

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E CONSCIÊNCIA POLÍTICA: AS EXPERIÊNCIAS DAS REGIÕES SUL E SUDESTE DO BRASIL

PARTICIPATORY BUDGETING AND POLITICAL CONSCIOUSNESS: EXPERIENCES FROM BRAZIL'S SOUTH AND SOUTHEAST REGIONS

Gisele Heloise Barbosa *

Maria Teresa Miceli Kerbauy †

Resumo: O presente trabalho se propõe a realizar uma análise conjuntural, por meio de revisão bibliográfica, sobre o Orçamento Participativo e seus mecanismos de ação, para averiguar em que medida ele é ou não gerador de consciência política nos cidadãos participantes. É importante ressaltar que o termo “consciência política” é entendido, de acordo com a definição dada por Gramsci (2000, p. 40-41), como “[...] a avaliação do grau de homogeneidade, de autoconsciência e de organização alcançado pelos vários grupos sociais”. Para alcançar o objetivo proposto, foram estudados, a partir de artigos, dissertações, teses e livros, os casos de Orçamento Participativo dos municípios das regiões Sul e Sudeste do Brasil, onde ocorreram as primeiras experiências. Constatamos que ele se efetiva melhor em sociedades em que já existe uma cultura política participativa entre os cidadãos, de modo que ele não é, por si só, produtor da mesma. O Orçamento Participativo amplia a possibilidade de participação democrática ao abrir um espaço de diálogo entre governo e população, mas a qualidade de seu desenvolvimento depende da presença de uma consciência política prévia na sociedade e da forma como será estruturado numa dada conjuntura.

Palavras-chave: Democracia. Orçamento participativo. Consciência política.

Abstract: The present paper proposes a conjunctural analysis, through a bibliographical review on the Participatory Budgeting and its mechanisms of action, to determine whether it is able to generate political consciousness in the citizens. It is important to note that the term “political consciousness” is understood, according to the definition given by Gramsci (2000, pp. 40-41), as “[...] the evaluation of the degree of homogeneity, self-awareness, and organization attained by the various social classes”. In order to reach the proposed objective, the cases of Participatory Budgeting of the municipalities of the South and Southeast regions of Brazil, where the first

* Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos. Bolsista da CAPES.

† Doutorado em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professora Colaboradora da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP)

experiences occurred, were studied from articles, dissertations, theses, and books. Participatory Budgeting works best in societies where there is already a participatory political culture among citizens, so that it is not itself a producer of it. The Participatory Budgeting extends the possibility of democratic participation by opening a space for dialogue between government and population, but the quality of its development depends on the presence of prior political awareness in society and the way it will be structured in a given conjuncture.

Keywords: Democracy. Participatory budgeting. Political consciousness.

1 Introdução

A política é um atributo fundamental para a sobrevivência em sociedade, embora não seja tão enfatizada por algumas correntes de pensamento e frequentemente tratada pela população como algo que não lhe diz respeito. O termo política provém do conceito de polis, abrangendo todas as questões que se referem à cidade e aos seus componentes. Desde sua invenção pelos gregos, consiste em um campo que visa à reflexão sobre o bem comum e, no limite, à manutenção do poder.

Assim, a sua prática exige certa abdicção do ser individual para pensar o coletivo em prol de um interesse geral. O coletivo prevalece sobre o singular, demonstrando desse modo que não há a ideia de indivíduo, pois esta é tida como uma invenção da sociedade moderna. A política, então, é um espaço humano por excelência, refletindo o meio social que representa; por isso, não pode ser pensada fora de sua conjuntura.

Segundo Weber (2000, p. 56), “por política entenderemos [...] o conjunto de esforços feitos com vistas a participar do poder ou a influenciar a divisão do poder, seja entre Estados, seja no interior de um único Estado”. Ele delimita seu conceito de política ao campo da influência no poder dentro do Estado moderno, que consiste em um agrupamento de dominação de caráter institucional que monopolizou a violência física como instrumento de domínio e que reuniu nos dirigentes os meios materiais de gestão. A característica básica da política de Estado é, portanto, o monopólio do uso legítimo da força, algo que não se associa a conceitos morais como bondade e virtude. Sua finalidade última é a manutenção do bem comum, uma ética de grupo em que os fins justificam os meios. Esse uso exclusivo da força somente existe porque os dominados delegaram, por algum motivo, a autoridade sobre o coletivo aos dominadores, tornando-se submissos a eles.

A globalização realiza um controle sobre o mundo que ultrapassa o Estado, tornando o ato de governar ainda mais difícil. Esse cenário é pouco favorável à política, pois, enquanto a sociedade estiver em ritmo acelerado, ela desenvolve um cotidiano de lentas negociações, próprias de sua natureza, vinculadas a limites territoriais. A emergência de interesses privados, a fragmentação social e a individualização crescente produzem um acúmulo de demandas e dificultam o processamento democrático de tudo isso, revelando a sensação de ineficácia e inutilidade da política, que termina sendo esvaziada de sentido. Por conta disso, ela tende a se concentrar no local, no pessoal e no comunitário, fato este que, segundo Nogueira (2001),

produz uma crise que é responsável por desequilibrar o espaço de mediação. No entanto, mesmo diante de tantos dilemas, não se deve falar no fim da política, pois a convivência em sociedade depende da sua manutenção.

De acordo com Nogueira (2004), a economia contemporânea comprovou não ser capaz de se autorregular, observando-se que o aumento da acumulação de capital não implicou em maior distribuição de renda e menores índices de pobreza e desemprego. Nesse sentido, além de se notar que é necessário recuperar a confiança na política, é preciso reestruturar a dimensão do Estado a partir da sociedade civil, de modo que ele seja capaz de atender suas demandas e promover uma verdadeira reforma democrática e qualitativa que não se limite ao plano gerencial, realizando-se principalmente no campo político e ideológico, para que, de modo efetivo, resgate a sua importância perante a sociedade. Reinventar o “governar” significa resgatar a importância da política, construindo um Estado que se origine da sociedade e que trabalhe para ela.

Não pode haver Estado democrático que se afirme sem cidadania ativa e sociedade participante [...]. O social que perde a conexão com um Estado ou o reduz à subalternidade expressa apenas um mercado desvinculado de qualquer ideia republicana, ou seja, é um espaço de interesses autonomizados, mas não de direitos (NOGUEIRA, 2004, p. 34).

A gestão participativa muda a articulação entre governantes e governados numa resposta à crise do Estado e à sua necessidade de reforma, inventando novas formas de tomada de decisões e de gerenciamento público que implicam em alterações estruturais no modelo de gestão e operando em termos descentralizados que vão além do formal e do burocrático. Há também a agregação de conhecimentos científicos e procedimentos, bem como a necessidade de promover a *accountability* e a introdução de novas formas de controle da sociedade pelo governo, combinando participação e representação (WAMPLER, AVRITZER, 2004; GURZA LAVALLE, 2011).

A referida crise da política se agravou no Brasil durante as duas últimas décadas em decorrência da globalização, da individualização da sociedade e, fundamentalmente, do grande desencantamento da população com o Estado, por conta da vigência do Regime Militar e de escândalos políticos divulgados pela mídia nacional. Por conseguinte, uma grande parcela da população brasileira, especialmente a partir dos anos 90, passou a transmitir uma grande apatia em relação a questões públicas, por assimilar esse espaço como problemático e ineficaz para solucionar seus problemas, ao mesmo tempo em que diversos movimentos sociais davam continuidade às suas lutas, buscando conquistar maior visibilidade na gestão do espaço público. Em resposta a essa contradição, começaram a se desenvolver mecanismos de participação popular, já iniciados por alguns partidos durante a década de 1980, na tentativa de incentivar os cidadãos a participar das decisões políticas mais locais de forma mais aprofundada, ultrapassando os limites do voto e da democracia representativa.

De acordo com Almeida (1996), a Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988) realizou uma “revolução descentralizadora”, transferindo para estados e municípios boa parte da capacidade decisória, funções e recursos da União. Em decorrência desse movimento descentralizador, nos últimos vinte anos se consolidou, em alguns municípios brasileiros, por conta da

expansão promovida pelo Partido dos Trabalhadores, um tipo de política cujo pressuposto é discutir com a população a verba anual do governo local, de maneira a atender suas demandas principais. Tal política, intitulada Orçamento Participativo, originou-se em Porto Alegre durante o governo de Olívio Dutra (PT), em 1989, e foi difundida em vários municípios brasileiros, situados principalmente no Centro-Sul. O governo abriu um espaço de diálogo com a população, tendo o propósito de reconhecer, no mínimo, parte de suas demandas, dentre as quais algumas, inclusive, são consideradas históricas na realidade local. Não se deve perder de vista que, no Brasil, sempre prevaleceu a ideia de um Estado que promove a modernização sem muito compromisso democrático, utilizando-se de mecanismos paternalistas ou coercitivos para legitimar suas resoluções. A “heterogeneidade estrutural da sociedade”¹ contribuiu para que a população fosse subjugada ao poder instituído, pois a existência de vários grupos com interesses próprios reduziu a possibilidade de união em torno de um projeto comum, limitando muitas vezes a participação política ao voto.

Diante do contexto apresentado, em que medida o Orçamento Participativo abre espaços para uma efetiva discussão democrática ou desenvolve na população maior interesse e consciência política? Essa questão foi colocada em aberto por dois autores:

[...] até que ponto essa experiência não é percebida pelos indivíduos participantes como mais um episódio de cidadania concedida? [...] as mudanças institucionais favoráveis à cidadania, promovidas pelo Orçamento Participativo, estariam também proporcionando transformações na cultura política dos indivíduos participantes? (FEDOZZI, 2001, p. 190-191).

Is public learning actually occurring? This question lies at the heart of the controversies over participatory budgeting programs. It is not clear whether participants are gaining the information and knowledge necessary to become full-fledged policy advocates or whether their participation is being used to legitimize the policy choices of the government (WAMPLER, 2007a, p. 39).

É importante ressaltar que o termo “consciência política” é entendido, de acordo com a definição dada por Gramsci (2000, p. 40-41), como “[...] a avaliação do grau de homogeneidade, de autoconsciência e de organização alcançado pelos vários grupos sociais”. Também partimos dos pressupostos teóricos de Almond e Verba (1989), de que a cultura política é requisito indispensável para uma democracia estável, bem como do conceito de “capital social” de Putnam (1993). O capital social tem origem nas regras de confiabilidade e reciprocidade e nos sistemas de participação cívica, que são criadas e sustentadas por meio de condicionamento e socialização ou por meio de sanções formais ou informais. Os sistemas de participação cívica consistem numa interação horizontal, que ajuda a solucionar dilemas da ação coletiva: quanto mais horizontalizada a estrutura das organizações sociais, mais se favorece o desempenho institucional da comunidade geral, e quanto mais verticalizada, pior é o desempenho institucional.

¹ O termo “heterogeneidade estrutural da sociedade” provém do texto de Abranches (1988), “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”.

Este trabalho também se baseia nas definições desenvolvidas na área da democracia participativa. O conceito de participação, na literatura da Ciência Política produzida após a redemocratização no Brasil, tem sido definido a partir de autores como Pateman (1992), Arendt (2002, 2008, 2010), Habermas (1987, 2007) e Honneth (2003), levando-se em conta aspectos mais específicos, tais como o caráter educativo das experiências de participação por meio do aprendizado sobre as regras do jogo e da prestação de contas do que foi realizado, a necessidade de uma racionalidade comunicativa na construção de uma esfera pública dialogal e o reconhecimento da legitimidade das demandas de outros grupos nos espaços participativos.

O presente trabalho se propõe a realizar uma análise conjuntural, por meio de revisão bibliográfica, sobre o Orçamento Participativo e seus mecanismos de ação, para averiguar em que medida ele é ou não gerador de consciência política nos cidadãos participantes. Para alcançar o objetivo proposto, foram estudados, a partir de artigos, dissertações, teses e livros, os seguintes casos de Orçamento Participativo dos municípios das regiões Sul e Sudeste: Araraquara (SP), Barra Mansa (RJ), Belo Horizonte (MG), Blumenau (SC), Chapecó (SC), Grande Vitória² (ES), Ipatinga (MG), Maringá (PR), Piracicaba (SP), Porto Alegre (RS), Rio Claro (SP), Santo André (SP), São Paulo (SP).

A escolha das duas regiões se justifica pelo fato das primeiras experiências de Orçamento Participativo terem surgido e se consolidado em seus municípios, desde o final dos anos 80 até os anos 2000. Após algumas décadas de sua implantação, é necessário examinar seus pressupostos metodológicos para entender quais são os avanços e/ou problemas resultantes desse projeto, que inclusive alcançou reconhecimento internacional ao participar do Habitat II³ e ser escolhido como uma das quarenta e duas melhores práticas de gestão urbana do mundo, apresentadas no evento e também ao ser selecionado pelo Programa de Gestão Urbana da ONU para a América Latina como uma das vinte e duas melhores práticas de gestão pública. Por conta de seu mérito internacional, o Orçamento Participativo se espalhou rapidamente por vários países da América e da Europa, resultando em experiências variadas de gestão do espaço público baseada na participação popular.

2 A participação no Brasil democrático

O fim do governo militar, em 1985, se configurou num momento de grande recessão, de modo que a transição política não gerou algo totalmente novo em termos econômicos. A passagem de um regime autoritário para um democrático favoreceu a instabilidade, mas também despertou a esperança de mudanças. Segundo Abranches (1988), o grande dilema institucional brasileiro reside em consolidar um governo que afirme sua legitimidade perante a pluralidade da sociedade e que, assim, possa intervir de forma satisfatória. A partir disso, ele observa que “[...] o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o presidencialismo imperial, organiza o Executivo com base em grandes coalizões” (ABRANCHES, 1988, p. 21). A tradição imperial do Brasil deixou como herança para a sociedade uma tendência

² Composta pelos municípios de Vitória, Vila Velha, Cariacica, Serra e Viana.

³ Segunda Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos – Istambul, 1996.

a concentrar as atenções num personagem político e não numa conjuntura governamental. Desse modo, o poder é legitimado, principalmente, pelo carisma do representante e não, por exemplo, por adesão majoritária a um ideal partidário.

A Constituição de 1988, também conhecida como “Constituição Cidadã”, apesar dos problemas sociais, teve uma participação popular incomum na história do Brasil, além de ser a mais liberal e democrática que o país já teve. Por carregar as contradições resultantes da ditadura, seu texto ficou impreciso e com lacunas, reconhecendo uma série de direitos sociais sem consolidar a democracia, mantendo-a como um processo. Além disso, ela descentraliza o poder ao instituir o município como ente federativo, ou seja, ao dar-lhe mais autonomia na gestão administrativa e financeira. Entretanto,

As dificuldades para manter as taxas de crescimento, a crise fiscal do Estado, o processo inflacionário e a explosão das demandas reprimidas durante décadas vão contribuir para a emergência de uma sociedade civil que se afirma negando qualquer controle sobre os interesses privados por parte do Estado. Democracia, nesse caso, vai tornar-se sinônimo de recusa radical ao Estado, identificado com o autoritarismo e apontado como o principal responsável pelas mazelas do país (LAHUERTA, 2003, p. 245).

A repulsa da população em relação ao Estado⁴ e, ao mesmo tempo, seu desejo de mudança; a crise econômica e financeira, que gerava consequências nos diversos setores da sociedade; e os problemas que se enfrentava para instituir uma democracia num país que viveu sob um regime ditatorial nos vinte anos precedentes, são os fatores que compunham o cenário político brasileiro no final da década de oitenta. É nesse contexto, marcado por profundos dilemas, principalmente nacionais, que surgem os primeiros rumores do que se entende, nos dias atuais, por gestão participativa, numa época em que prevalece no mundo a ideologia neoliberal e o modo de produção capitalista.

Muitas prefeituras experimentam formas alternativas de envolvimento da população na formulação e execução de políticas públicas, sobretudo no que tange ao orçamento e às obras públicas. A parceria aqui se dá com associações de moradores e com organizações não governamentais. Essa aproximação não tem o vício do paternalismo e do clientelismo que mobiliza o cidadão. E o faz no nível local, onde a participação sempre foi mais frágil, apesar de ser aí que ela é realmente para a vida da maioria das pessoas (CARVALHO, 2001, p. 228).

A ideia de uma gestão de governo que dialogasse diretamente com a população, ouvindo mais diretamente suas necessidades, começou, segundo Silva (2005), em dois municípios: Lages, Santa Catarina, entre 1976 e 1982, e Boa Esperança, Espírito Santo, em 1971 e 1972, retornando entre 1977 e 1982. Ambos eram administrados pelo MDB (atual PMDB), ainda no período da Ditadura, embora esta se encaminhasse para sua etapa final. Esse partido, de acordo com Pires (2001), possui uma trajetória consolidada de lutas nacionais por cidadania e democracia

⁴ Ao mesmo tempo em que a população rejeita a dimensão estatal, a inversão na consolidação da sequência dos direitos civis, políticos e sociais reforçou a supremacia do Estado.

contra o Governo Militar desde os anos 70, realizando suas atividades nas várias prefeituras, controlando um planejamento participativo e fortalecendo sua causa junto à população, sem perder de vista o cenário nacional. Além disso, Gonçalves (2005) aponta que, em Vila Velha (Espírito Santo), em 1983, também já se discutia o orçamento público com a sociedade civil; em 1989 foi instituída na Lei Orgânica Municipal a obrigatoriedade de convocação de Assembleia Municipal para discussão das finanças locais.

Essas experiências promoveram um resgate da participação popular no processo decisório, além de bons resultados sociais com a recuperação econômica dos municípios. A ideia predominante era a de ruptura com a cultura política tradicional oligárquica, patrimonialista e burocrática, que marginalizava política e socialmente a população mais carente. Os exercícios nos referidos municípios também serviram como referenciais práticos, base para discussões sobre modelos participativos no final da década de oitenta, junto com os organismos sociais ressurgidos com o processo de redemocratização. As discussões decorrentes contribuíram para a implementação do Orçamento Participativo em Porto Alegre a partir de 1989.

É necessário analisar essas primeiras tentativas de gestão participativa como um avanço em relação ao que o país havia vivenciado até então, principalmente dentro do regime ditatorial. O Estado sempre predominou sobre a sociedade civil, dificultando a construção da cidadania e a participação popular autônoma. Desse modo, não havia uma organização sistemática por parte da população ou do governo que visasse consolidar um mecanismo de diálogo entre ambas as partes, mas apenas uma primeira tentativa de aproximação promovida por um partido que não era favorável ao tipo de poder repressivo que imperava na época, levando em conta a fragmentação da sociedade brasileira a partir de políticas locais para aproximar-se da população.

O PT, partido que consolidou a experiência do Orçamento Participativo no Brasil, começando sua luta nos anos 80, via a participação como uma reivindicação de origem e não só como uma frente de luta institucional. Diferente do PMDB, não era um partido nacional ao começar as experiências participativas; conquistou sua fama pouco a pouco, conforme ganhava prefeituras e cargos legislativos, mas num contexto em que já não se tratava mais de derrubar a ditadura e sim de buscar o interesse popular.

Segundo Sánchez (2004), a trajetória do Orçamento Participativo pode ser dividida em três fases principais: experiências, entre 1989 e 1997; massificação brasileira, entre 1997 e 2000; expansão para fora do Brasil; e diversificação, de 2000 até os dias atuais. A primeira tentativa de implantação do Orçamento Participativo do PT ocorreu no município de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, quando o partido assumiu a prefeitura no ano de 1989. Esse foi o grande marco de um modelo de gestão política que se espalharia pelo Brasil e pelo mundo ao longo de vinte anos, tornando-se referência em eventos internacionais para a administração local, dado o sucesso da prática na gestão local.

Diante de todas as experiências de Orçamento Participativo em diferentes municípios, o presente trabalho classifica o caso de Porto Alegre como um modelo ideal⁵ por ter sido o

⁵ A experiência de Porto Alegre é compreendida como um tipo ideal, nos termos weberianos, pois se tornou um referencial a ser seguido, de acordo com pesquisadores e políticos, de modo que não são ressaltados os problemas vivenciados na sua implementação, mas apenas o êxito da prática, que acaba por se tornar um conceito acima da realidade.

primeiro, o mais bem-sucedido e o mais copiado por outros governos que desejaram colocar uma gestão participativa em seu município.

O orçamento participativo promovido pela prefeitura de Porto Alegre é uma forma de administração pública que procura romper com a tradição autoritária e patrimonialista das políticas públicas, recorrendo à participação direta da população em diferentes fases da preparação e da implementação orçamentária, com uma preocupação especial pela definição de prioridades para a distribuição dos recursos de investimento. O orçamento participativo e o seu enquadramento institucional não têm reconhecimento jurídico formal (SANTOS, 2002, p. 466).

A eleição do Partido dos Trabalhadores (PT) para a prefeitura de Porto Alegre, em 1988, trouxe a proposta de uma nova gestão, que transcenderia a democracia representativa, sanando suas debilidades: um diálogo inédito na região entre governo e conselhos populares sobre as demandas da população, que posteriormente receberia o nome de Orçamento Participativo. Segundo Fedozzi (2001), o Orçamento Participativo em Porto Alegre favorece a cidadania no Brasil por apontar para uma nova forma institucional com características de poder impessoais, objetivas e racionais, que podem substituir as antigas práticas patrimonialistas na gestão pública por meio da consulta à população no âmbito administrativo, ao longo das fases de elaboração e execução orçamentárias.

No início da experiência, de acordo com Genro e Souza (1997), a população mais pobre queria ver todas as suas necessidades serem efetivadas ao mesmo tempo. A impossibilidade de tal façanha gerou decepção e queda na participação, pois a prefeitura precisou fazer uma reforma tributária para obter recursos e pagar dívidas. Embora a população tivesse certa tradição participativa, a frustração com os resultados poucos expressivos dos primeiros anos do Orçamento desmotivou a participação (FEDOZZI, 2001). Somente quando a população começou a ver obras prontas é que o projeto passou a ser visto como algo realmente eficiente.

Embora Genro e Souza (1997)⁶ afirmem a existência de dificuldades para consolidar o mecanismo de discussão orçamentária, Silva (2005) coloca que o sucesso do Orçamento se deve ao fato de sua existência ter emanado de certa pressão social para participar das decisões do governo e ao contexto nacional de redemocratização. “Contudo, apesar de diferentes atores demonstrarem, em maior ou menor grau, interesse pela questão orçamentária municipal, a força determinante para o surgimento do orçamento participativo de Porto Alegre foram os dirigentes municipais eleitos em 1989” (GUGLIANO, 2004, p. 62). Segundo Fedozzi (2001), que realizou uma pesquisa sobre o Orçamento Participativo de Porto Alegre em 1995, mais de 75% dos participantes entrevistados declarou participar de alguma entidade ou associação, o que demonstra uma sociedade civil previamente organizada e interessada por questões públicas.

Os fatores mencionados fizeram a diferença no processo e transformaram Porto Alegre num referencial a ser seguido. A vontade política e o nível de organização social alcançado em Porto Alegre favoreceram o êxito da experiência pioneira de participação popular no processo

⁶ Tarso Genro governou o município de Porto Alegre entre 1993 e 1996, dando continuidade ao projeto do Orçamento Participativo iniciado por Olívio Dutra em 1989.

público de tomada de decisões. Isso significa que a população já possuía interesse pelas diretrizes políticas no âmbito local, fator que pressionou o governo a ouvir suas demandas e prestar contas dos investimentos e dos gastos. O prefeito eleito, por sua vez, demonstrou disposição em dialogar com a sociedade, por pertencer a um partido cuja trajetória se construiu em meio às lutas da classe trabalhadora, reivindicando mais atenção por parte do poder instituído. Porém, ao copiar a experiência em outros municípios, não se levou em conta a conjuntura local, de modo que não foi possível obter o mesmo sucesso em muitos deles. As peculiaridades de Porto Alegre não constituem uma realidade genérica no Brasil, portanto, sua experiência não deve ser simplesmente implantada em qualquer contexto social, político e econômico.

3 Conceituando o orçamento participativo

O orçamento público no Brasil é composto por quatro fases principais, que devem ser seguidas nos âmbitos federal, estadual e municipal: elaboração, realizada pelo Executivo; discussão, votação e aprovação, que competem ao Legislativo; execução, de responsabilidade do Executivo; e controle, feito pelo Executivo, Legislativo e Tribunal de Contas (FEDOZZI, 2001; PIRES, 2001). Assim também ocorre com o Orçamento Participativo, cujo único diferencial no processo financeiro é a discussão popular organizada sobre os investimentos que devem ser implementados.

Avritzer (2002) classifica o Orçamento Participativo no Brasil como uma exceção prática em relação à teoria hegemônica da democracia e como uma importante inovação na gestão local da política com base na deliberação. É considerado um mecanismo de aprofundamento da democracia participativa, em complemento à representatividade, partindo do pressuposto de que todos são capacitados a decidir sobre todas as questões. Nogueira (2001) aponta três tipos de política, que devem combinar-se num governo: a política dos cidadãos, que busca o bem comum; a política dos técnicos, que hipervaloriza a gestão e a administração; e a política dos políticos, que visa à busca pelo poder. O Orçamento Participativo tira um pouco do foco a dimensão técnica da política ao afirmar que qualquer pessoa é capacitada a resolver problemas que exigem conhecimentos técnicos, embora seus organizadores convidem membros de diversos órgãos públicos para explicarem certos procedimentos aos participantes.

O Orçamento Participativo tem como objetivo central debater o orçamento público, antes elaborado pelo prefeito e discutido na Câmara dos Vereadores, com os habitantes do município, visando conhecer e atender suas principais demandas materiais e de serviços e distribuir de forma mais adequada os investimentos. Promove-se o estímulo à gestão conjunta de recursos públicos, principalmente por meio da divisão do município em regiões por critérios físicos e temáticos e da realização de plenárias deliberativas, em que o voto é individual. Fedozzi (2001) aponta três princípios básicos do Orçamento Participativo: é composto por regras universais de participação em instâncias institucionais regulares; utiliza um método objetivo na definição de recursos; constitui um processo descentralizado, por meio da divisão do município em regiões a partir de critérios socioespaciais.

O orçamento participativo é uma política participativa em nível local que responde a demandas dos setores desfavorecidos por uma distribuição mais justa dos bens públicos nas cidades brasileiras. Ele inclui atores sociais, membros de associações de bairro e cidadãos comuns em um processo de negociação e deliberação dividido em duas etapas: uma primeira etapa na qual a participação dos interessados é direta e uma segunda etapa na qual a participação ocorre através da constituição de delegados (AVRITZER, 2002, p. 576).

Pires (2001) estabelece algumas regras gerais que devem ser respeitadas na implementação do Orçamento, para que seu funcionamento ocorra de modo satisfatório. O primeiro diz respeito à necessidade de educação política, enfatizando o caráter pedagógico do processo. O segundo se remete à autonomia dos movimentos sociais e associações, que não devem ser cooptados pelo poder público no processo participativo. O terceiro afirma a necessidade da cogestão, numa parceria decisória entre cidadãos e governo. O quarto trata sobre a substituição das reivindicações por prioridades. O quinto discorre sobre a organização e a mobilização como forma de disputa de recursos. Por fim, o sexto se refere à transparência e aos limites das decisões, de modo que o orçamento deve ser discutido com calma, para que seja possível formar a população. Esses princípios compõem um tipo ideal do Orçamento Participativo, uma conceituação inspirada na experiência de Porto Alegre, mas que não se concretizou da mesma forma em outros municípios principalmente por causa da realidade local vivenciada por eles, muitas vezes ignorada na implantação do Orçamento Participativo.

Sua estrutura é constituída, de modo geral, por duas instâncias deliberativas, alternadas ao longo do processo de acordo com as etapas definidas pelo regimento interno local. A primeira instância, de caráter mais participativo, é aberta a toda a população, cuja presença não é obrigatória, ocorrendo de acordo com o interesse de cada indivíduo no processo. O município é dividido em regiões, de acordo com seu território, para que as reuniões ocorram em cada uma delas. A população é ouvida por representantes de diversos órgãos públicos e do poder Executivo, expondo livremente suas demandas e reclamações e elegendo as prioridades locais. Também cabe à população escolher delegados e conselheiros para representá-la ao longo do processo. A segunda instância, de caráter mais deliberativo, é composta pelos representantes eleitos, que passam a discutir sobre quais demandas devem compor o orçamento do governo. A partir disso, é elaborada a proposta orçamentária, geralmente por um membro do Executivo, que é revista pelos conselheiros e encaminhada para a Câmara Legislativa. Os vereadores devem analisá-la e, se necessário, fazer alterações. Após aprovada a peça orçamentária, a implementação dos investimentos deve ser fiscalizada pelos conselheiros.

É importante ressaltar que a população somente participa com sua opinião e seu voto de maneira direta apenas nas primeiras reuniões, em que, além de colocar suas prioridades orçamentárias locais, deve eleger seus representantes para uma instância maior do processo. No município de Araraquara,⁷ por exemplo, existe a eleição de delegados nas Plenárias Regionais e Temáticas e, posteriormente, uma eleição fechada entre esses delegados para o Conselho do

⁷ O município importou o modelo de gestão participativa de Porto Alegre, cuja realidade social e histórica era diferente.

Orçamento Participativo, cuja função é deliberar sobre a alocação da peça orçamentária para cada prioridade estabelecida, elaborando o Plano de Investimentos que será encaminhado à Câmara dos Vereadores.

As experiências participativas no Brasil [...] apontam para um movimento de renovação e de reacomodação destes instrumentos de ação política no interior das práticas institucionais da sociedade brasileira, indicando que, muito menos do que oposição, estes instrumentos estabelecem combinações e articulações que desenham um processo de concomitante inovação e reprodução das práticas e orientações político-institucionais. Apontam, sobretudo, para o fato de que a participação não substitui, mas reconfigura a representação, constituindo-se a participação em chave da boa representação (LÜCHMANN, 2007, p. 167).

Portanto, o que ocorre, na verdade, não é uma democracia puramente direta, mas uma conscientização maior da população em relação às questões financeiras e do governo sobre as demandas sociais de infraestrutura, bem como a escolha de novos representantes para deliberar sobre os problemas populares. Assim, “[...] está descartada qualquer perspectiva analítica que associe o Orçamento Participativo à noção de democracia direta. A hipótese adotada foi a de que tal experimento representa uma modalidade específica de democracia participativa [...]” (GOULART, 2006, p. 54).

O Orçamento Participativo se caracteriza, principalmente, por abrir um espaço de participação política aos cidadãos de um modo geral, que podem ser eleitos como representantes populares desde que já não ocupem cargos públicos. No entanto, ele não se constitui como uma tipologia única de democracia participativa, sofrendo algumas variações de acordo com as condições sociopolíticas do município. Wampler (2007b) conceitua, a partir de sua análise de oito experiências brasileiras de Orçamento Participativo, quatro tipos de democracia participativa, sintetizados a seguir.

Democracia participativa institucionalizada: caracterizada pela cooperação entre governo e sociedade civil, cujos exemplos principais são Porto Alegre e Ipatinga. Segundo o autor, o sucesso das experiências se deve à cooperação entre governo, organizações da sociedade civil e cidadãos no projeto. Os integrantes reconhecem que os conflitos têm um limite por saberem que o projeto maior do Orçamento deve prevalecer sobre as disputas. Portanto, os indivíduos envolvidos não são clientes do Estado, o que permite um aprofundamento da democracia. Em Porto Alegre, segundo o autor, os cidadãos não eram apenas indivíduos tentando serem ouvidos pelo governo, mas cidadãos cientes dos seus direitos que forçavam o governo a cumprir as regras da estrutura institucionalizada do Orçamento Participativo e as demandas escolhidas.

Democracia participativa “castrada”: os cidadãos não estão preparados para utilizar o mecanismo do Orçamento Participativo para pressionar o governo, e este, por sua vez, não delega autoridade aos cidadãos. Os exemplos citados por Wampler (2007b) são Blumenau e Rio Claro. A falta de tradição da população de pressionar o governo por meio de mecanismos como o Orçamento Participativo prejudicou a consolidação de uma efetiva participação popular. Além disso, as organizações da sociedade civil eram aliadas ao governo, de modo que elas não

se engajariam para constrangê-lo. Os cidadãos não eram ativos, não expandindo seu espaço político no Estado, que não abriu espaço aos cidadãos. Assim, o Orçamento Participativo não delegou autoridade aos cidadãos.

Democracia participativa cooptada: nesse caso, o governo impõe suas agendas à sociedade civil, sem realmente efetivar suas demandas. O autor cita as situações de Santo André e São Paulo⁸ para explicar esse modelo. O poder instituído induz os cidadãos, por meio da delegação de autoridade parcial, a aprovar sua agenda política. Ele não se sentia pressionado, de modo que não havia autoridade adicional delegada à população. O Orçamento se tornou, portanto, um meio de legitimação das agendas políticas do governo, ou seja, um instrumento de cooptação que não encontrou barreiras numa sociedade civil fraca, indisposta a se engajar em demonstrações públicas contra o governo.

Democracia participativa informal e disputada: para Wampler (2007b), esse caso é o mais contraditório. O governo atende demandas para minimizar as manifestações públicas, porém sem aderir às regras do Orçamento Participativo. Um exemplo é Belo Horizonte, em que a sociedade civil reivindicava mais recursos e maior delegação de autoridade para si, recebendo do poder político apenas uma resposta às demandas quando as reclamações atingiam uma dimensão maior. O governo não aderiu às regras do mecanismo que ele próprio iniciou, com a situação mais paradoxal dentre as pesquisadas pelo autor.

A partir dos modelos apresentados com base em experiências reais, é possível notar que os municípios mais bem-sucedidos na implantação do Orçamento Participativo foram aqueles cuja sociedade civil já se apresentava minimamente organizada e com certo nível de consciência política, compreendendo a importância da participação no debate público, e cujo governo se mostrou favorável a abrir um espaço de diálogo com os cidadãos.

Dentre os diferentes tipos de participação apresentados, é reconhecida a prevalência do Estado na consolidação do processo. Em Belo Horizonte, por exemplo, o Orçamento Participativo não se consolidava, mesmo com a pressão popular, pois o governo local não demonstrava interesse em realizar uma maior abertura democrática. Moynihan (2007) elabora uma tipologia de participação dos cidadãos, que se divide em três tipos de decisões: pseudodecisões, em que a participação é apenas simbólica; decisões parciais, em que os cidadãos possuem influência limitada; decisões completas, em que os participantes exercem forte influência no processo decisório. O autor ressalta que, nos três tipos de participação, o governo toma as decisões, sendo

⁸ Avritzer (2008, p. 52) também aponta essa questão da cooptação por parte do governo no Orçamento Participativo do município de São Paulo: “Os programas sociais mais importantes da prefeitura tiveram recursos muito superiores ao OP [Orçamento Participativo] e não tiveram qualquer componente participativo. Já o OP [Orçamento Participativo] funcionou adequadamente e com poucos recursos apenas em regiões que já tinham tradição de participação. [...] Podemos observar que a capacidade de implementar políticas participativas é bastante baixa nos casos de OP [Orçamento Participativo], nos quais falta a vontade política do governante. Ademais, ainda em São Paulo, a sociedade civil não chegou a ser forte o suficiente para transformar o OP [Orçamento Participativo] na principal política distributiva na cidade” (WAMPLER, 2004). Explica que, na fase inicial do Orçamento Participativo, as áreas de políticas públicas abertas à discussão foram limitadas, pois “o governo precisava agir rapidamente” na administração de São Paulo e colocar os delegados do Orçamento Participativo para selecionar projetos cuja implementação fosse de curto prazo, pois “[...] os indivíduos continuarão a participar e a incentivar seus vizinhos, amigos e familiares a participar se for possível perceberem benefícios diretos alcançados por meio de sua participação” (WAMPLER, 2004, p. 404).

preeminente perante a sociedade civil. De acordo com ele, o governo determina grande parte do processo de participação pública:

Government administrators, even when mandated to implement participation, have a great degree of control over how participatory activities are structured and the impact of the input collected from participation (MOYNIHAN, 2007, p. 78).

Administrators have substantial power in determining how much influence to share (the level of participation) and which groups or individual citizens to involve (the range of participation) (MOYNIHAN, 2007, p. 79).

O sucesso de Porto Alegre e de Ipatinga se deve à preeminência de cidadãos politicamente ativos, organizados o suficiente para reivindicar suas demandas junto ao Estado, e de um governo disposto a conceder-lhes “voz e voto” na política, fato que não ocorreu em outros municípios. Nos casos de Blumenau e Rio Claro, o governo abriu o espaço para discussão orçamentária, porém, a população não possuía interesse pelas questões políticas, o que não abriu um espaço efetivo de diálogo e deliberação. Já nos municípios de São Paulo, Santo André e Belo Horizonte é possível notar o protagonismo do Executivo nas decisões orçamentárias, subjugando a população à sua própria vontade política. Esta, por sua vez, ainda que possua certo ímpeto participativo, não é capaz de reivindicar seu verdadeiro espaço na discussão orçamentária. Portanto, a concessão de espaço deliberativo por parte do governo não é suficiente, pois, de acordo com Wampler (2007b, p. 264), *“rights cannot be firmly rooted in a polity if government officials ‘give’ these rights to citizens. Citizens cannot act as clients of government officials if they wish to secure additional social rights through PB [Participatory Budgeting]”*.

Segundo Fedozzi (2001), a inexistência de garantias legais para o Orçamento Participativo no município pode gerar uma dependência do partido que o implantou, o que ele chama de “clientelismo partidário de massa”, ou dos governos da ocasião, resultando num “neopatrimonialismo”. O autor também aponta que em Porto Alegre houve resistências do Executivo e de parcelas do Legislativo quanto à regulamentação legal do Orçamento, fato que pode levar à interpretação de que o partido ou os candidatos queriam utilizá-lo em campanha eleitoral e que, por isso, não seria interessante legalizá-lo. O argumento utilizado por esses políticos é a possibilidade de cooptação da população por parte do Estado; todavia, não legitimá-lo legalmente deixa-o à mercê da cooptação partidária.

Uma vez radicalizada, a noção de que conquistas populares não devam se transformar em lei conduz à conclusão de que toda e qualquer prática de inspiração participativa e democrática deva permanecer restrita ao plano das relações sociopolíticas, sem correspondência no estatuto jurídico-legal. Esse raciocínio aparta a História e o Direito, recusa a noção de que a luta social gera direitos e contrapõe-se a ela: ainda que involuntariamente, não reconhece no *demos* a fonte suprema da soberania, pois passa ao largo do princípio de sua capacidade de restringir o exercício do poder (GOULART, 2006, p. 63).

É preciso ressaltar que a legalização do Orçamento Participativo não é o bastante para consolidá-lo como um efetivo canal de discussão política com a sociedade civil. Em Vila Velha (ES), onde a participação popular na discussão orçamentária é institucionalizada, de acordo com Gonçalves (2005), houve uma banalização do conceito de participação, problemas para aplicação de recursos e crise dos movimentos populares, fatores que enfraqueceram o mecanismo deliberativo. Isso mostra que não é a institucionalização o principal fator determinante do êxito dos canais de participação popular, mas sim a consciência política da sociedade civil, sua vontade de debater questões públicas.

Segundo Agatte (2003), o Orçamento Participativo é um processo em construção e não um modelo acabado, que simboliza um espaço de diálogo permanente da democracia além de contribuir para a transparência na administração pública, distribuindo melhor a renda e evitando a corrupção, e que democratiza as relações entre as pessoas e o poder público, fazendo com que ambos ajudem o município a progredir. Entretanto, o Orçamento se foca em questões orçamentárias, problemas de ordem material, que envolvem recursos financeiros e que, além disso, devem se configurar no âmbito municipal, pois esse é o seu objetivo. Não promove uma discussão estrutural dos problemas sociais, o que evocaria posicionamento político. Mesmo as plenárias temáticas⁹ visam alocar verbas para seus projetos, sendo poucas as que visam um debate público sobre um tema social. O resultado disso, segundo a própria autora, ao analisar Araraquara, é uma queda na participação quando as pessoas não veem resultados e um pequeno aumento quando estes começam a aparecer, mas sem a mesma euforia da primeira divulgação. A participação também cai após a entrega das obras, porque a maioria das pessoas fica satisfeita com o que foi conquistado.

Brandão (2005) também percebe esse problema ao analisar o orçamento participativo em Maringá no período entre 1999 e 2004, mas vê a questão da qualidade da participação a partir do interesse dos participantes e não da natureza do processo:

Não há, nos participantes em geral, uma preocupação sobre as necessidades mais abrangentes: o foco concentra-se no alcance de conquistas locais, com pouca discussão sobre necessidades permanentes dos municípios. O reducionismo do debate caracteriza o que entendemos ser um limite do processo de participação. O risco constante é de a participação deixar de ser prioritária para os participantes, quando seus interesses imediatos são atendidos, em detrimento dos interesses do conjunto das localidades municipais (BRANDÃO, 2005, p. 48).

A população não demonstrou interesse por problemas mais abrangentes porque o Orçamento Participativo de Maringá, assim como o de Araraquara, não abre para discussão nem com os conselheiros, sobre determinados componentes das finanças públicas, como, por exemplo, salários dos servidores e cargos de confiança. Isso limita o processo participativo e condiciona as pessoas a pensarem somente em obras muito locais, que dizem respeito apenas à

⁹ *** Em Araraquara havia as seguintes Plenárias Temáticas do Orçamento Participativo: Mulheres, Pessoas com Deficiência, Idosos, Juventude, Afrodescendentes e Temática da Cidade.

sua vizinhança, tornando-se mais difícil adquirir uma “visão de conjunto” (PIRES, 2001). Em Piracicaba, Goulart (2006, p. 59-60) também aponta esse problema:

Sobre o *quantum* objeto de deliberação compartilhada, não resta dúvida que representava geralmente cerca de 10-15% do orçamento municipal, não estando efetivamente em discussão a fatia restante. Em outras palavras, as ‘prioridades’ de governo, o montante destinado à folha de pagamentos e o volume de recursos consumidos pela manutenção da estrutura operacional – cuja soma totalizava, em média, 85-90% das receitas – não eram passíveis de participação e de ‘deliberação’ além do governo.

Em Porto Alegre, de acordo com Fedozzi (2001), os representantes comunitários demandam por discussão e controle sobre o conjunto das dotações do orçamento, percebendo que a deliberação ocorre apenas sobre uma parcela das finanças públicas, aquela que o Executivo deseja partilhar com a população. Todavia, a sociedade, de um modo geral, também se interessa em ver resultados:

Se diminuir significativamente a percentagem de demandas atendidas, podemos muito bem assistir a uma perda de interesse na participação, como, de fato, aconteceu nos primeiros anos do orçamento participativo [em Porto Alegre] (SANTOS, 2002, p. 532).

Segundo Brandão (2005), o Orçamento não transforma nem permite ampla participação popular se estiver voltado para demandas imediatas e localizadas. Contudo, é necessário enfatizar que isso não depende apenas da vontade popular, mas da estrutura do mecanismo, que é planejada pelo poder Executivo municipal. Nesse sentido, é pertinente questionar a afirmação de Pires (2001), que expõe que o Orçamento consiste numa cogestão do município – governo e população se articulando e tomando decisões políticas. Nos municípios em que não há uma cultura política participativa mais enraizada, as pessoas acabam se contentando com obras e não frequentam mais as reuniões por já terem conseguido o que queriam. Isso esvazia de sentido o espaço aberto para debate político direto com o governo e não altera o pensamento social. Sobretudo, é importante lembrar que “[...] se não houver vontade política, não é possível implantar o Orçamento Participativo e democratizar o poder” (BRANDÃO, 2003, p. 80).

A legitimidade da participação, segundo Brandão (2005), depende da conscientização de sua importância, bem como de espaços e regras para o seu exercício; se não for acompanhada de conscientização e formação crítica, perde seu sentido. Em Maringá, os entrevistados pelo autor (conselheiros e representantes do poder público) alegaram que não houve uma formação política para os participantes, algo que deveria começar nos movimentos sociais e associações por ser um pressuposto à participação. Portanto, não há como afirmar que o Orçamento Participativo responde à crise da política se as pessoas tendem a se concentrar nas suas próprias necessidades, sem refletir sobre os problemas da coletividade. Nesse sentido, ao promover discussões muito descentralizadas, ele aprofunda uma visão individualista da política na sociedade quando esta já não possui interesse político por questões públicas.

O caso de Araraquara conduz a uma questão importante: a importação de modelos do Orçamento Participativo, principalmente o de Porto Alegre, em realidades que não vivenciam os mesmos dilemas. Assim, ao se tornar uma bandeira política do PT, ele tem sido implantado na maioria dos municípios, muitas vezes sem considerar as peculiaridades do local (AGATTE, 2003). Brandão (2005) também aponta esse problema em Maringá, onde o Orçamento foi instalado de forma vertical, sem a realização de discussões com a população, que só tomou conhecimento do processo por meio de divulgação, quando a implantação do mecanismo já estava definida pelo Executivo, ocupado naquele momento (2001) pelo PT. Conforme aponta Wampler (2007a, p. 22):

There is broad variation in how participatory budgeting programs function, which means that the effects of participatory budgeting on accountability, the decentralization of decision – making authority, and empowerment are conditioned by the local social, political and economic environment.

Se o funcionamento do Orçamento Participativo está condicionado à conjuntura local, o modelo de Porto Alegre não pode ser simplesmente copiado em qualquer município. Isso pode provocar o que Fedozzi (2001) chama de “artificialismo das leis”: o governo implanta métodos e regras de maneira arbitrária, sem analisar previamente a realidade local nem consultar a população. Ao analisar o caso de Barra Mansa (RJ), Neves (2007, p. 217) faz a seguinte afirmação:

Embora a marca da ‘participação popular’ do PT venha surgindo, ao longo dos últimos anos, como novo modo de exercer a política, os obstáculos à construção da democracia presente na cultura política local evidenciam a necessidade de cuidado ao se reproduzir o modelo de Porto Alegre em municípios com diferentes tradições na cultura política. Como é sabido, o OP [Orçamento Participativo] em Porto Alegre propiciou o processo de democratização do Estado ao introduzir mecanismos deliberativos de alocação das decisões sobre os recursos públicos na cidade e alterando substancialmente as formas tradicionais da cultura política. No entanto, não é regra que outros municípios, ao implementarem o OP [Orçamento Participativo], tenham conseguido amenizar esse impacto sobre a cultura política dominante com traços já bem conhecidos na sociedade brasileira: fisiologismo, clientelismo, nepotismo e corrupção.

Pires (2001) aponta alguns fatores que devem ser analisados para o desenvolvimento de um mecanismo de participação: geografia e forma de ocupação do município; natureza dos principais problemas; história política e econômica; objetivo, vontade política e preparo do governo; recursos materiais disponíveis; conjuntura local no momento. A observação de tais aspectos contribui para o êxito no diálogo entre governo e cidadãos.

O surgimento do orçamento participativo está relacionado a condições muito particulares da cidade de Porto Alegre, tais como a existência de uma forte tradição de organização da sociedade civil, em particular dos movimentos comunitários ainda nos anos cinquenta do século XX (AVRITZER, 2008, p. 47).

Outro ponto ressaltado por Brandão (2005), que prejudicou a continuidade do mecanismo, é a falta de compromisso do governo em cumprir as demandas priorizadas ao longo do processo decisório, principalmente por deficiências financeiras. O modelo de Porto Alegre foi copiado e implantado sem que se levasse em conta sequer as finanças públicas do município de Maringá. O êxito da experiência de Porto Alegre se deve à existência de instituições democráticas da sociedade civil, por exemplo, associações de moradores atuantes, mas também à boa vontade de uma administração popular que percebeu a necessidade de uma reestruturação fiscal para efetivação das demandas elencadas.

O caso de Maringá, assim como o de Araraquara, apontou certo enfraquecimento nos movimentos sociais e associações de moradores, que passaram a não participar do Orçamento e a não se manifestar politicamente. Santos (2002) também aponta que, até mesmo em Porto Alegre, a importância dada à participação no Orçamento reduziu a participação em outras formas de organização comunitária. Isso torna o Orçamento um fator de enfraquecimento de organizações populares, muitas vezes já consolidadas, centralizando as reivindicações e mantendo a sociedade civil sob o controle majoritário do governo, atitude que se remete mais ao paternalismo do que à democracia. Conforme aponta Sánchez (2004, p. 340),

[...] cuando los gobiernos dialogan sólo con los representantes de la ciudadanía organizada, las personas que conforman esos movimientos tienden a tornarse en profesionales apropiándose de la participación de base y perpetuándose como representantes.

As organizações da sociedade civil se formam em torno de um ideal e de determinadas necessidades, reivindicando de maneira informal seus interesses frente ao poder instituído. Condicionar tais associações e movimentos sociais ao processo de diálogo e deliberação institucionalizado faz com que elas percam o sentido de sua existência e de sua estruturação, visto que todas as demandas devem ser colocadas ao longo das reuniões do Orçamento Participativo. A sociedade perde, desse modo, parcela de sua autonomia para realizar manifestações de organização própria, o que enfraquece a eminência de iniciativas que demonstrariam a existência de consciência política na população.

Moura (2007) analisou os casos de dois municípios de Santa Catarina, Blumenau e Chapecó, para analisar o compromisso governamental em relação ao Orçamento Participativo. Dois pontos prejudicaram a experiência em Blumenau: a falta de compromisso do governo nas reuniões e na realização das demandas alocadas e a diminuição substantiva da capacidade de investimento para as obras escolhidas pela população. Quando o PFL assumiu o governo de Blumenau, ele deixou de existir sem que a população não se importasse muito com isso, de modo que ela não reconhecia o mecanismo como um espaço democrático de deliberação popular e como necessário à administração política municipal. Em Chapecó houve relativa unidade do governo em termos de comprometimento e envolvimento com o processo do Orçamento Participativo. Houve a participação das Secretarias Municipais nas atividades, para atendimento das demandas populares. Outro diferencial foi o compromisso com a prestação de contas à população, instrumento usado quando as assembleias diminuía. A maior parte das demandas

escolhidas foi executada, dando credibilidade ao processo.

Em primeiro lugar, podemos observar que o OP [Orçamento Participativo] é o desenho participativo mais democratizante, devido à sua capacidade de alterar a relação entre o Estado e a sociedade, incluindo a população na deliberação sobre prioridades orçamentárias. Mas foi possível observar também que o OP [Orçamento Participativo] é o desenho participativo mais vulnerável à vontade da sociedade política (AVRITZER, 2008, p. 60).

O êxito de uma cogestão depende tanto da vontade e da consciência popular como dos esforços da administração. A possibilidade de mudança na cultura política da sociedade não é intrínseca ao Orçamento Participativo, mas um pressuposto para seu bom funcionamento. De acordo com Avritzer (2002, p. 586), “[...] a participação varia com base em dois elementos: a tradição associativa prévia e a percepção pela população da eficácia do processo”. Se não há mudança na consciência política dos cidadãos, o Orçamento permanece como mais um mecanismo esvaziado de sentido, a que as pessoas recorrem apenas por interesse momentâneo. Ele, por si só, é insuficiente para incentivar uma participação mais efetiva. Além disso, se o governo instituído não abre espaço para um diálogo com a população, dificilmente este se consolida.

Wampler (2007a) levanta adequadamente os principais limites do Orçamento Participativo, em cinco pontos, de caráter mais geral,¹⁰ sintetizados a seguir: 1. Foco em trabalhos públicos específicos: isso torna a participação usual, pois quando essas demandas são atendidas as pessoas param de participar; 2. Dependência do prefeito: o processo se concentra todo nas mãos do Executivo, que pode manipular a participação e os recursos de acordo com seus interesses numa nova forma de clientelismo; 3. Foco em projetos de curto prazo: há uma grande dificuldade em desenvolver políticas de longo prazo, pois os cidadãos se interessam mais por resultados imediatos; 4. Ênfase em demandas locais e políticas públicas locais: isso sufoca discussões mais gerais, que também são importantes e necessárias; 5. Perigo de manipulação do governo: o Executivo, por centralizar o processo em suas decisões, pode querer efetuar sua própria agenda política de forma sutil, utilizando-se do mecanismo de participação popular.

A partir desses pontos levantados é possível notar que a vontade política do poder instituído em realmente partilhar sua soberania e o interesse da sociedade civil pelas questões políticas é fundamental para dar início a uma experiência de Orçamento Participativo. Segundo Fedozzi (2001), o aprofundamento democrático depende de três fatores principais: da consolidação de regras universais, objetivas e impessoais na execução do Orçamento Participativo; do nível de institucionalização da participação popular perante o sistema político; e do grau de organização e da capacidade de ação autônoma dos atores populares. Já Fölscher (2007) coloca que o sucesso de iniciativas participativas depende do tipo de sistema político, da legitimação do governo e das atitudes do poder instituído, visto que o cidadão precisa ter acesso às informações para participar, o que exige um mínimo de transparência política; mas também aponta a responsabilidade da

¹⁰Ou seja, o autor não se concentrou numa experiência específica do Orçamento Participativo para levantar tais problemas, mas realizou uma análise mais conjuntural e conceitual sobre o processo.

população no processo: *“Civil society capacity is also required for successful citizen participation in local resource allocation decisions”* (p. 253).

A consequência de uma participação pouco aprofundada, no sentido de não fomentar a consciência política nos envolvidos, é o seu caráter momentâneo, visto que, quando as demandas são atendidas, perde-se o sentido de frequentar as reuniões e se esvazia o espaço público deliberativo sem promover alguma mudança profunda na relação entre Estado e sociedade civil.

Decerto, uma ‘soberania popular’ assim processada não poderá operar também sem a retaguarda de uma cultura política que lhe venha em apoio, sem as maneiras de pensar de uma população habituada à política: não há formação racional de vontade política sem o auxílio de um mundo da vida racionalizado (HABERMAS, 1990, p. 111).

O Rio Grande do Sul é um bom exemplo para a afirmação de Habermas (1990). Além da experiência municipal, o estado desenvolveu, entre 1999 e 2002, no governo de Olívio Dutra (Frente Popular – PT), um mecanismo de participação que envolvia discussão orçamentária entre o governador e a sociedade civil, numa ampliação das vivências locais do Orçamento Participativo. Foram implantados fóruns do Orçamento Participativo em todo o estado, fato que gerou conflitos com o Poder Legislativo, representado pelos deputados estaduais. A oposição expressiva entendia a iniciativa como um meio de legitimação dos projetos do governo junto à população, ignorando totalmente a democracia representativa usual institucionalizada. Para pressionar o Executivo, os deputados opositores passaram a exigir a regulamentação do Orçamento Participativo do estado por lei, uma antiga reivindicação nos municípios que evitaria a utilização do mecanismo para fins eleitorais. Este, por sua vez, recusou a proposta, levando os membros do Legislativo a desenvolver uma versão própria do Orçamento Participativo, ou seja, um novo canal de discussão popular chamado Fórum Democrático, que promovia caravanas populares em todo o estado, a fim de dialogar com a população sobre os investimentos a serem feitos. Desenvolveu-se uma “onda participativa” no estado, sendo esta uma consequência da tradição associativa da sociedade civil (FARIA, 2000). A partir disso, tanto o Executivo quanto o Legislativo buscavam respaldo popular para suas propostas, aprofundando o espaço de diálogo público e democrático entre representantes e representados. Contudo, essa experiência estruturou a oposição em bases mais sólidas, o que contribuiu para a derrota de Olívio Dutra em 2002 e para o fim da experiência de Orçamento Participativo estadual, visto que o novo governador implantou uma proposta mais indireta de discussão popular.

É importante ressaltar que a participação no Orçamento Participativo, conforme aponta Sánchez (2004), se restringe a uma pequena parcela da população total do município: muitas vezes não chega a cinco por cento. O Orçamento não se constitui, pela natureza de seu processo, como um instrumento que estimula a sociedade civil ter maior interesse por questões políticas. Se apenas uma pequena parte da população efetivamente delibera com o governo os investimentos a serem realizados no município, o Orçamento Participativo pode se tornar um fator de exclusão social, visto não representar nem a maioria dos cidadãos nem a totalidade de grupos existentes na realidade local. A ampliação da participação popular necessita de novas medidas educativas, que devem ser tanto prévias quanto concomitantes à discussão orçamentária.

4 Considerações finais

O presente trabalho se propôs a realizar um pequeno balanço sobre a trajetória política do Orçamento Participativo nas regiões Sul e Sudeste, visando analisar possíveis impactos sobre o desenvolvimento de uma consciência política na população. A contextualização da vida política brasileira foi essencial para compreensão do desenvolvimento do Orçamento Participativo no Brasil, bem como para entender alguns de seus principais dilemas, entre eles a preeminência do poder Executivo no processo e a crise do Poder Legislativo, também aprofundada no âmbito local. Também foi possível notar que a descentralização do poder promovida pelo Orçamento Participativo torna a administração pública mais voltada para problemas materiais, deixando de lado suas raízes estruturais. Por exemplo: não basta simplesmente construir creches sem discutir a formação e remuneração dos educadores; o mesmo vale para outros setores fundamentais à sociedade.

Não há como negar o Orçamento Participativo como um grande avanço no que tange ao processo de democratização vivenciado pelo Brasil nos últimos vinte anos. Apesar das possibilidades de permanência de práticas clientelistas e paternalistas por parte do Executivo e do Legislativo e do uso em campanhas eleitorais das obras deliberadas e efetivadas numa dada gestão, o mecanismo representa um canal de diálogo aberto entre líderes e liderados, que deve ser preservado e aprofundado em suas potencialidades. A discussão sobre investimentos é muito importante e traz benefícios, como a melhor distribuição da renda pública para regiões mais pobres em municípios que implantaram o Orçamento Participativo em seu programa de governo. Os cidadãos deixam parte de sua passividade e atuam de forma mais prática nas atividades do governo. Todavia, não é suficiente para uma participação política popular mais consciente. Nesse sentido, corre-se o risco de as pessoas frequentarem as reuniões do Orçamento apenas por interesse pessoal e/ou momentâneo, não por consciência política. As próprias tentativas de se aplicar o modelo de Porto Alegre em outros municípios, como Araraquara, mostram bem isso: a conjuntura social não é a mesma e, portanto, não se obtém os mesmos resultados positivos nem o mesmo número de participação.

O Orçamento Participativo se efetiva melhor em sociedades em que já existe uma cultura política participativa na sociedade civil, de modo que ele não é, por si só, produtor da mesma. Ele amplia a possibilidade de participação democrática ao abrir um espaço de diálogo entre governo e população, mas a qualidade de seu desenvolvimento depende de uma consciência política prévia à sua implantação e da forma como será estruturado numa dada conjuntura.

Referências

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. 1988. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

AGATTE, Juliana Picoli. *Democratização da gestão pública e poder local: a experiência do orçamento participativo em Araraquara*. 2003. 33 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Espe-

cialização) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2003.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. 1996. Federalismo e políticas sociais. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: FUNDAP, 1996. p. 13-40.

ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney. 1989. *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Newbury Park: Sage Publications, 1989.

ARENDT, Hannah. *A condição humana*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010. p. 1-25; p. 219-308.

_____. *Crises da República*. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 2008.

_____. *O que é política?* 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

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

_____. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, B. S. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 561-597.

BRANDÃO, Elias Canuto. *Limites, desafios e avanços da participação popular no Orçamento Participativo*. 2005. 229 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Ciências Sociais, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2005.

BRANDÃO, Elias (Org.). *Orçamento participativo: avanços, limites e desafios*. Maringá: Massoni, 2003.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

FARIA, Cláudia Feres. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. *Lua Nova*, São Paulo, n. 50, p. 47-68, 2000.

FEDOZZI, Luciano. *Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. 3. ed. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: UFRJ / IPPUR, 2001.

FÖLSCHER, Alta. Primer on effective participation. In: SHAH, Anwar (Ed.). *Participatory Budgeting*. Washington: The World Bank, 2007. p. 243-255.

GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. *Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre*. 3. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.

GONÇALVES, Hermes Laranja. *Uma visão crítica do orçamento participativo*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005.

GOULART, Jefferson. Orçamento participativo e gestão democrática no poder local. *Lua Nova*, São Paulo, n. 69, p. 49-78, 2006.

GRAMSCI, Antônio. Breves notas sobre a política de Maquiavel. In: _____. *Cadernos do Cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. p. 11-109. v. 3.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Participação e governo local: comparando a descentralização de Montevideu e o orçamento participativo de Porto Alegre. *Sociologia, Problemas e Práticas*, n. 46, p. 51-69, 2004.

GURZA LAVALLE, Adrian. Após a participação: nota introdutória. *Lua Nova*, São Paulo, n. 84, p. 13-23, 2011.

HABERMAS, Jürgen. Soberania popular como procedimento: um conceito normativo de espaço público. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 26, p. 100-113, 1990.

_____. *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus, 1987. v. 2.

_____. Três modelos normativos de democracia. In: _____. *A inclusão do outro*. 3. ed. São Paulo: Loyola, 2007. p. 277-292.

HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento*. São Paulo: 34, 2003.

LAHUERTA, Milton. O século XX brasileiro: autoritarismo, modernização e democracia. In: AGGIO, Alberto; LAHUERTA, Milton. *Pensar o século XX: problemas políticos e história nacional na América Latina*. São Paulo: Ed. Unesp, 2003. p. 217-257.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova*, São Paulo, n. 70, p. 139-170, 2007.

MOURA, Reidy Rolim de. Compromisso governamental e orçamento participativo: estudo comparativo das experiências em Blumenau e Chapecó, Santa Catarina. *Katálisis*, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 206-214, 2007.

MOYNIHAN, Daniel Patrick. Citizen participation in budgeting: prospects for developing Countries. In: SHAH, Anwar. (Ed.). *Participatory budgeting*. Washington: The World Bank, 2007. p. 55-87.

NEVES, Angela Vieira. Espaços públicos, participação e clientelismo: um estudo de caso sobre o orçamento participativo em Barra Mansa, Rio de Janeiro. *Katálisis*, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 215-221, 2007.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Em defesa da política*. São Paulo: SENAC, 2001.

_____. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez, 2004.

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

Conexão Política, Teresina v. 5, n. 1, 61 – 83, jan./jun. 2016

PIRES, Valdemir. *Orçamento participativo*. Barueri: Edições Brasileiras, 2001.

PUTNAM, Robert. *Making democracy work*. Princeton: Princeton University Press, 1993.

SÁNCHEZ, Felipe Llamas. Los presupuestos participativos: nuevos mecanismos de innovación democrática en los gobiernos locales. *Intervención Psicosocial*, Madri, v. 13, n. 3, p. 325-344, 2004.

SANTOS, Boaventura de Souza. Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: ____ (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SILVA, Elielson Carneiro da. *Orçamento participativo: a experiência de Araraquara*. 2005. 160 f. Dissertação (Mestrado) – Sociologia. Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2005.

WAMPLER, Brian. A guide to participatory budgeting. In: SHAH, Anwar. (Ed.) *Participatory budgeting*. Washington: The World Bank, 2007a. p. 21-54.

____. Deepening democracy through the expansion of citizen rights and accountability. In: _____. *Participatory budgeting in Brazil: contestation, cooperation and accountability*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, 2007b. p. 255-281.

____. Instituições, associações e interesses no orçamento participativo em São Paulo. In: AVRITZER, L. *A participação em São Paulo*. São Paulo: Ed. Unesp, 2004. p. 371-407.

WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, Vera Schattan; NOBRE, Marcos (Org.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: 34, 2004. p. 210-238.

WEBER, Max. A política como vocação. In: _____. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 2000. p. 55-124.