



**INSTITUTO BRASILENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA – EDB
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

JOSÉ FELÍCIO DUTRA JÚNIOR

**POLÍTICA PÚBLICA SE DISCUTE, SIM! PROCESSO DE TOMADA DE DECISÕES
NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO DISTRITO FEDERAL, EXPERIÊNCIA DE
2011-2014.**

**BRASÍLIA,
JANEIRO 2016**

JOSÉ FELÍCIO DUTRA JÚNIOR

**POLÍTICA PÚBLICA SE DISCUTE, SIM! PROCESSO DE TOMADA DE DECISÕES
NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO DISTRITO FEDERAL, EXPERIÊNCIA
DE 2011-2014.**

**Trabalho de Dissertação apresentado ao Curso
de Pós-Graduação em Direito como requisito
parcial para obtenção do título de Mestre em
Direito na linha de pesquisa de Direitos e
Garantias Fundamentais.**

Orientador: Profº Drº Roberto Freitas Filho

**BRASÍLIA,
JANEIRO 2016**

FICHA DE CATALOGRÁFICA

José Felício Dutra Júnior

Política pública se discute, sim! Processo de tomada de decisões no Orçamento Participativo do Distrito Federal, experiência de 2011-2014.

Trabalho de Dissertação apresentado ao Curso de Pós-Graduação em Direito como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito na linha de pesquisa de Direitos e Garantias Fundamentais.

Orientador: Profº Drº Roberto Freitas Filho

Banca examinadora:

Prof. Dr. Roberto Freitas Filho
Orientador – IDP

Prof. Dr. Pablo Malheiros da Cunha Frota
Membro externo – UFG e FURB

Prof. Dr. Alvaro Luis de Araujo Sales Ciarlini
Membro interno – IDP

Aprovado em 16/3/2016

Dedico este trabalho a todas as pessoas que acreditam que democracia é coisa do cotidiano, e existe quando a Dona Maria e o Seu José deixam seus afazeres, para integrarem plenárias, e discutirem o destino de verbas públicas para a melhoria de seus bairros e comunidades.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, a Deus, fonte de vida e amor.

Agradeço aos meus pais, Sr^o Felício e Sr^a Amélia, pelo apoio, carinho e paciência, além do oferecimento de toda infraestrutura imprescindível para eu poder pesquisar e estudar.

Às minhas irmãs, Arlete e Arlene, pelo carinho e palavras de conforto, apoio e incentivo, que confortaram meu espírito nesta jornada difícil de pesquisador e mestrando.

À minha namorada, Tayna, pela ajuda na busca dos contatos dos ex-conselheiros e ex-conselheiras do OPDF, em redes sociais, para a realização das entrevistas, o que foi muito importante na construção deste trabalho.

Aos professores Dr^o Roberto Freitas, Dr^o Alvaro Ciarlini e Dr^a Júlia Ximenes, que, naquela proveitosa banca de qualificação, me deram um norte para eu dissertar e concluir a pesquisa.

Por fim, agradeço a toda equipe do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP, docentes, colegas e amigos discentes, coordenadores e funcionários, que contribuíram para o aperfeiçoamento do meu conhecimento, e, em especial, ao professor Dr^o Paulo Gonet, Coordenador do Programa de Mestrado do IDP, por acreditar no meu potencial de pesquisador.

*Não me vejo feito fera,
Muito menos anjo.
Eu que faço meu destino,
Traço os meus planos.
Sei que meu sexto sentido não vai me trair.*

*Troco riso pelo pranto
Em qualquer negócio
Sei que tem olhos do medo
No fundo do poço
Estou sempre maquiado quando vou sorrir.*

*As leis dos meus olhos são feitas por mim
Até na mesma mão os dedos não são iguais
Têm loucos que se olham no espelho e se acham normais.*

*Ninguém ganha um jogo sem ter ambição
Não se apaga o fogo com o fogo na mão
Os gritos no silêncio não assustam corações animais.*

Luciana Browne; Vinícius; Fátima Leão. Corações Animais.

RESUMO

O Distrito Federal enfrenta antagonismo na distribuição de verbas públicas, pois, enquanto algumas regiões, como por exemplo, o Plano Piloto, são bem desenvolvidas, outras regiões são carentes de recursos públicos. Verificam-se contingências que não podem ser satisfeitas apenas com um modelo de democracia representativa, mas exige uma democracia radical, isto porque se discute a racionalização de gastos públicos, para efetivar direitos sociais, que se referem às demandas sociais prestacionais, dentre elas as previstas no art. 6º da Constituição da República (saúde, educação, habitação, lazer, por exemplo), superação da crise ético-política do sistema representativo, superação da miséria, dentre outras contingências complexas. Os integrantes da sociedade, neste contexto, além de exercerem o direito de votar e serem votados no sistema eleitoral representativo, também exercem o direito de participar no processo de tomada de decisões, principalmente no destino de verbas públicas nas comunidades locais. Destacando-se a experiência do Orçamento Participativo do Distrito Federal no período de 2011-2014, foi realizada a pesquisa qualitativa, aplicada, descritiva, bibliográfica e documental. Partindo-se da hipótese, segundo a qual o Orçamento Participativo – OP viabiliza a solução de demandas por direitos sociais em regiões administrativas do Distrito Federal - DF, quando se verificam instrumentos institucionais de acompanhamento, fiscalização e cobrança dos conselheiros e delegados do OP sobre a destinação de recursos públicos, licitações e contratos administrativos das obras e serviços de efetivação de prioridades orçamentárias; e, da hipótese, segundo a qual, quando não existem estes instrumentos fiscalizatórios, ficando a cargo do ordenador de despesas (agente do Estado) a escolha de implementação ou não das prioridades decididas em plenárias do OP, então é ineficiente a participação popular na definição orçamentária pública, por ser, nesta segunda hipótese, apenas meio de legitimação do discurso do gestor público, eleito pelo sistema democrático representativo; então, foi proposta a pesquisa, cujo problema relaciona as variáveis: (i) Participação popular direta no modelo de Orçamento Participativo do Distrito Federal, e (ii) tomada de decisões sobre demandas por direitos sociais nas regiões administrativas na gestão de 2011-2014. Para uma análise mais crítica sobre democracia participativa, e determinar o referencial teórico do trabalho, foi estudada a Teoria do Discurso, e conceitos sobre “pluralismo agonístico” desenvolvidos, sobretudo por Ernesto Laclau e Chantal Mouffe, fazendo um contraponto do processo de tomada de decisões desenvolvido nesta teoria da “democracia radical” com os conceitos procedimentalistas sobre tomada de decisões defendidos por Jürgen Habermas (democracia deliberativa).

Palavras-chave: Orçamento Participativo, Democracia radical, Pluralismo, Comunidade, Contingências, Tomada de decisões, Participação.

ABSTRACT

The Federal District is facing opposition in the distribution of public funds because, while some regions, such as the Pilot Plan, are well developed, other regions are in need of public resources. Contingencies occur that can't be satisfied only with a model of representative democracy, but requires a radical democracy, this because discussing the rationalization of public spending, to effect social rights, which refer to social demands, among them the planned in article 6 of the Constitution (health, education, housing, leisure, for example), overcoming the ethical and political crisis of the representative system, overcoming poverty, among other complex contingencies. Members of society, in this context, in addition to exercising the right to vote and be voted in representative electoral system, also have the right to participate in decision-making process, especially the target of public funds in local communities. Highlighting the experience of the Federal District Participatory Budget in the 2011-2014 period, the qualitative research was conducted, applied, descriptive, bibliographical and documentary. Starting from the hypothesis according to which the Participatory Budget enables the solution to demands for social rights in administrative regions of the Federal District when there are institutional monitoring instruments, inspection and collection of Participatory Budget councilors and delegates on allocation of public resources, procurement and administrative contracts for works and execution of budget priorities services; and the hypothesis according to which, when there aren't these public inspection instruments, leaving it to the costs of authorizing officer (State agent) the choice of implementation or not of priorities decided in Participatory Budget plenary, then the popular participation in the definition is inefficient public budget, to be, in the latter case, only half of the public manager discourse legitimacy, elected by the representative democratic system; then, it was the research proposal, the problem related variables: (i) direct popular participation in the participatory budget model of the Federal District, and (ii) decisions on demands for social rights in the administrative regions in the 2011-2014 management. For a critical analysis of participatory democracy, and determine the theoretical work, the Theory of Speech was studied, and concepts of "agonistic pluralism" developed mainly by Ernesto Laclau and Chantal Mouffe, a counterpoint of the decision-making process developed this theory of "radical democracy" with proceduralists concepts of decision-making defended by Jürgen Habermas (deliberative democracy).

Keywords: Participatory Budget, Radical Democracy, Pluralism, Community, Contingencies, Decision Making, Participation.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- CALO** – Comissão de Licitação e Obras
- CAP** – Comissão de Acompanhamento Parlamentar
- CLR** – Comissão de Liberação de Recursos
- CODEPLAN** – Companhia de Planejamento do Distrito Federal
- COP** – Conselho do Orçamento Participativo do Distrito Federal
- CRC** – Coordenação de Relações com as Comunidades
- CRFB/88** – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
- CROP** – Coordenador Regional do Orçamento Participativo
- DF** – Distrito Federal
- DIOP** – Diretoria do Orçamento Participativo
- GAPLAN** – Gabinete de Planejamento
- GDF** – Governo do Distrito Federal
- GTIOP** – Grupo Técnico de Implementação do Orçamento Participativo do Distrito Federal
- IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IDP** – Instituto Brasiliense de Direito Público
- IPEA** – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- JEO** – Junta de Execução Orçamentária
- LDO** – Lei de Diretrizes Orçamentária
- LOADF** – Lei Orçamentária Anual do Distrito Federal
- OP** – Orçamento Participativo
- OPDF** – Orçamento Participativo do Distrito Federal
- PPA** – Plano Plurianual
- PT** – Partido dos Trabalhadores
- RA** – Região Administrativa
- SEDEST** – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda do Distrito Federal
- SEPLAN** – Secretaria de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Conceitos de Robert A. Dahl sobre liberalização, inclusividade e democratização.....	62
Figura 2 – Diagrama da estrutura do Orçamento Participativo em Porto Alegre – RS.....	120
Figura 3 – Fluxograma do ciclo orçamentário.....	124
Figura 4 – Diagrama da estrutura do Orçamento Participativo do DF (gestão 1995-1998)..	147
Figura 5 – Exemplo de tabelas de pontuação das prioridades do OPDF.....	154
Figura 6 – Exemplo de tabela de pontuação das prioridades do OPDF.....	155
Figura 7 – Exemplo de Pré-lista das prioridades do OPDF.....	155
Figura 8 – Diagrama da estrutura do Orçamento Participativo do DF (gestão 2011-2014)..	156

LISTA DE FOTOS

Foto 1 – Obra inacabada da Escola Técnica do Recanto das Emas – DF.....	132
Foto 2 – Obra inacabada da Escola Técnica do Recanto das Emas – DF.....	132
Foto 3 – Centro de Reciclagem do Recanto das Emas – DF.....	132
Foto 4 – Via que liga o Centro de Reciclagem com a obra inacabada do Prédio da Escola..	132
Foto 5 – Obra inacabada do Fórum do Recanto das Emas-DF (prioridade do OP gestão 95/98).....	133

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução das experiências de OP no Brasil por gestões municipais (1989/2004).....	108
Gráfico 2 – Quantidade de prioridades do Plano de Investimentos e Serviços do OPDF de 2011 não implementadas.....	161
Gráfico 3 – Prioridades do OPDF (2011-2014) não implementadas até 11/11/2014.....	162
Gráfico 4 – Prioridades apontadas nas plenárias do OPDF no período 2011/2012 e 2012/2013.....	164
Gráfico 5 – Participantes nas plenárias nas duas experiências do OPDF.....	164

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Distribuição Territorial das Experiências de OP no Brasil 2001-2004.....	108
Mapa 2 – Distribuição Territorial de experiências de OP no globo terrestre.....	115

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Indicadores e critérios para recursos financeiros do OPDF (gestão 1995-1998).....	148
Quadro 2 – Metodologia operacional do OPDF (gestão 2011-2014).....	153
Quadro 3 – Levantamento das demandas do OP nos Planos de Investimentos e Serviços nos ciclos de 2011 e 2012-2013.....	158

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Experiências de Orçamento Participativo por partido político (2001-2004).....	107
Tabela 2 – Quantidade de experiências de orçamento participativo no Brasil, segundo o partido autor da iniciativa – Brasil, 1989-2000.....	107
Tabela 3 – Evolução das experiências de OP no Brasil por gestões municipais (1989/2004).....	108
Tabela 4 – Tabela demonstrativa da adoção do OP nas gestões do DF (1995/2015).....	126
Tabela 5 – Regiões administrativas mais populosas do Distrito Federal (2010/2011).....	142
Tabela 6 – Tabela de Participação Popular no OPDF (1996 – 1998).....	145
Tabela 7 – Situação das Prioridades do Plano de Investimentos do OP de 2011 até 11/11/14.....	160
Tabela 8 – Situação das Prioridades do Plano de Investimentos do OP de 2012/2013 até 11/11/2014.....	162
Tabela 9 – Número de atividades do OPDF no período 2011/2012.....	163
Tabela 10 – Número de atividades do OPDF no período 2012/2013.....	163

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
a. Justificativa.....	17
b. Questões de partida.....	18
c. Hipótese.....	19
d. Objetivos.....	20
e. Procedimentos metodológicos.....	21

CAPÍTULO 1:

ALGUNS CONCEITOS DE DEMOCRACIA

CAPÍTULO 1: ALGUNS CONCEITOS DE DEMOCRACIA.....	25
1.1 Democracia dos modernos ou democracia em liberdade.....	28
1.1.1 <i>Teoria democrática no pensamento liberal do século XIX</i>	33
1.1.2 <i>Marx, marxismo e democracia</i>	38
1.2 Democracia do século XX: Liberalismo, elitismo e democracia.....	49
1.2.1 <i>Democracia elitista</i>	53
1.2.2 <i>Poliarquia</i>	59
1.2.3 <i>Participação, deliberação, republicanismo cívico</i>	64
1.3 “Quem é o ‘nós’ da comunidade?” Democracia participativa e reconhecimento.....	68
1.4 Políticas Públicas: Democracia e direito à prestação de direitos sociais.....	70
1.4.1 <i>O problema de levar as demandas sociais à sério</i>	72
1.4.2 <i>O problema da efetividade</i>	75
1.5 Administração democrática dos gastos públicos e processo orçamentário.....	77

CAPÍTULO 2:

PROCESSOS DE TOMADA DE DECISÃO NA CONTEMPORANEIDADE

CAPÍTULO 2: PROCESSOS DE TOMADA DE DECISÃO NA CONTEMPORANEIDADE.....	81
2.1 Conexão entre dignidade da pessoa humana, soberania popular e direito à democracia participativa.....	86

2.2 Democracias complexas e diversidade de contingências.....	92
2.3 Crise ética do sistema democrático representativo no Brasil.....	97
2.3.1 <i>Desvio de recursos públicos no processo do “mensalão”</i>	98
2.3.2 <i>Fiscalização popular e transparência na gestão pública</i>	103

CAPÍTULO 3: ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

CAPÍTULO 3: ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	105
3.1 As diversas experiências participativas.....	112
3.2 A cultura política pluralista e a democracia agonística em políticas orçamentárias participativas.....	121
3.2.1 <i>Entre amores e brigas: Os vários casamentos e divórcios entre os sistemas representativo e participativo</i>	125
3.2.2 <i>O caso do “lixão” que era para ser Escola Técnica do Recanto das Emas – DF</i>	130
3.2.3 <i>Um discurso democrático que ficou no discurso: As cartas ao Governo falido por alta rejeição</i>	134
3.3 As definições de prioridades em direitos sociais via OP – políticas públicas.....	137

CAPÍTULO 4: ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO DISTRITO FEDERAL

CAPÍTULO 4: ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO DISTRITO FEDERAL.....	139
4.1 A implantação do Orçamento Participativo no Distrito Federal.....	140
4.2 A participação popular na tomada de decisões no OPDF na gestão 1995-1998.....	145
4.3 A participação popular na tomada de decisões no OPDF na gestão 2011-2014.....	150
4.4 As políticas públicas, direitos sociais e OPDF.....	157
4.5 Poder de decisão e execução das prioridades no OPDF: Entre amigos e inimigos, ou entre adversários?.....	166
4.6 A Comissão de Liberação de Recursos – CLR e a Comissão de Acompanhamento de Licitações e Obras – CALO.....	175
CONCLUSÃO.....	179

REFERÊNCIAS.....	182
-------------------------	------------

ANEXOS

ANEXO I – CARTA DOS CONSELHEIROS DO OPDF À COORDENAÇÃO DO OP – GDF.....	185
ANEXO II – MATÉRIA JORNALÍSTICA SOBRE O OPDF.....	188
ANEXO III – PROJETO DE LEI DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO DISTRITO FEDERAL APRESENTADO À CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL.....	190
ANEXO IV – RELATÓRIO DA PESQUISA DE CAMPO: ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS.....	193

APÊNDICES

APÊNDICE I – PROPOSTA DE QUESTIONÁRIO PARA OS DEPUTADOS DISTRITAIS.....	207
APÊNDICE II – ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA: ROTEIRO DA ENTREVISTA COM OS CONSELHEIROS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO DISTRITO FEDERAL.....	209
APÊNDICE III – ROTEIRO DA ENTREVISTA PARA O EX-COORDENADOR DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO DISTRITO FEDERAL.....	212
APÊNDICE IV – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.....	213

INTRODUÇÃO

A democracia, na conjuntura da sociedade brasileira, não pode ser entendida apenas como um “método”¹ institucional para se chegar a decisões políticas, em que os indivíduos adquirem o poder de gerir a “coisa pública”, por meio de uma luta competitiva pelo voto popular.

A conjuntura da sociedade brasileira apresenta demandas que não podem ser satisfeitas apenas com uma democracia instrumental ou representativa, mas exige uma democracia “substancial”, ou seja, como afirma Roberto Gargarella², toda pessoa tem igual direito de intervir na resolução dos assuntos que afetam a sua comunidade, vale dizer, todos merecem participar do processo decisório em pé de igualdade.

É objeto da democracia brasileira a racionalização de gastos públicos, para efetivar direitos sociais, que se referem às demandas sociais prestacionais, dentre elas as previstas no art. 6º da Constituição da República (saúde e educação, por exemplo), superação da crise ética do sistema político representativo³, superação da miséria, dentre outras demandas e contingências sociais complexas. Nesta perspectiva, os integrantes da sociedade não apenas passam a exercer o direito de votar, mas também o de participar, exigindo o atendimento de suas prioridades e cobrando a efetiva transparência das ações dos governantes.

O crescente nível de participação representa o sucesso do esforço conjunto da população e do Governo na construção de uma gestão pública verdadeiramente democrática.⁴

Neste processo democrático participativo destacam-se as práticas orçamentárias participativas em vários Municípios brasileiros (Orçamento Participativo – OP), que mobilizam cidadãos e promovem a boa governança local.⁵

O processo de rearticulação dos movimentos populares, ocorrido na década de 1970, seguido pela baixa do regime político ditatorial militar brasileiro e a formação de um Estado

¹ Para Joseph Schumpeter, a democracia caracteriza-se muito mais pela concorrência organizada pelo voto do que pela soberania do povo, ou sufrágio universal, como afirma a teoria clássica. Segundo Schumpeter, *a Democracia é um método político, ou seja, um certo tipo de arranjo institucional para se alcançarem decisões políticas – legislativas e administrativas –, e portanto não pode ser um fim em si mesma, não importando as decisões que produza sob condições históricas dadas* (SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984, p. 304).

² GARGARELLA, Roberto. **Constitución y democracia**. In: ALBANESE, Susana; et al. (Orgs.). *Derecho constitucional*. Buenos Aires: Universidad, 2004. P. 77.

³ Ver: STF, Ação Penal - AP n. 470, Min. Relator Joaquim Barbosa, Pleno – processo judicial alcunhado de “mensalão”.

⁴ SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

⁵ MARTINS DE SOUZA, Luciana Andressa. **Orçamento participativo e as novas dinâmicas locais**. São Paulo – SP: Lua Nova, 2011. ISBN 84:353-364.

Democrático de Direito, nos final dos anos da década de 1980, deu origem a uma grande riqueza de propostas de participação popular na gestão pública, como formação das lideranças comunitárias, os Conselhos de Saúde nos Municípios, associações comunitárias, etc., e, na década de 1990, proliferaram experiências concretas, desenvolvidas por governos locais, dentre elas o Orçamento Participativo – OP, que proporcionam a base àqueles que, antes, sempre foram estranhos ao sistema político.

As administrações municipais participativas tornaram-se realidade a partir da experiência inicial realizada em Lages-SC⁶, no final da década de 1970, a qual se seguiram, nos anos de 1980, as experiências de Boa Esperança-ES⁷, de Diadema-SP⁸ e de Recife-PE.

Nos Municípios brasileiros, em geral, o OP surge com o objetivo de ampliar a transparência nas ações orçamentárias dos governos locais, estreitar os laços com a população e contribuir com o planejamento e gestão dos recursos públicos.

Uma característica do OP no Brasil é a condução pelas prefeituras que convocam as assembleias ou plenárias regionais de maneira a possibilitar a oportunidade de manifestação e participação. O processo de escolha dos candidatos a delegados ou conselheiros realiza-se no interior do movimento comunitário e caracteriza-se por uma grande informalidade.

Os dirigentes comunitários, as lideranças das diversas entidades envolvidas e, especialmente, os integrantes do Conselho cumprem papéis relevantes, seja na mobilização da comunidade e na identificação de problemas, seja na fixação das prioridades.

É um processo que oportuniza o surgimento de novos movimentos e a articulação e troca de experiências entre os movimentos preexistentes, além de criar um veículo de comunicação entre o gestor público e os integrantes da sociedade, pois se baseia na troca de experiências e de informações entre a Administração Pública e a comunidade.

O OP, contudo, torna-se ineficiente se for utilizado como um instrumento de promoção partidarista, ou uma “moeda de troca” entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo local, como meio de legitimar o discurso do gestor público eleito via sistema democrático representativo.

Destaca-se, então, uma organização e uma institucionalização deste processo de prática orçamentária participativa nos diversos municípios, mobilizando as comunidades para

⁶ ALVES, Márcio Moreira. **A força do povo: democracia participativa em Lages**. 8ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1988.

⁷ SOUZA, Herbert José de. **Município de Boa Esperança: participação popular e poder local**. In: MOISÉS, J. A. et. al. **Alternativas populares da democracia: Brasil, anos 80**. Petrópolis: Vozes/CEDEC, 1982.

⁸ SIMÕES, Julio Assis. **O dilema de participação popular: a etnografia de um caso**. São Paulo: ANPOCS/Marco Zero, 1992.

a participação ativa na definição de prioridades orçamentárias, possibilitando a formação de lideranças comunitárias, criando conselhos e delegados do OP, além de criar uma agenda que viabiliza reuniões periódicas em várias regiões municipais para ouvir os integrantes das comunidades e dos organismos sociais, e sobre tudo superar a cultura política do clientelismo⁹, efetivando meios de fiscalização, por parte dos conselheiros e delegados do OP, da definição e liberação de recursos, licitações e contratações administrativas de obras e serviços para a concretização das prioridades definidas nas plenárias de base.

Os atores do Executivo e Legislativo local devem estar sensíveis e abertos para o desenvolvimento da capacidade de ouvir e acatar propostas simples e viáveis, apresentadas pela comunidade para a solução dos problemas concretos, rompendo o paradigma, segundo o qual, a população não sabe o que é melhor para si. Assim como também estes atores devem ser responsabilizados pela efetivação das propostas comunitárias postas na Lei Orçamentária.

a. Justificativa.

Com a finalidade de entender os OPs em Municípios brasileiros, destacando-se a experiência do Distrito Federal – DF, foi realizada a presente pesquisa qualitativa, aplicada, descritiva, bibliográfica e documental, que também objetiva o estudo dos processos de decisões em comunidades locais, em que lideranças comunitárias são chamadas para trazerem suas demandas nas discussões de uma proposta orçamentária popular.

Também foi uma tentativa de entender o conceito teórico desenvolvido pela autora Chantal Mouffe sobre “pluralismo agonístico”¹⁰, já que o estudo ressalta que o OP não se trata apenas de uma abertura do diálogo entre Governante e Governados, porém é um modelo complexo de democracia que ressalta as diversas contingências locais, levantadas pelos líderes comunitárias – donos e donas de casa, comerciantes locais, feirantes, professores e

⁹ Como aponta Avelino Filho, o conceito de clientelismo foi desenvolvido pelos antropólogos como forma de desenhar as relações de poder pessoal em pequenas comunidades. Em muitos destes textos o foco principal se encontra nas trocas de favores que de alguma forma dá sentido às relações de hierarquia social e de poder dentro da comunidade. É recorrente nestes textos o uso do termo dádiva para conceituar estas trocas. A principal função da dádiva é criar laços entre as pessoas a partir de trocas de favores ou presentes sem um interesse específico de cálculo (AVELINO FILHO, George. **Clientelismo e Política no Brasil: revisitando velhos problemas**. In: Novos Estudos CEBRAP, n. 38, março, 1994, pp. 225 – 240).

¹⁰ Ver: - MOUFFE, Chantal. **Democracia, cidadania e a questão do pluralismo**. In: Política e Sociedade, Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, n. 3, outubro, 2003, pp. 11 – 26. Fonte: < <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/viewFile/2015/1763>> Acesso 9 ago 2015. Ver também: - MOUFFE, Chantal. **La paradoja democrática**. Gedisa Editorial, Barcelona. 2003; MOUFFE, Chantal. **O regresso do político**. Gradiva, Lisboa. 1996; e, LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. **La imposibilidad de la sociedad**. 2ª ed. Nueva Visión, Buenos Aires. 2000.

professoras, alunos e alunas, etc., que deixam seus afazeres cotidianos, para candidatarem-se e elegerem delegados e conselheiros do OPDF, e discutirem, de forma participativa, prioridades orçamentárias para cada setor de cada uma das regiões administrativas do DF, sempre enfatizando problemas sociais concretos.

O estudo sobre o fenômeno do OP deve ressaltar o papel das instituições e dos seus respectivos atores políticos locais na emergência e consolidação das reformas participativas, além de verificar quais instrumentos podem vincular a atuação dos gestores da Administração Pública local às decisões tomadas pelos integrantes das comunidades nas assembleias, plenárias e comissões temáticas.

Este estudo tenta verificar a relação da prática do OP e a existência de elementos institucionais organizacionais incorporados a essa prática, que permitem a fiscalização, acompanhamento e cobrança por parte de delegados e conselheiros do OPDF dos recursos públicos, licitações e obras para efetivação das prioridades orçamentárias decididas em plenárias, já que a implantação da prática participativa em governos locais não altera os trâmites institucionais pelos quais o processo orçamentário se desenvolve, o que inclui o parecer da Câmara Legislativa do Distrito Federal em várias etapas dessa negociação.

Para tanto, deve-se analisar a participação popular no processo orçamentário, a tomada de decisões sobre demandas sociais (ou, prioridades orçamentárias), e como elementos institucionais podem interferir nesta relação.

A resolução de demandas sociais por prioridades orçamentárias, para a satisfação de “políticas públicas”¹¹, é relevante, porque objetiva um preceito normativo constitucional, que determina, dentro do rol de direitos fundamentais, os direitos sociais, como por exemplo, o direito à educação, saúde, moradia, dentre outros (art. 6º da CRFB).

b. Questões de partida.

Não há ainda uma definição amplamente reconhecida, seja política ou científica, referindo critérios mínimos a serem satisfeitos para configurar um modelo único de OP.

¹¹ Políticas públicas são entendidas, nesta dissertação, como a totalidade de ações, metas e planos que as Administrações Públicas (nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse coletivo. Estas ações são desenvolvidas pelos gestores ou dirigentes públicos (os governantes ou os tomadores de decisões), que são aquelas prioridades, demandas ou expectativas selecionadas pelas comunidades (assembleias ou plenárias do OPDF, conselhos de saúde, associações, dentre outras organizações da sociedade civil). Ou seja, as políticas públicas, que objetivam o bem-estar da sociedade, são definidas pelas comunidades, por intermédio de organizações da sociedade civil ou lideranças comunitárias, e gestores públicos da Administração.

Dimensões espaciais, culturais, financeiras, etc., das cidades geram medidas diferentes e variadas de problemas para as participações populares orçamentárias. Isso exige um caráter organizacional e administrativo, entre elas, principalmente a institucionalização do processo, sem o que existem grandes chances de os esforços serem perdidos por ocasião da troca de governo.¹²

As experiências de OP não são idênticas, e são detentoras de especificidades, limites, avanços e contradições, então, apresentou-se como questão de partida desta dissertação a análise da participação de integrantes das comunidades nas regiões administrativas no processo decisório sobre demandas sociais (entendidas, nesta dissertação, como políticas públicas) do Orçamento Participativo do Distrito Federal – OPDF, na gestão 2011-2014.

Ressalta-se ainda que não se objetivou teorizar os direitos fundamentais sociais, vários deles previstos no art. 6º da Constituição da República brasileira, primeiro porque estes apresentam conceitos discutíveis e complexos, até porque encontram-se previstos em uma norma aberta à interpretação (norma constitucional), e, segundo porque pretendeu-se enfatizar os processos participativos de tomada de decisões sobre prioridades orçamentárias, enfatizando não a linguagem jurídica dos direitos fundamentais (linguagem metafórica), mas sim a realidade das demandas e contingências sociais do mundo vivido, permitindo a elaboração de planos de solução norteados por conflitos democráticos acerca de seus critérios de solução.

Nesta perspectiva, o problema é traduzido pela seguinte pergunta: Em que medida a participação popular direta no modelo de Orçamento Participativo do Distrito Federal viabiliza decisões sobre demandas e contingências por políticas públicas nas regiões administrativas na gestão de 2011-2014?

c. Hipótese.

O processo de abertura para uma democracia participativa¹³, que se iniciou na sociedade brasileira na década de 1980, com o final do regime ditatorial militar, possibilitou a implantação do OP em vários Municípios e no Distrito Federal.

¹² RIBEIRO, Carlos A. C.; SIMON, Walter. **Práticas orçamentárias participativas: um estudo de caso de prefeituras paulistas**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 27, n° 1, p. 32, jan./mar. 1993. *Apud*. GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 13 ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo – SP: Atlas, 2005.

¹³ A democracia participativa deve ser entendida, na concepção de Boaventura de Sousa Santos, como os processos recentes de democratização que incorporam elementos de instituição da participação. Na sociedade

Partindo-se da hipótese, segundo a qual este instrumento participativo de definição de prioridades orçamentárias viabiliza a solução de demandas por direitos sociais em regiões administrativas do Distrito Federal - DF, quando se verificam instrumentos institucionais de acompanhamento, fiscalização e cobrança dos conselheiros e delegados do OP sobre a destinação de recursos públicos, licitações e contratos administrativos das obras e serviços de efetivação de prioridades orçamentárias; e, da hipótese, segundo a qual, quando não existem estes instrumentos fiscalizatórios, ficando a cargo do ordenador de despesas (agente do Estado) a escolha de implementação ou não das prioridades decididas em plenárias do OP, então é ineficiente a participação popular na definição orçamentária pública, por ser, nesta hipótese, apenas meio de legitimação do discurso do gestor público, eleito pelo sistema democrático representativo; então, foi proposta a pesquisa, cujo problema relaciona as variáveis: - Participação popular direta no modelo de Orçamento Participativo do Distrito Federal, e tomada de decisões sobre demandas por direitos sociais nas regiões administrativas na gestão de 2011-2014.

Ressaltam-se outras hipóteses, segundo as quais a resolução de demandas por direitos sociais gera gastos públicos, o processo orçamentário é imprescindível para a viabilização destes gastos, a participação popular no processo orçamentário possibilita a eficiência dos gastos públicos, na medida em que aponta problemas concretos de cada região administrativa.

d. Objetivos.

Verifica-se que o objeto do trabalho acadêmico proposto é o estudo das participações populares no processo orçamentário e a tomada de decisões sobre demandas por direitos sociais.

A pesquisa, então, tem por objetivo geral a análise da relação entre a participação popular no modelo de Orçamento Participativo do Distrito Federal na gestão de 2011-2014, e a tomada de decisões sobre demandas sociais para implementação de políticas públicas na sociedade distrital.

brasileira, durante o processo de democratização, movimentos sociais comunitários reivindicaram em diversas regiões do país o direito de participar nas decisões em nível local, isto é, participar significa influir diretamente nas decisões e controlar as mesmas, e é preciso que o movimento comunitário avance e influencie diretamente, apresentando propostas, discutidas e definidas pelo movimento sobre o orçamento público (In: SOUSA SANTOS, Boaventura de (org). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. P. 58/59).

Também foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos para a pesquisa empírica, que, junto ao objetivo geral, são focos da pesquisa: Entender o processo de implementação do Orçamento Participativo do Distrito Federal, sua estrutura organizacional na gestão de 1995-1998 e na gestão de 2011-2014, seus empecilhos e avanços; identificar os principais atores e grupos de interesse envolvidos no OPDF e a relação destes com a política partidarista e governista; verificar quais os elementos e instrumentos criados para acompanhamento e fiscalização da destinação de recurso, licitações e obras para implementação das prioridades orçamentárias decididas no OPDF; e, por fim, a relação do modelo de OPDF com o conceito teórico desenvolvido pela autora Chantal Mouffe sobre “pluralismo agonístico”.

e. Procedimentos metodológicos.

Trata-se de pesquisa qualitativa, aplicada, descritiva, bibliográfica e documental.

Existe no Brasil uma variedade considerável de modelos municipais de participação popular no processo orçamentário, então, optou-se por um recorte epistemológico no modelo de orçamento participativo do Distrito Federal, e no decorrer da pesquisa este modelo foi comparado a outros.

Quanto à abordagem, portanto, a pesquisa enfatizou o estudo de caso¹⁴, por intermédio da observação empírica do modelo de Orçamento Participativo do Distrito Federal nas gestões de 1995-1998 e 2011-2014.

Para tanto, foram relacionadas duas variáveis, (i) participação popular no processo orçamentário e (ii) tomada de decisões sobre demandas sociais para implementação de políticas públicas em regiões do Distrito Federal.

Foram coletados dados essenciais para alçar possibilidades de confirmação da hipótese que se trata da viabilização de decisões sobre demandas sociais em regiões administrativas do Distrito Federal via Orçamento Participativo, quando há instrumentos de fiscalização, acompanhamento e cobrança dos conselheiros e delegados do OPDF da destinação de recursos, licitações e obras para realização das prioridades orçamentárias.

Em sede particularizada de procedimentação, optou-se pela coleta de dados em órgãos do Governo do Distrito Federal responsáveis pelo orçamento público, na gestão 2011-

¹⁴ YIN, Robert K. **Estudo de Caso** – planejamento e métodos. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

2014, como a Coordenadoria das Cidades, Secretaria do Planejamento e Orçamento, Secretarias de Estado do Distrito Federal, dentre outros órgãos.

Também foram realizadas entrevistas com pessoas que foram conselheiras e delegadas do OPDF, e também com um ex-agente do Governo do Distrito Federal responsável por acompanhar o OPDF, conforme a relação de entrevistados no seguinte quadro:

Entrevistado	Função em relação ao OPDF	Data da entrevista	Tempo do áudio
Entrevistado 01	Ex-Conselheiro do Orçamento Participativo do Gama/Brasília-DF	15/07/2015	00:35:40
Entrevistado 02	ex-Coordenador-Chefe da Coordenadoria das Cidades/Casa Civil/GDF	27/07/2015	00:31:25
Entrevistado 03	Ex-Conselheiro do Orçamento Participativo do Riacho Fundo/Brasília-DF na gestão 1995-1998	03/08/2015	00:29:27
Entrevistado 04	Ex-Delegado do Orçamento Participativo de Samambaia/Brasília-DF	18/08/2015	00:42:17
Entrevistado 05	Ex-Conselheiro do Orçamento Participativo de Engenho das Lajes/Gama/Brasília-DF	20/08/2015	00:12:13
Entrevistado 06	Ex-Conselheiro do Orçamento Participativo de Recanto das Emas/Brasília-DF	31/08/2015	00:21:31
Entrevistado 07	Ex-Conselheiro do Orçamento Participativo de Paranoá/Brasília-DF	01/09/2015	00:18:32
Entrevistado 08	Ex-Conselheiro do Orçamento Participativo de Samambaia/Brasília-DF	02/09/2015	00:15:43
Entrevistado 09	Ex-Conselheira do Orçamento Participativo de Lago Norte/Brasília-DF	03/09/2015	00:31:47
Entrevistado 10	Ex-Conselheiro do Orçamento Participativo de Santa Maria/Brasília-DF	24/09/2015	00:25:16
Entrevistado 11	Ex-Conselheiro do Orçamento Participativo de Ceilândia/Brasília-DF	03/10/2015	00:13:16
Entrevistado 12	Ex-Conselheiro do Orçamento Participativo de Planaltina/Brasília-DF	08/10/2015	00:21:06
Entrevistado 13	Ex-Conselheiro do Orçamento Participativo de Plano Piloto/Brasília-DF	15/10/2015	00:30:59

Destaca-se que não foi possível a realização de entrevistas com todas as lideranças comunitárias, conselheiros e delegados do Orçamento Participativo de todas as regiões administrativa do Distrito Federal, em face da limitação recursal e temporal para a realização

da pesquisa. Portanto, foram definidas regiões administrativas, destacando-se aquelas que têm um potencial econômico-financeiro maior, e mais facilidade para acesso às atas de reuniões e ex-integrantes do conselho.

Outra dificuldade enfrentada na pesquisa de campo foi o acesso aos contatos dos ex-conselheiros do OPDF, para a realização das entrevistas, porque a atual gestão (2015-2018) optou por não dar continuidade a este modelo de definição da política orçamentária distrital, extinguindo a Coordenadoria das Cidades, e reestruturando a Secretaria do Planejamento e Orçamento do Distrito Federal.

Foram necessárias participações em reuniões dos diretórios de partidos políticos em algumas regiões administrativas, como o Gama e Santa Maria, para contatar lideranças comunitárias que foram conselheiras, ou que conhecem pessoas ex-conselheiras.

Outro meio foi a pesquisa em *blogs* e domínios eletrônicos da rede mundial de computadores, dentre eles o *facebook*, em que há uma página dos ex-conselheiros do OPDF.

Quanto à técnica de pesquisa, foi utilizada a documentação indireta, representada pela análise qualitativa¹⁵ dos dados obtidos em órgãos governamentais do Distrito Federal responsáveis pelo Orçamento Participativo, atas de reuniões dos Conselhos e Fóruns, e a documentação das entrevistas com os conselheiros e delegados do Orçamento Participativo.

Também foi realizada pesquisa bibliográfica, consistente em publicações doutrinárias, avulsas, boletins, jornais, revistas especializadas, dentre outras, relativas à democracia participativa, gestão orçamentária participativa e efetivação de direitos sociais.

Para uma análise propedêutica e conceitual das partes do problema proposto, foi analisado o debate entre as correntes constitucionalistas: liberalismo, comunitarismo e procedimentalismo.

Foram analisados os conceitos procedimentalistas de “autonomia” e “emancipação”, advindos da Teoria da Ação Comunicativa, que foi defendida por Jürgen Habermas¹⁶, compreendendo-se a democracia deliberativa, e contrapondo esta com a proposta de democracia participativa da corrente comunitarista.

Foram apresentadas, portanto, três vertentes que influenciaram a assembleia constituinte brasileira da década de 1980, segundo a autora Gisele Cittadino: a liberal, destacando-se alguns autores como Robert Nozick e Friedrich Hayek (diversidade de

¹⁵ POUPART, Jean; et all. **A pesquisa qualitativa – enfoques epistemológicos e metodológicos**. Rio de Janeiro: Vozes, 2008.

¹⁶ HABERMAS, Jürgen. **Agir comunicativo e razão destranscendentalizada**. Tradução Lucia Aragão; revisão Daniel Camarinha da Silva. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 2002. 111 p.

concepções individuais sobre a vida digna); a crítico-deliberativa, destacando-se o autor Habermas (fazem menção à contextualização de valores universalistas); e, a comunitarista, destacando-se os autores Michael Walzer, Charles Taylor, Michael J. Sandel e Alasdair MacIntyre (apresentam a multiplicidade de formas específicas, pluralismo).¹⁷

Naquilo que se refere à análise política, destacaram-se teóricos e estudos da democracia participativa, dentre eles alguns textos desenvolvidos por Carole Pateman¹⁸, e por Boaventura de Sousa Santos¹⁹, pois permitem a compreensão do OP.

Foi feito um paralelo entre o conceito de democracia participativa e o conceito de “poliarquia” formulado por Robert A. Dahl²⁰, na medida em que em ambos os conceitos de democracia são destacados regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública, ressaltando-se a fiscalização popular sobre atos dos gestores públicos.

Para a análise dos processos de tomada de decisões em democracias participativas, e também para definir o referencial teórico do trabalho, foi realizado um diálogo entre o modelo de democracia participativa sustentado por Boaventura de Sousa Santos, nos seus artigos científicos sobre OPs, e os conceitos de “democracia radical” e “pluralismo agonístico” desenvolvidos, sobretudo, por Ernesto Laclau²¹ e Chantal Mouffe²², haja vista que as propostas destes autores não pretendem reduzir a democracia a um espaço de consensos, mas, ao contrário, ressaltam a diversidade de contingências e a complexidade do processo de tomada de decisões, objetivando-se criticar os conceitos procedimentalistas sobre tomada de decisões defendidos por Jürgen Habermas, em seu modelo de democracia deliberativa.

¹⁷ CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva: Elementos da filosofia constitucional contemporânea**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000. Et, MAURMANN XIMENES, Julia. **O comunitarismo e dinâmica do controle concentrado de constitucionalidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

¹⁸ PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. Pag. 12.

¹⁹ SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

²⁰ DAHL, Robert. **Um Prefácio à Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989; DAHL, Robert; LINDBLOM, Charles. **Política, Economia e Bem-Estar Social**. Rio de Janeiro: Lidaador, 1963; DAHL, Robert. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1997; DAHL, Robert. **Sobre Democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009; DAHL, Robert. **A Democracia e Seus Críticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

²¹ LACLAU, Ernesto. 1993. **Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo**. Buenos Aires : Nueva Visión; LACLAU, Ernesto. 1996. **Emancipación y diferencia**. Buenos Aires : Ariel; LACLAU, Ernesto. 1996. **Por qué los significantes vacíos son importantes para la política?** In : LACLAU, Ernesto. **Emancipación y diferencia**. Buenos Aires : Ariel; LACLAU, E. & MOUFFE, C. 1985. **Hegemony & Socialist Strategy : Towards a Radical Democratic Politics**. London : Verso.

²² MOUFFE, Chantal. 2000. **The Democratic Paradox**. London : Verso.

CAPÍTULO 1: ALGUNS CONCEITOS DE DEMOCRACIA

Não há um paradigma universal de democracia, esta varia no espaço e tempo, isto é, cada sociedade apresenta um entendimento sobre procedimento democrático de exercício do Poder, diversificando este entendimento em cada geração.

Segundo Robert A. Dahl²³, em qualquer compreensão sobre democracia, seja em sistemas democráticos mais recentes ou mais consolidados ao longo do tempo, a democracia apresenta desafios que estão no cotidiano social. Para os países recentemente democratizados, a questão que se apresenta é saber como as novas instituições e práticas democráticas podem ser reforçadas. Para as democracias mais antigas, o problema é aperfeiçoar e aprofundar a sua democracia.

Dahl²⁴, afirma que:

O próprio fato de ter uma história tão comprida ironicamente contribuiu para a confusão e a discordância, “democracia” tem significados diferentes para povos diferentes tempos e diferentes lugares. Por longos períodos na história humana, na prática, a democracia realmente desapareceu, mal sobrevivendo como valiosa ideia ou memória entre poucos. Até dois séculos atrás apenas (digamos, há dez gerações), a história tinha pouquíssimos exemplos de verdadeiras democracias. A democracia era mais assunto para teorização de filósofos do que um verdadeiro sistema a ser adotado e praticado pelos povos. Mesmo nos raros casos em que realmente existiria uma “democracia” ou uma “república”, a maioria dos adultos não estava autorizada a participar da vida política.

O autor propõe questionamentos sobre o conceito de democracia, a sua importância para as sociedades, e ainda questiona “quão democrática é a “democracia” nos países hoje chamados democráticos – Estados Unidos, Inglaterra, França, Noruega, Austrália e muitos outros”. Também questiona se “será possível explicar por que esses países são ‘democráticos’ e tantos outros não”.²⁵

Ele afirma que²⁶:

²³ DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2001.

²⁴ DAHL, Robert A. *Op. Cit.* P. 13.

²⁵ DAHL, Robert A. *Op. Cit.* P. 14.

²⁶ DAHL, Robert A. *Op. Cit.* P. 19.

Embora no caso da democracia a resposta esteja sempre rodeada por muita incerteza, minha leitura do registro da história é essencialmente esta: parte da expansão da democracia (talvez boa parte) pode ser atribuída à difusão de ideias e práticas democráticas, mas só a difusão não explica tudo. Como o fogo, a pintura ou a escrita, a democracia parece ter sido inventada mais de uma vez, em mais de um local. Afinal de contas, se houvesse condições favoráveis para a invenção da democracia em um momento, num só lugar (por exemplo, em Atenas, mais ou menos 500 anos a.C.), não poderiam ocorrer semelhantes condições favoráveis em qualquer outro lugar?

Pressuponho que a democracia possa ser inventada e reinventada de maneira autônoma sempre que existirem as condições adequadas. Acredito que essas condições adequadas existiram em diferentes épocas e em lugares diferentes.

Alguns autores relacionam a democracia apenas com a dominação burguesa²⁷, outros compreendem a democracia com um foco político mais social democrata, cuja expressão se dá por meio de eleições regulares e da garantia de manutenção das liberdades civis dos cidadãos²⁸. Há, ainda, visões mais minimalistas de democracia, cujas definições se aproximam de um viés mais procedimental e reduzido a uma esfera metodológica²⁹ e, por outro lado, outras perspectivas que lhe conferem caráter mais substantivo³⁰.

Para Jean-Jacques Rousseau as diferenças ou desigualdades existentes entre os indivíduos de uma sociedade não deveriam conduzir à desigualdade política. Portanto, a participação no processo decisório não deve ser restrita aos representantes eleitos que formulam as leis. Por consequência, a lei representa o resultado do próprio processo participativo onde os cidadãos são executores das leis que eles mesmos fizeram. O direito de opinar, de propor, de dividir, de discutir que o governo tem sempre o grande cuidado de reservar aos seus membros.³¹

O processo de constitucionalização dos regimes democráticos das sociedades ocidentais, no período contemporâneo do pós-Segunda Guerra Mundial, foi um divisor de águas no sentido de que, a partir dele, o Estado Democrático cria mecanismos de ampliação dos processos decisórios. Estudos sobre a teoria da constituição têm relacionado democracia e constituição, abordando aquela como princípio jurídico integrante da Constituição, ou seja, como princípio constitucional encartado no ordenamento jurídico.

²⁷ HOBBSAWM, Eric J. **Globalização, democracia e terrorismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

²⁸ GIDDENS, Anthony. **A terceira via**. Rio de Janeiro, Record, 1999.

²⁹ SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

³⁰ PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e terra: 1992.

³¹ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996. P. 127.

Espíndola³² ao tratar do papel dos princípios constitucionais na garantia da democracia, afirma que:

Apartado da ideia de Constituição e da juridicidade superior dos princípios constitucionais, o conceito de democracia e sua práxis é incompleto e inseguro. [...] A realizabilidade da democracia tem como exigência necessária e inarredável a efetividade da Constituição, o respeito à Constituição, o acato da força normativa de suas regras e princípios.

Em uma análise sobre a democracia liberal burguesa da modernidade, Carl Schmitt³³ afirma que desde o Séc. XVIII, na história constitucional, um determinado conceito ideal de Constituição tem prosperado tanto, que só se denominou de Constituição aquelas que correspondiam às demandas de liberdade burguesa e continham certas garantias da dita liberdade. Outras Constituições que não atendiam a esses preceitos eram consideradas despotismo, ditadura, escravidão, tirania ou o que se queira chamar.

Carl Schmitt afirma que esse conceito baseia-se na divisão proposta por Montesquieu que, de acordo com o objeto e fim imediatos, cria as categorias Constituições não-liberais (“glória do Estado”), e Constituições liberais (“a liberdade política dos cidadãos”). Assim, só se considerariam Constituições liberais, dignas da denominação “Constituição”, aquelas que continham algumas garantias da liberdade burguesa, como o reconhecimento de direitos fundamentais, a divisão entre os poderes e a participação popular no poder legislativo por meio de representação.³⁴

A concepção liberal sobre democracia e constituição, contudo, não satisfaz efetivamente demandas advindas das sociedades contemporâneas do pós-Segunda Guerra Mundial, porque as experiências vividas nas duas guerras mundiais demonstraram que os processos políticos de legitimidade via sistema representativo não garantem a proteção à valores fundamentais, como dignidade da pessoa humana, manutenção da paz, respeito à diversidade sociocultural, dentre outros.

³² ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. **A Constituição como garantia da Democracia: O papel dos princípios constitucionais.** In: *Novos Estudos Jurídicos*. Ano 6, Nº 11. Out./2000. P. 487.

³³ SCHMITT, Carl. **Teoría de la Constitución.** Madrid: Alianza Editorial, 2009. P. 58/59.

³⁴ SCHMITT, Carl. *Op. Cit.* P. 59.

1.1 Democracia dos modernos ou democracia em liberdade

A proposta de uma democracia contra o absolutismo do Estado moderno, e que separe a legislação do arbítrio, do capricho dos homens, do acaso das circunstâncias, relacionando-a tanto com a moral, psicologia, e história, enfim, com o tronco comum da natureza humana, marca o pensamento de Montesquieu.

Ele aponta para a necessidade da existência de leis que promovam a redução das diferenças de tal modo que se imponham encargos aos ricos e se concedam alívio aos pobres.

Segundo Werner Maihofer³⁵, para o pensamento jurídico-estatal, que começa na modernidade, há quatro princípios fundamentais que configuram a constituição do que hoje chamamos de “democracia em liberdade”: “Os princípios de liberdade e igualdade”, de um lado, e os “princípios de legitimidade e de divisão de poderes”, de outro. Estes princípios se combinam para produzir uma “moderna teoria da democracia participativa e constitucional”, mas igualmente, uma “democracia liberal e social”.

Rousseau³⁶ afirma que o maior bem de todos, que deve ser o fim de todo sistema de legislação se resume nos princípios da liberdade e da igualdade. As leis devem procurar estabelecer a igualdade, na medida do possível, pois, sem ela a liberdade não poderia existir.

Segundo Rousseau, a liberdade verdadeira é a liberdade moral, que se adquire com o estado civil. Essa liberdade moral faz o homem verdadeiramente dono de si próprio, porque o impulso dos apetites é a escravidão, e a obediência à lei que cada um de nós se prescreve constitui a liberdade.³⁷

Werner Maihofer³⁸ afirma que Rousseau não aceitava o significado de uma justiça instaurada pela lei, com sua pretensão de universalidade e reciprocidade dos direitos e obrigações, do modo que mais tarde o fará Kant, mas reconhecia que pela primeira vez se percebeu que a vontade geral convertida em lei não emana de uma simples adequação da liberdade de cada um, mas busca a convergência dos interesses particulares dos indivíduos com os interesses comuns de todos.

Nesta perspectiva, o princípio da legitimidade racional é o que distingue a democracia perante outras formas de governo. Esse princípio seria extraído da teoria da

³⁵ MAIHOFER, Werner *et al.* **Manual de derecho constitucional**. Trad. Antonio López Pina. Madrid: Marcial Pons, 1996.

³⁶ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. São Paulo: Nova Cultura, 1999. P. 48.

³⁷ Esse pensamento de Rousseau é utilizado por Kant.

³⁸ MAIHOFER, Werner. *Op. Cit.* P. 69.

democracia a partir da vontade geral, formulada por Rousseau, uma vez dela depurados todos os elementos especulativos que lhe foram acrescentados pela metafísica e pela ética.

O que se verifica é que, tanto para Montesquieu, quanto para Rousseau, um Estado regido por leis há que basear o seu princípio organizativo de tal forma que o povo submetido às leis tem que ser também seu autor.

Rousseau, em sua obra “Do contrato social”, defende que o princípio da legitimidade se encontra unido ao princípio da liberdade. Já o princípio da igualdade, para ele, se acha unido à ideia de uma democracia social. Isto significa que todos os cidadãos têm, da forma mais ampla possível, participação e co-decisão na organização política do Estado e participam dos benefícios inerentes à sua cidadania, de forma adequada e proporcional.

As raízes da democracia ocidental, segundo Maihofer³⁹, estão na conexão entre o princípio de soberania popular, antecipadamente formulado por Lock e a democracia conforme a visão de Rousseau. A democracia em liberdade, que equivale à democracia participativa, é baseada, portanto, nessas duas visões. Por outro lado, a conexão entre o princípio de representação popular, também antecipado por Locke e a doutrina da divisão de poderes de Montesquieu, resulta na ideia de uma democracia determinada pelo princípio do controle do poder, que é na Alemanha, a democracia constitucional.

Nas sociedades modernas, além desta noção de democracia em liberdade, Peter Beger⁴⁰ destaca que houve uma reestruturação do núcleo valorativo dominante, isto é, superou-se a ideia de hierarquia e passou-se à noção de dignidade, que propõe a igualdade de todos os seres humanos, fundada na capacidade de autonomamente guiarem suas próprias existências e instituírem os princípios reguladores da vida social. Para o autor, em sociedades hierárquicas, o conceito que predomina é o da honra, associada à expressão de um *status*, da demarcação de fronteiras com indivíduos tidos como inferiores. Em contrapartida, a dignidade está dissociada de qualquer papel social, atrelada apenas à ideia do *self*, da autonomia. Portanto, o autor argumenta que o conceito de honra implica que a identidade é essencialmente ligada a funções institucionais. Já o conceito moderno de dignidade implica que a identidade é essencialmente independente de papéis institucionais.

³⁹ MAIHOFFER, Werner. *Op. Cit.*

⁴⁰ BERGER, Peter. **On the obsolescence of the concept of honor**. In: S. HAUERWAS e A. MACINTIRE (eds). *Revisions: Changing Perspective in Moral Philosophy*. Indiana: University of Notre Dame Press, 1983, p. 177.

A partir desta concepção moderna de liberdade é que surge o questionamento feito por André Bertin⁴¹, qual seja, saber se o individualismo liberal representa reivindicação de uma liberdade que somente pode ser definida de modo negativo (não interferência), ou se a ausência de interferência do Estado (liberdade negativa) deveria ser apenas contra o arbítrio, proclamando um aspecto social da liberdade, o que significa defender o “reconhecimento” e a “igualdade”.

Para Ana Lucia de L. Tavares⁴² essa discussão retoma a controvérsia entre “liberdade dos antigos” e a “liberdade dos modernos”; a primeira proveniente da concepção de Rousseau sobre uma sociedade homogênea e a vontade comum suprema; a segunda tem como marco a ideia de um sujeito autônomo, senhor de si e construtor de sua própria história, cuja necessidade jurídica imediata é ver sua liberdade, do tipo “deixar agir”, e tem como marco John Locke.

A relevância da discussão entre “democracia dos antigos” e “democracia dos modernos” marca a obra de Benjamin Constant, e por meio desta verificar-se-á que o contraste entre a liberdade individual dos modernos e a liberdade política dos antigos não exclui completamente da vida dos modernos a necessidade de participação política.

Benjamin Constant parte da tese de que a condição da espécie humana, precisamente a organização social de um povo, a leva a desejar um sistema político específico, e a torna incapaz de desejar algum outro que não seja autorizado pelo seu tempo. Em face disso, a liberdade moderna é mais adequada à nossa natureza, mas só é possível nesse momento histórico. Existe, portanto, uma teoria do progresso em Constant, que admite a dupla autoridade: natureza e história.⁴³

No texto “Sobre a liberdade dos antigos comparada à dos modernos”, Constant introduz a distinção entre duas liberdades, uma típica dos antigos, outra típica dos modernos. Nesta perspectiva, a liberdade dos antigos consistia em⁴⁴:

Exercer coletiva, mas diretamente, várias partes da soberania inteira, em deliberar na praça pública sobre a guerra e a paz, em concluir com os estrangeiros tratados de aliança, em votar as leis, em pronunciar julgamentos, em examinar as contas, os

⁴¹ BERTIN, André. **Republicanism e motivação política**. In: MERLE, Jean-Christopher; MOREIRA, Luiz (org). *Direito e Legitimidade*. São Paulo: Landy, 2003, p. 21-36.

⁴² TAVARES, Ana Lucia de Lima. **A Constituição Brasileira de 1988: subsídios para os comparatistas**. *Revista de Informações Legislativas*. Brasília, a. 28, n. 109, jan./mar. 1991, p. 71-108.

⁴³ CONSTANT, Benjamin. **Sobre a liberdade dos antigos comparada à dos Modernos**. *Filosofia Política*, n. 2, 1985.

⁴⁴ CONSTANT, Benjamin. *Op. Cit.*

atos, a gestão dos magistrados; em fazê-los comparecer diante de todo um povo, em acusá-los de delitos, em condená-los ou em absolvê-los.

E, a liberdade dos modernos consiste no⁴⁵:

Direito de não se submeter senão às leis, de não poder ser preso, nem detido, nem condenado, nem maltratado de nenhuma maneira, pelo efeito da vontade arbitrária de um ou de vários indivíduos. É para cada um o direito de dizer sua opinião, de escolher seu trabalho e de exercê-lo; de dispor de sua propriedade, até de abusar dela; de ir e vir, sem necessitar de permissão e sem ter que prestar conta de seus motivos ou de seus passos. É para cada um o direito de reunir-se a outros indivíduos, seja para discutir sobre seus interesses, seja para professar o culto que ele e seus associados preferirem, seja simplesmente para preencher seus dias e suas horas de maneira mais condizente com suas inclinações, com suas fantasias. Enfim, o direito, para cada um, de influir sobre a administração do governo, seja pela nomeação de todos ou de certos funcionários, seja por representações, petições, reivindicações, às quais a autoridade é mais ou menos obrigada a levar em consideração.

Verifica-se que Constant contrapôs a liberdade dos indivíduos em relação ao Estado – “liberdade de” – da liberdade dos indivíduos no Estado – “liberdade em”. A primeira forma de liberdade seria característica dos “modernos” (sociedades comerciais e industriais contemporâneas, marcadas pela intensa divisão do trabalho e pela prevalência dos interesses individuais) onde os indivíduos poderiam desenvolver suas potencialidades desde que libertos do poder absoluto do Estado. A “liberdade em” seria característica dos “antigos”, ou seja, dos antigos gregos e romanos, em que os indivíduos podiam participar em tempo integral dos corpos de decisão política. Na disputa entre os antigos e os modernos, Constant, defensor do liberalismo, conferia um sentido claramente positivo aos modernos.

Nas duas formas de democracia, a relação entre participação e eleição está invertida, isto é, enquanto hoje, em sociedades ocidentais democráticas no geral, a eleição é a regra e a participação direta a exceção, antigamente a regra era a participação direta, e a eleição, a exceção. A democracia na contemporaneidade é representativa e às vezes complementada por formas de participação popular direta; a democracia dos antigos era uma democracia direta, às vezes corrigida pela eleição de algumas magistraturas.

Noberto Bobbio⁴⁶ afirma que a substituição da democracia direta pela democracia representativa deveu-se a uma questão de fato, ele afirma que:

⁴⁵ CONSTANT, Benjamin. *Op. Cit.*

⁴⁶ BOBBIO, Noberto. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Organizado por Michelangelo Bovero; tradução de Daniela Beccaccia Versiane. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000. P. 376.

[...] o distinto juízo sobre a democracia como forma de governo implica uma questão de princípio. As condições históricas alteram-se com a transição da cidade-Estado para grandes Estados territoriais. O próprio Rousseau, embora tivesse feito o elogio da democracia direta, reconheceu que uma das razões pelas quais uma verdadeira democracia jamais existiu, e jamais existirá, era que ela exige um Estado muito pequeno “no que seja fácil para o povo reunir-se, e no qual cada cidadão possa facilmente conhecer todos os outros”.

Bobbio⁴⁷ também afirma que, na democracia moderna, o soberano não é o povo, mas são todos os cidadãos. Isto porque, segundo o autor:

O povo é uma abstração, cômoda, mas também falaciosa; os indivíduos, com seus defeitos e seus interesses, são uma realidade. Não é por acaso que como fundamento das democracias modernas estão as Declarações dos Direitos do Homem e do Cidadão, desconhecidas da democracia dos antigos. A democracia moderna repousa em uma concepção individualista da sociedade. Se depois esse individualismo é proposto e reivindicado em nome da teoria utilitarista da felicidade do maior número ou mesmo da teoria dos direitos do homem, para mencionar rapidamente a disputa dos últimos anos entre quem acolheu e defendeu os princípios do utilitarismo e quem protesta colocando à frente dos direitos “que devem ser levados a sério”, é um tema que aqui pode ser posto em segundo plano, porque aquilo que me interessa avaliar é o lugar central que ocupa o individualismo no debate contemporâneo, qualquer que seja seu fundamento.

A concepção individualista, segundo Bobbio⁴⁸, assumiu as vestes mais modestas do individualismo metodológico, ou seja, da doutrina segundo a qual a predominante concepção pragmática da ciência parte, para analisar a sociedade, das ações dos indivíduos mais do que da sociedade considerada como um todo superior às partes. O autor afirma que são individualistas, neste sentido, dois entre os mais complexos sistemas sociológicos do século XX, o de Pareto e o de Max Weber. Na contemporaneidade, o individualismo está na base do estudo das decisões coletivas, isto é, as escolhas deste ou daquele grupo são analisadas partindo-se das escolhas de cada indivíduo que decide.

Para Bobbio⁴⁹ o individualismo metodológico originou-se dos estudos econômicos, e nele está a sua força operativa, até porque não é por acaso que Pareto e Weber eram sociólogos economistas, não podendo ser transplantado para outros campos onde fenômenos coletivos, como a linguagem e em parte também o direito, não podem ser explicados a partir do indivíduo e das suas escolhas, e enquanto tal sempre alimentaram e legitimaram, com uma “absolutização” em sentido contrário e igualmente incorreta, teorias organicistas.

⁴⁷ BOBBIO, Noberto. *Op. Cit.* P. 380.

⁴⁸ BOBBIO, Noberto. *Op. Cit.* P. 381.

⁴⁹ BOBBIO, Noberto. *Op. Cit.* P. 381.

Verifica-se, entretanto, que o individualismo metodológico do sistema liberal representativo permite a transformação da democracia em governo de elites, porque vincula a política a serviço de interesses hegemônicos, além de viabilizar a crescente dominação dos partidos políticos, que não representam os interesses da sociedade e que pretendem substituir e estar acima da autodeterminação dos cidadãos, põem em perigo a marcha da democracia, seja como organização participativa, seja como organização representativa autêntica.

A formulação e implantação do direito à participação, atualmente, visa buscar a superação da exclusão social, pela possibilidade de ingresso dos excluídos do discurso democrático à mesa de debates, inclusive intensificando a cultura social de fiscalização da atuação dos ordenadores de despesas (agentes públicos), mas não afasta a necessidade da atuação do Estado, na medida em que elementos organizacionais da participação popular em espaço como o do Orçamento Participativos depende de alguns elementos institucionais, como por exemplo publicidade, orientação dos integrantes das comunidades locais sobre processo orçamentário, concessão de espaços públicos, etc.

1.1.1 Teoria democrática no pensamento liberal do século XIX

Macpherson⁵⁰ destaca a essência da democracia liberal, ressaltando três modelos sucessivos, os quais prevaleceram alternadamente desde início do século XIX até o presente, quais sejam, o modelo de democracia protetora, o modelo de democracia desenvolvimentista, e o modelo de democracia de equilíbrio.

Para ele, o primeiro modelo, denominado “democracia protetora”, teve como precursores Jeremy Bentham e James Mill, que ressaltam uma cadeia de raciocínio, que partia do pressuposto de uma sociedade capitalista de mercado e as leis da economia política clássica, cujos postulados lhes deram um modelo do homem (como maximizador de utilidade) e um modelo de sociedade (como um conjunto de indivíduos com interesses conflitantes).

A democracia liberal do século XIX é, por vezes associada, enquanto categoria histórica, aos interesses da classe burguesa e, por outras ao sentimento humanitário. Ela foi teorizada nos estudos de Bentham e James Mill.

⁵⁰ MACPHERSON, C. B. **A Democracia Liberal: Origens e Evolução**. Trad. de Nathanael C. Caixeiro. Rio Zahar Editores, 1978.

Estes autores do liberalismo do século XIX defendiam que o único critério defensável de bem social era a maior felicidade do maior número, tomando-se felicidade como sendo a quantidade de prazer individual menos sofrido.

Macpherson⁵¹ afirma que a teoria geral de Bentham estava profundamente penetrada de pressupostos burgueses, não tendo percebido a diferença entre a maximização da riqueza e a maximização da utilidade, e que os modelos dos quais partiam os pensadores do século XIX era um sistema de governo representativo, incumbindo-lhes resolver sobre que dispositivos quanto ao grau e autenticidade das franquias produziriam tantos governos que fomentassem uma sociedade de mercado livre como também protegesse os cidadãos contra o governo, sendo as razões em favor de um sistema democrático de natureza puramente protetora.

Para James Mill, o voto era um poder político, dele todos necessitando para sua autoproteção. Nada a não ser “uma pessoa um voto”, podia em princípio proteger todos os cidadãos contra o governo. Após argumentar em favor do sufrágio universal, suscitou a questão das exclusões, sendo que Macpherson⁵² afirma que “tanto Mill quanto Bentham talvez estivessem interessados primordialmente na reforma eleitoral que prejudicaria o interesse dominante da pequena classe proprietária de terra e endinheirada, que tinha pleno controle antes da Lei da Reforma de 1832”.

Esta doutrina foi influenciada por John Locke⁵³ (século XVII), por meio de sua obra “Segundo Tratado sobre o Governo Civil”, em que se destaca a importância do governo para a realização das liberdades, expressas por meio de leis.

Locke sugere que o problema da liberdade deve ser tratado junto com o da propriedade; e que o estado de natureza, condição de total liberdade, é limitado pela lei natural. Essa lei é sinônimo de razão, igualando todos os indivíduos e prevenindo para que uns não causem danos aos outros, pensamento que tem suas raízes no jusnaturalismo e na tradição cristã.

John Locke também alerta sobre o perigo do abuso do poder. No entanto, ao contrário de Thomas Hobbes, ele defende que a maioria dos seres humanos é boa, e as más ações são atribuídas a um pequeno grupo de perversos, que precisa ser controlado e, por isto ele estabelece seu Governo Civil, no qual poderes separados constituem uma estratégia capaz de evitar a corrupção e assegurar a liberdade.

⁵¹ MACPHERSON, Crawford. **A democracia liberal: Origens e evolução**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1978. Caps. II e III.

⁵² MACPHERSON, Crawford. *Op. Cit.* P. 158.

⁵³ LOCKE, John. **Segundo tratado do governo civil**. Tradução Magda Lopes e Maria Lobo da Costa. São Paul: Editora Vozes, 2011.

Nessa mesma perspectiva, James Mill, sucessor do liberalismo de John Locke no século XIX, propõe em seu “*Essays on Government*”, a instituição do governo representativo, de caráter eletivo, por meio do qual seus executivos são impedidos de abusar do poder graças ao freio do exercício por mandato de tempo limitado.

John Stuart Mill – filho de James Mill e sucessor deste na defesa do liberalismo – em sua obra “*Considerações sobre o governo representativo*”, defende a forma representativa como o melhor sistema governamental dedicado às sociedades adiantadas, analisando a realidade inglesa e defendendo o utilitarismo⁵⁴.

Stuart Mill⁵⁵ defende que o governo representativo, como qualquer outro governo, não seria admissível nos casos em que não pudesse subsistir permanentemente, para isso deve preencher três condições fundamentais: “1) que o povo esteja disposto a aceitá-lo; 2) que o povo tenha a vontade e a capacidade de fazer o necessário para sua preservação; e 3) que este povo tenha a vontade e a capacidade de cumprir os deveres e exercer as funções que lhe impõe este governo”.

Mill⁵⁶ afirma que:

A inclinação de um povo para aceitar o governo representativo se torna simplesmente uma questão prática quando um governante esclarecido, ou uma nação estrangeira que tiver conquistado o país, estiverem dispostos a oferecer-lhe este benefício. Para os reformadores individuais a questão é quase irrelevante, uma vez que, se a única objeção feita ao seu empreendimento for o fato de não terem a seu lado a opinião pública, eles têm já pronta a resposta adequada, de que convencer a opinião pública é exatamente o objetivo visado por eles.

Para Stuart Mill, a conduta que o Governo representativo pode adotar é, em primeiro lugar, a que consiste em “não prejudicar os outros”, para logo acrescentar que, em segundo lugar, impor a cada um a exigência de “suportar a sua parte (a ser determinada com base em

⁵⁴ Teoria ética proposta inicialmente por Jeremy Bentham, que afirma que as ações são boas quando tendem a promover a felicidade e más quando tendem a promover o oposto da felicidade. Bentham expõe o conceito central da utilidade no primeiro capítulo do livro *Introduction to the Principles of Morals and Legislation* (Introdução aos princípios da moral e legislação – tradução própria), da seguinte forma: “Por princípio da utilidade, entendemos o princípio segundo o qual toda a ação, qualquer que seja, deve ser aprovada ou rejeitada em função da sua tendência de aumentar ou reduzir o bem-estar das partes afetadas pela ação. [...] Designamos por utilidade a tendência de alguma coisa em alcançar o bem-estar, o bem, a beleza, a felicidade, as vantagens, etc. O conceito de utilidade não deve ser reduzido ao sentido corrente de modo de vida com um fim imediato” (BENTHAM, Jeremy. **Introduction to the Principles of Morals and Legislation**. Mineola, New York: Dover Publication. 2007 – tradução própria).

⁵⁵ MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. Tradução de Manoel Innocêncio de L. Santos Jr. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1981.

⁵⁶ MILL, John Stuart. *Op. Cit.* P. 39.

princípios equitativos) nos esforços e sacrifícios necessários para defender a sociedade e o seus membros contra danos e incômodos.

Conforme ressalta Noberto Bobbio, Stuart Mill abre espaço para a discussão sobre uma democracia, na qual o Estado apenas não se contém, mas ainda atua para impedir que os indivíduos provoquem danos uns aos outros.

Bobbio⁵⁷ afirma que:

A ideia de que o único dever do estado seja de impedir que os indivíduos provoquem danos uns aos outros, ideia que será levada às extremas consequências e à máxima rigidez pelo liberalismo extremo de Herbert Spencer, deriva de uma arbitrária redução de todo o direito público a direito penal (donde a imagem do Estado guarda-noturno ou gendarme). Como pude afirmar nas mais diversas ocasiões, a passagem do Estado liberal para o Estado social é assinalada pela passagem de um direito como função predominantemente protetora-repressiva para um direito cada vez mais sempre mais promocional. Isto, porém não quer dizer que em algum lugar tenha existido um Estado limitado apenas a impedir, sem estender sua ação também para a promoção de comportamentos úteis à convivência ou tão-somente à sobrevivência, como aquele, adotado por Mill, da defesa comum, ao menos na medida em que o Estado deve proteger não apenas um indivíduo do outro, mas também todos os indivíduos em seu conjunto, como grupo, de um outro Estado. De qualquer modo: grande ou pequena que seja a função positiva do Estado (não só impedir, mas também promover, não só proteger, mas também exigir), a verdade é que já não basta mais a justiça comutativa (para retomar a distinção tradicional, sempre válida), que consiste em fazer corresponder ao bem (ou ao mal) realizado um bem (ou mal) igual e contrário com base no critério da igualdade aritmética. Para que uma sociedade qualquer permaneça reunida é preciso que se introduza também algum critério de justiça distributiva. Aqui, como todos sabem, começam as dificuldades. Distribuir: mas com qual critério? O debate atual sobre o Estado social nasce da divergência de respostas a esta pergunta tão simples.

Verifica-se que Stuart Mill é defensor do modelo de democracia que foi intitulado por Macpherson de “desenvolvimentista”, isto é, surgem duas mudanças em meados do século XIX, que impunham à atenção dos pensadores liberais. A primeira, era que a classe trabalhadora começava a parecer perigosa à propriedade; a segunda, era que as condições da classe trabalhadora se tornavam ostensivamente desumana. Tais mudanças levaram Stuart Mill à defesa do modelo desenvolvimentista, porque ele estava convicto de que os trabalhadores não podiam ser calados ou detidos por muito mais tempo.

Mill não se desapercebeu da função nitidamente protetora de uma franquia democrática, mas viu algo ainda mais importante a ser protegido, que o povo contra o governo, viu as probabilidades de melhoria da humanidade, distinguindo-se do modelo de

⁵⁷ BOBBIO, Noberto. **O futuro da democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000. P. 126/127.

democracia protetora defendido por Bentham e James Mill, pela visão moral da possibilidade de aperfeiçoamento da humanidade e de uma sociedade livre e igual, ainda não conseguida.

Macpherson⁵⁸ sustenta que Mill foi menos realista quanto à estrutura necessária da sociedade capitalista, em seu modelo desenvolvimentista de democracia, pois achava acidental e remediável a desigualdade de classes existentes, percebendo que era incompatível com este modelo, sendo duplamente irrealista, pois deixava de captar as necessárias implicações da sociedade capitalista.

Em meados do século XX, em substituição ao modelo desenvolvimentista de democracia, surge, como afirma Macpherson⁵⁹, a “democracia de equilíbrio”, que apresenta o processo democrático como um sistema, que mantém certo equilíbrio entre a procura e a oferta de bens políticos.

Este modelo foi defendido por Joseph Schumpeter, em 1942, e traz como principais conceitos, que a democracia é simplesmente um mecanismo para escolher e autorizar governos, e não uma espécie de sociedade, nem um conjunto de fins morais; que o mecanismo consiste de uma competição entre dois ou mais grupos escolhidos por si mesmos de políticos, formados em partidos políticos.

Neste modelo, portanto, os eleitores ao escolherem entre partidos políticos manifestam seus desejos por um conjunto de bens políticos de preferência a outros.

Verifica-se, no geral, que as concepções liberais do Estado permitiram a contraposição e a linha de demarcação entre o Estado e o não-Estado, por não-Estado entendendo-se a sociedade religiosa e em geral a vida intelectual e moral dos indivíduos e dos grupos, bem como a sociedade civil (ou das relações econômicas). O duplo processo de formação do Estado liberal pode ser descrito, de um lado, como emancipação do poder político do poder religioso (Estado laico) e, de outro, como emancipação do poder econômico do poder político (Estado do livre mercado).

O Estado liberal, então, é o Estado que permitiu a perda do monopólio do poder ideológico, por meio da concessão dos direitos civis, entre os quais sobretudo do direito à liberdade religiosa e de opinião política, e a perda do monopólio do poder econômico, através da concessão da liberdade econômica.

A doutrina liberal econômico-política caracteriza-se em uma concepção negativa do Estado, reduzido ao puro instrumento de realização dos fins individuais, e por contraste uma

⁵⁸ MACPHERSON, Crawford. **A democracia liberal: Origens e evolução**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1978. Caps. II e III.

⁵⁹ MACPHERSON, Crawford. *Op. Cit.* Cap III

concepção positiva do não-Estado, entendido como a esfera das relações nas quais o indivíduo em relação com os outros indivíduos forma, explícita e aperfeiçoa a própria personalidade.

No século passado, contudo, existiam algumas correntes políticas que se contrapunham ao liberalismo, a social-democracia, que produziu o Estado do bem-estar, e o comunismo, que produziu uma nova forma de Estado liberal na União Soviética e nas suas mais ou menos forçadas imitações.

A polêmica dos socialistas contra os liberais fundava-se na contraposição de um projeto ideal de sociedade a um Estado existente, e era uma contraposição na qual podia ficar em boa posição quem contrapunha aos malefícios presentes os benefícios presumíveis de uma sociedade futura pós-Segunda Guerra Mundial até então imaginada.

1.1.2 Marx, marxismo e democracia

Segundo Noberto Bobbio⁶⁰, para Karl Marx, o Estado é o reino não da razão, mas da força. Não é o reino do bem comum, mas do interesse de uma parte. Não tem por fim o bem viver de todos, mas o bem viver daqueles que detêm o poder. Não é a saída do estado de natureza, mas a sua continuação sob outra forma. Aliás, a saída do estado de natureza coincidirá com o fim do Estado. Daí a tendência a considerar todo Estado uma ditadura e a considerar relevante apenas o problema de quem governa (a burguesia ou o proletariado) e não como governa.

Marx⁶¹, em sua obra “Manuscritos econômico-filosóficos”, fazendo algumas considerações sobre a sociedade alemã do século XIX, afirma que:

A sociedade encontra-se infinitamente dividida nas mais diversas raças, que se defrontam umas com as outras com suas mesquinhas antipatias, má consciência e grosseira mediocridade; e que precisamente por causa da sua situação ambígua e suspeitosa, são tratadas sem exceção, embora de maneiras diferentes, como existências apenas toleradas pelos senhores. E vêem-se forçadas a reconhecer e a admitir o fato de serem dominadas, governadas e possuídas, como uma dádiva do céu! Do outro lado encontram-se os próprios governantes, cuja grandeza está em proporção inversa ao seu número!

Karl Marx defende uma doutrina realista, porém, com alguns pontos utópicos, conforme analisa Noberto Bobbio⁶².

⁶⁰ BOBBIO, Noberto. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Organizado por Michelangelo Bovero; tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier. 2000. P. 113/114.

⁶¹ MARX, Karl. **Manuscritos econômico-filosóficos**. 2ª ed. Tradução Alex Marins. São Paulo: Editora Martin Claret. 2011. P. 48.

Bobbio afirma que estes “pontos utópicos” da doutrina de Marx, contudo, não devem ser entendidos como a “procura do ótimo Estado”, ou do Estado que alcançou sua máxima perfeição (como em geral acontece com os escritores utópicos), mas sim na negação, no fim, na extinção, no desaparecimento do Estado.

Bobbio também informa que esta ideia faz parte de uma filosofia da história, dominante no século passado, segundo a qual o curso histórico avança do Estado em direção ao não-Estado, como se a exaltação do Estado, tendo atingido sua expressão máxima na filosofia de Hegel, houvesse gerado por contragolpe um modo oposto de se pensar. Dos anarquistas aos socialistas utópicos, dos primeiros positivistas, como Saint-Simon, aos positivistas tardios, com Spencer, a filosofia política do século XIX foi invadida pela ideia de que a linha sobre a qual se move o progresso histórico é a linha da atenuação, até o limite do desaparecimento, do poder político, entendido como o poder último que em última instância recorre, para se fazer valer, à força.

Destacam-se, dentre as doutrinas políticas realistas, as doutrinas “racionalistas” e “historicistas”, sendo que esta se ocupa em responder como nasceu o Estado, e aquela se ocupa em responder a questão sobre o porquê da existência do Estado.

As doutrinas racionalistas colocam em evidência a posição entre o estado de natureza anti-social e o Estado civil, que é o Estado de sociedade; já as doutrinas historicistas, ao contrário, colocam em evidência a continuidade entre formas primitivas de sociedades humanas que não são ainda Estados, como a família, a tribo, ou o clã (os antropólogos falam também de “sociedades sem Estado”), e uma forma sucessiva de sociedade organizada que teria, ela apenas, o direito de ser denominado “Estado”.

O modelo defendido pelas doutrinas realistas racionalistas é o jusnaturalista, ou hobbesiano, porque o seu mentor foi Thomas Hobbes, e o modelo defendido pelos realistas historicistas é o aristotélico, pois exposto com linear simplicidade nas primeiras páginas da obra “Política” do filósofo Aristóteles.

Para os racionalistas, portanto, o Estado é um corpo artificial que nasce em contraposição ao estado natural, e para os historicistas o Estado é uma sociedade natural que nasce da natural evolução do primeiro núcleo organizado, a família, ou seja, enquanto aqueles vêem o homem como um ser naturalmente anti-social, estes vêem o homem como um “animal político”.

⁶² BOBBIO, Noberto. *Op. Cit.* P. 116.

Karl Marx, em suas teorias, segue a corrente historicista, e como tal, anti-individualista e anti-contratualista⁶³, analisando nas teorias contratualistas e individualistas uma reconstrução artificial da realidade histórica que chegou a uma determinada fase do seu desenvolvimento (à sociedade civil-burguesa como sociedade da livre concorrência ou da emancipação da burguesia como classe), uma reconstrução que coloca no início da história (o estado de natureza) aquilo que, ao contrário, é o produto de uma determinada época histórica, caracterizada pelo nascimento da burguesia e correlativamente da economia política como teoria social que tem seu ponto de partida no indivíduo isolado. Para Marx, quanto mais retrocedemos na história, mais o indivíduo parece ser não-autônomo, parte de uma totalidade mais ampla; inicialmente de um modo ainda de todo natural na família e na família ampliada em tribo; mais tarde na comunidade surgida do contraste e da fusão de tribos, nas suas diferentes formas.⁶⁴

Influenciado pela filosofia de Aristóteles, Karl Marx⁶⁵ define que “o homem é no sentido mais literal do termos um *zôon politikón*, não apenas um animal social, mas um animal que pode isolar-se apenas na sociedade”.

Marx refuta qualquer possível oposição ao modelo clássico da essencial socialidade do homem, em particular a oposição que provinha exatamente das teorias propugnadas pelos defensores de um estado de natureza sobre o modelo hobbesiano e pelos primeiros economistas.

Dialogando com Hegel, Marx sustenta que o “ser” não é a categoria vazia e mais geral da metafísica, o produto mais abstrato do pensamento, a ideia que se enuncia de todas as coisas sem diferença (pois todas têm em comum o mero fato de existir), mas sim uma entificação singular, concreta e histórica.

Hegel parte da ideia de “ser” e cai imediatamente na mistificação, pois este “ser” é abstração, ou seja, exatamente o contrário do que se deve pretender atingir.

A objetividade, segundo Marx, é essencial no homem e na natureza. Contra a figuração abstrata da consciência ou de uma subjetividade contraposta à objetividade, ambas as coisas típicas na filosofia e especialmente em Hegel, Marx⁶⁶ põe o homem real:

⁶³ O contratualismo é a forma específica por meio da qual o Estado é concebido como ente artificial, produzido não a partir da natureza, mas da concordante vontade dos indivíduos.

⁶⁴ BOBBIO, Norberto. *Op. Cit.* P. 116

⁶⁵ MARX, Karl. **Para a Crítica da Economia Política**. 2 ed. São Paulo: Abril Cultural. P. 103-132

⁶⁶ MARX, Karl. **Manuscritos econômico-filosóficos**. Trad.: J. Ranieri. São Paulo: Boitempo, 2004. P. 126.

Quando o homem real, corpóreo, de pé sobre a terra firme e aspirando e expirando todas as forças naturais, assenta suas forças essenciais reais e objetivas como objetos estranhos mediante sua alienação, o ato de assentar não é o sujeito; é a subjetividade de forças essenciais objetivas, cuja ação, por isso, deve ser também objetiva (atividade sensível).

Marx⁶⁷ argumenta que a subjetividade é atributo de um ser objetivo, o indivíduo humano, seu complexo de “forças essenciais objetivas”, ou seja, suas faculdades corpóreas e espirituais; só por isso a ação do sujeito pode pôr objetos, ou antes, só por isso a subjetividade pode interagir com a objetividade:

O ser objetivo atua objetivamente e não atuaria objetivamente se (a objetividade) não estivesse na determinação de seu ser. O ser objetivo cria e assenta objetos, porque ele próprio é posto por objetos, porque é originalmente natureza. [...] seu produto objetivo confirma sua atividade objetiva, sua atividade como atividade de um ser natural e objetivo.

Verifica-se que, para Marx, o homem é imediatamente ser natural, e como ser natural vivo, está, em parte, dotado de forças naturais, de forças vitais, é um ser natural ativo; estas forças existem nele como disposição e capacidades, como instintos; em parte, como ser natural, corpóreo, sensível, objetivo, é um ser que padece, condicionado e limitado, tal qual o animal e a planta; isto é, os objetos de seus instintos existem exteriormente, como objetos independentes dele; entretanto, esses objetos são objetos de seu carecimento, objetos essenciais, imprescindíveis para a efetuação e confirmação de suas forças essenciais.

Na obra “A ideologia alemã”⁶⁸, ele afirma que:

A primeira condição de toda a história humana é evidentemente a existência de seres humanos vivos. O primeiro estado real que encontramos é então constituído pela complexidade corporal desses indivíduos e as relações a que ela obriga com o resto da natureza. [...] Toda a historiografia deve necessariamente partir desses fundamentos naturais e da sua modificação provocada pelos homens no decurso da história.

A própria sociabilidade entre os indivíduos se dá, primeiramente, por uma carência natural, ou seja, “os indivíduos “partiram”, sempre e em quaisquer circunstâncias, “deles próprios”, mas eles não eram únicos no sentido de que não podiam deixar de ter relações entre si; pelo contrário, as suas necessidades, portanto a sua natureza, e a maneira de as satisfazer,

⁶⁷ MARX, Karl. *Op. Cit.* P. 126/127.

⁶⁸ MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. Trad.: J. C. Bruni e M. A. Nogueira. São Paulo: Grijalbo, 1977. P. 27

tornava-os dependentes uns dos outros (relação entre os sexos, trocas, divisão do trabalho): era portanto inevitável que se estabelecessem relações entre eles”.⁶⁹

No trabalho de pesquisa de campo, que consistiu nas entrevistas semiestruturadas com ex-conselheiros e ex-conselheiras do OPDF, parte considerável das pessoas entrevistadas afirma, por exemplo, que o maior ganho desta experiência participativa na definição de prioridades a comporem a proposta de orçamento do GDF, foi a possibilidade de contatar outras pessoas de determinadas localidades e organizar conselhos comunitários e lideranças, havendo troca de experiências e ideais entre membros de várias comunidades, o que corrobora a teoria de Karl Marx sobre a sociabilidade entre os indivíduos como elemento da natureza humana.

Ressaltam-se os seguintes trechos das entrevistas⁷⁰:

[...]

Entrevistador – No geral, qual o avanço que o senhor destacaria para sua cidade, que o Orçamento Participativo deixou?

Entrevistado 1 (ex-conselheiro do OPDF/Gama) – Eu diria que o Orçamento Participativo, ele deixou a experiência de 2011. Em 2011, então, ter feito essa mexeu com a cidade, de certa forma; não envolveu toda a população, mas foi um movimento muito intenso, muito forte, essas plenárias acontecendo. Isso era tornado público. Então, o grande ganho, a grande experiência foi essa de mexer com a sociedade, com as pessoas, e de elas se sentirem protagonistas dos seus próprios problemas, das soluções “pra” eles; apontando o que era necessário e o que era prioritário, e a esperança de ver essas políticas realizadas. Né? Como o programa, ele foi encerrado a partir do ano seguinte, então, a gente só pode falar do ganho da mobilização popular e da participação da realização dessas plenárias. [...]

[...]

Entrevistador – Nas reuniões, nas plenárias de base, ou nas comissões temáticas, você percebia espontaneidade na participação dos integrantes da comunidade local? Eles se manifestavam espontaneamente?

Entrevistado 3 (ex-conselheiro OPDF/Riacho Fundo – gestão 1995/1998) – Total. Total. E uma coisa que nos revela, algo que me agrada bastante, é que no Orçamento Participativo, a espontaneidade, a simplicidade com a qual as pessoas se manifestavam e apresentado efetivamente aquilo que precisam é algo que surpreende. E, aí, Felício, tem uma coisa, assim, que você, é impressionante o desejo, a vontade que as pessoas têm de serem participes da história, protagonista da história da sua própria comunidade. Hoje ainda, eu vejo o detalhe que é, assim, dentro da história do Orçamento Participativo, uma coisa que acontecia era desde o jovem até o senhor de idade – eu conheço vários nomes – Seu Genésio, que é um senhor já de idade, mais de 70 anos; o Seu Anselmo; o Seu Leontino; o Seu Genivaldo que era do Caldo de Cana ali que você conhece, quando passa ali indo

⁶⁹ MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. 2 v. Trad.: C. Jardim e E. L. Nogueira. Lisboa: Editorial Presença, 1974-75. P. 300.

⁷⁰ As entrevistas com os ex-conselheiros e ex-conselheiras do OPDF serão analisadas detidamente no Capítulo 4, quando se tratará do objeto desta pesquisa científica, isto é, o processo de tomada de decisões no modelo participativo de definição de prioridades orçamentárias do DF. Contudo, verifica-se a relevância da citação de alguns trechos das entrevistas para uma melhor compreensão sobre o conceito de Karl Marx de “sociabilidade entre os indivíduos como elemento da natureza humana”.

Recanto da Emas; a Dona Ana, que é minha mãe; o meu pai que também participava como delegado do Orçamento; os jovens que participavam lá efetivamente; o Leo, que é outro companheiro nosso que mora lá; o Lucimar; a Dona Domingas, que é outra que é inclusive funcionária da escola que trabalha lá na nossa escola, que é da comunidade também – as pessoas, elas não tinham receio de falar. Por quê? Porque, todas eram da comunidade, todas já se conheciam; ou mora numa quadra que moram juntos, todos já se conhecem, falam bom-dia, falam boa-tarde; ou briga com o vizinho, mas no outro dia está... As pessoas tinham total liberdade, total, quero enfatizar isso, total liberdade para poderem falar do jeito que sabiam falar. E aí você pegava do analfabeto ao doutor. [...]

[...]

Entrevistador – Quais os avanços que você destacaria no Orçamento Participativo aqui do Recanto das Emas?

Entrevistado 6 (ex-conselheiro do OPDF/Recanto das Emas) – Os avanços são... Estruturalmente falando são poucos porque eu vejo poucas obras aqui que veio do Orçamento Participativo. Teve muita... Eu acho que o avanço maior do Orçamento Participativo foi em relação aos debates, não é? Algum social. A gente acaba conhecendo problemas; conhece outros líderes comunitários das quadras e se interage, vira mesmo como que uma rede, né? Agora, estruturalmente falando, de obras, eu desconheço que... Eu conheço pouquíssimos que tenha vindo do Orçamento Participativo que de fato hoje tenha sido concluída através do Orçamento Participativo. [...]

[...]

Entrevistador – Quais os avanços que você destacaria e que o Orçamento Participativo deixou para a Cidade de Samambaia?

Entrevistado 8 (ex-conselheiro do OPDF/Samambaia) – Eu acho que o avanço maior que teve aí, para a gente aqui – não vou falar nem tanto de benfeitoria ou obra. Eu acho que foi uma ideia que foi deixada que, se a comunidade, a população se unir e quiser, tem força. Porque igual eu estou te falando, estou te falando pela parte da Expansão da Samambaia; a gente aqui, antes era praticamente invisível aqui na parte da Samambaia; porque a Samambaia ela se divide em duas partes – ela se divide em Samambaia Sul, lá pra cima; a Norte; na verdade em três, a Norte e a Expansão. Aqui a gente parece que, nesse setor aqui, você é esquecido pelo Governo; que sempre tudo foi por último. Mas devido a esse orçamento aí, passado, como a gente fez um trabalho de união bem forte aqui na Expansão, então a gente foi que ficou visível. Então você vê: “ah, quando tu chegava lá; não, o pessoal lá da Expansão”. Mas é porque a gente se uniu. Então eu acho assim – acho não, tenho certeza – que o povo não sabe o poder que ele tem na mão, através... Assim, se quiser mudar as coisas do Governo, que tem condição. Então, assim, acho que o ensinamento maior para a gente é que... Não foi nem tanto obra, porque isso aí não foi feito; pouco; igual eu te falei: foi feito, mas do interesse do Governo, não do Orçamento. Eu acho que se você pegar o orçamento passado e ver as obras que têm lá, que foi escolhida pelo Orçamento Participativo, poucas que foram executadas. Entendeu? [...]

[...]

Entrevistador – OK. Quais os avanços que você destacaria, que o Orçamento Participativo deixou para sua cidade?

[...]

Entrevistada 9 (ex-conselheira do OPDF/Lago Norte) – É. É igual eu te falei, o avanço que eu vi foi união da comunidade; foi um saldo de maior formação de associações. Entendeu? As pessoas passaram a se conhecer melhor, se reunir mais para discutir sobre os problemas. Então esse foi o saldo positivo. Na questão das obras, nós não tivemos, nenhuma, assim. [...]

[...]

Entrevistador – Quais os avanços que você destacaria que o Orçamento Participativo deixou para Planaltina?

Entrevistado 12 (ex-conselheiro do OPDF/Planaltina) – Eu acho que integrou muita gente, não é? Muita gente que não se conhecia e falava sozinho nos seus bairros, acabaram se conhecendo, não é? Acho que isso foi o maior ganho do Orçamento Participativo, não é? [...]

[...]

Entrevistador – Quais os avanços você destacaria que Orçamento Participativo deixou para o Plano Piloto?

[...]

Entrevistado 13 (ex-conselheiro do OPDF/Asa Sul – Plano Piloto) – O legado... Teve várias obras, como eu te falei agora há pouco, não é? Mas teve esses avanços, assim, das pessoas se sentirem protagonistas, não é? Bem ou mal, a praça deixou um sentimento nas pessoas que elas fizeram o seu esforço e conquistaram uma obra ali, não é? Ficou devendo, até hoje nós não temos as calçadas nem a iluminação, como eu falei, não é? Foram as três obras que a gente escolheu. Mas a gente espera que um dia seja executada.

Ressalta-se que há nos trechos dos discursos dos entrevistados alusão à consciência sobre uma interação entre indivíduos para a organização da comunidade e lideranças, a fim de satisfazer “contingências”⁷¹ locais, isto é, a consciência sobre a “sociabilidade entre indivíduos”. Contudo, para Karl Marx⁷², até a subjetividade da consciência não distingue o homem da natureza, isto é:

[...] a consciência é, antes de tudo, a consciência do meio sensível imediato e de uma relação limitada com outras pessoas e outras coisas situadas fora do indivíduo que toma consciência; é, simultaneamente, a consciência da natureza que inicialmente se depara ao homem como uma força francamente estranha, todopoderosa e inatacável, perante a qual os homens se comportam de uma forma puramente animal e que os atemoriza tanto como aos animais; por conseguinte, uma consciência de natureza puramente animal.

Marx⁷³ conceitua que a apropriação da natureza pelo e para o homem é a “atividade sensível”, que se trata de um processo incontornável, como o que há de mais elementar para a vida humana enquanto meio de saciar as carências mais vitais, é uma condição *sine qua non* da história humana:

Relativamente aos alemães, desprovidos de qualquer pressuposto, devemos lembrar a existência de um primeiro pressuposto de toda a existência humana e, portanto, de toda a história, a saber, que os homens devem estar em condições de poder viver a fim de “fazer história”. Mas, para viver, é necessário antes de tudo beber, comer, ter habitação, vestir-se etc. O primeiro fato histórico é, pois, a produção dos meios que permitem satisfazer as necessidades, a produção da própria vida material; trata-se de um ato histórico, de uma condição fundamental de toda a história, que é

⁷¹ O termo “contingência” será detalhado e conceituado no segundo capítulo desta obra, porque esta parte tratará dos processos de tomada de decisões na contemporaneidade, e o diálogo entre Habermas e Chantal Mouffe.

⁷² MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Op. Cit.* 1977. P. 43.

⁷³ MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Op. Cit.* 1977. P. 39.

necessário, tanto hoje como há milhares de anos, cumprir dia a dia, hora a hora, simplesmente a fim de manter os homens vivos.

Na perspectiva marxiana, verifica-se que a participação, mobilização e interação entre os integrantes das comunidades locais no processo do OPDF é um dos recursos para o homem transformar a natureza em mundo humano, e, segundo Marx, a natureza aparece ao homem como o conjunto dos nutrimentos do corpo e do espírito humanos, a fonte primeira de seus conteúdos, a substância das atividades práticas e teóricas humanas, e neste sentido assume uma dimensão e amplitude tais que se torna o que ele chama de “corpo inorgânico” do homem. Não se restringe a meio de subsistência física, mas é também a sua “natureza inorgânica espiritual”⁷⁴.

Karl Marx subverte a doutrina jusnaturalista do Estado, porque esta não é apenas uma teoria racional do Estado, mas também uma teoria do Estado racional, e para ele o Estado é apenas uma consequência da natureza humana, e a racionalidade seria a superação do Estado (não-Estado).

Para o jusnaturalismo o Estado é elevado a ente de razão, somente dentro do qual o homem realiza plenamente a própria natureza de ser racional. Como afirma Noberto Bobbio, se é verdade que para o homem enquanto criatura divina *extra ecclesiam nulla salus* (fora da Igreja não há salvação – tradução própria), é também verdade que, para o homem como ser natural *extra rem publicam nulla salus* (não há salvação fora do Estado – tradução própria).⁷⁵

Bobbio também afirma que Hobbes expõe esse conceito, argumentando que fora do Estado é o domínio das paixões, a guerra, o medo, a pobreza, a incúria, o isolamento, a barbárie, a ignorância, a bestialidade. Para Hobbes, no Estado é o domínio da razão, a paz, a segurança, a riqueza, a decência, a socialidade, o refinamento, a ciência, a benevolência. Ou seja, a racionalização do Estado se converte na estatização da razão, e disso nasce a teoria da razão do Estado, como a outra face do Estado racional.

John Locke, que também é defensor do jusnaturalismo, afirma que somente na sociedade civil ou política existem as condições para a observância das leis naturais que são as leis da razão.

⁷⁴ Karl Marx, ao entender a natureza como o corpo inorgânico, isto é, matéria, conteúdo, lugar e meio do trabalho, do homem, evita e supera tanto as formas de tratamento místico que marcam as proposituras românticas, ou seja, natureza enquanto subjetividade, como também o objetivismo presente no mecanicismo materialista e no idealismo (natureza enquanto mero fator causal, mera coisa exterior intransitiva, alheia, secundária, inferior, fenomênica, indiferente etc. – uma objetividade *bellarminiana*). Marx mostra que a natureza é, do ponto de vista humano, “raiz e extensão do homem”.

⁷⁵ BOBBIO, Noberto. *Op. Cit.* P. 120

Para Kant, a saída do estado de natureza é para o homem algo mais do que o produto de um cálculo de interesse, isto é, é um dever moral. Apenas no Estado podem ser garantidas as condições de existência da liberdade e por isso o Estado tem um valor moral, tanto que, em uma história ideal da humanidade, a instituição do Estado é uma ideia reguladora para o projeto daquela futura sociedade jurídica universal que sozinha pode garantir a paz perpétua, e pode, portanto, libertar o homem do flagelo da guerra.⁷⁶

Karl Marx propõe uma subversão dessas concepções apologéticas do Estado, porque para ele o Estado não é o reino da razão, mas o reino da força, não é o reino do bem-comum, mas do interesse de uma parte, não tem por fim o bem-viver de todos, mas o bem-viver daqueles que detêm o poder, os quais, além do mais, têm sido até agora, na história da humanidade, uma minoria. Nesta perspectiva, verifica-se que o Estado tenha por fim o bem comum, o bem-viver, ou mesmo a justiça, é uma ideologia da qual a classe dominante se utiliza para dar uma aparência de legitimação ao próprio domínio.

Em vários momentos das entrevistas realizadas com os ex-conselheiros do OPDF, na pesquisa de campo, destaca-se a fala, segundo a qual, mesmo os integrantes das diversas comunidades do Distrito Federal apontarem prioridades importantes para o bem-estar da sociedade local, a execução destas atrelava-se à vontade e conveniência do governante, o que corrobora o entendimento defendido por Marx. Para exemplificar, ressalta-se o seguinte trecho da entrevista com o ex-conselheiro do OPDF/Gama:

[...]

Entrevistador – No geral, qual o avanço que o senhor destacaria “pra” sua cidade que o Orçamento Participativo deixou?

Entrevistado 1 (ex-conselheiro do OPDF/Gama) – [...] Até a grande obra que a gente reivindicava de mobilidade, de transporte da entrada da cidade, a gente nem atribui tanto a questão de Orçamento. Não foi que atenderam o Orçamento Participativo. Apesar de haver essa discussão no momento, mas o resultado daquela obra foi um projeto depois do Governo que queria resolver outras questões que não eram o foco. Mas, de qualquer forma, como a sociedade já indicava... Aquilo ali, parece que o Governo aproveitou a deixa e pegou e, realmente, resolveu o problema fazendo um grande viaduto dentro de um sistema de VLP, que, inclusive, não era o que a população precisava. Né? Porque a gente queria resolver o problema do fluxo da entrada da cidade, mas a cidade não discutiu se queria o que foi implantado depois, esse tal desse VLP – Veículo Leve sobre Pneus –; que, na verdade, a discussão toda que houve na cidade era que a gente precisava, “pra” resolver o problema de mobilidade de trânsito, era o Veículo Leve sobre Trilho. Né? Então, o Governo, ele atropelou e fez esse tal desse VLP, que não tem resolvido. Deu uma amenizada, mas não tem resolvido os problemas da cidade. De qualquer forma, continua o apelo por esse Veículo Leve sobre Trilhos, que eu imagino que, algum dia, vai ter que ser feito isso. Então... Mas isso não foi ganho do Orçamento

⁷⁶ BOBBIO, Noberto. *Op. Cit.* P. 121

Participativo, já que isso aí fazia parte da implantação desse Veículo Leve sobre Pneus, que nem era o que a sociedade do Gama almejava.

Verifica-se no trecho da entrevista que a comunidade do Gama tinha interesse em um sistema de transporte de Veículo Leve sobre Trilhos – VLT, para resolver o precário transporte público local, e até apresentou propostas no OPDF de prioridades de meios de transporte de passageiros, mas o Governador adotou, apenas por conveniência da gestão à época, um sistema de Veículo Leve sobre Pneus – VLP, que não atende os interesses da comunidade local.

Marx sustenta que o Estado não é a saída do estado de natureza, mas sim a sua continuação sob outra forma, porque a saída definitiva do estado de natureza talvez seja, para ele, não o Estado, mas o fim do Estado, a sociedade futura sem Estado.

Na concepção marxiana, o Estado é por necessidade um aparato coativo porque somente por meio da força a classe dominante pode conservar e perpetuar o seu próprio domínio.

A teoria de Marx é uma dessacralização da justificação tradicional religiosa que justifica o aparato do uso da força pela maldade dos súditos, ou seja, aceita a força repressiva do Estado como remédio para os instintos beluínos, isto é, a força do Estado não é necessária, como foi sendo repetido pela ideologia dominante (que é marxianamente a ideologia da classe dominante), para o bem dos governados, mas no interesse dos governantes.

Como afirma Norberto Bobbio⁷⁷, na concepção de Marx, em geral seguida pelos marxistas, a razão do Estado-força é histórica, porque deriva não da natureza eterna do homem, na qual uma teoria historicista como a marxiana não acredita, mas do Estado das relações de produção e, antes disso, da própria forma de produção, sendo que ambas se alteram na história, de modo a permitir formular a hipótese de que, através de uma radical transformação da segunda e das primeiras, o Estado, em um futuro impreciso mas previsível, deixará de ser necessário. Portanto, se na doutrina tradicional o Estado é um mal necessário, na doutrina marxiana é um mal não-necessário ou, pelo menos, é um mal cuja necessidade está destinada a desaparecer à medida que as condições históricas que lhe deram origem desaparecerem.

A teoria marxiana de Estado não implica uma teoria da Democracia, ou uma teoria sobre as formas de governo, porque, como afirma Bobbio⁷⁸, para Marx o que conta é a relação

⁷⁷ BOBBIO, Norberto. *Op. Cit.* P. 124.

⁷⁸ BOBBIO, Norberto. *Op. Cit.* P. 125/126.

real de domínio, que é a relação da classe dominante para com a classe dominada, qualquer que seja a forma institucional da qual essa relação esteja revestida, a forma institucional, que é superestrutural, qualquer que seja, não muda, ou pelo menos não deveria mudar substancialmente a realidade da relação de domínio que tem raiz na base real da sociedade, isto é, na forma de produção historicamente determinada.

A teoria marxiana é importante para uma visão crítica sobre a democracia liberal-burguesa representativa, entretanto, ela não explica muitos fenômenos políticos das sociedades contemporâneas do pós-Segunda Guerra Mundial, como a participação da sociedade civil no processo decisório frente ao Estado, sem o intermédio de representantes, isto é, a participação de movimentos sociais, Organizações Não Governamentais - ONGs, associações, sindicatos, etc., em espaços de participação e deliberação sem a necessidade do estabelecimento de uma relação institucionalizada por eleições, ou necessariamente uma relação de forças.

Ressalta-se que, apesar de serem citados alguns trechos das entrevistas com ex-conselheiros do OPDF neste tópico, a teoria marxiana também não explica satisfatoriamente o processo do Orçamento Participativo que surge no Brasil no final da década de 1980, como se verificará nos capítulos 3 e 4 deste trabalho.

É incontestável o fato de a democracia assumir um lugar central ao longo do século XX na Teoria do Estado, e ao final deste século o conceito de democracia perpassa pela ampliação do conceito de política mediante a participação dos cidadãos e a deliberação constituída em espaços públicos, sendo a democracia, não obstante, um sistema articulado de instâncias de intervenção dos cidadãos nas decisões que lhes concernem e, principalmente, na fiscalização do exercício de governo. Nesta perspectiva, o Estado não é um simples instrumento para o exercício da força de uma classe em detrimento de outra, e a democracia deixou de definir-se restritamente como método de seleção e legitimação de governos, ou seja, “um método político, isto é, um certo tipo de arranjo institucional para se chegar a decisões políticas e administrativas, ou exercício da força”.⁷⁹

⁷⁹ SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. **Para ampliar o cânone democrático**. In: SANTOS, B. S. (org.). Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa. 4ª Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009. URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? Lua Nova, 2006, n°. 67, p.191-228.

1.2 Democracia do século XX: Liberalismo, elitismo e democracia

Após o estudo sobre a crítica de Karl Marx ao Estado liberal-burguês, é necessário continuar a análise das teorias da democracia, para, após esta análise, estabelecer o referencial teórico que servirá de aporte epistemológico para o estudo do processo de tomada de decisões sobre prioridades em termos de políticas públicas no OPDF.

Um dos defensores do liberalismo no século XX que apresenta um contraponto à teoria universalista de Karl Marx, é Isaiah Berlin, que adaptou a terminologia constantiana para “liberdade negativa” (“liberdade de” ou “liberdade para”) e “liberdade positiva” (“liberdade em”).

Isaiah Berlin⁸⁰, no ensaio “O sentido da realidade”, propõe uma crítica ao positivismo sociológico e teorias universalistas do século XVIII e XIX sobre política e sociedade. Ele afirma que os cientistas deterministas mais ambiciosos e extremos (por exemplo, Holbach, Helvétius, La Mettrie) pensavam que, dada uma quantidade suficiente de conhecimento da natureza humana universal e das leis do comportamento social, e uma quantidade suficiente de conhecimento do estado de determinados seres humanos em um tempo determinado, seria possível calcular cientificamente como estes seres humanos, ou pelo menos grandes grupos de seres humanos (sociedades ou classes inteiras) se comportariam sob outro dado conjunto de circunstâncias.

O autor afirma que os filósofos de inclinação científica do século XVIII acreditavam apaixonadamente nestas leis, e tentaram explicar o comportamento humano totalmente em termos dos efeitos identificáveis da educação, do ambiente natural e dos resultados previsíveis do jogo dos apetites e paixões. Entretanto, essa abordagem mostrou explicar somente uma parte muito pequena do comportamento real dos seres humanos nos momentos em que este mais parecia precisar de explicação.

Berlin sustenta que “pregadores messiânicos”, como por exemplo, Saint-Simon, Comte, pensadores dogmáticos, como Hegel e Karl Marx, todos tentaram preencher a lacuna deixada pelo fracasso dos filósofos do século XVIII em construir uma ciência da sociedade adequada e bem-sucedida. Cada um destes novos apóstolos do século XIX lançou sua reivindicação de posse exclusiva da verdade. O que todos tinham em comum era a crença de

⁸⁰ BERLIN, Isaiah. **O Sentido de Realidade: Estudo das ideias e de sua história**. Organização de Henry Hardy. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999. 384 p.

haver um grande modelo universal e um método único de apreendê-lo, cujo conhecimento teria salvado estadistas de muitos erros e a humanidade de muitas tragédias medonhas.

Isaiah Berlin defende que na prática, nem tudo pode ser abarcado pelas ciências, pois, “as partículas são miúdas demais, heterogêneas demais, sucedem-se umas às outras rápido demais, ocorrem em combinações complexas demais, são parte e quinhão do que somos e fazemos, para poderem ser submetidas ao grau requerido de abstração, aquele mínimo de generalização e formalização – idealização – que qualquer ciência deve exigir”⁸¹.

Para Berlin, o cerne do debate está na questão da obediência da coerção. “Por que devo (ou alguém deve) obedecer a outro alguém? Com base nas respostas à pergunta dos limites permissíveis de coação, visões opostas são definidas no mundo atual”. As respostas acarretam a forma como cada um dos atores se legitima no campo ou em relação a outro campo, isto é, não se trata de uma relação de força entre classe opressora e classe oprimida.⁸²

A influência que o entendimento do papel da liberdade pode exercer sobre a organização social e política, é objeto de estudo de Isaiah Berlin, no ensaio “Dois conceitos de liberdade”, em que ele distingue as noções de liberdade negativa e positiva, para fazer uma defesa sob um ponto de vista empírico, perspicaz e historicamente atento do liberalismo político, possibilitando reflexões sobre questões levantadas a partir das ideias de liberdade, democracia e liberalismo político.

Berlin, ao fazer a distinção entre “liberdade positiva” e “liberdade negativa” (constante na Teoria Política e Constitucional) retoma os dilemas e a terminologia de Constant na defesa do liberalismo, principalmente contra seus detratores mais à esquerda nessa época “de extremos” (século XX).

Nesta perspectiva, os conceitos negativo e positivo da liberdade, são definidos por Berlin por meio de duas questões, formuladas de diversos modos, isto é, o sentido negativo é aquele derivado da questão: “Qual é a área em que um sujeito, uma pessoa ou um grupo de pessoas é ou deve ter permissão de fazer ou ser, sem a interferência de outras pessoas?” Ou, em termos mais simples: “Até que ponto sou governado?” O segundo sentido, positivo, por sua vez, é aquele resultante da seguinte indagação: “O que ou quem é a fonte de controle ou

⁸¹ BERLIN, Isaiah. **O Sentido de Realidade: Estudo das ideias e de sua história**. Organização de Henry Hardy. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999. 384 p.

⁸² BERLIN, Isaiah. Liberdade política e pluralismo. In: BERLIN, Isaiah. **Estudos sobre a humanidade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002. P. 228.

interferência capaz de determinar que alguém faça ou seja uma coisa em vez de outra?” Ou ainda: “Por quem sou governado?”⁸³

Podem ser utilizadas outras terminologias para destacar essa distinção, como por exemplo, “liberdade de” e “liberdade para”, “liberdade individual” e “autogoverno coletivo”, “liberalismo” e “democracia” ou, por fim, “liberdade dos modernos” e “liberdade dos antigos”.

Berlin faz essa distinção para defender a liberdade negativa (liberalista), sustentando que “o sentimento fundamental da liberdade é a liberdade dos grilhões, do aprisionamento, da escravidão por outros. O resto é extensão desse sentido, ou então é metáfora”⁸⁴.

O autor tenta conformar a autonomia do indivíduo aos limites da concepção negativa de liberdade, pois, com isso pretendia responder aos críticos da liberdade entendida como esfera de não-interferência e aos democratas radicais, com sua insistência em que a liberdade fosse considerada do ponto de vista de sua efetividade, levando-se em conta as condições materiais para seu usufruto.

Desse modo, Berlin empenha-se em sustentar a superioridade moral da liberdade negativa, ao mesmo tempo em que adverte seus leitores sobre os perigos da liberdade positiva para a autonomia individual, até porque ele é categórico ao afirmar que “confundir a liberdade com suas irmãs, a igualdade e a fraternidade, leva a conclusões iliberais”⁸⁵.

A defesa da primazia da liberdade negativa está assentada sobre três pilares principais, quais sejam, a afirmação do pluralismo de valores, o argumento contra a “divisão do eu” e, finalmente, um terceiro ponto, que recorre a evidências empíricas e históricas e diz respeito à possibilidade de a concepção positiva da liberdade degenerar ela própria em um totalitarismo, avançando sobre os direitos individuais e ameaçando a autonomia individual.

Sobre o pluralismo de valores, Isaiah Berlin⁸⁶ caracteriza os seres humanos em duas categorias:

[...] aqueles que relacionam tudo a uma única visão central, um único sistema, menos ou mais coerente e articulado, em função do qual compreendem, pensam e sentem – um único princípio organizador e universal apenas a partir do qual tudo o que são e dizem adquire significado – e, por outro lado, aqueles que buscam muitos fins, freqüentemente não relacionados e até contraditórios, ligados, se é que o são,

⁸³ BERLIN, Isaiah. **Quatro ensaios sobre a liberdade**. Brasília : UNB, 1981. P. 23

⁸⁴ BERLIN, Isaiah. *Op. Cit*, p. 32.

⁸⁵ BERLIN, Isaiah. **Dois conceitos de liberdade**. In : BERLIN, Isaiah. **Estudos sobre a Humanidade: Uma antologia de ensaios**. São Paulo : Companhia das Letras, 2002. P. 257.

⁸⁶ BERLIN, Isaiah. **O ouriço e a raposa**. In : BERLIN, Isaiah. **Estudos sobre a Humanidade: Uma antologia de ensaios**. São Paulo : Companhia das Letras, 2002. P. 447/448.

somente de algum modo de fato, por alguma causa psicológica ou fisiológica, não relacionada a nenhum princípio moral ou estético. Esses últimos levam vida, executam atos e nutrem idéias que são centrífugas em vez de centrípetas; seu pensamento é disperso ou difuso, movendo-se em muitos níveis, apoderando-se da essência de uma imensa variedade de experiências e objetos pelo que eles são em si mesmos, sem procurar, consciente ou inconscientemente, ajustá-los a qualquer visão interior unitária, inalterável, abrangente, às vezes contraditória em si mesma e incompleta, às vezes fanática, ou sem procurar excluí-los dessa mesma visão. O primeiro tipo de personalidade artística e intelectual pertence aos ouriços. O segundo, às raposas [...]

A teoria da liberdade negativa de Berlin sustenta um pluralismo de valores, apenas para destacar a impossibilidade última de harmonização dos grandes bens valorizados pela humanidade sem que ocorram perdas e renúncias, pois esses valores, segundo o autor, não se acomodam automática e harmonicamente uns aos outros, mas disputam espaço em cada escolha humana relevante.

A principal ideia por trás do conceito de pluralismo, portanto, é uma difusa noção de incomensurabilidade entre os grandes valores humanos, como “liberdade”, “igualdade” ou “justiça”, sem a possibilidade de consenso entre estes valores, até porque Berlin⁸⁷ afirma:

O pluralismo, com a dose de liberdade “negativa” que acarreta, parece-me um ideal mais verdadeiro e mais humano do que as metas daqueles que buscam nas grandes estruturas disciplinadas e autoritárias o ideal de autodomínio “positivo” por parte de classes, povos ou de toda a humanidade.

O pluralismo de valores defendido por Berlin, e o liberalismo político do século XX no geral, não têm por objeto a possibilidade de os cidadãos atuarem diretamente nas escolhas públicas ou, ao menos, engajarem-se mais profundamente nas questões políticas substantivas, tendo a garantia de que suas preocupações e opiniões sejam efetivamente ouvidas e atendidas por parte dos administradores públicos, ou que pelo menos possam fiscalizar estes gestores da coisa pública.

Estes entendimentos liberais contribuem para a formação de uma democracia formal, ou sistema de representação competitivo, que é o objeto do elitismo político sustentado por Schumpeter, isto porque, para a teoria política de Berlin, a liberdade negativa representa um conjunto de direitos destinados principalmente a proteger aspectos da privacidade e da individualidade, e a liberdade positiva representa a esfera política coletiva, as ondas que podem ameaçar as barreiras “negativas” dentro das quais está a individualidade protegida.

⁸⁷ BERLIN, Isaiah. **Dois conceitos de liberdade**. In : BERLIN, Isaiah. **Estudos sobre a Humanidade: Uma antologia de ensaios**. São Paulo : Companhia das Letras, 2002. P. 272.

Leonardo Avritzer⁸⁸, contudo, adverte que para os sistemas de representação competitivos, a vantagem econômica é uma importante fonte de vantagem política. Além disso, este autor defende que, por ser mais fácil mobilizar pequenos grupos de indivíduos do que grandes grupos, a representação competitiva tende a favorecer os interesses concentrados (quando poucos atores obtêm grandes benefícios em alguma questão política) em vez dos interesses difusos (quando muitos atores ganham pequenos benefícios). Finalmente, Avritzer sustenta que, em países recém-democratizados e com uma longa história de governo autoritário e cultura pública hierárquica, como por exemplo, o Brasil, a nova roupagem eleitoral pode simplesmente reproduzir e reautorizar o passado autoritário.

Verifica-se, portanto, que os estudos de Isaiah Berlin não conseguem explicar alguns fenômenos políticos contemporâneos que fomentam a autonomia política, permitindo que as pessoas vivam de acordo com as regras que criam para si mesmas, como por exemplo os conselhos comunitários, as audiências públicas, a participação da sociedade civil nos processos de tomadas de decisões, o Orçamento Participativo, etc.

Ainda que em uma democracia pluralista seja tarefa difícil o consenso político, uma forma de autogoverno é possível, algo que não é possível em uma democracia formal, como no liberalismo defendido por Berlin, porque, neste caso, as decisões políticas podem ser consequências de uma capacidade diferenciada de mobilizar circunscrições eleitorais populares, de balanços de interesse apoiados por eleitores ou dinheiro, de acordos complexos na criação de leis ou da captura, por grupos de interesses estreitos, das porções do governo que mais lhes concernem, isto é, uma barganha entre os vários interesses em competição e não um ideal de autogoverno.⁸⁹

1.2.1 Democracia elitista

A teoria tradicional da democracia, que surge no Século XVIII na Europa continental, e tem como expoente o contratualista Rousseau⁹⁰, fundava-se no protagonismo do povo, tido como soberano e capaz de produzir uma vontade coletiva e, desta forma, enraizada

⁸⁸ AVRITZER, Leonardo. **Democracy and the Public Sphere in Latin America**. Cambridge: Cambridge University, 2002.

⁸⁹ FUNG, Archon; COHEN, Joshua. **Democracia radical**. Política e sociedade, n° 11, outubro de 2007, pp. 221-237. P.225. Fonte: <file:///C:/Users/Jos%C3%A9%20Fel%C3%ADcio/Downloads/1293-4181-1-PB.pdf> Acesso em 6 dez 2015.

⁹⁰ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. São Paulo: Nova Cultura, 2005.

na noção de soberania popular do “governo do povo, para o povo e pelo povo”⁹¹. Essa concepção clássica de democracia associa-se à tradição da democracia de assembléia e/ou democracia direta cujos fundamentos político-filosóficos remontam à *polis* grega e à conceituação de soberania popular. A ideia central é a da plena equidade política dos cidadãos que tem subjacente a ideia de que a soberania popular não se delega.⁹²

Contrapondo-se a este conceito clássico de democracia, Schumpeter, em sua obra⁹³, procura demonstrar como nas sociedades modernas, mais populosas e bem mais complexas, a democracia direta não tendo sentido, é uma impossibilidade objetiva. Sua principal crítica à teoria clássica de democracia era à de que o papel central da participação e da tomada de decisões por parte do povo, como queria Rousseau, baseava-se em fundamentos empiricamente irrealistas.

Para Schumpeter, a consolidação dessas novas sociedades foi acompanhada por modificações na teoria da democracia, na qual se incorpora como desdobramento necessário à concepção de representação. Nesta perspectiva, o povo deixa de ser o paradigma direto das decisões, mas atuaria por meio de uma representação. Esse processo se consolida dentro dos regimes que acompanha a conformação do estado liberal-constitucional, nos quais se substitui a concepção de democracia como soberania popular pela concepção de democracia como método, ou democracia constitucionalizada.

Schumpeter⁹⁴ entende que democracia:

[...] significa o método que uma nação usa para chegar a decisões. Devemos ser capazes de caracterizar tal método indicando por quem e como são tomadas tais decisões.

Neste sentido o papel do povo é produzir um governo no qual o método democrático é aquela organização institucional para chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem poder de decidir por meio de uma luta competitiva pelo voto popular.

Em oposição à concepção elitista de democracia de Schumpeter, e ao criticar este autor, Carole Pateman afirma⁹⁵:

⁹¹ LINCOLN, Abraham. **Discurso de Gettysburg**. Proferido na cerimônia de dedicação do Cemitério Nacional de Gettysburg, 19 de Novembro de 1863, é o mais famoso discurso deste Presidente dos Estados Unidos.

⁹² As referências históricas são as antigas cidades-estado gregas que proporcionaram o primeiro exemplo de democracia direta. Em Atenas, todos os cidadãos formavam a assembléia e participavam diretamente nos assuntos políticos, intervindo diretamente nas decisões político-administrativas.

⁹³ SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.

⁹⁴ SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. *Op cit.* Pg. 322

⁹⁵ PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. Pag. 12.

O ponto de partida de sua análise é um ataque à noção de teoria democrática como uma teoria de meios e fins. Democracia, afirma ele, é uma teoria dissociada de quaisquer ideais ou fins [...] democracia é um método político, ou seja, trata-se de um determinado tipo de arranjo institucional para se chegar a decisões políticas, legislativas e administrativas e, portanto, não pode ser um fim em si mesmo, não importando as decisões que produzem sob condições históricas dadas [...] na medida em que se afirma uma ‘lealdade sem compromissos’ à democracia, supunha-se que o método cumprisse outros ideais, por exemplo, o de justiça.

Na teoria elitista de Schumpeter, democracia nada mais é que um método institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decisão por meio de uma luta competitiva pelo voto popular. Sua ênfase na competição entre as elites sugere que só quando os limites da liberalização são ultrapassados as condições mínimas de democratização realizam-se, ou seja, quando se estabelece algum tipo de acordo ou compromisso básico para que a escolha de “quem” governa se faça por meio de eleições livres e competitivas.

Outro elitista, Macpherson, analisa em sua obra que o ponto essencial é o da competição dos que potencialmente tomam as decisões pelo voto do povo, uma vez que há evidências contra a racionalidade do comportamento dos eleitores. Ele afirma⁹⁶:

[...] O propósito da democracia é registrar os desejos do povo tais como são, e não contribuir para o que ele poderia ser ou desejaria ser. A democracia é tão somente um mecanismo de mercado: os votantes são os consumidores: os políticos são os empresários [...]

Schumpeter defende que são as elites as portadoras de racionalidade política e assim os únicos sujeitos capazes de tomarem decisões, cabendo aos indivíduos terem sua participação limitada ao voto. A democracia seria então um mecanismo estabilizador, por meio do qual os cidadãos elegem seus representantes.

Afirma Schumpeter⁹⁷:

Para simplificar as questões, restringimos o tipo de competição pela liderança que deverá definir a democracia à livre competição pelo voto livre. A justificativa para isso é o fato de a democracia parecer implicar um método reconhecido pelo qual se pode conduzir a luta competitiva, e de o método eleitoral ser praticamente o único disponível a comunidades de qualquer tamanho.
[...] democracia não significa e não pode significar que o povo realmente governe, em qualquer sentido óbvio dos termos ‘povo’ e ‘governe’. Democracia significa apenas que o povo tem a oportunidade de aceitar ou recusar as pessoas designadas

⁹⁶ MACPHERSON, C. B. **A Democracia liberal**: origens e evolução. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. Pags. 82-83.

⁹⁷ SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. *Op cit.* Pag. 338 e 355.

para governá-lo. Mas como o povo também pode decidir isso de maneira inteiramente não-democrática, temos de estreitar nossa definição, acrescentando mais um critério que defina o método democrático, ou seja, a livre competição entre líderes potenciais pelo voto do eleitorado[...]

Verifica-se que, para Schumpeter, a democracia é o método de seleção de lideranças governamentais pela competição eleitoral, asseguradas às condições necessárias para que haja liberdade de competição pelo voto entre as elites.

David Held, no entanto, esclarece que, no sistema democrático de Schumpeter, os únicos participantes plenos são os membros de elites políticas em partidos e em instituições “públicas”. Em face disso, para Schumpeter, o papel dos cidadãos ordinários é não apenas altamente limitado, mas freqüentemente retratado como uma intrusão indesejada no funcionamento tranqüilo do processo “público” de tomada de decisões. Tudo isso transmite considerável tensão à afirmativa de que o “elitismo competitivo” é democrático. Ainda afirma Held que a teoria de Schumpeter pouco teria a contribuir para o entendimento de democracia, exceto o argumento de “proteção contra a tirania”.⁹⁸

Contudo, a democracia não deve ser o método de simples “jogos institucionais” de poder das elites, ou de princípios constitucionais irrevogáveis, mas deve ser algo em construção, ou concretizado por meio do desenvolvimento humano, até porque o direito é fruto da cultura humana, e não existe uma formula para cultura, pois esta é a consequência de um processo social latente e sempre em transformação.

Verifica-se a frágil, porém essencial relação entre sociedade e representatividade, na qual a sociedade apresenta uma evolução contínua e dinâmica do seu modo de pensar, dos seus valores etc., e que, por outro lado, os sistemas representativos devem acompanhar essa evolução sob pena de perda da eficácia.

Cabe ressaltar que não é uma simples redução de complexidade, consequência da formação de sistemas representativos, ou adoção da teoria elitista, que possibilita o entendimento dos fenômenos políticos das sociedades contemporâneas, pelo contrario, fatores históricos e a própria dinâmica social são determinantes para a análise.

Nesta perspectiva, ressalta-se que, após a afirmação do liberalismo durante o século XIX e a implantação do Estado Social, início do século XX, dentre vários eventos que influenciaram a historia das sociedades ocidentais modernas, ocorreram expressivas alterações em diversos aspectos das sociedades contemporâneas, dentre as quais a prevalência

⁹⁸ HELD, David. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987. Pag. 168.

do Poder Executivo a partir da instituição do Estado do bem-estar social, a prevalência do capitalismo como paradigma de sistema econômico viável após a queda da União Soviética⁹⁹, a adoção dos direitos fundamentais como limite à atuação do Estado e a instituição de tribunais constitucionais na Europa, após a Segunda Guerra Mundial, o primado do Estado de Direito e de sistemas judiciais eficazes como meios necessários para o desenvolvimento social e econômico das sociedades modernas¹⁰⁰, e a dilação das atribuições institucionais da função judicial do Poder Público, principalmente, dos tribunais constitucionais, que passaram a ser os garantidores de preceitos democráticos fundamentais, como dignidade da pessoa humana dentre outros.

O autor François Ost¹⁰¹ analisa que a situação de complexidade jurídica das sociedades contemporâneas decorre do fato destas terem abandonado apenas parcialmente as concepções de Estado liberal e do bem-estar social e, conseqüentemente, remanescerem os resquícios dos sistemas jurídicos praticados nestas concepções de Estado.

Ele sustenta que este quadro de complexidade social resulta da multiplicidade de atores atuantes no sistema jurídico – Estado, por meio dos juízes, legisladores e administração, particulares, organizações comerciais, profissionais, dentre inúmeros outros atores que se constituem no que o autor chama de *usuários Del Derecho*; da imbricação das funções jurídicas pelos diversos atores atuantes no sistema, ou seja, a Administração adota em sua forma de atuar (processo administrativo) parâmetros típicos do procedimento judicial, tanto a função judiciária como a função executiva do Poder Público participam da elaboração das leis (poder de iniciativa do Executivo e do Judiciário), as disposições legais de conceitos indeterminados necessariamente precisam da complementação regulamentar (da Administração), além da delegação de poderes típicos do Judiciário a outros poderes (CPI's); e, por fim, o autor também destaca que resulta ainda da multiplicação dos níveis de Poder – perda do poder de direção pelo Estado, sendo necessário ao mesmo dialogar com os agentes sociais para a implementação de suas políticas, inclusive por meio da legislação.

⁹⁹ DUARTE, Francisco Carlos. **Tempo e decisão na sociedade de risco: um estudo de direito comparado**. p. 107. Revista de processo n° 148 São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 106

¹⁰⁰ BARROSO, Luis Roberto; e BARCELLOS, Ana Paula de. **O começo da História. A nova Interpretação Constitucional e o papel dos princípios do direito brasileiro**. p. 12 In A nova interpretação constitucional – ponderação, direitos fundamentais e relações privadas. BARROSO, Luiz Roberto. [Org.] Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

¹⁰¹ OST, François. **Júpiter, Hércules, Hermes: três modelos de juez**. p. 184/185. Disponível em <www.cervantesvirtual.com/servlet/01360629872570728587891/cuaderno14/doxa14_11.pdf> Acesso em: 01 mai 2014

Após a Grande Segunda Guerra Mundial, e queda do comunismo, os Governos nos Estados Ocidentais passam a serem compartilhados por diversos grupos, isto é, a idéia de governo assume um caráter pluralista, portanto, surge a noção de pluralismo social, em que a maior complexidade das questões políticas exige uma maior especialização nas organizações com vocação política, a formação da variedade de alternativas de escolha de uma sociedade pluralista também não é possível sem a multiplicidade de margens e propostas que os partidos produzem. Neste sentido, a relação de representação tornou-se muito mais complexa e não pode já ser descrita com o simplismo linear da transmissão de um mandato preciso e delimitado do eleitor ao eleito.

Além desta mudança do cenário político, no final do século XX, destaca-se o elevado aumento das despesas públicas nas sociedades pós-Segunda Guerra Mundial. Vislumbra-se este aumento tanto nos países de economia coletivizada, onde o Estado, por definição, é o grande agente econômico, quanto nas sociedades capitalistas “avançadas”, defensoras da livre iniciativa e da economia de mercado.¹⁰²

O Estado passa a atuar como garantidor das liberdades, via implementação de direitos sociais, que passam a ganhar o corpo de Direitos Fundamentais.

A autora Cristina M. M. Queiroz¹⁰³, em sua obra “Direitos Fundamentais: Teoria geral”, ao citar Franklin D. Roosevelt, analisa a necessidade das sociedades contemporâneas de formular uma concepção de direitos que estabeleça uma nova síntese entre os “clássicos” direitos de defesa e os “modernos” direitos de participação, incluindo os direitos prestacionais de participação nos bens da vida. A autora ainda sustenta que se deve colocar a dimensão “negativa” e a dimensão “positiva” no mesmo plano, ou ligar “liberdade negativa” e “liberdade positiva”, afastando-se a concepção de antagonismo entre “liberdade face ao Estado” e o conceito de “liberdade através do Estado”.

Verifica-se, então, que os Estados contemporâneos, por intermédio dos processos constitucionalistas do pós-Segunda Guerra Mundial, também entendido como “neoconstitucionalismo”¹⁰⁴, passam a assumir uma agenda voltada para a efetivação de

¹⁰² GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 13 ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo – SP: Atlas, 2005. Pág. 23.

¹⁰³ M. M. QUEIROZ, Cristina. **Direitos Fundamentais: Teoria geral**. 2ª ed. Coimbra – Portugal: Coimbra Editora, 2010. Pág. 180.

¹⁰⁴ Segundo LUIS ROBERTO BARROSO, o marco histórico do novo direito constitucional, na Europa continental, foi o constitucionalismo do pós-guerra, especialmente na Alemanha e na Itália. No Brasil, foi a Constituição de 1988 e o processo de redemocratização que ela ajudou a protagonizar (**In Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito**. Fonte <<http://jus.com.br/artigos/7547/neoconstitucionalismo-e-constitucionalizacao-do-direito>> Acesso em 08 mai 2014).

direitos econômicos, sociais e culturais – Direitos Fundamentais Sociais – , e abertura dos espaços políticos para possibilitar maior participação dos integrantes da sociedade.

O pensador político brasileiro José Eisenberg¹⁰⁵, afirma que “democracia não é meramente um regime em nome do povo, governado por seus representantes eleitos, mas um governo do povo, em que os consentimentos gerados no seio deste legitimam permanentemente decisões governamentais, tornando-as, desta maneira, decisões vinculantes”.

O sociólogo Boaventura de Sousa Santos¹⁰⁶, ao analisar o “futuro” da democracia, sustenta que a renovação da teoria democrática assenta na formulação de critérios democráticos de participação política que não confinem esta ao simples ato de votar.

Para esse sociólogo, portanto, a democracia contemporânea implica, pois, uma articulação entre democracia representativa e democracia participativa. Para que tal articulação seja possível é, contudo, necessário que o campo do político seja radicalmente redefinido e ampliado.

1.2.2 Poliarquia

Opondo-se às concepções elitistas de Schumpeter sobre Democracia e Governo, Robert A. Dahl, em sua obra “Prefácio à teoria democrática”, propôs o que chamou de uma teoria pluralista da democracia, julgando-a mais adequada às sociedades modernas.¹⁰⁷

Para Dahl, os recursos que contribuem para o poder estão distribuídos entre diferentes grupos. Sob esta ótica, o poder é partilhado entre grupos governamentais e interesses externos que exercem pressão sobre eles. É uma abordagem que fornece uma descrição detalhada dos processos de decisão e de análise das influências individuais de grupos e/ou organizações sobre os processos políticos.

Em sua obra, ele apresenta o conceito de “Poliarquia”¹⁰⁸, sua maior contribuição. Poliarquia é uma palavra de origem grega que significa “governo de muito”, ou seja, trata-se de um tipo moderno de governo democrático em grande escala, possível apenas em

¹⁰⁵ EISENBERG, José. **A democracia depois do liberalismo: ensaios sobre ética, direito e política**. Rio de Janeiro: Ed. Relume Dumará, 2003. Pág. 200

¹⁰⁶ SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

¹⁰⁷ DAHL, Robert. **Prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Zahar, 1996.

¹⁰⁸ DAHL, Robert. **Prefácio à teoria democrática**. *Op cit.*

sociedades pluralistas, o que pressupõe o reconhecimento da dispersão do poder, a presença de cidadãos com distintos interesses, com possibilidade de agruparem-se livremente.

Para Dahl, portanto, as sociedades verdadeiramente poliárquicas são aquelas que maximizam tanto o grau de incorporação quanto o nível de institucionalização. Porém como as sociedades não são homogêneas, não houve e nem pode haver um desenvolvimento igual em todos os países, pois nem sempre essas duas características estão presentes.

Robert A. Dahl utiliza-se, ao longo da obra “Poliarquia: participação e oposição”, do termo “poliarquia”, pois, entende que nenhum grande sistema no mundo real é plenamente democratizado, assim o autor prefere chamar os sistemas mundiais reais com intensa inclusividade e liberalização de poliarquia.¹⁰⁹

As poliarquias podem ser pensadas como regimes relativamente democratizados, ou, em outros termos, são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública.¹¹⁰

Para Dahl a poliarquia é o mais eficaz regime político, na medida em que garante as liberdades individuais, permite a canalização das preferências políticas de todos os estratos sociais, facilita a participação e acesso as decisões governamentais, multiplica as opções da vida política, e demonstra a menor violência entre todos os arranjos do poder.

Dahl enumera as oito condições das poliarquias: A liberdade para formar e se filiar a organizações, liberdade de expressão, direito ao voto, elegibilidade, competição política pela preferência dos eleitores, acesso a informação, eleições livres e justas, e instituições governamentais que elaboram políticas de acordo com as preferências dos eleitores.¹¹¹

Ao discorrer sobre o caminho para uma poliarquia, Robert A. Dahl afirma que há um maior sucesso às nações que, em seu percurso histórico para a poliarquia, optaram, primeiramente, pelo aprofundamento de uma *oligarquia competitiva*, seguida de uma progressiva abertura para a participação.

Dahl¹¹² parte do pressuposto de que a democracia é contínua “responsividade” do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais, ou seja, ela é um sistema político que tenha, como uma de suas características, a qualidade de ser inteiramente, ou quase inteiramente, responsivo a todos os seus cidadãos.

¹⁰⁹ DAHL, Robert A. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Ed. USP, 1997. P. 31.

¹¹⁰ DAHL, Robert A. *Op. Cit.*. P. 31.

¹¹¹ DAHL, Robert A. *Op. Cit.*. Cap. 1.

¹¹² DAHL, Robert Alan. **Poliarquia: Participação e Oposição**. Tradução Celso Mauro Paciornik. 1ª ed., 1ª reimpressão. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005 (Clássicos; 9). P. 25/50.

É claro que este é um sistema hipotético, que serve como um ideal, ou parte de um ideal. Como sistema hipotético, ponto extremo de uma escala, ou estado de coisas delimitador, ele pode servir de base para se avaliar o grau com que vários sistemas se aproximam deste limite teórico.

Dahl também afirma que, para um governo continuar sendo responsivo durante certo tempo, às preferências de seus cidadãos, considerados politicamente iguais, todos estes devem ter oportunidades plenas de formular suas preferências; expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e da coletiva; ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência.

Robert Dahl afirma que a democratização é constituída de diversas transformações históricas amplas. Uma delas é a transformação de hegemonias e oligarquias competitivas em quase-poliarquias. Este foi, essencialmente, o processo que se operou no mundo ocidental ao longo do século XIX. Uma segunda é a transformação de quase-poliarquias em poliarquias plenas. Foi o que ocorreu na Europa nas quase três décadas que se estenderam do final do século passado até a Primeira Guerra Mundial. Uma terceira é a democratização ainda maior de poliarquias plenas. Este processo histórico coincide, talvez, com o rápido desenvolvimento do Estado de bem-estar democrático que se seguiu à instauração da Grande Depressão; interrompido pela Segunda Guerra Mundial, o processo parece ter-se renovado no final dos anos 60 na forma de rápido crescimento das reivindicações pela democratização de uma grande diversidade de instituições sociais, especialmente entre os jovens.

Dahl sustenta que, neste processo histórico de democratização, em um país com sufrágio universal e com um governo totalmente repressivo certamente proporcionaria menos oportunidades a oposições do que um país com um sufrágio limitado, mas com um governo fortemente tolerante.

Segundo o modelo teórico de Dahl, quando os países são classificados exclusivamente de acordo com sua capacidade de inclusão sem levar em conta as circunstâncias ambientes, os resultados são anômalos.

Nesta perspectiva, a abrangência do "sufrágio" ou, mais genericamente, o direito de participar, indica apenas uma característica dos sistemas, característica essa que só pode ser interpretada no contexto de outras, e ela é útil para distinguir regimes por sua capacidade de inclusão.

A democratização, para Dahl, é formada por pelo menos duas dimensões, isto é, contestação pública e direito de participação.

Para demonstrar mais claramente a relação entre contestação pública e democratização, Robert Dahl apresenta a seguinte figura, na qual constam dois gráficos, que representam como um regime pode ser teoricamente localizado em qualquer lugar no espaço limitado pelas duas dimensões:

Figura 1 – Conceitos de Robert A. Dahl sobre liberalização, inclusividade e democratização

Gráfico I

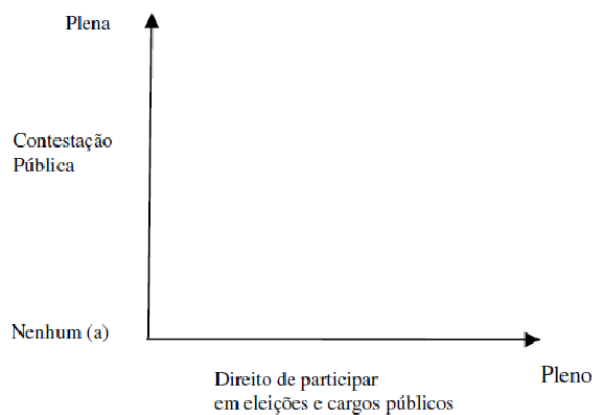
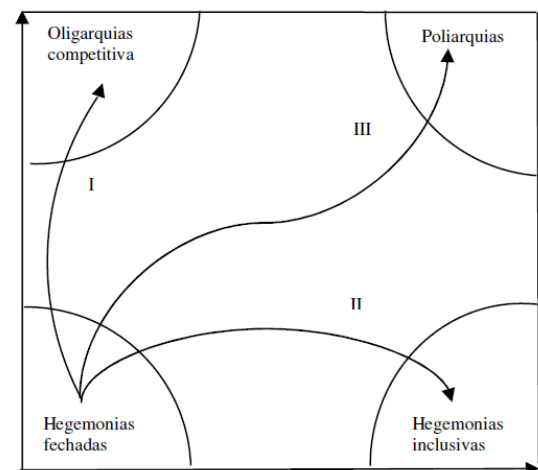


Gráfico II



Fonte: DAHL, Robert Alan. **Poliarquia: Participação e Oposição**. Tradução Celso Mauro Paciornik. 1ª ed., 1ª reimpressão. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005 (Clássicos; 9). P. 29/30

Considerando os gráficos na Figura I, Dahl explica que um regime próximo do canto inferior esquerdo do Gráfico II (figura à direita do leitor) trata-se de “hegemonia fechada”. Se um regime hegemônico se desloca para cima, como no caminho I, ele estará se deslocando para uma maior contestação pública, que envolve a liberalização do regime, isto é, o regime se torna mais competitivo. Se um regime muda no sentido de proporcionar uma maior participação, como no caminho II, verifica-se que ele está mudando para maior popularização, ou que está tornando-se inclusivo.

Dahl afirma que um regime poderia mudar ao longo de uma dimensão e não da outra. Se o regime próximo do canto superior esquerdo refere-se à “oligarquia competitiva”, então o percurso I representa uma mudança de hegemonia fechada para uma oligarquia competitiva. Mas uma hegemonia fechada poderia tornar-se também mais inclusiva sem liberalizar, isto é, sem aumentar as oportunidades de contestação pública, como no percurso II. Neste caso, o regime muda de uma hegemonia para uma inclusiva.¹¹³

¹¹³ DAHL, Robert Alan. *Op. Cit.* P. 30

A democracia, nessa concepção de Robert Dahl, poderia ser entendida como um regime localizado no canto superior direito do gráfico II. Contudo, ela pode envolver mais dimensões do que as duas do gráfico II, e, considerando que nenhum grande sistema no “mundo real” é plenamente democratizado, Dahl chama de poliarquias aqueles sistemas mundiais reais que estão mais perto do canto superior direito. Qualquer mudança num regime que o desloque para cima e para a direita, ao longo do caminho III, por exemplo, pode-se dizer que representa algum grau de democratização.

Dahl sustenta que as poliarquias podem ser pensadas então como regimes relativamente (mas incompletamente) democratizados, ou, em outros termos, as poliarquias são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública.

Após as considerações sobre a proposta de Robert A. Dahl verifica-se, portanto, que o Orçamento Participativo – OP é um instrumento que corrobora o modelo de poliarquia proposto por este autor, porque é uma forma de rebalancear a articulação entre democracia representativa e a democracia participativa, na medida em que permite que os integrantes das comunidades locais dos Municípios apresentem demandas sócias e determinem critérios para aferir a relevância e urgência de cada demanda (contestação pública), assim como cria conselhos e corpo de delegados que podem ser exercidos por qualquer cidadão nas várias plenárias (direito de participar), o que também dialoga com o conceito de “pluralismo agonístico” desenvolvido por Chantal Mouffe, já que se ressalta a complexidade e diversidade das demandas sociais das comunidades nas regiões administrativas do DF.

Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer¹¹⁴ afirmam que o OP é um instrumento de cessão da soberania por aqueles que a detêm enquanto resultado de um processo representativo local. A soberania é cedida a um conjunto de assembleias regionais e temáticas que operam a partir de critérios universalidade participativa. O OP, então, baseia-se no princípio da autorregulação soberana, ou seja, a participação envolve um conjunto de regras que são definidas pelos próprios participantes, vinculando o OP a uma tradição de reconstituição de uma gramática social participativa na qual as regras da deliberação são determinadas pelos participantes.

O OP, portanto, apresenta as duas dimensões fundamentais para o modelo de poliarquia defendido por Dahl, isto é, verifica-se a contestação pública e o direito de

¹¹⁴ SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. **Para ampliar o cânone democrático**. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a Democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

participação, além de ser instrumento para as diversas contingências locais (pluralismo agonístico).

1.2.3 Participação, deliberação, republicanismo cívico

A construção da democracia, como visto no modelo de poliarquia de Robert Dahl, só pode ser pensada e buscada após uma reflexão sobre o direito à participação.

A democracia participativa, por meio de seus princípios organizativos decorrentes dos princípios constitucionais, que podem ser compreendidos como a síntese das ideias republicanas e democráticas de todos os tempos, pode ser a solução para o combate aos abusos e aos obstáculos que inviabilizam o Estado Democrático de Direito.

Conforme sustenta Gisele Cittadino¹¹⁵, no processo de reabertura democrática ocorrido na sociedade brasileira na década de 1980, destacam-se três correntes constitucionalistas, que influenciaram a constituinte de 1988, quais sejam, i) a liberal, destacando-se alguns autores como Robert Nozick e Friedrich Hayek (diversidade de concepções individuais sobre a vida digna); ii) a crítico-deliberativa, destacando-se o autor Habermas (fazem menção à contextualização de valores universalistas); e, iii) a comunitarista, destacando-se os autores Michael Walzer, Charles Taylor, Michael Sandel e Alasdair MacIntyre (apresentam a multiplicidade de formas específicas, pluralismo).

Gisele Cittadino¹¹⁶ divide a corrente dos liberais em dois grupos, isto é, i) os “libertários” (dentre eles, citam-se Robert Nozick e Friedrich Hayek), que defendem que o aparato coercitivo-jurídico do Estado moderno tem sido utilizado para pressionar o indivíduo e violar seus direitos, inclusive quando obriga a ajudar o próximo ou o proíbe de desenvolver determinadas atividades para se proteger contra roubo e fraudes, as ideias de justiça social em princípio são contra-senso por comprometer as liberdades inerentes ao homem, a livre apropriação seria o único princípio de justiça, e só o Estado mínimo, limitado às funções restritas de proteção contra a força e fiscalização do cumprimento de contratos, é justificável; e, ii) o segundo grupo a autora chama de “liberais contratualistas” (representado por John Rawls e Ronald Dworkin, dentre outros), que tratam de questões como as relativas à

¹¹⁵ *Vide*, CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva: Elementos da filosofia constitucional contemporânea**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000. *Et*, MAURMANN XIMENES, Julia. **O comunitarismo e dinâmica do controle concentrado de constitucionalidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

¹¹⁶ CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva: Elementos da filosofia constitucional contemporânea**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000. P. 13/14

efetividade e ao reconhecimento dos direitos civis dentro da tradição kantiana, vendo a sociedade como uma combinação da afirmação de identidade e da eclosão de conflitos entre distintas concepções individuais acerca do bem e da vida digna.

Sobre a corrente comunitarista, defendida por Michael Walzer, Charles Taylor, Michael Sandel e Alasdair MacIntyre, dentre outros, Gisele Cittadino sustenta que ela recupera a tradição aristotélica ao, por em questão a pressuposição de um sujeito universal e não situado historicamente, enfatizar a multiplicidade de identidades sociais e culturais étnicas presentes na sociedade contemporânea, e conceber a justiça como a virtude na aplicação de regras conforme as especificidades de cada meio ou ambiente social, criticando os liberais por não serem capazes de lidar com as situações intersubjetivas e de ver os diálogos apenas como uma “sucessão alternada de monólogos”.

Verifica-se o debate liberais-comunitaristas em torno da precedência do indivíduo ou da comunidade (da parte ou do todo).

Os comunitaristas têm por fundamento epistemológico a tradição aristotélica, que acentua a questão da *polis* como dimensão fundamental para o cidadão, em contrapartida, os liberais sustentam a filosofia iluminista, que destaca o indivíduo como peça-chave para a compreensão e o ordenamento social.

Os liberais sustentam a ética kantiana, que supõe a autonomia da pessoa como forma de se regular as relações entre indivíduos livres e iguais. Em face disso, a ordem social liberal fundamenta-se na ideia de que os indivíduos têm a capacidade da emancipação das contingências e particularidades da tradição, por meio do recurso a normas universais.

Contrapondo-se à metafísica da razão subjetivista de Kant, Hegel retoma a perspectiva social para determinar o caráter intersubjetivo da pessoa, propondo a emancipação por meio da dialética.

Deve-se ressaltar que, tanto a perspectiva liberal quanto a comunitarista dizem respeito à autonomia do ser humano, isto é, este é o ponto em comum destas duas correntes, há uma relação entre identidade pessoal, conduta moral e contexto social.

Os liberais, contudo, supõem o indivíduo como pessoa autônoma, livre e racional, regulando a sociedade, estabelecendo as prioridades (administrativas, políticas, culturais etc.). Já os comunitaristas admitem uma natureza sociocultural da identidade pessoal e a dimensão coletiva como eixo da ação reguladora do poder público.

Essas diferentes concepções produzem consequências, por exemplo, no exercício da cidadania, os liberais sustentam uma democracia representativa, e já os comunitaristas defendem o modelo democrático participativo.

A proposta comunitarista corrobora o modelo de Orçamento Participativo - OP, na medida em que este parte do pressuposto da autorregulação pelos próprios integrantes das comunidades locais na determinação das prioridades orçamentárias mais relevantes e setores das cidades mais carentes de ações implementadoras de políticas públicas.

Em face disso, a autonomia da pessoa é possível, em sociedades pluralistas e democráticas, nos processos participativos de tomada de decisões, como por exemplo, o que ocorre no OP, sendo impossível a proposta da corrente liberal, isto é, a autonomia da pessoa concebida abstratamente como livre e igual.

Gisele Cittadino¹¹⁷, ainda cita a corrente dos “crítico-deliberativos” – dentre eles Jürgen Habermas – que sustenta que os valores normativos modernos só podem ser compreendidos por meio de leituras intersubjetivas, e somente a razão comunicativa possibilita “acordos sem constrangimentos” em condições de se irradiar por toda a sociedade, porque a diversidade das concepções individuais a respeito da vida digna, apregoada pelos liberais, e a multiplicidade de formas específicas de vida que compartilham valores, costumes e tradições, enfatizada pelos comunitaristas, estão presentes nas democracias contemporâneas, não havendo como optar por uma em detrimento da outra.

Na tentativa de repensar o projeto político da modernidade, Habermas apresenta uma justificativa filosófica da democracia, apta a gerar uma teoria que ligue aspectos filosóficos e práticos. Neste intuito, ele tenta apresentar quais são as condições para o procedimento democrático, e assim as questões políticas não devem ser confundidas com as questões éticas, as quais visam uma visão ampla dos homens, segundo o autor “a política não deve ser assimilada a um processo hermenêutico de autoexplicação de uma forma de vida comum ou da identidade coletiva”.¹¹⁸

Habermas defende que uma interpretação teórica discursiva insiste no fato de que a formação da vontade democrática retira sua força legitimadora não de uma prévia convergência de convicções éticas estabelecidas, mas de pressuposições comunicativas que permitem que os melhores argumentos sejam discutidos nas várias formas de deliberação e também de procedimentos que assegurem um justo processo de barganha.¹¹⁹

Habermas parte do pressuposto da reciprocidade no processo deliberativo, que dá forma aos princípios da liberdade e igualdade, pela participação mútua entre os participantes.

¹¹⁷ CITTADINO, Gisele. *Op. Cit.* P. 134

¹¹⁸ HABERMAS, Jürgen. **Three normative models of democracy**. In: BENHABIB, Seyla (Ed.). **Democracy and difference. Contesting the boundaries of the political**. Princeton: Princeton University, 1996. P. 23/24.

¹¹⁹ HABERMAS, Jürgen, *Op. Cit.* P. 24

Nesta perspectiva, todos os cidadãos devem participar do processo de deliberação com o fim de chegar a um arrazoado tal que permita determinadas conclusões dentro do consenso que foi possível produzir.

Contudo, a sociedade não é um laboratório que oferece condições ideais de pressão e temperatura para proporcionar resultados consensuais em deliberações políticas.

Não se verifica no Orçamento Participativo – OP o ideal deliberativo habermasiano, pelo contrário, conforme a pesquisa de campo realizada, que consistiu na entrevista com ex-conselheiros do OPDF, era comum nas plenárias apresentação de diversas contingências das comunidades locais, aliás os integrantes tinham interesses diversos.

Destaca-se a fala do Entrevistado 4, ex-delegado do OP, que é um líder comunitário do Setor de expansão de Samambaia-DF, em que se verifica no processo de tomada de decisões nas plenárias desta região administrativa a influência de agentes políticos externos:

Entrevistador – Você percebeu espontaneidade na participação dos integrantes na comunidade local, na plenária, na escolha das prioridades?

Entrevistado n. 4 (ex-delegado do OPDF/Samambaia) – Bom, da parte dos delegados e conselheiros e tal, eu observei um pouco questão política; às vezes eles entraram pensando nessa questão política: “Ah, posso me beneficiar de alguma forma e tal”. Mas com o decorrer do processo, com o envolvimento um pouco tímido daqui, tímido dali, tal, mas foi acontecendo, aí você passou observar uma certa, vamos dizer, paixão pelo local; a pessoa: “Não, eu vou... Eu estou participando porque eu preciso ajudar a minha comunidade ali; eu sou representante; eu sou liderança e tal”. Só que – é igual eu te falei –, eles se perdem na questão do, vamos dizer assim, da influência política externa. Não que no Orçamento Participativo teria. Não. Externa. Quando eles começam a participar de reuniões políticas, para determinado futuro candidato, ou deputado; aí eles começam a se perder na sua essência. Eles começam a perder a essência sim. Por exemplo, o caso daquela pessoa que eu comentei no começo, que ela queria brigar pela creche no local dela, eu observei que ela queria brigar por tudo; brigou aqui comigo e tal; eu falei: “Não, nós vamos juntos”. E quando eu encontrei em determinada situação, falei: “Vamos lá. Vamos lá lutar. Vamos lá falar com o administrador?”. E, ela: “Não, é, eu estou trabalhando lá com ele lá”. Então, ou seja, parece que tipo ganhou, externamente falando, ele ganhou aquela delgada, para que num futuro próximo ela fosse trabalhar com ele, numa candidatura dele, do administrador, que se candidatou a deputado distrital; não ganhou, mas quase, teve bastante voto aí e tal; e essa pessoa trabalhou para ele na campanha; essa pessoa estava pleiteando trabalhar com ele, talvez na Câmara e tal; e isso e aquilo. Então eu falei, que dizer, “então ela foi praticamente comprada? Foi comprada?”. Quer dizer, nesse sentido eu acho que influenciou nos delegados, que talvez ela pudesse brigar um pouco mais pela população dela, pela comunidade dela. E ela não brigou. Ao passo que eu realmente consegui aí, junto com os nossos delegados, conselheiros conseguimos duas creches aqui para a nossa Expansão, conseguimos um campo sintético, conseguimos algumas benfeitorias, algumas PECs, enfim.

A teoria da democracia deliberativa de Habermas desconsidera a possibilidade de que os participantes possam deliberadamente partir de falsos pressupostos, apresentar razões

que, embora aceitáveis para os outros participantes, por um falso entendimento ou má compreensão, não sejam as melhores possíveis e assim por diante.

Este modelo de democracia deliberativa não consegue solucionar problemas, como por exemplo, a marginalização social e desigualdade na distribuição de renda, educação, acesso à informação, ou ainda apatia política, e a simetria de todos durante o procedimento de deliberação, já que parte do pressuposto da reciprocidade dos participantes.

Verificar-se-á, nos próximos capítulos, que a metodologia do OP não se restringe apenas ao estabelecimento de um espaço de deliberação sobre propostas orçamentárias, mas também a autorregulação dos critérios de escolhas de prioridades e contingências, o enfrentamento de problemas sociais como a “precariedade de recursos públicos” em determinadas regiões, a especialização de comissões, a instrução técnica de conselheiros e delegados, a fiscalização sobre a atuação dos gestores públicos na implementação daquilo que foi escolhido como prioridade orçamentária, etc.

1.3 “Quem é o ‘nós’ da comunidade?” Democracia participativa e reconhecimento

Assim como existe crítica ao modelo de democracia deliberativa defendido por Habermas, por não trazer uma solução para a precária deliberação por parte de pessoas que não têm acesso à educação, renda satisfatória, informação, etc., em sociedades que passam por um processo de marginalização social e desigualdade na distribuição de renda; também existe crítica ao comunitarismo, como por exemplo, a questão de gênero, formulada por Maria João Silveirinha¹²⁰, que questiona, por exemplo, a situação de exclusão das mulheres ao se perguntar: “Quem é o ‘nós’ da comunidade?”

MacIntyre¹²¹ sustenta que as instituições políticas e jurídicas são bens determinados justamente a partir da especificidade histórica e cultural da comunidade – “tradição”. Trata-se de conectar a moralidade com a institucionalidade própria a cada sociedade, à existência de um entendimento comum, um consenso quanto ao bem a ser buscado pela coletividade. E, Charles Taylor¹²² vai além, ele sustenta a “obrigação de pertencer” a uma sociedade.

¹²⁰ SILVEIRINHA, Maria João. **Democracia deliberativa e reconhecimento: repensar o espaço público**. Universidade de Coimbra. Disponível em: <http://www.labcom.ubi.pt/agoranet/06/silveirinha_democraciadeliberativa.pdf>. Acesso em: 3 out. 2015. P. 3/4

¹²¹ MACINTYRE, Alasdair. **After virtue: a study in Moral Theory**. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame, 1984.

¹²² TAYLOR, Charles. **Argumentos filosóficos**. Tradução Adail Ubirajara Sobral. São Paulo: Edições Loyola, 2000. P. 187/210.

Fatos sociais como a história da exclusão das mulheres de muitas esferas e a importância quase exclusiva do homem em círculos exclusivos e poderosos, contudo, levantam dúvidas sobre as implicações para as mulheres de uma teoria que faz “nossa” a pertença às “comunidades” como o seu ponto de partida.

Nancy Fraser¹²³ sustenta que os comunitaristas não deram uma explicação adequada do poder de institucionalizar as compreensões da comunidade.

Além da questão do gênero, outro problema que os comunitaristas não respondem é a marginalização social, e o déficit na distribuição de renda em sociedades que enfrentam a miséria, como por exemplo, a sociedade brasileira.

Não existe a possibilidade de afastar, em termos de justiça social e equalização, o elemento econômico, ou a necessidade de políticas de redistribuição de renda, conforme ressalta Nancy Fraser¹²⁴, porém, este não é o único critério para a compreensão das desigualdades sociais advindas da miséria.

Axel Honneth trabalha o conceito de reconhecimento. Ele entende que a dignidade da pessoa humana viabiliza-se, por meio de processos de interação social, expectativas morais de comportamento pelo reconhecimento, que, quando rompidas, podem gerar um sentimento de desrespeito e injustiça.

Ele destaca que os conflitos sociais são lutas morais por reconhecimento, porque é a experiência de injustiça ou de desrespeito que os desencadeia.

Sobre a necessidade de reconhecimento mútuo, Honneth¹²⁵ afirma que:

[...] a reprodução da vida social se efetua sob o imperativo de um reconhecimento recíproco porque os sujeitos só podem chegar a uma auto-relação prática quando aprendem a se conceber, da perspectiva normativa de seus parceiros de interação, como seus destinatários sociais. No entanto, uma tese relevante para a explicação disso só resulta dessa premissa geral se nela é incluído um elemento dinâmico: aquele imperativo ancorado no processo da vida social opera como uma coerção normativa, obrigando os indivíduos a deslimitação gradual do conteúdo do reconhecimento recíproco, visto que só por esse meio eles podem conferir uma expressão social às pretensões de sua subjetividade, que sempre se regeneram. Nesse sentido, o processo da individuação, percorrendo no plano da história da espécie, está ligado ao pressuposto de uma ampliação simultânea das relações de reconhecimento mútuo.

¹²³ FRASER, Nancy. **Social Justice in the Age of Identity Politics**. In: FRASER, Nancy; e HONNETH, Axel (coords.). **Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange**. Londres: Verso, 2003. P. 71

¹²⁴ FRASER, N. **Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça da era pós-socialista**. In: SOUZA, J. (Org.) **Democracia hoje**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. In.: BRESSIANI, Nathalie. **Redistribuição e reconhecimento – Nancy Fraser entre Jürgen Habermas e Axel Honneth**. CADERNO CRH, Salvador, v. 24, n. 62, p. 331-352, Maio/Ago. 2011. P. 332/333.

¹²⁵ HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento: A gramática moral dos conflitos sociais**. Tradução Luiz Repa. São Paulo – SP: Ed. 34, 2003. P. 155/156.

Honneth, portanto, reconstrói os conflitos sociais como lutas morais por reconhecimento, porque é a experiência de injustiça ou de desrespeito, aliado a expectativas de reconhecimento, que os desencadeia.¹²⁶

Em uma proposta diferente de Honneth, e criticando este autor, Nancy Fraser afirma que a questão da injustiça social não está apenas atrelada à lutas sociais morais, produtos da cultura, mas também deve ser analisada sob a perspectiva econômica referente à distribuição de renda.

Nathalie Bressiani¹²⁷, citando Nancy Fraser, afirma que:

A busca pela igualdade social, que teria pautado as lutas políticas por quase 150 anos, estaria, assim, sendo substituída pela luta pelo reconhecimento das diferenças, central para os chamados “novos” movimentos sociais. No cenário político contemporâneo, afirma Fraser, o reconhecimento cultural desloca a redistribuição material como medida para sanar as injustiças e a luta por reconhecimento se torna a forma paradigmática de conflito, fazendo com que a dominação cultural suplante a exploração como injustiça fundamental.

A superação de injustiças e a dignidade da pessoa humana, portanto, são viáveis por um processo de equalização e inclusão social, que se dá tanto pela redistribuição de recursos econômicos e bens sociais, quanto pelo reconhecimento do outro.¹²⁸

Destaca-se que a prática do Orçamento Participativo – OP pode romper padrões hierárquicos de valoração cultural, na medida em que é um instrumento democratizante e de inclusão social, permitindo que todas as pessoas integrantes dos vários setores da comunidade local sejam igualmente reconhecidas, mesmo em suas diferenças.

1.4 Políticas Públicas: Democracia e direito à prestação de direitos sociais

Como ressaltado no tópico anterior, a questão da miséria não é apenas econômica, isto é, para superá-la são necessárias medidas que vão além da redistribuição de renda em uma sociedade que enfrenta um processo histórico-cultural de marginalização.

¹²⁶ HONNETH, A. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. São Paulo: Editora 34. 2003 P. 262/263.

¹²⁷ BRESSIANI, Nathalie. **Redistribuição e reconhecimento – Nancy Fraser entre Jürgen Habermas e Axel Honneth**. CADERNO CRH, Salvador, v. 24, n. 62, p. 331-352, Maio/Ago. 2011. P. 332.

¹²⁸ BRESSIANI, Nathalie. *Op. Cit.* P 332.

É necessário entender a miséria em diversas perspectivas, como ressalta Amartya Sen, ou seja, ela não é apenas uma privação de renda, mas também uma privação de capacidades básicas. Ele afirma que¹²⁹:

Existem boas razões para que se veja a pobreza como uma privação de capacidades básicas, e não apenas como baixa renda. A privação de capacidades elementares pode refletir-se em morte prematura, subnutrição significativa (especialmente de crianças), morbidez persistente, analfabetismo muito disseminado e outras deficiências. Por exemplo, o terrível fenômeno da “mulheres faltantes” (resultante de taxas de mortalidade incomumente elevadas para as mulheres de determinadas faixas etárias em algumas sociedades, particularmente no sul da Ásia, na Ásia Ocidental, na África setentrional e na China) tem de ser analisado à luz de informações demográficas, médicas e sociais, e não com base nas baixas rendas, pois esse segundo critério às vezes nos revela pouquíssimo sobre o fenômeno da desigualdade entre os sexos.

Amartya Sen¹³⁰ defende que:

Apesar do papel crucial das rendas nas vantagens desfrutadas por diferentes pessoas, a relação entre, de um lado, a renda (e outros recursos) e, de outro, as realizações e liberdades substantivas individuais não é constante nem, em nenhum sentido, automática e irresistível. Diferentes tipos de contingências acarretam variações sistemáticas na “conversão” das rendas nos “funcionamentos” distintos que podemos realizar, e isso afeta os estilos de vida que podemos ter. Para ir da comparação dos meios na forma de diferenças de renda a algo que possa ser considerado valioso em si mesmo (como bem-estar ou liberdade), precisamos levar em conta variações circunstanciais que afetam as taxas de conversão.

Ressalta-se, então, que o princípio de justiça defendido por Amartya Sen estabelece que todos tenham iguais condições de escolher livremente entre funcionamentos que concretizem a vida que valorizam viver.

Nesta perspectiva, uma administração orçamentária democrática e mais eficiente dos gastos públicos, que ressalta a implementação de políticas públicas, algumas delas previstas no artigo 6º da Constituição brasileira (acesso à educação, cultura, desenvolvimento científico e tecnológico, saneamento básico, acesso à saúde, etc.), fiscalização e controle da população em relação aos ordenadores de despesa, e espaço de participação popular na indicação de prioridades e contingências locais de gastos públicos, é fundamental para a democracia participativa.

Dentre as várias dificuldades que a sociedade brasileira enfrenta em termos de políticas públicas, destaca-se o precário sistema educacional, por exemplo.

¹²⁹ SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta, revisão técnica de Ricardo Doninelli Mendes. 8ª ed. São Paulo – SP: Companhia das Letras, 2010. P. 35.

¹³⁰ SEN, Amartya Kumar. **Sobre ética e economia**. São Paulo: Editora Schwarcz. 1999. P. 133.

A taxa de analfabetismo entre brasileiros com 15 anos ou mais em 2014 foi estimada em 8,3% (13,2 milhões de pessoas), segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - Pnad, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.¹³¹

Destaca-se que esta taxa não considera o analfabetismo funcional, isto é, muitas pessoas foram consideradas alfabetizadas, e elas têm uma reduzida capacidade de leitura, interpretação e escrita.

Os dados ainda estão distantes das metas do Plano Nacional de Educação - PNE, que prevê reduzir para 6,5% a taxa de analfabetismo da população maior de 15 anos até o final deste ano (2015) e erradicá-la em até dez anos.

Vários fatores são responsáveis pelo analfabetismo na sociedade brasileira, contudo, o principal é a ausência, em muitas regiões, de infraestrutura física, profissional e tecnológica, isto é, baixo número de escolas e professores, precariedade em termos de recursos didáticos-pedagógicos, e mobilidade urbana para deslocamento de jovens aos estabelecimentos de ensino.

1.4.1 O problema de levar as demandas sociais à sério

Conforme determina o artigo 6º da Constituição da República brasileira, a prestação de direitos sociais (educação, saúde, moradia, cultura, etc.) pelo Estado é entendida como um direito fundamental social, que compõem o conjunto de políticas públicas.

A questão que se propõe examinar neste subtópico é entender como estes valores devem ser tratados no âmbito social, isto é, como direitos fundamentais integram a realidade do contexto social.

Isaiah Berlin¹³², conforme visto na parte inicial do tópico 1.2 deste capítulo, defende a liberdade negativa, sustentando o pluralismo de valores, e cria duas categorias de seres humanos, afirmando que existem aqueles que relacionam tudo a uma única visão central, um único sistema e, por outro lado, aqueles que buscam muitos fins, frequentemente não relacionados e até contraditórios, ligados, se é que o são, somente de algum modo de fato, por alguma causa psicológica ou fisiológica, não relacionada a nenhum princípio moral ou estético.

¹³¹ Fonte: PNAD 2014 - IBGE

¹³² BERLIN, Isaiah. **O ouriço e a raposa**. In : BERLIN, Isaiah. **Estudos sobre a Humanidade: Uma antologia de ensaios**. São Paulo : Companhia das Letras, 2002. P. 447/448.

Partindo de um enigmático verso dos fragmentos do poeta grego Arquíloco, em que afirma que “a raposa conhece muitas coisas, mas o ouriço conhece uma única grande coisa”, Berlin afirma que o primeiro tipo de personalidade artística e intelectual pertence aos ouriços, e o segundo, às raposas.

Ronald Dworkin, na obra intitulada “Justiça para ouriços”, propõe uma crítica à concepção liberal de Isaiah Berlin que defende exclusivamente a liberdade negativa.

Dworkin¹³³ sustenta uma tese da filosofia grega antiga, que é a unidade de valores, argumentando que o valor é algo muito importante, e a verdade sobre viver bem e ser bom e acerca daquilo que é excelente é não só coerente, como também assume um caráter de apoio mútuo, ou seja, aquilo que pensamos acerca de cada uma destas coisas deve, subsequentemente, ser confrontado com qualquer argumento que consideramos convincente sobre o resto. O autor tenta ilustrar a unidade, pelo menos, dos valores éticos e morais, descrevendo uma teoria sobre o que é viver bem e o que se deve ou não fazer, se quisermos viver bem, pelas outras pessoas.

A partir do momento que se permite a construção do entendimento de dignidade da pessoa humana mediante a relação com o outro, então, possibilita-se a discussão contemporânea sobre justiça social e equalização, por meio da distribuição de recursos sociais.

Paul Ricoeur, em sua obra “O Justo”, faz uma abordagem conjuntural da teoria da justiça em sociedades ocidentais.

Ele inicia a obra questionando sobre quem é o sujeito de direito. Afirma o autor¹³⁴:

Gostaria de mostrar que a questão jurídica formal “quem é o sujeito do direito?” não se distingue, em última análise, da questão moral formal “quem é o sujeito digno de estima e respeito?” (distinguirei os dois termos adiante). E a questão moral formal remete, por sua vez, a uma questão de natureza antropológica: quais são as características fundamentais que tornam o si (self, selbst, ipse) capaz de estima e respeito?

Para Ricoeur, no plano teleológico do querer viver bem, o justo é o aspecto do bom relativo ao outro. No plano deontológico da obrigação, o justo se identifica com o legal. O autor afirma que falta dar um nome ao justo no plano da sabedoria prática, plano no qual se

¹³³ DWORKIN, Ronald. **Justiça para ouriços**. Tradução Pedro Elói Duarte. Coimbra: Edições Almedina, 2012. P. 13.

¹³⁴ RICOEUR, Paul. **O Justo 1: a justiça como regra moral e como instituição**. Tradução Ivone C. Benedetti. – São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008. P. 24/25.

exerce o julgamento em situação. Afirma ainda que o justo já não é o bom nem o legal, é o equitativo.

O equitativo é a figura assumida pela ideia de justo nas situações de incerteza e de conflito ou, resumindo, no regime ordinário ou extraordinário do trágico da ação.

Ronald Dworkin, em sua obra “A virtude soberana”, também apresenta e defende uma concepção de igualdade, porém, de forma diferente que a análise de Paul Ricoeur, apresenta as implicações práticas dessa concepção em diversos campos, como por exemplo, a ação afirmativa nas universidades americanas, os direitos dos homossexuais e a questão da eutanásia, a igualdade política, e a justiça distributiva.

Dworkin, seguindo a perspectiva liberal americana, porém, refutando a ideia de “liberdade negativa” de Isaiah Berlin, sustenta que a igualdade distributiva propriamente entendida não implica, ao contrário do que muitos entendem, conflito entre os ideais da igualdade e da liberdade. Pelo contrário, o critério da escolha-circunstância coloca a liberdade no cerne da igualdade distributiva.

Ele defende uma teoria da igualdade de bem-estar, isto é, o nível de bem-estar que cada pessoa alcança com a mesma quantidade de recursos pode variar significativamente em virtude das capacidades distintas que possui para “converter recursos em bem-estar”.

John Rawls também analisa o conceito de justiça distributiva, mas propõe uma discussão mais profunda sobre a seguinte problemática: Como conciliar liberdade e igualdade? Como o sistema político e econômico deve ser organizado para responder às exigências da liberdade e da igualdade?

O que Rawls¹³⁵ propõe com estes questionamentos é verificar que o desenvolvimento do pensamento moderno mostrou que não há consenso acerca do modo em que as instituições básicas devem ser organizadas, a fim de que respeitem a liberdade e a igualdade dos cidadãos, considerados, em uma democracia liberal, como pessoas livres e iguais.

Na tentativa de superar o discurso jurídico do Judiciário como “salvador” da democracia contemporânea contra as desigualdades, proposto por Dworkin no constructo do “Juiz Hércules”, Rawls defende que a liberdade e a igualdade das pessoas morais devem ter uma forma pública, ou seja, que o sistema político e econômico, assim como os termos equitativos da cooperação social, estejam definidos e regulados por uma concepção pública de

¹³⁵ RAWLS, John. **Justiça e Democracia**. Tradução de Irene Paternot. São Paulo: Martins Fontes, 2000. P. 32.

justiça social, a fim de que possam garantir o respeito e o pleno desenvolvimento dos seres humanos, bem como instaurar uma cooperação social que resulte na vantagem mútua.¹³⁶

É neste ponto que a ideia de justiça social de Rawls aproxima-se da concepção procedimentalista deliberativa de Habermas, ou seja, a defesa da construção de espaços de deliberação na sociedade.

Para o Rawls, os cidadãos, além disso, devem estar convictos de que a atuação do sistema político e econômico visa a justiça social.

Nesta perspectiva a liberdade e a igualdade são o objeto da justiça política: o sistema político e econômico é a base da sociedade (e, portanto, da vida material) e deve ser organizado para propiciar justiça social.¹³⁷

O sistema político e econômico, em outras palavras, realiza a liberdade e a igualdade dos cidadãos (e que já representa uma determinada forma de sociabilidade). Naturalmente, sua organização é uma tarefa desses próprios cidadãos e a concepção pública de justiça social, construída por eles com base na cidadania igual, é um reflexo desse esforço.

Determinada em um sistema político e econômico a cidadania igual, Rawls acredita que pessoas livres e iguais, situadas simetricamente, escolheriam os dois princípios da justiça como equidade.

Para ele estes princípios são definidos, quando para cada pessoa há o mesmo direito irrevogável a um esquema plenamente adequado de direitos e de liberdades básicas iguais, que seja compatível com o mesmo esquema de liberdades para todos; e, as desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer duas condições, isto é, primeiro, devem estar vinculadas a cargos e a posições acessíveis a todos, em condições de igualdade equitativa de oportunidades; e, segundo, têm de beneficiar ao máximo os membros menos favorecidos da sociedade (o princípio de diferença).¹³⁸

1.4.2 O problema da efetividade

O reconhecimento constitucional dos direitos de grupos marginalizados, ou minorias, tornou-se forte no pós-Guerra Fria, e, no Brasil, este reconhecimento ganha corpo na Constituição de 1988, que dedica um título sobre o tema equalização social, por meio da

¹³⁶ RAWLS, John. *Op. Cit.* P. 32.

¹³⁷ RAWLS, John. *Op. Cit.* P. 33.

¹³⁸ RAWLS, John. **Justiça como Equidade: Uma Reformulação**. Tradução de Cláudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003. P. 60.

distribuição de renda pela assistência social da Seguridade Social, acesso à educação, cultura, lazer e etc.

Stephen Holmes e Cass Sunstein publicaram uma importante obra no final do século passado, intitulada de *The Cost of Rights — Why liberty depend on Taxes* (Os Custos dos Direitos — Por que a liberdade depende dos tributos), em que afirmam que os “direitos são serviços públicos que o Governo presta em troca de tributos”¹³⁹.

Os autores sustentam que há direitos constitucionais que para serem efetivados dependem de atitudes positivas do Estado, mesmo os direitos ditos “negativos” dependem de uma atuação do Estado para torná-los efetivos.

Desta atuação do Estado surgem custos e despesas, porque todos os direitos para serem garantidos custam dinheiro.¹⁴⁰

Portanto, a gestão pública contemporânea – principalmente na sociedade brasileira, em que a distribuição de renda é consideravelmente desigual, e a sociedade passou por um processo histórico-cultural de marginalização econômica, fruto do sistema colonial – deve buscar respostas de como superar a escassez de recursos para fortalecer os elos das experiências de superação da pobreza.

Sob uma ótica clássica, os direitos fundamentais eram satisfeitos por meio de uma mera omissão do Estado. Com o desenvolvimento da sociedade, entretanto, tal conceito não mais bastou para o cumprimento das exigências supervenientes. Surgiram direitos que passaram a exigir uma atitude positiva por parte do Estado.

Os direitos sócias (alguns deles previstos no art. 6º da Constituição da República), derivados do princípio da igualdade, surgiram com o Estado Social e são vistos como direitos da coletividade, que exigem determinadas prestações por parte do Estado, o que ocasionalmente gera dúvidas acerca de sua aplicabilidade imediata, pois nem sempre o organismo estatal possui meios suficientes para cumpri-los.

O conceito de Direitos Fundamentais, portanto, está intimamente ligado à evolução da sociedade, o que acarreta uma modificação nas tutelas pretendidas e, conseqüentemente, abre espaço para o surgimento constante de novos Direitos.

A crise de eficiência constitucional brasileira, ou a falta de efetividade mínima, deve-se à formação patrimonialista da sociedade, o que torna a efetivação dos conceitos de Republica democrática um fantástica quimera.

¹³⁹ HOLMES, Stephen e SUNSTEIN, Cass. *The Cost of Rights- Why Liberty Depends on Taxes*. New York and London: W. M. Norton, 1999. Pág. 151.

¹⁴⁰ HOLMES, Stephen e SUNSTEIN, *Op. Cit.* Pág. 169.

Somente uma administração responsável e eficiente dos gastos públicos pode possibilitar recursos financeiros para implementação de direitos sociais, e esta administração deve ser participativa, isto é, os integrantes da comunidade devem ser cidadãos ativos neste processo, inclusive exercendo fiscalização na liberação de recursos, licitações e contratações.

1.5 Administração democrática dos gastos públicos e processo orçamentário

Conforme se verificou no subtópico 1.2.1 (página 58), no período posterior a Segunda Guerra Mundial, os Governos nos Estados Ocidentais assumem uma característica pluralista, ou seja, destaca-se o “pluralismo social”, em que a maior complexidade das questões políticas exige uma maior especialização nas organizações com vocação política, a formação da variedade de alternativas de escolha de uma sociedade pluralista também não é possível sem a multiplicidade de margens e propostas que os partidos produzem; e, nesta perspectiva, a relação de representação tornou-se muito mais complexa e não pode já ser descrita com o simplismo linear da transmissão de um mandato preciso e delimitado do eleitor ao eleito, destacando-se também o elevado aumento das despesas públicas nas sociedades contemporâneas com a implementação de direitos sociais garantidos constitucionalmente.

Vislumbra-se este aumento de gastos públicos com implementação de direitos sociais tanto nos países de economia coletivizada, onde o Estado, por definição, é o grande agente econômico, quanto nas sociedades capitalistas que defendem a livre iniciativa e da economia de mercado.¹⁴¹

Conforme observa A. Premchand¹⁴²:

Durante as últimas décadas, vários esforços foram envidados no sentido de melhorar a capacidade, a transparência e a eficácia geral dos sistemas de gestão da despesa pública em países industrializados e em desenvolvimento. Tais melhorias cobrem uma ampla área, e algumas delas envolvem a restauração de algumas idéias que têm estado no âmago da gestão pública nas últimas cinco décadas, enquanto outras envolvem a introdução de novas idéias e técnicas, tomadas do mundo empresarial e das escolas de administração. Tais esforços revelam o surgimento de uma nova era de envolvimento ativo e um ponto de partida diferente da inércia tradicional associada ao setor público. Os proponentes das novas técnicas gerenciais sugerem que o que está se tentando transformar no mundo da gestão da despesa pública envolve uma mudança radical, não apenas em termos dos sistemas e das técnicas operacionais, mas nas próprias abordagens das instituições do setor

¹⁴¹ GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 13 ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo – SP: Atlas, 2005. Pág. 23.

¹⁴² PREMCHAND, A. **Temas e questões sobre a gestão da despesa pública**. In Planejamento e orçamento governamental; coletânea/Organizadores: James Giacomoni e José Luiz Pagnussat. – Brasília: ENAP, 2006. Pág. 155.

público, que criariam uma nova cultura administrativa, orientada para resultados e para a satisfação do cliente [...]

A. Premchand, em seu artigo científico, analisa o ideal de uma reforma orçamentário-fiscal para o ano de 2020, defendendo ainda que os governos serão submetidos à reengenharia para serem rápidos, enxutos e flexíveis, ao invés de lentos, inchados e rígidos. Com este objetivo, será feita uma clara distinção entre os níveis de formulação de políticas e de implementação de políticas.

Observando especificamente a conjuntura da sociedade brasileira, o autor Basile Georges Campos Christopoulos¹⁴³, em artigo científico, afirma que:

No Brasil sempre se deu mais atenção ao fenômeno tributário, espécie do financeiro que ganhou mais importância que o gênero. No entanto, com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal e de outras mudanças históricas, atualmente o fenômeno financeiro em sua plenitude, envolvendo assim receita e despesa, passa a ser objeto dos juristas no Brasil, em especial dos que desenvolvem pesquisas na área dos Direitos Fundamentais, visto que não se pode falar na efetivação desses direitos sem uma investigação sobre o financiamento e realização deles pelo Estado.

O autor Basile G. C. Christopoulos critica a ideia, segundo a qual o orçamento público é secundário para a efetivação dos direitos fundamentais sociais, pois estes seriam aplicados imediatamente.

Ele sustenta que a opção da alocação dos recursos é uma escolha política, e que as normas de direitos sociais são normas abertas, isto é, passíveis de serem implementadas por diversos meios e alternativas. Em face disso, o autor afirma que a própria concepção dos direitos sociais pressupõe essa escassez de recursos e ampla possibilidade de realizações, lógica própria do direito financeiro.

Christopoulos, citando Andreas Joachim Krell¹⁴⁴, defende que “não cabe, pois, negar mais a importância dos orçamentos públicos na efetivação desses direitos ditos sociais, pois, com relação a esses direitos, ‘o problema certamente está na formulação, implementação e manutenção das respectivas políticas públicas e na composição dos gastos nos orçamentos da União, dos estados e dos municípios’”.

¹⁴³ CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos Christopoulos. **Orçamento e efetivação dos direitos sociais**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado-RERE; n° 19- stembro/outubro/novembro 2009. Salvador – BA. ISSN 1981-1888. pág. 01.

¹⁴⁴ KRELL, Andréas Joachim. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha**. *Apud* CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos Christopoulos. *Op. Cit.* Pág. 05.

O autor afirma, porém, que a execução do orçamento público permanece um processo obscuro e antidemocrático, no qual faltam controles, transparência, eficiência e sobram instrumentos e disposições legais para conferir mais poder decisório ao Presidente da República e a órgãos administrativos.

Uma alternativa que surge para a racionalização do orçamento público, e efetividade de direitos sociais, como por exemplo, o direito a educação ou o direito a saúde, é o Orçamento Participativo – OP, em que os integrantes das comunidades em vários Municípios brasileiros são participantes no processo orçamentário, além do Governo.

A dúvida recorrente é sobre a vinculação das escolhas feitas no OP e a ação governamental de implementação destas, e a partir desta dúvida é que surge a hipótese que se pretende analisar neste trabalho acadêmico, ou seja, o OP viabiliza a solução de demandas por direitos sociais em regiões administrativas do Distrito Federal - DF, quando se verificam instrumentos institucionais de acompanhamento, fiscalização e cobrança por parte dos conselheiros e delegados do OPDF sobre a destinação de recursos públicos, licitações e contratos administrativos das obras e serviços de efetivação de prioridades orçamentárias.

Contudo, quando não existem estes instrumentos fiscalizatórios, ficando a cargo do ordenador de despesas (agente do Estado) a escolha de implementação ou não das prioridades decididas em plenárias do OPDF, então é ineficiente a participação popular na definição orçamentária pública, por ser, nesta hipótese, apenas um meio de legitimação do discurso do gestor público, eleito pelo sistema democrático representativo.

Esta prática também se torna inócua quando há uma ausência de instrumentos institucionais que permitam a sua existência nas diversas gestões administrativas, ou quando se trata apenas de programa partidarista, deixando de ser uma prática habitual na sociedade local independente da mudança gestacional.

Quanto maior o interesse do poder público em aumentar a eficiência e a eficácia na implementação dos diversos programas existentes no orçamento, mais importante se tornam os mecanismos de avaliação e fiscalização. Estes mecanismos devem existir em todas as etapas do processo, mas, sobretudo durante a execução orçamentária, assegurando que as reais necessidades dos cidadãos estejam nelas refletidas e que os compromissos assumidos durante a fase de elaboração sejam cumpridos.¹⁴⁵

¹⁴⁵ MILESKI, Hélio Saul. **Tribunal de Contas: evolução, natureza, funções e perspectivas futuras**. Revista Interesse Público. Belo Horizonte: Fórum, n. 45, p. 257-279, set./out. 2007.

Resta evidente a necessidade de mudança nos critérios de execução do orçamento público no ordenamento jurídico brasileiro. Isso porque, a população acaba sofrendo por não saber se aquilo que foi previsto e muitas vezes divulgado nos meios de comunicação será efetivamente feito pelos seus governos.

Portanto, a participação popular na elaboração orçamentária pode ser um instrumento eficiente na vinculação da execução das despesas com os programas e políticas públicas apontadas no projeto orçamentário anual, pois pressiona politicamente os governantes na observação das propostas orçamentárias, até porque a abertura da participação popular também incentiva a fiscalização e a implementação de meios de justificação das despesas, como por exemplo, os portais eletrônicos de transparência. De modo geral, o OP permite a participação de cidadãos não eleitos na elaboração e/ou alocação das finanças públicas.

CAPÍTULO 2: PROCESSOS DE TOMADA DE DECISÃO NA CONTEMPORANEIDADE

A sociedade brasileira, assim como boa parte das sociedades latino-americanas, após vários anos submetida a governos autoritários de origem militar, período durante o qual as desigualdades econômicas e sociais acentuaram-se consideravelmente, passou, a partir da década de 1980, por transformações políticas.

Neste contexto de transformações políticas para superação do autoritarismo, surge uma dúvida fundamental sobre qual processo de tomada de decisões possibilita conciliar liberdade e igualdade em uma sociedade pluralista, e desencantada com o sistema político representativo.

Como afirma Michael Walzer, em obra organizada por Chantal Mouffe, a democracia tradicional falhou na concretização de suas promessas de igualdade e participação cívica. O autor afirma que o sucesso da produção capitalista e as facilidades geradas para melhorar a vida do consumidor não estão “universalmente” disponíveis. Ao contrário, um grande número de pessoas está fora da economia de mercado, vivendo, precariamente, às suas margens.¹⁴⁶

Adorno e Horkheimer¹⁴⁷, fazendo uma crítica ao capitalismo industrial da segunda metade do século passado, que viabilizou a revolução tecnológica, grandes trustes, rádio, cinema e a televisão, escreveram o ensaio “Indústria Cultural: o esclarecimento como mistificação das massas”, e depois, em 1967, Adorno fez um resumo sobre a “Indústria Cultural”, que não se trata nem das massas, e nem das técnicas de comunicação como tais:

[...] mas do espírito que lhes é insuflado, a saber, a voz de seu senhor. A indústria cultural abusa da consideração com relação às massas para reiterar, firmar e reforçar a mentalidade destas, que ela toma como dada a priori e imutável.

A denominada “indústria cultural” encontra-se voltada única e exclusivamente para satisfação dos interesses comerciais dos detentores dos veículos de comunicação, que vêm a

¹⁴⁶ WALZER, Michael. **The civil society argument**. In: MOUFFE, Chantal (org.). **Dimensions of Radical Democracy: pluralism, citizenship, community**. 2ª impressão, Londres: Verso, 1995. P. 95.

¹⁴⁷ HORKHEIMER, Max; ADORNO, Theodor W. **A Indústria cultural: O esclarecimento como mistificação das massas**. In: **Dialética do esclarecimento: Fragmentos filosóficos**. Max Horkheimer & Theodor Adorno. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1991.

sociedade como um mercado de consumo dos produtos por eles impostos, dando origem a um processo de massificação da cultura.

Adorno e Horkheimer¹⁴⁸, afirmam que:

[...] na era das grandes corporações e das guerras mundiais, a mediação do processo social através das inúmeras mônadas mostra-se retrógrada. Os sujeitos da economia pulsional são expropriados psicologicamente e essa economia é gerida mais racionalmente pela própria sociedade. A decisão que o indivíduo deve tomar em cada situação não precisa mais resultar de uma dolorosa dialética interna da consciência moral, da autoconservação e das pulsões. Para as pessoas na esfera profissional, as decisões são tomadas pela hierarquia que vai das associações até a administração nacional; na esfera privada, pelo esquema da cultura de massa, que desapropria seus consumidores forçados de seus últimos impulsos internos.

A partir do conceito de indústria cultural, Adorno e Horkheimer procuram apresentar uma perspectiva dialética, decifrando as determinações objetivas do social, acompanhando o prisma marxiano de investigação da objetividade social das formas sociais da produção. Nesta dialética o universal – como sujeição social ou reificação – é imanente e presente objetivamente.

Jürgen Habermas também critica a política em sociedades modernas capitalistas, analisando o conceito de “crise”, em sua obra “A crise de legitimação do capitalismo tardio”, porém, opondo-se aos autores Adorno e Horkheimer, ele busca uma aproximação em relação ao pragmatismo e à teoria analítica da ciência, diferenciando-se da perspectiva dialética de recorte marxiano defendido por estes autores.

Habermas¹⁴⁹ afirma que:

Hoje nas ciências sociais é usado frequentemente um conceito teórico sistêmico de crise. Conforme esta perspectiva sistêmica, as crises surgem quando a estrutura de um sistema social permite menores possibilidades para resolver o problema do que são necessárias para a continua existência do sistema. Neste sentido, as crises são vistas como distúrbios persistentes da integração do sistema. Pode ser objetado contra a utilidade científico-social deste conceito, que ele não leva em conta as causas internas de uma sobrecarga “sistemática” das capacidades de controle, ou de uma impossibilidade de resolver “estruturalmente” os problemas de controle. As crises nos sistemas sociais não são produzidas através de mudanças acidentais no conjunto, mas através de imperativos sistêmicos inerentes estruturalmente, que são incompatíveis e não podem ser integrados hierarquicamente. Contradições estruturalmente inerentes podem naturalmente, serem identificadas apenas quando formos aptos a especificar estruturas importantes para a existência contínua. Tais estruturas essenciais precisam ser distinguidas de outros elementos sistêmicos, que

¹⁴⁸ HORKHEIMER, Max; ADORNO, Theodor W. **Dialética do esclarecimento: fragmentos filosóficos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1991. P. 190.

¹⁴⁹ HABERMAS, Jürgen. **A crise de legitimação no capitalismo tardio**. Tradução Vamireh Chacon. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1980. P. 13.

podem mudar sem o sistema perder sua identidade. A dificuldade de assim claramente determinar os limites e a persistência dos sistemas sociais na linguagem da teoria dos sistemas levanta dúvidas fundamentais sobre a utilidade e o conceito teórico-sistêmico de crise social.

Verifica-se na citada obra, que Habermas alerta que somente quando membros de uma sociedade experimentam alterações estruturais como sendo críticas para a existência contínua e sentem sua identidade social ameaçada, podemos falar em crise. Distúrbios de integração sistêmica só ameaçam a existência contínua até o ponto que a integração social esteve em jogo, isto é, quando os fundamentos consensuais das estruturas normativas forem tão danificados que a sociedade se torne anacrônica. Os estados de crise assumem a forma de uma desintegração das instituições sociais.¹⁵⁰

Habermas¹⁵¹ afirma que as ocorrências de crise devem sua objetividade ao fato que elas brotam de irresolvidos problemas de condução. Estes problemas de condução criam problemas secundários que afetam a consciência de um modo específico, precisamente daquele modo como ameaçar a integração social. Ele afirma que um conceito de crise concebido social-cientificamente precisa apreender a conexão entre “integração-sistema” e “integração social”, que derivam de diferentes tradições teóricas. A integração social está relacionada com os sistemas de instituições nos quais os sujeitos da palavra de ação estão socialmente relacionados. Os sistemas sociais são vistos aqui enquanto mundos vitais que estão simbolicamente estruturados. E, os sistemas de integração estão relacionados com os desempenhos condutivos específicos de um sistema auto-regulado. Os sistemas de integração tendo em vista os desempenhos condutivos específicos de um sistema auto-regulado. Os sistemas sociais, segundo Habermas, são considerados segundo o ponto de vista da sua capacidade de manter seus limites e suas existências contínua dominando a complexidade de uma circunstância inconstante.

Esta perspectiva sistêmica de crise, permite a distinção entre “modernização capitalista” e “democracia”, que, segundo Habermas, não existe um nexo automático entre estes dois fenômenos. Ele afirma¹⁵²:

[...] não existe um nexo automático entre modernização capitalista e democracia, entre crescimento econômico e liberdade política. Nos países onde não existem equivalentes suficientes para as condições culturais marginais da modernidade

¹⁵⁰ HABERMAS, Jürgen. *Op. Cit.* P. 14.

¹⁵¹ HABERMAS, Jürgen. *Op. Cit.* P. 15.

¹⁵² HABERMAS, Jürgen. **Passado como futuro**. Tradução Flávio Beno Siebeneichler; entrevistador Michael Haller. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1993. P. 85.

européia, sublinhadas acertadamente por Max Weber, entrelaçam-se a pobreza decorrente do crescimento capitalista, a destruição ecológica, a opressão política e a desapropriação cultural, num círculo negativo, cada vez mais desesperador. Um outro círculo vicioso instalou-se na política do desenvolvimento. As experiências com o fracasso de velhos programas de ajuda para o desenvolvimento forneceram razões e pretextos para a descrente disposição de exportar capital para os países em desenvolvimento. No entanto, basta contemplar as condições de vida bárbaras, onde a modernização não consegue propiciar bem-estar e nem liberdade.

[...] as utopias sociais, que retratam condições nas quais “fatigados e sobrecarregados” passam melhor, e o direito natural, que constrói condições nas quais os “humilhados e ofendidos” podem novamente levantar-se. Os progressos numa dessas dimensões não correspondem necessariamente aos da outra. A Índia oferece o grande exemplo de uma democracia de concorrência introduzida na amplidão de um subcontinente, a qual, no entanto, em nada contribui para eliminar as condições que causaram horror a Günter Grass em Calcutá. De outro lado, o conflito entorno do Kuwait nos traz à memória os emirados do Oriente Médio que prosperaram na base do petróleo, cuja economia moderna, porém, permanece atrelada a condições políticas do feudalismo. Até mesmo exemplos de um desenvolvimento capitalista bem-sucedido – Coréia do Sul ou Taiwan, logo mais a Tailândia e talvez as Filipinas – revelam que é extremamente difícil encontrar um caminho de desenvolvimento econômico sob condições democráticas.

Verifica-se que Habermas, ao analisar, sob uma perspectiva da teoria dos sistemas, o fenômeno da crise em sociedades capitalistas, parte do pressuposto dos “fundamentos consensuais”, isto é, para o autor o que garante a estabilidade do sistema social é o funcionamento das estruturas normativas que possibilitam um espaço de consenso.

A ideia de consenso é importante para o conceito de democracia em Habermas, porque, segundo este autor, a democracia se estabelece por meio das interações comunicativas dos cidadãos, que se dão por meio de práticas deliberativas decorrentes de um processo discursivo, as quais serão filtradas para a linguagem do direito e decididas pela política, daí o porquê, para Habermas, não existe umnexo automático entre modernização capitalista e democracia. Neste contexto é que se dá o resgate habermasiano do uso público da razão prática, em que os cidadãos, como sujeitos de direitos, participantes ativos da discussão política, não apenas tematizam, mas também decidem através dos canais institucionais os rumos da sociedade histórica.¹⁵³

O modelo deliberativista de Habermas, contudo, não tem por objeto a análise substancial da crise de representatividade política em sociedades capitalistas, como a brasileira, já que apenas limita-se aos espaços de formação de consensos políticos.

A efetiva participação do povo na vida pública não pode limitar-se apenas a formar as instituições representativas e os espaços deliberativos, pois, muitas vezes, não representam

¹⁵³ NETO, José Querino Tavares; SILVA, Juvência Borges. **Cidadania, movimentos sociais e democracia na realidade social e política brasileira**. In: NETO, José Querino Tavares; SILVA, Juvência Borges (orgs.). **Ações coletivas e construção da cidadania**. Curitiba: Juruá, 2013. P. 54.

a própria vontade da sociedade. É diante disso, que novas formas de participação devem ser utilizadas para expressar a vontade da sociedade, ou seja, de todos os cidadãos.¹⁵⁴

Conforme sustenta Moisés¹⁵⁵, o sistema político democrático brasileiro passou a ser posto em “xeque”, deslegitimando-se, progressivamente, perante a massa, em função do crescente descrédito que as políticas públicas implementadas são incapazes de superar:

O entusiasmo democrático dos primeiros tempos cede lugar ao desencanto, à apatia e até à hostilidade em face de distorções que, muitas vezes, envolvem políticos e instituições democráticas; isso é ainda mais grave quando, municiada pela livre circulação de informações que caracteriza o ambiente democrático, a opinião pública toma conhecimento de seguidas e continuadas práticas de corrupção envolvendo membros do governo, do parlamento e dos partidos.

David Held¹⁵⁶ defende que a crise do sistema político representativo, na conjuntura, é resultado de contradições estruturais entre o capitalismo e a própria democracia, porque o Estado adota, por um lado, decisões que sejam compatíveis com os interesses empresariais e que, ao mesmo tempo, pareçam neutras perante os demais interesses, de modo a manter um apoio eleitoral satisfatório ao governo.

Para exemplificar o que o autor sustenta, destaca-se a apuração da corrupção na Administração do Distrito Federal na gestão do Governo José Roberto Arruda (2007-2010), cuja a operação da Polícia Federal para a apuração dos vários crimes de corrupção e licitatórios foi alcunhada de “Caixa de Pandora”¹⁵⁷.

Trata-se de ação penal que tramita na 7ª (sétima) Vara Criminal da Circunscrição Judiciária de Brasília, e que visa apurar e responsabilizar penalmente condutas criminosas praticadas por ex-gestores do Distrito Federal que facilitaram procedimentos licitatórios e superfaturaram obras públicas em benefício de determinado grupo empresarial, sendo que um dos principais integrantes do grupo suspeito é o ex-Governador, que no último pleito eleitoral obteve um número considerável de eleitores adeptos à sua eleição, mas no curso da

¹⁵⁴ SILVA, Juvêncio Borges (coord). **Constituição, cidadania e a concretização dos direitos coletivos**. Curitiba: Juruá, 2015. P. 65.

¹⁵⁵ MOISÉS, J. A. **Os brasileiros e a democracia: bases sócio-políticas da legitimidade democrática**. São Paulo: Ática, 1995. P. 83.

¹⁵⁶ HELD, David. **Modelos de democracia**. Madrid: Alianza, 2001.

¹⁵⁷ A Operação Caixa de Pandora é uma ação da Polícia Federal brasileira deflagrada em 27 de novembro de 2009, com o apoio do informante Durval Barbosa e que alcançou grande repercussão no noticiário nacional no final de 2009, devido às graves acusações, documentadas amplamente por vídeos, que lançou sobre um bom número de políticos influentes do Distrito Federal, inclusive o então governador José Roberto Arruda (DEM-DF). A repercussão do caso criou o assim chamado “Mensalão do DEM”, mesmo os envolvidos não sendo necessariamente membros do partido político brasileiro “Democratas”.

campanha, para evitar que fosse declarado inelegível, desistiu da candidatura e apoiou outro candidato que conseguiu disputar o segundo turno com o candidato que foi eleito.

Davis Held¹⁵⁸ afirma que esse contexto político-econômico coloca o Estado em uma posição de permanente constrangimento no que tange à formulação de políticas públicas para a sociedade, deixando-o refém de uma série de pressões que o incapacita de atender às demandas sociais. Frente à consequente erosão da capacidade governista do Estado, tem-se como resultado um cenário de deslegitimação da própria democracia, que passa a figurar como regime político ineficiente aos olhos da população.

Boaventura de Sousa Santos¹⁵⁹ verifica a necessidade de fortalecimento dos mecanismos da democracia participativa para contrabalancear as injustiças decorrentes dessa crise da democracia representativa que em muito prejudica o real detentor do poder, isto é, o povo.

A democracia, portanto, é um processo dialético que a cada etapa de sua evolução incorpora novos conteúdos, enriquecendo-se de novos valores. Nesta perspectiva, a atual crise da democracia representativa irá determinar a construção de novas metodologias para o aperfeiçoamento do princípio democrático, a fim de que os processos decisórios estejam cada vez mais próximos da vontade popular.

2.1 Conexão entre dignidade da pessoa humana, soberania popular e direito à democracia participativa

Immanuel Kant¹⁶⁰, rompendo com as concepções transcendentais divinas da Idade Média, estabelece um conceito ontológico de dignidade da pessoa humana, superando o conceito teológico que faz derivar a moralidade de uma vontade divina infinitamente perfeita.

Com seus postulados éticos, ele abre a roupagem da dignidade, dando a ela contornos ligados a racionalidade, assim o ser humano poderia agir e interagir segundo sua vontade, seu entendimento e sua razão, partindo do ideário de que todos somos iguais e possuidores de ampla liberdade de escolha.

¹⁵⁸ HELD, David. *Op. Cit.*, 2001

¹⁵⁹ SANTOS, Boaventura de Sousa. *In: Revista Caros Amigos*, a. 7, n. 78. São Paulo, set. 2003. P. 34-38. Vide: SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-Modernidade**. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2001. P. 270/276.

¹⁶⁰ Conforme o verbete “Immanuel Kant” da Enciclopédia Britânica (ENCYCLOPEDIA Britannica. Chicago: Encyclopædia Britannica Inc., 2013.

Kant desenvolve o conceito de “boa vontade”, que não é boa por aquilo que promove ou realiza, mas tão somente pelo querer, isto é em si mesma, e, considerada em si mesma, deve ser avaliada em grau muito mais alto do que tudo o que por seu intermédio possa ser alcançado em proveito de qualquer inclinação.

Todos os homens têm já por si mesmos a mais forte e íntima inclinação para a felicidade, porque é exatamente nesta ideia que se reúnem numa soma todas as inclinações, ou seja, em um ser dotado de razão e vontade a verdadeira finalidade da natureza é o seu bem-estar, ou a sua felicidade.

Nesta perspectiva, conservar a própria vida é um dever, e é algo que toda a gente tem inclinação imediata.

Kant¹⁶¹ afirma que:

o Homem, e, duma maneira geral, todo o ser racional, existe como um fim em si mesmo, não simplesmente como meio para o uso arbitrário desta ou daquela vontade. [...] Os seres cuja existência depende, não em verdade da nossa vontade, mas da natureza, têm contudo, se são seres irracionais, apenas um valor relativo como meios e por isso se chamam coisas, ao passo que os seres racionais se chamam pessoas, porque a sua natureza os distingue já como fins em si mesmos, quer dizer, como algo que não pode ser empregado como simples meio e que, por conseguinte, limita nessa medida todo o arbítrio (e é um objeto de respeito).

Verifica-se que o filósofo observa que nada mais resta do que a conformidade a uma lei universal das ações em geral que possa servir de único princípio à vontade, isto é, a pessoa deve proceder sempre de maneira que possa querer também que a sua máxima se torne uma lei universal.

Kant foi um dos primeiros filósofos a universalizar a ideia de dignidade, vinculando-a à autonomia moral do homem, enquanto faculdade de determinar a si mesmo e agir em conformidade com a representação de certas leis.

Em sua obra “O discurso filosófico da modernidade”, Jürgen Habermas esclarece que Kant expressa o mundo moderno em um edifício de pensamentos, e questiona se o princípio da subjetividade e a estrutura de consciência de si que lhe é imanente são suficientes como fonte de orientações normativas, se bastam para fundar não apenas a ciência, a moral e

¹⁶¹ KANT, Immanuel. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes**. Tradução de Paulo Quintela. 1. ed. Lisboa: Edições 70, 2007, p. 68.

a arte, de um modo geral, mas ainda estabilizar a formação histórica que se desligou de todos os compromissos históricos.¹⁶²

Habermas ainda questiona se da subjetividade e da consciência de si podem obter-se critérios próprios ao mundo moderno e que, ao mesmo tempo, sirvam para se orientar nele; mas isso significa também que possam ser aptos para a crítica de uma modernidade em conflito com si mesma.

Habermas também destaca que o filósofo Hegel, ao criticar Kant, quer, ao mesmo tempo, encontrar a autocompreensão da modernidade de que naquele autor se exprime.

Hegel, ao criticar as posições filosóficas entre natureza e espírito, sensibilidade e entendimento, entendimento e razão, razão prática e razão teórica, juízo e imaginação, eu e não-eu, finito e infinito, saber e fé, pretende responder à crise que está na cisão da própria vida.¹⁶³

A filosofia hegeliana propõe romper com o modo inconsciente e apenas abstrato que propunha a filosofia kantiana, isto é, expõe-se como o pensamento que não pode permanecer enquanto tal, mas deve tornar-se ação.

Na perspectiva hegeliana, a dignidade humana efetiva-se como resultado de um longo processo histórico, e também os direitos que a garantem, incluindo aí os “direitos naturais”, e o próprio sujeito desses direitos.

Kant assevera que autonomia da vontade, entendida como a faculdade de determinar a si mesmo e agir em conformidade com a representação de certas Leis, é um atributo apenas encontrado nos seres racionais, constituindo assim, o alicerce da dignidade humana¹⁶⁴. Já para Hegel, a dignidade é uma qualidade a ser conquistada, o ser humano não nasce digno, mas torna-se digno a partir do momento em que assume a sua condição de cidadão¹⁶⁵.

Hegel, introduzindo a história em sua compreensão de dignidade humana, entende que esta se constrói e realiza-se mediante a relação com o outro. Enquanto para Kant o respeito à autonomia de um pode resultar na limitação dos demais, caracterizando uma valorização do individual; para Hegel, o reconhecimento de um outro igualmente digno somente pode-se compreender mediante a consideração de uma coletividade construída no âmbito das relações. Sob o prisma meramente ontológico, ou religioso, a dignidade não serve de parâmetro para demarcar concretamente as questões éticas atuais que envolvem a vida

¹⁶² HABERMAS, Jürgen. **O discurso filosófico da modernidade**. Tradução Luiz Sérgio Repa, Rodney Nascimento. São Paulo – SP: Martins Fontes, 2000. P. 30.

¹⁶³ HABERMAS, Jürgen. *Op. Cit.* P. 32.

¹⁶⁴ KANT, Immanuel. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes**. Madri: Tecnos, 1989.

¹⁶⁵ HEGEL, G. **Lições Sobre a Filosofia da História Universal**. Madri, Filosofia do Direito. México, 1985

humana. Ela necessita ser descentralizada do indivíduo e colocada na base das relações e no desenvolvimento histórico humano.¹⁶⁶

Verifica-se que, para Hegel ser livre é ser sujeito, assim como ser sujeito é ser livre, uma vez que o sujeito não possui a liberdade, ele é liberdade. Entretanto, a liberdade efetivamente manifestada ocorre na intersujeitividade, na comunidade ética de sujeitos que reconhecem o outro. O sujeito hegeliano, portanto, não enxerga apenas seu eu singular, mas também um eu universal, atribuindo ao outro a mesma atividade livre que atribui a si mesmo. O conceito de vontade livre não é o de uma vontade isolada, mas sim o de uma vontade, que, unificada sob a lei da liberdade, é de todos aqueles que gozam do direito. Assim, apenas por um longo processo, o Espírito alcança a forma plena da liberdade. Este processo é a História, que, em sua essência, é o progresso na consciência da liberdade.¹⁶⁷

Ingo Wolfgang defende que o homem não pode ser tratado como um fim em si mesmo, um mero objeto, no qual se coloca uma taxaço.

O ser transcende barreiras de determinismos prévios, é detentor do livre arbítrio podendo criar, recriar e modelar a sua vida segundo suas vontades, de acordo com Wolfgang a dignidade humana pode ser considerada¹⁶⁸:

a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.

Segundo Pietro Alarcón de Jesús, a tendência dos ensinamentos constitucionais é no sentido de reconhecer e valorizar o ser humano como a base e o topo do direito.¹⁶⁹

Portanto, para proteger a pessoa em sua dignidade faz-se necessário ampliar o conceito desse valor e promover a emancipação da sociedade, mais um passo da raça humana no sentido de distribuir de forma equânime o que, pelo trabalho de todos, foi e é conquistado.

¹⁶⁶ ALMEIDA, Silvana Colombo de. **Anais do seminário dos estudantes de pós-graduação em filosofia da UFSCar**. 10ª ed. 2014. ISSN (digital) 2358-7334.

¹⁶⁷ HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **A Razão na história: uma introdução geral à filosofia da história**. Tradução de Beatriz Sidou. -- 2. ed. --São Paulo: Centauro, 2001. P. 22.

¹⁶⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais**, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 4ª Edição, pág. 60.

¹⁶⁹ JESÚS, Pietro Alarcón de. **Patrimônio Genético Humano: e Sua Proteção na Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Método, 2004, p. 244-256.

Na conjuntura política da sociedade brasileira, não é possível haver reconhecimento da dignidade da pessoa humana em uma filosofia racional kantiana que prioriza o individualismo, porque somente no reconhecimento do “outro” é possível efetivar o ideal de soberania popular, e isso é um processo que se constrói em democracia participativa.

O parágrafo único do artigo 1º da Constituição da República brasileira¹⁷⁰ é a base para a hipótese analisada neste trabalho que se trata da tomada de decisões por cidadãos no processo do Orçamento Participativo do Distrito Federal – OPDF, que também indaga sobre a possibilidade de novos caminhos que levem à participação mais efetiva dos cidadãos, na condução do processo sempre em construção da democracia, já que, incorporando os princípios que foram sendo sedimentados pela trajetória dos direitos fundamentais, dentre eles a “dignidade da pessoa humana” (art. 1º, inc. III, da Constituição brasileira), esse dispositivo constitucional contém o comando para a implementação de um modelo de democracia que não é exclusivamente representativo.

Sobre “soberania popular” e exclusão social, Friedrich Müller¹⁷¹ tem uma contribuição significativa, pois, ele fala em discriminação de parcelas consideráveis da população, a quem é permitida a presença física no território nacional, embora elas sejam excluídas dos sistemas prestacionais econômicos, jurídicos, políticos, educacionais, médicos e dos sistemas de treinamento.

Müller sustenta que é uma grande leva de marginalizados que não existe apenas nos países “periféricos”, mas também no Estados Unidos, França, Alemanha e outros países “ricos”. A marginalização leva a uma reação em cadeia de exclusões, cuja consequência é o rebaixamento do status econômico, a depravação cultural e a apatia associada à pobreza política.

Friedrich Müller¹⁷² afirma:

Conforme ensina a experiência, as distorções no campo do Estado de Direito assumem aqui proporções estarrecedoras: por um lado se recorre à maior parte da população, por outro lado não se investe essa parte da população de direitos; por um lado a maior parte da população é “integrada” na condição de obrigada, acusada, demandada, por outro lado ela não é integrada na condição de demandante, de titular de direitos. Os direitos fundamentais não estão positivamente à disposição dos indivíduos e dos grupos excluídos, mas os direitos fundamentais e humanos destes são violados (de forma repressiva e de outras

¹⁷⁰ Ar1º [...] Parágrafo único - Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB)..

¹⁷¹ MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo? A questão fundamental da democracia**. Tradução Peter Naumann, revisão da tradução Paulo Bonavides. 4ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. P. 91.

¹⁷² MÜLLER, Friedrich. *Op. Cit.* P. 76/77.

formas). Normas constitucionais manifestam-se para eles “quase só nos seus efeitos limitadores da liberdade”, seus direitos de participação política aparecem – diante do pano de fundo a sua depravação – preponderantemente só no papel, assim como também o acesso aos tribunais e à proteção jurídica. A constituição não pode impor o código direito/não-direito diante do metacódigo; ela fracassa na tarefa de acoplar de forma confiável o direito, a política e a sociedade. Os superintegrados dispõem exclusivamente da constituição; a inconstitucionalidade ou contrariedade ao direito da sua ação ou da ação dos “seus” políticos, peritos, milicianos não se torna objeto de procedimentos jurídicos normalizados e com isso nem se torna tema no sentido forte desse termo. O código jurídico está subordinado [untersteht] ao código político, o direito está subordinado à economia, o Estado está subordinado à atividade econômica – com as consequências já insinuadas para os economicamente fracos, que quer dizer, para a maior parte da população. Então já não admira mais que a reivindicação de direitos de cidadania por parte de subcidadãos excluídos, subintegrados, seja “identificada constantemente como subversão”.

A conjugação dos direitos humanos (princípio da dignidade da pessoa humana) com o princípio da soberania popular possibilita a formulação do direito à participação, como expressão fundamental da autonomia política.

Habermas¹⁷³, em sua obra “Consciência moral e agir comunicativo”, procura justificar a conexão interna existente entre direitos humanos e soberania popular de maneira diferente da justificação de Kant e Rousseau, pois, segundo Habermas, ambos concebem a noção de soberania como a unificação prática da razão e da vontade soberana, de tal modo que a ideia de direitos humanos e o princípio da soberania popular interpretam-se mutuamente. No entanto, Kant se distancia de Rousseau, na medida em que obtém o princípio universal do Direito mediante a aplicação a priori do princípio moral do “imperativo categórico”. Rousseau fornece à ideia de autolegislação uma interpretação mais ética que moral. A soberania popular em Rousseau é concebida por meio do pacto ou contrato social, mediante o qual os indivíduos se tornam cidadãos com elevado senso ético, voltados para o bem comum.

Habermas sustenta que a conexão interna entre direitos humanos e soberania popular reside no conteúdo normativo de um modo de exercício da autonomia política, que não é assegurado apenas por leis formais e abstratas, isto é, a força legitimadora de um processo discursivo de tomada de decisões e de vontade conta com a ação de forças ilocucionárias vinculantes. O uso da linguagem voltado para o entendimento produz posições convincentes, através da busca do melhor argumento, capaz de levar os indivíduos a aquiescerem sem coerção.

¹⁷³ HABERMAS, Jürgen. **Consciência moral e agir comunicativo**. Tradução Guido A. de Almeida. Rio de Janeiro: Editora Tempo Brasileiro, 1989. P. 67.

Esta teoria deliberativa de Habermas, contudo, não traz respostas para o problema formulado por Friedrich Müller sobre a exclusão social, porque a democracia deliberativa apenas preocupa-se com os espaços de deliberação social, e não com a realidade de cada um dos interlocutores. E, conseqüentemente, o “melhor discurso” nem sempre representa democraticamente as contingências de uma comunidade, principalmente em sociedades complexas e pluralistas, como a brasileira.

Portanto, Habermas critica a metafísica racional de Kant, contudo, na sua “teoria do agir comunicativo” ainda está atrelado ao “eu” da racionalidade kantiana, mas, agora ressalta a construção de espaços para manifestações linguísticas dos vários “eus” que possam existir, e a formação de um consenso, pelo “melhor discurso”.

2.2 Democracias complexas e diversidade de contingências

A participação social tem sido salientada nas últimas décadas como elemento importante na consolidação da democratização das políticas públicas no Brasil.

Compreendida neste trabalho como um movimento intencional de sujeitos interessados, tendo como objeto central recursos disponibilizados nos espaços públicos, e que supõe a construção de relações comunicativas em prol do bem comum, da equidade e da justiça social, principalmente na alocação de recursos públicos em obras e serviços sociais em comunidades do Distrito Federal.

Ressalta-se que não se trata de um espaço deliberativo para a formação de um consenso sobre o melhor discurso, mas sim um processo em que vários integrantes de comunidades em regiões administrativas do DF, dentre eles as lideranças comunitárias, conselhos de bairros, representantes de associações civis e ONGs, etc., discutem contingências locais e alocações de recursos públicos para resolução destas, discutindo inclusive a autorregulação do processo participativo.

Chantal Mouffe¹⁷⁴, opondo-se ao consenso que a teoria do agir comunicativo de Habermas objetiva, questiona sobre qual de fato é o modelo de democracia em sociedades contemporâneas e complexas, isto é, ela questiona sobre o que é uma sociedade democrática, se é uma sociedade pacificada e harmoniosa onde as divergências básicas foram superadas e onde se estabeleceu um consenso imposto a partir de uma interpretação única dos valores, ou

¹⁷⁴ MOUFFE, Chantal. **O regresso do político**. Lisboa: Gradiva, 1996. *Et*, MOUFFE, Chantal. **Cidadania, democracia e a questão do pluralismo**. Política & Sociedade. Florianópolis, n. 3, p.11-26, out.2003.

se é uma sociedade com uma esfera pública vibrante onde muitas visões conflitantes podem se expressar e onde há uma possibilidade de escolha entre projetos alternativos legítimos.

Mouffe¹⁷⁵ defende que é um equívoco acreditar que uma “boa sociedade” é aquela na qual os antagonismos foram erradicados e onde o modelo adversarial de política se tornou obsoleto.

Para Chantal Mouffe, a crise da democracia liberal se deve à redução do político a uma atividade instrumental, isto é, o esvaziamento do sentido do político decorreu da limitação da democracia a um mero conjunto de procedimentos neutros, da transformação dos cidadãos em consumidores políticos, e da insistência liberal em uma suposta “neutralidade” do Estado.¹⁷⁶

Na perspectiva democrática defendida por Chantal Mouffe¹⁷⁷, a elaboração de uma cidadania democrática é crucial para aquilo que ela chama de “democracia radical”, ou seja, é imperioso reafirmar a visão de cidadania com “um sistema de direitos constitucionalmente garantidos a todos os membros da comunidade política”, e direitos que devem ser “não apenas políticos, mas também sociais”, de modo a restabelecer a ligação entre cidadania política e social, uma contribuição da social democracia que o neoliberalismo refuta.

Para Mouffe o objetivo da democracia radical e plural “não é criar um tipo completamente novo de sociedade, mas usar os recursos simbólicos da tradição democrática liberal para lutar contra relações de subordinação”.¹⁷⁸

A proposta de Chantal Mouffe, então, consiste na radicalização dos princípios ético-políticos da democracia moderna, a saber, a ideia de liberdade e igualdade para todos. Um projeto que deve ser encarado não “como uma ruptura com as ideias da democracia moderna, mas como a realização desses ideais”.¹⁷⁹

Chantal Mouffe critica o pensamento democrático contemporâneo marcado por uma concepção política racionalista, universalista e individualista, cuja principal fraqueza é manter-se cego à especificidade do político na sua dimensão de conflito/decisão e não poder apreender o papel construtivo do antagonismo na vida social. Em face disso, a democracia

¹⁷⁵ MOUFFE, Chantal. **Cidadania, democracia e a questão do pluralismo**. Política & Sociedade. Florianópolis, n. 3, p.11, out.2003.

¹⁷⁶ MOUFFE, Chantal. **Radical democracy or liberal democracy?** In: TREND, David. **Radical Democracy: Identity, citizenship, and the State**. New York: Routledge, 1996. P. 19/26.

¹⁷⁷ MOUFFE, Chantal. **Dimensions of Radical Democracy: pluralismo, citizenship, community**. 2ª impressão. Londres: Verso, 1995. P. 3.

¹⁷⁸ MOUFFE, Chantal. **Radical democracy or liberal democracy?** Op. Cit. P. 20.

¹⁷⁹ MOUFFE, Chantal. **Democracy – Radical and Plural**. CDS Bulletin – Center for the Study of Democracy, v. 9, n. 1, p. 10, Inverno 2001-2002.

radical refuta a ideia de que a noção de antagonismo poderia ser dispensada, e assevera que uma tal ideia representa um risco à própria democracia, uma vez que nos deixa desprevenidos perante a manifestação de antagonismos não reconhecidos.

No ensaio “Democracia, cidadania e a questão do pluralismo”, Chantal Mouffe¹⁸⁰ afirma:

O argumento central que buscarei sustentar neste ensaio é que o tipo de teoria política democrática dominante atualmente não pode nos ajudar a entender a importância do dissenso numa sociedade democrática. Ela é incapaz de captar as diferentes formas de antagonismos que emergem em nosso mundo globalizado, pós-guerra fria, e de enfrentar um tipo de política democrática que poderia dar conta deles. Isto porque considero que é necessário desenvolver um novo modelo, ao qual denomino “pluralismo agonístico” e sobre o qual gostaria de apresentar algumas reflexões.

Ao analisar a crítica da democracia liberal de Carl Schmitt, Chantal Mouffe destaca “o papel central da relação amigo/inimigo em política” e nos torna conscientes “da dimensão do político que está ligada à existência de um elemento de hostilidade entre os seres humanos”¹⁸¹. Ela assevera que Carl Schmitt já advertia “acerca da incapacidade do pensamento liberal de pensar em termos políticos e do redirecionamento do político para os discursos econômico, moral e jurídico”¹⁸².

O aspecto central do debate entre Schmitt e Chantal Mouffe é, então, a indagação acerca da possibilidade de estabelecimento de consenso em um ambiente democrático e liberal, tangenciando a questão do pluralismo e de como poderia o liberalismo coexistir com a democracia. Mouffe, conclui, que o pensamento liberal é “cego” para o político, que o individualismo liberal não entende “a formação das identidades coletivas” e, acima de tudo, que “o político em sua dimensão antagônica não desaparecerá simplesmente por sua negação” e que “uma tal negação conduzida à importância” da própria democracia, como vem acontecendo na “sua inabilidade para compreender a natureza e as causas dos novos fenômenos do populismo de extrema-direita”¹⁸³.

¹⁸⁰ MOUFFE, Chantal. **Democracia, cidadania e a questão do pluralismo**. Política e sociedade, Florianópolis, n. 3, out. 2003, p. 11-26.

¹⁸¹ MOUFFE, Chantal. **O regresso do político**. *Op. Cit.* P. 13.

¹⁸² MOUFFE, Chantal. **Politics and Passions: The stakes of democracy**. Londres: Centre for the Study of Democracy, 2002. P. 2/3.

¹⁸³ MOUFFE, Chantal. **Politics and Passions: The stakes of democracy**. Londres: Centre for the Study of Democracy, 2002. P. 5.

Mouffe defende que a democracia deve permitir a abertura, o reconhecimento da contingência, a aceitação de que os sentidos são plurais, irreduzíveis a uma única possibilidade significativa, eis a proposta da “democracia radical”¹⁸⁴.

A partir do entendimento, segundo o qual o “adversário” não é um “competidor”, como defende o liberalismo, mas deve ser entendido como “o oponente com quem se divide uma lealdade comum aos princípios democráticos de liberdade e igualdade para todos, enquanto discordam a respeito de sua interpretação”¹⁸⁵, Chantal Mouffe desenvolve a proposta de um pluralismo agonístico, que é uma tentativa de enfrentar os assuntos que o modelo democrático deliberativo e o modelo agregativo, com seus sistemas racionalista e individualista não conseguiram solucionar, em que a principal tarefa da política democrática não é eliminar as paixões à esfera privada e estabelecer um consenso racional na esfera pública; mais do que isso, é domesticar as paixões e mobilizá-las para os fins democráticos, bem como criar formas coletivas de identificação ao redor de objetivos democráticos.

Chantal Mouffe¹⁸⁶ afirma que:

As conseqüências das teses acima mencionadas para a política democrática são de longo alcance. Elas nos provêm um terreno teórico necessário para formular um modelo alternativo de democracia, mais apropriado às tarefas que nos confrontam hoje e que chamei de “pluralismo agonístico”.

Para esclarecer as bases desta visão alternativa, proponho uma distinção entre “o político” e “política”. Por “político” refiro-me à dimensão do antagonismo que é inerente a todas as sociedades humanas, antagonismo que pode assumir formas muito diferentes e emergir em relações sociais diversas. “Política”, por outro lado, refere-se ao conjunto de práticas, discursos e instituições que procuram estabelecer uma certa ordem e organizar a coexistência humana em condições que são sempre potencialmente conflituosas, porque afetadas pela dimensão do “político”.

Mouffe sustenta que é apenas quando admitimos esta dimensão do “político” e entendemos que “política” consiste em domar a hostilidade e tentar neutralizar o antagonismo que existe nas relações humanas, que podemos posicionar a questão fundamental para a política democrática.

Em face disso, para Chantal Mouffe, a questão fundamental não é alcançar um consenso racional, onde não existiriam exclusões, e conseqüentemente, um “eles”, que significaria a própria destruição do conceito de “nós”. Pelo contrário, a democracia moderna

¹⁸⁴ KOZICKI, Katya. **A política na perspectiva da filosofia da diferença**. In: OLIVEIRA, Manfredo; AGUIAR, Odílio Alves; SAHD, Luiz Felipe Neto de Andrade e Silva (Orgs.). **Filosofia política contemporânea**. Rio de Janeiro: Vozes, 2003. P. 142.

¹⁸⁵ MOUFFE, Chantal. **Politics and Passions: The stakes of democracy**. *Op. Cit.* P. 8/9.

¹⁸⁶ MOUFFE, Chantal. **Democracia, cidadania e a questão do pluralismo**. Política e sociedade, Florianópolis, n. 3, out. 2003, p. 15.

deve reconhecer e legitimizar a existência dos conflitos e criar mecanismos capazes de garantir que os “outros” sejam vistos como “adversários” e não “inimigos”. Nesta perspectiva, os conflitos, ao invés de tomarem formas antagônicas, de “lutas entre inimigos”, serão “agonísticos”, com “lutas entre adversários”. O objetivo da democracia política, para Mouffe, será, portanto, transformar o potencial antagonismo em agonismo.¹⁸⁷

É nesta perspectiva de Chantal Mouffe de diálogo plural e agonístico que, neste trabalho acadêmico, tenta-se entender o processo de tomada de decisões no Orçamento Participativo do Distrito Federal – OPDF.

Fedozzi argumenta, em artigo científico, que o Orçamento Participativo – OP é importante no cenário político brasileiro, pois, ao longo de anos, a prática orçamentária não era levada a sério, isto é, o orçamento público, no cenário da política da sociedade brasileira, foi discutido e planejado enquanto um instrumento das práticas patrimonialistas, corriqueiras na gestão do Estado. Verifica-se uma dualidade entre o que está orçado no papel e aquilo que é implementado de fato, até porque o orçamento público sempre foi “um instrumento privilegiado de acesso clientelístico aos recursos públicos através de processos de “barganha” – seja como troca de favores entre os próprios poderes do Estado, seja como distribuição de recursos mediante critérios particularistas decorrentes de interesses pessoais ou privados”.¹⁸⁸

Para Fedozzi¹⁸⁹, este tipo de prática baseada em regras pessoais dificultam a consolidação e a consumação da cidadania enquanto um valor democrático. Desta forma, a discussão sobre os orçamentos com segmentos excluídos da sociedade civil, pode ser considerada como um avanço democrático, um processo inclusivo e legítimo, ou seja, o OP ocupa uma posição importante no sistema decisório da gestão, em face disso a sua idealização, aceitação e implementação tornam-se um desafio constante.

Portanto, o processo de tomada de decisões no OP corrobora aquilo que Chantal Mouffe defende no modelo de “democracia radical”, porque possibilita a existência de identidades coletivas para a viabilidade de projetos de política orçamentária (essencial para as contingências de políticas públicas, como por exemplo, sistema público de saúde, mobilidade social, sistema público de educação, saneamento básico, urbanização, etc.), tratando-se de uma cidadania como “ação coletiva”, já que funciona em uma estrutura de conselhos ou assembleias realizadas nas comunidades de várias regiões administrativas do Distrito Federal,

¹⁸⁷ MOUFFE, Chantal. **Politics and Passions**. *Op. Cit.* P. 8/9.

¹⁸⁸ FEDOZZI, Luciano. **Participação nos Governos Locais do Brasil Contemporâneo**. In: Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães - FLEM VIII: **Gestão Pública e Participação**. Salvador: FLEM, 2005. P. 144.

¹⁸⁹ FEDOZZI, Luciano. *Op. Cit.* P. 145.

o que fortifica a concepção de cidadania baseada na permanente e regular participação em atividades políticas que, dada a contingência e a relatividade de todo o sentido ou identidade das sociedades contemporâneas, não pode admitir o “estabelecimento de uma fundação única ou de um único centro para funcionar como base de coesão social”¹⁹⁰, até porque, verificar-se-á nos próximos capítulos, que existem vários modelos de OP que respeitam as peculiaridades econômico-financeiras, políticas, culturais, etc., de cada Município que adota esta política orçamentária.

2.3 Crise ética do sistema democrático representativo no Brasil

As manifestações populares que ocorreram no Brasil durante os meses de junho e julho de 2013, e a crise ética na conjuntura da presidência da Câmara dos Deputados, além do procedimento de impeachment da Presidente da República na gestão Dilma Rousseff, demonstram a necessidade de substanciais mudanças no sistema político vigente, o que pode abrir a possibilidade de robustecer e inovar os instrumento de democracia participativa para recuperar a legitimidade democrática das principais decisões políticas.

As manifestações de 2013 na sociedade brasileira apresentaram peculiaridades que a distinguiram de movimentos sociais tradicionais, porque se notou a mobilização por meio das chamadas “redes sociais”, recurso tecnológico indisponível em manifestações de décadas passadas, o que contraria alguns entendimentos formulados por Adorno e Horkheimer na formulação daquilo que estes autores chamam “indústria cultural”¹⁹¹, ou seja, a tecnologia do “mercado de consumo da informação” foi utilizada para a manifestação social.

Outras peculiaridades devem ser destacadas, como por exemplo, despolitização “político-partidária” das reivindicações, isto é, os manifestantes demonstraram politização no pensar e agir, mas sem a tradicional intervenção das “bandeiras político-partidárias”, tão intensas nas manifestações pretéritas; os movimentos foram pulverizados pela diversidade temática de pautas e que se traduziu na inexistência de lideranças consolidadas, fator inclusive de que o Governo se valeu para justificar a dificuldade de diálogo com a população; verificou-se ainda manipulação e distorção de fatos pelo governo, mídia e movimentos, isto é, como

¹⁹⁰ KOZICKI, Katya. *Op. Cit.* P. 143.

¹⁹¹ HORKHEIMER, Max; ADORNO, Theodor W. **A Indústria cultural: O esclarecimento como mistificação das massas.** In: **Dialética do esclarecimento: Fragmentos filosóficos.** Max Horkheimer & Theodor Adorno. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1991

Márlon Reis¹⁹² argumenta, de um lado os representantes dos poderes constituídos em uma zona de conforto, sem abrir espaço para um diálogo, limitando-se a decisões que ora se excediam na repressão ora se excediam na leniência, sempre sem a capacidade de ouvir a população e os integrantes das manifestações; de outro lado, os integrantes das manifestações de rua não foram necessariamente as lideranças ideológicas de tais movimentos, pois, embora houvesse a dificuldade de identificar tais lideranças, verificou-se a existência de muitas pessoas oportunistas que se “infiltraram” nas manifestações com interesses escusos, e muitos destes utilizaram-se de injustificada e desmedida violência contra pessoas e contra patrimônio público e privado com finalidades que, se ainda não estão claras, revelaram certa deturpação dos objetivos, no geral, reivindicados. A mídia, por sua vez, demonstrou-se perplexa, e muita dificuldade ao se deparar com uma situação extremamente peculiar na conjuntura pós-redemocratização, ao aparentar certa hesitação na cobertura dos fatos e levando em consideração o trabalho até então desenvolvido em temas análogos, não foram poucos os jornalistas e emissoras de televisão hostilizados pelos manifestantes.¹⁹³

2.3.1 Desvio de recursos públicos no processo do “mensalão”

Na conjuntura política da sociedade brasileira, verifica-se que os legisladores enfrentam algumas dificuldades na garantia da função legislativa. Isso se deve a diversos fatores, como a crescente tecnicidade dos projetos, demora e burocracia excessiva dos processos legiferantes, quando é necessário agir imediatamente, também se deve às resistências dos parlamentares em adotarem medidas úteis, porém impopulares, além das divisões políticas e ausência de maioria, que tornam cada decisão o resultado de compromissos laboriosamente negociados.¹⁹⁴

O desenvolvimento da iniciativa do executivo, ampliação de suas competências e a adoção de regulamentos nas matérias reservadas à lei, ou seja, adoção de medidas provisórias, conseqüentemente, foram instrumentos inseridos no sistema político para remediar a crise de

¹⁹² REIS, Márlon. **O gigante acordou: Manifestações, ficha limpa e reforma política**. Rio de Janeiro: LeYa, 2013. P. 26/42.

¹⁹³ BARBOSA FILHO, Roberto Inácio; CAETANO DO NASCIMENTO, Marcos Henrique. **Educação em direitos: Uma conquista da democracia participativa**. In: BORGES SILVA, Juvêncio; LEHFELD Lucas de Souza (coord.). **Constituição, cidadania e a concretização dos direitos**. Curitiba: Juruá Editora, 2015. P. 72/73

¹⁹⁴ BURDEAU, Georges. **Traité de science politique**. Paris: LGDJ, 1974, v. 8, p. 554.

eficiência do legislativo, porém, isto tem permitido uma maior intervenção do executivo em matéria de legislação.¹⁹⁵

Na sociedade brasileira, portanto, existe uma função legislativa do Poder Público que enfrenta diversas intervenções da função executiva, seja por meio de edições excessivas de medidas provisórias por esta função, o que de certa forma controla a agenda do Congresso Nacional, seja pelo jogo de influência na nomeação ministerial, ou corrupção moral e ética direta dos senadores e deputados; sofre ainda com um executivo que está mais preocupado com a implementação de políticas secundárias, voltadas para a intervenção do Estado no domínio econômico-financeiro, que beneficiam grandes blocos empresariais, não implementando políticas primárias como as garantidas na Constituição, tidas por Direitos Sociais, ou Garantias Fundamentais, como saúde e educação.

Ante a ausência de Estado (Executivo) na implementação de políticas públicas essenciais, a sociedade brasileira remedia os diversos problemas advindos desta ausência, por meio da intervenção da função judicial, o que não resolve efetivamente o problema, até porque, ele é complexo, e prescinde de solução complexa.

Não existe no Brasil uma efetividade satisfatória do texto constitucional, a sociedade enfrenta uma crise de representação política, na medida em que muitos projetos e programas sociais não são efetivados.

Verifica-se que a Constituição brasileira determina princípios administrativos complexos e subjetivos para os agentes políticos da Administração Pública – princípio da moralidade e impessoalidade, por exemplo – porém, a corrupção no sistema político representativo brasileiro atingiu um estágio “institucional”, haja vista a estrutura da corrupção dos ocupantes de cargos políticos no governo Luís Inácio Lula da Silva, alcunhada de “mensalão”.

Os fatos criminosos oriundos dessa organização corrupta da política brasileira, denominada “mensalão”, foram apurados pelo Supremo Tribunal Federal – STF, que ao receber a denúncia do Ministério Público, transcreve os seguintes trechos em acórdão¹⁹⁶:

[...] CAPÍTULO II DA DENÚNCIA. IMPUTAÇÃO DO CRIME DE FORMAÇÃO DE QUADRILHA OU BANDO (ARTIGO 288 DO CP). CIRCUNSTÂNCIAS DE TEMPO, MODO E LUGAR DO CRIME

¹⁹⁵ MORTATI, Costantino. *Istituzioni di diritto pubblico*. Padova: Cedam, 1969, v. 2, p. 629.

¹⁹⁶ **Inq 2245/MG**. Relator: Min. JOAQUIM BARBOSA. Tribunal Pleno. DJ 09-11-2007; PP-38; VOL. 2298-01; Pg. 1.

ADEQUADAMENTE DESCRITAS. ELEMENTO SUBJETIVO ESPECIAL DO CRIME DEVIDAMENTE INDICADO. ESTABILIDADE DA SUPOSTA ORGANIZAÇÃO CRIMINOSA CONSTATADA. COMUNHÃO DE DESÍGNIOS DEMONSTRADA NA INICIAL. TIPICIDADE, EM TESE, DAS CONDUTAS NARRADAS. INDIVIDUALIZAÇÃO DAS CONDUTAS. EXISTENTES SUFICIENTES INDÍCIOS DE AUTORIA E MATERIALIDADE. DENÚNCIA RECEBIDA.

[...] “CAPÍTULO III DA DENÚNCIA. SUBITEM III.1. CORRUPÇÃO ATIVA E PASSIVA. SUPOSTAS IRREGULARIDADES NA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE PUBLICIDADE. PRESENTE A JUSTA CAUSA PARA A PROPOSITURA DA AÇÃO PENAL. [...]

A peça acusatória (ação penal pública) do Ministério Público Federal – MPF, conforme consta na citada decisão do STF, descreveu a prática, em tese, do crime de formação de quadrilha pelos acusados (dentre eles encontram-se membros políticos das funções legislativa e executiva do Poder Público), narrando todos os elementos necessários à conformação típica das condutas.

A associação criminosa formou-se em meados do ano de 2002, quando já estava delineada a vitória eleitoral do partido político a que pertencem os supostos mentores dos demais crimes narrados pelo Ministério Público Federal.

Cabe ressaltar que a suposta “quadrilha” teria funcionado a partir do início do ano de 2003, quando os crimes para os quais ela em tese se formou teriam começado a ser praticados, sendo que estão descritos na denúncia tanto o elemento subjetivo especial do tipo (finalidade de cometer delitos) como o elemento “estabilidade da associação”.

A decisão do STF, que acolhe a denuncia, descreve sucintamente que a dinâmica dos fatos se protraí no tempo, começando em meados de 2002 e tendo seu fim com o depoimento de um dos acusados, em 2005.

Foram realizadas inúmeras reuniões nas quais, aparentemente, decidiu-se o modo como se dariam os repasses das vultosas quantias em espécie, quais seriam os beneficiários, os valores a serem transferidos a cada um, além da fixação de um cronograma para os repasses, cuja execução premeditadamente se protraía no tempo.

Os autos do Inquérito revelam a presença de indícios de que os acusados, agentes políticos, no afã de garantirem a continuidade do projeto político da agremiação partidária a que pertencem ou pertenciam, teriam engendrado um esquema de desvio de recursos de órgãos públicos e de empresas estatais, com a finalidade de utilizar esses recursos na “compra” de apoio político de outras agremiações partidárias, bem como para o financiamento futuro e pretérito das suas campanhas eleitorais.

A denúncia do Ministério Público descreve ainda o mecanismo de “lavagem de capitais”, permitindo que se realizassem, nas dependências de agências da instituição (São Paulo, Minas Gerais, Brasília e Rio de Janeiro), as operações de saque de vultosas quantias em pecúnia, sem registro contábil, operacionalizadas por meio de mecanismos tendentes a dissimular os verdadeiros destinatários finais dos recursos.

Verifica-se que um dos acusados das práticas criminosas ocupava a Presidência da Câmara dos Deputados, no momento em que os fatos ocorreram, e os elementos indiciários constantes do Inquérito, dos quais se extrai a informação de que ele teria recebido quantia proveniente da empresa administrada por outro acusado, constituem indícios idôneos de materialidade e autoria do delito de corrupção passiva.

A ação penal foi julgada parcialmente procedente pelo Supremo Tribunal Federal – STF, reconhecendo-se a estrutura da corrupção do sistema político representativo brasileiro, e alguns ex-agentes políticos integrantes da Câmara dos Deputados foram condenados.

Ante este quadro de corrupção da política representativa brasileira, torna-se quase impossível a efetivação de preceitos democráticos fundamentais, como a implementação de políticas públicas voltadas para a satisfação dos programas constitucionais de educação, saúde, cultura, dentre outros.

Não se deve negar que, em decorrência das peculiares características culturais, econômicas e políticas de nosso povo, resultantes de nossa herança ibérica e do modo como se operou, em nosso país, a institucionalização do Poder, o nosso sistema de representação tem apresentado uma forte tendência às crises políticas, à concentração do poder e à ineficácia da asseguaração dos direitos e garantias.

Pode ser citado como exemplo de princípio tradicional, e não racional, que ainda influencia o quadro administrativo e político de regiões do Brasil, a presença da forma “coronelista”¹⁹⁷ de governo. A sociedade brasileira ainda não superou efetivamente o “voto por cabresto”.

Cada sociedade apresenta peculiaridades em sua organização jurídica fundamental, ou “quadro administrativo”, suficientes para distingui-la de outra sociedade. E,

¹⁹⁷ O coronelismo foi um sistema de poder político que vicejou na época da República Velha (1889-1930), caracterizado pelo enorme poder concentrado em mãos de um poderoso local, geralmente um grande proprietário, um dono de latifúndio, um fazendeiro ou um senhor de engenho próspero.

A forma institucional deste sistema de poder político surgiu com a formação da Guarda Nacional, criada em 1831, como resultado da deposição de dom Pedro I, ocorrida em abril daquele ano. Inspirada na instituição francesa, forjada pelos acontecimentos de 1789, a “guarda burguesa” era uma milícia civil que representava o poder armado dos proprietários que passaram a patrulhar as ruas e estradas em substituição às forças tradicionais, derrubadas pelos revolucionários.

particularmente, na sociedade brasileira vislumbra-se uma Constituição que legitima o Estado Democrático de Direito, possui diversos princípios fundamentais individuais e sociais importantes, além de estabelecer princípios evoluídos para a Administração Pública, porém, em boa parte das regiões do país, possui um quadro administrativo tradicionalista e não racional, onde não vigoram princípios republicanos.

O Brasil enfrenta problemas infraestruturais em diversas frentes como educação, saúde, saneamento, consequência da ineficiência da máquina pública, concentração de renda, e, por fim, devido ao mau planejamento, e consequentes déficits fiscais e orçamentários. São questões que devem ser resolvidas o mais urgentemente possível.

A representação política deve ter como atribuição o controle da qualidade das despesas públicas, avaliando seus efeitos e seus impactos na sociedade, facilitando a implementação das políticas públicas. Contemporaneamente, seu objetivo maior deve ser assegurar a boa governança no trato da coisa pública, por meio de uma gestão moderna, eficiente e eficaz, que controle o uso dos recursos de modo racional e econômico. Uma gestão transparente, que garanta ao cidadão saber como estão sendo gastos seus recursos, orientada para os resultados da ação. Insere-se, desta feita, o conceito de eficiência, eficácia e efetividade no processo de representação parlamentar em paralelo à atividade governamental e administrativa.

Não será possível a superação da crise de representatividade política, sem a sociedade modificar alguns comportamentos perniciosos, como os desvios de finalidade por parte da função executivo do Poder Público na execução dos gastos e as falhas dos mecanismos de controle hoje existentes, carecedores de um maior engajamento tanto da função legislativo quanto dos cidadãos em geral. Este é um questionamento que surge, ante o descaso cometido pelo Governo na execução dos gastos públicos, uma vez que geralmente só executa a parte que lhe rende proveitos políticos.

Para uma representatividade política eficiente, é necessária uma maior participação dos cidadãos no processo político, para tanto não é apenas suficiente a eleição em sentido estrito, mas também uma participação ampla da população nos processos de decisão, como iniciativas populares, consultas públicas, e implementação de instrumentos que permitem um controle político direto, além da conscientização política da sociedade, por meio de uma educação pública eficiente. Na prática, a vontade popular é apenas representada pelos órgãos da função legislativa do Poder Público. Porém, a execução das leis aprovadas cabe ao Executivo, que geralmente, no caso brasileiro, contingencia os gastos que não lhe interessam politicamente, só liberando verbas para seus "currais eleitorais". Ou seja, independe da

importância do programa à população, passando a depender dos interesses eleitoreiros. Principalmente no que tange aos gastos de capital com as minorias.

2.3.2 Fiscalização popular e transparência na gestão pública

Roberto Rocha e Leonardo Avritzer defendem que o Orçamento Participativo – OP representa uma alternativa à dinâmica clientelista de alocação de recursos públicos na sociedade brasileira, porque, por meio do OP, aqueles setores tradicionalmente excluídos podem participar diretamente da disputa pelos investimentos públicos. Nesse sentido, o OP pode ser encarado enquanto uma ferramenta útil para o combate da exclusão territorial uma vez que possibilita a participação dos afetados por tal processo e que tem como objeto principal a distribuição de ativos infraestruturais urbanos.¹⁹⁸

O OP proporciona a inserção dos cidadãos em instancias de participação social ligadas a processos decisórios em políticas públicas, assim como também os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Conferências Temáticas. Este fenômeno de institucionalização da participação política tem se diversificado e aumentado no Brasil, servindo de base e aporte ao desenvolvimento da cultura social de fiscalização sobre a gestão de recursos públicos e cobrança aos que exercem cargos políticos por uma atuação mais transparente, ética e eficiente.

A diversificação e difusão dessas instancias em Municípios do país sugere que elas já conformam realidade inevitável a gestores e formuladores de políticas de uma maneira geral.

Sem desconsiderar a legitimidade e o alcance que outras formas de participação social têm sobre o desenho das políticas e a atuação da Administração Pública, os OPs são atualmente o principal espaço de inserção da população no processo de tomada de decisões em cidades brasileiras, oportunizando a inúmeros atores sociais vivências de aprendizagem e interação com outros atores e organizações interessados na construção da agenda pública de gastos orçamentários.

Os conselhos e assembleias dos OPs têm se revelado como espaços em potencial à maior organicidade e continuidade da participação social, tanto na definição de prioridades e estratégias para a formulação das políticas públicas, quanto no controle e na fiscalização de

¹⁹⁸ PIRES, Roberto Rocha C.; AVRITZER, Leonardo. **O orçamento participativo e seus efeitos distributivos sobre a exclusão territorial**. SBS – XII Congresso Brasileiro de Sociologia, GT24 – Transformações Do Estado, 3 jun 2005, Belo Horizonte.

sua execução, quando se verifica a atuação de diferentes atores sociais na reivindicação e fiscalização de ações orçamentárias por parte de gestores públicos.

Apesar de esta ser uma diretriz destacada nas políticas sociais brasileiras, a efetivação da democratização da gestão pública por meio da participação social nos OPs, ainda apresenta muitos desafios, se considerarmos as mudanças culturais e estruturais que requer.

A partir da reflexão sobre essas dificuldades, formulou-se a hipótese deste trabalho, segundo a qual este instrumento participativo de definição de prioridades orçamentárias viabiliza a solução de demandas por políticas públicas em regiões administrativas do Distrito Federal - DF, quando se verificam instrumentos institucionais de acompanhamento, fiscalização e cobrança dos conselheiros e delegados do OP sobre a destinação de recursos públicos, licitações e contratos administrativos das obras e serviços de efetivação de prioridades orçamentárias.

O OP, no entanto, torna-se mero instrumento de legitimação das decisões dos agentes políticos eleitos pelo sistema democrático representativo, afastando-se do ideal de democracia participativa, quando não existem estes instrumentos fiscalizatórios, ficando a cargo do ordenador de despesas (agente do Estado) a escolha de implementação ou não das prioridades decididas em plenárias do OP.

Portanto, se o OP for apenas utilizado como um instrumento de legitimidade de escolhas orçamentárias do gestor público eleito, então, é ineficiente a participação popular na definição orçamentária pública, por ser, nesta hipótese, apenas meio de legitimação do discurso do gestor público, eleito pelo sistema democrático representativo.

CAPÍTULO 3: ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

A concepção liberal de democracia formal e liberdade negativa, na conjuntura de várias sociedades democráticas não é suficiente para explicar alguns fenômenos políticos, porque se verificam processos de tomada de decisões que exigem participação de integrantes da “sociedade civil”¹⁹⁹, líderes comunitários, moradores dos bairros e setores de cidades, etc., isto é, a relação entre sociedade e Estado tornou-se muito complexa, para simplesmente ser entendida como um jogo de força entre classes sociais, ou uma competição de legitimidade da representação político-partidária (democracia formal).

Conforme foi estudado no capítulo anterior, Chantal Mouffe e Ernesto Laclau, na obra “Hegemonia e estratégia socialista”, desenvolveram a tese, segundo a qual a democracia que consegue atender a complexidade das sociedades modernas tem que ser plural, isto é, ressalta-se um conjunto de anseios da sociedade, e não há mais um único bem comum, nem mesmo um único centro de concentração do poder, porque a sociedade moderna em si é complexa e diversa, sendo a pluralidade sua característica necessária para pensar a construção de um sistema democrático e justo, que respeite a igualdade e a liberdade. Nesta perspectiva, a democracia além de plural deve ser radical, na medida em que o pluralismo das contingências sociais que surgem na esfera do político encontra sua validade em si mesma.²⁰⁰

Não existe um modelo universal de Orçamento Participativo – OP, pois todas as experiências de gestão orçamentária participativa apresentam peculiaridades das comunidades locais nos diversos Municípios brasileiros, porém, todas estas experiências partem de alguns preceitos básicos que corroboram a democracia radical – defendida por Chantal Mouffe, conforme visto anteriormente –, como por exemplo, a própria diversidade da metodologia dos

¹⁹⁹ Faz-se necessário delimitar o conceito de “sociedade civil” para este trabalho. Nesta dissertação não se utiliza o conceito moderno de “sociedade civil” desenvolvido por Antonio Gramsci (GRAMSCI, Antonio. **Cartas do Cárcere**. Tradução de Noênio Spínola. 3.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987), que relaciona este conceito com as relações sociais de produção e, por via de consequência, do modo de atuação do Estado-coerção, ou relação hegemônica de forças, sendo a sociedade civil para este autor mera organização da classe burguesa. No entanto, entende-se neste trabalho como “sociedade civil” a possibilidade de organizações e organismos sociais advindo das várias comunidades, como por exemplo, associações, Organizações Não Governamentais – ONGs, conselhos comunitários, conselhos de bairros, etc., que tenham por objeto prioridades em políticas públicas, como as educacionais, sanitárias, de saúde, mobilidade e urbanização, etc. Portanto, utiliza-se um conceito comunitarista sobre “sociedade civil”.

²⁰⁰ MOUFFE, Chantal; e LACLAU, Ernesto. **Hegemonía y estrategia socialista: Hacia una radicalización de la democracia**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1985. P. 210.

vários OPs, a pluralidade de contingências, a participação e mobilização local, a possibilidade de apresentação de propostas e prioridades orçamentárias por diversos agentes das comunidades locais, a fiscalização e acompanhamento por parte dos integrantes das comunidades locais (moradores de bairros, quadras, setores, etc.) e da sociedade civil sobre a liberação de recursos públicos e execução das obras e serviços, além do fortalecimento da cultura local de fiscalização e cobranças sobre a atuação de gestores públicos que deixam de serem meros representantes políticos, para serem gestores responsabilizados pela boa administração da coisa pública.

A experiência do OP possibilita relacionar pluralismo e processos de tomada de decisões em sociedades democráticas contemporâneas e complexas, como por exemplo, a brasileira, na medida em que viabiliza a participação dos diversos integrantes das comunidades e da sociedade civil em várias cidades, e cria mecanismos de fiscalização e cobranças por parte destes atores, para a liberação de recursos públicos, licitações, contratações e execução de obras e serviços.

Para que o OP, então, não seja apenas um instrumento de legitimação do discurso de representantes políticos – legitimidade da democracia representativa ou formal – são necessários meios de fiscalização por parte dos integrantes das comunidades sobre a liberação e uso de recursos públicos na efetivação das prioridades orçamentárias decididas nas plenárias, além do acompanhamento das licitações, contratações e execução de serviços e obras. Assim, com estes elementos, chaga-se ao ideal de uma democracia radical (associar pluralismo e sociedades democráticas complexas).

Na sociedade brasileira, no final da década de 1980 – pós-regime ditatorial –, pode-se observar diversas experiências, a exemplo do OP, as quais são nomeadas como essa forma de democracia participativa, ressaltando-se que este processo, na conjuntura, é independente ao partido político que se encontra na gestão municipal.

Ressalta-se, entretanto, que estas experiências se fortaleceram nos Municípios brasileiros nos governos de esquerda, mais precisamente nos do Partido dos Trabalhadores – PT.

Conforme se verifica na Tabela 1, no período de 2001-2004, mais de 50% (cinquenta por cento) das experiências de OP ocorreram em administrações do PT, precursor desta gestão orçamentária participativa. Porém, a adoção do OP no Brasil não se deu apenas como política de governo do PT, mas também de outros partidos, entre eles PMDB, PSDB, PSB, PDT e PFL.

Tabela 1 – Experiências de Orçamento Participativo por partido político (2001-2004)

PARTIDO POLÍTICO	MUNICÍPIOS (EM%)	PARTIDO POLÍTICO	MUNICÍPIOS (EM%)
PT	53	PPS	3
PSDB	13	PV	3
PSB	11	PTB	2
PMDB	9	PFL	2
PDT	8		

Fonte: COSTA, D.M.: **Vinte anos de orçamento participativo: Análise das experiências em municípios Brasileiros**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, 2010, p. 16.

Na década de 1990, início do OP no Brasil, apesar desta gestão orçamentária prevalecer nas administrações municipais do PT, outros partidos políticos também adotavam o OP, conforme Tabela 2.

Tabela 2 – Quantidade de experiências de orçamento participativo no Brasil, segundo o partido autor da iniciativa – Brasil, 1989-2000

GESTÃO POLÍTICA	OP	% PT	% PMDB	% PSDB	% OUTROS (DIREITA)	% OUTROS (ESQUERDA)
1989 - 1992	13	92	3,4	-	-	-
1993 - 1996	53	62	-	-	-	-
1997 - 2000	120	43	11,7	15,9	9,1	20,3

Fonte: Avritzer; Vaz, 2013. In: AVELINO, Daniel Pitangueira de; SANTOS, José Carlos dos. **Do Orçamento Participativo ao Monitoramento Participativo: O lugar e o método da participação social nas escolhas estratégicas de governo**. VII Congresso CONSAD, 27 de março de 2014, Painel 01/003, Participação social e transversalidade, 2014.

A Tabela 2 também mostra um aumento, no decurso do tempo, do número de Municípios brasileiros que adotam a prática orçamentária participativa. Na década de 2000 era possível encontrar municípios realizando algum tipo de OP em diversas regiões brasileiras.

A difusão dessa experiência pelo território nacional evidenciou a sucessiva adoção dos modelos de OPs por cidades com contextos sociais muito diferentes, peculiarizando a prática no cenário urbano brasileiro, ao mesmo tempo em que trouxe destaque para sua flexibilidade procedimental de acordo com a realidade de cada cidade.

Essa diversificação e expansão dos OPs pelo território brasileiro são destacadas na pesquisa realizada pelo Projeto Democracia Participativa do Departamento de Ciência Política

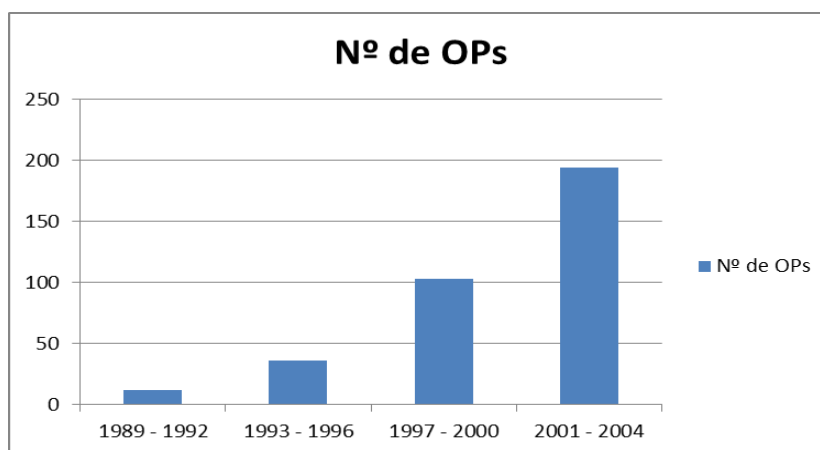
da Universidade Federal de Minas Gerais – DCP/UFMG, referente ao período de 1989-2004, conforme Tabela 3, Gráfico 1 e Mapa 1.²⁰¹

Tabela 3 – Evolução das experiências de OP no Brasil por gestões municipais (1989/2004)

Gestões	Nº de OPs
1989 - 1992	12
1993 - 1996	36
1997 - 2000	103
2001 - 2004	194

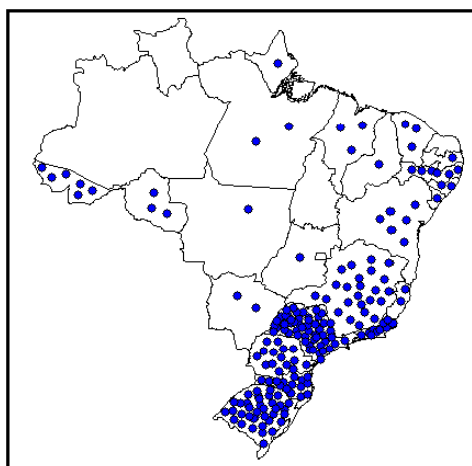
Fonte: Pesquisa OP Brasil – Projeto Democracia Participativa DCP/UFMG, 2004.

Gráfico 1 – Evolução das experiências de OP no Brasil por gestões municipais (1989/2004)



Fonte: Pesquisa OP Brasil – Projeto Democracia Participativa DCP/UFMG, 2004

Mapa 1 – Distribuição Territorial das Experiências de OP no Brasil 2001-2004



Fonte: Pesquisa OP Brasil – Projeto Democracia Participativa DCP/UFMG, 2004.

²⁰¹ In: AVRITZER, Leonardo; e PIRES, Roberto Rocha C. **O Orçamento Participativo e seus efeitos distributivos sobre a exclusão territorial**. SBS – XII Congresso Brasileiro de Sociologia, GT 24 – Transformações do Estado, 17 de julho de 2011, Belo Horizonte – BH, Sociedade Brasileira de Sociologia.

Grazia e Ana Clara Ribeiro destacam que grande parte dos OPs tem operado em Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes, e em importantes capitais e pólos regionais brasileiros (Porto Alegre, Belo Horizonte, São Paulo, Belém, Goiânia, Recife, dentre outras), ainda que se tenha um número pequeno dessas experiências orçamentárias participativas em relação à quantidade de Municípios brasileiros (aproximadamente 5.500).²⁰²

Dessa forma, as autoras concluem que um considerável contingente populacional está em contato (participa ou conhece) com essa experiência democrática, demonstrando sua relevância como instrumento de gestão pública no Brasil contemporâneo.

Os defensores da democracia participativa, dentre eles Boaventura Santos, sustentam que o real sentido da democracia foi esvaziado com o passar dos tempos, e foi reduzido ao simples modelo de seleção de representantes via voto, portanto, sem participação efetiva da sociedade civil organizada (democracia formal). Eles sustentam a necessidade de mecanismos de controle da sociedade civil sob os atos do governo, principalmente no que diz respeito à democracia para a esfera social, em que um bom exemplo seria o OP.

Boaventura de Sousa Santos²⁰³ denominou o OP de uma concepção distributiva da democracia e caracterizou-o a partir de três elementos:

Todos os cidadãos tem direito de participar, sendo que as organizações comunitárias não detêm [...] status ou prerrogativas especiais; a participação é dirigida por uma combinação de regras de democracia direta e democracia representativa [...]; os recursos de investimento são distribuídos de acordo com um método objetivo baseado na combinação de critérios gerais [...] e de critérios técnicos.

Para Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer²⁰⁴, o OP é uma forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa baseada em quatro elementos:

A primeira característica do OP é a cessão da soberania por aqueles que a detêm enquanto resultado de um processo representativo a nível local. A soberania é cedida a um conjunto de assembleias regionais e temáticas que operam a partir de critérios de universalidade participativa. Todos os cidadãos são tornados, automaticamente, membros das assembleias regionais e temáticas com igual poder de deliberação; em segundo lugar, o OP implica na reintrodução de elementos de

²⁰² GRAZIA, di Grazia; RIBEIRO, Ana Clara. **Experiências de orçamento participativo no Brasil – período de 1997-2000**. Petrópolis. FNPP. Ed. Vozes, 2003.

²⁰³ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Participatory Budgeting in Porto Alegre: Towards a redistributive justice**. *Politics and Society* 26 (n-4). P. 461/509.

²⁰⁴ SANTOS, Boaventura de Sousa; e AVRITZER, Leonardo. **Para ampliar o cânone democrático**. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a Democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

participação a nível local, tais como as assembleias regionais e de elementos de delegação, tais como os conselhos, a nível municipal representado, portanto, uma combinação dos métodos da tradição de democracia participativa; em terceiro lugar, o OP baseia-se no princípio da auto-regulação soberana, isso é, a participação envolve um conjunto de regras que são definidas pelos próprios participantes, vinculando o OP a uma tradição de reconstituição de uma gramática social participativa na qual as regras da deliberação são determinadas pelos próprios participantes; em quarto lugar, o OP se caracteriza por uma tentativa de reversão das prioridades de distribuição de recursos públicos a nível local através de uma fórmula técnica (que varia de cidade para cidade) de determinação de prioridades orçamentárias que privilegia os setores mais carentes da população. As principais experiências de OP associam o princípio da carência prévia no acesso a bens públicos a um maior acesso a esses mesmos bens.

Alguns trechos das entrevistas realizadas com ex-conselheiros e ex-conselheiras do OPDF, na pesquisa de campo deste trabalho, corroboram estas características do OP.

Alguns dos entrevistados informaram que agentes do Governo encontravam-se presentes nas reuniões e plenárias dos delegados e conselheiros, assim como pessoas filiadas a partidos políticos, contudo, os delegados e conselheiros não permitiam a interferências destes agentes na condução dos debates e escolhas de prioridades, ou qualquer influência partidária. Destacam-se os seguintes trechos das entrevistas:

[...]

Entrevistador – E nos debates das escolhas das prioridades dos delegados, havia intervenção desses agentes do Governo, desses técnicos? No momento das escolhas das prioridades pelos delegados?

Entrevistado 1 (ex-Conselheiro do OPDF/Gama) – Não, até porque os próprios delegados não permitiam isso. Né? Já que estava posto que era uma Política Pública de participação popular, então, os próprios delegados e conselheiros faziam valer isso, e exigiam que suas... E defendiam e aprovavam que suas posições fossem respeitadas. Então, não havia ingerência do poder público influenciando se essa ou aquela demanda deveria ou não ser priorizada.

Entrevistador – E esses agentes do Governo influenciavam na composição da mesa diretora, na escolha de conselheiros e delegados?

Entrevistado 1 (ex-Conselheiro do OPDF/Gama) – Não, eles tinham a participação nessas discussões enquanto gestores. Então, eles indicavam lá, por eles mesmos, quem deveria participar das plenárias; mas o que foi considerado foi o resultado que vieram dessas plenárias e os representantes “pro” conselho no nível do DF. Isso daí foi tranquilo, foi bem apropriada essa questão. [...]

[...]

Entrevistador – Os agentes do Governo, eles participavam do debate, das escolhas das prioridades, influenciavam?

Entrevistado 3 (ex-Conselheiro do OPDF/Riacho Fundo – gestão 1995/1998) – Não. Até porque nós não deixávamos também, então uma coisa que a comunidade aprendeu – e aí em uma situação que eu acho que é interessante, eu até abordei esse assunto, em uma palestra que eu fui dar uma vez – que nesse caso de falta de formação de novas lideranças, o Orçamento Participativo foi um dos grandes protagonistas, na formação de novas lideranças no Distrito Federal, que é algo interessante; forjado na própria luta de cada comunidade ali. Então, não havia influência direta, o Governo inclusive tinha uma preocupação muito grande em não influenciar, até porque isso aí descaracterizaria o papel que a comunidade deveria

cumprir. Então, havia sim uma participação do Governo. Quando havia um conflito maior, uma disputa muito grande, aí havia uma participação, a intermediação por parte dos agentes governamentais, no sentido de amenizar a situação diminuir algumas lutas, e encaminhar. Uma coisa que ocorria, e era muito importante, é que no processo de elaboração do plano todo do Orçamento Participativo e da proposta de projeto, tinha a participação efetiva de agentes de Governo no sentido de elucidar dúvidas. Então iam para esclarecer, apresentar as propostas à organização governamental; como é que seria a realização de propostas, a efetivação das propostas, o elenco de prioridades, para garantir que as pessoas tivessem o maior número de subsídio possível para fazer o plano das prioridades de uma forma racional.

[...]

Entrevistador – Existia a participação de agentes do Governo nas plenárias e como é que ocorria essa participação, se existia?

Entrevistado 12 (ex-Conselheiro do OPDF/Planaltina) – Aqui em Planaltina sempre existia a presença de um deles ou mais de um deles, mas a participação deles era meramente de amparar com estrutura física; ou seja, iluminação, cafezinho, água, nada que entrasse a título de deliberação. Eles não podiam deliberar. Inclusive existia já na reta final, o administrador participava de todas as reuniões, mas ele não coordenava mesa nenhuma. Até, inclusive, o lugar dele era inferior, vamos dizer assim, na disposição da mesa, não é? Era no povo. Não havia pressão nenhuma. Apesar de boa parte da mesa ser petista, diga-se de passagem.

Entrevistador – E nas escolhas dessas prioridades, havia alguma influência desses agentes?

Entrevistado 12 (ex-Conselheiro do OPDF/Planaltina) – Existia uma tendência para ir nessa direção, mas como pelo menos a mesa estava bem preparada, ela não deixou ir nessa direção. Então nós sempre... O que tinha que deliberar, o ponto final era nosso, não é?

[...]

Entrevistador – E existia influência partidária no procedimento de composição da mesa? Escolha de delegado? Conselheiro?

Entrevistado 12 (ex-Conselheiro do OPDF/Planaltina) – Vamos colocar que 80% tinha algum vínculo político. Inclusive eu também tinha, vínculo partidário, mas eu tentava não colocar isso como vertente, mas a mesa era composta por, praticamente, todos filiados a partidos. E os delegados, boa parte também era filiado. Eu até posso dizer em percentual que uns 60% ou 70% era filiado a partido ou tinha um vínculo próximo com partido, não é?

Entrevistador – Isso chegava também a influenciar nos debates de prioridades? Pelo fato de ser filiado ao partido seguir alguma ideia do partido, orientação? Você chegou a notar isso?

Entrevistado 12 (ex-Conselheiro do OPDF/Planaltina) – A gente tentou fazer uma coisa que fosse desvinculada um pouco essa lógica partidária. Sempre tem, mas tentou. Tanto é que nunca tivemos um embate sequer – físico ou de grito verbal, algo parecido. Não é? Então eu acho que foi muito respeitoso o nosso trabalho ao ponto de que essas situações foram, na medida do possível, liquidadas. Ou seja, o partido ficava dali para fora, não é? [...]

Esses trechos das entrevistas destacam aquilo que é defendido por Boaventura e Avritze, isto é, verifica-se no processo do OPDF uma soberania cedida a um conjunto de assembleias regionais que operam a partir de critérios de universalidade participativa, e as pessoas participantes são tomadas, automaticamente, membros das assembleias com igual poder de deliberação; portanto, uma combinação dos métodos da tradição de democracia

participativa, baseando-se no princípio da autorregulação soberana, isso é, a participação envolve um conjunto de regras que são definidas pelos próprios participantes.

A compreensão sobre OP desenvolvida por Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer corrobora o entendimento de democracia radical sustentado por Chantal Mouffe, porque, tanto para esta autora quanto para aqueles, não se pode em sociedades complexas refutar a democracia representativa, mas este modelo por si só não satisfaz as contingências advindas do pluralismo.

3.1 As diversas experiências participativas

Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer sustentam que as sociedades latino-americanas passam por um momento de refundação da democracia, e têm em comum a possibilidade de redefinição, através da via democrática, de uma identidade que havia lhes sido imposta pelos regimes autoritários ou coloniais a que estavam sujeitas.

Os autores sustentam que somente um conceito de democracia que coloque a possibilidade de redefinição contínua do político permitirá o surgimento destas identidades subjugadas pelos colonialismos e autoritarismos.

Nesta perspectiva, a participação política possui um papel fundamental no processo de redescoberta das práticas societárias dessas sociedades, porque é por meio dela que aqueles deixados à margem poderão ser incluídos dentro do processo democrático, colaborando na própria definição da comunidade em que estão inseridos. A democracia, então, é “um projeto de inclusão social e de inovação cultural que se coloca como tentativa de instituição de uma nova soberania democrática”.²⁰⁵

O processo de rearticulação dos movimentos populares na sociedade brasileira, ocorrido na década de 70, seguido pela baixa do regime político ditatorial militar e a formação de um Estado Democrático de Direito, nos final dos anos 80, deu origem a uma grande riqueza de propostas de participação popular na gestão pública, como formação das lideranças comunitárias, os Conselhos de Saúde nos Municípios, associações comunitárias, etc., e, na década de 90, proliferaram experiências concretas, desenvolvidas por governos locais, dentre elas o Orçamento Participativo, que proporciona a base àqueles que, antes, sempre foram estranhos ao sistema político.

²⁰⁵ SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. **Para ampliar o cânone democrático**. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia**. Porto: Afrontamento, 2003.

No Brasil – país pioneiro na adoção das práticas participativas de gestão orçamentária – as administrações municipais participativas tornaram-se realidade a partir da experiência inicial realizada em Lages-SC²⁰⁶, no final da década de 70, a qual se seguiram, no anos 80, as experiências de Boa Esperança-ES²⁰⁷, de Diadema-SP²⁰⁸ e de Recife-PE.

Conforme analisa James Giacomoni²⁰⁹, o OP ganha força nas administrações comandadas pelo Partido dos Trabalhadores – PT e iniciadas em 1989. Além do Município de Porto Alegre-RS, o PT tinha vencido, neste período, as eleições em diversos municípios, alguns muito grandes, e, pela falta de uma sistematização desta experiência orçamentária, tiveram que encontrar caminhos próprios.

É óbvio que dimensões espaciais, culturais, financeiras, etc., das cidades geram medidas diferentes e variadas de problemas para as participações populares orçamentárias. Isso exige um caráter organizacional e administrativo, entre elas, principalmente a institucionalização do processo, sem o que existe grandes chances de os esforços serem perdidos por ocasião da troca de governo.²¹⁰

Conforme verificam os autores Yves Sintomer, Carsten Herzberg, e Anja Röcke²¹¹, não há ainda uma definição amplamente reconhecida, seja política ou científica, referindo critérios mínimos a serem satisfeitos para configurar um OP.

Eles afirmam que alguns procedimentos estão listados em alguns lugares como consistindo em OP, embora em outros países não fizessem jus a esse rótulo. Os autores sugerem, em face disso, desenvolver uma definição que inclua um conjunto de requisitos mínimos, de modo a diferenciar inequivocamente esse processo participativo de outros.

De modo geral, o OP permite a participação de cidadãos não eleitos na elaboração e/ou alocação das finanças públicas.

²⁰⁶ ALVES, Márcio Moreira. **A força do povo: democracia participativa em Lages**. 8ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1988.

²⁰⁷ SOUZA, Herbert José de. **Município de Boa Esperança: participação popular e poder local**. In: MOISÉS, J. A. et al. **Alternativas populares da democracia: Brasil, anos 80**. Petrópolis: Vozes/CEDEC, 1982.

²⁰⁸ SIMÕES, Julio Assis. **O dilema de participação popular: a etnografia de um caso**. São Paulo: ANPOCS/Marco Zero, 1992.

²⁰⁹ GIACOMONI, James. **Orçamento público**. Op. Cit. Pág. 229/230.

²¹⁰ RIBEIRO, Carlos A. C.; SIMON, Walter. **Práticas orçamentárias participativas: um estudo de caso de prefeituras paulistas**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 27, n° 1, p. 32, jan./mar. 1993. *Apud*. GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 13 ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo – SP: Atlas, 2005.

²¹¹ SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; RÖCKE, A. **Participatory budgeting in Europe: potentials and challenges**. International Journal of Urban and Regional Research. v.32, n.1, p.164-178. 2008. *Apud* SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; RÖCKE, A. **Modelos Transacionais de Participação Cidadã: o Caso do Orçamento Participativo**. Sociologias, Porto Alegre, ano 14, n° 50, mai./ago. 2012, p. 70-116.

Yves Sintomer, Carsten Herzberg, e Anja Röcke²¹² destacam outros cinco critérios para possibilitar uma comparação transnacional do OP:

1. a dimensão financeira e/ou orçamentária deve ser discutida; o orçamento participativo lida com recursos escassos;
2. o nível municipal deve estar envolvido ou, então, pelo menos, um distrito (descentralizado) com órgão representativo eleito e algum poder na administração pública (o âmbito de bairro não é suficiente);
3. o processo deve ser recorrente (uma única reunião ou um referendo sobre questões financeiras não são exemplos de orçamento participativo);
4. o processo deve incluir alguma forma de deliberação pública no âmbito de encontros/fóruns específicos (a abertura de reuniões administrativas ou instâncias representativas clássicas para cidadãos “comuns” não é orçamento participativo);
5. deve haver algum grau de prestação de contas com relação aos resultados.

Os autores citam que no Brasil havia entre 200 e 250 OPs operando em 2001. Destaca-se mais o desenvolvimento do orçamento participativo em grandes cidades. No período de 2001 a 2004, um terço das cidades brasileiras com mais de 100.000 habitantes e quase 60% das cidades com mais de um milhão de habitantes estava envolvido na prática participativa orçamentária. Eles destacam que 58% da população das cidades com um milhão de habitantes ou mais vivia em uma região onde o governo local havia decidido implementar o orçamento participativo.²¹³

Eles destacam que, além do Brasil, no início dos anos 2.000, esse mecanismo orçamentário havia atraído o interesse de muitas pessoas na América Latina. Dez anos depois, o OP tornou-se um dos mais populares instrumentos de participação cidadã, entre 400 e 900 de 16.000 cidades da região continental haviam introduzido o OP, algumas dessas estando entre as mais importantes dessa parte do mundo. Essa disseminação geográfica afetou quase todas as regiões da América Latina.

Yves Sintomer, Carsten Herzberg, e Anja Röcke²¹⁴, no artigo científico “Modelos transnacionais de participação cidadã”, começam por explicar a criação do OP em Porto Alegre – RS e, a partir daí, analisam a propagação desta prática participativa nos gastos públicos pela América Latina e outras partes do mundo (Europa, África, Ásia). Eles fazem um resumo dos principais argumentos, destacando os principais impactos e desafios relacionados

²¹² SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; RÖCKE, A. **Participatory Democracy and Public Service Modernisation**. Ashgate, Farnham. 2012. *Apud* SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; RÖCKE, A. **Modelos Transnacionais de Participação Cidadã: o Caso do Orçamento Participativo**. Sociologias, Porto Alegre, ano 14, n° 50, mai./ago. 2012, p. 70-116.

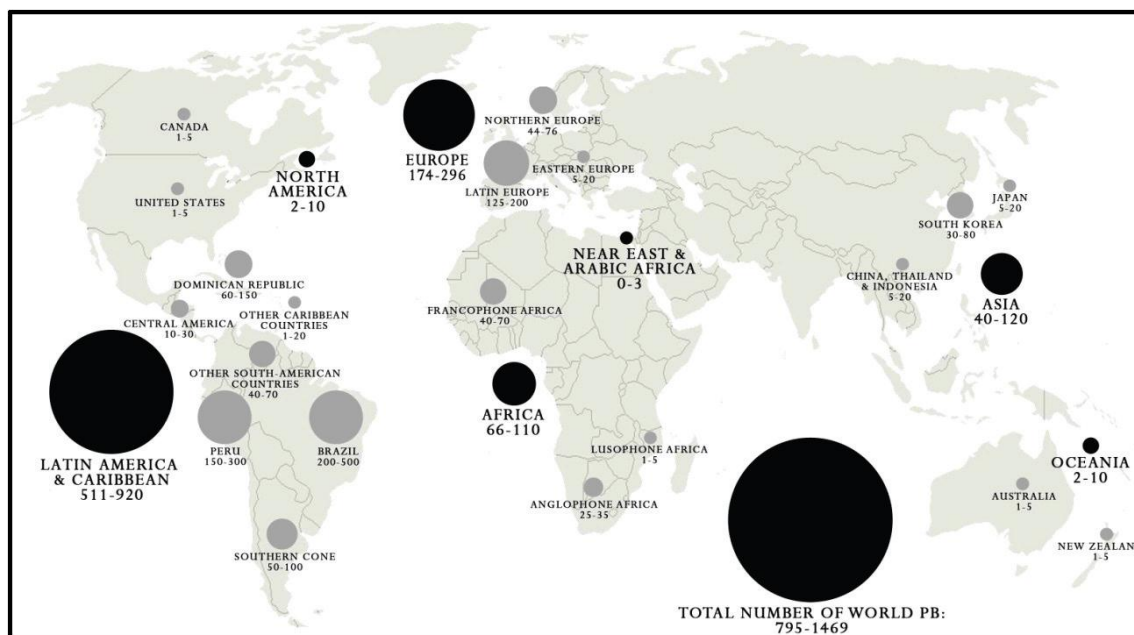
²¹³ SINTOMER, Yves; HERZBERG, Carsten; RÖCKE, Anja. **Modelos transnacionais de participação cidadã**. *Revista Sociologia*. Porto Alegre – RS, ano 14, n. 30, mai./ago. 2012. pág. 81.

²¹⁴ SINTOMER, Yves; HERZBERG, Carsten; RÖCKE, Anja. *Op. Cit.* pág. 74.

ao processo de OP, e apresentam seis modelos analíticos de participação cidadã, os quais proporcionam um marco mais global para compreender os desenvolvimentos empíricos da primeira parte.

O Mapa 2 mostra a quantidade de cidades pelo globo terrestre que adotam algum modelo de OP.

Mapa 2 – Distribuição Territorial de experiências de OP no globo terrestre



Fonte: Sintomer, 2010. In: SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; RÖCKE, A.. **Modelos transnacionais de participação cidadã**. Sociologia. Porto Alegre, ano 14, n. 30, mai./ago. 2012. P. 76.

Por meio de uma base epistemológica weberiana, isto é, desenvolvendo modelos de tipos ideais ou constructos, Sintomer, Herzberg, e Röcke, criam modelos participativos nos gastos públicos, analisando processos de OP em países da América Latina, Europa, África e Ásia, e com base em diferenças associadas a quatro critérios, quais sejam: Contexto sociopolítico e econômico, estruturas políticas de ação coletiva, tipo de procedimentos e de mecanismos participativos, dinâmicas de ação coletiva. Os critérios também consideram a relação entre política convencional e processos participativos e as vantagens, desvantagens e desafios dos modelos participativos.²¹⁵

Então, os autores distinguem seis modelos de participação: “Democracia participativa, democracia de proximidade, modernização participativa, participação de múltiplos atores, desenvolvimento comunitário, e neo-corporativismo”.

²¹⁵ SINTOMER, Yves; HERZBERG, Carsten; RÖCKE, Anja. *Op. Cit.* pág. 100.

No modelo de “democracia participativa”, os autores afirmam que se trata de uma participação que tem repercussões reais em termos de justiça social e de relações entre a sociedade civil e o sistema político, possibilitando participação dos vários grupos vulnerabilizados, o que possibilita uma equalização positiva entre políticas convencionais e políticas não convencionais. Os autores destacam que alguns OPs latino-americanos podem ser, em boa parte, analisados de acordo com esse modelo. Na Europa e na Ásia, algumas experiências importantes, como em Sevilha – Espanha, ou em Dong-Ku – Coreia do Sul.

Sintomer, Herzberg, e Röcke, afirmam que o modelo “democracia de proximidade” é baseado em “escuta seletiva”, ou seja, “quem tem o poder de decisão escolhe a dedo as ideias dos cidadãos”, isso demonstra que ele constitui mais uma atividade deliberativa do governo representativo do que uma incursão a uma nova forma de democracia, não sendo um instrumento de justiça social. Ele é um modelo mais difundido na Europa e é sustentado por “fundos” comunitários e conselhos de bairro.

Sobre o modelo “modernização participativa”, os autores afirmam que a participação “é geralmente um aspecto das novas estratégias de gestão, num contexto em que o estado está tentando se modernizar para tornar-se mais eficiente e legítimo”. Ou seja, não tem valor político, mas apenas consultivo, na medida em que a participação é associada, principalmente, à boa gestão e visa aumentar a legitimidade de políticas públicas. Os autores destacam que este modelo tem uma influência grande na Alemanha, e visa apenas uma consulta pública sobre a eficiência da implementação de políticas públicas, qualidade dos serviços prestados, qualidade das infraestruturas fornecidas pelo Estado, etc.

Os autores destacam que no modelo de “participação de múltiplos atores” os cidadãos que participam constituem apenas um entre múltiplos atores, que incluem empresas privadas e governo local. Neste modelo, os autores afirmam que a política local tem espaço de manobra limitado frente às forças econômicas, e são os doadores que mandam. Afirmam ainda que “organizações internacionais como o Banco Mundial, as Nações Unidas ou organizações de apoio ao desenvolvimento, sediadas nos países ocidentais, desempenham um papel importante na disseminação desse modelo. Nele, a participação está, frequentemente, a serviço de políticas que incorporaram as limitações da globalização neoliberal”. Os OPs da África, impulsionados por doadores, partilham algumas características deste modelo.

Os autores afirmam também que uma característica dominante no modelo “desenvolvimento comunitário” é que “a participação está voltada fundamentalmente à fase de implementação de projeto, num contexto que desvincula a política municipal de um forte processo participativo conduzido tanto por uma dinâmica ascendente quanto uma

descendente”. Neste modelo verifica-se que há regras de procedimento bastante claras e uma relativa alta qualidade de deliberação, porém, os participantes mais ativos são aqueles envolvidos na coordenação de associações comunitárias. Então, observa-se que a atuação das ONGs é frequentemente decisivo, com a participação sendo voltada a grupos vulnerabilizados ou marginalizados, com vistas a ações inclusivas, ao invés de uma forma ampla de justiça distributiva. Os autores destacam que esse modelo se desenvolveu principalmente no mundo anglo-saxônico (Grã-Bretanha, Canadá, na cidade Guelph). Normalmente, este modelo apresenta-se em um contexto em que o governo local é fraco e onde, de modo oposto, a sociedade civil tem efetiva independência e tradição de organização as quais possibilitam ao setor comunitário gerir projetos locais.

Por fim, os autores destacam que no modelo “neo-corporativismo” o governo visa a estabelecer um amplo processo de consulta com “quem importa” e procura chegar a um consenso social através da mediação de interesses, valores e demandas por reconhecimento de diversos segmentos da sociedade. O principal objetivo desse modelo é a integração entre as principais estruturas organizadas da sociedade, o que facilita um consenso social em torno de certos aspectos de políticas públicas.

Portanto, observa-se que nem todos os modelos transnacionais de OPs refletem efetivamente uma democrática participativa que tem por objeto a justiça social, possibilitando a inserção dos vários grupos vulnerabilizados.

Nos Municípios brasileiros, em geral, o OP surge com o objetivo de ampliar a transparência nas ações orçamentárias dos governos locais, estreitar os laços com a população e contribuir com o planejamento e gestão dos recursos públicos, além de possibilitar a fiscalização por parte dos cidadãos sobre a administração municipal dos gastos públicos.

Uma característica dos OPs no Brasil é a condução pelas prefeituras que convocam as assembléias regionais de maneira a possibilitar a oportunidade de manifestação e participação. O processo de escolha dos candidatos a conselheiros realiza-se no interior do movimento comunitário e caracteriza-se por uma grande informalidade.

Os dirigentes comunitários, as lideranças das diversas entidades envolvidas e, especialmente, os integrantes do Conselho cumprem papéis relevantes, seja na mobilização da comunidade e na identificação de problemas, seja na fixação das prioridades. Os integrantes do Conselho, principal instância do OP, não deixam de contar com certa liberdade.

Essa atuação dos conselheiros do OPDF na mobilização dos integrantes das comunidades locais nas regiões administrativas do DF evidenciou-se na fala da Entrevistada

9, que é ex-Conselheira do OPDF da região do Lago Norte-DF, no seguinte trecho da entrevista:

[...]

Entrevistador – E o que motivou você a participar do Orçamento Participativo?

Entrevistada 9 (ex-Conselheira do OPDF/Lago Norte) – Eu já conhecia o Orçamento Participativo, porque eu sou de Belo Horizonte e lá já tinha acontecido, na época que eu morava lá, muito anos antes, bem antes; e lá eu já tinha tido uma experiência, visto que tinha dado certo. Então como eu estava morando em uma região que estava precisando de muita coisa, iluminação, urbanização, eu achei uma ótima oportunidade de conseguir essas coisas.

Entrevistador – OK. E o processo para convocação de integrantes aqui do Lago Norte para participar de plenárias, como é que isso se deu?

Entrevistada 9 (ex-Conselheira do OPDF/Lago Norte) – Foi regional. Né? O Lago Norte ele tem cinco regiões, dentro do Lago Norte: que é o Setor de Mansões; a Península – que onde todo mundo acha que o Lago Norte é só aquilo ali, a Península; tem o Centro de Atividades Comerciais; tem o Setor de Mansões e o Taquari. No caso aqui do nosso, o Taquari é um centro onde eu moro, que é um canto menor. As convocações foram através de telefonemas, foram cartas. Eu convoquei. Estou lembrando. Aqui no Taquari eu convoquei toda a comunidade porque eu fiquei sabendo que ia ter e eu mobilizei toda a comunidade através de carta. Eu, junto com mais duas pessoas, fizemos uma cartinha para os vizinhos e colocamos em todas as caixinhas de Correio.

Entrevistador – E o Orçamento Participativo ele conseguiu estimular a participação dos integrantes da comunidade local? Havia espontaneidade nessa participação?

Entrevistada 9 (ex-Conselheira do OPDF/Lago Norte) – Conseguiu. Conseguiu, veio todo mundo se..., bastante pessoas participou das primeiras reuniões aqui no Taquari, porque elas eram regionais. E depois fomos tirando os delegados conforme a dinâmica que o Governo trouxe. Nós formamos, tiramos os delegados para fazer o grupo do Lago Norte.

[...]

Entrevistador – Nas reuniões, você sempre colocava as suas ideias?

Entrevistada 9 (ex-Conselheira do OPDF/Lago Norte) – Sempre.

Entrevistador – Elas eram aceitas?

Entrevistada 9 (ex-Conselheira do OPDF/Lago Norte) – É difícil você colocar as ideias. Eu te falo, é difícil até, assim, pelos preconceitos e tudo. Você vê que, quando eu fui eleita aqui, conselheira do Lago Norte, que eu cheguei no Orçamento Participativo do DF, a primeira vez, quando a gente foi se apresentar, quando eu me levantei e falei meu nome e falei que eu era do Lago Norte, eu tomei uma vaia. Ninguém nem me conhecia e eu tomava vaia. Porque disseram que o Lago Norte não precisava estar lá. Entendeu? Isso a própria população. Aí até eu conseguir fazer eles escutarem que Lago Norte não é só a Península, e que lá também, a Península tem necessidades, que não é tudo perfeito como eles acham. Mas aí consegui. Então a população mesmo já tem os seus conceitos e preconceitos. Agora, depois, o próprio Governo quer direcionar nossas ações. Então, também, aquelas pessoas que diziam que iam falar o que eles não queriam escutar, aí é difícil. Mas, assim, nunca tive muito problema não, porque em um instantinho, o próprio pessoal já queria que a gente falasse, não é?

Nota-se na fala da entrevistada que, na primeira reunião dos conselheiros do OPDF, ela, ao identificar-se como representante da região do Lago Norte, houve uma manifestação de rejeição por parte dos conselheiros de outras regiões administrativa, ante um preconceito, segundo o qual a região do Lago Norte – DF é uma daquelas que não necessita de

investimentos públicos, por não ser carente, porém, ela, em suas manifestações, conseguiu romper este paradigma.

Uma das características do OP é favorecer áreas, setores e regiões carentes dos Municípios.

James Giacomoni²¹⁶ afirma que a sistemática produzida pelo modelo da decisão participativa tem sido mais racional que o processo convencional de seleção das prioridades. Ele destaca que os processos empíricos que caracterizam os OPs evidenciam as carências de serviços e infraestruturas sentidas pelas diversas regiões municipais, a população carente e a população total de cada região, e as prioridades apontadas pelos próprios moradores. Esse conjunto de aferições, segundo o autor, seria uma garantia de que as escolhas orçamentárias, ou seja, a programação de investimentos, visam à solução de problemas concretos e prioritários da população, finalidade de qualquer planejamento que se pretenda ser efetivo e eficaz.

Analisando o OP do Município de Porto Alegre – RS, Leonardo Avritzer²¹⁷ apontou a importância de essa prática orçamentária ser capaz de conciliar no momento da sua implantação propostas de desenho institucional feitas por diversos atores. Ele afirma que as assembleias regionais, em Porto Alegre – RS, eram praticadas anteriormente pelos movimentos comunitários, e a forma de conselho foi uma proposta do Partido dos Trabalhadores – PT, sendo que alguns órgãos, como a Coordenação de Relações com as Comunidades – CRC e o Gabinete de Planejamento – GAPLAN, foram resultados de propostas específicas da Administração municipal. Nesse sentido, a originalidade em termos de desenho do OP foi a sua capacidade de integrar propostas de desenho institucional feitas por diferentes atores.

Luciano Fedozzi²¹⁸ analisa que o OP de Porto Alegre – RS está assentado numa estrutura e num processo de participação comunitária guiado por três princípios básicos:

- (a) regras universais de participação em instâncias institucionais e regulares de funcionamento;

²¹⁶ GIACOMONI, James. *Op. Cit.*, 2005. Pág. 238.

²¹⁷ AVRITZER, Leonardo. **Modelo de Deliberação Democrática: Democratizar a Democracia**. B. d. S. Santos. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira. 2002. E, AVRITZER, Leonardo. **O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico**. In: NAVARRO, Z. (orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, pp. 13-60. 2000. “Sociedade civil, espaço público e poder local: uma análise do Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre”. 2003.

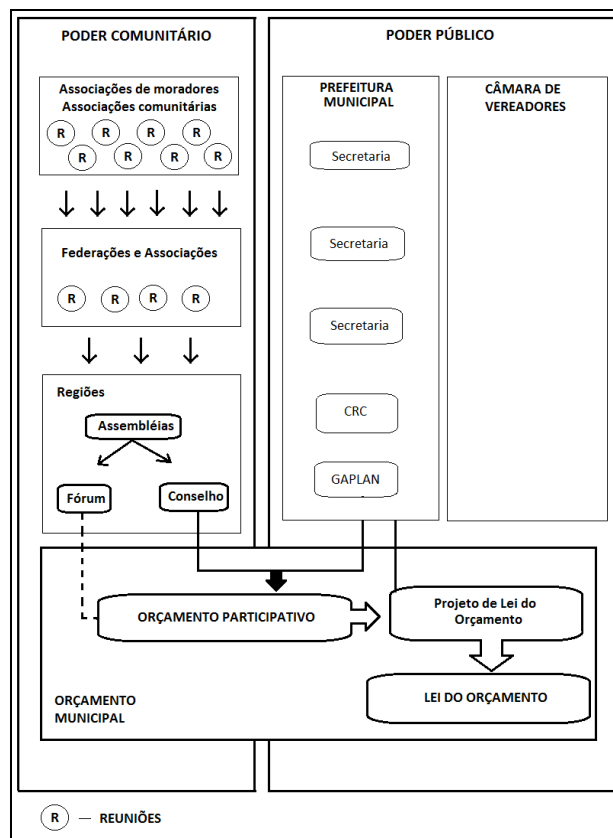
²¹⁸ FEDOZZI, Luciano. **Inovações democráticas na Gestão Pública: A experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre (Brasil)**. Junho, 1998, Coimbra-Portugal: Oficina do CES – Centro de Estudos Sociais. 1998. Págs. 3/4. Fonte: <<http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/118.pdf>> Acesso em 18 mai 2014.

- (b) um método objetivo de definição dos recursos para investimentos, referentes a um ciclo anual de orçamentação do Município; e
- (c) um processo decisório descentralizado tendo por base a divisão da cidade em 16 regiões orçamentárias.

O autor destaca ainda que, além do crescente número de moradores e de entidades civis envolvidas com o processo de discussão do orçamento público de Porto Alegre, o processo é formado basicamente por três tipos de instâncias mediadoras da relação entre Executivo Municipal e moradores da cidade. Então, na primeira instancia destacam-se os órgãos internos do Executivo, Gabinete de Planejamento – GAPLAN e a Coordenação de Relações com as Comunidades – CRC. A segunda instancia que o autor destaca é a comunitária, autônoma em relação à Administração Municipal, formada por organizações de base – Conselhos Populares, Articulações Regionais, União de Vilas, etc. – que articulam a participação dos moradores. Por fim, a terceira instância é formada pelo Conselho do Orçamento Participativo, Assembléias Regionais, Fórum Regional, Plenárias Temáticas e Fórum Temático do Orçamento.

A estrutura do Orçamento Participativo em Porto Alegre – RS pode ser representada no seguinte diagrama:

Figura 2 – Diagrama da estrutura do Orçamento Participativo em Porto Alegre – RS



Fonte: Produção própria, a partir de: GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 13ª ed. ampl. rev. e atual. – São Paulo: Atlas, 2005. P. 231.

Verifica-se que quanto maior a mobilização social para a participação no processo orçamentário, quanto mais organizada a sociedade civil e as lideranças comunitárias, aliado a uma organização institucional, com a criação de órgãos permanentes autônomos, por exemplo, os Conselhos do OP e os Delegados, além da criação de uma agenda que permita reuniões periódicas nas comunidades, mais eficiente, coesa e duradoura é a prática orçamentária participativa.

Portanto, para viabilizar essa prática orçamentária é necessário que os entes federativos locais criem instrumentos normativos, leis locais, que sistematizem e institucionalizem o processo participativo, dividindo o Município em setores administrativos, localizando os bairros, também definindo eixos temáticos, prioridades temáticas por região, cronograma das atividades, possibilitando os fóruns e reuniões de debates.

3.2 A cultura política pluralista e a democracia agonística em políticas orçamentárias participativas

Marilene Chauí²¹⁹ analisando os conceitos de política e democracia dos filósofos da antiguidade, Platão e Aristóteles, afirma que a política é definida como uma forma superior de vida – a vida justa, segundo Platão; e, a vida boa e bela segundo Aristóteles. A autora afirma que, para ambos os filósofos, a política se define pela justiça, ainda que cada um deles tome o justo de maneira diferente.

Chauí²²⁰ sustenta que:

Para Platão, uma política é verdadeira ou justa quando nela o sábio governa, o corajoso a protege e o concupiscente produz os meios materiais de conservação da comunidade. Em outras palavras, a política justa é aquela em que a razão comanda, subordinando ao seu comando a força militar e o poderio econômico. Aristóteles, porém, parte da existência de uma divisão social, qual seja, a existência de pobres e ricos, e considerando justa a política que opera no sentido de diminuir tanto quanto possível essa desigualdade – ou, como diz o filósofo, a política é a arte de igualar os desiguais. Por esse motivo, Aristóteles distingue dois tipos de justiças: a justiça distributiva ou do partilhável, que se refere à distribuição pública dos bens para diminuir a distância entre os pobres e ricos; e a justiça do participável, isto é, daquilo que não pode ser dividido, distribuído ou partilhado, mas apenas participado, isto é, o poder político que deve ser exercido por todos os cidadãos.

²¹⁹ CHAUI, Marilena. **O que é política?** In: NOVAES, Adauto (org.). **O esquecimento da política**. Rio de Janeiro: Agir, 2007.

²²⁰ CHAUI, Marilena. *Op. Cit.* P. 29.

O tema democracia apresenta-se de forma controversa para os que o estudam, uma vez que não há consenso sobre suas virtudes e deméritos.

Esta controvérsia limitava-se à comparação de regimes de governo. No entanto, na conjuntura, o debate ampliou-se, em virtude da intenção dos autores que estudam o tema em desconstruir as premissas individualistas e coletivas apresentadas no passado.

Discute-se qual seria a etapa atual do processo democrático em sociedades complexas, que atualmente defendem em textos constitucionais um pluralismo, mas que apresentam diversas contingências por políticas públicas, ante o processo histórico-social de marginalização e exclusão, em face da cultura política colonialista e autoritarista pela qual passaram, em face de governos populistas e ditadores que comandaram estas sociedades, como por exemplo, a sociedade brasileira.

Discute-se o ideal de uma democracia participativa com a forma de vida, como forma de racionalização do processo político e como forma de legitimação do poder, considerando-se mais do que um método de os governados escolherem os governantes, deve tornar-se um impulso dirigente de toda sociedade, pois se trata um direito da humanidade.

Nesta perspectiva, a democracia participativa está embasada na vontade popular atribuída ao povo e cunhada de soberania, a qual, não deve ser apenas um título, e sim, ser exercitada. Porque não há democracia sem participação, sem povo, mas povo sujeito ativo e passivo do processo político, no pleno exercício da cidadania. Povo nação, participando da construção da vontade governista.

O termo “povo” já era objeto da política e do direito público na antiguidade clássica, mas não tinha a importância decisiva que adquiriu na era moderna, com o ressurgimento da ideia democrática. A partir do século XVIII, já não se pode eludir a questão fundamental, ligada à própria essência desse regime político, surgem os seguintes questionamentos: Se o poder supremo numa democracia pertence ao povo, como definir esse conceito, de modo a torná-lo o mais operacional possível e evitar as usurpações de soberania? A definição de povo, com sujeito da soberania democrática, diz respeito ao titular ou ao exercente dela? A soberania popular é um poder absoluto?²²¹

Esses questionamentos sobre o conceito “povo” permitem uma reflexão sobre “soberania popular”, que é importante para a democracia participativa, no entanto, não existe

²²¹ MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo? A questão fundamental da democracia**. Tradução Peter Naumann; revisão da tradução Paulo Bonavides. 4ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. P. 11.

a possibilidade de refutar elementos da democracia representativa, principalmente ao tratar-se de OP, pois agentes políticos também atuam no processo orçamentário.

Em face disso, adotou-se, como base teórica para análise do OP, a proposta de Chantal Mouffe²²², porque o projeto de pluralismo agonístico contribui para a garantia de que a construção de identidades coletivas derivadas de relacionamento nós/eles não se transforme em relações do tipo amigo/inimigo, na medida em que há uma multiplicação dos relacionamentos nós/eles, de modo a dividir as paixões e fazer com que os conflitos adquiram uma forma agonística, envolvendo apenas adversários.

Ressalta-se que a proposta de um “modelo de pluralismo agonístico, ou democracia agonística, tenta oferecer uma compreensão diferenciada de como um sistema democrático deve funcionar”. Por intermédio de um debate agonístico é possível aproximar pessoas com concepções diferenciadas de cidadania, e trabalhar as “paixões”, uma das forças que movem a ação política e que é negligenciada por outros modelos democráticos. Por óbvio que não se está a referir “às paixões individuais, mas aquelas paixões que produzem formas coletivas de identificação”²²³. Verifica-se que modelos racionais de democracia como o deliberativo e o agregativo são incapazes de promover uma tal aproximação²²⁴.

Deve-se ressaltar que, em todas as esferas do federalismo brasileiro (federal, estadual e municipal), o planejamento orçamentário segue a regra geral determinada na Constituição da República (artigo 165, CRFB), que se compõe de três instrumentos: o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA.

O PPA, com vigência de quatro anos, tem como função estabelecer as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública. Cabe à LDO, anualmente, enunciar as políticas públicas e respectivas prioridades para o exercício seguinte. Já a LOA tem como principais objetivos estimar a receita e fixar a programação das despesas para o exercício financeiro. Assim, a LDO ao identificar no PPA as ações que receberão prioridade no exercício seguinte torna-se o elo entre o PPA, que funciona como um plano de médio-prazo do governo, e a LOA, que é o instrumento que viabiliza a execução do plano de trabalho do exercício a que se refere.

Todas as leis orçamentárias são de iniciativa do Poder Executivo que as envia, sob a forma de proposta, para apreciação e aprovação do Poder Legislativo. Cabe ao Chefe do

²²² MOUFFE, Chantal. *Democracy: Radical and Plural*. **CDS Bulletin – Center for the Study of Democracy**, v. 9, n. 1, p. 10-13, inverno 2001/2002.

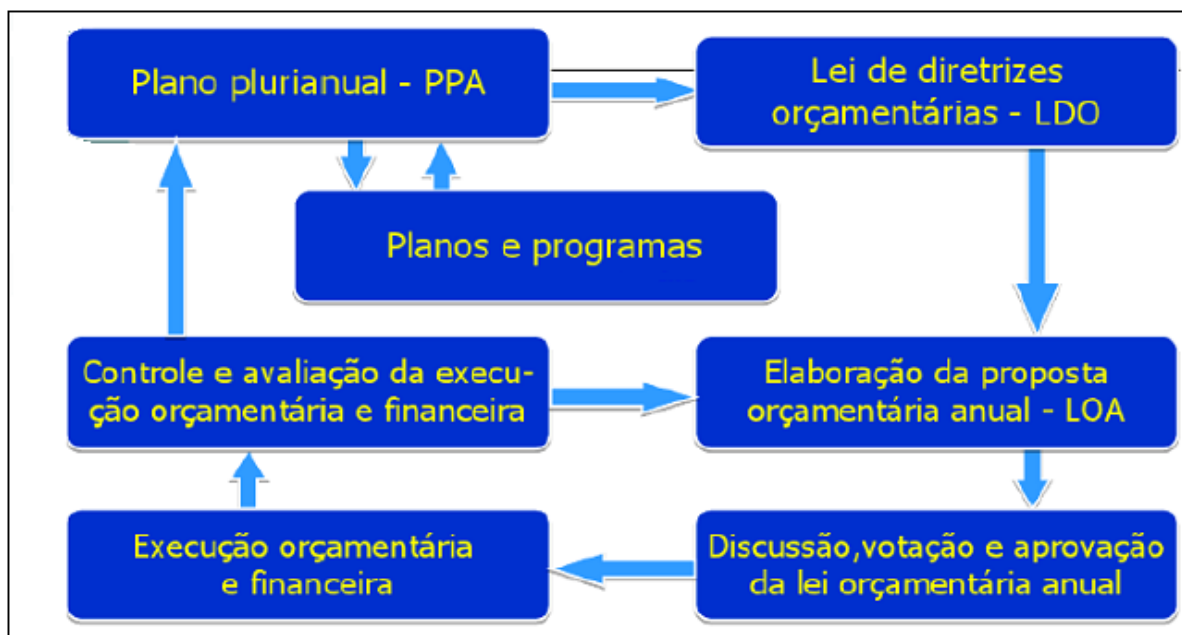
²²³ MOUFFE, Chantal. **Democracy: Radical and Plural**. *Op. Cit.* P. 11

²²⁴ Os modelos deliberativos e agregativos de democracia encaram a democracia como uma agregação de interesses individuais que são alcançados

Poder Executivo sancioná-las e executá-las, e compete ao Poder Legislativo aprovar os projetos de lei, acompanhar e fiscalizar sua execução.

O ciclo orçamentário nos Municípios brasileiros, no geral, segue o exposto na Figura 3, que se trata do “Fluxograma do ciclo orçamentário”, isto é, a Prefeitura encaminha para a Câmara Municipal o projeto de lei da Plano Plurianual que trata dos princípios gerais que regerá a gestão municipal no período de um mandato parlamentar (quatro anos), e servirá de fundamento para a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, cujo projeto de lei é também encaminhado pela Prefeitura e aprovado na Câmara Municipal anualmente, que determina as normas gerais para elaboração da Lei Orçamentária Anual – LOA, que traz as normas detalhadas sobre orçamento municipal, despesas e receitas, e é aprovada anualmente pela Câmara Municipal.

Figura 3 – Fluxograma do ciclo orçamentário



Fonte: Produção própria

Verifica-se, por intermédio da análise do ciclo orçamentário nos Entes Federativos brasileiros (Figura 3), que o processo do Orçamento Participativo - OP é determinante em algumas fases deste ciclo, isto é, na “elaboração da proposta orçamentária anual” que deve ser discutida e aprovada na Câmara Municipal dos Vereadores, podendo ser alterada por emendas, e no “controle e avaliação da execução orçamentária e financeira”.

Em alguns dos modelos de OP adotados por Municípios, a participação popular também afeta a fase de “controle e avaliação da execução orçamentária e financeira”, pois

permite que integrantes das comunidades locais (conselheiros e delegados do OP) possam compro comissões técnicas de liberação de recursos públicos, e acompanhamento de licitações e obras.

Portanto, verifica-se uma multiplicidade de lógicas democráticas sociais, isto é, elementos de democracia representativa na discussão e votação de leis orçamentárias, e elementos de democracia participativa na elaboração da proposta orçamentária, via assembleias e conselhos do OP; e a necessidade de sua articulação na fiscalização e acompanhamento da implementação orçamentária, e em especial, esta estrutura é explicada na proposta de democracia radical formulada por Chantal Mouffe, porque este modelo democrático ressalta que esta articulação deverá sempre ser recriada e renegociada, e não há esperança de uma reconciliação final. Por essa razão a democracia radical também significa a radical impossibilidade de uma democracia completamente alcançada.

3.2.1 Entre amores e brigas: Os vários casamentos e divórcios entre os sistemas representativo e participativo

Conforme se verificou no tópico anterior, na articulação do Orçamento Participativo – OP nota-se uma interação entre elementos de democracia representativa e elementos de democracia participativa.

A perspectiva contemporânea da democracia deliberativa de Habermas não explica o fenômeno do OP, e a interação entre sistema representativo e participativo, porque parte do pressuposto de que o “poder comunicativo” é expressado por meio do voto, e transformado em “poder administrativo” dentro do parlamento, por meio da legislação, e este é o espaço de deliberação onde se busca um consenso pelo melhor discurso.

A vertente deliberativa, portanto, não tem se posicionado como uma opção efetivamente crítica à democracia eleitoral, principalmente, pelo fato de apresentar uma série de problemas que tornam seus pressupostos um tanto quanto irrealista e ingênuos, como por exemplo, a ideia de simetria entre os interlocutores do processo de deliberação, a ignorância dos interesses da vida pública e pessoal, e a negação do caráter conflitivo das relações políticas como relevantes na tomada de decisões. Em face disso, a democracia deliberativa se posiciona a margem de uma análise mais precisa da complexidade dos OPs.

A adoção do procedimento de participação, em assembleias e plenárias, dos integrantes das comunidades locais na discussão de prioridades orçamentárias que integrarão

o projeto de lei orçamentária do Executivo a ser encaminhado para votação no Legislativo, nem sempre é observada por todas as gestões municipais.

No Distrito Federal, por exemplo, o OP foi adotado pela primeira vez na gestão de 1995-1998, sendo interrompido no período de 1999-2010, sendo retomado na gestão de 2011-2014, conforme Tabela 4, que se trata da tabela demonstrativa da adoção do OP nas gestões do DF (1995/2010).

Tabela 4 – Tabela demonstrativa da adoção do OP nas gestões do DF (1995/2015)

Período	Partido Político	Gestor	OP	Observação
1/1/1995 - 1/1/1999	PT	Cristovão Buarque	Sim	OP tem 5% do Orçamento
1/1/1999 - 1/1/2003	PMDB	Roriz	Não	Governo populista
1/1/2003 - 1/1/2007	PMDB/PSDB	Roriz - Maria Abadia	Não	Roriz renúncia em 31/3/2006 e vice assume
1/1/2007 - 1/1/2011	DEM	Arruda - Paulo Octávio	Não	Caixa de pandora
1/1/2011 - 1/1/2015	PT	Agnelo	Sim	Re-implantação do OPDF. Baixa popularidade do governador.
1/1/2015 - atual	PSB	Rodrigo Rollemberg	Não	Partido socialista (esquerda), mas não manteve o OPDF.

Fonte: Produção própria

A proposta de gestão orçamentária no Distrito Federal que inclui o OP, conforme Tabela 4, foi adotada apenas nas duas gestões do Partido dos Trabalhadores – PT, no período de 1995-2015.

A primeira conclusão possível seria que esta proposta de gestão orçamentária é uma política exclusiva do PT, porém, conforme se verificou no início deste capítulo, nas Tabelas 1 e 2, o OP não é adotado exclusivamente por gestões do PT.

Aliás, conforme entrevista com uma das ex-conselheiras do OPDF, representante da região administrativa do Lago Norte, na gestão de 2011-2015, foi encaminhado um projeto de lei que tinha por objeto determinar regras para a adoção obrigatória do OP, o que afastaria a discricionariedade do gestor público na escolha deste procedimento de definições

orçamentárias, porém, este projeto não foi aprovado porque a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF emitiu um relatório afirmando a inconstitucionalidade do projeto, e este relatório foi de autoria do então presidente desta comissão, Deputado Chico Leite, que é um dos representantes do PT na CLDF.

A Entrevista 9, sobre este fato, afirmou que:

Entrevistador – A atual gestão ela deve adotar o Orçamento Participativo? Deve continuar a proposta do Orçamento Participativo?

Entrevistada 9 (ex-Conselheira OPDF Lago Norte/DF) – Olha, a atual gestão não é PT. Entendeu? E há um grande problema de Governo implantar o Orçamento Participativo sem ser do PT, porque o Orçamento Participativo ele, você poder ver... Nós já tentamos transformar ele em Lei Distrital aqui, e não conseguimos. O deputado Chico Leite disse que era ilegal; foi barrado na Câmara, na Comissão de Justiça – ele disse que era ilegal. Porque o PT nunca ia soltar como sendo um problema dele. Então, sua pergunta é se eu acho que o Governo deve implantar, eu acho que sim, mas eu acho que é uma coisa muito perigosa que pode queimar um Governo, muito. Entendeu? Se for uma coisa assim; porque o povo já está cansado de conversa, de mentira. Entendeu? Então, se for para queimar o Governo, é melhor não. Entendeu?

Ressalta-se também que o OPDF na gestão petista de 2011/2014 não ocorreu de forma efetiva, porque duas comissões que deveriam atuar na fiscalização e acompanhamento da liberação de recurso e execução de obras e serviços, parte considerável dos entrevistados afirmou que não existiram, isto é, havia um decreto expedido pelo Governo, que regulamentava o OPDF, e previa a Comissão de Liberação de Recursos – CLR e a Comissão de Acompanhamento de Licitações e Obras – CALO, mas estas comissões não funcionaram, conforme será detalhado no capítulo 4 deste trabalho acadêmico, por opção metodológica.

O que influencia a adoção do OP é o contexto político da gestão, isto é, nas administrações distritais do PT (1995-1999 e 2011-2015) foram adotado o OP, pois o contexto político permitia procedimentos de política participativa.

Verifica-se que a gestão 1999-2002 foi exercida por um Governo tradicionalmente populista, que adotou práticas políticas “clientelistas”, sendo reeleito para a gestão 2003-2006. Em face disso, neste período não existiu uma abertura para instrumentos democráticos participativos.²²⁵

Na gestão de 2007-2010 também não houve abertura para a democracia participativa. Ressalta-se que nesta gestão houve a operação da Polícia Federal alcunhada de “Caixa de

²²⁵ ANTUNES, Gabriela Borges. **O poder político no distrito federal: a trajetória de Joaquim Roriz**. 18 nov. 2004, 132 p. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2004. Fonte: < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69922004000200025&script=sci_arttext> Acesso em 21 dez 2015.

Pandora”, em que se apurou uma estrutura de associação criminosa que atuava na facilitação de grupos empresariais nas contratações com a Administração distrital, inclusive superfaturando obras e corrompendo deputados distritais, com a participação do então Governador José Roberto Arruda, sendo que tramita na 7ª Vara Criminal de Brasília – DF ação penal, que tem por objeto apurar os diversos crimes praticados contrata a Administração do Distrito Federal. Em face disso, foi uma gestão que favorecia grupos empresariais do DF.

A gestão do PT de 2011-2014 iniciou-se com um discurso de abertura democrática para a viabilização de práticas participativas, sendo novamente implantado o OPDF.

Nessa gestão a implantação do OPDF foi satisfatória, no entanto, a execução a partir do ano de 2012 foi frustrada, sendo a prática remodelada conforme interesses do gestor público, como se destaca na entrevista do Entrevista 1, ex-conselheiro do OPDF representante da região administrativa do Gama:

Entrevistador – O conselheiro, ele tinha influência na execução de fiscalização das prioridades decididas pela população nas plenárias?

Entrevistado 1 (ex-Conselheiro do OPDF Gama/DF) – Aí é que tá. Nós tivemos problemas aí ao dar seguimento nessa política porque é uma política que nós acreditamos e achamos que ela deve ser permanente, deve ter continuidade; só que a implantação se deu muito bem no momento das plenárias, da escolha dos delegados, de formar o conselho no DF, tudo muito bem, só que, na hora de levar essas ações a cabo, aí, deu problema. Por quê? O Orçamento Participativo, ele tem a previsão, claro, da participação popular, e fruto desses conselheiros, desses delegados, eles formaram duas comissões, uma chamada de Comissão de Liberação de Recurso – CLR e uma comissão chamada de Comissão de Acompanhamento de Licitações e Obras, apelidada de CALO. Então, tanto essa CLR, Liberação de Recursos, como essa outra, de acompanhamento das obras, isso deu problema porque essas comissões, esses grupos, esses colegiados, eles foram formados, mas não chegaram a fazer reuniões de nenhuma forma. Fizeram, assim, a preparação de tudo, grandes plenárias com todos esses representantes dessas comissões de cada cidade em nível do DF, mas elas não foram concretizadas. Né? Então, o processo, ele foi interrompido. Então, uma política excelente, um trabalho que iniciou tão bem feito, foi interrompido na hora de liberação de recurso e de fazer o acompanhamento das licitações [...]

Destaca-se, então, o conceito que Chantal Mouffe defende sobre o “político” e a “política”, isto é, a autora afirma que o “político” é a dimensão do antagonismo que é inerente a todas as sociedades humanas, antagonismo que pode assumir formas muito diferentes e emergir em relações sociais diversas. “Política”, por outro lado, refere-se ao conjunto de práticas, discursos e instituições que procuram estabelecer uma certa ordem e organizar a coexistência humana em condições que são sempre potencialmente conflituosas, porque afetadas pela dimensão do “político”.

Mouffe²²⁶ afirma que:

É apenas quando admitimos esta dimensão do “político” e entendemos que “política” consiste em domar a hostilidade e tentar neutralizar o antagonismo que existe nas relações humanas, que podemos posicionar a questão fundamental para a política democrática. Esta questão, ponderam os racionalistas, não é como chegar a um consenso racional alcançado sem exclusão, o que é, de fato, uma impossibilidade. A política visa a criação de unidade num contexto de conflito e diversidade; está sempre preocupada com a criação de um “nós” pela determinação de um “eles”. A inovação da política democrática não é a superação da distinção nós/eles, mas a maneira diferente de estabelecer essa distinção. O problema fundamental é como operar a discriminação nós/eles numa forma compatível com a democracia pluralista.

No campo da política, isto pressupõe que o “outro” não seja visto como um inimigo a ser destruído, mas como um “adversário”, isto é, alguém com cujas idéias iremos lutar, mas cujo direito de defender tais idéias não vamos questionar. Esta categoria de adversário não elimina o antagonismo, embora deva ser distinguida da noção liberal de competidor com a qual é às vezes identificada. Um adversário é um inimigo legítimo, um inimigo com quem temos em comum uma adesão partilhada aos princípios ético-políticos da democracia [...]

A efetivação ou execução satisfatória do OP ocorre quando o político encontra-se aberto às práticas participativas, porque o OP é um instrumento de política democrática participativa que visa neutralizar o antagonismo que existe nas discussões orçamentárias sobre contingências por políticas públicas.

Luciana Andressa Martins de Souza²²⁷, ao analisar, em artigo científico, os desdobramentos das relações de conflito entre o orçamento participativo e o Executivo, o Legislativo e os partidos políticos no âmbito do governo municipal, e o grau de abrangência de três experiências de OP desenvolvidas no interior do estado de São Paulo – Municípios de Matão, São Carlos e Rio Claro – que se assemelham em vários aspectos, mas se distinguem pelas variações em suas trajetórias. Destaca que esses mecanismos participativos poucas vezes sobrevivem às mudanças de governo. E, quando isso ocorre, suas regras de funcionamento e até mesmo seu nome geralmente se alteram, evidenciando que existem processos políticos acontecendo no interior deles que ainda não foram suficientemente esclarecidos.

O estudo sobre o fenômeno do OP deve utilizar perspectivas mais realistas, por meio da incorporação gradativa de elementos institucionais, evidenciando cada vez mais a necessidade de se analisar o papel das instituições e dos seus respectivos atores políticos locais na emergência e consolidação dessas reformas participativas. Entretanto, Luciana A. M.

²²⁶ MOUFFE, Chantal. **Democracia, cidadania e a questão do pluralismo**. *Op. Cit.* P. 15/16.

²²⁷ SOUZA, Luciana Andressa Martins de. *Orçamento participativo e as novas dinâmicas locais*. São Paulo – SP: Lua Nova, 2011. ISBN 84:353-364. P. 246/247

de Souza verifica que a relação dessa literatura com as instituições e com os atores que as ocupam é extremamente superficial.²²⁸

A autora evidencia que a sobrevivência ou não do OP depende basicamente da existência de uma forte tradição associativa, da “vontade política” dos governantes de implementá-lo e da influência do desenho institucional, observado por meio dos elementos organizacionais incorporados a essa prática. Ela ainda ressalta que a implantação da prática participativa em governos locais não altera os trâmites institucionais pelos quais o processo orçamentário se desenvolve, o que inclui o parecer da Câmara de Vereadores (Legislativo local) em várias etapas dessa “negociação”.²²⁹

Luciana Andressa Martins de Souza²³⁰, analisa que os desdobramentos dos padrões de relações de cooperação e de conflitos entre atores políticos locais explicam em parte a sobrevivência e o grau de abrangência do OP.

Ela conclui que as variações nos padrões de relações com os poderes Executivo, Legislativo e Municipal, além dos partidos que compõem o governo, mostram as trajetórias da prática orçamentária participativa, nos três casos estudados, bem como o alcance dessas experiências em termos qualitativos.

3.2.2 O caso do “lixão” que era para ser Escola Técnica do Recanto das Emas – DF

Na atuação dos conselheiros e delegados no processo do OPDF nas plenárias, ressaltam-se vários interesses, inclusive interesses pessoais, e não apenas interesses na identidade coletiva para determinação de prioridades orçamentárias nas comunidades locais.

Como o Entrevistado 4 destaca, no processo participativo do OPDF na região administrativa de Samambaia, verificou-se uma influência político-partidarista, pois, alguns conselheiros e delegados deixaram de defender interesses e prioridades da comunidade, quando passaram a integrar partidos políticos:

Entrevistador – Você percebeu espontaneidade na participação dos integrantes na comunidade local, na plenária, na escolha das prioridades?

Entrevistado 4 (ex-Delegado do OPDF Samambaia/DF) – Bom, da parte dos delegados e conselheiros e tal, eu observei um pouco questão política; às vezes eles entraram pensando nessa questão política: “Ah, posso me beneficiar de alguma forma e tal”. Mas com o decorrer do processo, com o envolvimento um pouco

²²⁸ MARTINS DE SOUZA, Luciana Andressa. *Op. Cit.*, 2011. Pág. 254

²²⁹ SOUZA, Luciana Andressa Martins de, *Op. Cit.*, 2011. Pág. 255/256.

²³⁰ SOUZA, Luciana Andressa Martins de, *Op. Cit.*, 2011. Pág. 282.

tímido daqui, tímido dali, tal, mas foi acontecendo, aí você passou observar uma certa, vamos dizer, paixão pelo local; a pessoa: “Não, eu vou... Eu estou participando porque eu preciso ajudar a minha comunidade ali; eu sou representante; eu sou liderança e tal”. Só que – é igual eu te falei –, eles se perdem na questão do, vamos dizer assim, da influência política externa. Não que no Orçamento Participativo teria. Não. Externa. Quando eles começam a participar de reuniões políticas, para determinado futuro candidato, ou deputado; aí eles começam a se perder na sua essência. Eles começam a perder a essência sim. Por exemplo, o caso daquela pessoa que eu comentei no começo, que ela queria brigar pela creche no local dela, eu observei que ela queria brigar por tudo; brigou aqui comigo e tal; eu falei: “Não, nós vamos juntos”. E quando eu encontrei em determinada situação, falei: “Vamos lá. Vamos lá lutar. Vamos lá falar com o administrador?”. E, ela: “Não, é, eu estou trabalhando lá com ele lá”. Então, ou seja, parece que tipo ganhou, externamente falando, ele ganhou aquela delgada, para que num futuro próximo ela fosse trabalhar com ele, numa candidatura dele, do administrador, que se candidatou a deputado distrital; não ganhou, mas quase, teve bastante voto aí e tal; e essa pessoa trabalhou para ele na campanha; essa pessoa estava pleiteando trabalhar com ele, talvez na Câmara e tal; e isso e aquilo. Então eu falei, que dizer, “então ela foi praticamente comprada? Foi comprada?”. Quer dizer, nesse sentido eu acho que influenciou nos delegados, que talvez ela pudesse brigar um pouco mais pela população dela, pela comunidade dela. E ela não brigou. Ao passo que eu realmente consegui aí, junto com os nossos delegados, conselheiros conseguimos duas creches aqui para a nossa Expansão, conseguimos um campo sintético, conseguimos algumas benfeitorias, algumas PECs, enfim.

Ressalta-se que, apesar de existirem interesses particulares, no geral, os delegados e conselheiros do OPDF defendiam interesses coletivos.

Ainda que a atuação dos integrantes das comunidades, no geral, seja desvinculada de interesses pessoais e/ou partidárias, a definição das prioridades orçamentárias, pelos delegados do OPDF nas plenárias, que compõem a lista de prioridades da região administrativa que os conselheiros encaminham ao Governador, não integram necessariamente a Lei Orçamentária Anual do DF, porque depende da discricionariedade do gestor público na formação do projeto de lei, e também da vontade política dos Deputados Distritais que podem emendar este projeto, antes de aprova-lo.

Como exemplo, cita-se o caso da Escola Técnica do Recanto das Emas que sempre foi uma reivindicação da comunidade local, inclusive integrando a lista de prioridades definidas em plenárias do OPDF.

Os gastos desta obra tiveram previsão na Lei Orçamentária Anual – LOA, ela foi iniciada, mas não foi concluída.

No espaço em que deveria ser construído um dos galpões da Escola Técnica encontra-se um Centro de Reciclagem, porque este espaço público foi cedido pelo Governador do DF a uma empresa privada, para esta explorar o serviço de depósito e reciclagem de lixo, conforme as Fotos 1, 2, 3 e 4.

Foto 1 – Obra inacabada da Escola Técnica do Recanto das Emas – DF



Fonte: Produção própria

Foto 2 – Obra inacabada da Escola Técnica do Recanto das Emas – DF



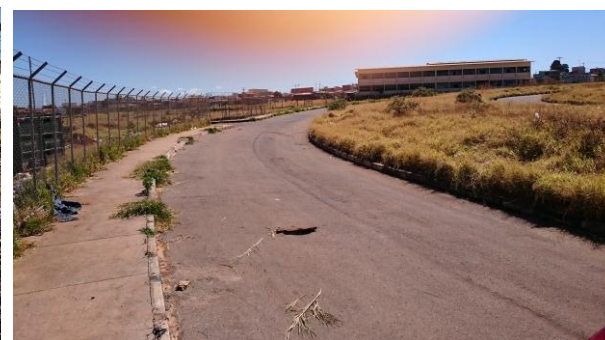
Fonte: Produção própria

Foto 3 – Centro de Reciclagem do Recanto das Emas – DF



Fonte: Produção própria

Foto 4 – Via que liga o Centro de Reciclagem com a obra inacabada do Prédio da Escola



Fonte: Produção própria

O Entrevistado 6, ex-Conselheiro do OPDF da região administrativa do Recanto das Emas – DF, informa que a Escola Técnica foi uma prioridade apontada pelo OP desta região administrativa, mas nunca foi concluída:

Entrevistador – Como é que ocorria esse processo de escolha da prioridade para integrar a proposta orçamentária do Recanto das Emas?

Entrevistado 6 (ex-Conselheiro do OPDF Recanto das Emas/DF) – A prioridade... Essas prioridades eram, na verdade, discutidas com o conselheiro na sua quadra, não é? Aqui no Recanto das Emas, não sei se você sabe, mas quase todas as quadras têm prefeito comunitário, não é? Quando não tem prefeito, tem associação de moradores, tem sempre um movimento em prol da quadra, não é? E era nessas reuniões, nessas conversas que saíam as prioridades aqui para a cidade e para as quadras, não é? Aqui, por exemplo, na quadra 300 que eu quero até levar você lá no prédio da Escola Técnica que vem se arrastando há muitos anos, foi uma prioridade da quadra trazer uma escola técnica aqui para o Recanto das Emas, não é? E foi feito isso no Orçamento Participativo do ano passado, no Governo passado, mas o prédio está jogado até hoje. Então, era dessa forma que se criava. Aí o conselheiro que morava na quadra listava, trazia a proposta, apresentava a proposta nas reuniões e juntava com ideias que vinham de outras quadras e assim ia a sequência de dez prioridades, entendeu?

Em um dos trechos da entrevista, o Entrevista 6 também afirma a dificuldade dos conselheiros integrantes da Comissão de Acompanhamento de Licitações e Obras – CALO de exercerem a fiscalização sobre a implementação das prioridades orçamentárias:

Entrevistador – Você chegou a participar da Comissão de Acompanhamento de Licitação e Obras?

Entrevistado 6 (ex-Conselheiro do OPDF Recanto das Emas/DF) – Sim. Sim. Participei de várias obras aqui no Recanto das Emas. Dificuldade tremenda, meu irmão. A dificuldade aqui era desde você pegar o projeto e saber quanto que ia ser gasto na obra até de recepção, não é? Porque você ia na administração, o cara te jogava na Secretaria de Obras. O chefe das obras não estava. Está sempre fora. O engenheiro não sabe de nada. O administrador mandava visitar a obra. A gente ia na obra falar com o responsável pela obra no local, o cara não te dava moral. Mas tudo isso tem também um porquê, não é? Eles querem encobrir as próprias vontades deles. Eu não vou dizer aqui... Não tenho como provar tudo isso, mas é o que todo mundo sabe que acontece nas obras em todo o Distrito Federal e no país todo. Então, a gente era inimigo dessas obras e das construtoras, não é? Aqui tinha a feira; veio Orçamento Participativo na época do Cristovam. Era bem aqui, ó. E essa feira depois de revitalizada, a gente conseguiu R\$ 300 mil para revitalizar essa feira aqui. Depois de revitalizada, feira boa, pronta para todo mundo usar, decidiram que a feira não seria mais aqui. Derrubaram. Então, meu irmão, por que não falaram antes? “Ah, se o projeto aqui não é feira, não vamos investir esse dinheiro”. Ou seja, irmão, a gestão pública é uma roda que gira sempre da mesma forma e viciada. Não adiante achar: “Não, o administrador do Recanto das Emas vai ser o melhor gestor”. Pode ser quem for, quando ele chegar aqui, se ele não se adequar a essa roda que já está girando, ele “tá” fora. Está fora. Entendeu? Os interesses políticos prevalecem sempre em relação aos interesses da comunidade. Isso é público e notório. Todo mundo sabe disso. O que me deixa muito triste e me faz não querer mais participar desse tipo de ação ou de atividade aqui na cidade.

O Entrevistado 6 também ressalta que, à época da gestão Cristovam Buarque (1995-1998), existia, próximo ao espaço destinado à construção do Fórum do Recanto das Emas, uma feira popular, e que, por determinação de plenárias do OP, ela foi revitalizada, gerando um gasto de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais). Contudo, depois de revitalizada, e pronta para ser usada, a Administração do Distrito Federal decidiu deslocar a feira para outro espaço.

A Foto 5 trata-se do prédio inacabado que deverá sediar o Fórum do Recanto das Emas – DF, que é uma obra apontada como prioridade em plenária do OP desde a gestão 1995-1998 (Cristovam Buarque), e até hoje não foi concluída, como ressalta o Entrevistado 6.

Foto 5 – Obra inacabada do Fórum do Recanto das Emas-DF (prioridade do OP gestão 95/98)



Fonte: Produção própria

Verifica-se, portanto, que não basta a gestão pública implantar o OP, também é necessário que os gestores públicos e ordenadores de despesas sejam responsabilizados por implementação das prioridades determinadas em plenárias, e isso será possível por intermédio de instrumentos de fiscalização e transparência na fase de execução das despesas no ciclo orçamentário.

3.2.3 Um discurso democrático que ficou no discurso: As cartas ao Governo falido por alta rejeição

Na pesquisa de campo, os 11 ex-conselheiros e o ex-delegado do OPDF entrevistados, categoricamente, manifestaram insatisfação, em relação ao então Governador Agnelo Queiroz, por não implementar parte considerável das obras e serviços decididos em plenárias do OPDF.

A Entrevistada 9, ex-Conselheira do OPDF da região administrativa do Lago Norte, ressalta que o elevado grau de insatisfação dos conselheiros do OPDF em relação ao Governador influenciou no elevado índice de rejeição deste no último pleito eleitoral na candidatura à reeleição, e ela também ressalta que muitas obras divulgadas nos cadernos oficiais do GDF como obras concluídas, frutos do OP, não traduz a realidade:

Entrevistador – Sobre a questão dos avanços, o que o Orçamento Participativo deixou para a cidade?

Entrevistada 9 (ex-Conselheira OPDF Lago Norte/DF) – É igual eu te falei, o avanço que eu vi foi união da comunidade; foi um saldo de maior formação de associações. Entendeu? As pessoas passaram a se conhecer melhor, se reunir mais para discutir sobre os problemas. Então esse foi o saldo positivo. Na questão das obras, nós não tivemos, nenhuma, assim. Vindas do Orçamento Participativo, não tive mesmo. Então assim, não colocou na LDO a lista das prioridades; fez uma classificação. Um saldo que teve em grande, foi a alta – que eu considero –, a alta rejeição ao Governo. Passou todo mundo a chamar ele de mentiroso e a rejeitá-lo; foi o resultado foi as urnas, porque ele fez uma mobilização imensa. Entendeu? E depois não... Todo mundo viu que foi feito de bobo; que foi feito de palhaço todo o mundo. Então todo mundo fez aquelas reuniões todas e era tudo mentira. E aí ele passou a ter essa rejeição altíssima. Porque eu, por exemplo, não votei nem votaria jamais; nem ninguém da minha família. Entendeu? Porque quem participou... E como ele ainda mobilizou muito, muito, muito, ele mobilizou o DF inteiro, passou a ser rejeitado daquele jeito.

Entrevistador – O índice de rejeição de um Governador que disputa uma reeleição, foi considerado muito alto. O que chamou muito a atenção. Então, você entende que esse alto nível de rejeição se deu ao fato de ele não executar o Orçamento Participativo?

Entrevistada 9 (ex-Conselheira OPDF Lago Norte/DF) – Exato. Ele praticamente mobilizou as pessoas contra ele. Concorde comigo? Porque você vê, ser chamado de corrupto, ser chamado de que não faz obras, de chamado... E o Agnelo fez bastante coisa. Entendeu? Ele não devia ter essa rejeição. Ele fez bastante coisa. Então você vê, não pelo Orçamento Participativo, mas ele fez. Então

a rejeição dele eu atribuo a isso. No meio do Governo dele, no segundo ano, eu já vi que ele ia ter... Eu falei: “Não só vai ser... Não será mas reeleito, como ele vai ser rejeitado”; porque ele mobilizou as pessoas contra ele. Ele mobilizou, prometeu, fez às pessoas reunirem, acreditar, trabalhar bastante e daí para frente ele não fez. E pior, ele depois soltou cadernos e cadernos, propaganda e propaganda falando que tinha feito. Então isso revoltou as pessoas contra ele. Então eu tenho a clara convicção que a rejeição altíssima dele foi devido ao Orçamento Participativo. Ele mesmo fabricou a rejeição dele.

A Entrevistada 9, no dia da entrevista (24/9/2015), realizada na residência desta, no bairro Taquari no Lago Norte – DF, apresentou cópias de cartas assinadas por ex-conselheiros do OPDF endereçadas ao Governado do DF, em que eles manifestam várias insatisfações em relação à implementação das prioridades apontadas em plenárias.

No Anexo I deste trabalho consta fotocópia de uma das cartas assinada por vários ex-conselheiros, em que eles manifestam-se nos seguintes termos²³¹:

Os Conselheiros do Orçamento Participativo, abaixo assinados, após reuniões realizadas e discutidas as prioridades de cada Região Administrativa, mediante trabalho articulado, participativo e de colaboração com o Governo, a partir dos anseios e reivindicações apresentadas nas plenárias de base, vimos solicitar que sejam atendidas todas essas prioridades, cuja relação se encontra em poder dessa Coordenação, conforme consta no documento “Propostas Hierarquizadas das RAs”, datado de 14 de julho de 2011, esforço vigoroso que não deve ser perdido.

Entendemos, ainda, que várias das proposições já estariam sendo consideradas parcialmente ou integralmente na lista das obras programadas ou nas obrigações a cargo das Secretarias de Estado. De outra parte, aquelas que tratam de iguais objetivos, mas de diferentes RAs, poderão ser efetivamente reunidas em mesmo projeto, apenas mantendo o seu desdobramento por RA, assegurando a devida regionalização orçamentária ao tempo em que faculte o seu o acompanhamento pela comunidade de cada cidade.

O volume da receita prevista do GDF deve atender a essas prioridades, a serem incluídas na Lei Orçamentária após breve cálculo dos produtos e dos quantitativos financeiros, por conta dos técnicos do Governo, e executadas em 2012, podendo ser atendidas inicialmente as primeiras prioridades de cada RA e, em seguida, as demais, reconhecendo que, eventualmente e quando justificado, algumas poderiam ser consideradas quando da elaboração do orçamento do ano subsequente.

Temos a certeza que as autoridades do Executivo e do Legislativo tomarão as providências necessárias para plena realização dessas prioridades, por representarem reivindicações justas e relevantes, indicadas pela comunidade participativa.

Na página eletrônica do Jornal de Brasília²³², no link “Cidades”, no dia 7/7/2013, às 11 horas e 20 minutos, foi veiculada a matéria jornalística “Orçamento participativo: na prática, não é nada daquilo que se previa”, em que consta:

²³¹ Distrito Federal, Carta à Coordenação do Orçamento Participativo – GDF/para 2012, ago. 2011, Brasília – DF.

²³² Fonte: <<http://www.jornaldebrasil.com.br/noticias/cidades/481516/orcamento-participativo-napra-tica-nao-e-nada-daquilo-que-se-previa/>> Acesso em 5 set 2015, às 18h10

Mais uma reunião para definir ilusões. O Governo do Distrito Federal (GDF) está chamando a população para discutir as prioridades do Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) de 2014, em audiência pública que acontece hoje. Porém, na contramão do convite, não foi feito quase nada das 31 obras previstas no Orçamento Participativo (OPDF) de 2012. Segundo representantes das comunidades do DF, a medida, que previa a participação direta dos cidadãos na escolha de investimentos e despesas da verba pública, não passa de uma mentira.

Há mais de dois anos, 76 conselheiros foram empossados pelo governador Agnelo Queiroz para integrar as plenárias de debates sobre o andamento propostas. Contudo, cansados das promessas do governo, a maioria já abandonou os cargos. “O pessoal foi se desestimulando. Nada das obras que foram priorizadas no orçamento anterior e no deste ano saiu”, denuncia o conselheiro do Sudoeste, Elder Rocha.

[...]

Na época em que foram eleitas as prioridades especiais do Orçamento Participativo, em 2012, a construção do Hospital Regional de São Sebastião ficou em primeiro lugar, com mais de 3,5 mil votos da população. A equipe de reportagem do Jornal de Brasília foi até o local destinado à obra e não encontrou nada além de um extenso terreno sem utilização alguma. Aliás, segundo relatos de moradores próximos ao local, a área serve apenas para “juntar ratos”.

[...]

Integrante da coordenação da Central de Movimentos Populares do DF, Marcelo Geavano, também conselheiro eleito pelo Itapoã, garantiu ao JBr que “das prioridades da região, de 2011 até hoje, nenhuma foi executada”. Para ele, a própria dinâmica da política fere o conceito de Orçamento Participativo, já que os parlamentares e governos eleitos gostam, em sua maioria, de gabar-se dos projetos em execução como uma obra sua. “Para discurso político, talvez a iniciativa não seja muito vantajosa”, destacou.

Enfim, a reportagem conseguiu localizar uma obra em andamento. Em Samambaia, a terceira prioridade especial eleita pela população, com mais de 2,5 mil votos, a cobertura do ginásio do Centro de Ensino Médio 414, está no esqueleto.

Verifica-se pelos relatos da Entrevista 9, e também pela carta assinada por ex-conselheiros do OPDF, além da matéria jornalística, um elevado grau de insatisfação popular, em relação a execução das prioridades decididas em plenárias em várias regiões administrativas.

No ano do último pleito eleitoral (2014), quando o então Governador Agnelo Queiroz não foi reeleito, segundo pesquisa realizada pela empresa Dados, no período de 10 a 17 de fevereiro de 2014, com 3.000 eleitores do Distrito Federal, praticamente, dois, em cada três brasilienses (61,4%), considerou o governo Agnelo Queiroz/Tadeu Filippelli “péssimo” ou “ruim”. Apenas 9,9% o analisou “bom” ou “ótimo”.²³³

²³³ A margem de erro da pesquisa é de 1,8% e ela está depositada na Justiça Eleitoral.

3.3 As definições de prioridades em direitos sociais via OP – políticas públicas

Na gestão pública de grandes centros urbanos do Brasil nota-se uma tendência política de priorizar regiões mais nobres e centrais das cidades na destinação de bens e serviços públicos.

O OP é um instrumento de política participativa que visa harmonizar o antagonismo entre centro e regiões marginais de cidades brasileiras, reconstruindo democraticamente essa lógica distributiva.

Com a entrada dessa experiência em vigor, regiões que outrora eram negligenciadas, principalmente as mais carentes, periféricas, de maior ausência do poder público, tornaram-se prioridades nos investimentos dos recursos públicos via OP.

Essa função do OP evidencia-se no seguinte trecho da entrevista realizada com o Entrevistado 8, ex-conselheiro do OPDF da região administrativa de Samambaia – DF (Setor Expansão de Samambaia):

Entrevistador – Quais os avanços que você destacaria e que o Orçamento Participativo deixou para a Cidade de Samambaia?
Entrevistado 8 (ex-Conselheiro OPDF Samambaia/DF) – [...] Aqui a gente parece que, nesse setor aqui, você é esquecido pelo Governo; que sempre tudo foi por último. Mas devido a esse orçamento aí, passado, como a gente fez um trabalho de união bem forte aqui na Expansão, então a gente ficou visível [...]

É nesse aspecto que existe um efeito redistributivo, mudando-se a lógica de distribuição vigente, canalizando, a partir de agora, montante maior de recursos para investimentos prioritários nas áreas carentes da cidade.

São importantes para o entendimento desse efeito da política do OP os estudos de Marquetti²³⁴, e de Avritzer e Pires²³⁵, porque identificam essa característica no OP, a partir do estudo de três experiências, isto é, Porto Alegre, Belo Horizonte e São Paulo.

Os autores verificaram que, nestas cidades brasileiras, as decisões de investimentos no interior do OP priorizaram regiões mais carentes, contrapondo-se à lógica distributiva vigente até antes da entrada em vigor da experiência.

Em geral, o ciclo do OP das cidades analisadas, contempla um conjunto de espaços participativos e deliberativos, assembleias regionais e comunitárias, fórum regional, fóruns

²³⁴ MARQUETTI, A. **Participação e Redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre**. In: Avritzer, L.; Navarro, Z. (orgs.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

²³⁵ AVRITZER, L.; PIRES, R. R. **Orçamento Participativo, efeitos distributivos e combate à pobreza**. Teoria & Sociedade, nº especial: Políticas sociais e democracia no Brasil, p.68-89, 2005.

temáticos e plenárias temáticas (por temas de investimento), de onde saem as prioridades de investimentos, definida por cada região através de um processo de mobilização e discussão entre os seus moradores. Essas demandas são dirigidas em geral ao Conselho do Orçamento Participativo - COP, instância formada por representantes de cada região e comunidade, os delegados e conselheiros, que montam a peça orçamentária do OP, dando destino aos recursos, além de fiscalizar a aplicação dos mesmos ao longo do ano.

Essa peça é enviada ao Executivo que remete ao Legislativo, voltando posteriormente ao Executivo para a sanção, conforme os trâmites normais entre os poderes constituídos do Estado.

Segundo Lüchmann²³⁶, para o caso da experiência porto-alegrense, coletadas as demandas prioritárias, aplicava-se um conjunto de critérios para definir o montante a ser aplicado em cada região, levando em consideração:

[...] a mobilização popular da região, a carência da população em infraestrutura e serviços e população em área de carência máxima. Assim, esses critérios definiriam cinco regiões prioritárias que receberiam 70% dos recursos do OP, os outros 30% eram partilhados entre as outras regiões menos prioritárias. Desta forma, apesar de existirem outros fatores que contribuíram decisivamente para a virtuosidade da experiência, como o comprometimento do governo com o OP e a tradição associativa do município, o desenho institucional aparece como o fator que atuou mais diretamente na mudança da lógica distributiva vigente.

Lüchmann²³⁷ afirma que o desenho institucional é importante para o OP, porque se refere basicamente a um "conjunto de regras, critérios, espaços, normas, leis, que visam fazer valer e promover a realização prática dos princípios democrático-participativos".

Para o autor esse desenho institucional visa formalizar o processo decisório, moldando comportamentos, escolhas, além de dar durabilidade ao processo, não o tornando refém de interesses políticos mais efêmeros, e conferindo caráter público às escolhas.

Também é necessário, por fim, um elemento institucional ao OP, que se trata de mecanismo de fiscalização e cobrança, por parte de conselheiros e delegados do OP nos vários municípios, sobre a atuação de gestores públicos e ordenadores de despesas na implementação de prioridades decididas em assembleias e plenárias.

²³⁶ LÜCHMANN, L. H. H. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre**. Tese de Doutorado - UNICAMP, Campinas, p.223, 2002.

²³⁷ LÜCHMANN, L. H. H. *Op. Cit.* P. 143.

CAPÍTULO 4:

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO DISTRITO FEDERAL

Nos capítulos 1 e 2 foram explorados conceitos importantes sobre processos democráticos de tomada de decisões em sociedades complexas e contemporâneas, refletindo-se sobre alguns modelos teóricos de democracia, e determinando o referencial epistemológico deste trabalho.

No capítulo 3 foi realizado um balanço sobre a literatura que tem por objeto o Orçamento Participativo – OP, comparando-se alguns modelos, e ressaltando-se algumas críticas ao modelo implantado no Distrito Federal na gestão 2011-2014, destacando-se alguns dados obtidos por meio das entrevistas com ex-conselheiros do OPDF, além de refletir sobre dificuldades encontradas na implantação e execução deste modelo.

No presente capítulo objetiva-se o aprofundamento no estudo do OPDF, analisando-se a metodologia deste, os atores, a estrutura e peculiaridades, para ao final, entender o processo de tomada de decisão nesta prática orçamentária participativa, verificando-se as duas hipóteses propostas, quais sejam: (i) O OPDF viabiliza a solução de demandas por direitos sociais em regiões administrativas do Distrito Federal - DF, quando se verificam instrumentos institucionais de acompanhamento, fiscalização e cobrança dos conselheiros e delegados do OP sobre a destinação de recursos públicos, licitações e contratos administrativos das obras e serviços de efetivação de prioridades orçamentárias; e, (ii) quando não existem estes instrumentos fiscalizatórios, ficando a cargo do ordenador de despesas (agente do Estado) a escolha de implementação ou não das prioridades decididas em plenárias do OP, então é ineficiente a participação popular na definição orçamentária pública, por ser, nesta hipótese, apenas meio de legitimação do discurso do gestor público, eleito pelo sistema democrático representativo.

Laudir Francisco Schmitz, afirma que o OP foi implantado no Distrito Federal pela primeira vez no ano de 1995, na gestão do governador Cristovam Buarque, como parte de uma plataforma de Governo Democrático e Popular, em que refletia uma tendência de redefinição do cenário político e administrativo brasileiro, marcado pela consolidação do

neoliberalismo e pela reivindicação da sociedade civil da abertura de novos canais de participação e controle democrático sobre o Estado.²³⁸

O OP foi reimplantado no Distrito Federal – DF na gestão 2011-2014, pelo então Governador Agnelo Queiroz, gestão também do PT. Ele assume o Governo do Distrito Federal com o propósito de abrir espaço para as comunidades das diversas regiões administrativas, via democracia participativa, com a proposta de “redemocratizar” a Administração do DF, pois, a gestão anterior enfrentou uma crise de representação política, haja vista a operação da Policial Federal alcunhada de “Caixa de Pandora” que tinha por objeto apurar vários crimes contra a Administração do Distrito Federal, em que um dos suspeitos é o ex-Governador José Roberto Arruda, e a associação criminosa visava favorecer grupos empresariais em processos licitatórios e superfaturamento de obras.

4.1 A implantação do Orçamento Participativo no Distrito Federal

O Distrito Federal – DF vive uma situação de grandes contrastes sociais. Acumula competências de Estado e Município, contando com uma população de cerca de 2.914.830 (dois milhões, novecentos e quatorze mil, oitocentos e trinta) habitantes²³⁹, distribuídos em 31 regiões administrativas, com características de cidades, mas sem autonomia política, sendo que os administradores destas cidades são nomeados livremente pelo Governador do DF.

O crescimento demográfico do DF situa-se em 2,82%, densidade média é de 410,8 hab./km² e a taxa de urbanização, uma das mais altas do país, alcança 94,7%.²⁴⁰

Relativamente ao desenvolvimento socioeconômico, são significativos os valores dos seguintes indicadores: A mortalidade infantil é de 17,8 por mil nascimentos; a taxa de analfabetismo alcança 4,7% entre as pessoas maiores de 15 anos²⁴¹; o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH é de 0,824²⁴²; e a taxa de analfabetismo de apenas 4,35%.

O DF, contudo, também se caracteriza pela sua desigualdade social, sendo uma das áreas metropolitanas brasileiras que mais apresenta desigualdades, pois, há um enorme

²³⁸ SCHMITZ, Laudir Francisco. **O Orçamento Participativo no Distrito Federal**. Dissertação (Mestrado em Administração) Faculdade de Estudos Sociais Aplicados da Universidade de Brasília, 1997.

²³⁹ BRASIL; IBGE. **Estimativas da população residente nos municípios brasileiros com data em 1º de julho de 2015**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (31 de outubro de 2014). Acesso em 12 set 2015.

²⁴⁰ BRASIL; IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2011.

²⁴¹ Distrito Federal: Geografia. **Enciclopédia Barsa Universal**. Volume 3.. São Paulo: Barsa Planeta Internacional, 2009 pp.1012.

²⁴² PNUD. **Ranking decrescente do IDH-M dos municípios do Brasil**. Atlas do Desenvolvimento Humano Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento-PNUD, 2010. Acesso em 20 dez 2015.

contraste entre o chamado Plano Piloto de Brasília e as cidades-satélites que formam o Distrito Federal. O IBGE aponta índice de pobreza e desigualdade social na capital federal de 37,71% em pesquisa realizada em 2003. Na mesma pesquisa, foram registrados índices de 23,85% e 28,09% nas cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo, respectivamente. Esses dados foram ratificados no relatório feito pela Organização das Nações Unidas (ONU), apresentado na abertura do V Fórum Urbano Mundial da instituição, realizado nos dias 22 e 26 de março de 2010, no Rio de Janeiro. Segundo a ONU, Brasília é uma das 20 cidades do mundo que apresentam maiores diferenças de renda entre ricos e pobres. Nesse ranking, Brasília ficou classificada em 16º lugar, atrás de Goiânia (10º lugar), Belo Horizonte e Fortaleza (13º lugares).²⁴³

O DF enfrenta também o elevado crescimento populacional e precária organização administrativa de parcelamento de solo para urbanização, sendo que parte considerável das terras do DF é ocupada por condomínios ilegais e irregulares, inclusive em áreas que deveriam ser destinadas à preservação ambiental, com muitas nascentes e afluentes de rios importantes para a região Centro-Oeste do país.

A taxa de aumento populacional na primeira década foi de 14,4% ao ano, com um aumento populacional de 285%, na década de 1970, o crescimento médio anual foi de 8,1%, com um incremento total de 115,52%.

A população total do Distrito Federal, que, na implantação de Brasília no Planalto Central, estava prevista para 500.000 (quinhentos mil) habitantes no ano de 2000, atingiu esta cota no início da década de 1970, e, entre 1980 e 1991, a população expandiu em mais 32,8%. O Plano Piloto (Região Administrativa de Brasília), que, na inauguração, concentrava 48% da população do Distrito Federal, gradativamente perdeu importância relativa, chegando a 13,26% em 1991, passando o predomínio para as "cidades-satélites".²⁴⁴

A Tabela 5 trata-se da pesquisa distrital por amostragem de domicílios realizada no período de 2010/2011 pela Companhia de Planejamento do Distrito Federal - CODEPLAN, em que se verifica que neste período, o centro do DF (Plano Piloto) é a terceira região mais populosa, sendo que a primeira é a região administrativa de Ceilândia.

²⁴³ Fonte: <<http://www.senado.gov.br/noticias/especiais/brasil50anos/not01.asp>> Acesso em 4 jan 2016.

²⁴⁴ BURSZTYN, Marcel; ARAÚJO, Carlos Henrique. **Da utopia à exclusão: vivendo nas ruas em Brasília**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 1997. P. 26/31

Tabela 5 – Regiões administrativas mais populosas do Distrito Federal (2010/2011)

POSIÇÃO	LOCALIDADE	REGIÃO ADMINISTRATIVA	POPULAÇÃO
1	Ceilândia	Ceilândia	398.374
2	Taguatinga	Taguatinga	221.909
3	Plano Piloto	Brasília	214.529
4	Planaltina	Planaltina	200.000
5	Samambaia	Samambaia	193.485
6	Recando das Emas	Recanto das Emas	160.000
7	Águas Claras	Águas Claras	135.685
8	Gama	Gama	127.121
9	Santa Maria	Santa Maria	123.956
10	Guará	Guará	112.989

DISTRITO FEDERAL; CODEPLAN. Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios - 2010/2011. Companhia de Planejamento do Distrito Federal – CODEPLAN, 1 out 2012. Acesso em 5 dez de 2015.

O DF apresenta uma peculiaridade em relação ao pacto federativo, porque no Brasil, em geral, as cidades que possuem uma autonomia financeira sediam Municípios (Ente Federativo autônomo), porém, no DF, as cidades dos diversos núcleos urbanos sediam regiões administrativas, que não possuem autonomia político-administrativa, e centralizam a gestão econômico-financeira no Governo do Distrito Federal – GDF. Ressalta-se que alguns destes núcleos são mais antigos do que a própria capital brasileira, como Planaltina, que era Município de Goiás antes de ser incorporado ao DF, e Brazlândia, fundada na década de 1930.

Outra peculiaridade é o compartilhamento da gestão com o Ente Federal (União), porque o Judiciário do DF é organizado pela União, e, além do Judiciário, os órgãos como a Polícia Militar, Corpos de Bombeiros e a Policial Civil dependem de recursos financeiros também da União.

Estas peculiaridades do DF afetam no modelo de Orçamento Participativa, pois, as cidades, apesar de terem muitas características de Municípios, e até um mercado de consumo e potencial tributário superior a muitos Entes Federativos locais do Brasil, centralizam a gestão financeira no GDF, e são 31 (trinta e uma) regiões dependentes desta Administração central, o que torna bastante complexa a operação do OPDF, ainda mais quando se analisa o alto índice populacional de cada cidade-satélite.

Verifica-se, então, a realização de um elevado número de plenárias, e maior ainda a quantidade de prioridades orçamentárias apontadas pelos conselheiros do OPDF, em diversas cidades-satélites, que devem compor a Lei Orçamentária Anual – LOA, ainda mais quando se

considera o enfrentamento da desigualdade social no DF, pois algumas regiões são bem desenvolvidas (Plano Piloto, Lago Sul e Norte, Taguatinga, dentre outras), e outras são bastante precárias (Fercal, Sol Nascente, Varjão, expansão de Samambaia, Engenho das Lages, dentre outras).

Esta dificuldade operacional do OPDF evidenciou-se também no discurso do ex-Coordenador-Chefe da Coordenadoria das Cidades/Casa Civil/GDF, na entrevista realizada no dia 27 de julho de 2015:

Entrevistador – Qual o cargo que o senhor ocupava na época, na Gestão anterior?

Entrevistado 2 (ex-Coordenador Chefe da Coordenadoria das Cidades/Casa Civil/GDF) – Coordenador-Chefe da Coordenadoria das Cidades, vinculado à Casa Civil do GDF.

Entrevistador – Quais as atribuições desse cargo em relação ao Orçamento Participativo do Distrito Federal?

Entrevistado 2 (ex-Coordenador Chefe da Coordenadoria das Cidades/Casa Civil/GDF) – Em relação ao Orçamento Participativo era a Coordenação Geral do Orçamento Participativo. Né? Sendo que o segmento Executivo era de responsabilidade da Diretoria de Orçamento Participativo.

[...]

Entrevistador – Quais os avanços que o senhor, na opinião do senhor, o senhor conseguiu observar com o Orçamento Participativo? Quais os avanços que nós tivemos?

Entrevistado 2 (ex-Coordenador Chefe da Coordenadoria das Cidades/Casa Civil/GDF) – [...] Tinham outros, outros espaços que, propriamente, o governador acabou criando, a presença dele na cidade, aqueles Programas GDF Junto de Você, mas o Orçamento Participativo era muito grande. O problema é que era grande demais. Nós fizemos... Por exemplo, nós fizemos, nos primeiros dois anos, nós tínhamos 1.700 delegados. Quando a gente fazia uma reunião dos delegados com o governador, além dos 1.700 delegados, às vezes, iam outros que não eram delegados; eram suplentes. E era difícil você querer restringir a participação. "Tu tá" numa reunião... As reuniões que nós fazíamos aqui tinham que ser ali no... O espaço maior que nós usávamos era o espaço aqui da Biblioteca Nacional, ali na... Não é nem a Biblioteca Nacional, é aquela, o auditório grande que tem ali do Complexo Cultural aqui, que fica ali ao lado da Catedral. Né? Então, nós fazíamos aquelas coisas ali; e fazia diário, discutia, tinha que... Todo mundo falava, era impossível todo mundo falar. Né? A gente tirava por critério, por Região Administrativa, porque 1.700 pessoas falar, por menos que falassem, eram alguns dias de reunião.

Laudir Francisco Schmitz²⁴⁵ afirma que na implantação do OPDF na gestão 1995-1998, apesar de toda a mobilização, com uma considerável participação popular, houve dificuldades que foram impeditivas da execução plena do processo.

Graziela D. Teixeira ressalta que uma das dificuldades foi o Governo conseguir executar todas as propostas deliberadas pelo OP, fazendo com que ano após ano, as propostas não executadas fossem reprogramadas para o ano seguinte.

²⁴⁵ SCHMITZ, Laudir Francisco. **Op. Cit.** P. 93

A autora afirma que, na Lei Orçamentária Anual de 1997, “dos 494 subprojetos/subatividades aprovados, foram executados somente 245 (50%), enquanto que outros 83 (17%), apesar de possuírem créditos orçamentários, não foram empenhados, e os 166 (33%) restantes foram cancelados”.²⁴⁶

Laudir Schmitz destaca que dentre os fatores relacionados à não execução das propostas estava a pouca experiência dos novos dirigentes e dos técnicos de governo na condução de uma nova política de alocação dos recursos públicos; a falta de infraestrutura e recursos próprios das administrações regionais para mobilizar a população e providenciar a infraestrutura necessária para os fóruns de delegados; e as dificuldades de aceitação do OP no campo político, com questionamentos sobre a perda do poder de decisão do Executivo e do Legislativo na alocação dos investimentos e acerca da capacidade da comunidade de definir suas prioridades.

Uma reportagem do Jornal de Brasília²⁴⁷, veiculada no dia 16 de outubro de 1997, intitulada “Distritais cobram explicações do GDF”, informa que:

O Governo do Distrito Federal vai ter que explicar aos deputados distritais e aos conselheiros do Orçamento Participativo (OP) os motivos pelos quais deixou de executar, até o momento, parte das obras aprovadas pela comunidade nos anos de 95, 96 e 97. As explicações serão dadas a partir do dia 30 deste mês na Câmara Legislativa, em três audiências públicas que a Comissão de Orçamento vai realizar. Com as audiências, o presidente da Comissão, deputado Marco Lima (PSDB), quer, segundo ele, apurar, de uma vez por todas, as informações sobre as obras já realizadas pelo GDF nestes dois anos e meio e o porquê da não realização de outras obras apontadas pela comunidade do Distrito Federal. “O GDF vai ter que dar uma explicação à Casa sobre as obras do Orçamento Participativo”, diz Lima. Para ele, o que o GDF vem fazendo até o momento com relação a essa parte do Orçamento é “muito ‘auê’ e muito marketing”.

Na gestão 2011-2014, conforme se verificou no capítulo anterior, tópico 3.2.3, também houve dificuldade na execução das prioridades determinadas na proposta orçamentária do OPDF, o que gerou muitas manifestações de descontentamento para com a gestão pública, como se destacou em trechos das entrevistas realizadas, e cartas enviadas ao então Governador Agnelo Queiroz.

²⁴⁶ TEIXEIRA, Graziela Dias. **Orçamento Participativo e Cultura Orçamentária**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) Departamento de Ciência Política da Universidade de Brasília. 1999. P. 76.

²⁴⁷ Jornal de Brasília, Jornal (1997). Brasília, DF, 1997. In: SILVA, Heliton Leal. **Gestão Urbana e Cidadania: A experiência do Orçamento Participativo no Distrito Federal**. Dissertação (Mestrado em Geografia) Programa de Pós Graduação em Geografia da Universidade de Brasília. 1999. Anexo II, P. 122/123.

4.2 A participação popular na tomada de decisões no OPDF na gestão 1995-1998

A participação popular na implantação do OPDF em 1995-1998 foi considerável, envolvendo cerca de cinco mil pessoas na primeira etapa do processo (plenárias explicativas), elevando-se para 15 mil pessoas, na segunda etapa (plenárias de apresentação das prioridades e eleição dos delegados). Foram eleitos 1.463 delegados e 57 conselheiros.²⁴⁸

A Tabela 6 demonstra o expressivo crescimento da participação popular no OPDF, que no último ano mobilizou quase 33 mil pessoas para discutir as demandas e prioridades da cidade.

Tabela 6 – Tabela de Participação Popular no OPDF (1996 – 1998)

Região Administrativa	1995/1996			1996/1997			1997/1998		
	Particip.	Deleg.	Cons.	Particip.	Deleg.	Cons.	Particip.	Deleg.	Cons.
Brasília	724	74	3	1.202	121	4	1.196	119	4
Gama	582	52	3	1.554	156	5	1.544	156	5
Taguatinga	1.098	110	4	2.200	223	6	3.103	309	8
Brazlândia	397	40	2	606	59	3	683	70	3
Sobradinho	1.157	115	4	2.255	226	6	1.542	153	5
Planaltina	484	50	3	1.912	192	5	1.802	179	5
Paranoá	2.347	234	6	1.077	108	4	1.199	119	4
Núcleo Bandeirante	244	25	2	1.057	108	4	613	62	3
Ceilândia	986	99	3	4.093	408	10	4.130	414	10
Guará	765	76	3	1.164	116	4	1.046	106	4
Cruzeiro	386	39	2	694	69	3	587	59	3
Samambaia	2.153	216	6	3.224	322	8	8.426	844	18
Santa Maria	686	69	3	1.328	133	4	1.536	154	5
São Sebastião	453	45	2	739	75	3	547	54	3
Recanto das Emas	458	46	2	1.653	165	5	2.030	203	6
Lago Sul	111	11	2	169	17	2	446	46	2
Riacho Fundo	386	39	2	834	84	3	760	76	3
Lago Norte	750	75	3	1.298	130	4	1.253	126	4
Candangolândia	480	48	2	642	64	3	473	47	2
TOTAL	14.647	1.463	57	37.701	2.776	86	32.916	3.296	97

Fonte: Plano de Investimentos 1998 – Orçamento Participativo do Distrito Federal. Governo Democrático e Popular – CODEPLAN/DF (In: SILVA, H. **Gestão Urbana e Cidadania: A experiência do Orçamento Participativo no Distrito Federal**. Dissertação (Mestrado em Geografia) Programa de Pós Graduação em Geografia da Universidade de Brasília. 1999).

Laudir F. Schmitz²⁴⁹, Heliton L. Silva²⁵⁰ e Márcio S. Monteiro²⁵¹, em suas dissertações defendidas no programa de Mestrado da Universidade de Brasília – UnB,

²⁴⁸ CARVALHO, Alice Katyvas de; NILLER, Laurie Jeanette. **Orçamento Participativo: a Experiência do Distrito Federal**. Proposta n° 78, setembro/novembro de 1998; Brasília – DF.

²⁴⁹ SCHMITZ, Laudir Francisco. **O Orçamento Participativo no Distrito Federal**. Dissertação (Mestrado em Administração) Faculdade de Estudos Sociais Aplicados da Universidade de Brasília, 1999.

²⁵⁰ SILVA, Heliton Leal. **Gestão Urbana e Cidadania: A experiência do Orçamento Participativo no Distrito Federal**. Dissertação (Mestrado em Geografia) Programa de Pós Graduação em Geografia da Universidade de Brasília. 1999.

afirmam que a considerável participação da população no OPDF, na primeira experiência, foi um dos principais avanços conquistados

Schmitz²⁵² afirma que na fase de elaboração da proposta do OPDF, na primeira experiência (1995-1998), existiam duas propostas de modelo de implantação de OP.

A primeira, mais voltada para os interesses burocráticos dos técnicos e agentes do Governo, propunha a implantação gradativa e cautelosa do OP como um projeto piloto em quatro regiões do DF. Participariam com voz e voto apenas os representantes das associações e comunidades de bairro, elencando as propostas que gostariam de ver realizadas pelo governo. Apenas no segundo ano do OP, ele seria expandido para outras regiões administrativas gradativamente.

A segunda proposta estava pautada pelo princípio da “democracia radical”²⁵³ em uma perspectiva mais progressista. Nesta proposta, o OPDF deveria acontecer em todas as regiões administrativas e todas as pessoas da comunidade deveriam estar credenciadas para representar sua comunidade, desde que eleitas, e não apenas as lideranças locais. A plenária, e todo processo participativo, seria um espaço para o surgimento de novas lideranças.

Esta última proposta foi adotada na primeira experiência (1995-1998), e na segunda experiência (2011-2014), e, segundo Márcio S. Monteiro²⁵⁴, este modelo proporcionou um crescimento qualitativo nas ações de mobilização e politização dos movimentos sociais e das lideranças comunitárias, porque, em algumas cidades, o OP propiciou o surgimento de novas entidades e novas lideranças, prefeituras comunitárias, associações de moradores, já que permitia mecanismos de autorregulação da comunidade, ainda que não fosse algum objetivo dos agentes do Governo que lideravam a implementação do OP.

Os integrantes das comunidades nas Regiões Administrativas - RAs participavam das plenárias de base, elegendo integrantes das mesas diretoras dos debates, e os delegados, que em outra plenária elegeriam os conselheiros do OPDF.

²⁵¹ MONTEIRO, Márcio Segundo. **Orçamento Participativo do Distrito Federal** – A participação da Sociedade Civil. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) Programa de Pós Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília. 2000.

²⁵² SCHMITZ, Laudir Francisco. *Op. Cit.* P. 53.

²⁵³ Conforme visto no capítulo 2 deste texto, o princípio da “democracia radical” foi defendido por Chantal Mouffe e Ernesto Laclau, que afirmam que a democracia radical remete à desistência tanto do universalismo abstrato do iluminismo, quanto da indiferenciação da natureza humana, na medida em que os novos direitos hoje reclamados são expressões da diferença. Dessa forma, a renúncia à categoria de sujeito como entidade unitária, transparente e suturada abre caminhos para o reconhecimento dos agonismos constituídos na base de diferentes posições de sujeitos e, logo, para a possibilidade de aprofundamento de uma concepção pluralista e democrática. Assim, é necessário que se reconheça a diferença (o particular, o múltiplo, o heterogêneo), que fora eliminada no conceito abstrato de homem, e se particularize o universalismo, desenvolvendo um novo tipo de articulação entre o particular e o universal.

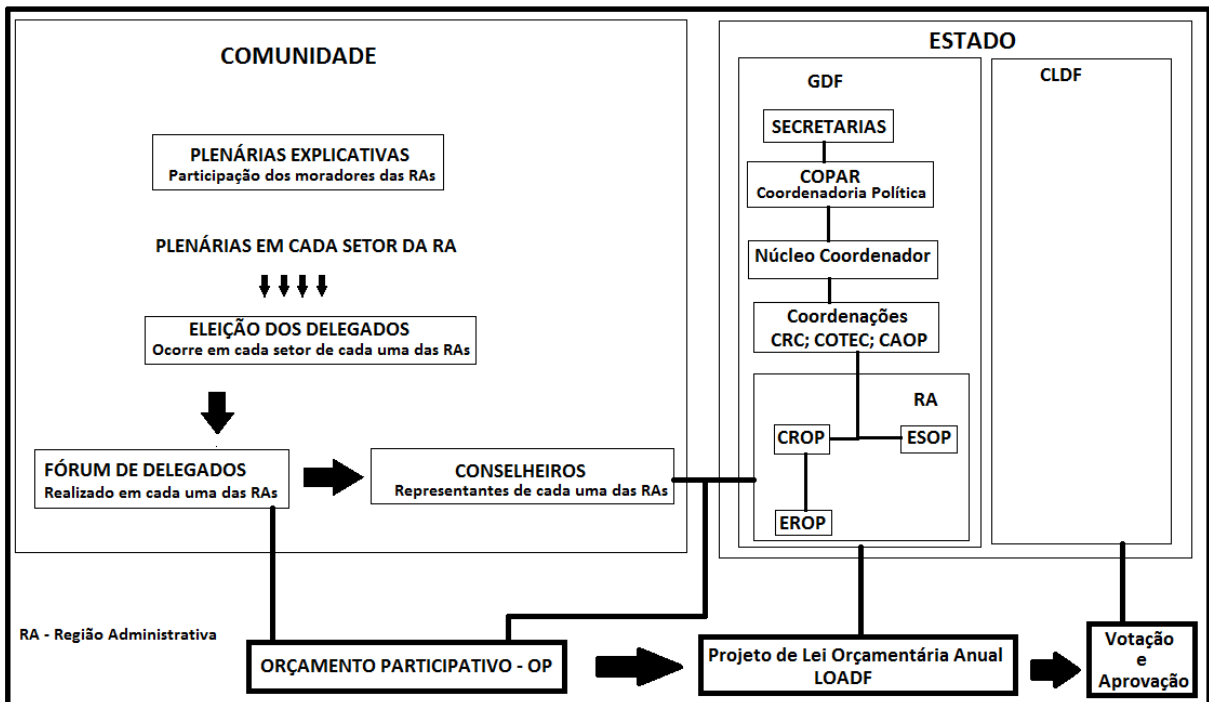
²⁵⁴ MONTEIRO, Márcio Segundo. *Op. Cit.* P. 63.

Em cada uma das Regiões Administrativas – RAs era realizada uma plenária explicativa, e depois, em cada um dos setores das várias RAs realizavam-se plenárias de apresentação das prioridades e eleição dos delegados. Depois que era formado o colégio de delegados das RAs, este elegia os conselheiros do OPDF.

Para dar suporte aos delegados e conselheiros do OPDF, o Governo criou Coordenaria Política – COPAR, que coordenava as ações políticas do OPDF, por meio das secretarias do governo. Também criou o Núcleo Coordenador que era responsável pela elaboração e acompanhamento da execução de todas as etapas do processo, e articulava as Coordenações CRC (Coordenação de Relação com a Comunidade), COTEC (Coordenação Técnica) e CAOP (Coordenação de Apoio), que eram os grupos de trabalho do OP. Foi criada ainda a Equipe Setorial do OP – ESOP, que era composta por membros técnicos de cada órgão, que acompanhavam as etapas do processo e produziam informações, o Coordenador Regional do OP – CROP, que era um funcionário da Administração Regional responsável pelas plenárias e pela coordenação da Equipe Regional do OP – EROP. Essa última equipe era composta por representantes da RA e de um funcionário de cada órgão do governo na RA. Existia ainda, em todas as RAs, um conselho e comissões para acompanhamento e fiscalização das prioridades definidas.

A Figura 4 apresenta um diagrama ilustrativo da estrutura do OPDF (1995-1998).

Figura 4 – Diagrama da estrutura do Orçamento Participativo do DF (gestão 1995-1998).



Fonte: Produção própria a partir de Schmitz (1999)

Ao longo do processo, houve descentralização do poder decisório, antes concentrado no Conselho do Orçamento Participativo e posteriormente exercido pelos fóruns de delegados.

Alice K. de Carvalho e Laurie J. Muller²⁵⁵ afirmam que, no primeiro ano, os fóruns de delegados apresentavam ao Poder Público uma relação hierarquizada das 20 prioridades de suas cidades, que eram pontuadas de acordo com a ordem da importância, a carência do equipamento público e a carência do item de infraestrutura. A partir da pontuação, o órgão responsável pelo tema fazia as considerações que julgasse pertinentes e verificava a existência de recursos financeiros para inserir o projeto na Lei Orçamentária. Os resultados eram, então, apresentados nas reuniões do conselho, para discussão e homologação.

As autoras²⁵⁶ também afirmam que, no segundo ano, com a descentralização do poder decisório para os fóruns, acordou-se, também a respeito da descentralização dos recursos financeiros, que passou a ser calculada com base nos indicadores e critérios apresentados no Quadro 1.

Quadro 1 – Indicadores e critérios para recursos financeiros do OPDF (gestão 1995-1998)

<p>1. População Total da Região - peso 5</p> <p>até 19.999 habitantes/nota 1 de 20.000 a 39.999 habitantes/nota 2 de 40.000 a 59.999 habitantes/nota 3 de 60.000 a 109.999 habitantes/nota 4 de 110.000 a 169.999 habitantes/nota 5 de 170.000 a 249.999 habitantes/nota 6 de 250.000 a 329.999 habitantes/nota 7 acima de 330.00 habitantes/nota 8</p>	<p>2. Coeficiente de Mortalidade Infantil - peso 2</p> <p>de 0 a 5/ nota 0 de 5,1 a 10/ nota 1 de 10,1 a 15/ nota 2 de 15,1 a 20/ nota 3 de 20,1 a 25/ nota 4 acima de 25/ nota 5</p>
<p>3. Rendo Máximo Mensal de 50% da PEA Ocupada - peso 2</p> <p>até R\$ 300,00/ nota 5 até R\$ 500,00/ nota 4 até R\$ 700,00/ nota 3 até R\$ 900,00/ nota 2 acima de R\$ 900,00/ nota 1</p>	<p>4. Carência de Pavimentação e Drenagem - peso 1</p> <p>até 15/ nota 1 de 16% a 30%/ nota 2 de 31% a 45%/ nota 3 de 46% a 60%/ nota 4 de 61% a 75%/ nota 5 acima de 75%/ nota 6</p>

Fonte: Produção própria a partir de CARVALHO, Alice Katyvas de; NILLER, Laurie Jeanette. **Orçamento Participativo: a Experiência do Distrito Federal**. Proposta n° 78, setembro/novembro de 1998; Brasília – DF

²⁵⁵ CARVALHO, Alice Katyvas de; NILLER, Laurie Jeanette. **Orçamento Participativo: a Experiência do Distrito Federal**. Proposta n° 78, setembro/novembro de 1998; Brasília – DF. P. 58.

²⁵⁶ CARVALHO, Alice Katyvas de; NILLER, Laurie Jeanette. *Op. Cit.* P. 59.

O processo do orçamento participativo, na gestão 1995-1998, era iniciado, a cada ano, com um convite à população para o comparecimento e engajamento na discussão do orçamento do Distrito Federal. Sendo assim, diferencia-se de alguns métodos adotados em outros municípios, por relacionar-se diretamente com a população e não apenas com as lideranças estabelecidas.²⁵⁷

Em face disso, o OPDF auxiliou na formação do movimento popular, reforçando os dirigentes atuantes e criando oportunidades para o surgimento de novas lideranças. Possibilitou, ainda, oportunidades para o surgimento de novos movimentos e para a articulação e troca de experiências entre os movimentos preexistentes.

O modelo do OPDF de 1995-1998 demonstrou, contudo, um processo de participação popular de alcance limitado, porque, apesar dos avanços em relação à participação e à mobilização popular em torno de discussões sobre a cidade e o orçamento público, muitas obras decididas em plenárias não foram implementadas, e os avanços não foram ainda maiores tendo em vista que a experiência do OPDF foi prematuramente interrompida pelas gestões seguintes, criando um lapso temporal de treze anos até a sua retomada, conforme Tabela 4 apresentada no capítulo 3, subtópico 3.2.1.

Segundo Heliton L. Silva²⁵⁸ o que se viu no DF no período de 1995-1998, foi uma extrema dificuldade em se fazer valer os objetivos do OPDF, e os motivos que levaram a essa situação foram os mais variados possíveis, desde a inexperiência até a escassez de recursos.

A respeito da escassez de recursos, o autor se refere à dependência do governo local de repasses de verbas da União para o seu orçamento, o que dificultou a execução das obras.

Monteiro afirma que a não execução das obras do OPDF (1995-1998) criou um problema ético, “pois, ao mesmo tempo que o Governo incentivava a participação, frustrava-a não liberando os recursos que os cidadãos perseguiram com o processo do OP”²⁵⁹.

O Plano de Investimentos de 1998 do DF apontou que o resultado do primeiro ano do OP contou com a indicação de 340 (trezentos e quarenta) obras para construção em 1996, no valor de aproximadamente R\$ 125.000.000,00 (cento e vinte e cinco milhões de reais) financiados pelo Tesouro do GDF. Em 1997, o Plano de Investimento alcançou o valor de R\$ 133.180.780,00 (cento e trinta e três milhões, cento e oitenta mil, e setecentos e oitenta reais). No fim da gestão, em 1998, os projetos foram orçados em 109.776.000,00 (cento e nove

²⁵⁷ CARVALHO, Alice Katyvas de; NILLER, Laurie Jeanette. *Op. Cit.* P. 60.

²⁵⁸ SILVA, Heliton Leal. *Op. Cit.* P. 96/97.

²⁵⁹ MONTEIRO, Márcio Segundo. *Op. Cit.* P. 66.

milhões, setecentos e setenta e seis mil reais), com atraso de mais de 50% das obras previstas para 1997 e ainda com excedentes de obras de 1996²⁶⁰.

Esses constantes atrasos foram ocasionados pelos agravamentos dos problemas financeiros do DF.

O orçamento público do DF, em 1998, contou com R\$ 2,3 bilhões para o orçamento geral, do qual apenas R\$ 100 milhões (4,4%) seriam destinados ao OPDF. À época, a Secretaria de Fazenda e Planejamento só havia liberado 3% do orçamento para atendimento das prioridades do OPDF.²⁶¹

A proposta inicial, na implantação do OPDF (1995-1998), era determinar a obrigatoriedade do percentual mínimo de 5% (cinco por cento) do orçamento público geral do DF para as prioridades apontadas nas plenárias do OPDF, porém nunca houve porcentagem definida e destinada ao OPDF, sempre ficando ao juízo discricionário do Governo determinar o percentual orçamentário para as prioridades do OPDF, como também não existiam instrumentos legais para fiscalização e cobrança de repasse de verbas públicas, então, este processo de tomada de decisões orçamentárias tornava-se praticamente inócuo.

4.3 A participação popular na tomada de decisões no OPDF na gestão 2011-2014

Após um lapso temporal de treze anos, o OPDF foi retomado na gestão 2011-2014, porém, com algumas diferenças, sendo a principal a não estipulação de percentual obrigatório do orçamento geral do DF para as prioridades apontadas no processo do OPDF, ou verba pré-fixada, conforme trecho da entrevista com o Entrevistado 2, ex-Coordenador Chefe da Coordenadoria das Cidades/Casa Civil/GDF:

Entrevistador – O senhor participou da primeira implantação do Orçamento Participativo em 1995? Teve contato?

Entrevistado 2 (ex-Coordenador Chefe da Coordenadoria das Cidades/Casa Civil/GDF) – Não, não tive contato, mas tenho informação. A minha diretora, a diretora do Orçamento Participativo, foi uma pessoa que executou a parte técnica do Orçamento Participativo no Governo do Cristovam Buarque, em 1995. Então, ela tinha uma experiência mais técnica. Né? Nós queríamos trazer “pra” nossa experiência alguns elementos novos no Orçamento Participativo; por exemplo, nós não queríamos trabalhar com um índice preestabelecido, um índice estabelecido do orçamento geral para o Orçamento Participativo, nem queríamos trabalhar com um volume de recurso pré-fixado. Por que isso? Porque nós queremos e desejamos, e investimos em trabalhar numa concepção que o Orçamento Participativo, em tese, o

²⁶⁰ COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DF – CODEPLAN. Plano de Investimentos de 1998. Brasília, 1998.

²⁶¹ CODEPLAN, 1998

segmento que cuidaria das necessidades ou das prioridades mais imediatas de uma região micro, dentro de uma Região Administrativa... Tanto é que, numa Região Administrativa, nós trabalhávamos com várias áreas – áreas urbanas, áreas rurais, que davam em média 20, 23 áreas –, e cada área dessa trabalhava com as suas necessidades vividas ou percebidas lá naquela área, uma área que pudesse não ter sido contemplada no programa geral do próprio Governo. Então, a ideia era trabalhar exatamente com essas prioridades. Mas nós queríamos também que eles tivessem uma noção geral do que era o Orçamento geral – como ele se constituía, como ele "era sendo" executado –, que também tivesse a ideia de participar também com opinião própria do Orçamento Participativo sobre os destinos dos recursos gerados pela Receita do GDF. Então, queria que tivessem essa opinião também sobre as prioridades que pelo Governo geral “pra” estar discutindo o orçamento como um todo. Né? Essa é a ideia: discutir o orçamento como um todo “pra” saber quanto que cabia o Orçamento Participativo. E isso dependeria, obviamente, da participação social, do volume de demandas que geraria e da sua permanente insistência em estar lutando pela implementação das prioridades eleitas no Orçamento Participativo. Então, a gente achava que esses elementos seriam importantes, exatamente “pra” dar uma noção maior de cumplicidade no encaminhamento e execução dessas prioridades, e, ao mesmo tempo, empoderá-los como segmentos importantes no processo da Gestão geral do Distrito Federal.

A gestão 2011-2014 adota o OP como uma estratégia de democratização do DF, porque o cenário político a época era de crise ética do sistema democrático representativo local, pois, em junho de 2008, a Polícia Federal e o Ministério Público do Distrito Federal iniciaram a operação policial denominada de “*Megabyte*”, com o objetivo de investigar denúncias de lavagem de dinheiro desviado de contratos com empresas de informática, e, em 2009, foi deflagrada a operação “Caixa de Pandora”, destinada a investigar a suposta distribuição de recursos ilegais à base aliada do Governo do Distrito Federal. A repercussão midiática ficou marcada pela alcunha de “Mensalão do DEM” e a operação teve como consequência o afastamento e prisão preventiva do então governador José Roberto Arruda (DEM).

Segundo o Manual do Delegado²⁶² do OPDF (2012-2013), publicado e veiculado pelo GDF (Coordenadoria das Cidades/Casa Civil) em 2012:

O Orçamento Participativo do Distrito Federal (OPDF) é o mais importante instrumento de expressão da participação popular na gestão dos recursos públicos, visto sua inserção na definição de prioridades para as despesas de investimentos e serviços, assim como no acompanhamento e fiscalização de sua execução.

[...]

A elaboração da proposta do ORÇAMENTO PARTICIPATIVO implantada no Distrito Federal baseia-se numa concepção de PARTICIPAÇÃO POPULAR que se contrapõe às relações autoritárias e paternalista-clientelistas que se dão tradicionalmente entre a sociedade e o Estado. Com a implantação desta metodologia busca-se o fortalecimento da DEMOCRACIA PARTICIPATIVA entendida como processo de presença refletida e organizada da população na definição das diferentes políticas públicas. Este fortalecimento contribui para

²⁶² DISTRITO FEDERAL, GDF. **Manual do delegado** – Orçamento Participativo Distrito Federal 2012-2013, Diretoria do Orçamento Participativo da Coordenadoria das Cidades, 2012. P. 1.

aumentar o poder popular na definição das políticas que refletem diretamente nas suas vidas.

O GDF editou o Decreto n 32.851, de 8 de abril de 2011, para regulamentar o OPDF, e o artigo 2º desta norma define-o como “o processo de participação direta da população na definição de prioridades para as despesas em investimentos e serviços públicos executados pelo Governo do Distrito Federal”²⁶³.

Esta norma da Administração Pública determina que são princípios do OPDF:

- A participação popular, fundamentada na gestão participativa, democrática e compartilhada dos recursos públicos.
- A transparência administrativa, em decorrência da utilização de mecanismos de fiscalização direta da população sobre as matérias orçamentárias.
- A definição popular das prioridades orçamentárias em consonância com o Programa de Governo, objetivando assegurar a maior eficiência na alocação dos recursos públicos, no atendimento das necessidades básicas da população com relação a bens e serviços.

A metodologia determinada para o OPDF (2011-2014) apontou para a participação por meio da realização de Plenárias Públicas e também de reuniões do Fórum de Delegados das Cidades, do Conselho do Orçamento Participativo do Distrito Federal – COP, da Comissão de Liberação de Recursos – CLR e da Comissão de Acompanhamento de Licitação e Obras – CALO. A construção da metodologia foi conduzida pela Coordenadoria das Cidades, ligada à Casa Civil do GDF, juntamente com a Secretaria de Planejamento e Orçamento.

Primeiramente realizou-se uma Plenária de Apresentação em cada região administrativa do DF, coordenada por agentes do Governo, e que objetivava convocar a comunidade e prestar esclarecimentos sobre o OPDF. Após, foi realizada a Plenária de Base, em que foram eleitos os Delegados do OPDF de cada um dos setores (urbano ou rural) de cada região administrativa do DF. Após a eleição dos Delegados, formou-se o Fórum de Delegados, realizando-se oito reuniões, para formação da mesa diretora, escolha de prioridades e eleição de Conselheiros do OPDF. Após a eleição dos Conselheiros do OPDF de cada uma das RAs, estes se reuniram para a hierarquização das prioridades apontadas nos Fóruns de Delegados, a fim de forma o Plano de Investimento do OPDF.

O Quadro 2 ilustra a metodologia do OPDF na gestão 2011-2014.

²⁶³ DISTRITO FEDERAL, GDF. Decreto n 32.851, de 8 de abril de 2011. Fonte: <http://www.tc.df.gov.br/SINJ/BaixarArquivoNorma.aspx?id_file=39f75c5a-9932-36ab-bd74-3c6b23272169> Acesso em 5 jan 2016.

Quadro 2 – Metodologia operacional do OPDF (gestão 2011-2014)

<p>A -PLENÁRIAS DE APRESENTAÇÃO</p> <p>O processo começa com a realização de uma Plenária de Apresentação por Região Administrativa para:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Divulgar o OPDF; • Apresentar a metodologia para 2012/2013; • Prestar informações sobre a execução do OP 2011; • Convidar a população para participar das Plenárias de Base; • Informar sobre o Portal do OPDF e incentivar as comunidades a se inscreverem previamente para a Plenária de Base do seu setor pela internet.
<p>B-PLENÁRIAS DE BASE</p> <p>As Plenárias são realizadas em todos os Setores do Distrito Federal, sejam eles urbanos ou rurais, para que todo cidadão acima de 16 anos e que não receba comissão de órgão de qualquer dos poderes públicos possa participar da apresentação de prioridades e eleição de delegados. As Plenárias são organizadas da seguinte forma:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. O credenciamento acontece seguindo a divisão das quadras ou grupos de quadras; o morador se inscreve no grupo referente ao seu endereço. 2. Cada grupo tem direito a apresentar uma proposta para o OP. Caso tenham comparecido mais de 30 participantes num grupo, este poderá apresentar mais uma proposta. 3. O grupo elegerá um delegado para cada 10 presentes no grupo.
<p>C -FÓRUM DE DELEGADOS:</p> <p>A instalação dos Fóruns acontece em meados de junho e a agenda de preparação das prioridades é cheia. Este ritmo marcado é necessário para que os membros dos Fóruns possam encaminhar os resultados para o Conselho dentro do prazo.</p> <p>Cronograma de Reuniões:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Posse - Primeira Reunião: <p>Coordenada pelo CROP e GTIOP.</p> <p>Delegados organizados por Setor (Plenária) examinam as prioridades apresentadas naquela Plenária de Base, juntando as prioridades iguais, separando aquelas que se referem a serviços, por fim, tomando conhecimento das prioridades do seu setor. As prioridades então são apresentadas ao Fórum onde também passam por um processo de organização.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Segunda Reunião: <p>Eleição da Mesa Coordenadora do Fórum de Delegados, composta de:</p> <ul style="list-style-type: none"> *Presidente *Vice-presidente *Secretário <ul style="list-style-type: none"> - Terceira, Quarta, Quinta e Sexta Reuniões: <p>Trabalho dos Delegados junto com técnicos dos órgãos do GDF para detalhar a redação, verificar condições para a realização da prioridade (destinação de terreno, necessidade de licença ambiental, exigência de projeto, etc.)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sétima Reunião: <p>Escolha da Prioridade Especial para ser encaminhada para votação pelo Portal do OP pelos cidadãos do DF.</p> <p>O número de prioridades apresentadas para o Portal é proporcional ao número de delegados:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Até 100 Delegados = 1 Prioridade - De 101 a 200 Delegados = 2 prioridades - De 201 a 300 Delegados = 3 Prioridades, e assim sucessivamente. <p>As demais prioridades preparadas nas reuniões dos Fóruns são encaminhadas ao Conselho.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Oitava Reunião: <p>Eleição dos Conselheiros da RA para o Conselho do Orçamento Participativo - COP 2012/2013</p> <p>A Região Administrativa é representada por 2 (dois) Conselheiros. Os Fóruns que atingirem 50 delegados elegem mais um Conselheiro. A partir deste, a cada 50 ou fração superior a 25 delegados eleger-se mais um conselheiro.</p>

<p>D - CONSELHO</p> <p>Os Conselheiros têm a responsabilidade de eleger os critérios de hierarquização das prioridades vindas dos Fóruns de Delegados e consolidar estas com aquelas eleitas pela internet, finalizando a hierarquização das prioridades e consolidação do Plano de Investimentos e Serviços do OPDF.</p> <p>Além do critério de priorização por número de apoiadores usado pelo Fórum, são apresentados mais dois critérios, um financeiro e um socioeconômico:</p> <p>VO (Valor da Obra) – Quanto mais onerosa, menos pontos ela recebe.</p> <p>IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) – As obras/serviços das regiões mais carentes receberão mais pontos.</p>
<p>E - CRONOGRAMA DE REUNIÕES DO CONSELHO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO (COP):</p> <p>- Primeira reunião Exposição sobre os trabalhos desenvolvidos pelo Conselho Discussão e aprovação do Regimento Interno</p> <p>- Segunda reunião Apresentação da Metodologia de hierarquização Debate Aprovação dos Critérios</p> <p>- Terceira reunião Apresentação da hierarquização conforme os critérios Debate Consolidação junto com as Prioridades votadas pela Internet</p>
<p>F - ENTREGA DO PLANO DE INVESTIMENTOS:</p> <p>Ato Público para entrega do Plano de Investimentos e Serviços do OPDF ao Governador no final de agosto.</p>
<p>G - APROVAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA, LIBERAÇÃO DE RECURSOS, LICITAÇÃO, E FISCALIZAÇÃO</p> <p>A população, através de seus delegados e conselheiros, tem que garantir que o projeto seja aprovado na Câmara Legislativa e depois que ele seja executado pelo Governo no próximo ano.</p> <p>➡ Comissão de Acompanhamento Parlamentar – CAP ➡ Comissão de Liberação de Recursos – CLR ➡ Comissão de Acompanhamento de Licitações e Obras - CALO</p>

Fonte: Produção própria a partir de DISTRITO FEDERAL, GDF. **Manual do delegado** – Orçamento Participativo Distrito Federal 2012-2013

Conforme o exposto no Quadro 2, após a apresentação das prioridades orçamentárias apontadas nos Fóruns de Delegados, cabe ao Conselho do OPDF hierarquizar estas propostas orçamentárias, considerando o Valor da Obra (VO) e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da região administrativa. Para exemplificar a metodologia de hierarquização das prioridades orçamentárias, verificam-se as tabelas apresentadas nas Figuras 5; 6 e 7.

Figura 5 – Exemplo de tabelas de pontuação das prioridades do OPDF

Valor (R\$)	Pontos	IDH	Pontos
Até 50 mil	50 ptos	Até 0,70	50 ptos
Até 100 mil	49 ptos	Até 0,72	48 ptos
Até 150 mil	48 ptos	Até 0,74	46 ptos
Até 300 mil	47 ptos	Até 0,76	44 ptos
Até 500 mil	46 ptos	Até 0,78	42 ptos
Até 750 mil	45 ptos	Até 0,80	40 ptos
Até 1 milhão	40 ptos	Até 0,82	34 ptos
Até 1,5 milhão	35 ptos	Até 0,84	28 ptos
Até 2 milhões	30 ptos	Até 0,86	22 ptos
Até 3 milhões	25 ptos	Até 0,88	16 ptos
Até 4 milhões	20 ptos	Até 0,90	10 ptos
Até 5 milhões	15 ptos	Até 0,95	8 ptos
Mais de 5 milhões	10 ptos	Até 1,00	5 ptos

Fonte: DISTRITO FEDERAL, GDF. **Manual do delegado** – Orçamento Participativo Distrito Federal 2012-2013, Diretoria do Orçamento Participativo da Coordenadoria das Cidades, 2012.

Figura 6 – Exemplo de tabela de pontuação das prioridades do OPDF

Prioridade					Pontos		
DF	Cidade	Cidade	Proposta	Valor	V.O.	IDH	Total
1	1	C	Obra K	R\$ 3,500,000	20	42	62
2	1	B	Obra F	R\$ 1,000,000	40	22	62
3	1	A	Obra A	R\$ 150,000	48	8	56
4	2	C	Obra L	R\$ 500,000	46	42	88
5	2	B	Obra G	R\$ 750,000	45	22	67
6	2	A	Obra B	R\$ 500,000	46	8	54
7	3	C	Obra M	R\$ 150,000	48	42	90
8	3	B	Obra H	R\$ 30,000	50	22	72
9	3	A	Obra C	R\$ 100,000	49	8	57
10	4	B	Obra I	R\$ 500,000	46	22	68
11	4	A	Obra D	R\$ 30,000	50	8	58
12	4	C	Obra N	R\$ 250,000	8	42	50
13	5	B	Obra J	R\$ 150,000	48	22	70
14	5	A	Obra E	R\$ 150,000	48	8	56
15	5	C	Obra O	R\$ 1,500,000	7	42	49

Fonte: DISTRITO FEDERAL, GDF. **Manual do delegado** – Orçamento Participativo Distrito Federal 2012-2013, Diretoria do Orçamento Participativo da Coordenadoria das Cidades, 2012.

Figura 7 – Exemplo de Pré-lista das prioridades do OPDF

Cidade A (IDH=0,945)		Pontos		
Proposta	Valor	Valor	IDH	Total
1 Obra A	R\$ 150,000	48	8	56
2 Obra B	R\$ 500,000	46	8	54
3 Obra C	R\$ 100,000	49	8	57
4 Obra D	R\$ 30,000	50	8	58
5 Obra E	R\$ 150,000	48	8	56

Cidade B (IDH=0,86)		Pontos		
Proposta	Valor	Valor	IDH	Total
1 Obra A	R\$ 1,000,000	40	22	62
2 Obra B	R\$ 750,000	45	22	67
3 Obra C	R\$ 30,000	50	22	72
4 Obra D	R\$ 500,000	46	22	68
5 Obra E	R\$ 150,000	48	22	70

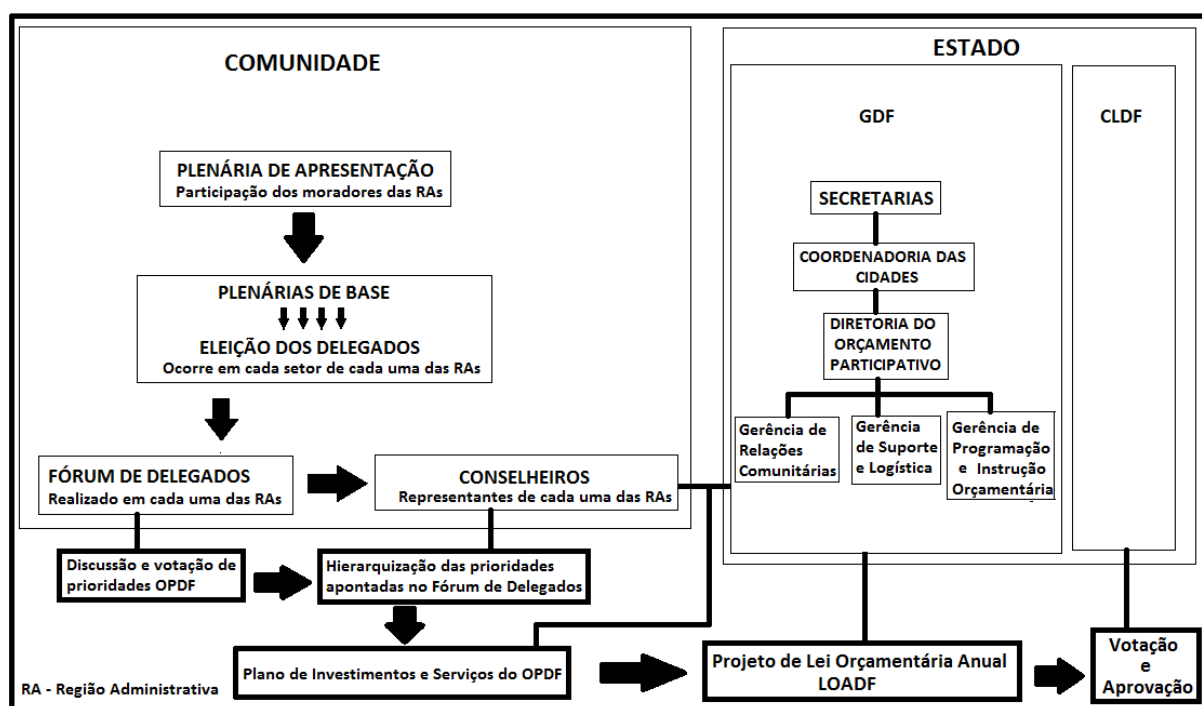
Cidade C (IDH = 0,78)		Pontos		
Proposta	Valor	Valor	IDH	Total
1 Obra A	R\$ 3,500,000	20	42	62
2 Obra B	R\$ 500,000	46	42	88
3 Obra C	R\$ 150,000	48	42	90
4 Obra D	R\$ 250,000	8	42	50
5 Obra E	R\$ 1,500,000	7	42	49

Fonte: DISTRITO FEDERAL, GDF. **Manual do delegado** – Orçamento Participativo Distrito Federal 2012-2013, Diretoria do Orçamento Participativo da Coordenadoria das Cidades, 2012.

Após a apresentação do Plano de Investimento e Serviços do OPDF, com as prioridades já hierarquizadas pelos Conselheiros, deve-se ressaltar que havia a previsão da formação de comissões, para o acompanhamento do OP, composta por delegados e

conselheiros de todas as regiões administrativas. A primeira, Comissão de Acompanhamento Parlamentar – CAP, tinha como função acompanhar o andamento do Plano de Investimentos junto à Câmara Legislativa. Já o acompanhamento do processo de execução orçamentária dos recursos listados no Plano Anual de Investimentos e Serviços do OPDF era função da segunda comissão, Comissão Geral de Liberação de Recursos – CLR. A terceira comissão era denominada Comissão de Acompanhamento de Licitações e Obras – CALO, com o papel de acompanhar o processo de fiscalização das obras e recursos listados no Plano Anual de Investimentos e Serviços do OPDF.

Figura 8 – Diagrama da estrutura do Orçamento Participativo do DF (gestão 2011-2014)



Fonte: Produção própria a partir de DISTRITO FEDERAL, GDF. **Manual do delegado** – Orçamento Participativo Distrito Federal 2012-2013.

A execução do OPDF (2011-2014), contudo, apresentou uma série de limites, e, diante disso, a coordenação do OP optou por realizar as plenárias de base e o levantamento de prioridades apenas em 2011 e 2012. Nos anos de 2013 e 2014, deveria ser realizado o acompanhamento da execução das prioridades pelo conselho do OP e pelo fórum de delegados, já que parte considerável das prioridades apontadas em 2011 não foram implementadas ou executadas.

Não houve novas plenárias de base ou eleição de um novo Fórum ou Conselho, permanecendo esses espaços com a mesma composição do ano de 2012, e as comissões de

acompanhamento e fiscalização da liberação de recursos, licitações, e execução de obras e serviços (CAP, CLR e CALO) não funcionaram.

4.4 As políticas públicas, direitos sociais e OPDF

Verificou-se no processo do OPDF, tanto na experiência de 1995-1998 quanto na experiência de 2011-2014, uma forte tendência de destacar prioridades orçamentárias, em termos de infraestrutura urbana, políticas públicas e direitos sociais (educação, saúde, saneamento básico, etc.), nos setores mais carentes de cada uma das regiões administrativas do DF.

Notou-se esta tendência no processo de tomada de decisões no Lago Norte-DF, porque, conforme a fala da Entrevistada 9, ex-Conselheira desta região, destacam-se cinco setores nesta região distrital, sendo que foi eleito um maior número de Delegados do OPDF no setor mais carente, isto é, a entrevistada afirma que foram eleitos 27 (vinte e sete) delegados representantes do Núcleo Rural, 2 (dois) delegados do Centro de Atividades, 8 (oito) do Bairro Taquari, 3 (três) da Península, e 8 (oito) do Setor de Mansões.

A Entrevistada 9 ainda afirma que se destacaram mais as prioridades do Núcleo Rural, por ser uma região mais carente do Lago Norte-DF:

Entrevistador – No núcleo rural, você falou que tem uma participação maior. No núcleo rural você percebeu que tinha mais influência partidária ou menos influência partidária do que, por exemplo, em relação à Península? O que você percebeu ali na mobilização do núcleo rural?

Entrevistada 9 (ex-Conselheira OPDF Lago Norte-DF) – O núcleo rural, pelo seguinte, primeiro que as necessidades eram muito mais. Você entendeu? Então, igual te falei, básicas. Né? Por exemplo, as ruas são todas de terra; não têm iluminação; o fornecimento de água, geralmente é poço ou nascente – eles põem bombas lá nas nascentes e tudo. Então não tem escola; o ônibus que descia era difícil, posto de Saúde. Então eles tinham todas as grandes necessidades. Então muita gente foi devido a isso. Agora, a influência partidária, é o que eu te digo, assim, como o próprio partido já sabia disso, que lá era necessário, o necessário, eles já tentavam já... Igual eu te falei, tinha uma turminha de militantes grande que morava lá e fluía. Entendeu? Então é difícil dizer se era mais influência... Eu acho que no final, no frigar dos ovos, valeu foi mais a quantidade de pessoas e o povo mesmo [...]

O OPDF da gestão de 2011-2014 apresentou apenas dois Planos de Investimentos e Serviço, porque, em face do elevado número de demandas a serem executadas, optou-se por não serem realizados novos Fóruns de Delegados para estabelecimento de novas demandas, conforme visto no tópico 4.3 deste trabalho.

Segundo Priscila N. de Oliveira²⁶⁴, mesmo existindo uma variedade considerável de demandas orçamentárias, as principais demandas presentes nos dois Planos de Investimentos e Serviços do OPDF (2011 e 2012-2013) tratam de temas semelhantes nas seguintes áreas: infraestrutura, educação, esporte, lazer, saúde e segurança pública, conforme o seguinte quadro elaborado pela autora, em que demonstra as maiores demandas da população por política pública:

Quadro 3 – Levantamento das demandas do OP nos Planos de Investimentos e Serviços nos ciclos de 2011 e 2012-2013

Infraestrutura	Pavimentação de vias públicas; iluminação pública; duplicação de vias; recuperação de vias; construção de rede de drenagem pluvial; finalização de obras inacabadas.
Educação	Construção de escolas; construção de creches públicas; implantação de centros profissionalizantes; reforma de unidades de ensino.
Esporte e Lazer	Revitalização de parques ecológicos; reforma e construção de quadras poliesportivas; construção de parques infantis
Saúde	Construção de hospitais; construção/reforma de centros de saúde; implantação do Programa Saúde em Casa.
Segurança Pública	Construção de delegacias; implantação de postos policiais; implantação de sistema de monitoramento por câmeras.

OLIVEIRA, P. N. de. **Democracia e participação social: Um estudo sobre orçamento participativo no Distrito Federal**. 2015. 205 p. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília-UnB. Brasília, 2015. P. 149

Verifica-se que as principais demandas do OP estão relacionadas a políticas públicas essenciais para a população, dentre as quais há demandas históricas que fazem parte da luta da cidade por melhorias.

Estas demandas orçamentárias também restaram evidenciadas nas falas das pessoas entrevistadas:

Entrevistado 1 (ex-Conselheiro OPDF Gama-DF) – [...] a grande demanda foi por uma obra de mobilidade que estava iniciada na entrada da cidade. Na época, havia um projeto que não fora discutido com a população e, simplesmente, o Governo foi lá e fez uma alça achando que ia resolver o problema de mobilidade de transportes na saída do Gama. [...] Então, houve um apelo muito grande naquele

²⁶⁴ OLIVEIRA, Priscila N. de. **Democracia e participação social: Um estudo sobre orçamento participativo no Distrito Federal**. 2015. 205 p. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília-UnB. Brasília – DF, 2015.

momento, que, apesar das outras questões que também são prioritárias na área de Saúde, de Educação e de Segurança etc., mas foi feito um efeito concentrado “pra” resolver aquilo dali. E, logo em seguida, na época, nós chamamos de “Complementação da Obra do Balão do Periquito”, que era uma necessidade não só do Gama, mas também de cidades circunvizinhas. Né? E tanto que, hoje, esse local foi resolvido [...] Depois, veio a necessidade de urbanização. [...] E, depois, vêm as questões com área de Saúde, como a construção de postos de Saúde na Ponte Alta, na região rural; um ou outro estacionamento; a construção de escola infantil; DVO; a criação da Educação Integral na cidade – que, até hoje, não ocorreu; a criação de uma escola parque nos moldes que têm lá no Plano Piloto/Brasília, e depois, vem a construção de creche. [...] Algumas áreas que ainda não tinham Ensino Médio, como a Ponte Alta, Engenho das Lages – ainda não tem até hoje, na área de Educação. A ampliação de alguns espaços também de escolas, construção de auditório, de reforma etc.; os prédios são antigos e não oferecem mais condições da Educação. Recuperação de vias, revitalização dos parques.

Entrevistado 3 (ex-Conselheiro OPDF, gestão 1995-1998, Riacho Fundo-DF) – Dependia muito da realidade de cada comunidade. Por exemplo, quando você tem uma área que já está asfaltada, a prioridade não vai ser o asfalto, vai ser a iluminação. Então a iluminação era uma prioridade; a reforma de escola era outra prioridade; centro de Saúde, prioridade. Uma prioridade que chamava muito a atenção era na área de Segurança, então as pessoas, a luz da visão que tinham, pediam um posto policial, o transporte urbano, construção de terminal rodoviário; mas principalmente nas áreas de Educação, Saúde e infraestrutura, porque aí você pega saneamento básico, a comunidade, onde não tinha o asfalto, o asfalto era uma prioridade [...]

Entrevistado 4 (ex-Delegado OPDF Samambaia-DF) – Olha, com certeza a questão de Educação. Foi muito solicitada a questão de creche para Samambaia [...]

Entrevistado 5 (ex-Conselheiro OPDF Engenho das Lajes, Gama-DF) – A prioridade, aqui em Engenho das Lajes, a gente tratamos da regularização da nossa comunidade; o campo sintético da nossa comunidade; um colégio de Ensino Médio. Aí alencava, dentro dessas demandas todas alencava uma que era a prioridade para o Gama.

Entrevistado 6 (ex-Conselheiro OPDF Recanto das Emas-DF) – As propostas mais apontadas aqui, por exemplo, no Recanto das Emas foi hospital, não é? A proposta... A mais apontada, a mais discutida e a que teve mais de índice de votação para que pudesse ser implantada aqui na cidade. Tanto que não tem. O hospital vai ser ali em cima, olha. E não veio. Não veio. Segundo lugar, creche. Creche. As creches foram, por unanimidade, por causa das mães que precisam deixar os filhos nas creches para trabalhar, não é? Em terceiro, Educação, não é? Educação, que... Escola Técnica, educação formal, que não tem aqui na cidade ainda, não é? E depois vem Segurança e, assim, sucessivamente.

Entrevistado 7 (ex-Conselheiro OPDF Paranoá-DF) – Nossa! Tinha muita coisa. Tinha ampliação do Hospital do Paranoá; ampliação da rodovia do DF aqui, que faz ligação Paranoá e Sobradinho; tinha ampliação dessa rua principal aqui para garantir mais vagas e melhor transporte; tinha instalação de câmeras de Segurança na avenida principal; tinha também, na área rural, implementação de uma escola de tempo integral, não me lembro aonde agora; mas tinha também a questão de asfalto de uma das principais ruas aqui, acho que do Boqueirão, para garantir a escoação de produtos orgânicos – porque a maioria das estradas era de chão; tinha também pedidos para transformação de alguma fonte de energia para que o pessoal pudesse colocar máquina para melhorar a produção também. E era isso. Eram várias demandas. Muitas coisas assim que a população estava necessitando.

Entrevistado 11 (ex-Conselheiro OPDF Ceilândia-DF) – Prioridades como sempre as mais discutidas, Saúde, Segurança e Educação.

Entrevistado 12 (ex-Conselheiro OPDF Planaltina-DF) – Aqui em Planaltina a necessidade maior era trabalho, lazer e a questão do amparo a adolescente. Então, principalmente a criança, a questão das creches. Era um pedido que se repetia muito. Tanto é que acabou acontecendo, não é? Existia também muito a questão do asfalto, não é? Esgoto, regularização. Existiam vários pedidos de várias sistemáticas, mas esses eram praticamente os maiores pedidos.

A execução das prioridades do OPDF é um aspecto que, na percepção dos delegados e conselheiros do OP, demonstra o grau de compromisso governamental com o OP. Quando estes foram perguntados se o OP trouxe benefícios, todos os entrevistados responderam que, em termos de execução de obras e serviços para a região administrativa, não houve ganhos, mesmo existindo uma mobilização e participação social considerável no processo do OPDF.

A Tabela 7 apresenta a situação da implementação das prioridades orçamentárias constantes no Plano de Investimentos e Serviços do OPDF de 2011, em 11 de novembro de 2014, segundo o Sistema de Relatório da Coordenadoria das Cidades/Casa Civil/GDF²⁶⁵.

Tabela 7 – Situação das Prioridades do Plano de Investimentos do OP de 2011 até 11/11/14

SITUAÇÃO DA PRIORIDADES	QUANTIDADE DE PRIORIDADES	
Concluído	215	19,17%
Em execução	221	19,71%
Em contratação	12	1,07%
Em licitação	27	2,40%
Ação preparatória	102	9,10%
Concluído Projeto Urbanístico	5	0,44%
Elaboração de Projeto	106	9,45%
Falta Projeto Urbanístico	86	7,67%
Concluído Projeto Executivo	20	1,78%
Falta Projeto Executivo	4	0,35%
Área Ambiental (APP e APA)	4	0,35%
Falta Licença Ambiental	5	0,44%
Falta Área para Construção	23	2,05%
Conflito Fundiário	2	0,17%
Inviável	74	6,60%
Repitida e Excluída	8	0,71%
Paralisado	25	2,25%
Sem previsão	167	14,90%
Sem resposta	15	1,33%
TOTAL	1121	100,00%

Fonte: Produção própria a partir de: DISTRITO FEDERAL, Coordenadoria das Cidades/Casa Civil/GDF. **Sistema de Relatórios – Acompanhamento de Prioridades** – 2011/2012, 11 nov 2014. Brasília 2014

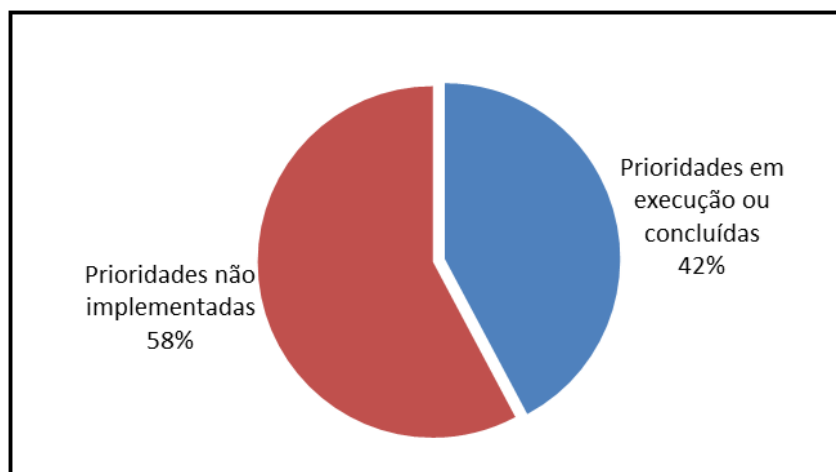
²⁶⁵ DISTRITO FEDERAL, Coordenadoria das Cidades/Casa Civil/GDF. **Sistema de Relatórios – Acompanhamento de Prioridades** – 2011/2012, 11 nov 2014. Brasília 2014. Fonte: <<http://www.orcamentoparticipativo.df.gov.br/index.php/acompanhamento-de-prioridades?layout=edit&id=226>> Acesso em 3 set 2015.

Conforme exposto na Tabela 7, em 11 de novembro de 2014, apenas 19,17% do total das prioridades orçamentárias apontadas no Plano de Investimentos e Serviços do OPDF de 2011 foram concluídas, e 19,71% encontravam-se em fase de execução.

Considerando que parte das prioridades do OPDF de 2011 foi considerada pelos técnicos do Governo como inviável, repetida, encontra-se em área ambiental, ou em conflito fundiário, então, o total de prioridades deve ser reduzido para 1.033 prioridades.

Considerando-se também a somatória das prioridades concluídas com aqueles que se encontram em execução, ainda assim, o déficit do Governo na execução e/ou conclusão das prioridades, em 11 de novembro de 2014, é muito elevado, conforme Gráfico 2.

Gráfico 2 – Quantidade de prioridades do Plano de Investimentos e Serviços do OPDF de 2011 não implementadas



Fonte: Produção própria

Verifica-se, portanto, que mais da metade das prioridades apontadas pelo Plano de Investimento e Serviços do OPDF em 2011, até o dia 14 de novembro de 2014, não foram implementadas, e nem ao menos encontram-se em fase de execução, desconsiderando as prioridades refutadas pelos técnicos do Governo por inviabilidade de implementação.

O Plano de Investimentos e Serviços do OPDF de 2012/2013 também não foi implementado satisfatoriamente pelo Governo, conforme Tabela 8, elaborada a partir de dados Sistema de Relatório da Coordenadoria das Cidades/Casa Civil/GDF, apresentado em novembro de 2014.²⁶⁶

²⁶⁶ DISTRITO FEDERAL, Coordenadoria das Cidades/Casa Civil/GDF. **Sistema de Relatórios – Acompanhamento de Prioridades** – 2011/2012, 11 nov 2014. Brasília 2014. Fonte: <<http://www.orcamentoparticipativo.df.gov.br/index.php/acompanhamento-de-prioridades?layout=edit&id=226>> Acesso em 3 set 2015.

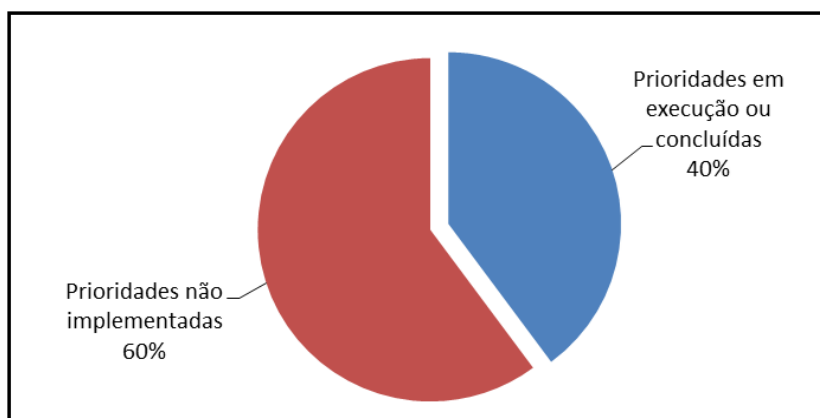
Tabela 8 – Situação das Prioridades do Plano de Investimentos do OP de 2012/2013 até 11/11/2014

SITUAÇÃO DA PRIORIDADES	QUANTIDADE DE PRIORIDADES	
Concluído	64	11,90%
Em execução	99	18,40%
Em contratação	4	0,70%
Em licitação	17	3,20%
Ação preparatória	58	10,80%
Concluído Projeto Urbanístico	0	0
Elaboração de Projeto	48	8,90%
Falta Projeto Urbanístico	39	7,20%
Concluído Projeto Executivo	9	1,70%
Falta Projeto Executivo	0	0
Área Ambiental (APP e APA)	0	0
Falta Licença Ambiental	2	0,40%
Falta Área para Construção	26	4,80%
Conflito Fundiário	2	0,40%
Inviável	47	8,70%
Repetida e Excluída	19	3,50%
Paralisado	7	1,30%
Sem previsão	78	14,50%
Sem resposta	19	3,50%
TOTAL	538	100,00%

Fonte: Produção própria a partir de: DISTRITO FEDERAL, Coordenadoria das Cidades/Casa Civil/GDF. Sistema de Relatórios – Acompanhamento de Prioridades – 2011/2012, 11 nov 2014. Brasília 2014

Considerando a soma das prioridades orçamentarias nos dois Planos de Investimentos e Serviços do OPDF, excluídas aquelas consideradas inviáveis pelos técnicos do Governo, chega-se ao total de 1.503 prioridades, e deste total, apenas 599 prioridades foram concluídas ou encontram-se, ao menos, em fase de execução, isto é, apenas 40% (quarenta por cento) do total, conforme Gráfico 3.

Gráfico 3 – Prioridades do OPDF (2011-2014) não implementadas até 11/11/2014



Fonte: Produção própria

Deve-se ressaltar que o número total de prioridades orçamentárias constantes nos dois Planos de Investimentos e Serviços do OPDF (2011 e 2012/2013) é inferior ao número de prioridades apontadas nos Fóruns de Delegados de cada região administrativa nos períodos de 2011/2012 e 2012/2013, conforme dados do Relatório de Atividades da Gerência de Relações Comunitárias – GERCOM quadriênio 2011/2014²⁶⁷, constante na Tabela 9.

Tabela 9 – Número de atividades do OPDF no período 2011/2012

ATIVIDADES DO OPDF	QUANTIDADE
Plenárias realizadas nas RAs	184
Participantes	16.017
Propostas de prioridades orçamentárias	5.224
Delegados eleitos	1.624
Conselheiros eleitos	86

Fonte: Produção própria a partir de: DISTRITO FEDERAL, GDF, Diretoria do Orçamento Participativo – DIROP, Gerência de Relações Comunitárias – GERCON. **Relatório de Atividades da GERCON quadriênio 2011/2014**, 26 ago 2014, Brasília, 2014

Segundo o Relatório da GERCOM, e dados constantes na Tabela 9, foram apresentadas 5.224 prioridades orçamentárias, porém, no Plano de Investimentos e Serviços do OPDF de 2011 constaram apenas 1.121 prioridades, isto é, menos de 22% (vinte e dois por cento) das prioridades determinadas nos Fóruns de Delegados do OPDF.

Conforme Relatório da GERCOM, no período de 2012/2013, a quantidade de propostas apresentadas nos Fóruns de Delegados foi bem inferior ao período de 2011/2012, ou seja, foram apresentadas apenas 606 prioridades orçamentárias, conforme Tabela 10.

Tabela 10 – Número de atividades do OPDF no período 2012/2013

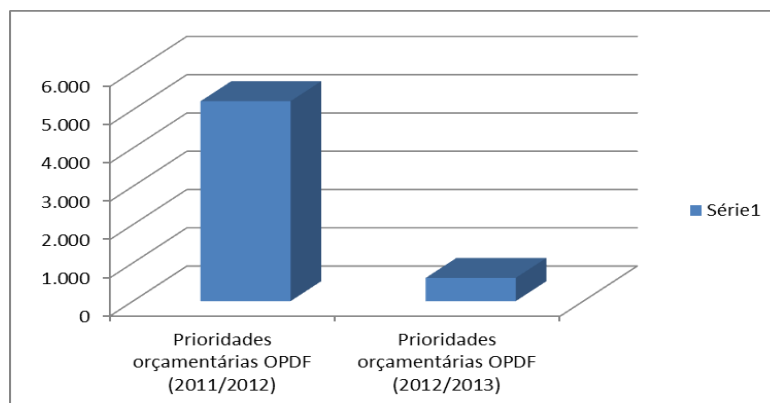
ATIVIDADES DO OPDF	QUANTIDADE
Plenárias realizadas nas RAs	200
Participantes	11.866
Propostas de prioridades orçamentárias	606
Delegados eleitos	1.121
Conselheiros eleitos	74

Fonte: Produção própria a partir de: DISTRITO FEDERAL, GDF, Diretoria do Orçamento Participativo – DIROP, Gerência de Relações Comunitárias – GERCON. **Relatório de Atividades da GERCON quadriênio 2011/2014**, 26 ago 2014, Brasília, 2014

²⁶⁷ DISTRITO FEDERAL, GDF, Diretoria do Orçamento Participativo – DIROP, Gerência de Relações Comunitárias – GERCON. **Relatório de Atividades da GERCON quadriênio 2011/2014**, 26 ago 2014, Brasília, 2014.

Destaca-se a queda considerável de prioridades orçamentárias apontadas no segundo período (2012/2013) em relação ao primeiro período (2011/2012), conforme Gráfico 4.

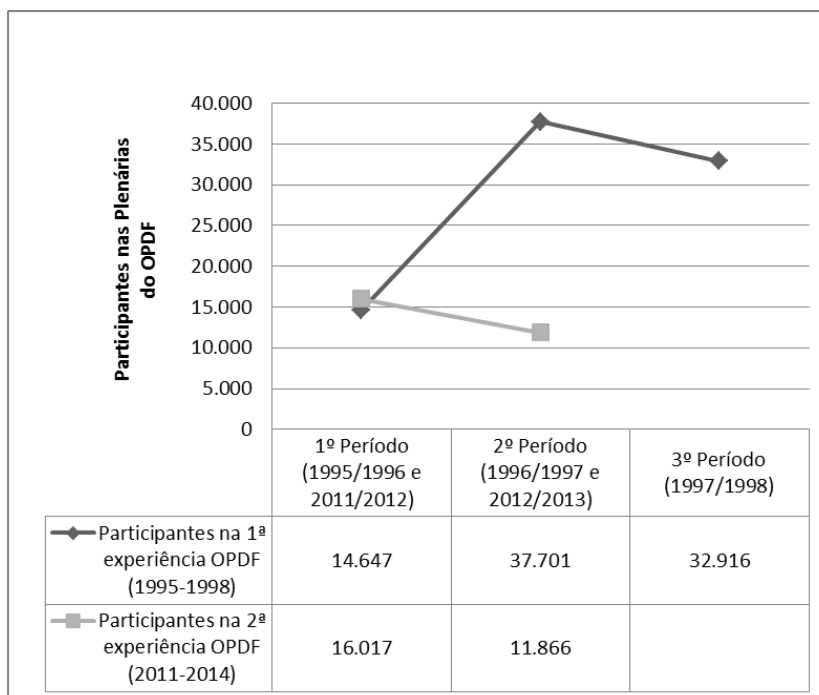
Gráfico 4 – Prioridades apontadas nas plenárias do OPDF no período 2011/2012 e 2012/2013



Fonte: Produção própria.

Destaca-se ainda que, conforme Tabelas 6, 9 e 10, no segundo período das plenárias do OPDF (2012/2013) houve também uma queda no número de participantes em relação ao primeiro período (2011/2012), enquanto que na primeira experiência do OPDF (1995-1998), com plenárias realizadas em três períodos (1995/1996, 1996/1997 e 1997/1998), houve um aumento considerável de participante no segundo período em relação ao primeiro, mantendo-se este número de participantes no terceiro período, conforme Gráfico 5.

Gráfico 5 – Participantes nas plenárias nas duas experiências do OPDF



Fonte: Produção própria

Verifica-se que a mudança de metodologia do OPDF (2011-2014), reduzindo a quantidade de períodos de ciclo de plenárias para 2 (dois) períodos, redução de propostas orçamentárias, ineficiência do Governo na implementação das prioridades do primeiro Plano de Investimentos e Serviços do OPDF, e a não efetivação das comissões temáticas de fiscalização (Comissão de Liberação de Recursos – CLR e a Comissão de Acompanhamento de Licitações e Obras – CALO), geraram descontentamentos na participação popular, refletindo na queda de participantes.

Segundo as autoras Ana Teixeira e Maria Albuquerque²⁶⁸, existe a necessidade de transparência das ações do OP, pois, o caráter efetivamente público é o que permite que sejam suscitadas, em um espaço público, questões que antes se restringiam ao espaço discricionário do gestor eleito pelo sistema democrático representativo, ou seja, permite que venham à cena pública discussões e deliberações que ponham em conflito diferentes interesses capazes de se transformar em interesses públicos.

Essa abertura permite que regiões do DF, antes excluídas do plano de investimento e infraestrutural, como por exemplo, o setor Expansão de Samambaia e o setor rural Engenho das Lajes na Região Administrativa do Gama, ganham notoriedade, e os moradores destas regiões têm a oportunidade de externarem suas contingências.

Esta compreensão do OP aproxima-se ao modelo de democracia radical defendido por Chantal Mouffe, pois, segundo esta autora²⁶⁹:

O que está em questão é a necessidade de reconhecer a dimensão de poder e antagonismo e seu caráter inerradicável. Postulando a existência da esfera pública, de onde o poder e o antagonismo teriam sido eliminados e onde um consenso racional teria sido realizado, o modelo dominante de política democrática nega essa dimensão e seu papel crucial na formação das identidades coletivas.

[...]

A abordagem que estou defendendo envolve um deslocamento das relações tradicionais entre democracia e poder. Para a visão habermasiana de “democracia deliberativa”, por exemplo, quanto mais democrática é uma sociedade, menos poder seria constitutivo das relações sociais. Mas se aceitamos que as relações de poder são constitutivas do social, então a questão principal da política democrática não é como eliminar o poder, mas como constituir formas de poder compatíveis com valores democráticos. Admitir a existência de relações de poder e a necessidade de transformá-las, enquanto se renuncia à ilusão de que poderíamos nos livrar completamente do poder, é a especificidade do projeto de “democracia radical e plural” que delineamos em *Hegemony and Socialist Strategy*.

[...]

²⁶⁸ TEIXEIRA, Ana; ALBUQUERQUE, Maria, **Orçamentos Participativos: Projetos Políticos**, Partilha de Poder e Alcance Decisório: In DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo, A Disputa Pela Construção Democrática na América Latina, São Paulo, Paz e Terra, 2006.

²⁶⁹ MOUFFE, C. (2003) **Democracia, cidadania e a questão do pluralismo**. Política e Sociedade, Universidade Federal de Santa Catarina-UFSC – N. 03, p. 11-26, outubro de 2003.

As conseqüências das teses acima mencionadas para a política democrática são de longo alcance. Elas nos provêm um terreno teórico necessário para formular um modelo alternativo de democracia, mais apropriado às tarefas que nos confrontam hoje e que chamei de “pluralismo agonístico”.

Verifica-se um antagonismo na distribuição de investimentos nas regiões administrativas do DF, enquanto regiões, como o Plano Piloto, são bem desenvolvidas, outras se apresentam carentes de recursos públicos, não há como refutar o universo de contingências e o antagonismo, e o OPDF é uma política que viabiliza um conjunto de práticas, discursos e instituições que procuram estabelecer uma certa ordem e organizar a coexistência humana em condições que são sempre potencialmente conflituosas.

O OPDF também proporciona *accountability*²⁷⁰, ou seja, é um instrumento de fiscalização e cobrança de uma boa gestão pública e prestação de contas do Governo.

Na experiência do OPDF de 2011-2014, contudo, verificam-se empecilhos para o exercício destes objetivos, e dificuldades na transparência de todo o processo, haja vista que não foi determinado um percentual mínimo do orçamento geral do DF para as prioridades determinadas no OPDF, e as comissões de acompanhamento e fiscalização da liberação dos recursos públicos, licitações, e execução de obras e serviços não funcionaram.

Sem informações sobre o percentual de recursos destinado ao OPDF, os conselheiros encontraram dificuldades em acompanhar a execução das prioridades, enfraquecendo a perspectiva de justiça distributiva do OP, o que, conseqüentemente, proporcionou um elevado número de prioridades orçamentárias não implementadas.

4.5 Poder de decisão e execução das prioridades no OPDF: Entre amigos e inimigos, ou entre adversários?

Todos os ex-conselheiros entrevistados elogiaram a implantação do OPDF, porém, manifestaram descontentamento com a execução deste processo orçamentário participativo. Como por exemplo, a entrevista realizada com o Entrevistado 8, ex-Conselheiro de Samambaia-DF:

²⁷⁰ A ideia contida na palavra *accountability* traz implicitamente a responsabilização pessoal pelos atos praticados e explicitamente a exigente prontidão para a prestação de contas, seja no âmbito público ou no privado (In: GOMES DE PINHO, José Antonio; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability: já podemos traduzi-la para o português?* Revista de Administração Pública – RAP: Rio de Janeiro 43(6):1343-1368, nov./dez. 2009)

Entrevistador – O Orçamento Participativo, ele deve continuar na atual Gestão? A atual Gestão deve adotar?

Entrevistado 8 (ex-Conselheiro OPDF Samambaia-DF) – Eu tenho duas opinião sobre isso aí. O Orçamento Participativo ele é bom, se realmente o Governo fazer o que é feito naquelas reuniões – o que a população quer; que a comunidade quer; que é dessas cidades que têm naqueles locais, que é onde é que se une a comunidade, vários delegados, conselheiros. Através deles que se diz o que precisa naquela área. Então se for para o Governo atender realmente à comunidade, é uma ótima ideia. Mas se for para, tipo assim, fazer..., driblar na verdade a população, porque o que teve no passado, na verdade, eu achei, foi mais para passar mel na boca da comunidade. Mas o que foi feito mesmo foi só o que era de interesse do Governo, não realmente da população.

Em face do número elevado de prioridades orçamentárias selecionadas nos Fóruns de Delegados no período 2011-2012 não implementadas, houve várias manifestações de descontentamento por parte dos conselheiros e delegados do OPDF.

Como não havia nenhuma determinação normativa de um mínimo do orçamento geral do DF para as prioridades apontadas nos Fóruns de Delegado no processo do OPDF (2011-2014), a efetivação destas prioridades dependia do juízo de discricionariedade do Governo, como se destaca na fala do Entrevistado 1:

Entrevistador – O conselheiro, ele tinha influência na execução de fiscalização das prioridades decididas pela população nas plenárias?

Entrevistado 1 (ex-Conselheiro OPDF Gama-DF) – [...] Nós tivemos um problema aqui porque o modelo de Orçamento Participativo apareceu pela primeira vez no Distrito Federal de 95 a 98, e, naquele momento, o Governo de então, ele determinou 5% de todo o orçamento do DF “pra” ser deliberado no Orçamento Participativo. Era pouco 5% de todo o orçamento, mas de qualquer forma, era alguma coisa, era um ponto de partida. Desta vez, o Governo, que demonstrou que não estava tão interessado em levar com profundidade essa política – tanto que ela se esvaiu ao longo dos anos seguintes –, o Governo não destinou nem 1% do orçamento. Alegou que preferia, era uma opção desse Governo de não colocar nem um centavo no orçamento, mas que a população organizada dessas plenárias e como delegados e conselheiros pudesse fazer a disputa política por esses recursos. Né? Então, isso aí foi um prejuízo. Né? O modelo anterior de destinar uma parcela do orçamento “pra” ser definida em Orçamento Participativo, a meu ver, é a melhor alternativa porque você já parte ali de 5%, 10%, e você já vai ampliar. Então, dessa forma, você respeita a movimentação e a participação popular em vez de você deixar “pra” fazer disputa por orçamento, que a gente sabe que acaba sendo uma peça de ficção aí, que os Governos dizem que têm tal orçamento, mas na hora de aplicar não respeita a opinião do povo e acaba emplacando seus pacotes de obras, de serviços aí, como a maioria dos Governos, antes, eles pretendem fazer. Então, nós tivemos esse problema, essa interrupção [...]

Um dos meios utilizados por conselheiros, para a execução de algumas prioridades que beneficiam seus setores ou bairros, foi a barganha junto à Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF, haja vista que esta é responsável por aprovar o projeto de Lei Orçamentária Anual – LOA, podendo ser apresentadas emendas por deputados distritais. Como relatou o Entrevistado 6, ex-Conselheiro do Recanto das Emas-DF:

Entrevistador – Normalmente os conselheiros tinham também acesso aos secretários, deputados distritais?

Entrevistado 6 (ex-Conselheiro OPDF Recanto das Emas-DF) – Ah, os deputados muito. Muito fácil. Se você é conselheiro e quer marcar reunião, agenda com o deputado, ele te recebe rapidinho. Agora, com os secretários do governo passado já era mais burocrático. Era mais difícil, não é? Os secretários eram mais importantes do que os próprios deputados que faziam as leis. Mas com os deputados eu nunca tive nenhuma dificuldade de marcar reunião para tratar de assuntos relacionados ao Orçamento Participativo da nossa cidade. Era assim muito fácil, bem recebido, e a gente discutia. E aí, na maioria das vezes, era deliberado através do deputado porque nós tínhamos essa dificuldade de ter acesso aos secretários do Governo anterior, não é?

A Entrevistada 9, ex-Conselheira do Lago Norte, também relata esta relação entre conselheiros do OPDF e deputados distritais:

Entrevistador – Especificamente sobre as duas comissões que foram propostas, a Comissão de Acompanhamento de Licitações e Obras, que foi chamada de CALO, e a Comissão de Liberação de Recursos, a CLR; você chegou a participar dessas comissões, funcionou e como funcionou isso?

Entrevistada 9 (ex-Conselheira OPDF Lago Norte-DF) – Eu fui eleita para as duas comissões, tanto para acompanhamento de obras e para levantamento de recursos. A Comissão de Acompanhamento de Obras, não precisa nem falar, porque não teve as obras. Não funcionou. Nunca, nunca, nunca, nunca fui chamada para nada; ou tive “ah, você vai em tal obra”, porque não tinha obra. Não teve. Então, fazer o quê? Não teve. Então essa comissão era furada, é falsa. Entendeu? A Comissão de Levantamento de Recursos chegou a começar a tentar trabalhar na Câmara Distrital. A proposta deles é que a gente fosse atrás dos deputados para conseguir tirar recursos, conseguir emenda para a execução do Orçamento Participativo. Foi ideia do Governo. Eles falavam isso para a gente direto: “Ah, você tem que se organizar, irem para a Câmara Distrital e conversar com os deputados, apresentar o Orçamento Participativo e ver se eles destinam recursos para as obras”. Eu fiz isso em... Assim, foi um ponto positivo também porque, você vê, eu nunca tinha entrado na Câmara Distrital e aí comecei a ir; e comecei a conhecer os deputados; foi muito interessante. Eu fui convidada por um deputado lá dentro, depois de uma reunião, de uma audiência pública do Orçamento Participativo, um deputado da Câmara me convidou para ajudar a participar na elaboração da Lei do Orçamento Participativo. E eu trabalhei com ele. No final eu falei: “Eu faço, eu ajudo, eu venho aqui, venho às reuniões, ajudo, mas eu quero um recurso para nossa região lá”. Aí nós combinamos e no final ele deu recurso para fazer a iluminação aqui da região e eu consegui. Mas foi uma coisa assim, bem pessoal. Ele mandou o recurso para a Administração; e eu acompanhei na Administração. O administrador era o Jaime Recena. E eu lembro que o último dia que o Jaime saiu, porque não ficou muito tempo na Administração, o último dia que ele saiu, ele ligou para mim e falou: “Beth, a última coisa que eu estou fazendo aqui é assinando a liberação da CEB para poder pôr os postes aí, na região, com os recursos”. Então foi que eu consegui. Então essa Comissão de Levantamento de Recursos, ela chegou a ir algumas vezes na... Mas tudo muito desorganizado. Muito avacalhado, muito desorganizado. Os deputados que viam a oportunidade ali de aquelas pessoas de se promoverem também, alguns fizeram audiência pública. Nós tivemos alguma audiência pública, mas o próprio deputado do PT que barrou a Lei do Orçamento Participativo. O próprio Chico Leite barrou a nossa Lei do Orçamento Participativo, para transformar em Lei Distrital. Entendeu? Ele mesmo barrou.

Verifica-se que o processo do OPDF não foi apenas um processo de tomada de decisões em um espaço de consenso, como exige a democracia deliberativa defendida por Habermas, em que se escolhe o melhor discurso por um procedimento deliberativo que tem por objeto um consenso, em um ambiente que se estabelece simetria entre interlocutores. Pelo contrário, apresentou um elevado grau de complexidade, onde existiam vários interesses dos agentes envolvidos, desde interesses pessoais até coletivos, afetando a comunidade (conselhos do OPDF, lideranças comunitárias, delegados, etc.), órgãos do Governo do Distrito Federal – GDF (Regiões Administrativas e Secretarias), e agentes políticos do sistema democrático representativo (Governador, Deputados Distritais, Secretários, Administradores das RAs), nem sempre havendo consenso sobre o destino de recursos públicos, pelo contrário, notaram-se barganhas por recursos públicos para efetivação de propostas e prioridades orçamentárias.

O seguinte trecho da entrevista realizada no dia 27 de julho de 2015 com o Entrevistado 2, ex-Coordenador Chefe da Coordenadoria das Cidades/Casa Civil/GDF, corrobora este entendimento sobre o OPDF:

Entrevistador – Em sua opinião, na Administração do DF na gestão anterior, houve um compromisso com o Orçamento Participativo tanto na implantação quanto na fase de execução?

Entrevistado 2 (ex-Coordenador Chefe da Coordenadoria das Cidades/Casa Civil/GDF) – Olha, eu não tenho a menor dúvida do compromisso do governador Agnelo. Né? Ele esteve desde o começo participando conosco na formação do Orçamento Participativo, nas plenárias acompanhando – não diretamente, mas acompanhando a execução dessas plenárias de base, eleição dos delegados. Foi com um entusiasmo muito grande entregar para os delegados o Orçamento Participativo, as suas credenciais, a sua pasta de trabalho, suas responsabilidades, colher dos delegados do Orçamento Participativo os seus pleitos. Então, da parte do governador, eu não tenho dúvida que ele era uma pessoa comprometida com o Orçamento Participativo, até porque também é defensor da democracia participativa e da democracia direta. Agora, isso enfrentava uma lógica interna. Qual era a lógica interna? É a lógica de que alguns secretários e alguns administradores faziam essa disputa, né? Não queriam ver o Orçamento Participativo fora do controle deles. O Orçamento Participativo, achavam... O Orçamento Participativo defendia obras tais e tais e tais “pra” uma determinada área. Né? O secretário de obras defendia outras! E o administrador podia estar defendendo outras. Então, isso acabou... Eu diria assim, descompromissando alguns secretários. Nós tivemos secretários que se descompromissaram; da mesma forma que tivemos alguns administradores que se descompromissaram porque achavam que era muita força “pra” Coordenadoria da Cidade, que a Coordenadoria da Cidade não tinha recurso próprio “pro” Orçamento Participativo; alguns secretários, “ah, vocês não têm recurso e querem construir uma creche aqui nessa área?! Os nossos recursos são “pra” construir, ampliar lá a escola número tal, e não “pra” uma creche”. Então, houve tudo isso, né? Algumas complicações. E algumas pessoas acabaram, por uma forma ou por outra, tendendo a estar fortalecendo o seu próprio espaço do que o espaço do Orçamento Participativo e, com isso, eu acho que deixando de se comprometer com um programa importante como esse, do Orçamento Participativo, que visa efetivamente trazer a população “pra” discutir a aplicação dos seus recursos oriundos de impostos, de taxas, etc. e tal, a serviço dos seus próprios interesses, que são os moradores do Distrito Federal. Então, teve esse

problema. Né? Problema de disputa política que, como eu disse, se deu desde a concepção até a fase de execução; e aí, você vai medir quem estava mais comprometido e quem não estava; quem queria ver o êxito do Orçamento Participativo e quem apostava no seu insucesso achando que, se a sua unidade tivesse êxito, estaria garantido o êxito “pra” ele e, quem sabe, até “pro” GDF como um todo. E não foi isso que aconteceu.

Analisa-se que é necessário para uma compreensão do OPDF adotar a proposta de “democracia radical” e “pluralismo agonístico” defendida por Chantal Mouffe, a fim de compreender os mecanismos de harmonização dos vários antagonismos percebidos nas escolhas de prioridades orçamentárias, como por exemplo, os instrumentos de fiscalização e acompanhamento da liberação de recursos públicos, e execução de obras e serviços, como estavam propostos na implantação do OPDF, mas não se efetivaram, que são as comissões temáticas (Comissão de Liberação de Recursos – CLR e a Comissão de Acompanhamento de Licitações e Obras – CALO).

Sem instrumentos de harmonização dos antagonismos percebidos (muitas prioridades orçamentárias, vários setores carentes e regiões administrativas, e escasso recurso público, como destacou o Entrevistado 2), a decisão sobre implementação de prioridades orçamentárias fica ao critério discricionário do Governo, que apenas adota o OPDF como um instrumento de “legitimação democrática” do seu critério de escolha, que nem sempre agrada a população.

Como já se verificou em capítulo anterior, “os antagonismos podem assumir muitas formas e é ilusório pensar que algumas vezes poderiam ser eliminados”. Ao invés disso, deve-se “oferecer-lhes uma saída política dentro de um sistema democrático pluralista”.²⁷¹

Chantal Mouffe²⁷² defende que:

Conceber a democracia moderna como uma forma de pluralismo agonístico traz conseqüências muito importantes para a política. Uma vez que se assume que este tipo de confrontação agonística é o que há de específico na democracia pluralista, podemos entender por que tal democracia exige a criação de identidades coletivas em torno de posições claramente diferenciadas, assim como a possibilidade de escolha entre alternativas reais. Esta é precisamente a função da distinção esquerda/direita. Esta oposição é a maneira pela qual o conflito legítimo toma forma e é institucionalizado. Se esta conformação não existe ou é débil, o processo de transformação do antagonismo em agonismo é obstruído e isto pode resultar em terríveis conseqüências para a democracia. É por isso que os discursos sobre o “fim da política” ou sobre a necessidade de ir para além da esquerda e da direita em direção a uma “terceira via” deveriam ser repelidos. A obscuridade das fronteiras

²⁷¹ MOUFFE, Chantal. **O regresso do político**. Tradução Ana Cecília Simões. Lisboa: Grandiva Publicações, 1996. P. 16.

²⁷² MOUFFE, Chantal. **Democracia, cidadania e a questão do pluralismo**. Política e sociedade, Florianópolis, n. 3, out. 2003. P. 20/21.

entre direita e esquerda que temos presenciado nas sociedades ocidentais, e que é freqüentemente apresentada como um signo do progresso e da maturidade, é, em minha opinião, uma das mais claras manifestações da fraqueza da esfera pública política. É também a origem do crescente sucesso dos partidos de direita populistas. De fato, quando as paixões não podem ser mobilizadas pelos partidos democráticos porque eles privilegiam um “consenso ao centro”, essas paixões tendem a encontrar outras saídas, em diversos movimentos fundamentalistas, em volta de demandas particularistas, questões morais não negociáveis ou em partidos populistas anti-establishment. Está claro que a ausência de uma vida democrática dinâmica, com uma real confrontação entre uma diversidade de identidades políticas democráticas, prepara o terreno para outras formas de identificação de natureza étnica, religiosa ou nacionalista. Isso deveria nos fazer entender que a distinção esquerda/direita não deveria ser abandonada, mas reformulada. Eu não estou argumentando pela reativação do seu sentido tradicional, mas por uma nova definição que levaria em conta as novas formas de antagonismo. É um erro acreditar que a esquerda e a direita estão ligadas de uma maneira essencialista a certos significados, como o de “classe”, e que a emergência de novas lutas significaria que eles se tornaram obsoletos. Entendidas como suporte das dinâmicas da luta agonística, tais categorias deveriam ser vistas como centrais à verdadeira natureza da política democrática.

Por intermédio de um debate agonístico é possível aproximar pessoas com concepções diferenciadas de cidadania tais como, radical-democratas, social-democratas, conservadores e neoliberais e, trabalhar “paixões”, uma das forças que movem a ação política e que é negligenciada por outros modelos democráticos. Por óbvio que não se defende neste trabalho acadêmico paixões individuais, mas sim aquelas paixões que produzem formas coletivas de identificação; e, o modelo de democracia deliberativa, assim como o modelo elitista, não trazem instrumentos para viabilizar tal aproximação.²⁷³

O Entrevistado 3 relata a abertura de diálogo e contingências entre Secretarias do GDF, Conselheiros do OPDF, e Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF:

Entrevistador – E sobre a mobilização da população para a execução dessas prioridades, você se lembra de alguns exemplos, você notou a mobilização para a execução das prioridades?

Entrevistado 3 (ex-Conselheiro OPDF 1995-1998 Riacho Fundo-DF) – Ah, muitas situações ocorreram. Por exemplo: a ida de vários membros, de vários delegados do Orçamento Participativo e conselheiros junto à Secretaria de Obras, junto à Secretaria de Educação, junto à Secretaria de Saúde. Então, o que ocorria? A comunidade se mobilizava. E a cada plenária que acontecia, o que também era feito. Que eu também achava interessante a iniciativa de alguns delegados e conselheiros é convocar a comunidade, para poder pressionar o Governo “pra” a obra sair. Então isso acontecia. Manifestações, visitas e idas; boas idas à Câmara Legislativa; visitas a parlamentares para poder garantir inclusive para pressionar que aquelas obras acontecessem. Então tinha todo um processo de mobilização permanente, onde nós colocávamos inclusive o governador a estar presente nas plenárias; os secretários de estado também nós fazíamos convites para eles participarem. E normalmente nós tínhamos uma boa resposta no sentido de garantir

²⁷³ MOUFFE, Chantal. Democracy: Radical and Plural. **CDS Bulletin – Center for the Study of Democracy**, v. 9, n. 1, p. 10-13, inverno 2001-2002.

que houvesse a presença deles nessas plenárias, nessas atividades que nós realizávamos. E também, óbvio, que acontecia, nas inaugurações das obras do Orçamento Participativo; que é uma coisa que marcava muito quando você tinha uma obra que era prioridade aprovada e o Governo vinha executar, era a fachada dizendo: “Aqui é uma obra do Orçamento Participativo”. Então, e com detalhe: com valor da obra, com a empreiteira, ou a empresa que ganhou a licitação. Então tinha uma preocupação muito grande em garantir a participação popular, a pressão sobre o Governo e a transparência no processo como um todo.

Nota-se que os conselheiros do OPDF dialogaram com os deputados distritais, na tentativa de conseguirem emendas parlamentares no projeto de Lei Orçamentária Anual do Distrito Federal – LOADF, para a execução de prioridades ou propostas orçamentárias apontadas nos Fóruns de Delegados do OPDF ou constantes no Plano de Investimento e Serviços do DF.

Os entrevistados, no geral, relataram que existia uma abertura na Câmara Legislativa para a recepção dos conselheiros do OPDF.

Na tentativa de compreender a relação entre os deputados distritais e o processo do OPDF (experiência de 2011-2014), foi aplicado um questionário com 12 (doze) perguntas e respostas objetivas de múltipla-escolha, que foi respondido por 15 (quinze) deputados distritais, e os outros 9 (nove) deputados recusaram-se a participar da pesquisa.

Foram apresentadas as seguintes perguntas, com as opções de respostas:

- 1 - Você tem conhecimento sobre o que é Orçamento Participativo?
SIM **(15 deputados)** NÃO **(nenhum)**
- 2- Você acompanhou a implantação do Orçamento Participativo do Distrito Federal – OPDF na gestão anterior?
SIM **(14 deputados)** NÃO **(1 deputado)**
- 3 - De que forma você acompanhou a implantação do Orçamento Participativo do Distrito Federal – OPDF na gestão anterior?
 - (a) Elaborei e/ou encaminhei projetos de leis para a regulamentação do Orçamento Participativo do Distrito Federal – OPDF. **(4 deputados)**
 - (b) Defendi a aprovação de projetos de leis para a regulamentação do Orçamento Participativo do Distrito Federal – OPDF. **(6 deputados)**
 - (c) Fui contra a implantação do Orçamento Participativo do Distrito Federal – OPDF. **(nenhum)**
 - (d) Estive presente em plenárias ou reuniões com conselheiros, delegados e comunidade. **(8 deputados)**
 - (e) Apenas acompanhei pelos noticiários, jornais ou outros veículos de comunicação. **(nenhum)**
 - (f) Outras: _____ **(nenhum)**
 - (g) Não acompanhei. **(1 deputado)**
- 4 - A participação da população na formação do projeto de Lei Orçamentária é importante para o Distrito Federal?
SIM **(15 deputados)** NÃO **(nenhum)**
- 5 - Prioridades orçamentárias advindas diretamente da população, via Orçamento Participativo, tem mais relevância que as prioridades advindas da proposta exclusiva do Governo?
SIM **(11 deputados)** NÃO **(4 deputados)**

6 - Em sua opinião, houve um compromisso político da Administração do DF na gestão anterior com todo o processo do Orçamento Participativo do Distrito Federal – OPDF, desde a implantação até a execução das obras?

SIM (3 deputados) NÃO (12 deputados)

7 - Em sua opinião, o Orçamento Participativo do Distrito Federal – OPDF afetou ou afeta a legitimidade institucional da Câmara Legislativa do Distrito Federal na avaliação, aprovação e fiscalização da proposta de Lei Orçamentária Anual apresentada pelo Governo?

SIM (4 deputados) NÃO (11 deputados)

8 - Em sua opinião, o Orçamento Participativo do Distrito Federal – OPDF deve ser legalizado?

SIM (14 deputados) NÃO (1 deputado)

9 - Em sua opinião, no geral, qual o nível de importância a Câmara Legislativa do Distrito Federal atribuiu ou atribui ao Orçamento Participativo do Distrito Federal – OPDF?

- (a) Não é importante (3 deputados)
- (b) É importante (6 deputados)
- (c) É muito importante (6 deputados)

10 - Em sua opinião, o fato da prioridade orçamentária advir da participação popular é relevante para mobilizar a fiscalização da Câmara Legislativa do Distrito Federal sobre o Governo, a fim de que este cumpra a Lei Orçamentária?

SIM (15 deputados) NÃO (nenhum)

11 - Em sua opinião, a atual gestão deve dar continuidade ao Orçamento Participativo – OP?

SIM (14 deputados) NÃO (1 deputado)

12 - Em sua opinião, quando as prioridades orçamentárias são determinadas diretamente pela população, via Orçamento Participativo – OP, tem uma possibilidade maior de inibir o deputado distrital propor emendas ao projeto de Lei Orçamentária Anual – LOA?

SIM (1 deputado) NÃO (14 deputados)

Verifica-se, por meio das respostas apresentadas pelos 15 (quinze) deputados que participaram da pesquisa, que todos eles conhecem o OPDF, 14 (quatorze) deputados acompanharam a implantação deste processo orçamentário participativo, e apenas 1 (um) deputado não acompanhou.

Dentre os 14 (quatorze) que acompanharam a implantação do OPDF, 4 (quatro) deputados responderam que elaboraram e/ou encaminharam projeto de leis para a regulamentação do OPDF, 6 (seis) responderam que defenderam a aprovação de projeto de lei para a regulamentação do OPDF, 8 (oito) responderam que estiveram presentes em plenárias ou reuniões com conselheiros, delegados e comunidade, e todos os deputados que participaram da pesquisa responderam que a participação da população na formação do projeto de Lei Orçamentária é importante para o Distrito Federal.

Ressalta-se que 14 (quatorze) deputados responderam que o OPDF deve ser legalizado, e apenas 1 (um) respondeu que não.

Apesar do número elevado de deputados que responderam que apresentaram projeto de lei que tenha por objeto a regulamentação do OPDF, ou que responderam que defenderam a aprovação deste projeto de lei, deve-se destacar que na gestão anterior (2011-2014) foi

encaminhado um projeto de lei que regulamenta e torna obrigatória a adoção do OPDF, constante no Anexo III, e que não foi aprovado pela Câmara Legislativa distrital.

Dentre os deputados participantes da pesquisa, 11 (onze) entendem que prioridades orçamentárias advindas diretamente da população, via Orçamento Participativo, tem mais relevância que as prioridades advindas da proposta exclusiva do Governo, e 4 (quatro) entendem que não, 3 (três) deputados responderam que houve um compromisso político da Administração do DF na gestão anterior com todo o processo do OPDF, desde a implantação até a execução das obras, e 12 (doze) deputados afirmaram que não houve esse compromisso.

A maior parte dos deputados que participaram da pesquisa respondeu que o OPDF não afetou ou não afeta a legitimidade institucional da Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF na avaliação, aprovação e fiscalização da proposta de Lei Orçamentária Anual apresentada pelo Governo, isto é, 11 (onze) deputados escolheram esta resposta, e apenas 4 (quatro) afirmaram que sim, que o OPDF afeta a legitimidade da CLDF.

Todos os deputados que participaram da pesquisa responderam que o fato de a prioridade orçamentária advir da participação popular é relevante para mobilizar a fiscalização da CLDF sobre o Governo, a fim de que este cumpra a Lei Orçamentária.

Verifica-se também que 6 (seis) deputados responderam que a CLDF, no geral, considera o OPDF importante, 6 (seis) deputados responderam que é considerado muito importante, e apenas 3 (três) responderam que não é considerado importante, e 14 (quatorze) deputados responderam que a atual gestão deve dar continuidade ao OPDF, sendo que apenas 1 (um) respondeu que não.

Os deputados que participaram da pesquisa, no geral, entendem que, quando as prioridades orçamentárias são determinadas diretamente pela população, via OP, não tem uma possibilidade maior de inibir o parlamentar de propor emendas ou alterações ao projeto de Lei Orçamentária Anual – LOA, e apenas 1 (um) deputado entende que sim, que inibe.

Nota-se, por meio da pesquisa, que, no geral, os deputados defendem a continuidade do OPDF, defendem também que seja editada lei regulamentando-o, entendem que ele não afeta a legitimidade institucional da Câmara Legislativa, e entendem que não houve um compromisso político da última gestão do GDF com a execução do OPDF.

4.6 A Comissão de Liberação de Recursos – CLR e a Comissão de Acompanhamento de Licitações e Obras – CALO.

Como se verificou em tópico anterior, o OPDF não é apenas importante na definição democrático-participativa de prioridades orçamentárias, uma outra função do OPDF, que harmoniza os antagonismos na definição e execução de política orçamentária, é o acompanhamento e fiscalização da execução do orçamento público.

Esta fiscalização objetiva a efetivação das propostas orçamentárias priorizadas pela população e hierarquizadas pelo Fórum de Delegados e Conselho do OP, em critérios de valor, relevância, atendimento da comunidade carente, e quantidade de pessoas beneficiadas.

O acompanhamento seria realizado pelos delegados e conselheiros de cada região administrativa do OPDF em três comissões: Comissão de Acompanhamento Parlamentar – CAP; Comissão de Liberação de Recursos – CLR; e, Comissão de Acompanhamento de Licitações e Obras – CALO.

Com a liberação de recursos, sendo acompanhada junto a Câmara Legislativa por intermédio da CAP, e junto ao GDF por intermédio da CLR, a CALO seria responsável pelo acompanhamento de licitações e a realizações das obras, garantindo qualidade e adequação ao projeto aprovado.

O Entrevistado 2, ex-Coordenador Chefe da Coordenadoria das Cidades/Casa Civil/GDF, afirma que as comissões CLR e CALO funcionaram efetivamente:

Entrevistador – E a Comissão de Acompanhamento de Licitações de Obra?

Entrevistado 2 (ex-Coordenador Chefe da Coordenadoria das Cidades/Casa Civil/GDF) – Pois é, isso que eu estava falando, falei sobre essas duas comissões. Elas foram instaladas sim em várias regiões administrativas, em quase todas. Funcionaram e funcionaram até bem. Né? No ano seguinte, a eleição das prioridades, porque você elege as prioridades agora, mas ela só vai ser executada com o orçamento do ano seguinte. O problema é que o orçamento do ano seguinte, ele vai pingando, janeiro, fevereiro, março, abril, no meio do ano seguinte, ainda os recursos estão andando e, às vezes, não são suficientes “pra” você começar uma obra. E, às vezes, as pessoas não entendiam; achavam que elegiam a sua obra hoje e que, amanhã, já começava a fazer. Não, você elege o Orçamento Participativo; você incorpora na peça orçamentária do Governo; essa peça orçamentária do Governo é “pro” ano seguinte, o Executivo apresenta ela em agosto, por aí, encaminha ela “pra” Câmara Legislativa, ela fica em setembro, outubro, novembro sendo discutida pelas várias comissões na Câmara Legislativa e, via de regra, é aprovada em dezembro. Aprovada em dezembro, ela vai ser executada no ano seguinte. Mas, como eu disse, “pra” ser executada, eu preciso ter ingresso, preciso... O Governo começa a ter Receita. Né? Então o grosso dos impostos e das taxas do ano começam, na verdade, a cair a partir de março, abril, maio, junho. Não é? E algumas pessoas não entendiam direito isso, queriam que imediatamente a obra fosse começada ou que o serviço fosse começado quando você ainda não tinha ainda o recurso. Às vezes, o recurso cheio do ano só vai pingar quase que em

dezembro, no final do ano. Então, esse lapso de tempo que talvez não tenha sido muito bem explicado acabou caindo, assim, num certo descrédito porque as pessoas, muitos eram muito imediatistas e queriam já que no janeiro, fevereiro do ano seguinte as coisas já estivessem prontas. Mas elas funcionaram; as comissões, elas foram à Câmara, discutiram dentro do GDF, acompanharam, acho que cumpriram satisfatoriamente a sua missão.

Apesar do ex-Coordenador Chefe da Coordenadoria das Cidades/Casa Civil/GDF afirmar veemente que a CLR e a CALO funcionaram, verifica-se nas entrevistas com os ex-conselheiros, que alguns informaram que não tiveram conhecimento destas comissões, e todos aqueles que responderam que tomaram conhecimento ou integraram alguma das comissões temáticas fizeram observações dizendo que estas não foram efetivadas.

Dos 12 (doze) ex-conselheiros entrevistados, 3 (três) ex-conselheiros não tiveram conhecimento da CLR e CALO, conforme trechos das entrevistas destacados:

Entrevistador – O senhor tomou conhecimento da Comissão de Liberação de Recursos?

Entrevistado 5 (ex-Conselheiro OPDF/Engenho das Lages/Gama – DF) – Não, não.

Entrevistador – Chegou a participar dessa comissão?

Entrevistado 5 (ex-Conselheiro OPDF/Engenho das Lages/Gama – DF) – Não, não.

Entrevistador – E da Comissão de Acompanhamento de Licitações e Obras?

Entrevistado 5 (ex-Conselheiro OPDF/Engenho das Lages/Gama – DF) – Também não, não. Não.

Entrevistador – Chegou a participar dessas comissões?

Entrevistado 5 (ex-Conselheiro OPDF/Engenho das Lages/Gama – DF) – Não, não. Nada, nada.

Entrevistador – Nenhum agente do Governo pediu para o senhor participar?

Entrevistado 5 (ex-Conselheiro OPDF/Engenho das Lages/Gama – DF) – Nenhum.

Entrevistador – Tomou conhecimento se outro conselheiro participou, do Gama?

Entrevistado 5 (ex-Conselheiro OPDF/Engenho das Lages/Gama – DF) – Não, também não. Isso daí não fiquei sabendo.

[...]

Entrevistador – Você tomou conhecimento da Comissão de Acompanhamento de Obras e Licitações? De Licitações e Obras?

Entrevistado 8 (ex-Conselheiro OPDF/Samambaia – DF) – Só no início, mas participar mesmo igual era para ser, não. Igual eu te falei. No início – igual eu te falei – fizeram umas três ou quatro reuniões do Conselho; eu fui saber depois de..., na quinta que eles foram me encontrar; aí falaram que “ah, que ligaram e não achou”; “ah, que não estava. Mas teve todos os meus telefones”. Então, igual eu te falei, eles fizeram o Conselho uma coisa que realmente seria boa se fosse na direção correta, mas você via que o interesse maior mesmo era do Governo. “Ah, vai fazer essa obra aqui; não, mas essa obra está no Orçamento, mas o que interessa é essa outra aqui”. Então, desfocalizava. Entendeu? Porque, por exemplo, o Complexo Cultural de Samambaia nunca saiu do papel. Nunca. Então era uma coisa que você notava que não era de interesse do Governo fazer aquilo. E estava no Orçamento. Então se estava e foi prioridade, tinha que ser executada, né?

Entrevistador – E a Comissão de liberação de recursos, você chegou a tomar conhecimento também dessa Comissão?

Entrevistado 8 (ex-Conselheiro OPDF/Samambaia – DF) – Não.

[...]

Entrevistador – O senhor chegou a tomar conhecimento da Comissão de Acompanhamento de Licitações e Obras?

Entrevistado 13 (ex-Conselheiro OPDF/Plano Piloto/Asa Sul) – Se eu tive conhecimento da Comissão de...

Entrevistador – De Acompanhamento de Licitações e Obras?

Entrevistado 13 (ex-Conselheiro OPDF/Plano Piloto/Asa Sul) – Se teve essa comissão, eu não sei porque realmente não fomos muito bem informados não. Eu não sei se... Era uma comissão prevista no orçamento, não é? Prevista no processo, não é?

Entrevistador – Prevista no...

Entrevistado 13 (ex-Conselheiro OPDF/Plano Piloto/Asa Sul) – Ah, não fui informado sobre isso não. Se foi...

Entrevistador – Comissão de Liberação de Recursos também?

Entrevistado 13 (ex-Conselheiro OPDF/Plano Piloto/Asa Sul) – Essa comissão participativa que eu imagino que poderia ser, chamando a população, chamando os conselheiros não houve. Que eu saiba não. Pode ter havido uma comissão do próprio Governo para tentar tocar as obras e tentar executá-las, não é? Mas como parte do processo do Orçamento Participativo e com a composição desses delegados e conselheiros, a gente não tem conhecimento não.

A Entrevistada 9, que foi conselheira do OPDF da região administrativa do Lago Norte, afirma que participou da CLR e da CALO, porém, argumenta que esta comissão não funcionou e aquele iniciou os trabalhos junto à Câmara Legislativa do Distrito Federal na tentativa de conseguir recursos financeiros para implementar obras definidas como prioridades no OPDF, por meio de barganhas:

Entrevistador – OK. Especificamente sobre duas comissões que foram propostas, a Comissão de Acompanhamento de Licitações e Obras, que foi chamada de CALO, e a Comissão de Liberação de Recursos, a CLR; você chegou a participar dessas comissões, funcionou e como funcionou isso?

Entrevistada 9 (ex-Conselheira do OPDF/Lago Norte – DF) – Eu fui eleita para as duas comissões, tanto para acompanhamento de obras e para levantamento de recursos. A Comissão de Acompanhamento de Obras, não precisa nem falar, porque não teve as obras. Não funcionou. [...] A Comissão de Levantamento de Recursos chegou a começar a tentar trabalhar na Câmara Distrital. A proposta deles é que a gente fosse atrás dos deputados para conseguir tirar recursos, conseguir emenda para a execução do Orçamento Participativo. Foi ideia do Governo. Eles falavam isso para a gente direto: “Ah, você tem que se organizar, irem para a Câmara Distrital e conversar com os deputados, apresentar o Orçamento Participativo e ver se eles destinam recursos para as obras”. [...] Então essa Comissão de Levantamento de Recursos, ela chegou a ir algumas vezes na... Mas tudo muito desorganizado. Muito avacalhado, muito desorganizado. Os deputados que viam a oportunidade ali de aquelas pessoas de se promoverem também, alguns fizeram audiência pública. Nós tivemos alguma audiência pública, mas o próprio deputado do PT que barrou a Lei do Orçamento Participativo. O próprio Chico Leite barrou a nossa Lei do Orçamento Participativo, para transformar em Lei Distrital. Entendeu? Ele mesmo barrou.

Ressalta-se que um dos principais instrumentos de controle democrático do OPDF, portanto, não ocorreu, o que afetou a harmonização dos antagonismos nas definições e

execuções de prioridades orçamentárias, e tornou inócuo o OPDF, na medida em que ficou a critério discricionário do Governador as execuções das prioridades orçamentárias, o que gerou um número considerável de obras não realizadas.

Esta constatação corrobora a hipótese principal apresentada neste trabalho acadêmico, porque o OPDF viabiliza a solução de demandas por direitos sociais em regiões administrativas do Distrito Federal - DF, quando se verificam instrumentos institucionais de acompanhamento, fiscalização e cobrança dos conselheiros e delegados do OP sobre a destinação de recursos públicos, licitações e contratos administrativos das obras e serviços de efetivação de prioridades orçamentárias.

Contudo, não havendo estes instrumentos fiscalizatórios, ficando a cargo do ordenador de despesas (agente do Estado) a escolha de implementação ou não das prioridades decididas em plenárias do OP, então é ineficiente a participação popular na definição orçamentária pública, por ser, nesta hipótese, apenas meio de legitimação do discurso do gestor público, eleito pelo sistema democrático representativo; o que não satisfaz alguns conceitos da democracia participativa.

CONCLUSÃO

Verificou-se, por meio deste estudo, que o Orçamento Participativo do Distrito Federal – OPDF é um instrumento que, ao invés de gastos com a elaboração de diagnósticos e prognósticos visando o excesso do formalismo e burocracia do planejamento público, permite a análise das demandas sócias apresentadas nos fóruns e plenárias, viabilizando o conhecimento da realidade local, com a apresentação de propostas de ações efetivas em termos de direitos sociais, a partir das críticas em relação à eficiência das ações apresentadas pelos agentes do Governo.

Assim, sob a perspectiva da democracia radical, nota-se que o processo de tomada de decisões do OPDF possibilitou o aumento da qualificação dos agentes do Governo, que se deslocam para as cidades onde ocorrem as discussões temáticas, em plenárias e fóruns, e têm a oportunidade de conhecer a realidade local, mudando a forma tradicional de distribuição das verbas públicas entre as regiões administrativas do DF, que passou a ser realizada com base em indicadores de qualidade de vida e critérios transparentes, decididos coletivamente entre Governo e comunidade, redistribuindo os investimentos infraestruturais que se centralizavam na região do Plano Piloto, e agora passa também para as cidades-satélites mais carentes.

Esse processo de tomada de decisões resultou em mudanças de comportamento de grande parcela da população, pois, esta desperta para o futuro do Distrito Federal, passa a se solidarizar com as comunidades mais carentes, passa a ter consciência da necessidade de sua participação no processo de planejamento e preocupa-se com a fiscalização das despesas da máquina administrativa e com a correta utilização dos equipamentos públicos.

Verificou-se, contudo, que este processo de tomada de decisões é ineficiente se não existirem instrumentos fiscalizatórios por parte dos delegados e conselheiros do OPDF em relação às ações dos ordenadores de despesa (agentes do Governo), liberação de recursos públicos, e acompanhamento de licitações, obras e serviços.

Não havendo a possibilidade dos delegados e conselheiros do OPDF fiscalizarem e cobrarem a implementação por parte do Governo das prioridades elencadas em plenárias, a execução orçamentária, então, fica subordinada ao juízo discricionário do governante, e todo o processo do OPDF transforma-se em apenas um instrumento de legitimação das ações do Político eleito pelo sistema representativo, e não uma política de democracia participativa.

Ressalta-se ainda a relevância da continuidade e periodicidade do processo do OPDF, isto é, este processo de tomada de decisões deve ser contínuo e regular, tornando-se

uma ação pública da comunidade, independente da alternância de gestão no Governo, para tanto é importante a criação de lei que o torne obrigatório no ciclo orçamentário do DF, ou seja, além das funções executiva e legislativa do Ente federativo local, a comunidade deve ser também uma instância no ciclo orçamentário, manifestando-se por meio do instituto do OPDF.

A adoção de um percentual mínimo do orçamento geral do DF para a execução das prioridades orçamentárias apontadas no OPDF também se mostra um elemento de transparência que facilita a fiscalização e cobrança exercida por conselheiros e delegados.

Após a apresentação e análise dos dados fornecidos por órgãos da Administração do DF, documentos institucionais, e entrevistas realizadas com atores do processo do OPDF, além do referencial teórico, verificou-se a confirmação das duas principais hipóteses da pesquisa.

O instrumento participativo de definição de prioridades orçamentárias – OPDF, portanto, viabiliza a solução de demandas por direitos sociais em regiões administrativas do Distrito Federal - DF, principalmente as regiões mais carentes, quando se verificam instrumentos institucionais de acompanhamento, fiscalização e cobrança por parte dos conselheiros e delegados do OP, sobre a destinação de recursos públicos, licitações e contratos administrativos das obras e serviços de efetivação de prioridades orçamentárias.

Quando não existem estes instrumentos fiscalizatórios, ficando a cargo do ordenador de despesas (agente do Estado) a escolha de implementação ou não das prioridades decididas em plenárias do OP, então é ineficiente a participação popular na definição orçamentária pública, por ser, neste último caso, apenas meio de legitimação do discurso do gestor público, eleito pelo sistema democrático representativo, principalmente quando não há um instrumento legal que torne obrigatória a adoção regular e periódica do OPDF, e nem um percentual mínimo do orçamento geral do DF para a implementação de prioridades orçamentárias definidas e hierarquizadas por delegados e conselheiros.

Na última experiência do OPDF (2011-2014) notou-se um elevado número de prioridades orçamentárias não executadas até o mês de novembro do último ano de mandato do Governador eleito. E, as comissões temáticas de fiscalização, acompanhamento, e cobrança da liberação dos recursos públicos, realização de licitações, e execução de obras e serviços (Comissão de Acompanhamento Parlamentar – CAP, Comissão de Liberação de Recursos – CLR e Comissão de Acompanhamento de Licitações e Obras – CALO), não funcionaram efetivamente.

Portanto, verificou-se, nesta pesquisa, que as comissões têm um papel bem definido e grande relevância para o funcionamento do OP, no sentido de exercício do controle democrático, no entanto, todos os conselheiros que responderam que participaram das comissões temáticas fizeram observações dizendo que estas nunca aconteceram, que não funcionaram ou que não saíram do papel. A partir dos dados pesquisados verificou-se que não houve uma atuação efetiva das comissões, o que, conseqüentemente, afetou de forma negativa o controle democrático.

REFERÊNCIAS:

ALVES, Márcio Moreira. **A força do povo: democracia participativa em Lages**. 8ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1988.

AVRITZER, Leonardo. **Modelo de Deliberação Democrática: Democratizar a Democracia**. B. d. S. Santos. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira. 2002. E, AVRITZER, Leonardo. **O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico**. In: NAVARRO, Z. (orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2000. “Sociedade civil, espaço público e poder local: uma análise do Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre”. 2003.

BARROSO, Luis Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. **O começo da História. A nova Interpretação Constitucional e o papel dos princípios do direito brasileiro**. p. 12 In A nova interpretação constitucional – ponderação, direitos fundamentais e relações privadas. BARROSO, Luiz Roberto. [Org.] Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

CASTRO, J. A; RIBEIRO, J. A; DUARTE, B. C. **Gasto social e política macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995 – 2005**. Texto para Discussão nº 1324. Rio de Janeiro: IPEA, 2008.

CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos Christopoulos. **Orçamento e efetivação dos direitos sociais**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado-RERE; nº 19- stembro/outubro/novembro 2009. Salvador – BA. ISSN 1981-1888.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean; et all. **A pesquisa qualitativa – enfoques epistemológicos e metodológicos**. Rio de Janeiro: Vozes, 2008.

DAHL, Robert. **Um Prefácio à Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989.

DAHL, Robert; LINDBLOM, Charles. **Política, Economia e Bem-Estar Social**. Rio de Janeiro: Lidaador, 1963.

DAHL, Robert. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1997.

DAHL, Robert. **Sobre Democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009; DAHL, Robert. **A Democracia e Seus Críticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

EISENBERG, José. **A democracia depois do liberalismo: ensaios sobre ética, direito e política**. Rio de Janeiro: Ed. Relume Dumará, 2003.

FEDOZZI, Luciano. **Inovações democráticas na Gestão Pública: A experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre (Brasil)**. Junho, 1998, Coimbra-Portugal: Oficina do CES – Centro de Estudos Sociais. 1998. Págs. 3/4. Fonte: <<http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/118.pdf>> Acesso em 18 mai 2014.

HABERMAS, Jürgen. **A Ética da Discussão e a Questão da Verdade**. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

HABERMAS, Jürgen. **Agir comunicativo e razão destranscendentalizada**. Tradução Lucia Aragão; revisão Daniel Camarinha da Silva. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 2002.

HABERMAS, Jürgen. **A nova opacidade: a crise do estado-providência e o esgotamento das energias utópicas**, Revista Comunicação e Linguagens, Dezembro, Porto, Edições Afrontamento. 1985.

HABERMAS, Jürgen. **Direitos fundamentais: desafios e perspectivas**. Nova Petrópolis: Nova Harmonia, 2010.

HABERMAS, Jürgen. **O Discurso Filosófico da Modernidade**. Lisboa, Publicações Dom Quixote. 1985.

KANT DE LIMA, Roberto; BAPTISTA, Bárbara Gomes Lupetti. **O desafio de realizar pesquisa empírica no Direito: uma contribuição antropológica**. Trabalho apresentado no 7º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Recife, 2010.

KERLINGER, Fred Nichols. **Metodologia da pesquisa em ciências sociais: um tratamento conceitual**. Tradução de Helena Mendes Rotundo; revisão técnica José Roberto Malufe. São Paulo, SP: EPU, 2009.

LACLAU, Ernesto. **Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo**. Buenos Aires : Nueva Visión. 1993.

LACLAU, Ernesto. **Emancipación y diferencia**. Buenos Aires : Ariel. 1996.

LACLAU, Ernesto. **Por qué los significantes vacíos son importantes para la política?** In : LACLAU, Ernesto. *Emancipación y diferencia*. Buenos Aires : Ariel. 1996.

LACLAU, E.; MOUFFE, C. **Hegemony & Socialist Strategy : Towards a Radical Democratic Politics**. London : Verso. 1985.

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

MOUFFE, Chantal. **Cidadania, democracia e a questão do pluralismo**. Política & Sociedade. Florianópolis, n. 3, p.11-26, out.2003.

MOUFFE, Chantal. **Dimensions of Radical Democracy: pluralismo, citizenship, community**. 2ª impressão. Londres: Verso, 1995.

MOUFFE, Chantal. **Democracy – Radical and Plural**. CDS Bulletin – Center for the Study of Democracy, v. 9, n, 1, p. 10, Inverno 2001-2002

MOUFFE, Chantal. **The Democratic Paradox**. London : Verso. 2000.

M. M. QUEIROZ, Cristina. **Direitos Fundamentais: Teoria geral**. 2ª ed. Coimbra – Portugal: Coimbra Editora, 2010.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo? A questão fundamental da democracia** - introdução de Ralph Christensen; tradução Peter Naumann; revisão da tradução Paulo Bonavides. 4ª ed. ver. e atual. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

MUSGRAVE, Richard; MUSGRAVE, Peggy. **Finanças públicas: teoria e prática**. Rio de Janeiro – RJ: Campus, 1980.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. Pag. 12.

PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. **¿Ciberciudadaní@ o ciudadaní@.com?** Barcelona: Editorial Gedisa, 2004.

POUPART, Jean; et all. **A pesquisa qualitativa** – enfoques epistemológicos e metodológicos. Rio de Janeiro: Vozes, 2008.

REZENDE, Fernando. **Finanças públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

RIBEIRO, Carlos A. C.; SIMON, Walter. **Práticas orçamentárias participativas: um estudo de caso de prefeituras paulistas**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 27, nº 1, p. 32, jan./mar. 1993. *Apud*. GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 13 ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo – SP: Atlas, 2005.

ROSENFELD, Michel. **A identidade do sujeito constitucional**. Tradução de Menelick de Carvalho Neto. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.

SIMÕES, Julio Assis. **O dilema de participação popular: a etnografia de um caso**. São Paulo: ANPOCS/Marco Zero, 1992.

SOUZA, Herbert José de. **Município de Boa Esperança: participação popular e poder local**. In: MOISÉS, J. A. *et. al.* **Alternativas populares da democracia: Brasil, anos 80**. Petrópolis: Vozes/CEDEC, 1982.

TREND, David. **Radical Democracy: Identity, citizenship, and the State**. New York: Routledge, 1996. P. 19/26.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso** – planejamento e métodos. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ANEXOS

ANEXO I

CARTA DOS CONSELHEIROS DO OPDF À COORDENAÇÃO DO OP – GDF

À COORDENAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO - GDF/PARA 2012

Os Conselheiros do Orçamento Participativo, abaixo assinados, após reuniões realizadas e discutidas as prioridades de cada Região Administrativa, mediante trabalho articulado, participativo e de colaboração com o Governo, a partir dos anseios e reivindicações apresentadas nas plenárias de base, vimos solicitar que sejam atendidas todas essas prioridades, cuja relação se encontra em poder dessa Coordenação, conforme consta no documento "Propostas Hierarquizadas das RAs", datado de 14 de julho de 2011, esforço vigoroso que não deve ser perdido.


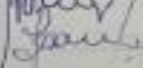
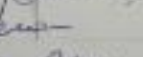
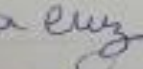
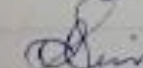
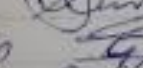





Entendemos que o Governo, atento às necessidades de cada Região Administrativa, levará em consideração todas as prioridades relacionadas, sendo assim irrelevante a sua ordenação geral, compreendendo que essa lista está sujeita a inclusão de reivindicações que, de alguma maneira, deixaram de ser contempladas, sobretudo no caso da RA V - Sobradinho.

Entendemos, ainda, que várias das proposições já estariam sendo consideradas parcial ou integralmente na lista das obras programadas ou nas obrigações a cargo das Secretarias de Estado. De outra parte, aquelas que tratam de iguais objetivos, mas de diferentes RAs, poderão ser efetivamente reunidas em mesmo projeto, apenas mantendo o seu desdobramento por RA, assegurando a devida regionalização orçamentária ao tempo em que faculte o seu o acompanhamento pela comunidade de cada cidade.






O volume da receita prevista do GDF deve atender a essas prioridades, a serem incluídas na Lei Orçamentária após breve cálculo dos produtos e dos quantitativos financeiros, por conta dos técnicos do Governo, e executadas em 2012, podendo ser atendidas inicialmente as primeiras prioridades de cada RA e, em seguida, as demais, reconhecendo que, eventualmente e quando justificado, algumas poderiam ser consideradas quando da elaboração do orçamento do ano subsequente.

Temos a certeza que as autoridades do Executivo e do Legislativo tomarão as providências necessárias para plena realização dessas prioridades, por representarem reivindicações justas e relevantes, indicadas pela comunidade participativa.

Brasília, agosto de 2011

MÁRIO BLANCO NETO		XVII
José Roberto da S. Alves		XIII
José Carlos da Fátima		VI
Josemécia Rosa da Cruz		VI
Ulysses Jones		VI
SEBASTIÃO DA CRUZ		VI
EDUARDO PIRES DA COSTA		VI
GERARDO MOURA		VI
NILTON VAZ DA SILVA		VI
Arnaldo I. Albaini		RA I
ERCI CONTE		RA VII

	RA
Vitória Régia Martins Melo	RA VI
JOÃO DA SILVA RAMOS - f. A	RA XXVI
Evangelho S. M. Santos	RA-XXV
MAVIA + P. A. A. A.	RA I
JOÃO ELCIO DOS SANTOS <i>f. A</i>	RA I
Elizabeth Denar Moura -	RA XVIII - Lago Norte
JOÃO AZEVEDO DA COSTA BRAGA	RA VII - PARAVOÁ
Antônio Pedro Oliveira <i>f. A</i>	RA VII PARAVOÁ
Alaide Antônio dos Santos	R XI <i>Summit</i>
Sergio Vicente Schwede	RA XVIII
Edson Xavier dos Santos	RA IX
Claudinei Margarida Souza N. Brazilândia <i>f. A</i>	
Francisca Maria Almeida Vieira	RA 15 Reco das Eas
Enriete Maria de R. Silva	Recanto das Emas
Isaías de Oliveira Ribeiro	RA XXII
Antônio Carlos Andrade de Souza	RA XV - Recanto das Emas
DOVI FONSECA JORISTO	EXCERPTS: RA: DE GAMA.
RAIMUNDO NONATO ROCHA MONTEIRO	RA XVII RIACHO FUNDO I
Marta Lina	RA III com a inclusão da coleção de Procedencia
ATÁISE MÍQUEL OLIVEIRA	RA V
MANCO PALUM	RA I

Edson Xavier dos Santos RA IX 
 Fátima Batista de Lima RA IV 
 Rosângela Cristina S. e. e. e. RA IV 
 Elvane Martins Silva RA II 
 Jurgemir Silva Bezerra RA XXI 
 Walmir da Silva Melo RA 25
 Maria Pereira da Silva RA XXI

Ofício/ ALN

Delegados do OP da RA do Lago Norte

Brasília, 23 de junho de 2011

Excelentíssimo Sr. Agnêlo Queiroz, Governador do DF,

Em 20 de junho de 2011, compareceram ao Centro de Convenções Ulisses Guimarães, às 19 horas, os representantes desta Região Administrativa Lago Norte, delegados do Orçamento Participativo, para a Primeira Reunião Temática do OP. Porém, foram surpreendidos com a ausência dos técnicos das várias secretarias do DF (como por exemplo, da Secretaria de Transportes, da Secretaria de Segurança, da Secretaria de Cultura) e, dos demais órgãos do DF, como a CEB, o IBRAM e a TERRACAP.

Além do mais a presença de grande quantidade de delegados vindos das todas as RAs do DF, e a falta de estrutura adequada, causou tumulto e um verdadeiro desperdício de tempo de todos que ali se encontravam.

Esses delegados representantes já se encontravam com muitas dúvidas a respeito de como deveria acontecer esse encontro, pois a desinformação em todo o processo do qual estamos participando é grande.

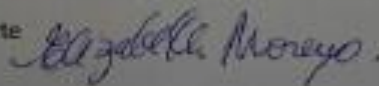
Entendemos que o OP é um processo novo, que pela primeira vez acontece nesse governo, e que devido a isso, em muitas situações ocorrem falhas não previstas e que acreditamos, sem más intenções. Porém, nessa Reunião Temática, a ausência desses técnicos desagradou a todos.

Há que se analisar que além de ser uma atitude totalmente desconsiderativa ao OP, a ausência desses técnicos é uma desobediência direta a um decreto do governo do DF.

Em conclusão, enviamos esse ofício para que a vossa excelência fique ciente do fato acontecido e do repúdio que causou.

Com os melhores cumprimentos, respeitosamente,

Delegados do OP da RA Lago Norte



ANEXO II

MATÉRIA JORNALÍSTICA SOBRE O OPDF

Segunda-feira, 29 de agosto de 2011

Jornal de Brasília

CIDADES

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Por medidas urgentes

Moradores do Lago Norte pedem melhorias na infraestrutura e serviços públicos

Por Emma Santana

Para os representantes do Lago Norte, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), considerado criado pela Organização de Estados Ibero-americanos para a Promoção da Educação, a Ciência e a Cultura (OEI), segundo a publicação Realidade Social, é muito baixo para o crescimento econômico do país em 2011 em comparação da Espanha e do Lago Norte, que responde apenas a uma das pontuações segundo o IDH.

Norte tem taxa de IDH muito abaixo da média, baixa e crescente de acordo com o índice criado em 1990 para a comparação de países. Quanto mais alta a pontuação, melhor é o nível de desenvolvimento humano. Segundo o relatório, o IDH do Brasil em 2010 foi de 0,751, enquanto o do Lago Norte foi de 0,710, o que indica que o país está em um nível de desenvolvimento humano muito abaixo da média.

Grande parte das 39 demandas levadas por cerca de 500 pessoas, que estiveram presentes nas duas primeiras reuniões, trata de melhorias na infraestrutura pública e no atendimento de serviços públicos.

A distribuição da rede elétrica para o atendimento de energia também está sendo melhorada. Entretanto, a região administrativa vive sob um regime de racionamento de energia que dura em alguns pontos. Moradores acreditam que o crescimento da cidade de modo geral e rápido, sem que haja investimentos em infraestrutura pública, pode levar a uma situação de crise de energia em um futuro próximo.



Uma das demandas levantadas é a construção de um Centro de Atividades e Esportes para melhorar o acesso da população à infraestrutura de equipamentos públicos.

A primeira demanda veio sobre segurança. O DF tem um índice de homicídios muito alto, segundo o IBGE, que está aumentando para todos os estados do Brasil. O Lago Norte também não está fora disso, com uma taxa de homicídios por habitante de 1,2 em 2010, segundo o IBGE. "Se continuarmos de qualquer jeito, os índices vão continuar aumentando", diz o representante do Lago Norte. A situação no local é muito precária e a situação já é muito ruim, diz o representante do Lago Norte.

Com a chuva piora

A deterioração do ambiente e da infraestrutura pública dos locais é agravada quando chove e a situação piora ainda mais. De acordo com o representante do Lago Norte, a situação é muito ruim e a situação já é muito precária e a situação já é muito ruim, diz o representante do Lago Norte.

Uma das demandas levantadas é a construção de um Centro de Atividades e Esportes para melhorar o acesso da população à infraestrutura de equipamentos públicos.

Uma das demandas levantadas é a construção de um Centro de Atividades e Esportes para melhorar o acesso da população à infraestrutura de equipamentos públicos.

Uma das demandas levantadas é a construção de um Centro de Atividades e Esportes para melhorar o acesso da população à infraestrutura de equipamentos públicos.

Uma das demandas levantadas é a construção de um Centro de Atividades e Esportes para melhorar o acesso da população à infraestrutura de equipamentos públicos.



Uma das demandas levantadas é a construção de um Centro de Atividades e Esportes para melhorar o acesso da população à infraestrutura de equipamentos públicos.

SATBA

Centenas de 39 demandas do Lago Norte para o Orçamento Participativo

- 1 - Implementação permanente da 20ª Batalhão de Polícia Militar...
2 - Implementação e complementação da iluminação pública nas áreas...
3 - Construção de três conjuntos habitacionais...
4 - Construção de um centro de atividades e esportes...
5 - Implementação de um sistema de coleta de lixo...
6 - Construção de um centro de atividades e esportes...
7 - Melhorias no Centro de Entretenimento Lago Norte...
8 - Construção de três conjuntos habitacionais...
9 - Construção e complementação de calçadas...
10 - Construção e implementação de um sistema de coleta de lixo...
11 - Construção de um centro de atividades e esportes...
12 - Construção e implementação de um sistema de coleta de lixo...
13 - Construção de um centro de atividades e esportes...
14 - Construção e implementação de um sistema de coleta de lixo...
15 - Construção e implementação de um sistema de coleta de lixo...
16 - Construção e implementação de um sistema de coleta de lixo...
17 - Construção e implementação de um sistema de coleta de lixo...
18 - Construção e implementação de um sistema de coleta de lixo...
19 - Construção e implementação de um sistema de coleta de lixo...

Concluída 1ª etapa do Orçamento Participativo

1) Da Redação

Ao contrário do que aconteceu nas primeiras reuniões do Orçamento Participativo (OP) do Distrito Federal 2011/2012, quando houve vários questionamentos entre os conselheiros e a mesa coordenadora, a reunião da última terça-feira (9) teve um tom mais amistoso entre os partes. Isto resultou na aprovação da primeira etapa do OP.

Já na abertura da reunião, a conselheira do Lago X, Bete Moreno, leu e entregou uma carta, na qual solicitou - em nome de todos os conselheiros - alteração especial às propostas entregues e que o governo garanta a execução de todas, conforme prometido na abertura do orçamento. Ela parabenizou a mi-

nistra do governador Agnelo Queiroz de ouvir a comunidade e agradeceu a todos os delegados e conselheiros pelo empenho de cada cidade. Bete Moreno entregou o caderno de propostas aprovadas pelos conselheiros ao governador em exercício, Ildete Filipelli.

Segundo Filipelli, o OP será um marco inicial para uma parceria brilhante entre governo e população, e que é preciso unir para cuidar cada vez mais da cidade. Além disso, o vice-governador afirmou que o GDF não medirá esforços para auxiliar na captação de recursos e viabilização na execução das obras apresentadas. Informou que Agnelo está na China para assistir às olimpíadas universitárias, evento tentará trazer para Brasília em 2015.

Os conselheiros do OP en-



Filipelli anunciou que Agnelo tentará trazer as Olimpíadas Universitárias da China para Brasília


tegraram para a mesa as propostas devidamente aprovadas, totalizando 1,2 mil ações para serem executadas ao longo do próximo ano.

Participaram da mesa o governador em exercício, Ildete Filipelli, o secretário-adjunto do governo, Gustavo Ponce de Leão, o secretário de Planejamento Machado.

ANEXO III

PROJETO DE LEI DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO DISTRITO FEDERAL APRESENTADO À CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

L.T.D.O.
31/12/2011
Costa
Secretaria de Planejamento

 **CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**
GABINETE DO DEPUTADO EVA A
PL 210 /2011

PROJETO DE LEI Nº
(Do Senhor Deputado Evandro Garcia)

DISPÕE SOBRE A PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO NA ELABORAÇÃO, DEFINIÇÃO E ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO DO PLANO PLURIANUAL DAS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E DO ORÇAMENTO ANUAL DO DISTRITO FEDERAL.

A CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL DECRETA:

Art. 1º - Fica instituída a participação da população, num processo de democracia direta, voluntária e universal, nas regiões do Distrito Federal, nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento da execução do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual da Administração Pública Direta, das Fundações e das Autarquias.

§ 1º - A participação direta e voluntária dos cidadãos, com caráter deliberativo, se dará em assembleias públicas no plano piloto e nas cidades Satélites, discutindo, definindo e priorizando os programas de desenvolvimento, obras e serviços públicos.

§ 2º - Nas Assembleias Públicas, a população elegerá os delegados de acordo com o número de participantes, que irão representar as cidades nas plenárias, onde serão eleitos os conselheiros do Orçamento Participativo do Distrito Federal.

§ 3º - Os conselheiros e delegados do Orçamento Participativo terão a competência, a partir das prioridades estabelecidas diretamente pela população nas assembleias públicas, de elaborar e acompanhar a execução do plano de investimentos e serviços e a proposta orçamentária, dentro dos limites legais e constitucionais, em conjunto com o Poder Executivo.

§ 4º - Anualmente, o Poder Executivo deverá prestar contas a população em todas as plenárias regionais e assembleias públicas distritais, sobre a execução do plano de investimentos e serviços e a execução orçamentária do exercício anterior.

Art. 2º - O processo de democracia direta instituído por esta Lei para a elaboração, definição e acompanhamento do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei de Orçamento Anual do Distrito Federal, conforme artigo 1º e seus parágrafos será auto-regulamentado pela sociedade através da discussão da população e dos delegados nas plenárias regionais e definidos no Conselho do Orçamento Participativo, podendo ser revisado anualmente.

Bater Protocolo Legislativo
PL 210/2011
Págs. nº 1 a 12 (11)

Praça Municipal, Quadra 02, Lote 05 - SIG Gabinete 10 - CEP: 70004-902 - Brasília-DF



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO DEPUTADO EVANDRO GARLA

Parágrafo Único. O Regulamento deverá estabelecer:

I - a metodologia de planejamento participativo para a decisão da população na escolha dos temas e programas prioritários em assembleias públicas;

II - a proporcionalidade na representação de delegados, conselheiros e suas competências;

III - o regimento interno;

IV - critérios objetivos de distribuição de recursos entre as cidades do Distrito Federal;

V - as etapas de todo processo do Orçamento Participativo;

Art. 3º - O Poder Executivo fica autorizado a criar, no orçamento do Distrito Federal, dotação orçamentária para atender as despesas decorrentes da realização do processo de participação popular definido nesta Lei.

Art. 4º - Caberá ao Poder Executivo, regulamentar o presente projeto.

Art. 6º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

JUSTIFICATIVA

Color Protocolo Legislativo
PL 10210/2011
Folha Nº 03 de 03

A Constituição prevê a participação popular em seu artigo 1º parágrafo único "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição". A Lei de Responsabilidade Fiscal (meio/2000), também fala da importância da participação popular na gestão pública ao determinar no parágrafo único do artigo 48, que "A transparência será assegurada mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos".

Esta proposição visa resgatar um processo de democracia participativa direta da população nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento da execução das leis orçamentárias, embasado nos princípios da participação direta do cidadão nas decisões e no controle do orçamento público, da discussão de todo o orçamento e das políticas públicas, da auto-regulamentação do Orçamento Participativo.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO DEPUTADO EVANDRO GARLA

Deste modo, o projeto visa estabelecer condições de participação efetiva da população no processo da gestão pública.

Em razão disso, conto com o apoio dos nobres pares para a aprovação da presente proposição.

Sala das sessões, em



EVANDRO GARLA
Deputado Distrital-PRB

Geror Protocolo Legislativo
PL nº 210/2018
Folha nº 02 de 04

ANEXO IV

RELATÓRIO DA PESQUISA DE CAMPO: ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS

O método da entrevista tem a característica de interrogar diretamente um número significativo de pessoas, considerando os objetivos da pesquisa. Na pesquisa aqui relatada, foram realizadas treze entrevistas individuais semiestruturadas, a partir de um roteiro com questões relacionadas aos objetivos específicos da pesquisa, com atores envolvidos diretamente no processo do OPDF 2012/2013, e um entrevistado envolvido no processo do OPDF 1995-1998.

Foi realizada entrevista com um agente do Governo a época do processo do OPDF (2011-2014), que era o Coordenador-Chefe da Coordenadoria das Cidades/Casa Civil/GDF, um ex-Delegado do OPDF da região de Samambaia, um ex-Conselheiro do OPDF da gestão 1995-1998, região do Riacho Fundo, e dez ex-Conselheiros do OPDF (2011-2014) das regiões do Gama, Samambaia, Engenho das Lajes, Recanto das Emas, Paranoá, Lago Norte, Santa Maria, Ceilândia, Planaltina e Plano Piloto.

Todas as entrevistas foram realizadas presencialmente, gravadas em aparelho de áudio e transcritas. Essas entrevistas colaboraram na tentativa de preencher lacunas na investigação e apontar caminhos para compreender o acompanhamento das prioridades do OPDF e como o Governo se comunica com a população sobre elas.

A entrevista semiestruturada permite uma técnica de observação participante, que se realiza através do contato direto do entrevistador com o fenômeno observado para obter informações sobre a realidade dos atores sociais em seus próprios contextos. Determinadas situações e fenômenos não seriam descritos em uma entrevista formal e a observação que o pesquisador faz, ao entrar em contato direto com objeto estudado, é fundamental para que se possam conhecer e entender certos comportamentos e atitudes. A técnica de observação participante foi aplicada.

Ao realizar a pesquisa de campo, que consistiu nas entrevistas de pessoas envolvidas no processo do OPDF, encontrei a dificuldade de acessar os contatos daquelas pessoas, porque a atual gestão (2015-2018) não adotou este modelo, e reestruturou a Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal, além de extinguir a Coordenadoria das Cidades, órgão que era ligado à Casa Civil da Governadoria do Distrito Federal, e era responsável por acompanhar o OPDF.

Como forma de acessar referidos dados, primeiramente contatei pessoas conhecidas da região administrativa do Gama que participaram de plenárias do OPDF, dentre elas o

Entrevistado 1, que ajudou a estruturar o colégio de delegados desta região, além de atuar como conselheiro.

O Entrevistado 1 me forneceu dados de outras pessoas que também foram conselheiras do OPDF na região do Gama, além de me fornecer cópia da ata da primeira plenária que apontou prioridades orçamentárias de diversos setores desta cidade.

Contatei, posteriormente, o Entrevistado 3, porque este foi meu aluno no curso de Direito Constitucional II no Centro Universitário do Distrito Federal – UDF, e eu já tinha conhecimento de que ele foi conselheiro do OPDF na gestão 1995-1998, e, na gestão 2011-2014 foi coordenador-adjunto da Coordenadoria das Cidades, além de ser filiado ao Partido dos Trabalhadores – PT.

O Entrevista 3 informou os contatos do Entrevistado 2 que atuou na gestão 2011-2014 como Coordenador-Chefe da Coordenadoria das Cidades.

Para conseguir dados de outras pessoas que não são filiadas ao PT, e foram conselheiras do OPDF em outras regiões administrativas, realizei consultas em domínios eletrônicos e redes sociais, como por exemplo *blogs* e *facebook*, onde contatei o ex-conselheiro de Samambaia.

Particpei também de reuniões das lideranças comunitárias filiadas ao Partido do Movimento Democrático do Brasil – PMDB.

Tentei conseguir outros contatos de ex-conselheiros do OPDF da gestão 2011-2014, por meio da assessoria do gabinete do Deputado Distrital Wasny de Roure, representante do PT na Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF, porque este foi o responsável pelo acompanhamento e fiscalização legislativa do Orçamento Público do Distrito Federal na gestão 2011-2014, porém, não obtive êxito.

Em consulta à página do *facebook* encontrei um grupo de relacionamento composto por ex-delegados e ex-conselheiros do OPDF. Então, aderi ao grupo, e conversei com algumas pessoas, dentre elas a Entrevistada 9 que é a administradora do grupo virtual, e também possui um *blog* sobre o OPDF, em que faz críticas a este, além de ser líder comunitária do bairro do Taquari no Lago Norte, e foi conselheira deste setor.

Na entrevista realizada com ela, em sua residência, no dia 3 de setembro de 2015 por volta das 9 (nove) horas, esta me apresentou vários documentos, dentre eles cartas de conselheiros destinadas ao Governador do DF, manifestando insatisfações com a execução das obras apontadas como prioridades no OPDF, comunicados de convocações da comunidade local para participar de plenárias, atas de reuniões, matérias de jornais sobre o OPDF, fotos, projeto de lei do OPDF apresentado na Câmara Legislativo do Distrito Federal –

CLDF, e uma lista com contatos de vários ex-conselheiros de diversas regiões administrativas.

Fotografei e digitalizei o material apresentado, via telefone celular, para integrar a arquivo da pesquisa. E, por meio da lista fornecida pela Entrevistada 9, contatei outras pessoas.

1.1 Pontos a serem destacados das entrevistas:

Os seguintes pontos sobre a experiência do OPDF são destacados nas entrevistas realizadas:

- Havia espontaneidade na participação popular no processo do OPDF. Os integrantes das comunidades demonstraram interesse nas discussões dos problemas e prioridades públicas nos bairros, setores e conjuntos das várias Regiões Administrativas do DF. As comunidades rurais e mais carentes apresentaram uma participação popular maior, e, em geral, elegeram mais delegados. As principais prioridades, normalmente, eram saúde, educação, saneamento básico e urbanização.
- Existia a presença de agentes do governo nas plenárias de base, para prestar esclarecimentos, e passar orientações técnicas aos delegados do OPDF. Os integrantes das comunidades locais, normalmente, não permitiam a intervenção de agentes do governo nas escolhas das prioridades, composição da mesa diretora dos debates, e escolha de delegados e conselheiros do OPDF nas Plenárias de Base e Fóruns de Delegados, apesar de, em algumas regiões administrativas, alguns integrantes da mesa diretora das plenárias serem filiados a partidos políticos.
- Os integrantes das comunidades locais, normalmente, rejeitavam a influência partidária no processo das plenárias e reuniões do conselho do OPDF, tanto para as eleições de delegados, conselheiros e integrantes da mesa diretora, quanto dos debates das escolhas das prioridades. Contudo, havia participação de pessoas filiadas a partidos políticos que tinham interesse em projeção pessoal para futura candidatura aos cargos políticos. Porém, os colégios de delegados, nas escolhas dos conselheiros, priorizavam pessoas que não eram filiadas a partidos políticos.
- Verificou-se maior participação popular e estabilidade do OPDF, quando se neutralizava a influência partidária, e ressaltava apenas a discussão das prioridades e demandas locais.

- O processo de implantação do OPDF em 2011, no geral, satisfez as comunidades locais, e movimentou muitos integrantes destas, porém, a execução do OPDF de 2012 à 2014 não foi satisfatória, segundo informações prestadas pelo entrevistados.
- O maior ganho do OPDF ressaltado pelos conselheiros entrevistados, no geral, foi a formação de lideranças comunitária, participação popular, formação de associações, e vínculos criados entre integrantes das várias comunidades, além do esclarecimento sobre o processo orçamentário do DF.
- A maior parte dos entrevistados informou que houve uma maior receptividade aos conselheiros do OPDF na Câmara Legislativa do Distrito Federal - CLDF que nas secretarias do Executivo Distrital.
- As prioridades apontadas nas plenárias por delegados, e apresentadas pelos conselheiros, eram executadas segundo a conveniência e oportunidade do Governo Distrital, como por exemplo o caso do sistema de transporte do Gama (*Bus Rapid Transit – BRT*), pois a comunidade local, em plenária dos delegados do OPDF informou a necessidade de melhoras no sistema de transporte público, e, então, por conveniência política, o Governo adotou o sistema de BRT, que não satisfez os anseios da comunidade. Cita-se também o caso do Fórum do Recanto das Emas, que é prioridade desde o OPDF da gestão 1995-1998, e ainda encontra-se em fase de execução. Cita-se ainda a reforma do espaço onde se localizavam os feirantes do Recanto das Emas, próximo ao local onde se situa o Fórum, que foi prioridade determinada em plenária, mas houve posterior desocupação do local por determinação da Administração do DF. Ressalta-se também a implantação do centro de reciclagem no Recanto das Emas, em que se contratou empresa particular para instalar o referido centro em área, na qual a comunidade vindicou, via OPDF, a implantação de um Centro de Ensino Técnico, que se tornou um depósito de lixo (popularmente conhecido como “lixão”).
- A Comissão de Acompanhamento de Licitações e Obras – CALO e a Comissão de Liberação de Recursos – CLR não funcionaram satisfatoriamente. Verificaram-se dificuldades em acessar documentos nas administrações regionais para avaliar possibilidades de implementação de prioridades, e dificuldade no acompanhamento das obras, e acesso aos secretários do GDF, e um número elevado de prioridades orçamentárias apontadas nos Fóruns de Delegados no período 2011-2012 não foram implementadas, algumas encontram-se em execução, e parte considerável nem foi executada.

1.2 Relatório etnográfico das entrevistas:

Entrevistado 1

Consegui os contatos do Entrevistado 1, porque ele é colega da comunidade do Gama, e eu já sabia que ele participou do OPDF. Então, contatei-o no dia 8 de julho de 2015, e marcamos uma entrevista.

No dia 22 de julho de 2015, às 9 horas e 20 minutos, encontrei o Entrevistado 1 no seu local de trabalho, no prédio sede da Administração Regional de Brasília – DF, no Setor Bancário Norte, onde exerce um cargo comissionado do quadro da Secretaria de Estado de Trabalho do Distrito Federal da atual gestão.

O Entrevistado 1 era filiado ao PT, porém atualmente é partidário do PDT e apoia a atual gestão (2015-2018), que na campanha eleitoral declarou oposição à gestão petista anterior (2011-2014).

No decorrer da entrevista notei um receio por parte do Entrevistado 1 para responder algumas perguntas, contudo, verifiquei imparcialidade e clareza nas respostas, pontuando algumas críticas sobre a metodologia do OPDF, criticando principalmente a mudança metodológica ocorrida no segundo ano de implantação deste modelo (2012), principalmente no que se refere à Comissão de Liberação de Recursos – CLR e a Comissão de Acompanhamento de Licitações e Obras – CALO, que não funcionaram.

Entrevistado 2

No dia 27 de julho de 2015, às 11 horas e 40 minutos, encontrei o Entrevistado 2, no seu local de trabalho, situado no edifício sede do IBAMA-DF, e realizamos a entrevista em um espaço público situado no Bloco II do conjunto de prédios que sediam a Autarquia Federal.

O Entrevistado 2 foi Coordenador-Chefe da Coordenadoria das Cidades, órgão responsável por acompanhar o OPDF, e é filiado ao PT.

Ele respondeu espontaneamente as perguntas, defendendo a implantação do OPDF, e a metodologia adotada na gestão anterior (2011-2014).

Ele também defendeu a democracia participativa, e que o OPDF atendeu as finalidades para as quais foi implantado.

O entrevistado me forneceu um caderno contendo dados sobre o OPDF na gestão 2011-2014 que deveria ter sido publicado no segundo semestre de 2014, porém não foi.

Entrevistado 3

No dia 30 de julho de 2015, às 20 horas contatei o Entrevistado 3, pois já possuía seus contatos, por ter sido meu aluno no Centro Universitário do Distrito Federal – UDF, disciplina Direito Constitucional II.

Ele demonstrou interesse em participar da pesquisa, e preferiu encontrar-me no meu escritório.

No dia 3 de agosto de 2015, às 10 horas, o Entrevista 3 esteve presente no meu escritório na Setor Sul do Gama, Quadra 3, Conjunto “F”, Lote 5, para ser entrevistado.

Ele fez considerações positivas sobre a experiência vivida no modelo de OPDF na gestão 1995-1998, período em que foi conselheiro da região do Riacho Fundo. E, defendeu a participação popular na definição de prioridades orçamentárias.

O entrevistado, na gestão 2011-2014, exerceu o cargo de Coordenado-Adjunto da Coordenadoria das Cidades, participando da gestão governamental do PT junto com o Entrevistado 2, e assim como este, ele também é filiado ao PT.

Entrevistado 4

Contatei o Entrevista 4, por meio da rede virtual de relacionamentos *facebook*, porque existe, neste domínio eletrônico, uma página do Orçamento Participativo da Região Administrativa de Samambaia – DF.

O Entrevista 4 também possui um *blog*, pois candidatou-se a vaga de Deputado Distrital no último pleito eleitoral (2014), e nesta página ele apresentou suas propostas de campanha, além de informar seus contatos comerciais, dentre estes contatos, o número telefônico do seu estabelecimento comercial, que se situa no setor de Expansão da cidade de Samambaia – DF.

Contatei o Entrevistado 4, por intermédio do telefone de seu estabelecimento comercial, no dia 14 de agosto de 2015, e ele me informou que é líder comunitário do setor de expansão de Samambaia – DF, e exerceu a função de delegado do Orçamento Participativo na gestão 2011-2014, além de ter presidido a mesa diretora das plenárias dos delegados. Então, marcamos uma entrevista.

No dia 18 de agosto de 2014, por volta das 9 horas, estive presente no estabelecimento comercial do Entrevistado 4, que se trata de uma loja de revenda de matérias para construção em geral, localizada na Qs 429, Conj. A, do setor de expansão de Samambaia.

O Entrevistado 4 estava atendendo clientes, quando notou minha presença, e logo percebeu que eu era o entrevistador, porque eu trajava roupa formal (camisa, calça de linho, e sapatos), e os clientes do comércio são pessoas humildes, normalmente pedreiros da região.

Eu cumprimentei o Entrevistado 4, e, após ele atender os clientes, e de forma receptiva, ele me convidou para ir ao escritório do estabelecimento comercial, que se situa nos fundos da loja.

Neste momento começamos a entrevista, e o entrevistado demonstrou espontaneidade nas respostas, informando a dinâmica do OP de Samambaia – DF, e fez comentários sobre uma delegada desta região administrativa que participava ativamente, mas no decorrer da execução do OPDF esta foi convidada para ocupar um cargo comissionado na Administração Regional de Samambaia – DF e, então, parou de cobrar de forma intensa a implementação de prioridades definidas nas plenárias, até porque ela, segundo o entrevistado, havia apoiado a candidatura do ex-administrador de Samambaia ao cargo de deputado distrital.

Entrevistado 5

O Entrevistado 5 é líder comunitário da comunidade agrícola Engenho das Lajes, que fica à 25 (vinte e cinco) quilômetros da cidade do Gama, e próximo da divisa com o Estado de Goiás.

Ele é membro da Associação de Moradores e Produtores do Engenho das Lajes, e na gestão 2011/2014 foi conselheiro do Orçamento Participativo do Distrito Federal – OPDF, representando as comunidades do Gama e Engenho das Lajes (Região Administrativa II).

O Entrevistado 1 é quem me forneceu o contato telefônico dele.

No dia 19 de agosto de 2015 contatei o Entrevistado 5, e combinamos a entrevista.

A entrevista foi realizada no dia seguinte (20 de agosto), na cidade do Engenho das Lajes, próximo à agência dos correios, em um espaço público, onde integrantes da Associação de Moradores e Produtores reúnem-se.

O entrevistado compareceu no local, aproximadamente, 1 hora após o horário combinado, e, antes de iniciarmos a entrevista, ele primeiramente atendeu alguns moradores e produtores da região, cumprindo atividades do cotidiano, e demandas da comunidade.

Iniciamos a entrevista por volta das 10 horas e 20 minutos, no espaço público anteriormente citado, onde já haviam alguns moradores.

O entrevistado aparentava ser uma pessoa humilde, com uma formação escolar básica (ensino fundamental), e demonstrava receio para responder as perguntas, além de incomodo com a minha presença, porque, provavelmente, eu trajava roupa mais formal (calça de linho preta, e camisa de sede azul), isto é, trajes que não são comumente utilizados por pessoas daquela comunidade. Contudo, as respostas foram espontâneas.

Explique a finalidade da entrevista, informei sobre o sigilo, e ele concordou com a gravação desta, além de assinar um termo de concordância.

Entrevistado 6

No dia 27 de agosto de 2015 contatei o Entrevistado 6, por meio da rede social *facebook*, onde existe um grupo de ex-conselheiros e delegados do Orçamento Participativo.²⁷⁴

Conversamos via *internet*, então, ele me passou o seu número telefônico, e conversamos por este meio, quando marcamos uma entrevista para o dia 31 de agosto de 2015 às 9 horas na pista do skate na Quadra 206 do Recanto das Emas, no centro urbano da cidade.

O entrevistado preferiu conversar comigo no centro urbano, porque queria me mostrar algumas obras que foram exigências da comunidade local, dentre elas a pista de skate, o Fórum do Recanto das Emas, o espaço onde se situa um centro de reciclagem, e que deveria ser destinado à Escola Técnica, além de um espaço que deveria ser destinado aos feirantes.

Ele demonstrou espontaneidade nas respostas às perguntas, além de ter sido receptivo, e ter apresentado entusiasmo com a entrevista.

Encontramo-nos na pista de skate às 9 horas e 10 minutos e conversamos nesse espaço público.

Após a entrevista, o entrevistado me apresentou algumas obras inacabadas que foram exigidas pela comunidade local.

Ele me ofereceu carona, em seu veículo automotor, para irmos a alguns pontos da cidade, próximo à pista de skate.

Fomos até um espaço onde deveria ser construído o Centro de Ensino Técnico do Recanto das Emas.

²⁷⁴ Fonte: <<https://www.facebook.com/groups/orcamentoparticipativodf/?fref=ts>> Acesso em 30 jul 15, 19h30

O entrevistado me informou que, contra a vontade da comunidade local e de delegados do OPDF, o espaço foi cedido à uma empresa de reciclagem para armazenamento de lixos (popularmente conhecido como “lixão”), no qual deveriam ser construídas duas oficinas da escola técnica.

O entrevistado também apresentou um espaço em que deveria ser destinado para os feirantes da comunidade local.

Ele informou que o espaço era ocupado por feirantes, e até foi destinado recursos do orçamento participativo para a reforma do local, porém, passado um período, o Governo determinou a retirada dos feirantes do espaço.

O espaço que deveria ser destinado para o uso dos feirantes é bem localizado, porque se situa próximo ao edifício que está sendo reformado para sediar o Fórum da cidade, e também se encontra no centro urbano da cidade.

O entrevistado acredita que os feirantes foram removidos do espaço que inicialmente era destinado a eles, porque é um espaço bem valorizado, e há especulação de empresas imobiliárias para adquirir o espaço da Administração do DF.

O entrevistado afirmou que sua mãe foi conselheira do Orçamento Participativo a época da gestão do Cristovão Buarque (1995-1998), e que a obra do Fórum da cidade já era prioridade apontada no OP deste período.

Ele manifestou desilusão com o OPDF, principalmente porque muitas obras não foram executadas.

Entrevistado 7

Acessei os dados do Entrevistado 7, pelo mesmo método utilizado para encontrar o Entrevistado 6, isto é, acesso à rede de relacionamentos *facebook* do grupo dos ex-conselheiros e delegados do OPDF.²⁷⁵

Conversei com o entrevistado no dia 25 de agosto de 2015, primeiramente pela rede social, quando lhe expliquei o propósito da pesquisa, a garantia de sigilo e a gravação da conversa. Então, ele me passou o número de seu telefone, e marcamos uma entrevista para o dia 1º de setembro de 2015, em sua residência, na cidade do Paranoá-DF.

Fui até a residência do entrevistado no dia marcado, chegando no local por volta das 9 horas.

²⁷⁵ Fonte: <<https://www.facebook.com/groups/orcamentoparticpativodf/?fref=ts>> Acesso em 10 set 2015.

O entrevistado me recebeu, ofereceu água ou café, e eu recusei.

Antes da entrevista, conversamos um pouco sobre a democracia participativa, quando ele me informou que era aluno da Universidade de Brasília e que também realiza pesquisas na área de ciências humanas.

O entrevistado aparentava estar tranquilo para responder as perguntas. Verifiquei espontaneidade nas respostas.

Ele foi conselheiro suplente da Região Administrativa do Paranoá.

Entrevistado 8

O Entrevistado 4 passou-me os contatos telefônicos do Entrevistado 8.

O Entrevistado 8 foi conselheiro do Orçamento Participativo de Samambaia, além de integrar a associação dos comerciantes locais.

Contatei ele no dia 26 de agosto de 2015, e marcamos uma entrevista para o dia 2 de setembro de 2015, às 9 horas.

Combinamos a entrevista no estabelecimento comercial do entrevistado, que se situa no setor de expansão de Samambaia, e trata-se de um comércio que vende refeições (lanches e almoço).

No dia e no horário combinado compareci no estabelecimento comercial, e fui atendido por uma das funcionárias, que me informou que o entrevistado não havia comparecido ainda naquele local, porque estava adoentado (com sintomas de gripe).

A funcionária, então, informou-me que buscaria o entrevistado na residência deste.

Eu havia dito que não precisava, porque poderia retornar em outro dia, mas ela insistiu, pois o entrevistado já tinha a informado sobre a entrevista, orientando-a que, caso eu comparecesse, era para buscá-lo.

Passados alguns minutos, o entrevistado chegou no estabelecimento comercial, e cumprimentamo-nos.

Esclareci o entrevistado sobre o sigilo, e pedi autorização para gravar a entrevista, o que foi autorizado.

O entrevistado demonstrou um pouco de frustração com o Orçamento Participativo, respondeu espontaneamente as perguntas, sempre ressaltando que o maior ganho para a comunidade de Samambaia, com este processo participativo, foi a mobilização social e a notoriedade do setor de expansão de Samambaia – DF.

Entrevistado 9

Contatei a Entrevistada 9, por meio da rede social *facebook*, via grupo dos ex-conselheiros e ex-delegados do OPDF.

A Entrevistada 9 foi a pessoa responsável pela criação e administração do grupo inserido na página eletrônica da rede social *facebok*, além de possuir um *blog* sobre o OPDF.

Ela foi conselheira do Orçamento Participativo do Lago Norte, é integrante de associações civis e do Conselho de Segurança do Distrito Federal, e é uma liderança comunitária no bairro do Taquari no Lago Norte.

Por meio da página eletrônica, ela me forneceu o número do seu celular, e, então, no dia 28 de agosto de 2015 conversamos pelo telefone.

Marcamos uma entrevista para o dia 3 de setembro de 2015 às 7 horas 45 minutos no Centro Universitário do Distrito Federal – UDF.

Na referida data e horário compareci no Centro Universitário, e esperei a entrevistada por dez minutos, quando, então, resolvi ligar para ela.

Ela me informou que não poderia comparecer no lugar combinado, porque estava sem carro, já que se envolveu em uma colisão de veículos no dia anterior, e o seu automóvel estava em reparação.

A entrevistada pediu que eu fosse até a residência dela no bairro do Taquari no Lago Norte – DF, até porque ela queria me mostrar alguns materiais importantes para a pesquisa.

Compareci na residência da Entrevistada no mesmo dia, por volta das 9 horas, e ela, de forma simpática, me recepcionou.

Ela me informou que no início da gestão anterior tinha acabado de mudar-se para Brasília-DF, pois é natural de Minas Gerais, e residia em Belo Horizonte.

Informou ainda que participava do Orçamento Participativo na capital mineira, e que esta experiência dela motivou a sua participação no OPDF, até porque, quando chegou no bairro do Taquari no Lago Norte – DF, este local não tinha uma boa infraestrutura urbanística, isto é, carecia de atenção por parte da Administração do DF, e ela acreditava que participando do OPDF poderia melhorar o local onde residia.

A entrevistada demonstrou empolgação com a minha presença, e foi até um cômodo da casa, no qual havia um arquivo, onde pegou algumas pastas com vários documentos, dentre eles, atas de reuniões das plenárias do OP do Lago Norte, e reuniões do Conselho do OPDF, cartas endereçadas ao Governador do DF, listas com contatos de vários conselheiros do OPDF, material de divulgação do OPDF, cartinhas convocatórias das plenárias que a própria

entrevistada confeccionou para colocar nas caixas de correspondências dos integrantes da comunidade local para comparecimento em plenárias, etc.

A entrevistada respondeu espontaneamente as perguntas, porém aparentou um receio sobre a possibilidade de eu ser partidário do PT.

Então, esclareci que eu não sou filiado a nenhum partido político, e que a pesquisa tem finalidade apenas acadêmica e científica, em face disso ela ficou mais tranquila e respondeu espontaneamente as perguntas.

Por fim, ela me forneceu uma lista com contatos telefônicos de vários ex-conselheiros do OPDF.

Entrevistado 10

O contato telefônico do Entrevistado 10 foi fornecido por um dos meus alunos da disciplina Direito Constitucional II do Centro Universitário do Distrito Federal – UDF, que tomou conhecimento da minha pesquisa e me procurou, informando que era líder comunitário da cidade de Santa Maria – DF, e que conhecia outro líder comunitário que foi conselheiro do OPDF da referida região administrativa.

Contatei o entrevistado no dia 21 de setembro de 2015 e marcamos uma entrevista para o dia 24 de setembro de 2015 à 17 horas em sua residência na QR 201 de Santa Maria – DF.

Na data e no horário mencionado fui até a residência do entrevistado.

Ele não se encontrava, e fui atendido por uma de suas netas, que me informou que ele foi buscar o automóvel dele na cidade vizinha, Gama-DF, mas que já estava retornando. Então, pediu para que eu entrasse e aguardasse na sala da residência.

Esperei o entrevistado por aproximadamente meia hora, quando ele chegou no local.

Começamos a entrevista por volta das 17 horas e 40 minutos.

Antes da entrevista, ele me informou que é prefeito comunitário da cidade de Santa Maria – DF há 10 (dez) anos, e fez comentários sobre algumas dificuldades enfrentadas pela comunidade local, principalmente sobre a regularização de alguns espaços públicos. Ele também informou que se frustrou com o OPDF, pois muitas prioridades orçamentárias decididas em plenárias não foram cumpridas, além da comunidade local, no geral, também estar frustrada com o processo de participação popular na definição de prioridades orçamentárias.

Entrevistado 11

Encontrei o contato telefônico do Entrevistado 11, por meio da lista de ex-conselheiros do OPDF fornecida pela Entrevistada 9.

Contatei o entrevistado no dia 29 de setembro de 2015, via telefone celular, e marcamos uma entrevista para o dia 3 de outubro de 2015, às 12 horas, no Instituto de Ensino Superior de Brasília – IESB, campus Ceilândia, na QNN 31, Ceilândia norte.

Esclareci sobre o sigilo da entrevista, o propósito acadêmico, e que eu não era filiado a nenhum partido político, além de pedir para gravar a entrevista.

O entrevistado aceitou a gravação da entrevista, e respondeu as perguntas de forma espontânea.

Ele é líder comunitário da comunidade do setor “M” norte de Ceilândia, porém não gosta deste termo, e utiliza o termo “ajudador”, “contribuidor para o bem estar da comunidade, para o setor no qual a gente reside”.

Ele respondeu espontaneamente as perguntas.

Entrevistado 12

Obtive o número do telefone celular do Entrevistado 12, por meio da lista de ex-conselheiros fornecida pela Entrevistada 9.

Contatei o entrevistado no dia 6 de outubro de 2015, e marcamos uma entrevista para o dia 8 de outubro de 2015, por volta das 17 horas e 30 minutos, na sala dos advogados no prédio do Fórum de Planaltina – DF.

Compareci no local determinado, às 18 horas, e o entrevistado já estava me esperando.

Antes da entrevista, conversamos sobre a comunidade de Planaltina – DF, e o entrevistado informou que ele é advogado e mora em um setor nobre desta cidade, e que já havia participado do OPDF na gestão do Cristovão Buarque (1995-1998). Informou ainda que é filiado a um partido político, e que no pleito eleitoral anterior concorreu a uma vaga de deputado distrital, porém sem êxito.

O entrevistado respondeu espontaneamente as perguntas.

Entrevistado 13

Obtive o número do telefone celular do Entrevistado 13, por meio da lista de ex-conselheiros fornecida pela Entrevistada 9.

Contatei o entrevistado no dia 14 de outubro de 2015, e marcamos uma entrevista para o dia 15 de outubro de 2015, por volta das 8 horas e 30 minutos, no local onde ele trabalha, isto é, na sede do Sindicato dos Urbanistas no Distrito Federal – SITIU.

Começamos a entrevista no local e data combinada por volta das 8 horas e 40 minutos, e o entrevistado respondeu espontaneamente o conjunto de perguntas.

APÊNDICES

APÊNDICE I

PROPOSTA DE QUESTIONÁRIO PARA OS DEPUTADOS DISTRITAIS:

1. Você tem conhecimento sobre o que é Orçamento Participativo?

() SIM

() NÃO

2. Você acompanhou a implantação do Orçamento Participativo do Distrito Federal – OPDF na gestão anterior?

() SIM

() NÃO

3. De que forma você acompanhou a implantação do Orçamento Participativo do Distrito Federal – OPDF na gestão anterior?

() Elaborei e/ou encaminhei projetos de leis para a regulamentação do Orçamento Participativo do Distrito Federal – OPDF.

() Defendi a aprovação de projetos de leis para a regulamentação do Orçamento Participativo do Distrito Federal – OPDF.

() Fui contra a implantação do Orçamento Participativo do Distrito Federal – OPDF.

() Estive presente em plenárias ou reuniões com conselheiros, delegados e comunidade.

() Apenas acompanhei pelos noticiários, jornais ou outros veículos de comunicação.

() Outras: _____

() Não acompanhei.

4. A participação da população na formação do projeto de Lei Orçamentária é importante para o Distrito Federal?

() SIM

() NÃO

5. Prioridades orçamentárias advindas diretamente da população, via Orçamento Participativo, tem mais relevância que as prioridades advindas da proposta exclusiva do Governo?

() SIM

() NÃO

6. Em sua opinião, houve um compromisso político da Administração do DF na gestão anterior com todo o processo do Orçamento Participativo do Distrito Federal – OPDF, desde a implantação até a execução das obras?

() SIM

() NÃO

7. Em sua opinião, o Orçamento Participativo do Distrito Federal – OPDF afetou ou afeta a legitimidade institucional da Câmara Legislativa do Distrito Federal na avaliação, aprovação e fiscalização da proposta de Lei Orçamentária Anual apresentada pelo Governo?

() SIM

() NÃO

8. Em sua opinião, o Orçamento Participativo do Distrito Federal – OPDF deve ser legalizado?

() SIM

() NÃO

9. Em sua opinião, no geral, qual o nível de importância a Câmara Legislativa do Distrito Federal atribuiu ou atribui ao Orçamento Participativo do Distrito Federal – OPDF?

() Não é importante

() É importante

() É muito importante

10. Em sua opinião, o fato da prioridade orçamentária advir da participação popular é relevante para mobilizar a fiscalização da Câmara Legislativa do Distrito Federal sobre o Governo, a fim de que este cumpra a Lei Orçamentária?

() SIM

() NÃO

11. Em sua opinião, a atual gestão deve dar continuidade ao Orçamento Participativo – OP?

() SIM

() NÃO

12. Em sua opinião, quando as prioridades orçamentárias são determinadas diretamente pela população, via Orçamento Participativo – OP, tem uma possibilidade maior de inibir o deputado distrital propor emendas ao projeto de Lei Orçamentária Anual – LOA?

() SIM

() NÃO

APÊNDICE II
ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA
ROTEIRO DA ENTREVISTA COM OS CONSELHEIROS DO ORÇAMENTO
PARTICIPATIVO DO DISTRITO FEDERAL

1. PROCEDIMENTAÇÃO E OBJETIVOS DA ENTREVISTA:

A dissertação trata-se de pesquisa qualitativa, aplicada, descritiva, bibliográfica e documental.

Quanto à abordagem, a pesquisa enfatizará o estudo de caso²⁷⁶, por intermédio da observação empírica do modelo de Orçamento Participativo do Distrito Federal nas gestões de 1995-1998 e 2011-2014.

Para tanto, propõe-se relacionar duas variáveis, (i) participação popular no processo orçamentário e (ii) tomada de decisões sobre demandas sociais para implementação de políticas públicas em regiões do Distrito Federal.

Serão realizadas entrevistas com conselheiros ou ex-conselheiros do Orçamento Participativo do Distrito Federal – OPDF.

Destaca-se que não será possível a realização de entrevistas com as lideranças comunitárias, conselheiros e delegados do Orçamento Participativo de todas as regiões administrativas do Distrito Federal, em face da limitação recursal e temporal para a realização da pesquisa. Portanto, serão definidas regiões administrativas, destacando-se aquelas que têm um potencial econômico-financeiro maior, e mais facilidade para acesso às atas de reuniões e integrantes do conselho, regiões como, por exemplo, Asa Sul, Samambaia, Ceilândia e Gama.

Optou-se por entrevistar 12 (doze) conselheiros, ou pessoas que exerceram esta função.

O objetivo geral é fazer uma análise qualitativa dos resultados das reuniões dos conselhos e comissões temáticas nas regiões administrativas, verificando em que medida a participação espontânea de integrantes da comunidade local viabiliza efetivas propostas orçamentárias de prioridades por eles escolhidas.

São objetivos específicos:

²⁷⁶ YIN, Robert K. **Estudo de Caso** – planejamento e métodos. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

- Verificar o procedimento de candidatura e eleição dos integrantes da mesa, conselheiros e delegados;
- Verificar como realiza-se o espaço de fala dos integrantes da comunidade local, representantes de associações civis, e lideranças comunitárias;
- Verificar o procedimento de escolha das prioridades que integrarão a proposta orçamentária da região administrativa;
- Verificar a influência de agentes do Governo nas escolhas das prioridades que integrarão a proposta orçamentária;
- Verificar a influência partidária nos debates e nas escolhas das prioridades que integrarão a proposta orçamentária;
- Verificar a espontaneidade dos integrantes da comunidade local nas plenárias e/ou comissões temáticas;
- Verificar a espontaneidade dos integrantes da comunidade local na apresentação de prioridades e propostas orçamentárias;

2. PROPOSTA DE QUESTIONÁRIO:

Processo de publicização do OPDF, e participação da comunidade local

1. Como tomou conhecimento do OPDF?
2. O que o motivou para participar do OPDF?
3. Como se deu o processo de divulgação e socialização da informação na explicação do OPDF na cidade na gestão anterior? Com cartilhas, alto-falante, etc.
4. Como ocorreu a convocação dos integrantes da comunidade local para participar das plenárias e/ou comissões temáticas?
5. O OPDF conseguiu estimular a participação dos integrantes da comunidade local de sua cidade? Cite exemplos?
6. O OPDF também deve ser adotado na atual gestão?

Metodologia

7. Como se deram as eleições dos conselheiros e delegados?
8. Como se deu a composição e eleição dos integrantes da mesa diretora das plenárias e comissões temáticas?
9. Como se deu a organização das comissões temáticas?

Espaço de fala

10. Como era organizado o debate e o direito de fala dos integrantes da comunidade local?
11. As lideranças comunitárias participaram dos debates nas plenárias?
12. Representantes de associações civis locais participaram dos debates nas plenárias?
13. Como era realizada a organização das pautas e escolha dos temas a serem debatidos?
14. Como era o procedimento de escolha das prioridades que integrariam a proposta orçamentária da região administrativa?
15. Quais eram as principais prioridades (saneamento básico, saúde, educação, outras)?

Processo político das contingências, antagonismo, e relação entre conselheiros, delegados e agentes do Governo (pluralismo agonístico)

16. Existia a participação de agentes do Governo nas plenárias e/ou comissões temáticas? Como ocorria esta participação?
17. Os agentes do Governo participavam dos debates das escolhas das prioridades? Como era esta participação?
18. Os agentes do Governo opinavam ou influenciavam as escolhas das prioridades que integrariam a proposta orçamentária?
19. Os agentes do Governo participavam do procedimento de composição da mesa diretora, escolha de conselheiros e delegados? Como era esta participação?
20. O conselheiro tinha alguma influência na execução e fiscalização das prioridades decididas pela população nas plenárias? Cite exemplos.
21. Nas reuniões você sempre colocava suas ideias? Eram aceitas?
22. Quem tinha maior poder de influência na execução do OPDF: governo, conselheiros ou participação popular?
23. Existia influência partidária no procedimento de composição da mesa, escolha de conselheiros e delegados?
24. Existia influência partidária nos debates e nas escolhas das prioridades que integrariam a proposta orçamentária?
25. Existia pressão/mobilização da população para execução das prioridades? Se sim, cite exemplos.
26. Em sua opinião houve um compromisso político da Administração do DF na gestão anterior com todo o processo do OPDF desde a implantação até a execução das obras? Se não, por quê? Cite exemplos.
27. Qual era a relação da Administração Regional com o OPDF?

Consequências do OPDF

28. Quais os avanços que você destacaria que o OPDF deixou para sua Cidade?
29. Quais os limites enfrentados pelo OPDF na sua cidade?
30. Você percebeu espontaneidade na participação dos integrantes da comunidade local nas plenárias e/ou comissões temáticas?
31. Você percebeu espontaneidade dos integrantes da comunidade local na apresentação de prioridades e propostas orçamentárias?
32. Você percebeu espontaneidade dos integrantes da comunidade local na candidatura e votação dos integrantes da mesa, conselheiros e delegados?

APÊNDICE III
ROTEIRO DA ENTREVISTA PARA O EX-COORDENADOR DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO DISTRITO FEDERAL

Sobre o entrevistado:

1. Qual o seu nome?
2. Qual o cargo que ocupou na gestão anterior?
3. Quais as atribuições do cargo em relação ao Orçamento Participativo do Distrito Federal – OPDF?
4. Participou da primeira implementação do OP no DF em 1995? Se sim, como foi a experiência?

Processo de publicização do OPDF, e participação da comunidade local

5. O OPDF conseguiu estimular a participação dos integrantes das comunidades locais? Cite exemplos?
6. O OPDF também deve ser adotado na atual gestão?
7. Como se deram as eleições dos conselheiros e delegados?
8. Como se deu a organização das comissões temáticas?

Processo político das contingências, e relação entre conselheiros, delegados e agentes do Governo (pluralismo agonístico)

9. Existia a participação de agentes do Governo nas plenárias e/ou comissões temáticas? Como ocorria esta participação?
10. Os conselheiros tinham alguma influência na execução e fiscalização das prioridades decididas pela população nas plenárias? Cite exemplos.
11. Quem tinha maior poder de influência na execução do OPDF: governo, conselheiros ou participação popular?
12. Existia pressão/mobilização da população para execução das prioridades? Se sim, cite exemplos.
13. Em sua opinião houve um compromisso político da Administração do DF na gestão anterior com todo o processo do OPDF desde a implantação até a execução das obras? Se não, por quê? Cite exemplos.
14. Qual era a relação da Administração Regional com o OPDF?

Consequências do OPDF

15. Quais os avanços que você destacaria que o OPDF deixou?
16. Quais os limites enfrentados pelo OPDF?
17. Você percebeu espontaneidade na participação dos integrantes da comunidade local nas plenárias e/ou comissões temáticas?

Comissão de Liberação de Recursos – CLR e Comissão de Acompanhamento de Licitações e Obras – CALO

18. Foram devidamente implantadas a Comissão de Liberação de Recursos – CLR e Comissão de Acompanhamento de Licitações e Obras – CALO?
19. Como se deu o processo de composição da Comissão de Liberação de Recursos – CLR e da Comissão de Acompanhamento de Licitações e Obras – CALO?
20. Os integrantes da Comissão de Liberação de Recursos – CLR e da Comissão de Acompanhamento de Licitações e Obras – CALO exerceram pressão e fiscalização para efetividade das prioridades advindas do OPDF? Havia espontaneidade?

APÊNDICE IV – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Brasília, __/__/____

Eu, _____,

R.G. _____ concordo em participar, por livre e espontânea vontade, da pesquisa Projeto de dissertação intitulado: “**A participação popular no modelo de Orçamento Participativo do Distrito Federal – OPDF e a efetividade de direitos sociais de educação nas regiões administrativas**”²⁷⁷ a ser apresentado pelo mestrando e pesquisador José Felício Dutra Júnior ao Programa de Pós-Graduação em Direito do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Assim, responderei às perguntas referentes à minha experiência como _____ (gestor/a público/a, delegado/a, conselheiro/a) do Orçamento Participativo.

Estou ciente que a entrevista será gravada, transcrita e analisada pelo pesquisador e que as fitas, mídias e/ou relatórios escritos com a entrevista serão arquivadas após a finalização do estudo. Além disso, estou ciente que não serei identificado(a) no trabalho escrito ou apresentado e que na pesquisa será utilizado um pseudônimo quando houver necessidade de referência à pessoa entrevistada. Tenho garantia de sigilo aos dados confidenciais envolvidos na pesquisa e minha participação é voluntária, estando livre de qualquer remuneração ou despesa.

Declaro também estar ciente que durante a pesquisa, se tiver dúvidas serei esclarecido(a) pelo pesquisador pelo correio eletrônico feliciodutra@yahoo.com.br, e pelo número de telefone (61) 9131-6450. Por fim, terei a liberdade de recusar a responder às perguntas que me causem constrangimento, a participar ou retirar meu consentimento em qualquer fase da pesquisa, sem penalidade alguma.

O termo foi assinado por mim e pelo pesquisador.

Entrevistado(a) _____

Pesquisador _____

²⁷⁷ Título alterado no decorrer da elaboração do texto dissertativo da pesquisa acadêmica, para “Política pública se discute, sim! Processo de tomada de decisões no Orçamento Participativo do Distrito Federal, experiência de 2011-2014.