

# O orçamento democrático e a possibilidade de expansão da prática participativa

Resultado de investigação finalizada

GT13-Reforma do estado, governabilidade e democracia

Ana Adelaide Guedes Pereira Rosa Lira – Universidade Federal da Paraíba

Rejane Gomes Carvalho – Universidade Federal da Paraíba

Wanderleya dos Santos Farias – Universidade Federal da Paraíba

Edilane do Amaral Heleno – Universidade Federal da Paraíba

## Resumo

Desde o ano de 2005, o orçamento democrático tem sido colocado pela prefeitura de João Pessoa como um marco nas relações entre a gestão local e a população do referido município. Essa cidade situa-se em uma das áreas mais pobres do Brasil, a região Nordeste. Politicamente, a região foi sempre marcada por práticas clientelistas e patrimonialistas, que, ao se reproduzirem ao longo do tempo, criaram obstáculos para uma participação popular mais expressiva. Assim, o objetivo desse artigo é analisar se o orçamento democrático em João Pessoa tem sido de fato um instrumento capaz de reinventar as práticas participativas ou se tem servido apenas para dar um tom mais democrático a um governo que ainda insiste em manter uma administração verticalizada.

**Palavras-chave:** Reforma do Estado. Democracia. Participação.

## 1. Introdução

O século XX foi marcado por um amplo debate em torno da questão democrática. Desse modo, as reflexões teóricas de Santos (2005) foram tecidas com o intuito de tentar compreender os motivos que levaram esta forma de poder a adotar um modelo que se tornou hegemônico, cuja característica fundamental era a primazia dada ao aspecto formal em detrimento do substancial, reduzindo deste modo a participação ao sufrágio eleitoral e a algumas práticas denominadas de semi-diretas, como o referendo e o plebiscito. Na sua acepção, entretanto, esse modelo conceitual, que emergiu nos Estados do hemisfério norte e se estendeu para os demais Estados que se definiram como democráticos, não foi capaz de responder aos conflitos presentes na sociedade atual.

No parecer de Santos (2005), a defesa deste modelo democrático em crescente expansão, teria gestado uma insatisfação cada vez maior, compatível com a inadequação do mesmo com as necessidades atuais. É o que ele identifica como a crise democrática que se assenta em dois pressupostos: primeiro, o deficit participativo, verificado pela crescente apatia política, assentado na crença de que as pessoas encontram-se desestimuladas a participar do processo eleitoral. Assim, esta participação procedimental é cada vez mais estreitada, em face do abstencionismo crescente, sobretudo, nos países onde o voto é facultativo; e, segundo, através da incoerência representativa, evidenciada pelo sentimento que parece se tornar cada vez mais comum, determinado pela constatação de que os mais diversos sujeitos não se sentem representados por aqueles que legalmente se constituíram como representantes através da vitória obtida no processo eleitoral. Esse segundo pressuposto decorre de que, a autorização, na teoria minimalista, passa a ser concebida como a única dimensão da representação; as

demais dimensões como: a representação de múltiplas identidades e a prestação de contas são deixadas à parte.

Desse modo, para ele, a expansão deste estilo de democracia coincide com a degradação das práticas democráticas. É nesse sentido, e, por compreender que a democracia é antes de tudo uma construção socio-histórica, sujeita sempre a novas determinações, novas leis e normas, portanto, em permanente estado de mutação que ele busca identificar em sociedades outras, modelos alternativos, onde a participação é reconstruída para além do simples ato de votar, formando assim uma nova gramática societária.

Nos países do hemisfério sul, esse diálogo entre procedimentalismo e participação emergiu a partir dos múltiplos movimentos sociais que brotaram no processo de redemocratização. Para Dagnino (2006), ao tempo em que se consolidaram as democracias na América do Sul foi também sendo gestada uma insatisfação com este sistema político, assim como a constatação que ele não trazia como resultado a justiça social e a inclusão política.

No Brasil, desde meados dos anos 1970, ganha força um projeto de reconstrução e aprofundamento democrático. A emergência deste processo decorre da luta contra o regime de exceção, e, foi forjado por setores da sociedade civil, com destaque para os movimentos sociais. Com efeito, naqueles tempos, tornou-se visível o antagonismo e conflito que se estabeleceu entre o Estado e a sociedade civil. De tal modo que caberia à sociedade civil o papel de promover a ruptura com o Estado autoritário, para assim, restabelecer o Estado de Direito e as instituições democráticas. Para isso fazia-se necessária a consolidação de um projeto que pleiteava a ampliação da cidadania e da participação da sociedade no processo político (DAGNINO, 2004).

Assim, nesse período de abertura política, o país vivenciou de forma efervescente o renascimento dos movimentos sociais. De fato, a sociedade civil que emergiu neste período adquiriu um novo semblante. O combate à ditadura definiu uma nova agenda nacional onde a luta em prol da democracia ganhou nova coloração. Desse modo, a sociedade civil brasileira se constitui como o centro unificador de resistência contra o Estado autoritário, desempenhando um relevante papel no tocante à redemocratização. Portanto, diversos setores sociais (sindicatos, movimentos sociais, Igrejas, Universidades, Partidos Políticos opositores etc.) se uniram na busca de um mesmo objetivo, fator que concedeu uma percepção homogeneizante da sociedade civil (DAGNINO, 2002).

Esses movimentos, permitidos pelo processo de redemocratização, passaram a pleitear uma abertura cada vez maior. Conforme afirma Dagnino (2002), esta revitalização da sociedade civil decorre do aumento do associativismo, da reorganização partidária e do surgimento dos movimentos sociais organizados, e, constitui um dos fatores determinantes para a redemocratização do Estado, observada a partir dos procedimentos formais democráticos, cujo marco mais expressivo é a Constituição de 1988.

Com a abertura dos trabalhos da nova Assembleia Constituinte em 1986, observa-se que a sociedade civil brasileira procurou reconquistar os espaços democráticos que lhe haviam sido negados durante o regime de exceção. O objetivo era eliminar as regras constitucionais que asseguravam juridicamente a ditadura. Assim, foram abertos os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, que culminou com a elaboração da nova Carta Republicana, considerada como a Constituição Cidadã. Segundo Dallari:

“Depois de 1989 a mobilização popular não permaneceu tão intensa como na época da Constituinte, entre outras coisas porque a Constituição, enfática na afirmação da dignidade humana, da liberdade e da justiça social como valores fundamentais da república brasileira, deu ao povo a sensação de que já estava assegurada a implantação de uma sociedade democrática, com a garantia de

liberdade e igualdade para todos e a correção das injustiças sociais históricas” (DALLARI, 2010, p.478).

Portanto, a Constituição trouxe significativos avanços no que tange à democratização. Em seu texto foram incorporados novos e inéditos direitos civis, políticos e sociais. No âmbito político foram instituídas novas práticas políticas para além das tradicionais, o que significou uma tentativa de conceber uma democracia que buscou instituir a complementaridade entre representação e participação, a partir das práticas semidiretas, como também, pela inserção de novos atores no processo político, fator que definiu a luta pela afirmação de um novo significado para a democracia (SANTOS, 2005).

De modo que a Constituição de 1988 representou um grande marco para essas instituições participativas na medida em que permitiu a consolidação de diversas políticas públicas que procuravam de diferentes maneiras entrelaçar os atores da sociedade civil com os atores da sociedade política, alargando o experimento democrático e a esfera de deliberação, para além da lógica representativa e procedimental.

## **2 . Democracia e neoliberalismo: os impasses da Reforma do Estado no Brasil**

Ao longo dos anos de 1990, a adesão às propostas neoliberais tornou-se bastante clara no estado brasileiro. Esse conjunto de medidas que propunham um retorno ao liberalismo e à economia de mercado foi parcialmente contida no Brasil, pela abertura política, pelo processo de redemocratização e pela Constituição de 1988, movimentos que estavam na contramão dos ideais neoliberais e que de certo modo serviram de anteparo à implantação dessa política no país (SANDER, 2010). Entretanto, com FHC na Presidência da República verificou-se uma adesão irrestrita à agenda neoliberal proposta pelo “Consenso de Washington”, através da adesão às recomendações do IEI<sup>1</sup> (MATTOSO, 2010).

A perda da eficiência estatal e a falência da administração burocrática justificavam a necessidade de defender os ideários reformistas. De tal modo que os pressupostos da reforma foram tecidos no sentido de promover a reconstrução do Estado brasileiro, resgatando a sua capacidade financeira e a sua potencialidade de fomentar políticas públicas. O Plano diretor de reforma do Estado (PDRAE) revelava uma tentativa de superar os limites impostos ao Estado, ou seja, suplantar o esgotamento do modelo burocrático e a perda de eficiência da atividade estatal.

Para Nogueira (2005), nas duas últimas décadas do século XX, foi construída e difundida a ideia da que seria necessário instigar a participação social no âmbito da

---

<sup>1</sup> Denominação dada a um conjunto de medidas políticas desenhadas em 1989, em face da queda do socialismo soviético, pelo Institute of International Economics entidade privada que realizou um encontro com finalidade acadêmica cujas sugestões se tornaram de forma inapropriada em uma cartilha a ser seguida por todos os países em processo de desenvolvimento.

gestão pública. Essas ponderações foram concebidas a partir de reflexões analíticas diferentes. De tal modo que, para alguns a participação social na gestão da coisa pública deveria ser viabilizada porque ela democratiza o espaço público. Para os defensores dessa perspectiva, o estímulo a essa participação poderia promover uma redemocratização, já que novos sujeitos, aqueles que se constituíram a partir da intensa diferenciação social, promovida nos tempos atuais, seriam induzidos a participar do processo político de uma forma mais alargada. Através de outra concepção a participação na gestão pública se fazia necessária diante da necessidade de promover e valorizar a prática participativa, compreendida como mecanismo fundamental para a reforma do Estado.

Assim é preciso tentar compreender até que ponto essas políticas desconstroem ou não, a nossa jovem e incipiente democracia, na medida em que anunciam um cenário de derrocada do Estado de Bem-Estar social, consolidado nos países europeus, com os quais estava articulado todo o processo de

desenvolvimento democrático do século XX, modelo que servia de representação e ideal a ser perseguido pelos países que, como o Brasil, ainda não tinham conseguido implantar uma democracia com um perfil de maior justiça social (DINIZ, 1998).

Segundo Nogueira (2005), a defesa da participação pode se materializar por ideais profundamente contraditórios. De tal modo que ela pode representar um instrumento capaz de transformar as categorias organizadas em sujeitos participativos, com potencial para transformar, através da participação, o cenário de desigualdade social. Mas, também pode ser concebida como uma estratégia de desresponsabilização política do Estado, como mecanismo de transferência de encargos para a esfera privada. Assim, não é por acaso que essa ideia se acomoda tão bem aos ideais democráticos, como também, aos ideais neoliberais e seus pressupostos de administração gerencial.

A participação social pode ser pensada, portanto, a partir de uma lógica estatal progressista que resolva compartilhar poder para integrar sociedade e Estado. Mas ao mesmo tempo, pode ser uma ideia cooptada por um Estado neoliberal que procure se eximir de suas responsabilidades e funções, reduzindo o seu tamanho na medida em que transfere para a sociedade suas responsabilidades, atendendo, assim, aos ideais liberalizantes. Sobre isso trata Tatagiba:

“Se é possível afirmar a existência de arranjos participativos bem sucedidos, tanto no que respeita a eficácia das políticas quanto à democratização dos processos; há, por outro lado, um grande número de práticas participativas, atualmente em curso que sob o rótulo de ‘moderna gerência’ ou da democratização da gestão’ reproduzem o que há de mais antigo na política brasileira. Não são raros os casos em que gestores públicos e comunidades pensam o novo e realizam o velho, apegados que estão ou impossibilitados que são de renovarem o pensamento e a prática política” (TATAGIBA, 2003, p.13).

### **3. A Experiência do Orçamento Democrático no Município de João Pessoa**

De forma geral, esses experimentos participativos, que se desenvolveram no Brasil antes mesmo da Constituição de 1988, mas que após esse instrumento normativo se expandiram de forma substancial, sendo implantados em diversos municípios da federação brasileira, foram tecidos a partir da defesa de uma nova concepção de se fazer política, promovendo a participação dos cidadãos na discussão das prioridades de governo, instigando-os a compartilhar com a gestão a responsabilidade de decidir sobre qual a melhor forma de gerir e aplicar parte dos recursos públicos como, pertinentemente, colocou Santos (2005).

Nesse sentido, ele se apresentou, teoricamente, como um mecanismo capaz de diminuir a margem de risco do gestor, conferindo maior eficiência à gestão, na medida em que foi criada uma nova esfera pública onde atores públicos e privados devem compartilhar as decisões sobre parte do orçamento público. No parecer de Cittadino (1998), esse empoderamento, em sendo efetivamente constituído, pode permitir que a cultura política local, visceralmente atrelada a práticas clientelistas, possa vir a ser paulatinamente modificada.

Para podermos compreender de uma forma mais eficaz a implantação do Orçamento Democrático no município de João Pessoa tornou-se necessário situar, mesmo que de forma sucinta, como foram tecidas ao longo do tempo as relações de poder, tanto no Estado da Paraíba quanto no município de João Pessoa.

Entre nós, essas relações sempre se instituíram a partir de uma estrutura Oligárquica através de uma prática coronelista (CITTADINO, 1998). O sistema Oligárquico pode ser compreendido como uma espécie de dominação, assentada nas três esferas de poder: o federal, o estadual e o municipal.

Nos municípios essa política se reproduzia através da figura dos coronéis que dominavam a esfera local a partir do poder econômico, já que o título de coronel era concedido aos grandes latifundiários. Essa dominação se consolidou a partir da estratificação de um cenário de pobreza e ignorância, capaz de definir uma total dependência social. (CARVALHO, 1997). Os coronéis controlavam a política local através da manutenção de relações sociais pautadas no clientelismo, no compadrio e na violência. Através desses mecanismos, os coronéis mantinham seu poderio local e com isso a articulação com o governo estadual e federal, assegurando, desse modo, o predomínio do sistema oligárquico.

Enfim, no Brasil, o sistema oligárquico encontrou as condições vitais para se desenvolver. A estrutura fundiária, que privilegiava o latifúndio, permitia por si só o desenvolvimento das relações de desigualdade. Nesse cenário foi possível a proliferação da figura dos coronéis cuja ânsia por prestígio e poder não encontrava limites. No Nordeste, essa situação ganhava proporções ainda maiores, posto que, a ela se somava uma realidade de pobreza, carência e miséria, justificada em parte pelos problemas climáticos e pela indústria da seca que foi sendo tecida a partir dessa realidade, mas, sobretudo, por uma política que estimulava a manutenção dessa circunstância de vulnerabilidade, para dela tirar proveito sob a forma de domínio, pujança e poder.

Na política paraibana, talvez, o traço mais singular seja a permanência das elites no poder. Outra particularidade da nossa conjuntura política foi a permanente dependência que diversos setores sociais, do mais abastado ao mais carente, apresentaram em relação às estruturas políticas.

Desse modo na Paraíba, segundo Mello (2000) a abertura política não significou uma mudança mais significativa nas práticas políticas, nem tampouco a reconfiguração do quadro de lideranças. Nesse contexto, a redemocratização teve pouco significado político, já que os mesmos líderes políticos e os seus herdeiros continuaram disputando as eleições e por muito tempo, também, não teve quase nenhum significado econômico, já que em 1996, um relatório produzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pelo Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento (PNDU) classificou o Brasil como 63º no índice de desenvolvimento humano e a Paraíba como o último Estado da federação no que tange ao índice de qualidade de vida.

Todos esses fatos demonstraram que a democratização não aconteceu de forma uniforme em todos os cantos da nossa federação. As peculiaridades locais, a maneira como se forjou a sociedade civil paraibana, com ausência total de autonomia frente ao Estado, as bases econômicas em que assentou o nosso desenvolvimento político e social foram traços característicos capazes de dar uma coloração diferenciada e deturpada ao sentido de participação, de cidadania e de democracia. De tal forma que mesmo em um período de profunda efervescência social, de grandes rupturas, as oligarquias paraibanas conseguiram mais uma vez readaptar seu discurso para assim se manter no poder.

“Um fenômeno que recebe pouco destaque nos estudos sobre a democratização é a diversidade da qualidade da democracia entre regiões de um mesmo sistema político. A questão por que certos sistemas políticos são fortemente centralizados, enquanto outros são altamente descentralizados, ainda não tem recebido tratamento adequado na produção das ciências sociais, fortemente marcada pelo paradigma anglo-saxão de considerar cada país como sendo monolítico. O fato de que países de amplas dimensões geográficas, ou países de menor dimensão, porém com alto grau de descentralização, poder apresentar internamente níveis variados de participação popular e de qualidade democrática tem recebido pouca atenção (BROSE, 1997, p.2)”.

Esse era o cenário político que dominava a Paraíba até os anos 2000. Entretanto, em 2004 apresentava-se como candidato a prefeito pelo PSB (Partido Socialista Brasileiro), o deputado estadual

e ex-vereador Ricardo Coutinho. Sua trajetória política estava desvinculada dos dois grupos políticos que até então dominavam o cenário político estadual. A vida política de Ricardo Coutinho foi tecida desde muito cedo a partir de uma posição esquerdista. Eleito, ele procurou pôr em prática os seus ideais. Um dos compromissos de campanha era a implantação do Orçamento Democrático.

Segundo o plano de governo, o objetivo era construir um novo jeito de conduzir a coisa pública, permitindo uma participação regular dos cidadãos no processo de definição e alocação das verbas orçamentárias municipais, contribuindo para democratizar as relações entre o governo e os cidadãos, e, sobretudo, buscando conceber uma democracia de perfil mais reivindicativo (SANTOS, 1998; NAVARRO, 1998). Para isso implantou o Orçamento Democrático (OD), que surgiu com o intuito de concretizar a ampliação da participação, ressignificando o experimento democrático.

O desenho institucional do OD, implantado na cidade de João Pessoa, foi fruto de um estudo profundo das diversas experiências já existentes no Estado brasileiro. Sua metodologia, portanto, foi pensada a partir da adequação dessas experiências à realidade local. Uma vez implantado, o Orçamento Democrático no município de João Pessoa, foi necessário subdividir a cidade em 14 regiões, denominadas de regiões orçamentárias.

Essa regionalização do município foi formatada a partir de um estudo que buscava pensar e trabalhar com a caracterização dos bairros seguindo a lógica da agregação do maior número possível de representações. O objetivo era o de garantir vagas para todos os bairros, todas as comunidades, toda a periferia, alcançando nesse sentido, toda a diversidade possível.

Todas as atividades públicas dirigidas à concepção do OD – JP são realizadas nessas 14 regiões orçamentárias que foram organizadas pela coordenadoria do Orçamento Democrático, coordenadoria diretamente vinculada à recém-criada Secretaria de Transparência Pública e que, no mês de setembro de 2011, foi elevada à categoria de Secretaria Executiva, através da Lei Municipal nº 11.903. Essa regionalização permitiu a participação popular das comunidades em seu espaço geográfico. Assim, as reuniões, as assembleias e as audiências são realizadas em todas as respectivas regiões, o que permite que as decisões coletivas sejam tomadas em espaços menores, fator que em tese permitiria uma participação mais próxima e direta das comunidades.

A audiência regional acontece em cada uma das 14 regiões. Essa etapa é aberta a toda a população, não existindo nenhum critério para dela fazer parte. Assim, além da população, dela participam o Prefeito ou seu representante, além de todo o secretariado municipal. O objetivo desse momento é articular um diálogo entre a gestão e as diversas comunidades envolvidas no processo. A intenção é debater e definir as prioridades regionais, como também, permitir que a gestão faça um balanço da sua atuação, no ano anterior.

No segundo momento do ciclo são realizadas as Assembleias Regionais. Essas Assembleias acontecem a cada dois anos, e esse é um espaço onde mais uma vez a participação é aberta a toda a população. Nessa fase não participam, entretanto, o prefeito e seus secretários. Segundo dados, obtidos verbalmente pela Secretaria do Orçamento Democrático, a ausência do prefeito e dos secretários tem por objetivo, tornar o processo mais livre, sem intermediação política. Apenas a equipe institucional que compõe o OD participa, porque trabalha na organização do evento. O objetivo desta Assembleia é permitir que a população escolha os seus representantes, os conselheiros regionais.

A terceira etapa do ciclo orçamentário tem como objetivo eleger os conselheiros municipais. Eles formam um órgão de representação e são eleitos pelos conselheiros regionais. Essa Assembleia tem uma participação direcionada, de tal modo que a população não é convidada a participar. A participação é restrita. Podem participar dessa Assembleia Geral os conselheiros e a Gestão municipal. Não que se impeça a entrada de qualquer pessoa, fala-se aqui da participação, da possibilidade de, como define Teixeira (2001), de ser parte.

A partir do ano de 2011 foi criada uma nova etapa no ciclo orçamentário municipal: o Planejamento Democrático. Este novo momento tem o fim de restabelecer o diálogo entre os Conselheiros das diversas regiões e os Secretários das pastas que representam as demandas escolhidas como prioritárias para cada região. Nessa etapa, busca-se a resposta das secretarias em relação às demandas. É o momento de relatar para as comunidades quais as demandas que serão incorporadas à Lei Orçamentária Anual.

#### **4. Considerações Finais**

Percebemos, ao realizarmos nossa pesquisa, que inúmeros são os impasses que permeiam essa nova construção política no município de João Pessoa, pois o Orçamento Democrático não tem conseguido estimular de forma efetiva a participação social nesse processo.

Muitos foram os conselheiros que revelaram a imensa dificuldade que enfrentam ao tentar convencer as suas comunidades a fazer parte do processo. Eles mesmos anunciaram que já não se sentem estimulados a representar suas regiões. A representação importa em responsabilidades e desafios. No entanto, eles não conseguem dar conta da imensa tarefa a que se propuseram quando assumiram suas funções. De maneira geral, apontaram como grande obstáculo a ineficiência da gestão em prestar a informação devida. Eles precisam de dados, de comunicação que só o executivo pode oferecer. Mas, a própria gestão informou que não tem condições de dispor de dados devido a um problema: a ausência de intersetorialidade. De acordo com as falas dos gestores, ficou constatado o sentimento de que não conseguem desempenhar bem o seu papel. Isso os desestimula. Sabem que não dão conta de responder às suas comunidades e isso traz embaraços para a sua vida pessoal. Desacreditados, muitos desistem.

Ficou claro, ainda, que existe um movimento de cooptação criado no seio da própria gestão, através do trabalho desenvolvido pelos articuladores. Muitos foram os conselheiros que de forma inocente afirmaram que foram selecionados pelos articuladores para exercer as suas funções. Na verdade, muitos deles nem conseguem perceber que quem deveria tê-los escolhido eram os moradores das suas regiões. Assim, o processo eletivo parece servir apenas para referendar os nomes daqueles que previamente são nomeados pelos articuladores, revelando-se como um processo de tutela da sociedade.

Como não existe um controle efetivo do que foi demandado de forma específica na assembleia regional, constatamos que nem mesmo a gestão tem um domínio do que é decidido pelos sujeitos sociais. Assim, a participação fica destituída de sentido. Afinal, fazer parte do processo implica compartilhar com a gestão as decisões referentes às obras e serviços essenciais para as comunidades, que devem ser elencados como prioritários e receber continuamente informação sobre o seu andamento. Entretanto, muitos foram os membros do corpo administrativo e técnico que reafirmaram a dificuldade de prestar as informações, tão necessárias para os conselheiros e suas respectivas comunidades. Sem uma gestão de comunicação eficiente os sujeitos questionam o porquê da construção de uma experiência participativa, já que ela não traz resultados práticos.

Pareceu claro que tanto os conselheiros como a gestão têm dificuldade de apontar o que de fato é obra do Orçamento Democrático. Assim, diante dessa realidade, podemos admitir que grande parte das obras não é demandada pelo processo participativo. De fato, não há dados que comprovem o que foi anunciado pela gestão, ou seja, que 70% das obras construídas passam pelo OD-JP, e como existem outros critérios, além da participação, conforme destacaram os gestores, não foi possível creditar a esse experimento uma mudança no que tange à partilha do poder decisório. Assim, não se evidencia uma cogestão da coisa pública.

Com efeito, no formulário utilizado até o ano de 2011, documento no qual se constituíam as demandas, existia um espaço para marcar as áreas demandadas como prioritárias, como também, havia um local para apontar as obras específicas vinculadas às prioridades eleitas. Como a gestão não

conseguiu produzir um banco de dados específico para essas obras, não foi possível assegurar se o que foi construído resultou do debate tecido na assembléia regional. Portanto, não se tornou possível avaliar se o que estava na planilha advinha do processo participativo instituído pelo Orçamento Democrático.

Entretanto, apesar de as construções teóricas não se sintonizarem com a prática vivenciada, tanto do ponto de vista conceitual como da prática de gestão, não podemos negar que esse instrumento representa avanços, já que se verifica a presença das autoridades nas comunidades. Embora tenha se estabelecido um precário canal de diálogo, ele pode, com o tempo e a experiência, vir a ser aperfeiçoado, deixando de ser um instrumento de legitimação daqueles que estão de posse do poder, para se reinventar para além do clientelismo tecnocrático, representando uma experiência de efetiva participação popular.

## 5. Referências Bibliográficas

BROSE, Marcus Erwin. As origens da participação e da qualidade democrática no Rio Grande do Sul. Revista Katálysis, vo.10, nº 2. Florianópolis. julho/dezembro, 2007.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. 11ª edição. Rio de Janeiro: Editora Civilização brasileira, 2008

\_\_\_\_\_, Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. In: **Dados**. V. 40 N. 2. Rio de Janeiro: 1997, p. 229-250.

CITTADINO, Monique. Populismo e Golpe de Estado na Paraíba.(1945/1964). João Pessoa: Universitária/UFPB/Ideias, 1998.

DAGNINO, Evelina (org). Os anos 90: política e sociedade no Brasil. Editora brasiliense. São Paulo, 1994.

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil: limites e possibilidades. In Evelina Dagnino (org) Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. Editora Paz e Terra. São Paulo, 2002.

DAGNINO Evelina."Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?" IN Mato, Daniel (coord), Políticas de ciudadanía y sociedade civil en tempos de globalización. Editora Faces, Universidade Central fr Venezuela, pp.95-110, 2004. Disponível no site: <http://www.globalcut.org/ve/pub/libro2/Dagnino.pdf>.. Acesso em 22. 12. 2011.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Sociedade, Estado e direito: caminhada brasileira rumo ao século XX. In Viagem Incompleta. A experiência brasileira: a grande transação. MOTA, Carlos Guilherme (org). Editora Senac. São Paulo, 2000.

DINIZ, Eli. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: os desafios da construção de uma Nova Ordem no Brasil dos anos 90. DADOS, revista, vol.38, nº 3, 1995.

\_\_\_\_\_. Crise, Reforma do Estado e Governabilidade: Brasil 1985-95. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1997.

\_\_\_\_\_. Uma perspectiva analítica para a Reforma do Estado. LUA NOVA. Revista de cultura e política, nº 45, 1998.

LUCIO, Clemente Ganz. A Constituição de 1988: desafios para a ação sindical 20 anos depois. IN: KREIN, José Dari; SANTANA, Marco Aurélio; BIAVASH, Magda Barros (orgs). Vinte anos de Constituição Cidadã no Brasil. LTr, São Paulo, 2010.

MATTOSO, Jorge. O Brasil herdado in SADER, Emir e GARCIA, Marcos Aurélio (organizadores). Brasil entre o passado e o futuro. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo: Boitempo, 2010.

MELO, José Octávio de Arruda. O Problema do Estado na Paraíba: Da Formação à Crise. (1930-1996). Campina Grande: EDUEP, 2000.

NAVARRO, Zander. O “Orçamento participativo de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico IN AVRITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander, (orgs). A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos de gestão democrática/Marco Aurélio Nogueira, 2ª Ed., São Paulo, Cortez, 2005.

SADER, Emir e GARCIA, Marcos Aurélio (organizadores). Brasil entre o passado e o futuro. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo: Boitempo, 2010.

SANTOS, Boaventura. Reinventar a democracia: Lisboa: Gravita, 1998.

\_\_\_\_\_. Crítica a razão indolente: São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. Pela mão de Alice: o social e o político na pós- modernidade, 11ª edição: São Paulo: Cortez, 2006.

\_\_\_\_\_. Democratizar a Democracia: os caminhos para a democracia participativa. Rio de Janeiro Civilização Brasileira, 2005.

TATAGIBA, Luciana. Participação, cultura política e modelos de gestão: a democracia gerencial e suas ambivalências. 2003. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

TEIXEIRA, Eleonado. O local e o global: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo, Cortez, Recife. EQUIP: Salvador, UFPB, 2001.

WAMPLER, Brian e AVRITZER, Leonardo. Públicos participativos: a sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático in COELHO, Vera Schatman P. e NOBRE, Marcos, organizadores. Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil. São Paulo: Editora 34, 2004.