

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

**ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO: IMPLICAÇÕES E REPERCUSSÕES NO  
INCREMENTO DA CIDADANIA**

CAROLINA DE BRITO BARBOSA

JOÃO PESSOA  
2013

CAROLINA DE BRITO BARBOSA

**ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO: IMPLICAÇÕES E REPERCUSSÕES NO  
INCREMENTO DA CIDADANIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba – UFPB, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Ciência Jurídica.

Área de Concentração: Direitos Humanos

Linha 1: Democracia, Cultura e Educação em Direitos Humanos

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Ana Luísa Celino Coutinho

JOÃO PESSOA  
2013

**CAROLINA DE BRITO BARBOSA**

**ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO: IMPLICAÇÕES E REPERCUSSÕES NO  
INCREMENTO DA CIDADANIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba – UFPB, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Ciência Jurídica.

Área de Concentração: Direitos Humanos

Linha 1: Democracia, Cultura e Educação em Direitos Humanos

Orientadora: Prof<sup>fa</sup>. Dr<sup>a</sup>. Ana Luísa Celino Coutinho

Aprovada em: ...../...../.....

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof<sup>fa</sup>. Dr<sup>a</sup>. Ana Luísa Celino Coutinho

---

Prof<sup>o</sup>. Dr<sup>o</sup>. Armando Albuquerque de Oliveira

---

Prof<sup>o</sup>. Dr<sup>o</sup>. Manoel Alexandre Cavalcante Belo

---

Prof<sup>o</sup>. Dr<sup>o</sup>. Rogério Magnus Varela Gonçalves

## AGRADECIMENTOS

A Deus, por ter me guiado na feitura deste trabalho.

À minha família, que com amor e generosidade sempre me ajuda a construir minhas vitórias.

À Professora Dra. Ana Luísa Celino Coutinho pelas orientações pertinentes à melhoria deste trabalho.

A todo corpo docente, discente e funcionários que me favoreceram a conquista de novos aprendizados.

## RESUMO

O cenário global, nos últimos tempos, vem refletindo mudanças econômicas e políticas que alteram a maneira como interagem os mais diversos agentes sociais e políticos. A necessidade de ampliação da democracia, na busca cada vez mais acentuada da incorporação dos atores sociais aos processos políticos, legitimada não apenas pelo voto formal, mas numa relação real com a vontade popular, confere destaque à democracia participativa. Estudos têm enfatizado que essa prática pode ser considerada método eficaz no resgate e prática da cidadania, a partir da ampliação de relação existente entre Estado e sociedade civil, fortalecendo o Estado Democrático de Direito. A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, o Brasil começou a se relacionar com novas formas de participação nas decisões políticas. Este novo modelo democrático desenvolve práticas participativas, a exemplo do orçamento democrático, instrumento que se propõe a democratizar os espaços públicos, valorizando a participação, pela concessão ao cidadão da oportunidade de opinar, debater e deliberar sobre matérias inerentes as despesas públicas. De tal modo, a experiência da gestão participativa, a partir da instituição do orçamento democrático e sua contribuição enquanto elemento propulsor da cidadania, constitui o nosso objeto de estudo. Este trabalho tem como objetivo contribuir com as discussões realizadas sobre participação popular e a efetivação da cidadania, a partir da apropriação dos mecanismos de funcionamento do Estado pelos atores da sociedade civil, abordando temas referentes à cidadania, participação popular e orçamento democrático. A hipótese é fundamentada na contribuição que o orçamento democrático possui na ampliação da cidadania de parcelas dos municípios que participam desse processo, estimulando os aprendizados dos atores sociais a partir da inserção em espaços de participação social, como o orçamento democrático, colaborando com a concretização de uma cidadania mais ativa e participativa. Para o desenvolvimento da pesquisa, fez-se uso da metodologia qualitativa, e, como técnica de pesquisa, fez-se uso da pesquisa bibliográfica. Esse estudo procura refletir sobre a possibilidade de o orçamento democrático resgatar a efetividade da democracia, retomando o conceito de cidadania e soberania popular, pautado na ideia de participação dos cidadãos nos assuntos de interesse da coletividade.

**Palavras – chaves:** Democracia participativa. Cidadania. Orçamento democrático.

## ABSTRACT

The global scenario, in recent times, has been reflecting economic and political changes that alter the way how the most diverse social and political agents interact. The need for expansion of the democracy, increasingly accentuated, in the search for the incorporation of social actors in political processes, legitimized not only by formal vote, but also in a real relationship with the popular will, gives emphasis to participatory democracy. Studies have emphasized that this practice can be considered as an effective method to rescue and practice of citizenship, from the expansion of the existing relationship between State and civil society, strengthening the Democratic State of Law. Since the promulgation of the Federal Constitution of 1988, Brazil began to deal with new forms of participation in political decisions. This new democratic model develops participatory practices, such as the democratic budget - a tool that aims to democratize public spaces, valorizing the participation, by granting the citizen the opportunity to opine, debate and deliberate on matters relating to public expenditures. In this way, the experience of participatory management, from the institution of the democratic budget and its contribution while propelling element of citizenship, is the object of our study. This work aims to contribute to the discussions on popular participation and effectuation of the citizenship, from the appropriation of the operating mechanisms of the State by the actors of the civil society, addressing issues regarding citizenship, popular participation and democratic budget. The hypothesis is based on the contribution that the democratic budget has to the expansion of the citizenship of portions of citizens that participate in this process, stimulating the social actors' learning, from the insertion in spaces of social participation, as the democratic budget, collaborating with the realization of a more active and participatory citizenship. For the development of the research, it was used the qualitative methodology, and as a research technique, it was used the bibliographic research. This study seeks to reflect on the possibility of the democratic budget rescue the effectiveness of democracy, returning to the concept of citizenship and popular sovereignty, based on the idea of citizen participation in the affairs of community's interest.

**Keywords:** Participatory democracy. Citizenship. Democratic budget.

## SUMÁRIO

1	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>08</b>
2	<b>DA DEMOCRACIA DIRETA ANTIGA À ATUAL DEMOCRACIA PARTICIPATIVA</b> .....	<b>14</b>
2.1	DEMOCRACIA DIRETA DOS ANTIGOS.....	16
2.2	DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.....	18
2.2.1	<b>Exposições sobre a democracia representativa</b> .....	<b>20</b>
2.2.2	<b>O teor da representação</b> .....	<b>22</b>
2.2.3	<b>Democracia representativa e seus desafios</b> .....	<b>24</b>
2.3	DEMOCRACIA DIRETA: A RETOMADA.....	26
2.3.1	<b>Alargamento da democracia</b> .....	<b>30</b>
2.4	DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.....	33
3	<b>CIDADANIA: UM CONCEITO EM CONSTRUÇÃO</b> .....	<b>38</b>
3.1	ELEMENTOS DA CIDADANIA.....	40
3.2	FACES DA CIDADANIA.....	43
3.2.1	<b>Democracia e cidadania</b> .....	<b>47</b>
3.3	RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE.....	49
3.3.1	<b>O papel da sociedade civil</b> .....	<b>50</b>
3.3.2	<b>Redefinição do espaço público</b> .....	<b>52</b>
3.4	CIDADANIA NO BRASIL.....	56
3.4.1	<b>Direitos civis negativos</b> .....	<b>58</b>
3.4.2	<b>Diretos sociais: a inversão brasileira</b> .....	<b>61</b>
3.4.3	<b>O momento dos direitos políticos</b> .....	<b>63</b>
3.4.4	<b>Retrocesso brasileiro: a ditadura militar</b> .....	<b>65</b>
3.4.5	<b>A redemocratização</b> .....	<b>68</b>



4	<b>ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO NA CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA CULTURA POLÍTICA.....</b>	<b>71</b>
4.1	CONFIGURAÇÃO DE UM NOVO ESPAÇO DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ.....	73
4.1.1	<b>A experiência do orçamento democrático.....</b>	<b>77</b>
4.1.2	<b>O processo participativo.....</b>	<b>79</b>
4.1.3	<b>Análise da contribuição do orçamento democrático para efetivação da cidadania.....</b>	<b>81</b>
4.1.3.1	Compromisso político.....	82
4.1.3.2	Capacidade associativa.....	84
4.1.3.3	Desenho institucional.....	85
4.1.3.4	Capacidade financeira.....	89
4.2	OS DESAFIOS E CONTRIBUIÇÕES DO ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO PARA O DESENVOLVIMENTO DA CIDADANIA.....	92
4.2.1	<b>Práticas políticas predatórias.....</b>	<b>93</b>
4.2.2	<b>O orçamento democrático como instrumento de reativação da relação estado e sociedade.....</b>	<b>96</b>
4.2.3	<b>Despertando a consciência cidadã: o orçamento democrático enquanto escola de cidadania.....</b>	<b>99</b>
5	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>104</b>
6	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>109</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A gestão democrática ou participativa vem ganhando destaque na esfera das administrações públicas. Com a evolução estatal, as estruturas de um Estado, que se diz democrático, não podem estar organizadas na sobreposição do ente estatal sobre os cidadãos.

Neste modelo de gestão, a sociedade civil e o Estado interagem e estabelecem instrumentos<sup>1</sup> que atendem as demandas da sociedade, de forma mais eficiente e eficaz, em espaços onde os cidadãos passam a se sentir responsáveis pelo futuro coletivo e onde o Estado entende que é, através dos próprios cidadãos, que poderá ser um Estado realmente democrático.

A proliferação dessas novas formas de gestão participativa, surgidas com o processo de redemocratização da sociedade e adotadas, primeiramente, por causa da crise no sistema de representação, vem, atualmente, chamando a atenção para a importância da abertura do espaço público à participação da sociedade civil organizada como meio de ampliação da base democrática, de controle social sobre as ações do Estado e para o desenvolvimento da cidadania.

Neste cenário, uma das iniciativas é o orçamento democrático (OD) que permite que o cidadão participe, efetivamente, e, de maneira direta e livre das decisões e controle do orçamento público, sendo apontado como uma nova forma de governo para a sociedade, já que a democracia participativa é considerada uma inovação democrática, que permite uma redefinição da relação entre Estado e sociedade.

---

<sup>1</sup> Estes instrumentos englobam as ouvidorias públicas, conselhos gestores, bem como o objeto de estudo do presente trabalho, o orçamento democrático.

O orçamento democrático, portanto, é considerado um modelo de gestão pública que envolve a participação e a representação regular dos cidadãos no processo de definição e alocação dos recursos do orçamento municipal, sendo um exemplo da prática participativa nas sociedades atuais.

A escolha de construção coletiva da cidade, propulsionada pelo orçamento democrático, constitui um poder popular no município, apto a exercer o controle social, fiscalização das ações governamentais e inserção da população nas decisões políticas, delimitado pelo absoluto respeito à cidadania e em convergência com um programa de desenvolvimento popular.

De tal modo, a experiência da gestão participativa, a partir da instituição do orçamento democrático, e sua contribuição enquanto elemento propulsor da cidadania, constitui o nosso objeto de estudo.

Deste modo, o trabalho tem o objetivo de contribuir com as discussões realizadas sobre participação popular e a efetivação da cidadania, a partir da apropriação dos mecanismos de funcionamento do Estado pelos atores da sociedade civil onde os mesmos tenham espaço para interferir na formulação, execução e gestão de políticas públicas.

Com este trabalho, pretende-se pensar sobre a existência de uma relação entre o processo de participação popular e o orçamento democrático enquanto instrumento transformador da cidadania. Este estudo visa, também, refletir como essa nova relação entre Estado e sociedade, por intermédio do orçamento democrático, pode auxiliar na questão da formação cidadã.

A escolha do orçamento democrático, dentre tantos instrumentos de gestão participativa aplicados no Brasil se justifica pela possibilidade de a partir de uma única ferramenta, analisarmos um misto de modelos democráticos dentro de uma só estrutura, tais como mecanismos de democracia representativa e direta adotados na sua metodologia de implantação.

Os mecanismos de gestão democrática ampliam as possibilidades do cidadão de interferir nas políticas públicas, não restringindo sua participação, na vida política, apenas aos pleitos eleitorais, mas também, no convite contínuo à participação.

O instrumento do orçamento democrático possibilita que o cidadão possa interferir na aplicação dos recursos públicos, através de uma maior transparência

administrativa e com a desintermediação da aplicação dos recursos públicos, alterando a forma como a população se relaciona com o poder público. Ao decidir sobre a peça orçamentária, acredita-se que a população possa transformar sua cidadania de forma a alterar as relações tradicionais de passividade da sociedade civil com o Estado.

Esse aspecto se faz bastante relevante, pois, numa sociedade marcada pelo autoritarismo e clientelismo, como a brasileira, o avanço de instrumentos participativos, como o orçamento democrático, carece de estudos e reflexões para que não se torne estrutura de privilégios, promovendo práticas políticas predatórias<sup>2</sup> sob o manto da promoção da igualdade.

Assim sendo, o processo de participação dos novos atores, na administração pública, faz com que seja necessário reexaminar o papel do cidadão no processo democrático. A partir, portanto, dessa premissa, surgem alguns questionamentos, tais como: o orçamento democrático colabora, de fato, com a formação para a cidadania? A multiplicação de espaços de participação popular, como o orçamento democrático, propicia a efetivação da cidadania? Como o orçamento democrático pode minimizar práticas clientelistas que persistem na cultura contemporânea?

Esse estudo possibilita a reflexão sobre a possibilidade de o orçamento democrático resgatar a dimensão efetiva da cidadania, retomando o conceito de cidadania ativa e soberania popular, pautados na ideia de participação dos cidadãos nos assuntos de interesse da coletividade, o que desenvolve a consciência da apropriação da coisa pública, com o compartilhamento das decisões políticas e a realização do controle social.

Deste modo, a hipótese de nossa pesquisa é a de que o orçamento democrático contribui para impulsionar a ampliação da cidadania de parcelas dos municípios que participam desse processo, estimulando os aprendizados dos atores sociais<sup>3</sup>, a partir da inserção em espaços de participação social, colaborando com a concretização de uma cidadania mais ativa e participativa.

---

<sup>2</sup> Práticas políticas predatórias será entendida neste trabalho a partir de uma sociedade fundada em relações autoritárias, que desenvolve traços conservadores como o patrimonialismo, o fisiologismo, o nepotismo, a corrupção e o fenômeno do clientelismo.

<sup>3</sup> Para o presente estudo consideramos atores sociais os cidadãos em geral, bem como os movimentos reivindicatórios urbanos, associações de moradores, associações civis etc.

As práticas políticas com tendências mais conservadoras e clientelistas podem impedir ou criar obstáculos à ampliação da esfera pública e à conquista da cidadania ativa, quando um novo instrumento gestor – como o orçamento democrático – é colocado em prática nos diferentes municípios. No entanto, o orçamento democrático demonstra ser um instrumento que se propõe a democratizar os espaços públicos e que valoriza a participação, auxiliando no processo educativo do cidadão, ocorrendo de forma continuada e permanente.

A fim de atingir os objetivos pretendidos, utilizou-se como técnica de pesquisa a pesquisa bibliográfica, com a finalidade de investigar informações a partir da análise da produção literária a respeito do tema, em livros, periódicos científicos e em bases de dados eletrônicos.

A natureza da vertente metodológica da pesquisa será qualitativa, pois, busca percepções e entendimento sobre a natureza geral da democracia participativa, abrindo espaço para a interpretação da sua influência na ampliação da cidadania. Para isto, se faz necessário uma série de leituras de textos sobre o assunto da pesquisa em questão, escritos por diferentes autores e especialistas, com a finalidade de apropriar-se das reflexões e discussões, ponderando as ideias apresentadas e construindo novos pontos de vista.

No que diz respeito à classificação da pesquisa com relação ao objetivo geral, a intenção é desenvolver uma pesquisa exploratória, que busque proporcionar maior familiaridade com o problema, aprimorando as ideias e trazendo exemplos dos orçamentos participativos desenvolvidos no país.

O método de abordagem é o dedutivo, que se origina da aplicação de princípios gerais a casos específicos. Este método pressupõe a existência de verdades gerais já afirmadas que sirvam de base para se chegar, através dele, a conhecimentos novos.

Para efetivação da pesquisa, optou-se pelo método de procedimento histórico associado ao comparativo, a fim de analisar as formações democráticas anteriores com que há na atualidade e também, comparar o que existe agora, com suas origens históricas, pois as sociedades de hoje alcançaram sua forma atual através de alterações de suas partes componentes, ao longo do tempo, influenciadas pelo contexto cultural e particular de cada época.

O método de procedimento comparativo foi utilizado, também, quando se analisou os exemplos de orçamento democrático desenvolvidos nos municípios de Belo Horizonte, Recife, São Paulo e Porto Alegre.

É relevante pesquisar as raízes da democracia participativa e acompanhar a construção do conceito de cidadania ativa, a partir da nova relação Estado/sociedade civil para compreender a natureza e a função do orçamento democrático como instrumento propulsor da cidadania. Assim, procura-se detalhar o estudo seguindo algumas etapas, organizadas sob a forma de capítulos.

O primeiro capítulo vai tratar dos caminhos percorridos pela democracia, seu surgimento na polis grega, a partir da instituição da democracia direta, e do renascimento na modernidade, com outra configuração baseada na representatividade. Os seus desafios, enfrentados por este modelo, bem como a ampliação do tema a partir da inserção de institutos democráticos diretos, dos quais surgiu um novo modelo democrático, o participativo.

Este capítulo propõe o estudo da democracia sob a ótica do professor Norberto Bobbio, tendo, como objetivo, analisar a democracia participativa não como uma alternativa à democracia representativa, mas, sim, como uma complementaridade aos institutos desta última, garantindo a ampliação dos espaços democráticos e a consequente realização de um exercício de cidadania ativa.

No segundo capítulo, temos o intuito de desenvolver uma noção de cidadania ativa, a partir das práticas emergentes da sociedade civil e das experiências de participação popular desenvolvidas por gestões públicas democráticas. Desta forma, para realizar os fins a que se propõe o capítulo, se faz necessária uma análise da visão clássico-sociológica de Marshall (1967) sobre cidadania, abordando os elementos que a compõem, bem como críticas que a sua construção recebeu.

Em seguida, vamos analisar as faces que a cidadania apresenta a partir da visão de Adela Cortina (2005), para desenvolver uma reflexão sobre o que se entende por cidadania na atualidade. Em seguida, faremos uma relação da cidadania com a democracia, destacando a dimensão política de participação ativa na esfera pública, para então, chegarmos à relação que a sociedade civil, hoje, possui enquanto influência nas relações de poder, a fim de fortalecer o exercício da cidadania. Diante de tudo, vamos concluir com o debate sobre a construção histórica

da cidadania no Brasil, a partir da reflexão realizada por Murilo de Carvalho (2012), analisando a dificuldade histórica e nacional de formar cidadãos ativos.

O terceiro capítulo estudará o orçamento democrático enquanto espaço de participação popular e exemplo de democracia participativa. Aqui, será trabalhado o surgimento da experiência do orçamento democrático no processo de transição democrática, iniciado na década de 80 no Brasil. Em seguida, se analisa o processo participativo a partir de aspectos comuns das experiências de orçamento democrático vivenciadas no Brasil.

Para refletir como o orçamento democrático influencia na efetivação da cidadania, consideraram-se as variáveis possivelmente determinantes do êxito destas experiências. Buscou-se também realçar as principais contribuições e desafios que a criação de novas formas e canais de participação cidadã, como o orçamento democrático enfrenta. E, também, ponderou-se acerca do orçamento democrático como propulsores de uma educação para a cidadania, no intuito de formar cidadãos ativos e conscientes.

Como veremos, esse último capítulo apresentará um diagnóstico acerca da contribuição ou não desses processos participativos, como o orçamento democrático, para a ampliação e o exercício da cidadania ativa dos novos atores da sociedade civil e seu efetivo reforço no alargamento do conceito democrático, a partir da influência das novas relações sociais entre sociedade civil e Estado.

## 2 DA DEMOCRACIA DIRETA ANTIGA À ATUAL DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Não é tarefa simples delinear a ideia de democracia, ou, até mesmo, seus elementos constitutivos. Desde a antiguidade, inúmeros pensadores se debruçaram sobre o tema, cada um deles destacando diferentes formas de interação como sendo as que definem o ideal democrático.

Da Idade Clássica aos dias atuais, o termo democracia foi sempre empregado para designar uma das formas de governo, ou melhor, um dos diversos modos como pode ser exercido o poder político (NORBERTO BOBBIO, 2007, p. 135). Para Tarso Genro (2003, p.11), o regime democrático e suas instituições são permanentes inacabados, pois ainda não conceberam a sua melhor forma. Ao se aprimorar, a democracia se recria constantemente.

De tal modo, a democracia foi instituída, ao longo da história, de diversas maneiras, e o seu conceito se transforma a partir dos processos históricos vivenciados pelas sociedades que a adotaram como forma principal de governo. Norberto Bobbio afirma que

o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia [...] é o de considerá-la como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos (2000, p. 30).



Neste sentido, o autor (NOBERTO BOBBIO, 2000, p. 386), entre as diversas definições que apresenta de democracia, chega a conclusão de que a mesma pode ser analisada enquanto “poder em público” que traz em seu âmago ideias de transparência e publicidade nas decisões tomadas pelos governantes, transmitindo o aspecto principal da democracia, que é o avesso de todas as formas autoritárias de poder. Assim, podemos compreender a democracia não só como uma forma de governo, mas como um verdadeiro regime que garante o papel central, em sua construção, ao cidadão, através da aquisição e manutenção do poder público.

Seguindo essa posição, Roberto Dahl (2001, p. 58) enumera várias consequências favoráveis à democracia, fazendo uma defesa deste modelo. Para ele a democracia ajuda a impedir o governo de autocratas cruéis e perversos, garante aos cidadãos uma série de direitos fundamentais que os governos não democráticos não proporcionam, assegura aos cidadãos uma liberdade individual mais ampla que qualquer alternativa viável, ajuda a proteger os interesses fundamentais das pessoas.

O autor ainda concluiu que apenas um governo democrático pode proporcionar uma oportunidade máxima para os indivíduos exercitarem a liberdade de autodeterminação, o exercício da responsabilidade moral e a igualdade política.

Este aspecto trazido pelo autor deve ser analisado com ressalvas, já que estas boas razões, consideradas para a adoção do modelo democrático não são decorrência exclusiva da adoção do referido sistema, não sendo consequência única da democracia, mas, sim resultado de diversos fatores conjugados.

No seu aspecto histórico, a democracia é assunto que remonta à antiguidade clássica, particularmente ao modo de vida política dos cidadãos da cidade-estado de Atenas, na Grécia antiga. Essa experiência grega é comumente apresentada como o caso emblemático de democracia direta onde efetivamente o seu conceito nasce (ALVES DOS SANTOS, 2009, p. 15).

Apesar de se atribuir, como origem da democracia, a prática democrática direta vivenciada pelos cidadãos atenienses dos tempos clássicos, o termo caiu no esquecimento a partir da decadência da polis ateniense, tornando-se meramente um vocábulo técnico usado na classificação de tipos puros de formas de governo<sup>4</sup>, e só

---

<sup>4</sup> É importante lembrar que na teoria clássica aristotélica as formas de governo eram constituídas pela monarquia, aristocracia ou politia (traduzido como um governo constitucional) e utilizava o termo democracia para indicar uma das formas desviadas deste último modelo. Mas, ao desenvolver o

veio a ser resgatado com a independência e fundação dos Estados Unidos (ALVES DOS SANTOS, 2009, p.08).

No entanto, a democracia que ressurgiu com a segunda Constituição Norte-Americana e, depois, em conjunto com o exemplo republicano revolucionário francês, se alastrando pelo mundo, não era mais a direta, e, sim, a representativa. Entretanto, esta nova fórmula democrática, ao se desenvolver, gerou diversos conflitos e uma constante pressão por parte de grupos populares por ampliação da sua participação.

A democracia atual observa, sem dúvida, um avanço na ideia da participação do povo em funções públicas, antes deferidas exclusivamente ao Estado e um grupo privilegiado que formava uma elite. Essas conquistas são resultado das lutas permanentes dos movimentos sociais, dos sindicatos e dos setores progressistas da sociedade, alcançando espaços importantes nas instâncias deliberativas do Estado, num processo integrado entre os sistemas da democracia representativa e da democracia direta.

Assim, a partir do parâmetro da participação popular no desenvolvimento democrático, podemos identificar, na tradição política, três formas fundamentais de democracia que norteiam o presente capítulo: a direta, a representativa e a semidireta ou participativa. Apesar das três serem formas democráticas, a participação popular é definida de modo diferenciado em cada uma delas.

## 2.1 DEMOCRACIA DIRETA DOS ANTIGOS

A concepção de democracia sofreu diversas transformações no curso da história, não somente no âmbito das ideias, mas também nas formas de participação, permanecendo como objeto de discussões de juristas, sociólogos e cientistas políticos na atualidade. Deste modo, qualquer estudo sobre o tema torna imprescindível a análise do processo democrático desde a antiguidade até o momento contemporâneo, a fim de melhor compreender os fundamentos da democracia e as expressões que a cercam.

assunto na obra “Política”, Aristóteles, elenca as cinco formas de democracia e utiliza o termo em sentido positivo, contrapondo-a a demagogia, que é definida como sua forma desviada.

O termo democracia significou, inicialmente, democracia direta, isto é, uma forma de governo em que os cidadãos tomam as decisões, diretamente, com validade para todos (ALMEIDA MACIEL, 1998, p.01). A democracia direta surge na Grécia Antiga, no século V a. C., e se estabelecia a partir de estruturas organizadas em que os cidadãos cumpriam, eles próprios, de modo imediato, as suas responsabilidades públicas, através da participação direta nas decisões das questões públicas.

A democracia direta se processava por intermédio de um sistema de assembleias em praça pública, nas quais eram atribuídos ao cidadão o poder de tomar todas as decisões políticas pessoalmente em relação às questões públicas importantes para a nação, tais como: funções governamentais executivas, legislativas e judiciárias. O comparecimento à assembleia era teoricamente permitido a todo cidadão, não havendo burocracia, e o governo era exercido pelo povo.

Assim sendo, na democracia ateniense o povo governava a si mesmo por meio de instituições<sup>5</sup> que garantiam a cidadania ativa, restringindo o poder dos governantes. Era o povo quem tomava as grandes decisões políticas, elegia seus governantes, movia ações criminais contra os dirigentes políticos e os julgava; também se opondo a toda e qualquer lei violadora da constituição da cidade (KONDER COMPARATO, 2007, p. 42), sendo considerado, hoje, como o melhor exemplo do modelo democrático.

Apesar de tudo, em Atenas só eram considerados cidadãos as pessoas do sexo masculino, que possuíssem mais de dezoito anos de idade, filhos de pai e mãe atenienses. Apenas estes estavam licenciados para desfrutarem completamente dos direitos civis e políticos, podendo, assim, participar diretamente do governo e de suas instituições políticas: assembleias deliberativas e as magistraturas.

É possível indicar que a democracia ateniense, no plano das ideias, buscava criar as condições estruturais para assegurar, a todo aquele que tivesse adquirido o status de cidadão, a participação no controle dos negócios públicos. Porém, ela foi marcada por fortes elementos de exclusão, na medida em que não se estendia a toda população (CABRAL NETO, 1997, p 288).

---

<sup>5</sup> Uma das instituições diretas presentes em Atenas era a Eclésia. Esta era a principal assembleia da democracia ateniense na Grécia Antiga.

Assim, no plano real, convivia com uma desigualdade material, o que, certamente expressava o caráter limitativo da participação política, pois, muitos eram excluídos da cidadania, a exemplo dos escravos, da maioria dos estrangeiros e das mulheres. Para Adela Cortina (2005, p. 40) e Luiz Guarinello (2010, p.40), a cidadania ateniense nunca foi absolutamente includente, era de fato exclusiva, e não inclusiva.

Atenas era uma cidade-estado com um pequeno território e uma pequena população, onde todos se conheciam, apesar de ter sido, na época clássica, a maior de todas as 'cidades - estado'. A sociedade ateniense era uma sociedade escravocrata, e nesse sentido trazia no seu interior as contradições e os limites próprios dessa forma de organização social, fazendo com que a liberdade e a escravatura caminhassem de mãos dadas.

Porém, a democracia conhecida pelos antigos garantia, a todos os cidadãos, a isonomia, todos os homens possuíam ampla participação na administração da coisa pública, conferindo o mesmo tratamento a todos perante a lei. Além da isonomia, possuíam a denominada *isogoria*, que era o direito de todos fazerem uso da palavra nas assembleias populares e nos espaços públicos, possuindo igual liberdade de expressão, e a *isotimia*, que constituía o livre acesso ao exercício das funções públicas mediante sorteio, abolindo privilégios de grupos ou classes, por meio do igual respeito para com todos (PAULO BONAVIDES, 2004, p.22).

Também, a democracia clássica grega estava baseada no *ius suffragii*, direito dos cidadãos de votarem nos comícios, manifestando, assim, sua vontade ou ponto de vista, tanto em julgamentos ou deliberações. Assim, a liberdade consistia no fato de que o cidadão podia exercer todas essas facetas, participando ativamente das assembleias e exercendo cargos públicos, quando a cidade assim o exigisse.

Porém, como já comentado, os conceitos de liberdade e igualdade, que existiam na sociedade ateniense, eram também uma das limitações do seu modelo democrático, já que os "livres e iguais" não eram os indivíduos pertencentes àquela sociedade pelo simples fato de serem seres humanos, mas se restringiam apenas aos que possuísem o *status* de cidadão (ADELA CORTINA, p. 40, 2005).

Apesar das contradições, temos que considerar que tal democracia criou um conjunto de regras políticas que permitiu viabilizar, dentro dos limites da época, uma experiência de expressivo significado histórico, construindo um conceito clássico de

democracia, o qual inspirou, posteriormente, a elaboração da doutrina ocidental sobre a forma de governo democrático e todos os modelos de democracia participativa e de republicanismo cívico.

## 2.2 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Após a derrota da experiência democrática dos antigos, resultante da guerra desencadeada entre os anos 431 e 404 a.C., com a tomada da Grécia pelos macedônicos, a democracia praticamente desapareceu do cenário político. Por toda a Idade Média e, notadamente, a partir do século XV, com o florescimento do ideário absolutista - que serviu de sustentáculo aos governos despóticos – a democracia como regime de governo ficou praticamente esquecida (CABRAL NETO, 1997, p. 291).

É com o constitucionalismo moderno, dois mil anos depois, juntamente com a ratificação da Constituição Norte-Americana, de 1789, que a questão da democracia ressurgiu no panorama político, promovida pelos ideais federalistas, que, em seus argumentos, contrapõem a democracia direta dos antigos à democracia representativa, denominada por esses pensadores de república.

Nesse sentido, com o intuito de constituir os alicerces para um governo representativo, James Madison, um dos principais “pais fundadores” da Constituição dos Estados Unidos, resolve um dos problemas exponenciais da existência da democracia direta – a extensão territorial, a qual, na visão de Montesquieu, só seria possível em um pequeno território.

Essas ideias estão copiosamente expostas na obra “O federalista”, escrita por Madison, Hamilton e Jay (2006). Para esses autores, a democracia representativa (república) era a forma de governo em que o povo delegava a ação governativa a um pequeno número de cidadãos eleitos e, assim, não participava diretamente da tomada de decisão sobre os temas de seu interesse. Os pilares centrais do pensamento dos federalistas constituíam-se na soberania, na separação dos poderes e na existência de um governo popular representativo (SOUSA PINTO, 2003, p.60).

Para Madison, a república (democracia representativa) era superior em relação à democracia pura (que era a democracia direta), e, em sua concepção, a república (democracia representativa) seria mais vantajosa que a democracia direta por abranger maior quantidade de cidadãos, assim como maior área territorial (ALVES DOS SANTOS, 2009, p.21). Para James Madison (2006, p. 266), “um número maior de cidadãos e um território mais extenso se ajustam melhor sob um governo republicano do que sob um democrático”.

A democracia moderna apresenta-se como um modelo significativo de transformação democrática na qual a participação direta cede lugar à representatividade, pois, “parece claro que, em nível nacional, deva haver certo tipo de sistema representativo, e não uma democracia puramente direta” (BROUGH MACPHERSON, 1978, p. 99). Esta associação ocorreu como alternativa à democracia direta e, por conseguinte, em prejuízo da participação.

### 2.2.1 Exposições sobre a democracia representativa

A democracia representativa vem a ser “aquela na qual o povo, fonte primária do poder, não podendo dirigir os negócios do Estado diretamente, outorga as funções de governo aos seus representantes, que elege periodicamente” (AFONSO DA SILVA, 2005, p.136). A participação dos cidadãos, na democracia representativa, é feita de forma indireta, periódica e formal, e se organiza mediante regras que disciplinam as técnicas de escolha dos representantes do povo. É por meio das instituições eleitorais que se chega à escolha dos representantes do povo.

Partindo dessa premissa, Afonso da Silva alerta:

A democracia representativa pressupõe um conjunto de instituições que disciplinam a participação popular no processo político, que vêm formar os direitos políticos que qualificam a cidadania, tais como as eleições, os sistemas eleitorais, os partidos políticos etc. Mas nela a participação é indireta, periódica e formal, por via das instituições eleitorais que visam a disciplinar as técnicas de escolha de representantes do povo (2002, p. 47).

Esta democracia, que hoje conhecemos e que foi largamente conquistada pelos países ocidentais depois da Segunda Guerra, implica eleições periódicas livres e competitivas, para que uma pequena parcela dos cidadãos seja escolhida pelos demais para ocupar cargos públicos, em especial, no âmbito legislativo.

Para Schumpeter (1961, p. 328) a democracia seria um método político, ou, em outras palavras, um arranjo institucional para a tomada de decisões políticas, no qual alguns indivíduos adquiririam a prerrogativa ou poder de decidir legitimado na disputa competitiva pelos votos do eleitor. Assim, para o autor, a democracia é definida como um método de escolha dos governantes, no qual políticos profissionais disputam, em um processo de livre concorrência, os votos do eleitorado (ARMANDO ALBUQUERQUE, 2009, p 135).

Esta concepção é considerada uma definição mínima de democracia, já que para o pensador, a “democracia significa apenas que o povo tem oportunidade de aceitar ou recusar aqueles que o governarão” (SCHUMPETER, 1961, p. 346). No entanto, além do processo eleitoral, existem outros atributos de uma democracia que são tão importantes e essenciais quanto o processo de escolha dos governantes.

Podemos dizer, ainda, que a democracia é o regime da liberdade política, que consiste em associarem-se os cidadãos ao exercício do poder, para impor limites ao uso arbitrário deste poder, tendo a representação como regra para realizar a participação dos cidadãos no exercício do poder político (CIBELE CHERON, 2006, p.19).

Para Benjamin Constant o conceito de democracia representativa está internamente ligado à ideia de liberdade individual, traduzido no âmbito dos direitos individuais. O autor defende o pensamento que, no mundo moderno, ocorreu uma alteração significativa no conceito de liberdade que, durante muito tempo, havia norteado a vida dos povos antigos (LIMA PIVA; FABIANA TAMIZARI, 2010, p. 189).

A liberdade dos antigos era entendida essencialmente como a participação direta dos cidadãos nas decisões do poder político. A autonomia individual destes cidadãos era colocada diante da esfera pública, pois, no âmbito da individualidade, havia uma submissão total dos interesses particulares aos interesses do coletivo, aos interesses do bem comum.

Tal participação acontecia sem representantes, intermediários ou delegações, onde os cidadãos deliberavam abertamente sobre os mais variados assuntos

públicos, como guerras, acordos de paz, prestação de contas e julgamentos de concidadãos (LIMA PIVA; FABIANA TAMIZARI, 2010, p. 190). Este quadro segundo Benjamin Constant (1985, p.14) só era possível devido à geografia dos Estados, que eram bastante pequenos em comparação com os da modernidade.

Porém, no mundo moderno, devido a diversas de transformações econômicas, o individualismo, tornou-se uma aquisição indispensável, cabendo aos governos desses novos tempos a tarefa principal de garantir aos seus cidadãos o respeito às suas liberdades individuais. A noção de legitimidade de um governo, no mundo moderno, obviamente, também muda com a noção de liberdade. A legitimidade política passa a ser dada pelo funcionamento do sistema representativo, com uma conciliação entre os interesses e anseios individuais e os coletivos (LIMA PIVA; FABIANA TAMIZARI, 2010, p. 191).

Como se percebe, na modernidade, a prática democrática não pode se realizar a não ser sob a forma da democracia representativa, e esta não pode sobreviver sem as eleições. A democracia representativa significa que as deliberações coletivas, que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade (NORBERTO BOBBIO, 1997, p. 47).

Deste modo, a democracia concebida na modernidade tem como base o instituto da representação e o seu adequado governo representativo. O instituto consiste na delegação de poderes pelo povo a um grupo de representantes, por meio de eleições diretas, para a consecução do bem comum e a postulação de interesses coletivos. Trata-se de um mandato, de caráter livre, geral e irrevogável (CIBELE CHERON, 2006, p. 19).

Deste modo, na expressão democracia representativa devemos levar em consideração os dois termos: 'democracia', como regime no qual todos os cidadãos adultos têm direitos políticos de sufrágio universal, e 'representativa', como aquele regime em que as deliberações políticas são tomadas por representantes eleitos.

### 2.2.2 O teor da representação



No que tange ao conteúdo da atividade representativa e ao papel dos representantes, Bobbio (1997, p. 47) propõe que sejam respondidas as seguintes perguntas, para esclarecer a sua substância. São elas: “Como representa?” Quais são os poderes do representante?; e “O que representa ?” Qual o conteúdo da representação?

Assim, a partir das repostas a essas perguntas, teremos o representante como delegado ou como fiduciário. Se for delegado, é pura e simplesmente um porta-voz, um núncio, um legado, um embaixador de seus representados, e, portanto, o seu mandato é extremamente limitado e revogável de forma unilateral, por apenas uma das partes, os representados.

Se em vez disto, for um fiduciário, tem poder de agir com uma certa liberdade em nome e por conta dos representados, possuindo uma posição de autonomia e supondo que a única orientação para sua ação seja o interesse dos representados. Desta forma, na medida em que, gozando da confiança deles, pode interpretar, com discernimento próprio, os seus interesses (NORBERTO BOBBIO, 1997, p. 46).

No primeiro caso, vamos ter a presença de representação de interesses privados, pertencendo o representante a mesma categoria do representado, e, no segundo, a presença dos interesses gerais, não precisando o representante ser da mesma categoria dos representados.

Assim, na democracia representativa, o representante entende-se aquele que é fiduciário, ou seja, na medida em que goza da confiança do corpo eleitoral, uma vez eleito, não é mais responsável perante os próprios eleitores, e seu mandato, portanto, não é revogável; e não é responsável por interesses particulares, pois fora convocado para tutelar os interesses gerais da sociedade civil, e não os interesses de categorias específicas (AFONSO DA SILVA, 2005, p. 139).

O que parece preocupante nesta discussão é que, na maior parte dos sistemas representativos, já se formou uma categoria profissional específica de representantes, a dos políticos de profissão, isto é, daqueles que, para se expressar com a definição de Max Weber (apud Bobbio, 1997, p.47), muitas vezes citada por Bobbio, não vivem apenas para a política, mas vivem da política.

Estas elites controlam o debate e o poder político, fazendo com que a maioria dos eleitores se mantenha afastada da vida política, com a imediata

despolitização dos demais cidadãos, vivendo uma cidadania de segunda mão, sem qualquer controle sobre os seus supostos representantes. A categoria daqueles que se especializam e anseiam se conservar como representantes não se reduz aos altos cargos da política, mas também está presente nos espaços de representação comunitária (FÉRRIZ PEREIRA, 2004, p.09).

Os antigos, ou mais propriamente os atenienses, utilizavam-se das assembleias dos cidadãos para se manifestarem politicamente; já os modernos se apropriaram da liberdade política como um processo basicamente denominado de “representação política”, que é estabelecido através do mecanismo político denominado eleição (NORBERTO BOBBIO, 2007, p.149). O que acontece é que a concepção de democracia moderna não suporta mais a participação total da sociedade nos moldes gregos de exercício político, pois a esfera pública, estatal, difere da esfera da sociedade civil nos novos tempos.

### 2.2.3 Democracia representativa e seus desafios

A democracia representativa, na atualidade, deve sustentar-se sobre determinados pilares como: soberania popular, fonte de todo o poder; eleições livres dos governantes por meio do sufrágio universal, com pluralidade de candidatos; estrutura de governo com certa distinção de poderes; limitação de algumas prerrogativas dos governantes e proteção das liberdades públicas (como as liberdades de opinião, religiosa, de reunião, entre outras) para que possam ser desfrutadas pelos governados.

Apesar de Robert Dahl (2001, p. 43) trazer cinco critérios que identificam o processo democrático, tais como: a participação efetiva; a igualdade de voto; o entendimento esclarecido; o controle definitivo do planejamento e a inclusão dos adultos, a ideologia da representatividade dos interesses coletivos, tem sido alvo de questionamentos, porque o Estado não tem sido capaz de atender de maneira satisfatória os interesses coletivos, promovendo dessa forma uma constante tensão entre governantes e governados. A realidade demonstra que ainda não se conseguiu conter a enorme distância entre a vontade dos mandantes e de seus

mandatários, indicando a precariedade desta função mediadora (EVELINA DAGNINO, 2002, p.279).

Conclui-se, hoje, que a representação não pode mais ser compreendida de forma adstrita às técnicas eleitorais para escolha de governantes, posto que a participação do indivíduo por meio do voto é apenas um dos diversos fatores que compõem a sua estrutura. Assim, não se trata apenas de uma questão de eleições periódicas, em que, por meio do voto, são escolhidas as autoridades governamentais. Afonso da Silva reflete:

[...] eleger significa expressar preferência entre alternativas, realizar um ato formal de decisão política. Realmente, nas democracias de partido e sufrágio universal, as eleições tendem a ultrapassar a pura função designatória, para se transformarem num instrumento, pelo qual o povo adere a uma política governamental e confere seu consentimento, e, por consequência, legitimidade, às autoridades governamentais. Ela é, assim, o modo pelo qual o povo, nas democracias representativas, participa na formação da vontade o governo e no processo político (2005, p.138).

Seguindo esse pensamento, Norberto Bobbio (1997, p. 83) se inquirir sobre as modificações necessárias à democracia e, em particular, sobre as dificuldades de encontrar uma correta aplicação do método democrático nas sociedades atuais, que desejam a incidência de uma maior democracia. As grandes ameaças enxergadas pelo filósofo italiano estão na repetição de certas práticas nocivas, identificadas como opacidade do processo decisório, burocratismo e restrições às garantias dos direitos individuais, bem como na perda, pelas instituições representativas, do poder decisório real, e no distanciamento entre o poder e a sociedade.

Estas ameaças e os problemas endêmicos que permeiam a democracia representativa esbarram em dificuldades para harmonizar o princípio representativo com o ideal de autogestão popular direta, combinar o binômio liberalismo-democracia e reduzir ao máximo os espaços do “poder invisível”, em que não é garantida a publicidade das decisões políticas. O princípio da publicidade é imprescindível não apenas para que o cidadão tome ciência das atuações dos governantes e assim possa fiscalizar, mas, sobretudo, porque o princípio da publicidade exerce naturalmente o poder de distinguir um ato lícito de um ato ilícito (SILVA FRANÇA, 2012, p. 20).

Estas considerações levam Bobbio (1997, p. 33) a argumentar que um dos principais desafios da democracia é o das “promessas não cumpridas”, as quais não o foram por causa de obstáculos que não estavam previstos ou que surgiram em decorrência das transformações da sociedade civil.

O funcionamento prático da democracia confirma a redução do jogo político às elites, o que se choca substancialmente com a teoria democrática. A questão afeta a legitimidade da democracia, cuja efetividade é julgada, sobretudo por seus resultados, sem, entretanto, ignorar que o principal critério de legitimidade é o consenso social, o qual se pode verificar periodicamente mediante as eleições (CIBELE CHERON, 2006, p.26).

Mesmo assim, tendo em vista a análise crítica feita pelo autor, poder-se-ia esperar que o mesmo não acreditasse no futuro da democracia. No entanto, apesar do seu mau funcionamento, Bobbio (1997, p.37) defende a democracia com convicção em seu futuro. E diz que, mesmo com a constatação de promessas não cumpridas e de obstáculos, o modelo tem avançado mundialmente e não se transformou em um regime autocrático que é o seu oposto, sendo, portanto, preferível a democracia, apesar de suas imperfeições, já que uma democracia defeituosa é sempre preferível a uma ditadura eficiente, dado os resultados percebidos em qualquer sociedade com herança autoritária.

Talvez como solução às “promessas não cumpridas” ou mesmo uma reflexão sobre como ajustar a democracia aos novos modelos sociais, Norberto Bobbio (1997, p. 53) constata a necessidade de que a democracia representativa seja ladeada ou mesmo substituída pela direta. Esta reflexão torna necessária uma ponderação acerca das possibilidades e relações da democracia direta em sociedades tão complexas como as atuais.

### 2.3 DEMOCRACIA DIRETA: A RETOMADA

No século XVIII, encontramos, em Jean Jaques Rousseau (1999), uma construção teórica clássica sobre a democracia. O pensador, através da obra *O Contrato Social*, apresenta sua ideia democrática, defendendo a forma direta de

participação política como forma de democracia ideal. Para o autor, não se admitia a representação da vontade de um cidadão para o outro. A vontade só seria geral se tivesse a participação de todos os cidadãos de um Estado. Em sua concepção, o Poder Legislativo pertence ao povo, e a soberania só existiria se fosse expressão da vontade geral.

Para o mesmo autor, o interesse de um representante sempre é privado e não poderá expressar o que os outros têm a dizer. Ele afirmava que, se os indivíduos são iguais e livres, então eles não podem ser governados por ninguém mais, senão por eles próprios. Jean Jaques Rousseau (1999, p.186 - 189) refere-se à representatividade como uma ideia absurda, originária da sociedade civil corrompida, não podendo haver democracia se essa não for direta, e as leis, ratificadas pelo próprio povo.

Para Rousseau (1999, p. 150), tal sistema só funcionaria sob condições muito especiais de equidade social e autonomia econômica. Para ele, uma verdadeira democracia jamais existiu nem existirá, pois requer muitas condições difíceis de serem reunidas. Em primeiro lugar, um Estado muito pequeno, no qual o povo possa se reunir facilmente, e cada cidadão possa facilmente conhecer todos os demais; em segundo lugar, uma grande simplicidade de costumes que impeça a multiplicação dos problemas e as discussões espinhosas e, por fim, uma grande igualdade de condições e fortunas, com pouco ou nada de luxo.

Para que exista democracia direta no sentido próprio da palavra, isto é, no sentido em que direto quer dizer que o indivíduo participa, ele mesmo, nas deliberações que lhe dizem respeito, é preciso que entre os indivíduos deliberantes e a deliberação que lhes diz respeito não exista nenhum intermediário (NORBERTO BOBBIO, 1997, p. 44).

Essa democracia direta pura, em que o povo verdadeiramente governa como um todo, de fato, só foi praticada na Antiguidade, em Atenas e Roma (republicana), quando poucos milhares de pessoas formavam a assembleia dos cidadãos e podiam se reunir todas, simultaneamente, num mesmo local, para as deliberações coletivas (ALMEIDA MACIEL, 1998, p.01). E mesmo assim, esta ainda não correspondia à forma esperada de democracia, pois a igualdade só prevalecia no seio do grupo privilegiado dos cidadãos.

Assim, apesar das ideias de Rosseau passarem a constituir o pilar de sustentação dos defensores da participação política direta, com influência sobre a reflexão moderna acerca da democracia participativa, sobretudo na sua abordagem comunitarista e assembleísta, o desafio que se apresentava, é o de saber como democratizar o Estado-nação fora das pequenas sociedades e cidades-estados.

Nesse sentido, Bobbio (1997, p. 41) faz severas críticas à efetivação da democracia direta, levantando as questões do tamanho dos Estados modernos e suas populações, impedindo que cada cidadão possa facilmente conhecer todos os demais. Além de outros problemas, a exemplo: da mudança dos costumes, que favorece a multiplicação e o aumento da complexidade dos problemas, das discussões que são cada vez mais calorosas e espinhosas, sem esquecer a desigualdade das fortunas, que individualiza e corrompe tanto o rico como o pobre.

A realização de uma democracia direta em toda sua pureza e completude, através de frequentes reuniões do povo para debates e votações, cujas decisões têm como finalidade direcionar os rumos do Estado, na prática, aparenta uma realidade difícil de ser alcançada, e para muitos doutrinadores configura-se, ainda, em utopia.

Na modernidade, a democracia direta é temida, pois o excesso de participação e de politização pode exigir dos cidadãos a sua "participação em todas as decisões a eles pertinentes" (NORBERTO BOBBIO, 1997, p. 42). O autor (1997, p.41) teme que se configure, senão o "homem total", de Marx, o "cidadão total", de Rousseau: "a outra face igualmente ameaçadora do Estado total", que vive somente para decidir conflitos políticos. Para ele nada ameaça mais matar a democracia do que a democracia em demasia.

Esse excesso de participação recuará a mera formalidade, tornando-a obrigatória, o que contradiz a sua natureza enquanto ato livre e voluntário. O cidadão improdutivo, e, em consequência, avesso à política, gera assim, a apatia eleitoral, contribuindo para que o cidadão perdesse o interesse pelos assuntos da sua comunidade.

Atualmente, existe a concepção de uma democracia direta moderna. No entanto, esta surgiu como uma crítica à democracia representativa. A forma de democracia direta moderna, que Bobbio considerava possível, não é, portanto, a de Rousseau, mas a que permite alargar os espaços de cidadania a todas as esferas

de decisões possíveis, procurando superar, assim, a dicotomia entre povo e classe política, o distanciamento entre o poder soberano do povo e a alienação deste poder nas mãos de um grupo de representantes (GIUSEPPE TOSI, 2011, p. 24).

Para Norberto Bobbio (1997, p.51), a espécie de democracia direta que se contrapõe como uma alternativa à representação é algo considerado como “anfíbio”, pois admite a democracia representativa com aspectos da democracia direta, exigindo uma forma mista de democracia. Para o mesmo autor (NORBERTO BOBBIO, 1997, p.53), nenhum sistema complexo como é o de um Estado moderno pode funcionar apenas com a assembleia dos cidadãos ou com o *referendum*<sup>6</sup>, institutos da democracia direta, considerados no sentido próprio da palavra.

Deste modo, faz-se necessário que o sistema democrático privilegie a participação dos cidadãos em todo o processo de tomada de decisões no Estado, desde a formulação até a execução das ações do governo, visto que, por trás de um governo, deve existir um corpo de cidadãos que o legitime e que tenha importância reconhecida no governo (PEREIRA FÉRRIZ, 2004, p. 06).

Apesar de estimular a participação ressalta Norberto Bobbio que:

Ninguém pode imaginar um estado capaz de ser governado através do contínuo apelo ao povo: levando-se em conta as leis promulgadas a cada ano na Itália, por exemplo, seria necessária uma convocação por dia. Salvo na hipótese, por ora de ficção científica, de que cada cidadão possa transmitir seu voto a um cérebro eletrônico sem sair de casa e apenas apertando um botão (1997, p.52).

Esta hipótese trazida por Bobbio pode, hoje, ser considerada uma solução viável, graças ao avanço das comunicações e da informática, reforçando a ideia de que há possibilidade de manter em funcionamento um processo permanente de consulta à população sobre pontos importantes da política, através do advento das novas tecnologias e da democracia eletrônica. No entanto, deve-se ressaltar a possibilidade de uma exagerada democracia, como salientado acima, o que pode gerar aspectos nocivos ao modelo.

A ideia de uma forma mista de democracia se coaduna com a realidade atual, pois mesmo os bairros são governados, não pela assembleia dos cidadãos,

---

<sup>6</sup> O referendo, apontado por Bobbio como o único instituto de democracia direta de efetiva aplicação na maior parte dos estados de democracia avançada, deve ser entendido como um modo de consulta extraordinário para circunstâncias extraordinárias, o que impede a sua constante e inadvertida utilização.

mas por seus representantes, que estudam e discutem os assuntos, antes de submetê-los à consulta popular. Mesmo em instituições representativas com menor número de participantes, são necessários uma discussão e um debate prévio para que, posteriormente, ocorra a deliberação em um grupo maior (ALMEIDA MACIEL, 1998, p. 04).

Esta intenção de relacionar os modelos de democracia direta e representativa certamente apresenta uma coerência teórica de imensurável valor, sendo manifesto, no mundo atual, o anseio de se aproximar o máximo possível a sociedade dos assuntos que influem na coletividade, fato decorrente do crescente descrédito nos órgãos governamentais e naqueles que o representam. Assim, a retomada de conceitos de democracia direta, nos dias de hoje, não se dá somente pelo interesse histórico, mas, sobretudo, pela ideal democrático consubstanciado na participação.

### **2.3.1 Alargamento da democracia**

De acordo com Norberto Bobbio (2007, p.155), o processo de ampliação da democracia, na sociedade contemporânea, não ocorre apenas através da integração da democracia representativa com a democracia direta, mas também, e, sobretudo, através da expansão da democratização — entendida como instituição e exercício de procedimentos que permitem a participação dos interessados nas deliberações de um corpo coletivo — a corpos diferentes daqueles propriamente políticos.

Assim, o processo de democratização, de que se fala atualmente, não consiste, apenas, na transição da democracia representativa para a democracia direta, mas na passagem da democracia política em sentido estrito para a democracia social<sup>7</sup> (NORBERTO BOBBIO, 2007, p. 156). Essa passagem se realiza mediante o aumento do poder, que, até então, se situava quase exclusivamente no campo da grande sociedade política e de associações voluntárias, para o campo da sociedade civil, nas suas várias organizações, da escola à fábrica, em que se

---

<sup>7</sup> A extensão da democracia política deve, necessariamente, estar vinculada à redução das desigualdades sociais. O significado atual da democracia fica imperfeito se busca dar conta, unicamente, da democracia como forma de governo.



processa a maior parte da vida dos membros de uma sociedade moderna (ALMEIDA MACIEL, 1998, p. 05).

O modelo de democracia social estaria preocupado com fatores de ordem econômica e social de apropriação de recursos e atendimentos de promessas de igualdade material como produto da democracia. A atenção estaria em proporcionar o acesso a bens e serviços disponíveis em uma sociedade, garantindo a igualdade material.

Esta proposta visa ampliar os espaços de participação, como ocorreu no Brasil, a partir da Constituição Brasileira de 1988, através de plebiscitos, referendo e da iniciativa popular de leis, contemplando o direito do administrado de ser ouvido, seja nas situações em que haja limitações ao exercício dos direitos individuais, seja para obter informações dos órgãos públicos. Isso torna realidade à reflexão de Bobbio (1997, p.57) sobre o desenvolvimento da democracia, determinado não pela quantidade de pessoas que votam, mas através da quantidade de espaços públicos onde se vota.

Bobbio complementa que

se quer apontar um índice do desenvolvimento democrático, este não pode mais ser o número de pessoas que têm o direito de votar, mas o número de instâncias (diversas daquelas políticas) nas quais se exerce o direito de voto; sintética mas eficazmente: para dar um juízo sobre o estado da democratização num dado país o critério não deve mais ser o de 'quem' vota, mas o do 'onde' se vota (e fique claro que aqui entendo o 'votar' como o ato típico e mais comum de participar, mas não pretendo de forma alguma limitar a participação ao voto) (1997, p. 56).

O desenvolvimento da democracia propõe o deslocamento do Estado como único centro de poder para a sociedade civil, passando a exigir a ampliação da democracia representativa para a forma da democracia direta participativa, pois a gestão pública é compartilhada na rotina da comunidade, sendo meio de dividir as responsabilidades nas soluções dos problemas sociais.

Não se trata, pois de repelir a forma de democracia representativa, mas, sim, de tornar transparentes as limitações com que esbarra o princípio da representatividade no sistema vigente. A intenção não é de defender a abolição da democracia representativa, ou a participação delegada, mas, em nome de uma participação direta que longe de excluí-la, viria a complementá-la ou enriquecê-la.

De acordo com Bobbio, a melhor maneira para se fazer esse alargamento é por meio da extensão do poder ascendente, ou seja, aquele que vem de baixo para cima, para o âmbito da sociedade civil. “O deslocamento do ângulo visual do Estado para a sociedade civil nos obriga a considerar outros centros de poder além do Estado” (NORBERTO BOBBIO, 1997, p. 56). A esfera política é englobada por uma esfera bem mais ampla, a da sociedade, e esta é permeada por vários centros de poder além do Estado, e que, por isso, ao se falar em ampliação da democratização, deve-se pensar na democratização da sociedade como um todo e não somente na política (ALMEIDA BARBOSA, 2009, p.18).

Isto implica que, de fato, democracia representativa e democracia direta não são dois sistemas alternativos (no sentido de que onde existe uma não pode existir a outra), mas são dois sistemas que se podem integrar reciprocamente. Com uma fórmula sintética, pode-se dizer que, num sistema de democracia integral, as duas formas de democracia são ambas necessárias, mas não são consideradas, em si mesmas, suficientes (BOBBIO, 1997, p. 52).

A democracia representativa, para fazer frente às demandas sociais, encontra, na democracia direta e nas suas formas de participação, a possibilidade de atender as necessidades da sociedade, segundo prioridades indicadas por ela própria. A progressiva transferência do poder do Estado para a sociedade civil leva a democracia representativa à desconcentração do poder em troca de maior estabilidade do sistema político (CARLOS TOMAZELI, 1999, p.125).

Na teoria democrática contemporânea, há um debate entre democracia representativa e democracia participativa, que se centra no dilema “representação” *versus* “participação”. Não obstante, ambas as concepções reconhecem que o poder pertence ao povo, e adeptos da democracia representativa defendem a lógica da representação política, segundo a qual o povo elege aqueles que, em seu nome, exercerão o poder, enquanto que os adeptos da democracia participativa enfatizam a importância da participação política nas sociedades democráticas (ALVES DOS SANTOS, 2009, p. 19).

O mesmo autor complementa:

Da maneira comumente defendida por cada uma dessas correntes teóricas, representação e participação são postas como formas antagônicas de exercício do poder pertencente ao povo. Enquanto a democracia

representativa apregoa o governo indireto do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, a democracia participativa defende o exercício direto do poder público pelo povo (ALVES DOS SANTOS, 2009, p. 18).

Todavia, como será analisado ainda neste capítulo, representação e participação não são termos antitéticos, podendo haver a incorporação de mecanismos de participação, de maneira que ocorra a complementação da representação, não substituindo esta por aquela.

## 2.4 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Perante o notório conflito entre representação e participação, cujos motivos primários parecem encontrar-se na mistura desses termos, naquilo que se assentou denominar democracia participativa, pensar em participação política como uma maneira de democratizar a democracia, não conduz necessariamente à ideia de retorno à democracia direta e, em consequência, abandonar a representação política, como pleiteiam alguns adeptos da democracia participativa.

O que ocorre é que a concepção tradicional da democracia, assentada no princípio da soberania popular pautado no sistema representativo, embora conceitualmente correta, mostra-se insuficiente diante da realidade criada na prática dos regimes democráticos. Os cidadãos se consideram cada vez menos representados por aqueles que elegeram.

Dentro dessa análise, percebe-se que este modelo não atende aos anseios da sociedade como um todo, posto que há uma falsa correlação da vontade expressa pelos interesses/necessidades dos representantes com os verdadeiros interesses/necessidades dos representados, pois os primeiros não se preocuparam em criar formas efetivas de ouvir a população.

Conforme expressa Bolívar Lamounier,

A afirmação de que uma democracia “participativa” tende cada vez mais a coexistir com a “representativa” pode, evidentemente, ser aceita. De fato, a evolução prática dos regimes democráticos ao longo deste século caracterizou-se por duas tendências marcantes, e na verdade não imagináveis a partir dos embriões históricos e debates teóricos sobre esse sistema no século XIX: 1) uma ampliação impressionante no universo dos participantes potenciais do jogo político; 2) um fortalecimento não menos marcante da expectativa de que os titulares (eletivos ou designados) das

funções públicas sejam sensíveis à opinião pública, ou seja as pressões e reivindicações que se originam em círculos cada vez mais distantes do epicentro partidário e parlamentar do sistema (1996, p.33).

Neste diapasão, Ferreira Pinto (1971, p. 205), sob a nomenclatura de uma democracia mista, define a democracia participativa como a mais apropriada para sintonizar os sentimentos populares com a opinião dos representantes eleitos. Isto se dá devido à incorporação de determinadas instituições da democracia direta<sup>8</sup> à sua estrutura, sendo encaixada entre dois modelos clássicos de democracia, aproveitando-se das experiências dos séculos precedentes.

Na literatura política, alguns autores – Sousa Santos (2005), Norberto Bobbio (1997), Victoria Benevides (1991), Konder Comparato (1989) se colocam entre os favoráveis da democratização mediante a inclusão, na democracia representativa, de mecanismos de participação direta da sociedade nas questões políticas. Dessa forma, a participação política dos cidadãos é idealizada, em caráter complementar, como uma maneira de aperfeiçoar a democracia, sem abrir mão da representação (ALVES DOS SANTOS, 2009, p.25).

Ampliar e aprofundar a democracia significa criar mecanismos para que ela corresponda aos interesses da ampla maioria da população e criar novas mediações institucionais que possibilitem que as decisões sobre o futuro sejam sempre decisões compartilhadas, baseadas no princípio da cogestão da coisa pública (CARVALHO PONTUAL, 2000, p.28). Pois, os modelos participativos apresentam, de maneira geral, um critério de legitimidade fundamentado na ideia de que as decisões políticas precisam ser tomadas por aqueles que estarão submetidas a elas através do debate público (LÍGIA LUCHMANN, 2007, p. 144).

Logo, a participação popular contribui para o aperfeiçoamento do Estado que almeje verdadeiramente firmar-se como democrático, pois promove a subida da população a níveis cada vez mais elevados de decisão, acabando com a divisão de funções entre os que planejam e decidem, nos mais altos cargos políticos, e os que sofrem as consequências das decisões. De tal modo, é premente a necessidade de reformulação dos meios de participação da população nas decisões do poder

---

<sup>8</sup> Podemos citar como exemplos de institutos de democracia direta, incorporado à democracia representativa, o plebiscito, referendo e iniciativa popular de lei, bem como as ouvidorias públicas, os conselhos gestores e os orçamentos participativos, objeto do presente estudo.

público, para que se tornem instrumentos de realização dos valores essenciais na convivência política.

Trata-se de iniciar um processo que crie dois focos de poder democrático: um, com origem no voto; outro, originário de instituições diretas de participação (CARVALHO PONTUAL, 2000, p. 22). Isto se fará pela integração, na gestão de políticas públicas, de canais participativos, de maneira a resgatar a ideia de soberania popular, dentro de um sentido mais efetivo.

Tarso Genro complementa:

[...] abrir espaços, na dialética institucional e social, para o surgimento de novas instituições e contrapoderes. Instituições que teriam a finalidade de permitir que a redução da capacidade regulatória pública atual – por exemplo - fosse compensada “pela intensificação da cidadania ativa” (2003, p. 13).

Para Pinto Lyra (2011, p. 01), só há participação política efetiva quando existe democracia participativa, ou seja, quando o cidadão pode apresentar e debater propostas, deliberar sobre elas, com a efetiva mudança no curso da ação estabelecida pelas forças constituídas.

A utilização de cursos de ação alternativos se faz necessário sempre que houver formas de o cidadão participar, decidir e/ou opinar, direta ou indiretamente, por meio de entidades que o integram, por exemplo, através das diversas instituições no âmbito da sociedade (famílias, empresas, mídia, clubes, escolas etc.) ou na esfera pública (orçamento participativo, conselhos de direitos, ouvidorias etc.).

Nesse sentido, a sociedade não mais se satisfaz em apenas eleger representantes, em entregar-lhes uma procuração e, ao final do mandato, verificar os resultados. A sociedade quer ser ouvida, “quer participar de forma mais imediata e frequente do processo político em geral e da formação das leis em particular” (SABOIA VIEIRA, 2008, p. 127).

A democracia participativa tem, exatamente, construído uma concepção no sentido de estender o cânone democrático por meio de uma efetiva partilha do poder de gestão da sociedade, edificando o conceito de cidadania de forma permanente, diária, cotidiana. É o chamamento ao eleitor para que, no curso da ação, ele esteja permanentemente colado, integrado, articulado, entendido, próximo do governante,

para que as ações sejam permanentemente discutidas (BERNARDO DE SOUSA, 1997, p.112).

Tarso Genro e Ubiratan Souza assim destacam a importância deste novo método de decidir os assuntos referentes à coisa pública:

Este seria um método de decidir e, ao mesmo tempo, de gerar controle sobre o Estado e o governo, criando instituições capazes de gerar políticas que tenham um grau cada vez maior de aceitação e legitimidade social. Políticas que sejam produto de “consensos” e que emirjam de “conflitos, que, por seu turno, possam abrir a cena pública para que transitem – se quiserem – os interesses de todos os cidadãos”. (1997, p.19)

Para dar efetividade a dinâmica democrática e propiciar o desenvolvimento de uma cidadania ativa, novas condutas devem ser implementadas, de modo que o direito cívico de participar das decisões governamentais não se resuma à escolha dos governantes e legisladores. Tais condutas pautam-se na mudança de paradigmas, dando ênfase à inclusão dos setores excluídos no debate político e à dimensão pedagógica da política, com a efetivação de práticas que levem à conscientização dos indivíduos, substituindo o modelo de gestão pública excludente por uma administração mais inclusiva dos diversos segmentos sociais.

Para Ruiz Sánchez,

Mais do que em qualquer outro momento de nossa história recente, a sociedade reflete o cansaço com o crescimento da corrupção e da oligarquização da política, aumentando a demanda por administrações governamentais com participação, deliberação pública, transparência das ações governamentais e controle social dos governantes (2002, p.11).

A democracia participativa, portanto, simboliza um verdadeiro movimento social, capaz de renegociar as regras de sociabilidade de um Estado, através justamente da experimentação institucional de novos mecanismos que sejam aptos a promover a emancipação e o fortalecimento do cidadão nas sociedades contemporâneas (SOUSA SANTOS, 2005, p. 77).

O ideal democrático supõe cidadãos atentos à evolução da coisa pública, informados dos acontecimentos políticos, ao corrente dos principais problemas, capazes de escolher entre as diversas alternativas apresentados pelas forças

políticas e fortemente interessados em formas diretas ou indiretas de participação (NORBERTO BOBBIO, 1998, p. 889).

No contexto desta discussão, a criação de um novo espaço público não estatal significa a criação de um novo contrato político pelo qual o Estado se abre, por decisão dos seus gestores, a uma nova esfera de decisões (direta dos cidadãos) que, combinada com a esfera da representação política, possibilitaria um processo de desprivatização das decisões do Estado e de sua conseqüente publicização (CARVALHO PONTUAL, 2000, p.29).

Segundo Sousa Santos (2005, p.51), a democracia participativa representa um dos campos de resistência e de formulação de alternativas contra a trivialização da cidadania e em prol de uma vida democrática de alta intensidade. Em síntese, como sugere o autor, para a constituição de uma democracia contra hegemônica que busca alternativas por meio de uma nova gramática social e uma nova institucionalidade para a democracia que possibilite combinar as formas de democracia representativa e participativa, é necessário, antes, construir uma nova realidade, como novos campos de experimentação a partir de alternativas locais, sem prescindir da iniciativa dos grupos oprimidos.

A democracia participativa somente começará um processo sólido de efetivação na medida em que os cidadãos aproveitem as diversas possibilidades participativas expressas na legislação e por meio delas expandam ainda mais o dever dos governantes de ouvir a sociedade e prestar contas de suas gestões. Isto só se torna possível com a participação ativa de toda a sociedade e a contribuição do Estado através de um processo dialético, na procura de resultados que dignifiquem o ser humano e que efetive um verdadeiro processo de cidadania.

### **3 CIDADANIA: UM CONCEITO EM CONSTRUÇÃO**

Tratar do conceito de cidadania é evidenciar uma situação de múltiplas faces e uma diversidade de dimensões. Tal noção pode variar conforme a função, os espaços e o contexto social considerado, já que a mesma adquire características próprias que se diferenciam conforme o tempo, o lugar e as condições socioeconômicas, sofrendo mudanças de acordo com o momento vivido, em um rico, ambíguo e conflituoso processo histórico.

O significado e o conteúdo da noção de cidadania passaram por uma série de alterações, em resposta às modificações dos modelos econômicos, políticos e sociais que se constituíram. A construção da ideia de cidadania reflete o resultado de conquistas que ocorreram a partir das pressões exercidas pelos excluídos dos direitos e garantias, reservados a poucos.

Na Grécia Antiga, ser cidadão significava usufruir de uma série de direitos que outros não podiam desfrutar, ainda que compartilhassem do mesmo território ou da mesma comunidade. Vale lembrar que, no Brasil, há um pouco mais de um século, os negros escravos nem eram considerados seres humanos, e, sim, objetos dos seus proprietários, não se cogitando a possibilidade de serem considerados cidadãos (FALIVENE ALVES, 1992, p.41).

Assim, Derek Heater (2007, p.11), em seu trabalho, concluiu que, ao longo dos quase três milênios de existência das sociedades organizadas, a questão da cidadania adquiriu formas muito variadas, destacando cinco modelos que existiram durante diversos momentos em lugares diferentes.



O primeiro deles, o feudal, tem como principal característica a relação hierárquica existente entre vassalo e senhor, institucionalizada em estamentos ou ordens. Os vassallos permaneciam alheios aos privilégios, não podendo acessar o poder público, sem a mediação do senhor, detentor de maior poder, ficando submissos à justiça e à ordem estabelecida (DEREK HEATER, 2007, p.12).

O modelo monárquico é marcado pela personificação do Estado na pessoa do monarca, sendo este o único dirigente, e os demais habitantes, súditos, de quem se exige basicamente lealdade e obediência passiva. A centralização promovida pelo absolutismo monárquico manteve, por um longo tempo, o caráter hereditário do poder com a usurpação do poder dos cidadãos.

Tem-se também o modelo tirânico, entendido como qualquer forma de governo autoritário, em que a única forma de participação que se permite é o apoio pleno ao tirano. Entre elas se incluem a ditadura e o totalitarismo (CLOVIS GORCZEWSKI, 2011, p. 26; DEREK HEATHER, 2007, p. 10).

O quarto modelo, denominado de nacional, é aquele no qual o indivíduo se identifica com a nação que cultiva seus valores. Tradicionalmente a nacionalidade esta ligada ao território e ao poder de um Estado. Blasco Quintana (1986, p. 177), analisando este modelo, defende que cidadão é aquele natural ou morador de uma cidade, sujeito de direitos políticos, e que, ao exercê-los intervém no governo do país.

A cidadania, portanto, nesse sentido, é uma qualidade e um direito do cidadão que, como tal, possui a condição jurídica que ostentam as pessoas individuais em relação ao Estado a que pertencem (ÁLVARO LAZZARINI, 2001, p. 107).

Esta concepção foi abalada com as correntes migratórias contemporâneas. Hoje, em um Estado, coexistem pessoas de nacionalidades, culturas, línguas e etnias diferentes, o que leva a discussão do problema da concessão ou não da cidadania a estrangeiros. Outro exemplo é a existência de um bloco de países que se unem e conferem uma cidadania comum, como a união europeia, ultrapassando a cidadania nacional.

E como último modelo, temos o cidadão moderno, como o indivíduo que tem um vínculo jurídico com o Estado, sendo que a relação do indivíduo não é com outro indivíduo (como no modelo feudal, monárquico ou tirânico), nem com um grupo

(como ocorre com a ideia de nação), mas com a ideia de Estado. Neste modelo o cidadão é o portador de direitos e deveres fixados por uma determinada estrutura legal que lhe confere, ainda, a nacionalidade (CLOVIS GORCZEWSKI, 2011, p. 26).

Percebe-se que as sociedades foram repensando e modificando seu conceito de cidadania à medida que novas possibilidades e necessidades se incorporam ao seu cotidiano. A própria noção de mundo se ampliou, a natureza foi transformada, e os interesses das classes dominantes foram se conflitando com a dos dominados, gerando tensões que estabeleceram novos direitos.

Diante disso, uma questão inicial a ser enfrentada é tentar ultrapassar a barreira de se expor noções com o fim de compreender o que é cidadania de uma forma estática ou estratificada. Não podendo, portanto, se entender a cidadania apenas como um estado passivo no sentido de gozar os direitos conquistados ou concedidos de cima para baixo (PAULO MARTINEZ, 1996, p. 24).

Isso se faz necessário exatamente porque a cidadania não pode ser percebida de forma definitiva e acabada, pois ela se realiza na atividade, no processo frequente de conquista e defesa, construção e expansão, tanto no campo do direito quanto nas condições concretas da existência, no plano ético e cultural, no interesse individual e no coletivo (PAULO MARTINEZ, 1996, p. 24).

Existe uma multiplicidade de estudos e significados para o tema da cidadania, três delas possuindo grande destaque: a teoria de Marshall sobre os elementos de cidadania; a abordagem de Tocqueville/Durkheim acerca da cultura cívica e a teoria Marxista/Gramsciana sobre a sociedade civil (LISTZ VIEIRA, 2001, p. 34). Para os nossos propósitos, trabalharemos com as análises feitas por Thomas Marshall que, em 1949, propôs a primeira teoria sociológica da cidadania, desenvolvendo os direitos e obrigações inerentes à condição de cidadão.

### 3.1 ELEMENTOS DA CIDADANIA

Para entendermos melhor a conceituação de cidadania, tomamos a concepção de Thomas Marshall, que continua a ser o referencial teórico

fundamental para a concepção sobre cidadania na sociedade contemporânea. Para ele cidadania é um

[...] status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o status são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao status. Não há nenhum princípio universal que determine o que estes direitos e obrigações serão, mas as sociedades nas quais a cidadania é uma instituição em desenvolvimento criam uma imagem de uma cidadania ideal em relação à qual o sucesso pode ser medido e em relação à qual a aspiração pode ser dirigida (1967, p. 76).

A cidadania, portanto, representa essencialmente uma espécie de igualdade formal, mesmo em um sistema de desigualdade econômica estratificado em classes sociais, como a analisada pelo autor. A sua origem e evolução, mesmo ocorrendo em uma sociedade capitalista, caracterizada pelas desigualdades, se fundamentou em uma igualdade básica. Todos aqueles que possuíssem o “status” tinham direitos e obrigações iguais, garantidos pelos direitos mínimos estabelecidos.

Em seu clássico estudo sobre a construção da cidadania, Marshall (1967, p. 64) aponta uma sequência de direitos e obrigações que são inerentes à condição de cidadão, fazendo uma análise das relações entre a cidadania, a sociedade e os órgãos institucionais que garantem o seu exercício. O autor sustenta que a construção da cidadania não pode ser encarada como um bloco único de direitos e deveres, mas como um processo de conquista natural de direitos pelos cidadãos.

Para Marshall (1967, p. 63), a cidadania é constituída de três elementos básicos, a tipologia dos direitos da cidadania, englobados pelos direitos civis, direitos políticos e direitos sociais. Como ele mesmo explica em sua obra, *Cidadania, classe social e status*, o conceito de cidadania foi dividido em três partes. Mas a análise nesse caso não é ditada apenas pela história é também determinada pela lógica<sup>9</sup>. A cada um desses elementos corresponde um conjunto de direitos pertencente a um estágio distinto do desenvolvimento civilizatório.

Os direitos civis conquistados no século XVIII, com as Revoluções Francesa e Industrial, dizem respeito aos direitos necessários à liberdade individual que, para

---

<sup>9</sup> Podemos considerar que a apresentação dos direitos de cidadania, proposto por Marshall, segue uma sequência histórica e também lógica, pois ampliava no tempo as reivindicações de direitos. Primeiro, os direitos da sociedade civil, como a propriedade e liberdade; depois, exigir o reconhecimento como membro de um corpo político; para, enfim, postular os direitos de cidadania social.

ser garantida, pressupõe a existência de um sistema de justiça independente, além da tutela estatal sobre esses direitos. Eles englobam direitos fundamentais, tais como: liberdade de imprensa, de pensamento e de fé, o direito à propriedade e a igualdade perante a lei (THOMAS MARSHALL, 1967, p. 63).

De seu lado, os direitos políticos, alcançados no século XIX, referem-se ao direito de participar no exercício do poder político, diretamente ou da forma representativa. Neste momento, velhos direitos (direito de voto) são estendidos a novos setores da população, antes privilégio de uma classe dominante economicamente forte.

Além de votar e ser votado, os direitos políticos compõem a possibilidade de associar-se para demandar politicamente e o livre acesso aos cargos da arena política, como o direito à livre associação e reunião, de organização política e sindical, de participação política e eleitoral, do sufrágio universal.

Já os direitos sociais, conquistados no século XX, a partir da participação mais ativa nas comunidades locais, pelas lutas do movimento operário e sindical, são aqueles que permitem a abrangência de todos na riqueza produzida na sociedade, englobando o direito à educação, saúde, trabalho, previdência, moradia. São todos os direitos que garantem acesso aos meios de vida e bem-estar social (THOMAS MARSHALL, 1967, p. 63).

Deste modo, a cidadania explicitada por Marshall ganhou um princípio de igualdade, na medida em que o autor focalizou a atribuição de direitos e deveres comuns a toda a população pertencente a um Estado-Nação, uniformizando-os e generalizando-os (ALMEIDA ARAÚJO, 2008, p. 80).

Como bem salientou o autor, “a igualdade implícita no conceito de cidadania, embora bem limitado em seu conteúdo, minou a desigualdade do sistema de classe, que era, em princípio, uma desigualdade total” (THOMAS MARSHALL, 1967, p. 76). Nesta perspectiva, a intenção é de extinguir a predominância de certos grupos sociais sobre outros, funcionando a cidadania como um mecanismo de integração social.

Inicia-se uma ideia de cidadania que tem, como pressuposto, o reconhecimento por parte do Estado de uma série de direitos aos indivíduos que o integram. São direitos que originam a cidadania do Estado liberal baseados nos direitos civis e políticos, estes últimos envolvendo a participação dos indivíduos nos

destinos da sociedade, votando e sendo votados. No entanto, direitos civis e políticos não garantem a cidadania sem os direitos sociais, os quais possibilitam a participação do indivíduo na riqueza coletiva (CADEMARTORI, 2007, p.70).

Marshall entendia que a cidadania era o principal elemento de mudança social e a conquista dos direitos, uma prerrogativa para a conquista da cidadania. Para a teoria de Marshall, a existência de um suporte institucional estatal, com base em políticas públicas de serviços sociais e educacionais, é fundamental para a existência da cidadania ampliada que tivesse impacto sobre as desigualdades sociais (THOMAS MARSHALL, 1967, p. 75).

Nesse sentido, temos de destacar, desde logo, que o exercício de certos direitos, como a liberdade de pensamento ou de voto, não geram automaticamente o gozo de outros direitos. O exercício do voto não garante a existência de governos atentos aos problemas básicos da população nem a resolução dos problemas sociais. Isto quer dizer que a cidadania inclui várias dimensões e que algumas podem estar presentes sem as outras (MURILO DE CARVALHO, 2012, p. 09).

Assim, esta concepção, tal como concebeu Marshall, foi criticada por alguns autores, por expor uma visão ocidentalizada e linear da história, sendo uma mera descrição da evolução dos direitos sociais na Inglaterra, não se preocupando em destacar o papel das classes e movimentos sociais na luta para promover os direitos da cidadania.

Por isso, diversos autores analisaram a cidadania a partir das suas realidades nacionais, acrescentando algumas nuances à concepção proposta por Thomas Marshall. Murilo de Carvalho (2012, p. 11), após fazer uma breve síntese da teoria de Marshall, observa que o surgimento sequencial dos direitos sugere que a cidadania, como fenômeno histórico, pode trazer semelhanças, na tradição ocidental, dentro da qual a brasileira está inserida, pelo menos no seu ponto de chegada, que é o ideal de cidadania plena.

No entanto, se percebeu que a história mostra que não existe apenas um caminho para a cidadania; os caminhos são distintos e nem sempre seguem linha reta. Ademais, podem existir desvios e retrocessos não previstos por Marshall. No entanto, isso não desmerece a sua teoria. Murilo de Carvalho (2012, p. 11) apenas ressalta que o percurso inglês, que serviu de base para a teoria de Thomas

Marshall, foi apenas um, entre outros, destacando que a França, a Alemanha e os Estados Unidos seguiram seus próprios caminhos.

### 3.2 FACES DA CIDADANIA

Para melhor entendimento do que se apresenta atualmente como cidadania, Adela Cortina (2005, p.139) traz alguns aspectos básicos que não podem ser separados da noção de cidadania. Seja qual for o sentido que se empreste ao termo, este deve, no mínimo, integrar um *status legal* (um conjunto de direitos), um *status moral* (um conjunto de responsabilidades) e uma *identidade*, pela qual uma pessoa sente-se integrada a uma sociedade.

Assim sendo, o estatuto de cidadania implicaria ainda em assunção de deveres e responsabilidades que devem ser cumpridos. Em outras palavras, se os cidadãos de uma democracia teriam a segurança para usufruírem de seus direitos, então deveriam assumir, também, responsabilidade em cumprir certos deveres para com uma sociedade. Para Fátima Amaral (1996, p. 14), cidadania refere-se ao cidadão que goza de seus privilégios e está obrigado a cumprir seus deveres.

Portanto, o Estado teria que transformar uma cidadania acostumada a receber em uma cidadania acostumada a participar, assumindo responsabilidades. Lizst Vieira (2001, p. 35) conclui que a cidadania é constituída tanto por direitos passivos de existência, legalmente limitados, como por direitos ativos, que propiciam a capacidade presente e futura de influenciar o poder político. Em outras palavras, ser cidadão seria, também, ter acesso à decisão política, ser um possível governante, um homem político.

O cidadão, então, é aquele que tem direito não apenas de eleger representantes, mas de participar diretamente dos negócios da cidade. O cidadão, além de ser alguém que exerce direitos, cumpre deveres ou goza de liberdades em relação ao Estado, é também titular, ainda que parcialmente, de uma função ou poder público (VICTORIA BENEVIDES, 1994, p. 09). O exercício pleno da cidadania ocorre a partir de um processo permanente de criação e de recriação de novos

direitos, construídos pelos cidadãos, a partir da garantia de direitos civis, políticos e sociais.

Ladislau Dowbor (2001, p. 25) pondera sobre a importância dessa prática de cidadania para o desenvolvimento da modernidade, já que este modelo não se conquista com passo de mágica. Implica uma visão política, de que participar na construção do seu espaço de vida, mais do que receber presentes das “autoridades”, constitui uma condição essencial da cidadania. Implica uma visão institucional, menos centrada nas hierarquias das autoridades, e mais aberta para a colaboração, com espaços para elaboração de consensos e os processos horizontais de interação.

Com a reflexão de cidadania engajada com a participação do cidadão na vida política da sua comunidade, se faz necessário que a comunidade esteja integrada para que, a partir da partilha de um sentimento de comprometimento do cidadão com o bem-estar coletivo, a cidadania passe de um mero *status* para um sentimento de obrigação para com o bem comum, garantindo a coesão do grupo em torno de um item comum a todos, configurando uma identidade coletiva.

Para Darcísio Corrêa,

[...] pode-se falar em cidadania como representação universal do homem emancipado, fazendo emergir a autonomia de cada sujeito histórico, o que significa um processo de lutas por espaços políticos na sociedade a partir da identidade de cada sujeito. Dito de outra forma, a cidadania significa a realização democrática de uma sociedade, compartilhada pelos indivíduos a ponto de garantir a todos o acesso ao espaço público e condições de sobrevivência digna tendo como valor – fonte a plenitude da vida (2010, p.24).

A questão da identidade reflete a força da incorporação social de grupos e indivíduos ao contexto social e do conjunto de condições que são desenvolvidas para a luta social. Adela Cortina (2005, p.171) reforça que a cidadania, além de garantir direitos e deveres, edifica uma sociedade baseada em valores como: identidade, solidariedade e participação. O exercício da cidadania garantiria o engajamento dos indivíduos em favor de seus interesses, tornando o cidadão detentor de virtudes, integrado a um todo maior, que seria a comunidade.

Para usar a expressão de Rousseau (1999, p.71), o indivíduo não passa a fazer parte apenas de uma sociedade juridicamente constituída, ele participa de um

“corpo moral”. Desse modo, a aderência a um corpo moral implica necessariamente o alinhamento da subjetividade individual a essa moral e o partilhamento de um modo comum de atribuir significados aos atos sociais, comungando-se com uma certa forma de ser socialmente (CÉSAR CAVALCANTI, 2006, p. 89).

Adela Cortina conclui que

O conceito de cidadania permite estabelecer um elo entre os sentimentos de qualquer pessoa e os valores e normas que consideramos humanizadores, a cidadania sintoniza dois dos mais profundos sentimentos racionais: o de pertencimento a uma comunidade e o de justiça dessa mesma comunidade (2005, p.19).

Nesse sentido, a autora (2005, p. 27) afirma que “o fato de se saber e de se sentir cidadão de uma comunidade, pode motivar os indivíduos a trabalharem por ela”. Por isso a sociedade deve se organizar para conseguir gerar em cada um de seus membros o sentimento de que pertence a ela (ADELA CORTINA, 2005, p. 20).

A participação na sociedade pode apresentar efeitos democráticos, pois fortalece os mecanismos representativos e induz um aprendizado para a própria participação, criando habilidades políticas. O sentimento de pertencimento, de que está integrado e inserido em uma comunidade, desperta o papel político no cidadão e o desejo de trabalhar para os interesses coletivos, fornecendo a ele consciência do seu papel enquanto agente transformador da realidade em que vive.

Assim, é fundamental acrescentar ao conceito de cidadania uma dimensão política, que leva o cidadão a construir coletivamente as condições materiais da sua dignidade humana. Neste contexto, se faz necessário, a partir de então, a conscientização do indivíduo para atuar no papel de agente político, fazendo com que o sujeito some seus esforços aos demais, por meio da organização, da mobilização, da presença em torno dos interesses sociais, e transforme a essência da movimentação social em objetivos políticos, conquistando, como direitos, antigas reivindicações (MOURA ANDRADE, 2003, p. 18).

Neste contexto, a ideia de cidadão passa a ser compreendida não apenas como aquele que participa dos negócios da cidade, mas como aquele que interage com o meio em que vive, que se interessa por um melhor desenvolvimento, não apenas econômico, mas, principalmente, social (COPELLI COPATTI, 2010, p. 87).



Nesse sentido, Victoria Benevides (1991, p.20), distingue a cidadania passiva, aquela que é concedida pelo Estado, como um favor, da cidadania ativa, aquela que institui o cidadão como portador de direitos e deveres, mas essencialmente criador de direitos, para abrir novos espaços de participação política. Essa cidadania ativa supõe a participação popular como possibilidade de criação, transformação e controle do poder, ou dos poderes.

Essa ideia parece bastante apropriada aos objetivos deste trabalho, pois incorpora as dimensões acima enunciadas de uma nova cidadania e enfatiza a imprescindibilidade da participação popular na sua construção, assim como a necessidade de uma profunda alteração das relações entre o Estado e a sociedade na construção de espaços públicos.

### **3.2.1 Democracia e cidadania**

A cidadania ocupa um papel central na construção do Estado Democrático de Direito, já que o mesmo não pode prescindir da participação popular como fonte legitimadora do poder político (SIDNEY GUERRA, 2012, p. 46). Em uma democracia, a fonte de toda autoridade e a base legítima de todo poder é o corpo coletivo do povo, os cidadãos da política. Não há soberania popular dos cidadãos e do governo pelo consentimento dos governados, sem um pleno e igual sistema político.

Nesse sentido, o conceito de cidadania tem, como ideia essencial, a vinculação com o princípio democrático. Por isso, pode-se afirmar que, sendo a democracia um conceito histórico que evolui e se enriquece com a evolução dos tempos, assim também a cidadania ganha novos contornos com a evolução democrática (AFONSO DA SILVA, 1999, p. 10).

A evolução do modelo estatal nos permite examinar que os pilares de um Estado Democrático não podem estar baseados na sobreposição do ente estatal sobre os cidadãos. É preciso que sociedade e Estado interajam, criem instrumentos que possam atender as demandas da sociedade de forma mais eficiente e eficaz, onde os cidadãos sintam-se responsáveis pelo seu futuro coletivo, pelo futuro de todos, e que o Estado entenda que através dos próprios cidadãos poderá ser um Estado realmente democrático (COPELLI COPATTI, 2010, p.86).

A propósito disso, leciona Regina Quaresma (2006, p. 130): “Uma ideia essencial no conceito de cidadania consiste na sua vinculação com o princípio democrático”. A cidadania, assim considerada, consiste na conscientização de que o Estado democrático não mais se sustenta sem ter como centro a dignidade da pessoa humana e os direitos humanos.

O que parece urgente não é apenas a extensão da democracia, mas reformas substanciais para remover obstáculos sociais e econômicos que impedem a cidadania<sup>10</sup>. Segundo Marilena Chauí (2008, p.75), a efetivação da cidadania significa necessariamente conquista e consolidação social e política. A cidadania e a democracia, portanto são institutos correlatos que se fortalecem e se ampliam mutuamente. A partir da ampliação do conceito democrático que ocorre com a descentralização dos centros de poder, o cidadão se torna detentor de uma parcela de poder legítimo e se fortalece enquanto cidadão ativo.

Uma cidadania organizada leva ao Estado suas necessidades e possibilita a obtenção de conquistas, uma elevação do interesse dos indivíduos, agora cidadãos, pelas coisas que lhe são próximas, pelo desenvolvimento de seu ambiente social, fazendo com que este interesse possibilite, também, uma confiança recíproca entre as pessoas e um maior grau de participação social (COPATTI, 2010, p.86).

Conhecer essa dinâmica e as forças que a influenciam torna o cidadão mais eficaz em sua participação política, sendo indispensável à transformação dos valores necessários a essa nova prática de cidadania (MOURA ANDRADE, 2003, p.18). Assim, a democracia propicia, pelo modo mesmo do seu enraizamento, uma cultura da cidadania, à medida que só é possível a sua realização através do cultivo dos cidadãos (MARILENA CHAUI, 2008, p.75).

Um dos papéis importantes nesse processo é atribuído às manifestações populares, que são de grande valia nos processos de tomada de decisão, já que a ação política isolada não acarreta os resultados almejados pelos seguimentos da sociedade civil que a promovem. E essas forças e poderes, com seus mecanismos próprios influenciam e propulsionam a dinâmica governamental (MOURA ANDRADE, 2003, p.18).

A cidadania exige instituições, mediações e comportamentos próprios, constituindo-se na criação de espaços sociais de lutas e na definição de instituições

<sup>10</sup> Não há como sustentar a democracia e a cidadania sem a que haja igualdade política e igualdade real de um povo. O exercício desses valores devem ocorrer para que seja propiciada a justiça social.

permanentes para a expressão política, tais como: partidos, legislação e órgãos do poder público (VICTORIA BENEVIDES, 1994, p. 09).

Além disso, essa possibilidade de participação direta, no exercício do poder político, confirma a soberania popular como elemento essencial da democracia e confere centralidade ao papel do direito e da cidadania na construção de um Estado democrático, pois reforça a ideia de que a cidadania não se resume somente à participação através do processo eleitoral, mas, sim, à cidadania como construção de poder, de forma a influenciar na vida da comunidade.

O modelo democrático de Estado, em que o objetivo da democracia é dar poder ao eleitorado para que eleja seus representantes, não pode mais ser adotado como absoluto, porque serve como um promotor de desigualdades, exaspera as competições eleitoreiras e faz com que o povo abra mão da sua capacidade decisória, entregando-a para um governo, muitas vezes desconectado da realidade.

### 3.3 RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE

A construção de cidadania ativa, a partir de práticas participativas ocorridas tanto nas organizações da sociedade como da ação indutora do Estado, cria uma sinergia capaz de alterar substantivamente a relação entre Estado e sociedade (CARVALHO PONTUAL, 2000, p.03). A emergência da recomposição deste novo modelo de cidadania necessita da reativação da esfera pública, com a reelaboração para uma nova contratualidade social, em que os indivíduos possam agir de forma coletiva, deliberando sobre assuntos comuns que afetam a comunidade política, resgatando o valor do espaço público.

Segundo Lizst Vieira (2001, p. 72), a prática da cidadania depende de fato da reanimação da esfera pública, pois ela é “essencial para a constituição da identidade política baseada em valores de solidariedade, autonomia e do reconhecimento da diferença”, e, ainda, é importante para alcançar uma ação política efetiva, com a contribuição de cada indivíduo nas decisões que afetam o bem-estar da comunidade, viabilizando a construção do exercício e da influência da sociedade civil nas decisões públicas.

Nos países da América Latina, bem como nos países democráticos centrais, o conceito de sociedade civil passa a assumir um lugar de destaque, a partir da década de 70. No primeiro caso, devido principalmente à insurgência de movimentos sociais que fazem oposição aos regimes autoritários; e, no segundo, às manifestações de protesto e defesa frente ao crescente processo de burocratização e regulação social promovidas pelos modelos de *Welfare State* (LIGIA LUCHMAN, 2007, p. 25).

No Brasil não foi diferente. A sociedade brasileira, profundamente marcada pela experiência autoritária do regime militar instalado em 1964, experimenta a partir da década de 70, um significativo ressurgimento, se colocando contra o regime militar e seu Estado autoritário, reivindicando o retorno da democracia e se difundindo no âmbito da resistência ao regime militar<sup>11</sup>. É nesse contexto que se readquire o conceito de “sociedade civil” para o pensamento acadêmico, mas é, nas décadas de 80 e 90, que se debatem a sua viabilidade teórica e a prática do conceito.

### 3.3.1 O papel da sociedade civil

É desse esforço de tornar o mundo comum visível e operar mudanças mais concretas que surgiu a sociedade civil, contrapondo-se ao Estado e ao mercado. O conceito de sociedade civil aparece para diferenciar Estado e mercado, direito privado e direito público, relacionar os indivíduos sem a intermediação do Estado e reconhecer as instituições que estão compreendidas entre os indivíduos e o Estado, marcada como uma esfera de interação social que revigora a importância da reconstrução da solidariedade (ADEMIR OLIVEIRA, 2011, p.11).

Não obstante os vários significados da expressão sociedade civil, Norberto Bobbio (1998, p. 1208) salienta que coube ao sistema de necessidades elaborado por Hegel atestar a precedência de tratamento da sociedade civil como uma realidade anterior e, portanto, distinta da sociedade política do estado. A sociedade civil não coincide mais com o Estado, mas constitui um dos seus momentos preliminares. De outro lado, a Karl Marx (apud BOBBIO, 1998, p.1209) competiu

---

<sup>11</sup> Neste momento não era questionado como se apresentava a sociedade civil no Brasil, se ela realmente existia. O importante era dar o suporte para o confronto com o regime militar.

explicar que a sociedade civil seria o espaço onde têm lugar as relações econômicas, ou seja, as relações que caracterizam a estrutura de cada sociedade, a base real sobre a qual se elevaria a superestrutura jurídica e política denominada Estado.

No entanto, deve-se a Antonio Gramsci a consolidação da expressão sociedade civil, que é empregada no sentido de hegemonia política, até mesmo para as classes subalternas, enfatizando a importância da ideologia, da cultura e do consenso nessa esfera (NORBERTO BOBBIO, 1998, p.1209). A sociedade civil é considerada como o lugar do qual se pode alavancar uma radical mudança política, uma plataforma para a conquista do poder político e um mecanismo para transformar o Estado, mudando todas suas estruturas de poder e dominação (CLOVIS GORCZEVSK, 2011, p.130).

Contudo, para o presente trabalho, cabe destacar o sentido moderno de sociedade civil. A conceituação sugerida por Habermas é importante para refletir o atual significado da expressão. Para o autor, a sociedade civil é entendida como uma esfera das relações entre indivíduos, entre grupos, entre classes sociais, que se desenvolvem à margem das relações de poder e que se caracterizam como instituições estatais, as quais apreendem os problemas sociais que repercutem nas esferas privadas e os conduzem, a seguir, para a esfera pública política.

Para o autor “o núcleo da sociedade civil forma uma espécie de associação que institucionaliza os discursos capazes de solucionar problemas, transformando-os em questões de interesse geral no quadro de esferas públicas” (JÜRGEN HABERMAS, 1997, p. 99). A institucionalização dos discursos funciona como uma antena sensível aos temas que estão percorrendo as esferas da família, do trabalho, da vida cotidiana dos sujeitos (ADEMIR OLIVEIRA, 2011, p 128).

Assim, a sociedade civil busca traduzir as experiências privadas em apelos políticos válidos e discutíveis na esfera pública mais geral, capaz de modificar as decisões tomadas nos centros do poder, ocupando um lugar fundamental para a expansão da democracia, através do exercício e controle do poder e da influência nas instâncias do poder local na esfera pública geral (ADEMIR OLIVEIRA, 2011, p. 128).

Nesse sentido, cabe destacar que é, sobretudo, no plano dos governos locais, que se desenvolvem, hoje, as práticas mais fecundas de realização de

políticas sociais eficientes, entendidas como aquelas capazes de promover uma redistribuição da renda e uma efetiva democratização da relação do Estado com a sociedade civil (CARVALHO PONTUAL, 2000, p.04).

Para Norberto Bobbio (1998, p. 1210), a organização da sociedade civil é esperada como solução das crises que ameaçam a existência do Estado, pois, nesses espaços de organização da sociedade civil, é onde se formam outras fontes de legitimidade e de consensos. O ponto de partida da prática democrática passa a ser a própria sociedade, vista como origem do poder. Isto supõe uma cultura política e uma aprendizagem que devem ser processualmente constituída por sucessivas experiências de governo e poder (TARSO GENRO, 2003, p.20).

### **3.3.2 Redefinição do espaço público**

Nos últimos anos, temos presenciado mudanças significativas nas formas de ação coletiva e de ocupação do espaço público por um conjunto diversificado de atores e associações, criando um polo distinto da sociedade política, para satisfação de necessidades e constituição de novas identidades. Enquanto a representação fica a cargo da sociedade política, uma estrutura de “campanha” expressa o poder de veto último da sociedade civil (LISZT VIEIRA, 2001, p.77).

Neste processo de redefinição das relações entre Estado e sociedade civil, opera-se também uma reformulação nas relações entre o público e o privado, apontando para uma nova compreensão da constituição de espaços públicos (CARVALHO PONTUAL, 2000, p. 03). Guilherme Tenório ressalta que “é pelo esforço comum de seus concidadãos, por meio de espaços públicos decisórios, que determinado espaço geográfico obterá o seu desenvolvimento social, econômico, político, cultural e ambiental” (2005, p. 44).

Silva Telles (1994, p.100) registra que uma sociedade é considerada emergente quando não se estrutura simplesmente nas regras que organizam interesses privados, mas uma sociedade na qual as relações sociais são mediadas pelo reconhecimento de direitos e representação de interesses, de tal forma que se torne factível a construção de espaços públicos que confirmam legitimidade aos

conflitos e nos quais a medida de equidade e a regra de justiça venham a ser alvo de debate e de permanente negociação.

A técnica de ampliação dos espaços públicos como uma estrutura da construção democrática na sociedade brasileira não apresenta uma linearidade, mas está imersa em uma série de contradições e fragmentações (PEREIRA FERRIZ, 2009, p. 03). Isso se deve ao movimento de distanciamento histórico entre a sociedade civil e o Estado. Neste distanciamento, prevaleceu, durante muito tempo, “a conhecida visão da sociedade civil como polo de virtude e do Estado como a encarnação do mal” (EVELINA DAGNINO, 2002, p. 281).

Para Lisztz Vieira

a reconstrução do espaço público acontece dentro de uma perspectiva emancipatória, contemplando procedimentos racionais, discursivos, participativos e pluralistas, que permitam aos atores da sociedade civil um consenso comunicativo e uma autorregulação, fonte de legitimidade das leis. Este modelo de esfera pública propicia debates públicos que geram decisões coletivas que legitimam a democracia (2001, p. 65).

Nesse sentido, temos como característica central da esfera pública a participação igualitária e pública de um sujeito plural que discute os problemas a partir de um processo comunicativo ou dialógico, onde prevalece a autoridade do melhor argumento, com ampliação e/ou incorporação de novos temas, problemas e questões que passam a ser objeto de uma discussão pautada na argumentação racional de caráter público (LIGIA LUCHMAN, 2007, p. 23)

O espaço público, portanto, é um espaço intersubjetivo, enquanto espaço que existe e é sustentado em função da pluralidade e da diversidade humana, onde o público pode-se representar socialmente, em uma arena pública e lócus de discussão e interação social, introduzindo a noção de transparência e da realização da prestação de contas, encontrando sua expressão no diálogo e no conceito habermasiano de ação comunicativa, que se caracteriza por seus argumentos e discursos voltados para a prática da razão.

O conceito de Habermas, de espaço público, permite a ocorrência de debates públicos em torno dos interesses coletivos, no qual as pessoas podem discutir sobre suas próprias ideias de forma aberta, possibilitando uma ação comum a partir do princípio do discurso (LIZST VIEIRA, 2001, p. 65).

Assim, tais espaços se caracterizam como palco para discussões e debates das questões sociais que são trazidas à tona por indivíduos ou pela coletividade, permitindo “a institucionalização das pluralidades nas sociedades civis modernas e a possibilidade de consenso mediante procedimentos comunicativos exercidos na esfera pública, fornecendo os critérios éticos de regulação dos discursos práticos” (LIZST VIEIRA, 2001, p. 64).

Para Habermas, são necessárias três ações fundamentais para o estabelecimento desta nova esfera pública: a lógica do argumento, a razão intersubjetiva e a ação social comunicativa<sup>12</sup>. A esfera pública, neste sentido, é plural, constituída por espaços de compreensão de pessoas – a literatura, a cultura, a conversação, a política, a cidade. Esses espaços, tornados públicos, passam a ser palco do raciocínio público provindo das subjetividades da sociedade, que, por meio da argumentação de ideias, estabelecem um contato social que pretende a manutenção de seus interesses e o entendimento desta mesma esfera pública (CIBELE CHERON, 2006, p. 39).

No modelo discursivo proposto por Habermas, “a esfera pública atua como instância mediadora entre os impulsos comunicativos gerados na sociedade civil e as instâncias que articulam, institucionalmente, as decisões políticas” (LIZST VIEIRA, 2001, p. 87), gerando um espaço diferenciado de integração e formação social de opiniões e demandas da sociedade integralizada, a partir dos discursos coletivos da sociedade e do exercício deliberativo e intersubjetivo da comunicação sociopolítica (MONTENEGRO DE LIMA, 2011, p. 216).

A reconstrução deste espaço, dentro de uma perspectiva emancipatória, permite aos atores da sociedade civil um consenso comunicativo e uma autorregulação, fonte da legitimidade das leis (LISZ VIEIRA, 2001, p. 64)

Rachel Raichelis, na Introdução do seu trabalho acerca do significado de esfera pública, alusivo aos canais institucionais de interlocução entre sociedade civil e poder público, afirma:

A concepção de esfera pública baseia-se na ideia de que sua constituição é parte integrante do processo de democratização, pela via do fortalecimento do Estado e da sociedade civil, expresso fundamentalmente pela inscrição dos interesses das majorias nos processos de decisão política. Inerente a

---

<sup>12</sup> A teoria da ação comunicativa, proposta por Habermans, necessita de um sistema linguístico. A linguagem vai ser o meio em que ocorrem as interações.



tal movimento, encontra-se o desafio de construir espaços de interlocução entre sujeitos sociais que imprimam níveis crescentes de publicitação no âmbito da sociedade política e da sociedade civil, no sentido da criação de uma nova ordem democrática valorizadora da universalização dos direitos da cidadania. (1998, p.25)

Esta nova esfera pública não estatal, que incide sobre o Estado, com ou sem suporte de representação política tradicional, é, acima de tudo, uma abstração que tem como principal característica garantir o debate público sobre temas de interesse da sociedade. Sendo constituída por milhares de organizações locais, regionais, nacionais e internacionais, que promovem sua autoorganização por interesses particulares, podem ser mediadoras da ação política direta dos cidadãos, sob seu controle, sem amarrar-se ao direito estatal que regula a representação política (TARSO GENRO, 2011, p.03).

Assim, o conceito de esfera pública tem, desde sua origem, uma característica central ligada ao debate democrático contemporâneo. É uma instância deliberativa onde o cidadão é capaz de exercer seus direitos sem intermediação do Estado, dentro do qual os indivíduos interagem uns com os outros, debatem as decisões tomadas pela autoridade política e apresentam demandas em relação ao Estado. No interior de uma esfera pública democrática, as pessoas discutem e deliberam sobre questões políticas e adotam estratégias para tornar a autoridade política sensível às suas deliberações (CARLA SALES, 2005, p. 241).

No entanto, estes novos espaços públicos muitas vezes são emperrados pela presença de vontades distintas. Por um lado, “pela resistência dos Executivos em compartilhar o poder sobre as decisões referentes às políticas públicas”; por outro, “pela insistência daqueles setores da sociedade civil em participar efetivamente dessas decisões e concretizar o controle social sobre elas” (EVELINA DAGNINO, 2002, p. 282).

Contudo, a política não pode mais ser vista como atributo das elites, tornando indispensável a adoção de mecanismos e métodos que fortaleçam a participação, assegurando a todos a igualdade de acesso ao espaço público. Cabe assinalar que a referida reflexão está fortemente nutrida pelas práticas participativas emergentes na sociedade civil, pela experiência dos movimentos sociais e pela intervenção de distintos atores junto aos diversos mecanismos de participação

popular e de interlocução pública junto ao Estado, que vêm sendo experimentadas, sobretudo no âmbito dos governos locais (CARVALHO PONTUAL, 2000, p.13).

Esses processos estão sendo enfrentados por resistências, iniciativas de base, inovações comunitárias e movimentos populares que procuram reagir à exclusão social, abrindo espaços para a participação democrática, para a edificação da comunidade, para alternativas às formas de dominação de desenvolvimento e conhecimento. Em suma, para a inclusão social (SOUZA SANTOS, 2005, p. 457).

Para Liszt Vieira,

As organizações da sociedade civil que cumprem funções públicas percebem sua prática como inovadora na articulação de uma nova esfera pública social, e se consideram precursoras de uma nova institucionalidade emergente. O Estado, o mercado, as corporações e os partidos não seriam suficientes para a articulação e ampliação da esfera pública como um todo, nem seriam adequados para a construção de uma nova institucionalidade social-pública. Ao contrário, a pressão de uma esfera social-pública emergente é que poderia reformar e democratizar efetivamente o Estado, o mercado, as corporações e os partidos (2012, p. 09).

O que se pretende não é apenas pressionar o Estado para reivindicar direitos, mas modernizar a própria sociedade civil, decompondo as estruturas tradicionais de dominação, exclusão e desigualdade que se encontram enraizadas nas instituições, mesmo fora do aparelho de Estado, como ocorre nas normas, valores e identidades coletivas, baseadas em preconceitos de raça, classe e gênero, configurando o que Foucault denomina “micropoderes” (LISZT VIEIRA, 2001, p.79).

### 3.4 CIDADANIA NO BRASIL

De forma precípua, é preciso destacar que a cidadania no Brasil foi construída de maneira diversa da proposta por Marshall, que segue o modelo inglês. O surgimento sequencial de direitos no nosso país seguiu um caminho distinto, que, segundo Murilo de Carvalho (2012, p.11), possui pelo menos duas diferenças importantes. A primeira refere-se a maior ênfase do direito social em relação aos outros, e a segunda diz respeito à alteração na sequência em que os direitos foram adquiridos, tendo o social precedido os demais.

## Com as palavras do autor

Aqui, primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular. Depois vieram os direitos políticos, de maneira também bizarra. A maior expansão do direito do voto deu-se em outro período ditatorial, em que os órgãos de representação política foram transformados em peça decorativa do regime. Finalmente, ainda hoje muitos direitos civis, a base da sequência de Marshall, continuam inacessíveis à maioria da população. A pirâmide de direitos foi colocada de cabeça para baixo (MURILO DE CARVALHO, 2012, p. 219).

Esta alteração da lógica da cidadania afetou a sua natureza, e como se pode perceber, os direitos no Brasil não foram uma conquista dos cidadãos a partir de um movimento revolucionário, mas resultado da ação do Estado que os concedeu a parcelas da população. Diante disso, o Estado, como criador dos direitos, desenvolveu entre nós uma cultura política em que ele é o principal sujeito da sociedade, aquele que distribui favores e benefícios, sem a intermediação da representação política e com o conseqüente enfraquecimento do associativismo e do jogo político entre os grupos e classes sociais.

Para Sousa Santos,

a consequência desta longa tradição autoritária com a predominância de um modelo de dominação oligárquico e patrimonialista foi a formação de um Estado, de um sistema político e de uma cultura caracterizados pela marginalização política e social das classes populares, bem como a sua integração através do populismo e clientelismo; e a restrição da esfera pública e sua privatização pelas elites patrimonialistas. A sociedade e a política brasileira são em suma caracterizadas pela predominância do Estado sobre a sociedade civil e pelos obstáculos enormes a construção da cidadania, ao exercício de direitos e à participação popular autônoma (2005, p.458).

Walter Ude (2002, p. 128) partilha das opiniões de Sousa Santos, ao declarar que a história da sociedade brasileira se apresenta marcada por uma relação de dependência com o Estado. Este traço social tem nos impedido de construir uma avaliação coletiva para pensarmos outra forma de organização social, na qual o Estado fosse regulado por decisões provenientes da coletividade.

Diante disso, o processo de construção da cidadania brasileira enfrenta diversas dificuldades, e uma das razões fundamentais está ligada ao período de colonização portuguesa que deixou marcas duradouras, já que, apesar da

proclamação da independência, o país herdou o legado de uma tradição cívica pouco encorajadora, com uma população formada de analfabetos, uma sociedade escravista e uma economia baseada na monocultura e no latifúndio (MURILO CARVALHO, 2012, p. 17).

A história do Brasil, já no seu princípio, é cercada de contradições. Cabe lembrar que a conquista do país pelos portugueses se deu pelo confronto entre sua força e a dos povos nativos das Américas. Os europeus (espanhóis e depois portugueses) impuseram suas vontades por meio de violência e com a utilização da ideologia cristã. A consequência foi o extermínio de milhões de índios pela guerra, escravidão e doenças.

### **3.4.1 Direitos civis negativos**

Conforme Dejalma Cremonese (2007, p. 64), no período colonial, outro ciclo de exploração se sucedeu, baseado na escravidão e no latifúndio. Como a colônia possuía conotação comercial para o colonizador, o Brasil se configurou como latifúndio monocultor e exportador com base escravista. Nesse momento a cidadania, em sua totalidade, foi negada a maioria da população, porém, os mais afetados foram os negros escravos provenientes do continente africano. Para Murilo de Carvalho (2012, p.19), o fator mais negativo para a cidadania brasileira foi a escravidão.

Conforme o autor,

a herança colonial pesou mais na área dos direitos civis. O novo país herdou a escravidão, que negava a condição humana do escravo, herdou a grande propriedade rural, fechada à ação da lei, e herdou um Estado comprometido com o poder privado. Esses três empecilhos ao exercício da cidadania civil revelaram-se persistentes (MURILO DE CARVALHO, 2012, p 45).

Neste sentido, a escravidão e a grande propriedade constituíam empecilhos à formação de futuros cidadãos. Para Murilo de Carvalho (2012, p. 21), tanto os escravos como os senhores não eram cidadãos. Os escravos não possuíam os

direitos civis básicos e os senhores, embora fossem livres, votando e sendo votados, não possuíam o sentido de cidadania, a noção da igualdade de todos perante a lei.

Contudo, os direitos civis beneficiavam poucos; os direitos políticos, menos ainda, e os direitos sociais estavam a cargo da Igreja. Apesar de raras, ocorreram manifestações cívicas durante a Colônia, as revoltas dos escravos, conflitos entre setores dominantes ou reações de brasileiros contra o domínio colonial (MURILO DE CARVALHO, 2012, p.24). Segundo Murilo de Carvalho (2012, p. 25), o período colonial chegou ao fim “com a grande maioria da população excluída dos direitos civis e políticos e sem a existência de um sentido de nacionalidade”.

Os períodos do Império (1822 a 1889) e da República Velha ou Primeira República (1889 a 1930) não trouxeram grandes transformações para a cidadania. A única alteração importante que houve nesse período foi a abolição da escravidão, em 1888, que incorporou os ex-escravos aos direitos civis. Porém, este fato ocorreu mais por pressão externa do que por amadurecimento da própria consciência social da população (DEJALMA CREMOSE, 2007, p. 64).

Murilo de Carvalho completa:

No Brasil, aos libertos não foram dadas nem escolas, nem terras, nem empregos. Passada a euforia da libertação, muitos ex-escravos regressaram a suas fazendas, ou a fazendas vizinhas, para retomar o trabalho por baixo salário. Dezenas de anos após a abolição, os descendentes de escravos ainda viviam nas fazendas, uma vida pouco melhor do que a de seus antepassados escravos (2012, p.52).

O desafio em acomodar essa nova parcela da sociedade é um assunto à parte na história brasileira, porém, o que se evidencia é uma melhoria na área dos direitos civis, para uma parcela considerável de brasileiros que historicamente foram excluídos, e a partir de então passa a ter o “status” de cidadão.

Já a Carta Constitucional de 1824 preconizou os primeiros direitos civis e políticos a um povo ainda fortemente marcado pelos anos de colonização, porém, o voto continuou a ser censitário, demonstrando que a grande propriedade ainda exercia seu poder. Para Murilo Carvalho (2012, p.29), a Constituição outorgada, de 1824, estabeleceu os três poderes tradicionais e criou ainda um quarto poder, o Moderador, privativo do Imperador. Segundo ele, para os padrões da época, a

legislação brasileira era muito liberal, pois ampliava o direito ao voto em relação aos padrões dos países europeus e ainda permitia que os analfabetos votassem.

Deste modo, o fim do período colonial não despertou o sentimento de pertencimento e de identidade nacional, o que contribuiu substancialmente para a pequena relevância que os direitos de cidadania possuíram na organização e na cultura política (GUIMARÃES CORREIA, 2010, p.8). A estruturação do Estado se deu exclusivamente pela vontade da elite portuguesa, e o povo não passou de mero expectador das negociações entre Portugal, Inglaterra e a oligarquia nacional, que resultou na separação entre colonizador e colônia. Assim, a proclamação da República, como a emancipação política, possuiu um caráter golpista e elitista (DEJALMA CREMONESE, 2007, p.71).

Durante a Primeira República, de uma forma geral, o cenário político interno estava dominado pela política café com leite, pelo coronelismo no espaço rural e pelas reivindicações proletárias no espaço urbano, uma vez que uma nova classe social, o operariado, começava a ganhar força, não encontrando um estágio muito avançado em relação ao período monárquico.

O sentimento de unidade nacional, ainda durante a década de 1920, não se fazia presente em toda a sociedade. Configurava-se um Brasil bastante díspar: a população urbana lutando por direitos civis que não se traduziam, de fato, em direitos políticos, enquanto a população rural encontrava-se subjugada a poderes paralelos (GUIMARÃES CORREA, 2010, p. 8).

Os grandes contingentes de ex-escravos permaneceram, após a proclamação da república, sem cidadania, ou melhor, entregue a uma subcidadania. Sem acesso à educação e a outros direitos sociais, essa parte da população ficou à margem da sociedade. Nem mesmo o operariado que passou a existir no meio urbano teve seus direitos sociais reconhecidos. Os episódios de extrema violência da guerra de Canudos (1896-1897) e do Contestado (1912-1916) esclarecem como a noção de direitos civis estava muito longe de serem alcançados.

Em suma, os quase cem anos de Império e Primeira República foram marcados pela restrita participação da população nas decisões políticas, onde os movimentos contra a ordem eram movidos pela reação e não pela ação ou proposição. Não havia propriamente um povo organizado politicamente, nem mesmo um sentimento nacional consolidado. As figuras do coronel e do grande proprietário rural, existentes até os dias atuais, eram os protagonistas da arena política, cabendo

ao povo o papel de mero coadjuvante. Neste cenário precário, era difícil se falar de direitos sociais (DEJALMA CREMONESE, 2007, p.73).

Até os anos 30, a estrutura social, política e educacional era profundamente marcada pela exclusão de muitos. A polarização entre senhores e escravos permaneceu mesmo após a independência e a abolição da escravatura, tendo somente mudado a sua denominação. Apesar de legalmente não mais existir a escravidão, a relação de subordinação e subalternidade da maior parte da população permanecia inalterada.

Somente com a queda do poder oligárquico e a crescente urbanização do país, que iniciaram as primeiras manifestações em prol da ampliação dos direitos civis e políticos para toda a sociedade, as influências internacionais, como o processo crescente de urbanização, industrialização, aumento do operariado, a criação do partido comunista e a semana de arte moderna, bem como a crise da bolsa de valores de nova York, acabaram modificando as relações econômicas e políticas no Brasil.

### **3.4.2 Direitos sociais: a inversão brasileira**

A Revolução de 1930, que proclama Getúlio Vargas como o novo presidente, traz uma alteração bastante significativa em relação aos movimentos anteriores (GUIMARÃES CORREIA, 2010, p.09). Neste momento, a participação popular é visível, e o Brasil vê emergir gradativamente os direitos sociais. Para Murilo de Carvalho, “a partir desta data houve uma aceleração das mudanças sociais e políticas, a história começou a andar mais rápido” (2012, p. 87).

A política de Vargas foi centrada na prerrogativa de estabelecer as relações entre capital e trabalho. O primeiro ato foi a criação, em 1930, do Ministério do Trabalho, que visava o consenso das relações entre empregadores e empregados, substituindo a ideia de luta de classe pela de composição. Foi criado um sistema corporativo, por meio da legislação de sindicalização, a fim de atender a demanda imposta pelos trabalhadores do polo urbano industrial e pela nova ordem produtiva (DOS ANJOS SOUZA, 2005, p. 01).

Na eleição de 1933, os direitos políticos foram ampliados para homens e mulheres maiores de dezoito anos, que agora poderiam votar. No entanto, o gozo desses direitos teve um tempo bastante curto, já que sob a alegação da ameaça comunista e com forte apelo nacionalista, em 1937, foi decretado o Estado Novo, causando novas restrições aos direitos políticos e civis (GUIMARÃES CORREIA, 2010, p. 05).

A ditadura de Getúlio Vargas foi articulada com lideranças das Forças Armadas e com respaldo da Constituição do mesmo ano, por meio da suspensão das prerrogativas democráticas, tendo como justificativa a necessidade da implantação de um regime centralizado e autoritário, devido à crise do capitalismo e o descrédito do modelo de democracia liberal. Esta nova forma de governo objetivava promover a industrialização do país sem grandes abalos sociais, por meio do sistema capitalista moderno.

O modelo contou ainda com a concordância de alguns setores, pois o medo do comunismo se espalhava rapidamente, nos mostrando como a organização popular e os avanços democráticos eram ainda pouco vigorosos. Este processo de difusão do ideal nacionalista e da inculcação dos valores “nacionais” se deu por meio de discurso populista que fez uso de várias instituições, sobretudo da escola e da imprensa, para alcançar os fins determinados (MORAES VILLELA, 2008, p 34).

O grande êxito de Vargas indica que sua política atingiu um ponto sensível da cultura nacional. A distribuição dos benefícios sociais por cooptação sucessiva de categorias de trabalhadores, para dentro do sindicalismo corporativo, achou terreno fértil em que se enraizar. Os benefícios sociais não eram tratados como direitos de todos, mas como fruto da negociação de cada categoria com o governo. A sociedade passou a se organizar para garantir os direitos e os privilégios distribuídos pelo Estado (MURILO DE CARVALHO, 2012, p.222).

Rosa Fleury reflete que

O pano de fundo da presente análise está em evidenciar o aumento de direitos sociais que os brasileiros alcançaram entre 1930 e 1945. É certo que os direitos sociais alocados neste período obtiveram uma maior expansão para quem estava empregado, ou seja, aqueles considerados trabalhadores e, mesmo assim, não abrangia todas as categorias de trabalhadores. Dessa maneira, restando parte dos brasileiros, tanto das cidades como do campo, fora da cobertura desses direitos. Todavia, é certo



presumir que os direitos sociais garantidos aos trabalhadores foram um avanço para a cidadania no Brasil (2012, p.7).

A grande atenção dada aos direitos sociais, especificamente aos direitos trabalhistas, previdenciários e sindicais, concedeu a Getúlio Vargas o título de “pai dos pobres”. No entanto, como se pode apreender, a cidadania não era conquistada e, sim, outorgada pelo Estado, uma vez que não se tratava da aquisição dos direitos básicos, mas, sim, do engajamento no ideal varguista de formação da identidade nacional.

O período de 1930 a 1945 foi o grande momento da legislação social. Mas foi uma legislação introduzida em ambiente de baixa ou nula participação política e de precária vigência dos direitos civis. Este pecado de origem e a maneira como foram distribuídos os benefícios sociais tornaram duvidosa sua definição como conquista democrática e comprometeram em parte sua contribuição para o desenvolvimento de uma cidadania ativa (MURILO DE CAVALHO, 2012, p. 110).

Igualmente, a cidadania era receptora e passiva, consequência das concessões de um governo centralizado e autoritário. Vale adiantar um pouco a história para destacar que no Brasil os direitos sociais foram ampliados no momento em que os direitos políticos estavam retraídos. O Estado Novo e a Ditadura Militar têm, como ponto em comum, governos ditatoriais, a perda dos direitos políticos e o aumento dos vários benefícios ou direitos sociais.

### 3.4.3 O momento dos direitos políticos

O período do Estado Novo termina em 1945 e, logo após o Brasil passou pela primeira experiência democrática, entre o período de 1945 até 1964. As dificuldades para viabilizar o regime democrático no Brasil devem ter sido imensas, pois os antecedentes conhecidos eram o autoritarismo dos anos 1930 e o liberalismo excludente da Primeira República (JORGE FERREIRA, 2010, p. 12).

No Brasil, neste período, ocorreu um dos mais longos momentos de normalidade democráticos já vividos pela república, o que favoreceu o exercício dos direitos políticos (MURILO DE CARVALHO, 2012, 126-144). Em dezembro de 1945,

foram convocadas eleições no âmbito do executivo e legislativo, no plano federal, estadual e municipal. O eleitorado brasileiro foi às urnas e, pelo voto secreto e sob a fiscalização do Poder Judiciário, elegeu o presidente da República, deputados federais e senadores.

Segundo Jorge Ferreira, “os parlamentares formaram uma Assembleia Nacional Constituinte, livremente eleita e politicamente soberana, inaugurando, no Brasil, o regime de democracia representativa” (2010, p. 11). O ano de 1945 foi particularmente marcante para a sociedade brasileira, devido à retomada e consolidação, pela Constituição de 1945, do Estado de Direito.

Com o retorno dos direitos políticos, houve um reavivamento da vida política e a utilização de um sistema representativo de partidos políticos, sindicatos e associações. O momento que se desenvolvia era de grande importância: aprender a lidar com os direitos políticos e a exercer os direitos civis. Foi um período de clara experiência dos direitos políticos e procura de sua expansão a todos os membros da sociedade.

Houve um alargamento do leque de forças sociais que começam a participar da vida política. Nesse momento, os trabalhadores do campo despontaram de forma organizada na vida política nacional por meio das Ligas Camponesas, e começou a surgir o sindicalismo rural. As principais questões em disputa entre as forças políticas eram a Guerra Fria, o petróleo e a política trabalhista e sindical (MURILO DE CARVALHO, 2012, 128). Também é um período fortemente marcado por uma crescente polarização entre esquerda e direita, que culminaria com o golpe militar de 1964.

No período entre 1945 a 1964, se operou uma alternância de partidos e líderes políticos. Ocorreram, neste período, o suicídio de um presidente em pleno mandato (Getúlio Vargas, em 1954), a repentina renúncia de um presidente eleito com grande votação (Jânio Quadros, em 1961) e uma experiência parlamentarista que era, na verdade, uma condição imposta por setores conservadores da sociedade para a posse, na Presidência da República, do vice-presidente eleito. O único presidente civil que concluiu seu mandato neste período, Juscelino Kubitschek, precisou de apoio de setores das Forças Armadas para tomar posse e, durante seu governo, enfrentou duas tentativas de golpe (CRISTIANO PAIXÃO, 2011, p.154).

Infelizmente, o período democrático, entre 1946 a 1964, não foi suficiente para trazer soluções diferentes para os impasses políticos e sociais do país que não fosse o do autoritarismo. A ditadura militar, que durou entre 1964 a 1985, teve como consequência amofinar as pequenas esperanças para uma cidadania mais consistente no Brasil. Embora a organização da sociedade civil tivesse lentamente se colocado contra a ditadura e exigido, sobretudo a volta dos direitos políticos plenos assim como o fim das limitações aos direitos civis, não foi suficiente para impedir novamente um período ditatorial no Brasil.

#### **3.4.4 Retrocesso brasileiro: ditadura militar**

Como ocorrido na década de 1930, a de 1960 também é marcada por uma ampliação da sociedade na participação política; depois de uma breve experiência democrática, o Brasil, entretanto, entrou mais uma vez num período ditatorial, agora militar, configurando-se como uma reação defensiva ao rápido aumento da participação popular e como tentativa de controlar o poder decisório atribuído à imensa massa da população. Os governos militares que se seguiram implicaram num novo retrocesso, em um dos momentos mais sombrios do ponto de vista dos direitos civis e políticos da nossa história (DEJALMA CREMONESE, 2007, p 79).

Os governos militares restringiram os direitos civis e políticos com violência, desorganizando mais uma vez o processo de democratização em curso, pois houve perseguições, cassação dos direitos políticos, torturas, assassinatos das principais lideranças políticas, sociais e religiosas. Contudo, a repressão política dos governos militares foi mais extensa e mais violenta do que a do Estado Novo, sobretudo, nos anos 1964-5 e 1968-74. Com a utilização dos Atos Institucionais, foram cassados mandatos e suspensos direitos políticos de grande número de líderes políticos, sindicais, de intelectuais e de militares.

Em contrapartida, “o período combinou a repressão política mais violenta já vista no país com índices também jamais vistos de crescimento econômico” (MURILO DE CARVALHO, 2012, p.158). Foi à época em que se falou no *milagre* econômico brasileiro. Para o mesmo autor houve, sem dúvida, um crescimento

rápido, mas ele beneficiou de maneira muito desigual os vários setores da população (MURILO DE CARVALHO, 2012, p.168).

Do mesmo modo, ao mesmo tempo em que cerceavam os direitos políticos e civis, os governos militares investiam na expansão dos direitos sociais, que tiveram uma sensível melhora na época dos militares já que continuaram a ser a base legitimadora das políticas do Estado. No entanto, “a consequência foi que, ao final, as desigualdades tinham crescido ao invés de diminuir” (MURILO DE CARVALHO, 2012, p.168).

A abertura política ocorreu a partir de movimentos e organizações sociais como sindicatos, novos partidos políticos (entre eles, o Partido dos Trabalhadores), as Comunidades Eclesiais de Base – CEB’s – pautadas pela Teologia da Libertação, a reativação da Associação Brasileira de Imprensa – ABI – e da Ordem do Advogados do Brasil – OAB –, todas buscando ampliar os direitos de seus representados (GUIMARÃES CORREA, 2010, p. 12).

O auge da mobilização popular foi à campanha pelas eleições diretas, em 1984. “A campanha das diretas foi, sem dúvida, a maior mobilização popular da história do país, se medida pelo número de pessoas que nas capitais e nas maiores cidades saíram às ruas” (MURILO DE CARVALHO, 2012, p. 188). Os comícios transformaram-se em grandes festas cívicas. As cores nacionais tingiam roupas bandeiras e faixas, e a bandeira nacional foi recuperada, assim como o hino nacional foi revalorizado como símbolo cívico.

### **3.4.5 Redemocratização**

Como vimos, no Brasil, durante o regime militar, o povo brasileiro foi conservado distante do processo político nacional. Foi imposto ao povo o dever de obedecer, sendo o Estado o único responsável pela nação. Durante essa experiência de autoritarismo, muitas gerações foram formadas sem ter desenvolvido uma consciência cívica voltada para a participação nas questões políticas e sociais do país, enfraquecendo a esfera pública.

Para Guimarães Corrêa,

É somente na década de 1980, mais precisamente após 1985 - início efetivo do processo de redemocratização do país – que reacendem as discussões sobre cidadania como tema de interesse, fundamentalmente, da própria sociedade civil. Este é o momento da valorização dos direitos civis e políticos, onde os direitos básicos começaram a ser assegurados de forma mais significativa (2010, p.12).

O mesmo autor conclui que foi a partir da Constituição de 1988, chamada de *Constituição Cidadã*, que houve a universalização do voto, estendidos aos maiores de 18 anos, e a faculdade desse direito, aos jovens entre 16 e 18 anos, assim como aos analfabetos (GUIMARÃES CORREA, 2010, p.12). A democracia participativa tem por princípio tornar vigente a soberania popular, ou seja, o poder de escolha e decisão procederia do povo, seja por meio de representantes ou diretamente, segundo os preceitos constitucionais.

Além disso, a cidadania constituiu-se num dos princípios fundamentais da Constituição, garantindo aos brasileiros direitos e obrigações. De acordo com Murilo de Carvalho (2001), por consequência da nova Constituição, os direitos civis, políticos e sociais adquiriram amplitude nunca antes atingida. Por exemplo, a igualdade de todos os brasileiros, o sufrágio universal e auxílios básicos públicos que garantem maior bem-estar da população, como educação e saúde.

Da mesma forma, ocorreu a ampliação dos direitos sociais com aposentadoria e pensão para os trabalhadores acima de 65 anos, urbanos e rurais, mesmo para aqueles que não contribuíram com a Previdência e, também, a criação do *habeas data* e do *mandado de injunção*, dentre outras conquistas também importantes (GUIMARÃES CORREA, 2010, p.12)

No entanto, apesar da redemocratização ter restituído os direitos políticos e sociais, não o fez de forma igualitária para todos na sociedade. Murilo de Carvalho completa:

A democracia política não resolveu os problemas econômicos mais sérios, como a desigualdade e o desemprego. Continuam os problemas da área social, sobretudo na educação, nos serviços de saúde e saneamento, e houve agravamento da situação dos direitos civis no que se refere à segurança individual (2012, p. 199).

Apesar da instituição da Constituição Brasileira de 1988, que conferiu o direito a cada cidadão de participar ativamente do espaço de tomada de decisões, a desigualdade social continuou sendo um grave problema que não foi solucionado com a ampliação dos direitos individuais. No entanto, o estabelecimento de instrumentos de diálogo e negociação política, aliados ao sufrágio universal, antes sonhados e evitados pelas outras cartas políticas, marcou o início de uma nova etapa da cidadania no país.

Em decorrência desses princípios, a democracia brasileira, apesar de ser de natureza semi - direta representativa, aproxima o cidadão da possibilidade de decisão, ou seja, ainda que em regra as decisões sejam tomadas por representantes eleitos, se permite ao povo participar diretamente da democracia por intermédio do sufrágio universal e do voto direto e secreto, como também, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular.

A atual Constituição Federal trouxe à tona a importância de estabelecer estruturas não só de consulta, mas de participação popular como base fundamental do processo de democratização do Brasil. A União deixou de ser a instituição responsável por vários pontos das políticas públicas, dando espaço a estados, municípios e instâncias ainda menores que se engajam nos trabalhos para encontrar soluções para os graves problemas brasileiros.

A participação popular foi beneficiada através da legitimação da descentralização política e fiscal dos municípios em relação à União, isto é, os administradores da esfera municipal tiveram autonomia e autoridade nas funções de gestão de políticas públicas e tributárias sobre os impostos de significativa importância (MACHADO CARVALHO; FERRARESI DE ARAÚJO, 2010, p.466). Esta descentralização foi pensada com a finalidade de viabilizar a participação dos cidadãos nas decisões políticas, além de delegar poder de gerenciamento de recursos às instâncias menores de poder político (FÉRRIZ, 2009, p. 03).

Além disso, para Lúcia Luchmann (2007, p. 72), um projeto de descentralização política associada a uma administração participativa levanta expectativas bastante otimistas no tocante às possibilidades de reversão da lógica da política tradicional, pautada por relações de clientelismo e autoritarismo, que caracterizam uma trajetória distanciada da noção de cidadania, da civilidade e da democracia.

De fato, a participação popular nas decisões do poder público, através de instrumentos onde se criam espaços para que a sociedade civil partilhe do poder e das decisões públicas com o Estado, é um estímulo à participação da sociedade. Isto pode se dá através de plebiscitos, referendo, iniciativa popular, inovando e gerando a construção de um projeto democrático, possibilitando a prática de inversão de prioridades a favor dos setores mais carentes, intermediando a aplicação dos recursos públicos e alterando a forma de relação da população como poder público local (VICTORIA BENEVIDES, 1991, p. 194).

Esta construção traduz o momento de uma cogestão estatal e pública não estatal, estimuladora de consensos majoritários, a partir de uma diretriz política irrenunciável: os interesses 'subalternos' tendem a se tornar os interesses dominantes, e a cidade não pode ser mais uma cidade para poucos mas uma cidade para todos, implicando uma nova consciência democrática no processo político tradicional (TARSO GENRO, 1997, p.15).

De fato, a participação popular se torna o fundamento e a base da cidadania, sendo necessária a criação de espaços públicos e mecanismos que ampliem a soberania popular, para que a atuação do cidadão não fique restrita ao processo eleitoral. Esta prática amplia o exercício democrático, construindo uma cidadania ativa, através de lugares que criem e transformem pessoas capazes de agir e controlar o poder público.

De acordo com Pinto Lyra (2011, p. 01), a participação política ocorre de forma efetiva, quando existem formas do cidadão participar, decidindo e opinando, diretamente, ou de forma indireta, por meio das entidades que integra, tais como, no âmbito da sociedade: famílias, empresas, mídia, clubes, escolas, ou, na esfera pública: orçamento participativo, conselhos de direitos, ouvidorias.

Logo, as políticas de cunho democrático favoreceram alguns municípios, e, por consequência das pressões da sociedade civil e da vontade política de alguns representantes do poder público, a efetivação espaços públicos direcionados a participação popular pode possibilitar um diálogo junto aos representantes do poder público e se transformar em decisões referentes à educação, saúde e orçamento (MACHADO CARVALHO; FERRARESI DE ARAÚJO, 2010, p.466).

Assim, o que se persegue com a cidadania ativa e a participação são a ampliação e o aprofundamento da democracia, criando mecanismos para que ela

corresponda aos interesses da ampla maioria da população, formando novas mediações institucionais que possibilitem que as decisões sobre o futuro sejam sempre decisões compartilhadas, baseadas no princípio da cogestão da coisa pública (CARVALHO PONTUAL, 2000, p. 15).

Destarte, da mesma forma que os processos de democratização promovem a participação dos cidadãos e o reconhecimento de suas necessidades e interesses, a democracia se fortalece quando os cidadãos sentem e agem como cidadãos. Estes conscientes das suas responsabilidades para com a comunidade a que pertencem, informados e capazes de participar do processo de decisão e debate público, favorecem a formação de uma nova cultura política.



#### **4 ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO NA CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA CULTURA POLÍTICA**

A história brasileira, marcada pelo clientelismo, patrimonialismo e períodos ditatoriais sempre abafam as iniciativas de organização e mobilização social no país. Nos anos 70, tem início uma mobilização da sociedade, principalmente das cidades, nas suas periferias, a fim de lutar pela derrubada do regime militar e também com reivindicações relativas às políticas urbanas, o que fez com que houvesse significativo ressurgimento da sociedade civil brasileira.

No contexto da ditadura militar o associativismo civil reaparece na esfera pública, denunciando as injustiças e lutando pela democratização das relações sociais e políticas. Os movimentos sociais, que se alastraram por todo país, passam a ser matéria-prima para o desenvolvimento de um conceito de sociedade civil contraposta ao Estado, que desafiando a lógica do poder tradicional, denunciando e demandando a construção de uma nova sociedade pautada na solidariedade, na eliminação das discriminações e na redistribuição da riqueza (HAHN LUCHMANN, 2002, p. 70).

Para Leonardo Avritzer,

No caso do Brasil, o processo de luta contra o autoritarismo e de transição para a democracia foi marcado pelas seguintes características: a construção de uma esfera de práticas sociais mais democráticas, em que práticas dominantes e excludentes foram questionadas; a reavaliação de uma tradição cultural ambígua em relação à democracia; e a defesa de um

campo de demarcação entre sociedade civil e Estado. Desse modo novos potenciais culturais de construção democrática emergiram e novas práticas, movimentos e instituições tornaram-se possíveis (2002, p. 17).

Assim, as lutas pela redemocratização do regime e o confronto direto com o Estado autoritário, bem como a questão urbana que caracterizaram as ações coletivas daquele momento, levam essa sociedade organizada a garantir, na década de 80 uma participação intensa no processo constituinte, gerando uma Constituição que garante a participação popular com novas práticas e configurações no que diz respeito ao controle das políticas públicas e sua gestão.

É também, em 1988, que as forças democráticas e populares conquistam um número significativo de importantes prefeituras, abrindo um ciclo de governos locais que apostam seguramente no princípio da inversão de prioridades - ações que priorizam o resgate da dívida social do poder público com os setores excluídos - e nas mais diferentes práticas de participação popular, na elaboração, gestão e controle social das políticas públicas desenvolvidas por aqueles governos (CARVALHO PONTUAL, 2000, p. 02).

A criação e a construção de novos mecanismos participativos, sejam constitucionais, como o plebiscito, referendo ou iniciativa popular de lei, ou institucionais, como os conselhos, secretarias, orçamentos participativos, cria um novo cenário que indica expectativas otimistas no tocante à possibilidade de reversão da política tradicional praticada no Brasil, baseada em práticas políticas predatórias<sup>13</sup>, que se distanciam da noção de cidadania e democracia.

Dentre essas práticas, as experiências de orçamento democrático municipal adquirem especial importância, na medida em que a discussão e a deliberação, pela população acerca das prioridades do orçamento público, possibilitam a prática da inversão de prioridades, da transparência administrativa, da desintermediação da aplicação dos recursos públicos e, sobretudo, altera substantivamente a forma de relação da população com o poder público, o que pode contribuir para o aperfeiçoamento dos governos na direção do avanço da democracia (CARVALHO PONTUAL, 2000, p. 02).

---

<sup>13</sup> O termo “práticas políticas predatórias” no presente estudo será entendida como relações autoritárias, que desenvolve traços conservadores como o patrimonialismo, o nepotismo, a corrupção e o fenômeno do clientelismo desenvolvido na sociedade.

Este processo é de fundamental importância, pois o orçamento público, mesmo após o processo de redemocratização, continuou sendo mecanismo de organização de trocas de apoio político por meio de liberação de recursos orçamentários. Assim, o orçamento democrático constitui-se como um novo modelo de administração do orçamento público – estatal, caracterizado pela construção de um conjunto de aparatos institucionais que pretendem romper com uma prática histórica de manuseio orçamentário no Brasil, caracterizada pela corrupção, poder concentrado nas mãos de poucos, rompendo com o modelo patrimonialista de gestão (HAHN LUCHMANN, 2002, p. 94).

Na realidade, queremos argumentar que o orçamento democrático pode ser visto como instrumento eficiente de deliberação de políticas públicas, além de inovador na gestão do Estado, o qual procura, com sua reforma, a ruptura com o padrão de relacionamento Estado e sociedade civil que tem impedido o papel público da sociedade.

Além de ser tratado como um modelo de administração, que apresenta como premissa básica o fato de que a população deve ser consultada quanto às demandas de investimento público, também pode ser observado como estratégia para a instituição e a efetivação da cidadania, a partir da deliberação de prioridades, com a participação ativa na própria execução e controle do orçamento público.

#### 4.1 CONFIGURAÇÃO DE UM NOVO ESPAÇO DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

No final dos anos 80, inspirado na ideia de democracia participativa e na busca por formas de articulação entre as democracias participativa e representativa, foi que surgiu o orçamento participativo ou democrático, que hoje está presente em diversos municípios do país, como uma alternativa, uma estratégia, um instrumento ou mecanismo inovador de gestão democrática.

O orçamento participativo foi implantado pela primeira vez no Brasil, no município de Porto Alegre, em 1989, durante administração do Partido dos Trabalhadores (PT). E, até hoje, é apontado como fonte de inspiração para outros municípios brasileiros e mesmo para

cidades da Europa e da América Latina, que adotam modelos semelhantes ao porto-alegrense, sendo um exemplo, tanto na literatura nacional quanto na estrangeira, de instrumento de promoção do "bom governo" ou da boa governança urbana (REIS PRA, 2003, p. 191).

Aos poucos, o exemplo de Porto Alegre vem se repetindo pelos municípios do Brasil<sup>14</sup>, possibilitando a prática da inversão de prioridades, exigindo transparência administrativa, intermediando a aplicação dos recursos públicos e, sobretudo, alterando substantivamente a forma de relação da população com o poder público local. Para Leonardo Avritzer, essa experiência aparece como fruto da conexão entre os seguintes elementos: “um aumento da participação na decisão sobre a distribuição de recursos orçamentários; um aumento do acesso a recursos públicos e direitos; um aumento da capacidade de decidir e uma certa capacidade de determinar a regra do processo deliberativo” (2003, p.19).

A criação deste instituto participativo possui alguns fatores e políticas antecedentes que favoreceram e facilitaram a sua adoção. O que ocorreu, de fato, é que, entre 1978 e 1988, foram realizadas experiências precursoras, que, no entanto, não levaram o nome de orçamento participativo, embora tivessem no processo alguns aspectos semelhantes, mesmo no período ditatorial, anteriores à redemocratização.

Estas experiências surgiram da reivindicação da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA). A entidade é fruto não apenas do desenvolvimento dos movimentos urbanos e comunitários, mas também de uma forte atuação de lideranças identificadas com a oposição ao regime militar. A atuação da UAMPA impulsionou a combatividade nas Associações de Moradores e os congressos promovidos pela entidade, nos anos de 1985 e 1986, que já abordavam a necessidade de maior envolvimento dos Conselhos Municipais na gestão da cidade, bem como possibilidades de participação popular na definição orçamentária (CIBELE CHERON, 2006, p. 53).

As resoluções do II Congresso da UAMPA, realizado em 1986 salientavam a importância da concentração de esforços “na elaboração e na definição do orçamento municipal, que é o elemento que vai tornar possíveis às mudanças na estrutura e política urbana” (LEONARDO AVRITZERT, 2002, p. 28).

---

<sup>14</sup> Conforme estudos realizados pela pesquisa: Orçamento Participativo no Brasil: 1997-2006, realizada pelo projeto democracia participativa – PRODEP, havia duzentos e uma experiências de orçamento democrático no Brasil, no ano de 2008.

No entanto, mesmo com a necessidade de uma maior participação no orçamento público, trazida pelas reivindicações da UAMPA, a configuração do orçamento democrático não era clara. Em 1989, a Frente Popular (uma coligação do Partido dos Trabalhadores com o então Partido Comunista Brasileiro) assumiu a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, instaurando o que ficou conhecida como Administração Popular. No bojo desse processo, desenvolveu-se, a partir daí, uma modalidade de gestão pública, baseada na participação direta da população na elaboração e na execução do orçamento público, especialmente para a escolha das prioridades dos investimentos municipais (LUCIANO FEDOZZI, 1998, p. 237).

Foi somente na gestão de Olívio Dutra que a secretaria de Planejamento pensou em ampliar a participação na elaboração do orçamento da cidade, começando a surgir uma política organizada que configuraria, ao final, o orçamento democrático.

Primeiramente foi criado um órgão para coordenar a relação da população com a comunidade, o CRC – Centro de Relações com a Comunidade, que centralizou as demandas de toda a cidade. Depois houve o consenso entre UAMPA e o PT, de que a participação da comunidade no orçamento deveria ser individual, o que deu origem a assembleias de moradores em nível local. Após, o PT defendeu a ideia de criação de conselhos paralelos à administração, o que originou o Conselho do Orçamento Participativo.

O aumento da presença de partidos considerados de esquerda, nos governos locais, em especial nas grandes cidades, como o PT, que, em 1988, conquistou trinta e seis prefeituras, criou condições favoráveis para que formas políticas de esquerda iniciassem experiências inovadoras de participação popular em governos municipais, incluindo a discussão do orçamento municipal com a população, gerando controle pela população das decisões sobre orçamento no processo de tomada de decisão.

Portanto, o orçamento democrático nasceu da combinação destes dois elementos. A experiência do ativismo social, de organização e luta do movimento comunitário de Porto Alegre e da vontade política do gestor público em partilhar o poder com os cidadãos. Assim, é possível afirmar que a proposta do orçamento democrático foi gerada na interseção entre sociedade civil e administração estatal.

Para Leonardo Avritizer,

O processo de criação do orçamento participativo como uma instância de deliberação sobre o orçamento está ligado à ação de múltiplos atores e à superposição de dois elementos. Primeiro, à existência de novos elementos culturais nas comunidades locais, fato esse ligado ao desenvolvimento de um forte movimento comunitário na cidade de Porto Alegre. Não foi por acaso que esses movimentos foram os primeiros atores capazes de identificar a contenção na questão do orçamento. Em segundo lugar, também é importante destacar o fato de que a capacidade da sociedade civil brasileira de recuperar a ideia da cidadania e incorporá-la na constituição através da participação de associações e atores comunitários no processo de decisão sobre questões locais foi de fundamental importância para o próprio processo de inovação institucional (2005, p.575).

A própria configuração do orçamento democrático, a partir da colaboração entre Estado e sociedade civil, demonstra uma das características fundamentais desta modalidade alternativa de tratamento de recursos públicos, a introdução da população no processo de discussão e definição da peça orçamentária (HAHN LUCHMANN, 2002 p. 94). Em Porto Alegre, portanto, rompeu-se a tradição de elaborar o orçamento municipal apenas entre técnicos e governantes.

A elaboração e a execução do orçamento municipal passam a ser efetuadas com a participação dos cidadãos em debates prévios que se realizam ao longo do ano. Os valores para os investimentos, a definição de prioridades, a realização de obras e serviços pelo governo local são negociadas entre os cidadãos. Para Nunes da Costa, o orçamento democrático “caracteriza-se por ser um processo aberto e democrático de participação que permite que cidadãos comuns possam deliberar e tomar decisões em conjunto” (2011, p. 258).

Este tipo de iniciativa baseada na participação direta dos cidadãos, na identificação das suas necessidades e na priorização dos investimentos, provocou alterações profundas nas relações sociais, políticas e de poder, possibilitando a construção de uma cidadania ativa e qualificada na gestão dos recursos públicos.

Esta experiência tem sido inspiradora e reproduzida noutros países, tendo permitido a construção de conceitos e princípios de referência. Estimativas recentes apontam para existência de mais de 2000 experiências de orçamento democrático atualmente, no Mundo, e, embora a grande maioria se situe na América Latina, registra-se já um dinamismo crescente na Europa e a emergência de algumas experiências na América do Norte, em África e na Ásia. (TEIXEIRA GONÇALVES, 2009, p.07).

Contudo, apesar da rápida difusão, a consolidação de uma cultura participativa e democrática, não permanece isenta de ameaças e de retrocessos. Conforme dados da pesquisa do Projeto Democracia Participativa – PRODEP (2007) constatou-se que 61% das experiências do orçamento democrático, praticados entre 1997 e 2000, foram interrompidas na gestão subsequente. Logo, este processo de cogestão requer um esforço permanente de democratização dos dois lados: do governo e dos cidadãos.

#### **4.1.1 A experiência do orçamento democrático**

O mecanismo de orçamento democrático da cidade de Porto Alegre é uma referência mundial por representar o poder de uma democracia direta, dentro da estrutura de democracia representativa, com o estabelecimento de um novo paradigma de relação entre poder público e sociedade, sendo capaz de responder às pressões do tempo e às mudanças políticas (NUNES DA COSTA, 2011, p. 260).

Isto configura uma nítida ruptura com o clientelismo e o patrimonialismo na política brasileira, fortemente marcada pelo autoritarismo burocrático, já que recorre à participação direta da população em diferentes fases da preparação e implementação orçamentária.

Assim, o orçamento democrático apresenta-se como um instrumento com possibilidade de mitigar algumas práticas antidemocráticas, usualmente encontradas na gestão pública. Sendo uma experiência ocorrida na sociedade contemporânea, nascida de lutas da sociedade civil e de um partido popular, possibilitou a criação de um mecanismo de gestão participativa para decidir melhor a alocação de recursos (RUIZ SANCHEZ, 2002, p. 13).

A ideia do orçamento democrático se focaliza na ampliação dos espaços de participação direta, divisão de poder e descentralização das decisões que dizem respeito à elaboração e à execução de políticas públicas, pois isto implica em ampliar os espaços de participação popular, garantindo o fortalecimento da democracia.

A discussão do orçamento público não tem função apenas de aumentar a participação, mas também serve para democratizar a elaboração do orçamento geralmente realizado a portas fechadas (ELOISA MORTATTI, 2006, p. 46). O que se

observa é que o orçamento municipal, de competência do Poder Executivo, tem ampla margem de manobra na implementação orçamentária, mesmo submetido à aprovação do Poder Legislativo.

Assim, o orçamento democrático proporciona uma mudança-chave no processo de tomada de decisões: as deliberações dos cidadãos ocorrem em público, baseadas nas informações fornecidas pelo governo municipal. Essas regras substituem a política dos favores por um discurso político baseado em direitos, dificultando a formação de acordos entre atores comunitários, políticos ou o governo em busca de garantir recursos. Esse processo subverte a troca privada, que é de importância fundamental para o clientelismo e o patrimonialismo (LEONARDO AVRITZER, 2004, p.222).

O estabelecimento das prioridades realizado pela população, a negociação e decisão sobre as prioridades com o governo, bem como o acompanhamento na execução das decisões realizadas pelo orçamento democrático propiciam o aprendizado do funcionamento da máquina pública, rompendo com o caráter tecnocrático exclusivo de elaboração de planos de investimentos.

Sendo assim, o orçamento democrático pode propiciar, à população o acesso ao debate, às informações, às reivindicações e às conquistas de serviços públicos que produzem melhoria na qualidade de vida, bem como redistribuição de renda.

Sousa Santos (2005, p. 467) estabelece, como principal objetivo do orçamento democrático, o de encorajar uma dinâmica e estabelecer um mecanismo sustentado na gestão conjunta dos recursos públicos, através de decisões partilhadas sobre a distribuição dos fundos orçamentários e de responsabilização da administrativa no que diz respeito à efetiva implementação dessas decisões, a fim de melhorar a eficiência da administração pública. Já para Gomes Somarriba (2001, p. 527), o objetivo primordial do orçamento democrático é a ampliação de direitos de cidadania e diminuição das desigualdades sociais, proporcionando justiça social.

Por tudo isso, é possível afirmar que este modelo de gestão pública integra a participação dos cidadãos na gestão estatal e aumenta o controle das ações da administração pública por parte da população, contribuindo para o alargamento da esfera pública, o que remonta à ideia de democratizar a democracia, ou seja, fortalecer o poder decisório, pautado nos princípios da democracia participativa.



Este mecanismo, para o seu sucesso, necessita de que o governo torne as contas públicas transparentes, na medida em que a prestação de contas não se realiza somente aos Tribunais de Contas, mas também e, especialmente à população.

#### **4.1.2 O processo participativo**

Para compreendermos melhor como se dá o processo participativo dentro da estrutura do orçamento democrático, iremos analisar algumas raízes comuns do processo e metodologias adotadas no orçamento democrático, a fim de encontrarmos as bases similares desse processo.

O objetivo é observar quais os métodos e variáveis que estão presentes em todos esses modelos, o que se justifica devido a grande diversidade de experiências de orçamento participativo, principalmente no que se refere à condição e às características dos municípios. Estas bases similares vão contribuir para entendermos como este instrumento pode ser considerado um mecanismo de transformação e efetivação da cidadania.

A estruturação da metodologia proposta para configurar o orçamento democrático possui diversos formatos. Contudo, um modelo geral serve de referência para que os municípios façam suas adequações. Os projetos de orçamento democrático tendem a seguir o seguinte procedimento. O primeiro momento é definir a construção do formato do orçamento democrático, definindo parâmetros normativos ou legais.

A construção do formato institucional do orçamento democrático se dá, em geral, no primeiro ano e internamente ao governo, e, em alguns casos, se faz com a participação da sociedade local. A legislação, na maioria dos casos, é estabelecida por um Regimento interno, fazendo parte da dinâmica uma revisão anual, antes do início do novo ciclo. No entanto, existem municípios, embora poucos, que

conquistaram a garantia do direito de participação no orçamento público, por meio da Lei Orgânica do Município ou de leis ordinárias.

Uma segunda etapa refere-se às plenárias regionais que são concretizadas com a divisão dos municípios em regiões<sup>15</sup>, onde se faz uma consulta sobre as demandas e uma primeira seleção de prioridades locais. O critério de participação é o de moradia, e o de decisão é da maioria. Esta etapa inclui atores sociais, membros de sociedade de bairros e cidadãos comuns (LEONARDO AVRITIZER, 2002, p. 20).

As reuniões nas regiões realizam-se nos bairros, comunidades rurais ou microrregiões. Além de ocorrer à coleta das demandas e uma primeira seleção de prioridades locais, nessas reuniões ocorre à prestação de contas do ano anterior e, às vezes, uma seleção de prioridades das cidades como um todo. Nas plenárias regionais, também, são escolhidos os representantes locais, chamados de delegados ou conselheiros. Em algumas experiências só existe um tipo de representante.

Na terceira etapa realizam-se as plenárias temáticas onde são debatidos temas relevantes para o município. Nestas são discutidas as prioridades locais e municipais através de áreas temáticas, como educação, saúde, lazer e outras matérias. Os critérios de definição e priorização de demandas são consolidados também nessa etapa, na qual participam também os técnicos setoriais da administração.

Outra fase é a formação de Conselho Municipal do orçamento democrático no qual participam conselheiros e delegados eleitos nas plenárias ou através de indicação em assembleia. No conselho ocorre a definição das demandas selecionadas como prioritárias, tanto nas reuniões regionais quanto nas temáticas, a partir de uma análise técnica e da viabilidade sobre as demandas apresentadas, assim como uma negociação entre as propostas da população e as propostas apresentadas pelo governo. Ao conselho também compete o acompanhamento da execução orçamentária.

A última etapa é a de tramitação da proposta orçamentária na Câmara dos Vereadores. Após a deliberação sobre as prioridades para os investimentos do orçamento do município, o governo elabora a peça orçamentária. A aprovação do

---

<sup>15</sup> A divisão da cidade em regiões decorre da necessidade de igualar a cidade, uma vez que a divisão administrativa nem sempre coincide com a organização dos movimentos populares e associações de bairro.

projeto de lei depende de inúmeros fatores e articulações políticas, desde a pressão popular até a negociação entre o Executivo e Legislativo. A elaboração da peça orçamentária é apenas o primeiro momento da disputa em torno dos investimentos prioritários.

O ciclo do orçamento democrático somente se completa com a execução orçamentária dos investimentos deliberados no ano seguinte à aprovação da Lei Orçamentária Anual. Estas, porém, somente serão realizadas ao longo da execução do orçamento. Embora já estejam previstos por lei, a execução dos investimentos depende da arrecadação da receita e da vontade política do Executivo em tomar as medidas necessárias para sua implementação (abertura de licitação, disponibilização de recursos etc.). Assim, a fase da execução orçamentária constitui um segundo momento de disputa, e, nesse sentido, o papel de fiscalização dos delegados e conselheiros é essencial.

Apesar de adotarem basicamente a mesma maneira de implantação, o orçamento democrático alcança resultados diversos que são condicionados por uma série de particularidades inerentes aos municípios onde são inseridos. Assim, a participação popular, através do mecanismo orçamento democrático, necessita da presença de algumas variáveis para que seja considerado um círculo virtuoso na produção de políticas públicas que visam garantir a efetivação da cidadania.

#### **4.1.3 Análise da contribuição do orçamento democrático para efetivação da cidadania**

O professor Leonardo Avritzer (2012) realizou um balanço crítico de diversas experiências do orçamento democrático e identificou questões que aparecem de forma consensual nos estudos sobre a temática. Para esse autor, algumas variáveis são recorrentes nos estudos do orçamento democrático, tais como: vontade do governo, tradição associativa, capacidade financeira, além de desenho institucional.

Para ele, estas variáveis têm o poder de aferirem a capacidade que o orçamento democrático possui de se tornar uma ferramenta democratizante e

inclusiva, e explicar as variações de resultados existentes entre experiências desenvolvidas nos diversos municípios do país.

O levantamento destes aspectos não esgotam as possibilidades de apreciações existentes neste mecanismo participativo, mas abrem o debate, permitindo que a partir destas referências, ocorra o desdobramento do tema em diferentes linhas de estudo.

#### 4.1.3.1 Compromisso político

A variável compromisso político governamental tem sido concebida como a disposição dos governantes em implementar, ampliar e consolidar experiências de orçamento democrático, tornando promessas institucionais em políticas públicas efetivas. Segundo Leonardo Avritzer (2003, p. 28), a vontade política é a “decisão do prefeito de pôr em marcha um processo de participação.” e “empenho em implementar políticas participativas” (LEONARDO AVRITZER, 2003, p. 34).

Neste sentido, Caetano Santos (2009, p. 29) ressalta que essa forma de abordagem sustenta-se no fato de o poder executivo local ter a prerrogativa constitucional de elaborar a proposta orçamentária sobre os investimentos que pretende executar no respectivo município, sendo uma situação essencial que esse mesmo poder local esteja disposto a iniciar um processo de partilha de poder com a comunidade local, referente à produção de decisões sobre políticas públicas.

Sobre essa variável, Brian Wampler destaca que

A administração tem que iniciar e gerenciar uma nova experiência participativa que consome tempo e não necessariamente oferece benefícios públicos e eleitorais de curto prazo. A administração tem que estar disposta a gastar tempo, energia e recursos para reformar o processo através do qual os cidadãos fazem suas demandas, o processo através do qual os burocratas tomam as decisões e o processo através do qual os representantes eleitos (vereadores e/ou deputados estaduais) estão acostumados a apresentar suas demandas ao sistema político (2003, p.77).

Os estudos realizados nos municípios de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre e Recife demonstram que a variável do compromisso político governamental

é fundamental, e, embora se modifiquem de município para município, estes casos exigiram, do governo local, a iniciativa de alteração da estrutura organizacional das administrações, para que se adaptasse a uma forma diferente de produção de decisões sobre políticas, disposição de suporte físico, financeiro, jurídico e definição sobre a parcela do orçamento para as deliberações do orçamento democrático.

A cidade de São Paulo, por exemplo, implantou a experiência do orçamento democrático inicialmente nos anos de 1989 e 1992, ficou paralisado por anos, sendo retomado em 2001 e 2003, o que configurou uma ruptura com a trajetória conservadora dos dois governos anteriores. Autores como Denise Vitale (2004), Brian Wampler (2004) e Ruiz Sánchez (2002) trazem, em suas análises, os esforços da administração municipal em implantar uma política de participação popular na discussão do orçamento público. Em suas investigações, os autores identificaram que o princípio básico que inspirava o governo petista da época era o de “romper com o modelo centralizador e autoritário de definição das políticas públicas locais, criando uma relação mais próxima e direta com as reivindicações populares” (DENISE VITALE, 2004, p. 10).

No entanto, a autora constatou que fatores como a falta de experiência acumulada e a não familiaridade com questões técnicas do processo orçamentário, teriam contribuído para que a vontade política da Administração petista se demonstrasse tímida, no primeiro momento de tentativa da implantação do orçamento democrático, não conseguindo sistematizar ano a ano, uma metodologia de participação e deliberações populares que efetivamente impactasse o processo de elaboração do orçamento público (CAETANO SANTOS, 2009, p. 34).

As discussões realizadas em torno do orçamento público municipal de São Paulo, nesta primeira experiência, tiveram um caráter consultivo e informativo. Se, por um lado, isso permitiu o conhecimento das necessidades da população, bem como mais acesso às informações sobre as contas públicas, por outro, não possibilitou a natureza deliberativa, essencial aos princípios do orçamento democrático, nem ofereceu o mesmo potencial de transparência permitido por ele.

A vontade política do governo, enquanto disposição, não apenas, de envolver a participação popular no processo de produção de decisões sobre investimentos públicos, mas também de alterar a estrutura organizacional da administração pública, de modo a corresponder tanto à forma diferente de produção

de decisões sobre políticas públicas quanto à maneira de processá-la não foi atingida na experiência do orçamento democrático de São Paulo nesse primeiro momento (CAETANO SANTOS, 2009, p. 162).

O que se percebe, no exemplo de São Paulo, é que, quando a vontade política está ausente, o risco de cooptação ou de desmobilização dos atores sociais pode se tornar uma realidade, que, nesse caso faz com que as políticas públicas participativas deixem de ser decisões mais democráticas e participativas sobre investimentos públicos, indutoras de uma inclusão política mais ampla, servindo apenas para cumprir requisitos legais ou promessas de um discurso sem conteúdo prático.

#### 4.1.3.2 Capacidade associativa

A presença de um tecido associativo forte nos municípios, nos casos em que há uma densidade associativa mais intensa, tende a tornar a metodologia institucional do orçamento democrático mais democrática, pois os movimentos comunitários, com maiores tradições de mobilização, conseguem colocar na agenda do orçamento democrático a defesa de suas áreas de atuação. As entidades, cujas práticas de relacionamento com os governos antes do orçamento democrático eram pautadas pela troca de favores, tendem a entrar em conflito com a nova dinâmica colocada pelo orçamento democrático.

Leonardo Avritzer (2002, p.19), analisando as experiências de orçamento democrático de Porto Alegre e Belo Horizonte, garante o valor da tradição associativa para implementação de experiências positivas de administração participativa, mostrando como a preexistência de práticas participativas, na sociedade civil, aumenta as possibilidades de sucesso dos arranjos participativos introduzidos pelas administrações públicas, em âmbito local.

No trabalho intitulado *A Inovação Democrática*, Leonardo Avritzer (2003, p. 20) expõe o exemplo de Porto Alegre e afirma que houve, no processo de formação do Rio Grande do Sul, elementos mais fortes de uma sociabilidade igualitária que contribuíram na formação de elementos associativos mais fortes do que no resto do

país, no século XX. Já sobre o caso de Belo Horizonte, o autor aponta que a capital mineira teve “uma formação histórica mais conservadora, com menos mobilização e maior presença dos mediadores políticos” e essa “tradição só mudou muito recentemente” (2003, p. 37).

O caso de São Paulo traz um exemplo da dificuldade de consolidar esta variável. No início da implementação da segunda experiência do orçamento democrático, a opção foi trabalhar com a divisão espacial já existente, consolidada nas vinte e oito Administrações Regionais (AR) e nos noventa e seis distritos da cidade, não se criando uma reordenação territorial específica para o orçamento democrático.

As divisões territoriais não foram estabelecidas especificamente para o processo, e, portanto não se levaram em consideração as associações e a mobilização da população existente no período. Isto trouxe algumas distorções, como a situação problemática dos “bolsões” de exclusão, áreas extremamente pobres e carentes inseridas em regiões de classe média e classe média alta<sup>16</sup>, o que desestabiliza os movimentos e associações, dificultando a influência que o processo pode ter na ampliação dos espaços e nas discussões relacionadas às prioridades e à distribuição de recursos entre as regiões.

Apesar de se ter a impressão de que os governos locais foram de certa forma, protagonistas na implantação do orçamento democrático, a ampliação e a consolidação deste mecanismo inovador estão fortemente relacionadas às características do associativismo civil local, como densidade associativa, tradição de organização comunitária, práticas adotadas tradicionalmente pelas entidades para se relacionarem com o governo, podendo, segundo a constituição dessas características, contribuir, tanto para o desenvolvimento de um orçamento democrático de cunho participativo democratizante e de combate a práticas políticas predatórias, quanto meramente legitimador das decisões do governo e de manutenção ou reformulação de práticas políticas predatórias.

A conclusão que se extrai dessas experiências é que, quando a tradição associativa é constituída por uma sociedade com histórico de organização, de práticas democráticas e de disputa por projetos políticos frente ao Estado, são maiores as chances de experiências participativas, como o orçamento democrático,

---

<sup>16</sup> O caso da favela Paraisópolis, inserida no distrito do Morumbi, é um exemplo.

ampliarem-se e consolidarem-se, ao passo que a fragilidade dessa tradição associativa pode acarretar num processo em que a participação venha apenas legitimar o projeto político do governo.

#### 4.1.3.3 Desenho institucional

A pesquisadora Hahn Luchmann (2002, p.143), ao analisar a variável desenho institucional, a coloca como um conjunto de regras, critérios, espaços, normas, leis que visam fazer valer e promover a realização prática dos princípios democrático-participativos. Assim, as regras, sob as quais se dá o processo deliberativo e o caráter distributivo das decisões no procedimento do orçamento democrático, constituem fatores determinantes da eficácia e efetividade deste instrumento como um espaço público que, por meio da participação popular, busca avançar no campo das políticas públicas distributivas (CAETANO SANTOS, 2009, p. 46).

Hahn Luchmann (2002, p. 143) destaca um conjunto de regras relacionadas ao desenho institucional. O primeiro conjunto de regras refere-se à participação da população junto ao orçamento democrático. Embora aberto à participação de toda a população do município, o mecanismo apresenta determinadas características quanto ao perfil de seus participantes. Sendo uma política de cogestão, envolve a participação do governo e da sociedade civil de maneira geral. Por parte da sociedade civil, participam moradores dos municípios, representantes comunitários e representantes de diversas instâncias de representação de interesses.

Em segundo lugar, há que se considerar a regra de participação individual no processo de discussão do orçamento. A inserção individual no orçamento democrático permite a universalização da participação, via diferentes identidades sociais que não reduzem o indivíduo apenas à representação de uma classe social. A abertura à participação de todos incentiva, inclusive, a renovação das lideranças comunitárias e investe na sua organização, configurando um importante fator de ampliação e pluralização dos atores do orçamento democrático (HAHN LUCHMANN, 2002, p. 146).



Em terceiro lugar, temos que analisar as regras para escolha de conselheiros e delegados do orçamento democrático, no intuito de limitar o acúmulo de mandatos destes conselheiros, o uso político desta representação, bem como evitar a conservação destes mandatos por períodos longos de tempo, na medida em que pretendem estimular a ampliação dos atores envolvidos e a renovação da representação.

Têm-se que considerar, também, os diferentes espaços ou instâncias de participação como as assembleias, plenárias, fóruns de delegados, conselhos, comissões temáticas, entre outras.

Em síntese, o conjunto de elementos relacionados ao desenho institucional refere-se às instâncias de participação e às regras de participação da sociedade civil e governo, assim como aos critérios de escolha desses conselheiros/delegados. Sousa Santos (2005, p. 500) destaca um aspecto importante do desenho Institucional, seu caráter provisório, marcado por uma dinâmica interna que estimula mudanças a partir do aprendizado institucional produzido pelos próprios participantes de seus espaços, de forma que essa mesma dinâmica interna seja revista, afim de que se coadune minimamente com os encaminhamentos a serem dados aos interesses presentes.

Leonardo Avritzer (2008, p. 47) conclui, ao analisar as variáveis presentes no orçamento democrático, a necessidade de haver uma articulação coerente entre o desenho institucional assumido, a força existente entre a vontade política da equipe dirigente e o projeto político democratizante do associativismo civil. Para ele “o sucesso dos processos participativos está relacionado não ao desenho institucional e sim à maneira como se articulam desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos.”

Os estudos destas variáveis trabalhadas acima reforçam em seu conjunto, a tese de que a compreensão da multiplicidade de arranjos possíveis de orçamento democrático exige a compreensão de como se dá a articulação da multiplicidade de fatores políticos, sociais e econômicos existentes em cada contexto, em que ele, o orçamento democrático, é adotado.

A partir desta constatação, a análise do desenho institucional, segundo Caetano Santos (2009, p. 129), pode ter como referência dois tipos ideais, a partir dos quais, conforme a proximidade de uma dada experiência de orçamento

democrático com um dos dois tipos ideais, se tem um indicador de quão consistente e democratizante é o projeto político participativo existente no contexto em que se adota o orçamento democrático.

No primeiro tipo ideal, considerando um contexto mais favorável a práticas políticas participativas democratizantes, o desenho institucional seria marcado pelo encontro de tradição associativa de cunho participativo e democratizante e de um governo comprometido com a adoção de práticas participativas. Nesse caso, o desenho institucional da participação popular, no processo de produção de decisões sobre investimentos em políticas públicas asseguraria: a) poder de decisão à população participante; b) um ciclo de participação preenchido por diversos momentos de encontro entre população e governo; e c) “regras do jogo”, como o regimento interno, enquanto objeto construído de forma participativa, além de prever revisões periódicas pelos atores envolvidos.

No segundo tipo ideal, considerando um contexto mais conservador, marcado por práticas políticas que reforçam a submissão do associativismo civil aos interesses do governo, o desenho institucional seria marcado pelo encontro de um associativismo civil, caracterizado por uma frágil organização comunitária, ou uma organização permeada por práticas políticas predatórias, tais como clientelistas, personalistas, dentre outras, e um governo local pouco comprometido e, por vezes, desarticulado na adoção da participação popular no processo de produção de decisões sobre investimentos em políticas públicas. Nesse caso, o desenho institucional seria delineado por: a) participação popular com caráter consultivo; b) ciclo escasso de encontros entre população e governo, chegando a haver casos de um encontro anual; e c) “regras do jogo” construídas unilateralmente pelo governo e pouco esclarecidas aos demais atores envolvidos.

A análise dos casos, em relação a estes dois tipos ideais, permite que se possa ter um indicador de o quão consistente é o projeto político participativo democratizante existente no contexto em que se adota o orçamento democrático. Uma maior proximidade a práticas políticas participativas democratizantes favorece a efetivação dos direitos de cidadania e outros de cunho mais conservador, que restringem a ampliação da cidadania (CAETANO SANTOS, 2009, p. 143).

Porém, apesar de o orçamento democrático constituir-se enquanto um agente que pode contribuir para o avanço da democratização da sociedade

brasileira, quando suas práticas se aproximam deste primeiro modelo ideal, a sua eficiência tem sido avaliada pela sua capacidade de realizar investimentos de caráter redistributivo, investindo mais nas áreas de maior vulnerabilidade social das cidades, promovendo justiça social.

Nesse sentido, o orçamento democrático, quando desenvolvido a fim de atingir o máximo de participação popular no aspecto de cada variável, predispõe o atingimento de um orçamento democrático que, além de compartilhar as decisões orçamentárias com a população, confere aos mais pobres a possibilidade de atingir uma igualdade material no que tange a benefícios públicos, o que pode garantir uma cidadania mais efetiva.

#### 4.1.3.4 Capacidade financeira

Os investimentos públicos e a oferta de serviços públicos nas regiões mais carentes das cidades configuram uma mudança de prioridades, que até então se concentravam na centralização de recursos para os estratos sociais de alta renda, desamparando os de baixa renda. A finalidade de promover uma política pública redistributiva, democratizando a repartição dos recursos destinados aos investimentos públicos, torna o orçamento democrático uma possível opção de resistência ao modelo hegemônico de globalização marcado pela exclusão social.

Para Caetano Santos (2009, p.109), a ausência de recursos financeiros e a presença de procedimentos administrativos “arcaicos” prejudicariam a realização da justiça redistributiva, comprometendo seriamente o sucesso do orçamento democrático. Diante desta circunstância, os governos que o admitem, têm realizado reformas tributárias e fiscais em âmbito municipal, procurando aumentar assim os recursos próprios, que, por sua vez irão financiar as prioridades deliberadas através do orçamento democrático, assim como reformas político-administrativas, com a finalidade de adequar a administração pública para processar as demandas geradas neste instrumento.

Essa readequação do organismo administrativo vai exigir, da vontade política, empenho no processo de redesenho institucional do Estado, com objetivo,

tanto de romper com a compartimentalização das secretarias e espaços de participação, instituindo práticas e procedimentos que permitam um diálogo permanente que transcenda as habituais relações verticais e setoriais, alcançando relações horizontais e transversais, quanto de progredir no processo de institucionalização de espaços de cogestão, com objetivo de avançar na democratização das relações, sejam as que acontecem no interior do próprio Estado, sejam as relações entre Estado e sociedade (CAETANO SANTOS, 2009, p. 119).

Um dos aspectos importantes desta variável é que a partir da capacidade financeira pode-se aferir se o orçamento democrático é capaz de executar a maioria das demandas da sociedade, se isto for verificado, os participantes passam a confiar nesse processo, mantendo, na maioria dos casos, a sua participação. Por outro lado, a não execução das demandas priorizadas, em seus espaços, esvazia o orçamento democrático, demonstrando que quanto menor a capacidade financeira de executar as demandas priorizadas via orçamento democrático, maiores são as chances de o processo perder a credibilidade dos participantes.

Dito de outra maneira, o sucesso da democracia participativa, promovida pelo orçamento democrático, está fortemente comprometida com efetivação da democracia redistributiva. Não basta participar diretamente, ou eleger representantes e deliberar sobre as prioridades do bairro, região e cidade, é preciso que ocorra a materialização das decisões em obras, serviços ou programas.

Kunrath Silva, no seu estudo sobre a participação popular no orçamento democrático de Porto Alegre, destaca que:

A eficácia da participação é diretamente dependente da existência de condições materiais e financeiras de atendimento das demandas definidas pela população participante, o que constitui um limite objetivo às propostas participativas [...]. A consequência da incapacidade de ação governamental tende a traduzir-se em desmobilização e esvaziamento dos processo participativos (2001, p. 78).

Outra particularidade a ser registrada é a questão da decisão dos gastos nas assembleias do orçamento democrático. Porto Alegre transferia, em média, 100% dos gastos com investimento, para serem decididos no interior das assembleias, e acompanhava os resultados dos projetos selecionados (controle de resultados). Já

em Belo Horizonte, o investimento transferido era em torno de 50%, enquanto em Recife, 10% (BRIAN WAMPLER, 2003, p.10). O que se percebe é que, quanto mais baixo é o nível de alocação da receita orçamentária, mais diminuído ficaria o efeito democratizante promovido pelo orçamento participativo, deixando de ser uma alternativa importante para o processo de tomada de decisão coletiva.

Denise Vitale (2004, p. 18) chama a atenção para o fato de a modernização administrativa, engendrada no governo de Marta Suplicy na cidade de São Paulo, durante a gestão 2001-2004, não ter vinculado o processo participativo aos órgãos centrais do planejamento urbano e à ação de governo. Desenvolvimento semelhante, no que tange à viabilização do mecanismo participativo no governo, já havia acontecido na gestão de Luiza Erundina, onde:

a vontade política presente no governo não se traduziu em uma metodologia de deliberações populares e distribuição dos recursos, instituída sistematicamente ano a ano, tal como o OP viria a oferecer nos anos seguintes em outros municípios e em São Paulo em 2001 (DENISE VITALE, 2004, p. 10).

Se a instituição do orçamento democrático, na cidade de São Paulo, foi algo relativamente consensual, no que tange à vontade política, tal não ocorreu com o papel que teria na estrutura de governo. Em se tratando de definir, não a necessidade ou a importância de se compartilhar o poder, mas quanto e em que grau fazê-lo, tornou o tema mais complexo, levando a maiores tensões na estrutura de poder governamental.

No início da implementação do segundo período, foi estabelecido que somente fossem deliberados recursos para a área da saúde e educação, dada a existência de recursos garantidos por lei para essas duas áreas. O objetivo foi dar início ao processo com alguma cautela, evitando-se criar expectativas que não pudessem ser atendidas por falta de recursos.

Já no segundo ano, em 2002, além dos investimentos em saúde e educação, cada região escolheu uma terceira área, ampliando-se a fatia de recursos para a deliberação. Por fim, em 2003, todas as áreas passaram a ser objeto de demanda, não havendo mais limitações dentro da esfera de competência municipal.

No entanto, no caso de São Paulo, as deliberações realizadas no orçamento democrático, pelos novos atores sociais, foram apenas parcialmente executadas,

não se convertendo em demandas específicas, financeiramente dimensionadas. Essa falta de precisão e detalhamento acabou levando a uma menor clareza em relação ao conhecimento das deliberações e às etapas de sua execução. Isso fez com que muitos dos participantes, os delegados e conselheiros temáticos não compreendessem plenamente seu papel, diminuindo seu potencial de ação e de fiscalização das decisões, bem como colocou em risco a credibilidade do processo, desestimulando a participação (DENISE VITALE, 2004, p. 69).

A interpretação do conjunto dessas variáveis permite uma análise mais aprofundada do orçamento democrático, bem como a capacidade de desenvolvimento dos seus aspectos positivos e/ou negativos. Suas contribuições e melhorias, na maior parte dos estudos de caso, podem ser desenvolvidas a partir da análise de algumas dessas variáveis. Nas experiências mais bem sucedidas, provavelmente todas as variáveis apresentarão resultados positivos, enquanto nos casos menos bem sucedidos, em algumas delas haverá deficiências.

O reconhecimento das fragilidades e das contribuições destas variáveis, presentes no orçamento democrático nos permite realizar uma avaliação dos casos concretos, presentes no Brasil, de forma detalhada, apropriados às particularidades locais. As alterações e as influências de cada variável nos diferentes lugares em que foi implantado o orçamento democrático facilita a análise do desenvolvimento e do aprimoramento deste instrumento. Pois, permite a identificação de onde se pode aperfeiçoar o mecanismo.

#### 4.2 DESAFIOS E CONTRIBUIÇÕES DO ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO PARA O DESENVOLVIMENTO DA CIDADANIA

A literatura produzida pelos estudiosos da ciência política e da administração pública ainda não apresentam respostas claras e precisas sobre o fato de que algumas experiências político-institucionais são adotadas e quais as razões para seu sucesso ou fracasso. Até agora, o teor das informações disponíveis, capaz de guiar avaliações das práticas político-administrativas, é bastante resumido; os critérios e

conclusões são extremamente divergentes sobre os resultados das políticas públicas, em especial as de formato participativo.

Além do mais, em países caracterizados por enormes desequilíbrios sociais, econômicos e regionais, como o Brasil, deve-se ter cuidado ao se desenharem conclusões gerais, com base nos resultados de um pequeno número de programas participativos. A apreciação dos principais resultados do orçamento democrático não deve buscar uma lógica única, já que existe uma multiplicidade de fatores que se articulam para chegar a determinado resultado sobre esta política pública. O reconhecimento dessas limitações deve orientar o pesquisador na tarefa de debater e avaliar as teses e os argumentos sobre o orçamento democrático (CELINA SOUZA, 2001, p.93).

A política do orçamento democrático é frequentemente desafiada a responder um tipo de pressão: a ideia de que a participação cidadã pode ser sintetizada como uma habilidosa tática de “marketing político”, embutindo a ideia de que a democracia participativa pode significar apenas a adoção de mudanças cosméticas que mantêm inalteradas as velhas e tradicionais formas de gestão (RUIZ SANCHES, 2002, p. 88; CELINA SOUZA, 2001, p. 93).

#### **4.2.1 Práticas políticas predatórias**

A complexidade de um processo de construção social de novas práticas políticas, como o orçamento democrático, com todos os seus fatores peculiares, como a impessoalidade, a objetividade, o espírito republicano e a democratização da sociedade, com ênfase na garantia dos direitos civis, políticos e sociais, pode estimular ou conviver com práticas políticas predatórias.

A questão que se levanta é de como o orçamento democrático, pensado enquanto prática de cogestão da coisa pública, pode conduzir ao entendimento de que a manifestação de práticas políticas predatórias é uma consequência mecânica e natural de um processo de transformação democratizante das práticas políticas de um dado contexto.

Os estudos (KUNRATH SILVA, 2001; VIEIRA NEVES, 2006) que se detêm a esmiuçar o assunto apontam que, embora as experiências de orçamento democrático se direcionem para a construção de um lócus de partilha de poder entre o Estado e a sociedade civil, redefinindo seus papéis no trato da coisa pública, numa dinâmica impessoal, objetiva e universal. Os impactos gerados por este instrumento, nos contextos em que são implementados, são inúmeros e correspondem à articulação entre as diversas variáveis, já tratadas nesse trabalho.

Um dos aspectos que merece cuidado é a apreensão da existência de práticas políticas predatórias, num contexto em que se implanta o orçamento democrático, enquanto resquício da atuação política tradicional ou formas de resistência de práticas políticas predatórias tradicionalmente praticadas antes da sua implantação. As práticas políticas predatórias podem, de acordo com os projetos políticos em disputa numa dada localidade, ser estimuladas tanto pelos Poderes Executivo e Legislativo, quanto por setores do associativismo civil (CAETANO SANTOS, 2009, p.17).

A utilização da participação popular, no processo de produção de decisões sobre investimentos em políticas públicas, modifica o modo tradicional de elaborar o orçamento do município. Entretanto, muitas vezes, isso ocorre em conflito com os setores dos Poderes Executivo, Legislativo e com o próprio associativismo civil local, marcados pela prática de políticas predatórias.

Kunrath Silva assinala que

construir a participação significa, entre outras coisas, romper com um *habitus* instituído, produzido e reproduzido por uma experiência fundada numa trajetória de exclusão, subordinação e clientelismo. A instituição de novas práticas e representações que efetivem a participação confronta-se com o obstáculo do instituído, cuja superação não é algo nem simples nem fácil, podendo muitas vezes inviabilizar a intencionalidade organizativa e mobilizadora de determinados agentes que orientam sua ação para a construção da participação (2001, p. 48).

As relações previamente existentes, entre o associativismo civil, Poder Executivo e Poder Legislativo, sinalizam que quanto mais intensas forem às relações marcadas por exclusão, subordinação, favorecimento, e mais aberta for a intenção democratizante do orçamento democrático, mais numerosos tendem a ser os conflitos gerados. Isto se dá porque os atores que detinham poder, antes da



instituição deste mecanismo, veem, em determinados contextos, seus poderes ameaçados por práticas baseadas em critérios objetivos e transparentes, que buscam universalizar o acesso aos serviços públicos, enquanto direito, e a participação popular, como processo produtivo de decisão sobre investimentos em política pública (CAETANO SANTOS, 2009, p. 148).

Os membros dos Poderes Executivos e Legislativos, bem como os integrantes da sociedade civil que se utilizam de práticas políticas predatórias para auferirem vantagens do poder público, no contexto do orçamento democrático, operam, primeiramente, na dialética da resistência, numa tentativa de manutenção das relações de poder existentes frente às novas práticas democratizantes.

Um dos desdobramentos deste conflito ocorre com a competição entre os Poderes Executivo e Legislativo, em relação ao controle no processo participativo de decisão de investimentos em políticas públicas, enquanto o Poder Executivo divide sua competência constitucional de elaborar a lei orçamentária anual com a população, via orçamento democrático, podendo obter ganhos políticos eleitorais. O Poder Legislativo, cuja prerrogativa é a alteração e a aprovação das leis orçamentárias, vê diminuídas suas possibilidades de intermediar o acesso de uma grande parcela da população a serviços públicos, prejudicando assim, seus interesses políticos eleitorais.

O que de fato acontece na dinâmica da política é que ninguém quer perder o poder de interferir no orçamento, nas decisões da cidade e, principalmente, perder força nas bases eleitorais. A introdução de um mecanismo participativo desmembra a política tradicional da representação parlamentar e, por consequência, revela o cotidiano na política exercida pelos parlamentares, baseada na troca de favores e na dependência da população (VIEIRA NEVES, 2006, p. 209).

Apesar de existir, com o desenvolvimento do orçamento democrático, a formação e ampliação de uma arena societária, permanecem ainda, no interior do sistema político, influências das práticas políticas predatórias, caracterizadas pela deficiência de publicidade e pela falta de equidade na distribuição e na alocação dos recursos. Tais influências reproduzem o particularismo e impedem a formação de decisões políticas respaldadas por um consenso público mediado por regras claras e transparentes (FERES FARIA, 1996, p. 107).

A intensidade e a forma com que as variáveis constituintes, como vontade política da equipe dirigente, trajetória e consistência do projeto político democratizante do associativismo civil e desenho institucional assumido pela experiência se articulam, abrem possibilidades para produção e reprodução das mais diversas práticas políticas, abrangendo, desde práticas que fortaleçam a democracia, até práticas que estimulam e reformulam práticas políticas predatórias.

Nesse sentido, a implantação do orçamento democrático não afasta a possibilidade de existência de práticas políticas predatórias. Ao contrário, de acordo com a tensão criada entre este mecanismo e as práticas políticas predatórias pré-existentes, essas últimas podem se reformular para continuar preenchendo espaços que o orçamento democrático não consegue ocupar na relação entre Estado e sociedade (CAETANO SANTOS, 2009, p. 153).

Sendo assim, podemos considerar que o orçamento democrático pode, ao mesmo tempo em que a partir do uso de instrumentos e práticas políticas democratizantes, como assembleias populares, fóruns temáticos, estâncias deliberativas, ser concebido como um instrumento inclusivo, podendo, também, ser utilizado para legitimar políticas públicas, cuja natureza e objetivos destoam da natureza e objetivos inicialmente pretendidos com a implantação do mesmo.

No entanto, o orçamento municipal, discutido com participação popular, redireciona recursos para áreas que, historicamente, sempre estiveram excluídas das ações governamentais ou que recebiam investimentos pela vinculação das respectivas comunidades a vereadores e candidatos a prefeitos, durante os períodos eleitorais, associando estas ações a favores e não a direitos (CELINA SOUZA, 2001, p. 94). Assim, as regras impostas pela metodologia do orçamento democrático têm dificultado a atuação das práticas associativas tradicionais, valorizando a participação tanto dos cidadãos organizados como daqueles que não o são.

#### **4.2.2 O orçamento democrático como instrumento de reativação da relação Estado e sociedade**

No cenário político atual, a implantação de programas públicos como o orçamento democrático, têm buscado produzir uma nova forma de conexão entre Estado e sociedade, capaz de fornecer legitimidade às decisões administrativas implementadas pelo poder municipal.

A política desenvolvida pelo orçamento democrático vem propondo parcerias entre o poder local e a sociedade, cujo objetivo é definir como aplicar os recursos do orçamento, a partir da discussão e da negociação com a sociedade, proporcionando, assim, maior transparência nas ações do governo. A população que participa deste instrumento define publicamente como deverá ser alocado todo ou parte dos recursos investidos pela administração municipal.

Esse processo, que pode ser sinteticamente definido como a instituição de uma esfera pública de cogestão do fundo público municipal, expressa-se através de um sistema de racionalização política, baseado, fundamentalmente, em regras de participação e regras de distribuição dos recursos de investimentos que são pactuadas entre o Executivo e as comunidades e apoiadas em critérios previsíveis, objetivos, impessoais e universais (LUCIANO FEDOZZI, 1997, p.198).

Todo este processo ocorre em espaços públicos, onde a administração municipal estabelece uma parceria com a sociedade, a fim de inverter as prioridades de investimento público a favor dos setores mais carentes da sociedade e proporcionar o fortalecimento da cidadania.

A utilização da argumentação, negociação, priorização, a ampliação dos conhecimentos no campo da política, da administração pública e das finanças, com o reconhecimento dos papéis distintos do governo e da comunidade, possibilitam uma deliberação conjunta e a busca de um consenso em torno das definições do orçamento. Esses elementos vão alargando a compreensão do que são espaços públicos, estabelecendo, com mais nitidez, a distinção entre o público e o privado na alocação dos recursos públicos (CARVALHO PONTUAL, p. 03, 2012).

Nesse sentido, se, por um lado, a participação da sociedade civil é motivada pela busca de soluções para os problemas mais imediatos das comunidades, por outro, a constituição das assembleias possibilita que a população envolvida tome consciência da realidade social do município como um todo, assim como da forma como a administração municipal pode intervir e mudar parte desta realidade.

Como sugeriram Sergio Azevedo e Leonardo Avritzer (1994, p. 21), parte-se, portanto, de uma participação restrita, motivada por interesses concretos e imediatos do local onde se vive, e chega-se a uma participação ampliada onde se discute a cidade, a prefeitura (as carências das outras pessoas) e do próprio Poder Legislativo, abrindo passagem progressiva do instrumentalismo da reivindicação imediatista às práticas de negociação próprias da política democrática.

Podemos afirmar, portanto, que, se a mobilização para a participação no orçamento democrático é motivada por um componente material, concessão de serviços públicos, ao longo do processo vão se delineando outros componentes de cunho social. Tal processo envolve, ainda, o aprendizado da organização e da negociação para atingir o objetivo final que é a realização das demandas almejadas, assim como o componente da solidariedade e do reconhecimento dos direitos, componentes estes indispensáveis à construção da cidadania (FARIA FERES, 1996, p.113).

Este novo centro decisório pode possibilitar a difícil e necessária combinação da capacidade de distribuir a renda e socializar a política. Isto porque apenas distribuir renda sem socializar a política é restrito e pode provocar paternalismo, que é prejudicial à afirmação da autonomia dos indivíduos e da organização de base da sociedade (CARVALHO PONTUAL, 2000, p.17). Por outro lado, apenas socializar a política, sem tocar na renda, pode provocar um desânimo com a própria eficácia da luta política e o isolamento crescente das pessoas no âmbito privado das suas existências (TARSO GENRO; UBIRATAN SOUZA, 1997, p.12).

Sendo assim, conscientes da finalidade do orçamento democrático, enquanto num novo espaço público onde as decisões sobre os recursos públicos são tomadas, de forma compartilhada, entre os cidadãos comuns e os poderes Executivo e Legislativo no âmbito municipal, sua implantação vem contribuindo para o estabelecimento de outro diálogo cuja soma é positiva. Em suas relações, um novo fluxo de comunicação se estabelece, contribuindo, assim, para a qualificação tanto das entidades do Estado quanto da sociedade civil. Ganham, portanto, as instituições públicas e os atores sociais envolvidos no processo.

Nesse sentido, o orçamento democrático pode estar contribuindo para um avanço na prática política tradicional, no mínimo, no aspecto da ampliação das

esferas públicas, já que, na medida em que a negociação orçamentária, antes limitada aos gabinetes dos vereadores, passa a ocorrer em espaços públicos abertos à comunidade, inclui setores historicamente excluídos e permite a articulação de seus interesses mais imediatos, o que imprime alterações no interior do sistema político-administrativo, além de estabelecer novas relações sociais entre os atores envolvidos (FARIA FERES, 1996, p. 126).

As práticas participativas, de modo geral, e o orçamento democrático, em particular, têm sido considerados como significativa contribuição na constituição de uma nova concepção de espaço público e na promoção de publicização do Estado e de desestatização da sociedade. Tais práticas, desenvolvidas, sobretudo em governos locais, buscam a superação de uma visão tradicional da relação Estado e da sociedade civil como polaridades absolutas em favor de uma visão mais dinâmica de relações de interdependência combinadas com o reconhecimento da especificidade e autonomia de cada parte (CARVALHO PONTUAL, 2000, p.17).

É necessário ampliar essa relação em diversos sentidos, como, por exemplo, na incorporação de setores mais amplos da sociedade, que possam desenvolver alternativas mais gerais referentes às questões do município. Entretanto, não podemos deixar de avaliar o orçamento democrático como um grande começo. Uma iniciativa que realmente vem contribuindo para democratizar a relação entre poder público municipal e a sociedade.

#### **4.2.3 Despertando consciência cidadã<sup>17</sup>: o orçamento democrático enquanto escola de cidadania**

A criação de novas formas e canais de participação popular enfrenta uma aprofundada cultura política elitista e autoritária que não se transforma da noite para o dia. Há uma lógica, historicamente predominante, na relação da população com o Estado, impregnada de apatia, clientelismo, submissão, populismo, cooptação e outros tantos efeitos perversos desta herança cultural (CARVALHO PONTUAL, 2005, p.97).

---

<sup>17</sup> Considera-se o cidadão consciente aquele indivíduo responsável por seu ambiente, por suas decisões, comprometido com a comunidade em que está inserido.

As experiências em curso têm demonstrado que não é suficiente a criação dos espaços e canais de participação, sendo imprescindível arquitetar as maneiras para que esta participação aconteça de fato, habilitando os diversos atores, da sociedade civil e do Estado, para o exercício de uma nova prática de gestão pública democrática.

Assim Tarso Genro e Ubiratan Souza revelam que

A principal riqueza do Orçamento Participativo é a democratização da relação do Estado com a sociedade. Essa experiência rompe com a visão tradicional da política, em que o cidadão encerra sua participação política no ato de votar, e os governantes eleitos podem fazer o que bem entenderem, por meio de políticas tecnocráticas ou populistas e clientelistas. O cidadão deixa de ser um simples coadjuvante da política tradicional para ser protagonista ativo da gestão pública (1997, p. 46).

A partir da nova relação criada pelos instrumentos participativos, entre Estado e sociedade, os membros envolvidos neste processo desenvolvem aprendizados distintos: aprendizados do exercício de uma cidadania ativa; aprendizados relativos a uma nova compreensão de espaço público, conhecimentos técnico-políticos e novos padrões de comportamento para o exercício de uma gestão pública democrática.

No processo de democratização da gestão, a prática educativa é elemento fundamental para assegurar maior alcance e qualidade nos aprendizados produzidos (CARVALHO PONTUAL, 2012, p.02). Daí a necessidade da construção de uma pedagogia da gestão democrática como dimensão indispensável para possibilitar que os membros - da sociedade civil e do governo adquiram eficácia e potência de ação no exercício da democracia, da cidadania ativa, da revitalização das esferas públicas e na construção de uma nova cultura cívica.

A construção de um modelo de participação, como o orçamento democrático, é um processo pedagógico que envolve a construção de uma educação para a cidadania, na medida em que exige um aprendizado da participação, de informações e dos mecanismos de funcionamento da máquina pública. Todo o processo de mobilização da população e dos agentes governamentais, a sequência e os conteúdos das suas etapas e a autorregulamentação do seu funcionamento constituem um processo ordenado de

tal forma que possibilita a seus participantes se educarem no processo (CARVALHO PONTUAL, 2000, p. 256).

Ubiratan Souza e Tarso Genro (1997, p. 50) ressaltam que “também é preciso entender que a experiência do Orçamento Participativo transcende o processo de gestão pública e de planejamento democrático, resultando, igualmente, num processo político de geração de consciência e cidadania”.

Nessa mesma perspectiva, discutindo o que considera a teoria da democracia participativa, Carole Pateman aponta que

[...] A principal função da participação na teoria da democracia participativa é, portanto, educativa; educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de prática de habilidades e procedimentos democráticos. [...] A participação promove e desenvolve as próprias qualidades que lhe são necessárias; quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo (1992, p. 61).

Estes aprendizados não são criados de forma teórica, mas na prática e no exercício gradual, isto é, interagindo com os outros cidadãos, através da influência mútua em instituições civis e mecanismos públicos, participando de debates sobre questões públicas. Nesse aspecto, podemos concluir que uma pessoa não nasce cidadão, mas desenvolve esta condição no processo de socialização com os demais indivíduos. A educação para a cidadania é construída nesse processo de formação para a cidadania com o objetivo global de formar cidadãos autônomos e críticos.

O processo participativo do orçamento democrático pode fomentar mudanças culturais e, portanto, ideológicas, significativas para a construção de uma nova cultura política com tendências emancipatórias. A participação popular é um dos requisitos para que seja construída a identidade cidadã e, em consequência, uma cidadania mais efetiva e ativa.

Este movimento ocorre quando o cidadão se insere em instrumentos participativos, entra no processo de construção coletiva do poder político e no empoderamento da coisa pública, favorecendo a consciência do ser cidadão e o fortalecimento da sua voz enquanto sujeito político. O aprendizado no exercício de uma cidadania ativa possibilita que pessoas deixem de ser coadjuvantes na política, para se transformarem em cidadãos-sujeitos na definição e gestão das políticas públicas.

O exercício da corresponsabilidade pelas questões do município, a ampliação da visão sobre os problemas do conjunto da cidade e o reconhecimento da sua participação como direito são alguns dos elementos que compõem a construção desta nova forma de exercício da cidadania (CARVALHO PONTUAL, 2012, p 02).

O orçamento municipal discutido com participação popular torna-se um espaço importantíssimo do exercício da democracia, educador, formador da cultura democrática e emancipadora. O acesso às informações, que antes eram exclusivas dos técnicos e agentes políticos da prefeitura, é parte fundamental no processo de formação das pessoas participantes do orçamento democrático.

Esta cultura democrática se evidencia na incorporação, por parte dos atores envolvidos neste processo, de novas práticas políticas, tais como, reivindicar, com base nas prioridades orçadas, através da argumentação, negociação, priorização; tomar decisões em assembleias, ampliar os conhecimentos no campo da política, da administração pública e das finanças com valorização da luta coletiva (CARARO PIRES, 1993, p.159).

A prática constante de priorizar e decidir, proporcionada pelo exercício da cogestão no orçamento democrático, é um elemento fundamental de uma educação para o exercício da corresponsabilidade, da autonomia e da solidariedade entre os envolvidos no processo (CARVALHO PONTUAL, 2012, p.03).

A existência do reconhecimento em que o orçamento democrático transformou a cultura política das organizações comunitárias, que passou de uma cultura de protesto e de confrontação para uma cultura política do conflito e da negociação, ocorreu desde o início com a instauração de uma pedagogia da mediação que, suplantando a tradicional forma de tutelas e negociatas, inaugura indescritíveis momentos de conhecimento em ações de reciprocidade, entre quadros técnicos do Estado e parcelas da população (SOUZA SANTOS, 2005, p. 513; FISCHER E MOLL, 2000, p. 153).

As dificuldades para entender razões técnicas podem ocasionar conflitos. O conflito, que se apresenta nesse momento, pode e deve, ser revertido “no sentido de ‘pedagogizar os conflitos’, possibilitando que eles, ao invés de provocarem a desagregação e fragmentação, possam contribuir para a construção de novas



práticas de exercício do poder substantivamente democráticas” (CARVALHO PONTUAL, 2000, p. 56).

Esse debate entre os técnicos do governo e os delegados eleitos nos bairros realiza a educação de maneira cabal, ou seja, os populares aprendem aspectos técnicos enquanto os técnicos da prefeitura aprendem aspectos e elementos que não dominam por seu estudo acadêmico. Essa convivência faz um e outro setor mudarem suas posições iniciais, em processo de superação dessas posições.

Nesse processo vai se dando a capacitação técnica para elaboração e execução do orçamento e a capacitação política para fazer dessa luta uma forma de avanço na organização popular. Esse aprendizado caminha no sentido de estimular a própria participação e tem caráter mesmo de valorização da população, fator fundamental do processo pedagógico.

Cararo Pires complementa:

Assim a população vai compreendendo quais são as competências da Prefeitura, o total de fundos disponíveis, sua origem, seu comprometimento, as disponibilidades existentes. Vai compreendendo o processo pelo qual passa o orçamento até sua aprovação e, sobretudo, vai perceber que é preciso uma enorme vigilância na sua execução. Aprende, também, a identificar os vários interesses em jogo, pois, a maneira como se gasta e onde se gasta o dinheiro público é um aspecto fundamental de expressão das relações entre a Prefeitura e os diversos segmentos sociais (1993, p.159).

Esta potencialidade educativa necessita de uma publicização das formas de decisão do orçamento no plano da administração e do legislativo municipal, incluindo a incorporação de uma preocupação com a transparência por parte dos técnicos do governo (SÉRGIO AZEVEDO; LEONARDO AVRITZER, 1994, p. 22). O acesso às informações garante o exercício da cidadania ativa e permite o conhecimento dos seus direitos enquanto resultados das suas reivindicações e não concessões da classe dominante.

Nesse sentido, o ideal democrático preconizado pela implantação do orçamento democrático, no que tange à ampliação da relação Estado e sociedade a fim de proporcionar uma educação política efetiva com a concretização de uma cidadania ativa, enquanto transformadora das relações políticas tradicionais, só podem ser concretizadas se o modelo orçamentário participativo implantado for

realizado com o intuito participativo e democratizante, a partir de um governo comprometido com a adoção de práticas participativas.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a discussão teórica acerca da democracia, cidadania e orçamento democrático e a influência mútua desses termos, podemos tecer algumas considerações sobre como a democracia participativa institui o conceito de cidadania ativa, a partir da relação Estado/sociedade civil.

A atual democracia participativa, composta por um misto da inicial democracia direta ateniense e da democracia representativa, é uma alternativa até então viável para insatisfação com as principais premissas, tanto do modelo direto quanto do modelo representativo.

A partir da leitura destas tradições da teoria democrática, percebemos a fundamental combinação dos modelos direto e representativo a fim de superar práticas imperativas no exercício do poder. A democracia participativa centra o protagonismo político em camadas populares, diminuindo a distância entre representantes e representados e atenuando a própria hegemonia do Estado.

O exercício da democracia participativa permite a progressiva ampliação dos espaços de participação social, locais onde se efetivam a prática democrática, levando a necessária análise do conceito de cidadania que, a partir dessas novas formas de interação entre sociedade civil e Estado, se vê modificado.

A cidadania vivenciada a partir deste novo modelo democrático supera a visão de cidadania tutelada pelo Estado ou pelas elites dominantes através de direitos concedidos de cima para baixo. Também supera a cidadania enquanto

direito de votar e ser votado. A cidadania, neste ponto, é considerada enquanto construção social de direitos, através dos novos espaços de relação social, proporcionados pela democracia participativa.

A construção da cidadania ativa tem como aliado os espaços públicos enquanto fomentadores de novos direitos e ambiente de exercício da cidadania. São nesses lugares que ocorrem o desenvolvimento de novas formas de fazer política, com transformação do indivíduo e das estruturas sociais.

No âmbito brasileiro, o alcance desta condição ainda está em desenvolvimento. A cultura de dependência, fomentada por anos de práticas clientelistas e paternalistas, vem paulatinamente diminuindo com a inserção de institutos mais democráticos e inclusivos, especialmente a partir da Constituição Federal, de 1988, que inaugurou um novo momento na história política do país e inseriu a democracia participativa como princípio fundamental da República.

A Constituição Federal de 1988 abriu espaço e forneceu base para o desenvolvimento de um instituto participativo que não tem previsão constitucional, o orçamento democrático. Este mecanismo busca utilizar a discussão orçamentária sobre alocação de recursos como forma de ampliar a cidadania e efetivá-la.

No âmbito de discussão, este ambiente se propõe a ser um lugar de diálogo que na teoria colabora com o reconhecimento do cidadão enquanto detentor e construtor de direitos. Já no âmbito de efetivação da cidadania, pode, através da partilha de poder, proporcionar a consolidação de direitos às comunidades que até então não tinham tido espaço no cenário político, nem mesmo através da intermediação.

O discurso do orçamento democrático, nesse sentido, se transforma em senso comum, uma prática positiva que, com sua implementação democratiza a democracia e contribui com a cidadania ampliada. No entanto, durante os estudos acerca do referido objeto percebemos que nem sempre os municípios que adotam tal política obtêm ganhos infindáveis para a democracia ou para a cidadania. Para que tais contribuições ocorram, e que realmente o orçamento democrático se configure como instrumento de promoção de igualdade e justiça social, é necessária a conjugação de diversas variáveis.

Assim, se faz imperativa a vontade política do gestor municipal no sentido de implantar o orçamento democrático, com características realmente participativas e

inclusivas, a partir de um desenho institucional que fomente a participação e possibilite que esta seja desenvolvida em todas as instâncias decisórias, bem como, aumente a capacidade financeira e disponibilize recursos financeiros para implementar as políticas públicas requeridas. É indispensável, também, a capacidade de organização da sociedade civil, para ser ouvida, reivindicar direitos, deliberar sobre eles e fiscalizar a sua implantação.

Todos esses aspectos devem contribuir para que o instrumento de gestão democrática participativa, como o orçamento democrático, possa apresentar aspectos mais positivos do que negativos, atingindo seu êxito. Se um desses elementos for deficiente, abre margem para o enfraquecimento do instrumento e o seu conseqüente descrédito.

Um outro aspecto, para o sucesso do orçamento democrático é a decorrência do tempo de sua implementação. A análise de suas contribuições só pode ser aferida com a razoável duração do mecanismo democrático.

A duração é um aspecto importante, pois reflete expressivamente o impacto na contribuição dos resultados, sobretudo quando se debate a ampliação da cidadania e da consciência do cidadão. Pode ocorrer que, no início da construção do programa, ele apresente uma série de dificuldades, que, no decorrer do tempo, são superadas e, assim, produzam resultados considerados favoráveis, para a sociedade civil e para o Estado.

Todos esses elementos, que necessitam ser conjugados, revelaram a complexidade do assunto e a cautela para a análise de seus casos concretos. A coordenação dessas características podem tanto contribuir para o desenvolvimento de um orçamento democrático democratizante e inclusivo quanto para um orçamento democrático meramente legitimador das decisões do governo e de manutenção ou reformulação de práticas políticas predatórias.

Assim, podemos concluir pela contribuição deste instrumento, enquanto inibidor destas práticas predatórias, porém há necessidade de estudos empíricos, para identificar como e em que medida essas práticas democratizantes participativas, como o orçamento democrático, podem dificultar a utilização de práticas políticas predatórias para o atendimento de demandas da comunidade.

Os desafios são muitos, no entanto, o orçamento democrático possui potencial para iniciar uma transformação social mais ampla. A reflexão da

contribuição do orçamento democrático, na mudança da relação entre Estado e sociedade civil, pode introduzir alguns aspectos que tencionam a sua contribuição positiva, inclusive para a dilatação da cidadania.

A possibilidade de participação direta, com a verbalização das prioridades dos cidadãos, confere a possibilidade de concretização de políticas públicas voltadas para os setores de baixa renda e possibilitam a resolução de disputas e o debate público.

Apesar dos recursos ainda serem reduzidos, a prática tem mostrado que, em um país como o Brasil, onde o acesso ao processo decisório é altamente desigual, esse mecanismo de participação é uma das alternativas capazes de redefinir a relação tradicional entre Estado e sociedade civil e reverter o desequilíbrio do poder decisório. A participação no debate foi um dos principais avanços em termos de cidadania.

A importância do orçamento democrático parece não estar exclusivamente nos proveitos materiais para aqueles segmentos considerados de baixa renda, mas, também, no aumento da participação e no poder de decisão para grupos que antes eram excluídos do processo decisório. O principal mérito do exercício democrático compreende a possibilidade de ampliação, a todos os atores sociais, de uma oportunidade de construir os espaços públicos na busca de soluções para o desenvolvimento local.

Isto só se concretiza com o estabelecimento de mecanismos institucionais que garantam a transparência e, especialmente, uma sociedade civil forte. Este último aspecto exige que seja construído um cidadão participativo, a partir da sua inserção nestes mecanismos de democracia participativa, que permitem o aprendizado democrático a partir do exercício da própria democracia.

Este viés confere ao orçamento democrático um caráter essencialmente educativo, quando se propõe a conferir o protagonismo do orçamento público a atores sociais. Ocorre, a partir daí, uma pedagogia do público, da deliberação, da construção de um sentido do comum que proporciona aprendizados significativos para o exercício de uma cidadania ativa.

Dessa forma, é necessário que a sociedade seja educada e mobilizada, com a finalidade de se sentir também responsável pela sua comunidade para que, assim, possa contribuir, não só na sua elaboração do orçamento, mas também durante toda

a sua efetivação, garantindo, através de constante monitoramento, que as ações previstas estejam sendo realizadas.

Este empoderamento da coisa pública é criado não de forma teórica, mas na prática e no exercício gradual, isto é, interagindo com os outros cidadãos, em instituições participativas, como o orçamento democrático. Assim, podemos concluir que uma pessoa não nasce cidadão, mas desenvolve esta habilidade no processo de socialização com os demais indivíduos.

O orçamento democrático, desta forma, já está contribuindo na evolução do cidadão brasileiro, antes passivo e agora passível de ser ativo. Os instrumentos de participação, como o orçamento democrático, contribuem para fortalecer o aprendizado do cidadão, para que estes compreendam as funções do Estado, seus limites, e passem a decidir com conhecimento de causa, democratizando decisões e tendo informações sobre questões públicas, o que facilita o controle social e a efetivação de direitos.

Além disso, temos que esclarecer que o orçamento democrático não pode ser ferramenta única de participação na gestão pública, outros mecanismos existentes, tais como: fóruns, conselhos gestores de políticas públicas, redes de movimentos sociais e organizações não governamentais – ONGs, também ampliam as possibilidades de discussão entre o Estado e a sociedade, promovendo a expansão de mecanismos de participação que servem para reforçar e fortalecer a democracia.

O que se percebe a partir da análise dos referenciais teóricos, é que o orçamento democrático é um instrumento que possibilita a governabilidade com apoio popular, e para os setores do associativismo civil, se configura em estratégia para realização de demandas coletivas. O que demonstra que o instrumento constituiu uma prática política que incentiva os valores democráticos e repercute nas relações entre sociedade civil e o Estado, ampliando o conceito de cidadania.

Diante dessas situações parece que o orçamento democrático quando bem implementado (e temos casos exemplares no Brasil), pode ser um instrumento que auxilia a construção de uma gestão pública mais legítima, transparente, integrada, eficaz e que ainda, estimula a consciência cidadã e o desenvolvimento político do País.

Desta forma, o trabalho buscou colaborar, com os estudos que envolvem o orçamento democrático, refletindo sobre os fatores que podem contribuir para a

ampliação do conceito de cidadania e afetam o cidadão, a administração pública e a própria forma de realizar o projeto político do município. Deste modo, o estudo organizou uma reflexão útil para aqueles que desejam iniciar o estudo do tema, bem como, sobre os aspectos que devem ser ponderados na implantação do orçamento democrático.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Armando. Teoria democrática contemporânea: de Schumpeter a Mainwaring. In: NOVELINO, Marcelo; ALMEIDA FILHO, Agassiz. **Leituras complementares de Direito Constitucional: Teoria do Estado**. Salvador: JusPODIVM, 2009. p. 131-151.

ALMEIDA, Lindijane de Sousa Bento. A gestão participativa em administrações municipais: as experiências de Natal e Maceió. In: SEMINÁRIO NACIONAL MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, 2., 1997, Florianópolis. **Anais...**, Florianópolis: UFSC, 1997.

ALVES, Julia Falivene. **Metrópoles: cidadania e qualidade de vida**. São Paulo: Moderna, 1992.

AMARAL, Jussara de Fátima. A eficácia da cidadania. In: GARCIA, Maria. **Caderno de Direito Constitucional e Ciência Política**. Revista dos Tribunais. v. 4., n.14, p. 204-212, jan./mar. 1996.

ANDRADE, Aparecida de Moura. **A participação da sociedade civil no processo legislativo: a contribuição da comissão de legislação participativa da Câmara dos Deputados**. 2003. 58f. Monografia (Especialização em Gestão Legislativa) –Câmara dos Deputados/Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

ARAÚJO, Sonia Elvira Fernandes de Almeida. **Contributos para uma educação para a cidadania: professores e alunos em contexto intercultural** (Tese: 17). 2008. 258 f. Dissertação (Mestrado em Relações Interculturais) – Universidade Aberta, Lisboa, 2008.

ARAÚJO, Wagner Frederico Gomes de. **Do orçamento participativo à avaliação participativa: uma proposta de avaliação democrática e cidadã no Município de**

Belo Horizonte. 2008. 55 f. Monografia (II Prêmio Soft de Monografias). Belo Horizonte, 2008.

AUAD, Denise. Mecanismos de participação popular no Brasil: Plebiscito, referendo e iniciativa popular. **Revista Eletrônica Unibero de Comunicação Científica**, Setembro de 2005.

AVRITZER, Leonardo. **Sociedade civil e participação social no Brasil**. Texto preparado para a coordenação da área social do projeto Brasil em Três Tempos. Disponível em:  
<<http://www.democraciaparticipativa.org/files/AvritzerSociedadeCivilParticipacaoBrasil.pdf>>. Acesso em: 8 out. 2012.

\_\_\_\_\_. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**. Campinas, vol.14, n.1, p. 43-64, jun. 2008.

\_\_\_\_\_. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 3.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: \_\_\_\_\_ ; NAVARRO, Zander (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. O orçamento participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

\_\_\_\_\_, Leonardo; WAMPLER, Brian. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, S.P.; NOBRE, Marcos (Orgs.). **Participação e deliberação**. São Paulo: Editora 34, 2004.

AZEVEDO, Sérgio; AVRITZER, Leonardo. **A política do orçamento participativo: nova forma de relacionamento entre Estado e Sociedade Civil**. Trabalho apresentado no XVIII ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Caxambu, 1994.

BARBOSA, Juliana de Almeida. Considerações sobre a democracia. **Revista de Direito da FAT**, 2009. Disponível em:  
<<http://www.fat.edu.br/saberjuridico/publicacoes/edicao03/convidado/CONSIDERACOES%20SOBRE%20A%20DEMOCRACIA.pdf>>. Acesso em: 7 jun. 2011.

BARKER, Ernest. **Teoria política grega: Platão e seus precursores**. Trad. Sérgio Fernando Guarischi Bath. Brasília: UnB, 1978. 372 p. (Pensamento Político).

BELO, Manoel Alexandre Cavalcante. **Política e desenvolvimento: uma abordagem sistêmica**. Curitiba: Juruá, 2012.

BENEVIDES, Maria Victoria. **A cidadania ativa**. São Paulo: Paz e Terra, 1991.



\_\_\_\_\_. Cidadania e democracia. **Lua Nova** [online], n. 33, p. 5-16, 1994.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

\_\_\_\_\_. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral de política. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

\_\_\_\_\_. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

\_\_\_\_\_. **Dicionário de política**. 1 ed. Brasília : UnB, 1998.

BONAVIDES, Paulo. **A constituição aberta**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

CABRAL NETO, Antônio. Democracia: velhas e novas controvérsias. **Estud. psicol. (Natal)** Natal, vol.2, n.2, dez. 1997. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1413-294X1997000200005>>. Acesso em: 8 mar. 2012. p. 287-312.

CADEMARTORI, Daniela M. L. de; CADEMARTORI, Sergio U. Mutações da cidadania: da comunidade ao Estado Liberal. **Revista Sequência**. Curso de Pós-Graduação em Direito da UFSC, Florianópolis, v. XXVII, n. 55, p. 65-94, dez. 2007.

CAETANO, Adriano. **Experiência do Orçamento Participativo de Campinas-SP: Primeiros Passos**. 2004. Monografia (Ciências Sociais)– Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.

CARVALHO, Cesar Machado; ARAUJO, Geraldo Jose Ferraresi de. **O orçamento participativo: avanços e desafios do orçamento participativo em Araraquara em direção a ampliação da cidadania local**. Revista Gestão e Sociedade CEPEAD/UFMG vol. 4, nº 7, Jan/Abr 2010.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. O longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

CAVALCANTI, Bruno César; SUASSUNA, Clara; BARROS, Raquel Rocha de Almeida. **Kulé-Kulé**: visibilidades negras. Maceió: Edufal, 2006.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e democracia**. São Paulo: Moderna, 2008.

CHERON, Cibele. **O orçamento participativo de Porto Alegre**: análise de uma experiência de democracia participativa e sua autonomia legal. 2006. 145 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais)– Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

\_\_\_\_\_. **Para viver a democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 1989.

CONSTANT, B. Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos. In: **Filosofia Política 2**. Porto Alegre: L&PM, 1985. p. 9-25.

COPATTI, Livia Copelli. A efetivação da cidadania através da participação no poder local. **Perspectiva**. v. 34, n. 126, p. 85–100, 2010.

CORRÊA, Darcísio. **Estado, cidadania e espaço público**: as contradições da trajetória humana. Ijuí: Unijuí, 2010.

\_\_\_\_\_. **A construção da cidadania**: reflexões histórico-políticas. Ijuí: Unijuí, 2002.

CORREIA, Fernanda Guimarães. Reflexões sobre o conceito de cidadania e suas bases históricas no Brasil. **Revista Achegas**, n. 23, jan. /dez. 2010.

CORTINA, Adela. **Cidadãos do mundo**: para uma teoria de cidadania. São Paulo: Loyola, 2005.

COSTA, Marta Nunes da. Constituição, Democracia e Orçamento Participativo: Perspectiva comparada entre Brasil e Portugal. **Revista da Faculdade de Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 59, p. 241 a 276, jul./dez. 2011.

COUTINHO, Ana Luisa Celino. Educação como expressão da cidadania e pressuposto do pleno exercício da liberdade de escolha profissional. **Direito, Cidadania e Desenvolvimento**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2012.

CREMONESE, Dejalma. A Difícil Construção da Cidadania no Brasil. **Revista Desenvolvimento em Questão**. Editora Unijuí, ano 5. n. 9, p. 59-84, jan./jun. 2007.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e construção democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In: **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

DAHL, Roberto. **Sobre a democracia**. Brasília: UnB, 2001.

DOWBOR, Ladislau. **A reprodução social**. III - Descentralização e Participação: as novas tendências. Petrópolis: Vozes, 2001.

FARIA, Cláudia Feres. **Democratizando a relação entre o poder público municipal e a sociedade civil**: O orçamento participativo em Belo Horizonte. 1996. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais. Minas Gerais, 1996.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento participativo**: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1997.

\_\_\_\_\_. Esfera pública e cidadania: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre. **Ensaio FEE**, vol. 19, n. 2. 1998.

FERREIRA, Jorge. Apresentação. **Tempo**, Niterói, v. 14, n. 28. 2010.

FÉRRIZ, Adriana F. P. ; FERRIZ, José L. S. ; FREIRE, Ermaela C. S. **Democracia à Brasileira: "Remendo novo em roupa velha"?**. In: ENCONTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO DA UNIVAP, 13., 2009, São José dos Campos. São José dos Campos: Univap, 2009. v. único. p. 1-6.

\_\_\_\_\_. **A gestão democrática do Conselho Municipal do Orçamento Participativo de Campina Grande-PB: Impasses, desafios e avanços**, 2004. Dissertação (Mestrado) –Universidade Federal da Paraíba, 2004.

FLEURY, Mário Fabrício Rosa. **Aspectos do Direito Social no Brasil entre 1930 e 1945**. Disponível em: <[http://www.simposiodemode.unb.br/mesas/12\\_mesa/Rosa%20-%20Aspectos%20do%20direito%20social%20no%20Brasil%20entre%201930%20e%201945.pdf](http://www.simposiodemode.unb.br/mesas/12_mesa/Rosa%20-%20Aspectos%20do%20direito%20social%20no%20Brasil%20entre%201930%20e%201945.pdf)> Acesso em: 12 maio 2012.

FRANÇA, Patrícia da Silva. **Os Fundamentos da Democracia: análise das teorias democráticas de Aristóteles, Kelsen e Bobbio**. Disponível em: <[http://www.pucrs.br/direito/graduacao/tc/tccII/trabalhos2007\\_2/Patricia\\_Silva.pdf](http://www.pucrs.br/direito/graduacao/tc/tccII/trabalhos2007_2/Patricia_Silva.pdf)>. Acesso em: 25 mar. 2012

GENRO, Tarso. **Os espaços públicos não estatais**. 2011. Disponível em: <<http://tarsogenro.com.br/os-espacos-publicos-nao-estatais/>>. Acesso em: 25 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. Crise democrática e democracia direta. In: **Democracia e política**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

\_\_\_\_\_; SOUZA, Ubiratan. **Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.

\_\_\_\_\_. 21 Teses para a Criação de uma Política Democrática e Socialista. In: \_\_\_\_\_ et al (Org.). **Porto da cidadania**. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997. p. 11-22.

\_\_\_\_\_. Desafios atuais para a ação política. In: Luta institucional e institucionalidade: desafios para o PT e os Movimentos Sociais, **Revista Em Destaque**, Secretaria de Movimentos Populares do Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores, 1996.

\_\_\_\_\_. Reforma do Estado e democratização do poder local. In: VILLAS BÔAS, R. ; TELLES, V. S. (Orgs.). Poder local, participação popular e construção da cidadania. **Revista do Fórum Nacional de Participação Popular**, ano 1, n. 1, 1995.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GONÇALVES, Gêuda Anazile da Costa; CÂNDIDO, Gesinaldo Ataíde. Democracia Deliberativa e Gestão de Políticas Públicas: a experiência do orçamento participativo

no município de Campina Grande – PB. **Ariús** - Revista de Ciências Humanas e Artes, Campina Grande, v. 16, n. 1/2, p. 158-171, jan./dez. 2010.

GORCZEWSKI, Clovis; MARTINS, Núria Beloso. **A necessária revisão do conceito de cidadania**: movimentos sociais e novos protagonistas na esfera pública democrática. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2011.

GOULART, Jefferson. Orçamento participativo e gestão democrática no poder local. **Lua Nova**: n. 69: São Paulo, 2006.

GUARINELLO, Luiz Noberto. Cidades-estado na antiguidade clássica. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Orgs.). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2010.

GUERRA, Sidney. **Direitos humanos e cidadania**. São Paulo: Atlas, 2012.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**. 2. v. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HEATER, Derek. **Cidadania**. Una breve historia. Madrid: Alianza Editorial, 2007.

IGNÁCIO, Paulo Roberto Galvão. **O processo democrático como fator de desenvolvimento no município de Boa Vista das Missões, RS**. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito)–Unijuí, Ijuí, 2007.

LAMOUNIER, Bolívar. A democracia brasileira no limiar do século 21. In: **Pesquisas**. n. 5. São Paulo: Centro de Estudos da Fundação Konrad-Adenauer-Stifung, 1996.

LAZZARINI, Álvaro. Cidadania e Direitos Humanos. **Revista de Direito Administrativo**. n. 223, p. 105-114. Rio de Janeiro: Renovar, jan./mar. 2001.

LIMA, Clóvis Ricardo Montenegro de; GONCALVES, M. A reinvenção da esfera pública: os discursos em rede, reconhecimento e política deliberativa. In: XII ENANCIB, 12., 2011, Brasília. **Anais...** v. GT5, p. 1643-1656. Brasília: ANCIB, 2011.

LINTZ JUNIOR, Martiniano. **A participação da cidadania no Estado Democrático de Direito**. Disponível em: <[http://www.funcab.br/bau/artigos/a\\_participacao\\_da\\_cidadania.pdf](http://www.funcab.br/bau/artigos/a_participacao_da_cidadania.pdf)>. Acesso em: 22 maio 2012.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova** [online]. 2007, n. 70, p. 139-170. <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452007000100007>>. Acesso em: 23 abr. 2012.

\_\_\_\_\_, Lígia Helena Hahn. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre**. 2002. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

LYRA, Rubens Pinto. **As concepções de Bobbio sobre democracia participativa e experiência brasileira.** 2011. (Inédito).

\_\_\_\_\_. **Teorias clássicas sobre a democracia direta e a experiência brasileira.** Disponível em: <<http://www.unisc.br/site/fnou/artigos/teorias.pdf>>. Acesso em: 7 jul. 2011.

LYRA, Rubens Pinto. As vicissitudes da democracia participativa no Brasil. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **A nova esfera pública da cidadania.** João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 1996.

\_\_\_\_\_ (Org.). **Estado e cidadania:** de Maquiavel à democracia participativa. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 2006.

MACHADO, Eliel Ribeiro. **Os limites da democracia burguesa e a prática política elitista.**

MACIEL, Eliane Cruxên Barros de Almeida. **Democracia Representativa e Consulta Popular.** 1998. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/senado/conleg/artigos/direito/DemocraciaRepresentativa.pdf>>. Acesso em: 7 jun. 2011.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal:** origens e evolução. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MADISON, James. O Federalista n. 10: o tamanho e as diversidades da União como um obstáculo às fações. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.). **Os clássicos da política.** vol. 1. São Paulo. Ática, 2006. p. 262-269.

MARCONI, M. A; LAKATOS, E. M. **Técnicas de Pesquisa.** 6 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status.** Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINEZ, Paulo. **Direitos da cidadania:** um lugar ao sol. São Paulo: Scipione, 1996.

MORTATTI, Maria Eloisa Velosa. **Gestão democrática como um processo de educação para a cidadania.** 2006. Dissertação (Mestrado em Educação)– Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-21062007-155119/>>. Acesso em: 3 ago. 2012.

MOTA, Aline Veras Leite; BLIACHERIENE, Ana Carla. Análise das variáveis recorrentes para o êxito do Orçamento Participativo e desenvolvimento do município. **Revista Espaço Acadêmico.** v.11, n. 129, p. 88-94, fev. 2012.

NEVES, Ângela Vieira. **Clientelismo, cultura política e democracia:** dilemas e desafios da participação popular - a experiência do orçamento participativo da

cidade de Barra Mansa. 2006. 302f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

OLIVEIRA, Luiz Ademir; FERNANDES, Adélia Barroso. Espaço público, política e ação comunicativa a partir da concepção *habermasiana*. **Revista Estudos Filosóficos**. v. 6. n. 6, p. 116-130, 2011.

OLIVEIRA, Silvio Luiz de. **Tratado de metodologia científica**. São Paulo: Pioneira, 1999.

PAIXÃO, Cristiano. Direito, política, autoritarismo e democracia no Brasil: da Revolução de 30 à promulgação da Constituição da República de 1988. Araucaria. **Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades**, año 13, nº 26, p. 146–169, segundo semestre de 2011.

PARRA FILHO, D. **Metodologia científica**. São Paulo: Futura, 1998.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Trad. Luiz Paulo Roanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAULA JUNIOR, Franklin. O futuro da democracia. **Revista Eletrônica Metavnoia**. São João del Rei, n. 1. p. 17-23, jul. 1998/1999.

PIERIN, Alexandre José. Democracia dos antigos x democracia dos modernos – uma revisão de literatura. **Revista Cultural e Científica da Universidade Estadual de Londrina**. v. 29, n.2 , p. 125- 134, jul./dez. 2008.

PINTO, Ferreira. **Princípios gerais do direito constitucional moderno**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971.

PINTO, Renata de Sousa. A democracia antiga e a moderna. **Revista Prim@ facie**, João Pessoa, ano 2, n. 3, p. 57-67, jul./dez. 2003. Disponível em: <<http://www.ccj.ufpb.br/primafacie>>. Acesso em: 12 mar. 2012.

PIRES, Marlene de Fátima Cararo. **Educação popular e caráter educativo dos movimentos populares urbanos**: um estudo do processo de participação popular no orçamento municipal de Vila Velha. 1993. 167 f. Dissertação (Mestrado em Educação)–Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 1993.

PIRES, Valdemir. **Orçamento participativo**: o que é, para que serve como se faz. Barueri: Monde, 2001.

PIVA, Paulo Jonas de Lima; TAMIZARI, Fabiana. Benjamin Constant e a liberdade rousseauísta. **Cadernos de Ética e Filosofia Política**. São Paulo, n.16, p. 188-207, 2010.

PONTUAL, Pedro de Carvalho. Educação Popular e Democratização das estruturas políticas e espaços públicos. In: UNESCO. **Educação popular na América Latina**: desafios e perspectivas. Brasília: UNESCO/MEC/CEAAL, 2005.

\_\_\_\_\_. **O processo educativo no orçamento participativo:** aprendizado dos atores da sociedade civil e do Estado. 2000. 305 f. Tese (Doutorado em Educação História Política e Sociedade)– Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2000.

\_\_\_\_\_. **Construindo uma pedagogia democrática:** O orçamento participativo “como escola de cidadania”. Disponível em: <[https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:9mrMn0jTnoJ:www.escoladegoverno.org.br/attachments/398\\_PP\\_Orçamento\\_Participativo.doc+&hl=pt BR&gl=br&pid=bl&srcid=ADGEEsGjirGwC2k-leiTlrUrHq67MNZvf\\_WHfVwW6WxCLoHO3IWtjZZBYINkcgvjxh4DGVy-rpO-MtJa-OKoLjRj\\_hk-5rFgOyDr1mt5Oa3VHzv9TzBKqhKhVAQRlq3syJsB2Kcplj5a&sig=AHIEtbSY07JSeMRrRUrWOFvPaNAfYd41Q](https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:9mrMn0jTnoJ:www.escoladegoverno.org.br/attachments/398_PP_Orçamento_Participativo.doc+&hl=pt BR&gl=br&pid=bl&srcid=ADGEEsGjirGwC2k-leiTlrUrHq67MNZvf_WHfVwW6WxCLoHO3IWtjZZBYINkcgvjxh4DGVy-rpO-MtJa-OKoLjRj_hk-5rFgOyDr1mt5Oa3VHzv9TzBKqhKhVAQRlq3syJsB2Kcplj5a&sig=AHIEtbSY07JSeMRrRUrWOFvPaNAfYd41Q)> Acesso em: 22 nov. 2012.

PRA, Jussara Reis. A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 21, nov. 2003.

PUTMAN, Robert et al. **Making Democracy Work:** Civic Traditions in Modern Italy. Princeton: Princeton University Press. 1994.

QUARESMA, Regina. Participação Política, Cidadania e Inclusão Social. In: \_\_\_\_\_; OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula (Orgs.). **Direito Constitucional Brasileiro:** perspectivas e controvérsias contemporâneas. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

QUINTANA, Juan Blasco. **Cidadão.** In: SILVA, Benedicto (Coord.). Dicionário de Ciências Sociais. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1986.

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

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social.** São Paulo: Nova Cultural, 1999. (Os Pensadores).

SALES, Carla V. As máscaras da democracia: notas sobre a teoria democrática contemporânea à luz dos eixos dahlsianos. **Revista Sociologia e Política**, n. 24, p. 233-245. Curitiba, jun. 2005.

SAMPAIO, P. A. Participação Popular. In: TEIXEIRA, A. C. C. (Org.). **Os sentidos da democracia e da participação.** São Paulo: Instituto, Pólis, 2005. p. 47-50.

SÁNCHEZ, Félix Ruiz. **Orçamento Participativo:** teoria e prática. São Paulo: Cortez, 2002. (Questões da Nossa Época, v. 97).

SANTOS, Adriano Caetano. **Os primeiros 15 anos de orçamento participativo no Brasil:** um balanço da literatura produzida. 2009. 163f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)–Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa Santos (Org.). **Democratizando a democracia:** os caminhos da democracia participativa. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SANTOS, Luiz Claudio Alves dos. **A participação popular na iniciativa das leis no contexto da democracia representativa e da participação política no Brasil**. Rio de Janeiro. 2009. Disponível

em: <[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/3466/participacao\\_popular\\_santos.pdf?sequence=3](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/3466/participacao_popular_santos.pdf?sequence=3)> Acesso em: 20 abr. 2012.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo**. São Paulo: Ática, 1994.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SILVA, Jose Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2005.

\_\_\_\_\_. **Poder constituinte e poder popular: estudos sobre a Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2002.

\_\_\_\_\_. Acesso à justiça e cidadania. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, n. 216, p. 9-23, abr./jun. 1999.

SILVA, Laurinete Maria de Souza. **Orçamento Participativo: nova participação da sociedade na gestão pública municipal**. 2004. 66f. Monografia (Especialização em Contabilidade Pública e Auditoria) –Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal da Paraíba, 2004.

SILVA, Marcelo Kunrath. **Construção da “Participação Popular”**: Análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS. 2001. Tese (Doutorado)–Programa de Pós-Graduação em Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

SOMARRIBA, M. das M. G. Orçamento participativo: descentralização e democratização do poder local. In: FERNANDES, Edésio. **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 525-560.

SOUSA, Bernardo de. Orçamento participativo. In: Encontro Nacional de Prefeitos e Vice-prefeitos do PSB - *Administração socialista: governo de todos, prioridade para os excluídos*. **Anais**. Brasília: Fundação Joio Mangabeira, 1997.

SOUZA, Ana Patrícia dos Anjos. **Os direitos sociais na Era Vargas: a Previdência Social no processo histórico de constituição dos Direitos Sociais no Brasil**. 2005.

Disponível em:

<[http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppII/pagina\\_PGPP/Trabalhos2/Ana\\_Patr%C3%ADcia118.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppII/pagina_PGPP/Trabalhos2/Ana_Patr%C3%ADcia118.pdf)>. Acesso em: 17 maio 2012.

SOUZA, Celina. Construção e consolidação de políticas democráticas: papel do orçamento participativo. **São Paulo em Perspectiva**, n.15, p. 84-97, 2001.



TELLES, Vera da Silva. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 91-102.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Um espectro ronda o terceiro setor** - o espectro do mercado: ensaios de gestão social. 3. ed. Ijuí: Unijuí, 2008.

TOMAZELI, Carlos Luiz. **Entre o Estado liberal e a democracia direta**: a busca de um novo conceito de contrato social. Porto Alegre: Edipucrs, 1999.

TOSI, Giuseppe. As três formas de democracia em Norberto Bobbio. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Norberto Bobbio**: Democracia, direitos humanos, paz e guerra. João Pessoa, Editora UFPB, 2011.

UDE, Walter. Redes sociais: possibilidades metodológicas para uma prática inclusiva. In: CARVALHO, Alysson et al. (Org.). **Políticas Públicas**. Belo Horizonte: UFMG, 2002. p. 127-139.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática?. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452006000200007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200007&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 11 jun. 2012.

VALENTE, Manoel Adam Lacayo. **Democracia enclausurada**: um debate crítico sobre a democracia representativa contemporânea. Brasília: Câmara dos Deputados/Coordenação de Publicações, 2006. 223p. (Parlamento em Teses, n. 2).

VIEIRA, Fernando Sabóia. Representação e participação no parlamento. In: MESSEMBERG, Débora et al. **Estudos Legislativos**: pensamento e ação política. Brasília: Câmara dos Deputados/Coordenação de Publicações, 2008. p. 121-138.

VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania**. São Paulo: Record, 2001.

\_\_\_\_\_. **Cidadania e sociedade civil no espaço público democrático**. Disponível em:

<[http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/cidadania\\_e\\_sociedade\\_civil\\_no\\_espaco\\_publico\\_democratico.pdf](http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/cidadania_e_sociedade_civil_no_espaco_publico_democratico.pdf)> Acesso em: 15 jun. 2012.

VIEIRA, José Ribas. A cidadania: sua complexidade teórica e o Direito. **Revista de informação legislativa**. v. 34, n. 135, p. 219-224, jul./set. 1997.

VILLELA, Viviane Merlim Moraes. **O conceito de cidadania na definição de políticas públicas educacionais**. Debates e impasses no processo de elaboração do Plano Municipal de Educação de Niterói /RJ. 2008. 246 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2008.

VITALE, Denise. **Orçamento Participativo em São Paulo (2001-2002)**.

São Paulo: Instituto Pólis/PUC-São Paulo, 2004. (Observatório dos Direitos do Cidadão – acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 18).

WAMPLER, Brian. Orçamento participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 61-86.

WAMPLER, Brian. Instituições, associações e interesses no orçamento participativo de São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Unesp, 2004.