



**Nova Economia**

ISSN: 0103-6351

ne@face.ufmg.br

Universidade Federal de Minas Gerais  
Brasil

Peres da Silva, Glauco; Carvalho, Carlos Eduardo  
Referenciais teóricos para desenvolver instrumentos de avaliação do Orçamento Participativo  
Nova Economia, vol. 16, núm. 3, setiembre-diciembre, 2006, pp. 423-451  
Universidade Federal de Minas Gerais  
Belo Horizonte, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=400437543003>

- [Como citar este artigo](#)
- [Número completo](#)
- [Mais artigos](#)
- [Home da revista no Redalyc](#)

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# Referenciais teóricos para desenvolver instrumentos de avaliação do Orçamento Participativo

Glaucio Peres da Silva

Doutorando pela EAESP/FGV,

Pesquisador do CEPESP-FGV/SP e Professor da FECAP

Carlos Eduardo Carvalho

Professor do Departamento de Economia

e da Pós-Graduação em Economia da PUC/SP

## Palavras-chave

Orçamento Participativo, marxismo, institucionalismo, Amartya Sen.

**Classificação JEL** H11, H72, O23.

## Key words

*Participatory Budgeting, Marxism, Institutionalism, Amartya Sen.*

**JELClassification** H11, H72, O23.

## Resumo

O artigo propõe um quadro referencial para desenvolver modelos de avaliação dos resultados obtidos pelas experiências de Orçamento Participativo (OP) que permitam aferir se é cumprido o que prometem seus formuladores e se essa prática constitui alternativa superior aos instrumentos orçamentários previstos na Constituição de 1988. O OP suscita em geral discursos laudatórios, sem a indicação de evidências suficientes para demonstrar sua capacidade de gerar os resultados pretendidos. O quadro referencial aqui proposto parte de quatro atributos considerados fundamentais pelos próprios formuladores do OP: radicalização da democracia, construção de nova cidadania, aperfeiçoamento do gasto público e promoção do desenvolvimento local. Os quatro atributos são analisados por três enfoques teóricos: a análise marxista sobre Estado e democracia, baseada em Poulantzas e Macpherson; a análise institucional, baseada em Hodgson; e as teses de Amartya Sen. No final, esboça-se um quadro mínimo de questões que devem ser incluídas em propostas de avaliação de casos concretos.

## Abstract

*This paper presents a framework for the development of Participatory Budgeting assessment models that make it possible to verify whether this new budgeting practice accomplishes the goals of its designers, and whether it is a better alternative to the budgeting tools set forth in the 1988 Brazilian Constitution. PB is often praised in speeches, yet there is insufficient evidence to demonstrate its ability to achieve the desired results. The framework proposed was based on four attributes considered fundamental by its designers: "radicalization of democracy", creation of a new citizenship, improvement of public spending and promotion of local development. These four attributes were analyzed using three different theoretical perspectives: Marxist analysis of the State and Democracy, based on Poulantzas and Macpherson; Institutional analysis, based on Hodgson; and Amartya Sen's theses. At the end, the paper presents a minimum number of issues that must be included in assessment proposals of actual cases.*

## 1\_ Introdução

O interesse pelo Orçamento Participativo (OP) no Brasil, adotado em diversas regiões do país, ainda não conduziu ao desenvolvimento de sistemas de avaliação de seus resultados que sejam capazes de efetivamente comprovar o potencial transformador apontado por seus defensores. O OP suscita em geral discursos laudatórios, sem a proposição de instrumentos que possam demonstrar sua auto-atribuída capacidade de melhorar o gasto público e de gerar uma nova dinâmica democrática.<sup>1</sup>

Avaliar os resultados do Orçamento Participativo é tarefa complexa, e as dificuldades começam pela delimitação do que deve ser avaliado. A discussão pública do orçamento pretende melhorar a alocação dos recursos por meio da participação direta dos cidadãos, tidos como mais qualificados para indicar as prioridades de gasto do que seus representantes no Legislativo; essa participação criaria ambiente propício para crescimento e desenvolvimento da democracia, com maior transparência do Estado e com a formação de nova concepção de cidadania; o cidadão aprenderia a enxergar o governo como representante de sua vontade e passaria a reivindicar novos espaços de manifestação, a cobrar a divulgação dos

resultados, a acompanhar as decisões e a exigir boa conduta dos governantes.

Diante de tal amplitude de propósitos, os indicadores de desempenho são claramente insuficientes. Não existem meios de avaliar se os recursos aprovados pelo OP foram gastos de fato, e se o foram da forma pretendida, uma vez que as rubricas da execução orçamentária em geral não especificam a origem do dispêndio, incluindo em uma mesma linha contábil as decisões originadas em diversas áreas da administração. Além disso, não há como saber se as prioridades nos gastos foram alteradas pelo OP ou por decisão do prefeito, e não há pesquisas comparadas sobre mudanças na composição do gasto em municípios com OP e sem ele.<sup>2</sup>

As dificuldades são ainda maiores para avaliar o quanto a participação no OP contribui para a ampliação da consciência e da prática democrática dos cidadãos. Não há estudos sistemáticos sobre a evolução dos participantes e sobre a continuidade da participação depois de atendidas as reivindicações apresentadas. Pouco se sabe sobre a origem dessas pessoas, sua representatividade nos bairros, suas relações com grupos de interesses e com instituições, seu grau de ligação com o partido político que dirige a Prefeitura.

.....  
<sup>1</sup> Para uma visão de trabalhos que tratam do Orçamento Participativo nas diferentes áreas da Ciência Social, ver Silva (2003).

<sup>2</sup> Como referência da ausência de discussão além da questão orçamentária em si, ver: Guedes e Gonçalves (1996); Souza (2001); Santos, Costa e Andrade (2000).

Este artigo propõe um quadro referencial para o desenvolvimento de modelos de avaliação do OP. Com apoio em três enfoques teóricos distintos, sugere elementos que devem ser investigados para que se possa analisar se tais experiências cumprem o que prometem seus autores e se constituem uma alternativa superior aos instrumentos orçamentários previstos na Constituição de 1988. Os enfoques adotados – a análise de inspiração marxista sobre o Estado e a democracia, baseada em Poulantzas e Macpherson; a teoria institucional, baseada em Hodgson; e as teses de Amartya Sen – foram escolhidos pela afinidade com elementos teóricos presentes em textos dos principais formuladores do OP. Em cada um dos enfoques, foram levantados conceitos que contribuam para a análise, sem a pretensão de discuti-los de forma sistemática, nem de esgotar suas possíveis contribuições.

A caracterização do OP é feita com base na argumentação dos seus formuladores, na qual se destacam quatro eixos de avaliação: radicalização da democracia, construção da nova cidadania, aperfeiçoamento do gasto público e promoção do desenvolvimento por meio da democratização e da participação da sociedade.

O artigo se divide em oito seções, inclusive esta introdução. A segunda seção expõe os desafios colocados para a

avaliação das experiências de OP, as referências e os eixos de avaliação propostos, discutidos nas quatro seções seguintes. A sétima seção apresenta um esboço inicial do conteúdo de um instrumento de avaliação capaz de cobrir as questões apontadas. Seguem algumas notas finais na última seção.

## **2\_ As origens do OP e as dificuldades para avaliar os resultados**

O Orçamento Participativo tem suas origens no processo de democratização iniciado na década de 1970, que conduziu à ampliação dos espaços políticos que tomou corpo com a derrota da ditadura militar. Havia naquela altura grande preocupação dos novos partidos políticos e da oposição civil em democratizar “de fato” a política, com novas formas de administração pública.

O OP foi criado em Porto Alegre, em 1989, na gestão de Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores (PT). Em uma descrição sumária, o município de Porto Alegre foi dividido em regiões, nas quais ocorriam rodadas de discussão entre cidadãos e representantes da Prefeitura, para debater propostas de investimento público para o ano seguinte. Essa concepção original se difundiu por todo o País.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Sobre o OP em Porto Alegre, ver Minghelli (2005), Fedozzi (2001) e Organização Não Governamental Solidariedade (2003); sobre o OP no ABC paulista, ver Daniel Filho (2003) e Carvalho e Felgueiras (2000); sobre o OP na cidade de São Paulo, ver Deporte (2005); sobre a experiência de São Carlos, ver Franzese e Pedroti (2005). Houve uma experiência de OP estadual, no governo de Olívio Dutra, no Rio Grande do Sul (1999-2002). O governo petista do Mato Grosso do Sul anunciou planos de implantar o OP, mas não o fez. No plano federal, o governo petista não tomou iniciativas nesse sentido.

Cada município ou Estado desenvolve o OP com formas variadas, mas com um núcleo comum: a discussão pública da peça orçamentária antes da sua apreciação pelo Poder Legislativo, em processo aberto a todos os cidadãos que queiram participar, seguindo regras conhecidas e regulares, com tramitação das decisões a partir de reuniões plenárias locais até uma instância superior, um Conselho do OP, que organiza as demandas e lhes dá a forma final a ser encaminhada ao Executivo. Em todos os casos, o Poder Legislativo fica à margem do processo, e não existem articulações formais com os instrumentos orçamentários previstos pela Constituição de 1988.

A diversidade de experiências desenvolvidas a partir da criação do OP de Porto Alegre foi classificada por Daniel Filho (2003, p. 16-18) em quatro tipos gerais: o OP consultivo reúne sugestões dos cidadãos, mas a decisão é concentrada no Executivo; no OP de Porto Alegre, o Conselho, formado apenas por representantes das plenárias, tem poder de decisão sobre todo o orçamento municipal, embora “*na prática os conselheiros decidam fundamentalmente sobre a quantia disponível para investimentos*” (Daniel Filho, 2003, p. 17); nas experiências de Belo Horizonte e Recife, o OP delibera apenas sobre parte dos recursos para investimento, e o

restante é decidido pelo Executivo, com possibilidade de emendas apresentadas no Legislativo; o quarto tipo é o de Santo André, em que o Conselho do Orçamento, composto por representantes do OP e da Prefeitura, tem poder de discutir todo o orçamento municipal, embora na prática “*o poder de deliberação dos conselheiros populares restringe-se a investimentos, basicamente*” (Daniel Filho, 2003, p. 18).

A proposta do Orçamento Participativo surgiu da visão predominante no PT sobre a crise na representatividade democrática: a

*pura representação política do Parlamento, por mais ‘depurado’ que seja o processo de escolha dos seus delegados, é insuficiente e incapaz de mediar vontades democraticamente formadas* (Genro et al., 2001, p. 10).

Os interesses privados e públicos se confundem, há muito espaço para corrupção e fisiologismo e pouca transparência nas atividades públicas. Genro et al. (2001, p. 14-15) define outras questões que demonstram o não-funcionamento da democracia representativa no País: a falência da lei como instrumento de coesão social e de mediação nas disputas, não sendo referência para solução de controvérsias; a ausência de um exercício mínimo do Estado, reproduzindo a indiferença global da cidadania quanto a sua

capacidade de resposta; a contradição entre a expectativa da representação política e seus resultados, com alienação do representado em relação a seu representante; e a crise financeira do Estado, impedindo-o de contra-arrestar esses sintomas, mesmo com políticas autoritárias ou paternalistas. Tais sinais, causando descontentamento popular e desilusão quanto à atuação política, indicam que o atual funcionamento do poder público e sua relação com a população não são suficientes para garantir a reprodução da vontade do povo na atuação do Estado. A situação seria alterada pela democratização ampla e radical e pelas formas de integração da sociedade com a atividade estatal, o que reinventaria a democracia no novo paradigma político.

Nessa visão, o socialismo deve ser alcançado pela democratização radical dos espaços públicos:

*[...] democracia sem socialismo não é democracia e socialismo sem democracia não é socialismo* (Benevides, 2001, p. 26).

Esse novo paradigma se firma na idéia de que a democracia é o

*[...] valor estratégico, tornando-a uma referência básica nos níveis prático e teórico – donde a recorrência das idéias de direitos e cidadania* (Daniel, 1994, p. 22).

A crise da representatividade deve ser superada por uma relação democrática mais ampla e efetiva entre Estado e sociedade.

A busca pela concretização dessa democracia se coloca ante um Estado baseado na

*separação da vontade dos governados em relação à ação dos governantes especializados (e da sua burocracia)* (Genro, 2001, p. 11).

Essa separação “autonomiza” as decisões do Estado democrático, que interpreta a vontade geral de modo fictício por meio da representação, diminuindo a aceitação popular da legitimidade da representação política.

Nessa perspectiva, é preciso recriar o contrato social, com novos meios para constituição de maiorias, por meio do direito de legitimação e da reorganização do espaço da política delegada. Genro coloca que o objetivo será forjar uma soberania que se firme num “jogo de finalidades”: um Estado com a representação corrigida e orientada por formas diretas de controle público não estatal. Seu objetivo mínimo seria fazer valer as próprias finalidades do Estado democrático de direito, inscritas como normas constitucionais, mas sem nenhuma efetividade. Essa etapa só se garantirá por meio de instituições de democracia direta que operem entre eleições, não limitando a participação popular ao voto.

*E o campo fértil para iniciar tais processos são a produção e o controle do orçamento público e, também, as decisões e o controle público sobre as políticas públicas de largo alcance* (Genro, 2001, p. 17).

Em suma, para seus formuladores e defensores, o Orçamento Participativo permite ampliar a democracia e afirmar o controle popular da administração pública, por privilegiar o tratamento dos gastos estatais num espaço público, no âmbito local, em que o cidadão pode controlá-los. O Orçamento Participativo representa a formação de um novo centro decisório, que democratiza efetivamente a ação política e integra o cidadão num espaço público, não tradicional e potencializador dos exercícios dos seus direitos (Genro e Souza, 1997). Essas idéias que orientaram os precursores do OP se disseminaram pelo País. Outros canais de comunicação entre o cidadão e as administrações públicas deveriam ser criados, e assim foi feito, com origem “tanto na luta autônoma de movimentos sociais ou na iniciativa do próprio governo local, ou ambos”, com a característica comum de serem instituídos pelo Estado, “sendo, por conseguinte, de seu âmbito” (Daniel, 1994, p. 27).

Tal entendimento dos objetivos do OP deveria orientar a avaliação dos resul-

tados alcançados nas experiências concretas. Os trabalhos de avaliação feitos até aqui, contudo, demonstram as dificuldades para verificar se metas tão ambiciosas são de fato atingidas.

De forma geral, os trabalhos que abordam o tema partem do OP de Porto Alegre como modelo de sucesso e base de estudo das demais experiências. Há também trabalhos que se prendem a determinada experiência concreta, deixando de lado a constituição de um referencial teórico que sirva como ferramenta de análise de outras experiências.<sup>4</sup>

Franzese e Pedroti (2005) realizam pesquisa sobre o OP de São Carlos. O artigo tem o mérito de se preocupar com a adequação de teorias existentes à prática do OP, ainda que se baseie apenas nas regras formais desse, não apontando como essas se realizam na prática. Trabalha-se com a ênfase na capacidade da participação pública como instrumento de *accountability* e de representação de fato (responsividade, nos termos do trabalho).

Fedozzi (2001) tem abordagem mais crítica. O autor aponta em termos gerais aspectos teóricos envolvidos na experiência de Porto Alegre, além de expor diversas contradições e conflitos existentes na sua própria dinâmica, na busca de concretizar o plano de modernizar a

.....  
<sup>4</sup> Há ainda um caso especial em que a autora faz uma análise comparativa apenas dos regulamentos de funcionamento das diferentes experiências em cada uma das nove cidades analisadas sob o ponto de vista das determinações jurídicas impostas pela Constituição de 1988, deixando de lado os desdobramentos concretos sobre a comunidade a que a experiência se propõe (Vitale, 2004).

administração pública. Não há, a partir daí, instrumentos sistematizados para que se avalie a própria experiência.

Em trabalho representativo da literatura sobre o tema, Avritzer (2003) propõe quatro características principais para avaliar o sucesso do OP:

*Cessão de soberania por aqueles que a detêm como resultado de um processo representativo local; [...] a reintrodução de elemento de participação local, [...], representando, portanto, uma combinação dos métodos da tradição de democracia participativa; [...] princípio da auto-regulamentação soberana; [...] uma tentativa de reversão das prioridades de distribuição de recursos públicos a nível local através de uma fórmula técnica* (Avritzer, 2003, p. 14-15).

Embora fundamentais, esses quatro aspectos devem ser ampliados para incorporar outros argumentos que motivaram a criação do OP e deveriam orientar avaliações das experiências, de modo a não reduzir os ideais que motivaram a formação do OP à sua própria experiência prática. Cria-se uma distinção entre as justificativas iniciais, a prática em Porto Alegre e as demais práticas disseminadas pelo País, na qual o primeiro dos grupos é deixado à parte, transferindo sua importância ao segundo grupo. Este passa a ter a função de parâmetro para as demais experiências, sem que se questione a sua

capacidade efetiva de, por exemplo, democratizar o processo orçamentário de fato, com debates em que todas as partes podem expressar-se. Desloca-se da investigação sobre a possibilidade de o Orçamento Participativo alcançar os objetivos propostos para uma posição de concordância com a prática em si.

Tal postura ainda carece de comprovação empírica. Embora exista o potencial de atingi-las, que inclusive consta em suas justificativas, essa não se comprova nos trabalhos que procuraram fazê-lo. Marquetti (2003), cujo mérito é utilizar dados empíricos na tentativa de avaliar os resultados atingidos pelo OP, não considera as mudanças institucionais relevantes para se avaliar a alocação de gastos públicos, como a passagem de um governo militar para um governo civil e a promulgação da nova Constituição em 1988. Esses fatores não são considerados, comprometendo significativamente o resultado alcançado. As conclusões sobre a distribuição espacial dos gastos na cidade de Porto Alegre confirmam apenas que a regra da adoção de orçamento regionalizado se efetivou naquela região, mas não se pode atribuir ao OP o sucesso da descentralização, mas, sim, à regra de descentralização dos gastos imposta pelo Poder Executivo.<sup>5</sup> Além disso, as peculiaridades de Porto Alegre podem

<sup>5</sup> Cabe observar que a regra de funcionamento do OP de Porto Alegre, desde sua primeira versão, incorpora um cálculo para distribuição de gastos de acordo com o tamanho da população e da renda média das famílias por região.

conduzir a um resultado específico, como em qualquer estudo de caso, sendo necessário que controles sejam feitos para que os resultados obtidos possam ser generalizados.

Ribeiro e Grazia (2003) fazem uma descrição das diversas experiências do Orçamento Participativo no País, num importante esforço de compilar as características das diferentes práticas públicas de discussão orçamentária, mas sem apresentar apoio teórico suficiente para que se possa efetuar uma avaliação do OP. Trata-se de um roteiro importante, até mesmo para a formulação de hipóteses, mas não há conclusão possível quanto ao sucesso da experiência, tampouco é esse o objetivo almejado pelas próprias autoras.

Pode-se assim afirmar que os trabalhos voltados para avaliar o OP descrevem e elogiam a ampliação das práticas de democracia participativa, tomando Porto Alegre como exemplo, mas avançam pouco na verificação efetiva dos seus resultados e na proposição de referenciais teóricos para construir instrumentos de avaliação.

Para avançar nessa direção, um caminho adequado é partir das justificativas apontadas pelos formuladores do OP para fundamentar sua superioridade. Seus argumentos podem ser reunidos em quatro eixos básicos, expostos a seguir.

#### a. Radicalização da democracia

O OP se propõe a ser um instrumento de consolidação da prática democrática. Prega-se que a democracia direta é a maneira mais adequada de se alcançar o estágio em que se ouve a população, evitando os problemas encontrados com a democracia representativa, e, assim, governar de fato com e para o povo. A participação popular é o caminho pelo qual os dilemas da representação democrática são solucionados e, portanto, deve ser seguido pela sociedade. A radicalização da democracia só se pode dar se os cidadãos tiverem voz ativa nas decisões públicas.

#### b. Formação de uma nova cidadania

A radicalização da prática democrática cria um ambiente de aprendizado e de formação de uma consciência em que os cidadãos praticam seus direitos e deveres cívicos, consolidando uma nova forma de entender a administração estatal e o conceito de público como um todo. A população, formada por cidadãos livres e que exercem seus direitos e praticam seus deveres, encontraria instituições em que suas demandas e anseios fossem debatidos e atendidos, ao mesmo

tempo em que os deveres e os direitos individuais seriam respeitados e garantidos. Ocorreria, assim, uma nova percepção sobre a coisa pública, colaborando para a formação de cidadãos diferentes.

c. Aperfeiçoamento na alocação dos gastos públicos

Ao ouvir os cidadãos sobre como o governo deve despender seus recursos, acredita-se que a alocação terá maior eficácia no enfrentamento das mazelas sociais. Seriam atacados os pontos de maior crença, já que o povo os indicaria. Reduzem-se os intermediários na gestão pública, acatam-se as demandas da população e diminuem os possíveis problemas da representação de interesses.

d. Promoção do desenvolvimento socioeconômico regional

Com a democratização e a participação, haveria simultâneo avanço da sociedade em razão do alcance que os outros pontos atingem. A conjunção desses leva a uma sociedade mais evoluída, com a participação popular, alcance das reformas e eficácia em suas mudanças. Uma sociedade em que a democracia se mostra consolidada, composta por cidadãos conscientes de seu papel e que partici-

pam da gestão do gasto público, deve demonstrar melhor performance no seu desenvolvimento socioeconômico.

Com isso posto, incorporam-se os referenciais teóricos, a fim de permitir uma avaliação, conforme segue.

### **3\_ O OP como radicalização da democracia**

#### **3.1\_ Análise de inspiração marxista sobre Estado e democracia**

Aqui, a contextualização histórica do conceito de democracia apresentada por Macpherson (1978) é primordial. Teoricamente, a democracia passa por sua forma direta de participação, e esse lema é defendido na justificativa do OP. Há conflito retórico eminente entre esse momento teórico-histórico e uma idéia original. O Orçamento Participativo deverá ser analisado sob essa dupla interpretação, tendo as motivações democráticas presentes na Assembléia Constituinte como contraponto à originalidade do OP.

Outro elemento é a possível formação de uma nova estrutura política do Estado por meio do OP. Se de um lado a superestrutura política se relaciona à prática política, por outro o Orçamento Participativo é a nova prática que se estabelece. O Estado, como reflexo das con-

tradições entre os diversos níveis sociais, ao alterar sua estrutura, determinará nova relação desta com as classes sociais. A nova arena de discussão pode criar espaços para moldar as relações entre classes ao alterar os efeitos do conjunto das estruturas de maneira mais democrática. É preciso entender a influência desse gerenciamento público perante os alicerces estruturais do Estado. A mudança nas estruturas será observada pelos efeitos pertinentes das classes existentes ou de segmentos que surjam com a alteração da estrutura política. Além disso, a descentralização característica das relações entre os níveis das estruturas pode alterar os efeitos democráticos do OP, sendo necessário o mapeamento da disposição e distribuição das diferentes classes diante dessa discussão.

Tal visão deve ser associada à posição ideológica adotada pelos formuladores do OP. Embora o discurso seja da construção de um novo espaço democrático com a consolidação do poder popular, deve-se reconhecer a realidade dessa colocação em relação à luta de classes e ao modo de produção capitalista. De um lado, o capitalismo pode impor limites intransponíveis por meio dos efeitos de uma formação social sobre as estruturas, de modo a impedir que o OP desenvolva a democracia. A continuidade da prática por longo tempo indicará o resultado do confronto entre esses dois caminhos. Por outro lado, os fatos po-

dem revelar uma atitude comprometida com a consolidação da relação entre classes. O exercício de poder dominante pode ter forçado a criação do OP, e esse serviria para manutenção da ordem.

Esse aspecto pode ser refutado se se observar mudança significativa na participação da população nas decisões públicas. O surgimento de novas forças e a consolidação das existentes indicarão influência direta do OP na luta de classes. Assim, é relevante conhecer a representação social vinculada ao Partido dos Trabalhadores. A classe hegemônica pode colocar seu interesse como representante da maioria ou, sendo o partido realmente representante da classe trabalhadora, legitimar a prática como real vontade dos trabalhadores, numa aproximação entre aspectos político e econômico.

### **3.2 Análise institucionalista**

Pela argumentação teórica tanto de Hodgson (1984, p. 2) quanto dos criadores do OP, para que uma sociedade seja considerada desenvolvida, a democracia é não só um meio, mas também um fim. A população deve participar das decisões econômicas como das políticas para atingir a democracia de fato. A concepção participativa colocada pelo autor é o meio para que isso ocorra, mas sem tomar por completo o espaço do Estado. Deve haver complementaridade entre as duas forças,

já que a prática democrática é uma instituição que permeia todas as esferas sociais. Como as justificativas para um sistema democrático mostram-se compatíveis com essa abordagem, torna-se importante, então, a verificação desse discurso na prática, atentando-se para a amplitude da participação e da flexibilização de regras.

Hodgson (1984, p. 41), porém, afirma que o Estado é reflexo do sistema social como um todo. Assim, a democracia só será alcançada quando, dentro do Estado, estiverem formadas diversas outras estruturas democráticas. Nesse sentido, a averiguação do “grau” de democracia que o OP proporciona não implica dizer que o município seja democrático. O sistema social deve se contaminar com esses ideais. Novas arenas democráticas de discussão e de decisão devem surgir, e outros métodos devem vigorar para afirmar que a democracia vige.

Um ponto importante é observar que o OP parte do Estado para a sociedade, alegando a possibilidade de aquele criar um espírito democrático em toda a população. Deve-se discutir se essa é uma ordenação causal válida ou se as alterações das instituições democráticas ocorrem na sociedade como um todo, refletindo-se, então, no Estado. A confirmação do contexto social como causa deve impedir o OP de alcançar seu efeito democrático. Pelo con-

trário, se a maneira como os indivíduos intervêm no Estado se propagar por toda sociedade, inclusive pela estrutura estatal, o OP efetivará a construção da democracia.

### **3.3 As propostas de Amartya Sen**

Nessa linha, a radicalização da democracia será alcançada se o OP alterar a condição de agente dos indivíduos, via aumento de liberdade. Os cidadãos devem decidir sobre a administração local, aumentando sua participação no exercício democrático, visto que as políticas públicas também têm o papel de garantir uma discussão mais completa (Sen, 2002, p. 84). As assembleias devem estar organizadas, possibilitando a população a agir como membro efetivo no processo de mudança, respeitando suas escolhas e seus valores. A proposição original do OP enfatiza tais aspectos; esses precisam ser verificados, valendo-se da liberdade de expressão popular e da condução do debate nas assembleias e no Conselho Municipal.

Ao tratar o conceito de liberdade, deve-se atentar para a diferenciação teórica entre o campo para realizações individuais e o leque de oportunidades à disposição das pessoas. O OP abre espaço para que as demandas da população sejam atendidas e para que os anseios individuais possam ser debatidos. O grau em que essas ações ocorrem é de suma im-

portância para sua avaliação. Por outro lado, ao se avaliar a liberdade pelo enfoque da amplitude de oportunidades disponíveis, espera-se que haja oportunidade de escolha entre diversas opções e autonomia decisória. Entretanto, a avaliação da liberdade em uma sociedade é tarefa delicada, já que é difícil a ponderação dos diversos níveis e desdobramentos dessa perspectiva. Novamente, a maneira como o OP é concretizado deve ser observada. Assim, tanto o Estado como as disposições sociais são relevantes na dimensão dos efeitos desses instrumentos como promotores do desenvolvimento. Se há realmente a consolidação da democracia por intermédio da plena participação popular nas assembleias do OP, há ganho na liberdade política alcançada.

Sen (1999, p. 175) afirma que há relação entre debate público e valorização de direitos civis e políticos. Esta, por sua vez, refletir-se-á na formação e conceituação de necessidade econômica. A discussão democrática força os políticos a atenderem aos apelos e argumentos da população, ao menos pelo interesse por mais votos. No caso do OP, essa análise é possível, uma vez que as decisões partem diretamente do povo, e cria-se, sob certo sentido, interesse pelos governantes em atendê-las. Por outro lado, tal argumento

pode encaminhar para a repetição de um movimento que o OP tenta acabar: a sua utilização como “balcão de favores”.

## 4\_ O OP e a formação de uma nova cidadania

### 4.1\_ Análise de inspiração marxista sobre Estado e democracia

A hipótese da manutenção da ordem pela classe dominante ao conceder algum espaço político à classe dominada parece não se seguir no OP. Pelo contrário, este força a constituição de grupos, que, a depender dos vínculos formados e das classes sociais envolvidas, acabará por aglutinar o povo em torno de interesses comuns, podendo estimular nova consciência de classe. Embora o ambiente econômico force a separação dos indivíduos, as regras criam mecanismos em que pessoas devem unir-se dentro da esfera política. Há conflito entre a dissociação dos indivíduos pela esfera econômica e a associação política necessária. A força da experiência para alterar a relação dinâmica entre econômico e político terá de superar esse obstáculo.

Cabe destacar que, como a distinção entre Estado e sociedade civil indica o papel da superestrutura política sobre o espaço econômico, o OP conflita com

essa evidência, tanto ao buscar mudar a superestrutura política por meio da democratização, quanto ao estabelecer nova distinção entre Estado e sociedade civil. O primeiro ponto define um novo campo para a prática política, afetando sua estrutura, que, por sua vez, interfere na formação das classes sociais. Sob o outro aspecto, a inserção dos indivíduos na figura estatal rompe com uma distinção inicial, alterando também a dinâmica independente entre a luta política e a econômica de classes. O Estado insere em seu próprio aparato elementos tanto da luta econômica como da luta política, sob o argumento da divisão de responsabilidade com a sociedade civil.

No momento em que mais indivíduos tomam parte nas assembleias, fica mais evidente esse movimento de diminuição da distinção entre as duas lutas. O trabalhador, porém, continua a sofrer as interferências do isolamento pela esfera econômica e passa a se ver como cidadão, numa unidade mais ampla na luta política. Não se pode esperar, portanto, a construção de uma nova cidadania se não houver efetivamente a criação de uma consciência de classe econômica também, rompendo com o isolamento imposto nesse nível. As articulações dentro do OP com grupos de trabalhadores

precisam ser investigadas como sinal da formação dessa consciência, seguida pela aglutinação em grupos.

Nesse sentido, uma especificidade inerente ao OP é a criação do espaço em que trabalhadores podem exercitar direitos de cidadão. Isso é um ponto importante por conflitar com a teoria considerada (Poulantzas, 1974, p. 119), provocando diversos desdobramentos. O trabalhador encontra uma esfera em que suas reivindicações são ouvidas e discutidas, ligadas à sua compreensão de seu papel na luta política. Há, nesse sentido, convergência entre o político e o econômico. É necessário, pois, que se entenda quais as implicações dessa relação.

#### **4.2 \_ Análise institucionalista**

Uma nova cidadania passaria por delicada e ampla mudança institucional. O OP é uma mudança social importante por interferir em relações sociais que podem estar consolidadas. Com isso, pode encontrar dificuldades em alcançar a abrangência desejada, mesmo que diversos grupos almejam alterações (Hodgson, 1997, p. 276). Haverá embate entre práticas já consolidadas e suas representações políticas e a proposta de intervenção social nas decisões municipais, e, se não houver mudança também na participação políti-

ca em outras arenas, poderão se perpetuar as práticas condenáveis, motivadoras da criação do OP.

É importante, então, traçar a relevância de algumas instituições (Hodgson, 1984, p. 140). A percepção da sociedade sobre democracia, participação política e espaço público, por exemplo, é importante para a compreensão do OP. Essa pode estar indicada ao se apontar quais forças sociais participaram de sua elaboração inicial. O conhecimento sobre os atores que elaboraram a experiência é um elemento que constitui o quadro inicial das alterações que serão provocadas com sua prática e que serão base para a consolidação do novo cidadão. Duas hipóteses são lançadas sobre a criação do Orçamento Participativo: ou essa culmina um processo de consolidação dos ideais democráticos, possíveis de resgate histórico, ou é uma proposta política colocada pelo Estado a qual o povo não cria objeção, nem demanda a sua criação. A afirmação de Daniel (1994, p. 27) de que a experiência parte do Estado indica que a segunda opção é provável, merecendo especial atenção.

Além disso, acreditando que as regras de convivência democrática com a participação dos cidadãos melhoram os resultados da interação social, deve-se perceber se há controle das atividades

públicas pela população, se são conhecidas as atividades com presença do Estado e se o povo as acompanha. É preciso que esse exercício seja praticado e repetido continuamente para que se inicie o ciclo virtuoso apontado por O'Donnell (1991, p. 29). Deve ser encontrada, até, relação entre o tempo de funcionamento do OP e o possível aumento de aprendizado da população. O acompanhamento desse comportamento permite traçar mudanças nas instituições que podem culminar numa nova prática cidadã. Toda essa discussão remete a questão de se o Estado é capaz de influenciar padrões de comportamento consolidados. Haveria resistência social para que as instituições formadas mudassem a partir do Estado. Esse enfoque é importante, e as mudanças comportamentais percebidas não podem ser isoladas.

#### **4.3 As propostas de Amartya Sen**

O aumento da condição de agente poderá trazer nova consciência individual sobre a inserção social do cidadão. Seu papel no conjunto deverá se alterar e se refletir numa outra forma de pensar sua vida em comunidade. A participação no OP traz dois aspectos capazes de alterar os valores pessoais: proporciona o debate de pontos de vista diferentes e aproxima as pessoas de forma a permitir no-

vas convenções (Sen, 1999, p. 288). Tais considerações interferem na capacidade de o indivíduo combinar seus diversos funcionamentos. A liberdade de expressão, a amplitude da discussão e o conhecimento dos dados reais da administração pública são primordiais na formação das combinações pelas pessoas. Quando há falha nesses, o sistema se prejudica, sem alcançar os efeitos possíveis. O relacionamento social será captado também ao avaliarmos a interação coletiva valendo-nos da capacidade de diferentes interesses, não apenas individuais. Aquele será melhor quanto mais se discutir sobre idéias de necessidade e de desigualdade sociais (Sen, 1999, p. 290). Embora as decisões sejam individuais, o debate é importante para a familiarização dessas idéias e daí a sua interferência sobre as decisões. O OP deve fomentar amplo debate para abranger diversos pontos de vista.

Outra questão relevante é a influência dessas discussões nas próprias decisões dos indivíduos. Por exemplo, as idéias de justiça e de simpatia indicadas por Sen (1999, p. 306) são aspectos que devem ser verificados nas assembléias do Orçamento Participativo. Esses conceitos e outras formas de compreensão do todo surgirão com o exercício das liberdades pela população, conduzindo a novas maneiras de decidir. Se no debate as

pessoas exercerem de fato tais idéias, o OP terá dado um passo importante para a criação de novos cidadãos.

Para a formação do novo cidadão, não se deve observar nenhuma espécie de coerção, principalmente pela Prefeitura, nas manifestações. A perpetuação de atitudes restritivas manterá o ciclo vicioso composto do desinteresse político da população em geral e da continuidade das práticas clientelistas. A averiguação da liberdade que é realmente exercida nas assembléias deve ser feita comparando-se às idéias propostas com aquelas que são votadas e destacando se há interferência decisiva da Prefeitura entre a proposição e a votação. É importante também verificar o grau de divulgação dado às reuniões (com datas e temas) do OP e das implicações que as decisões tomadas têm sobre o município, uma vez que o conhecimento pela população das reuniões aponta ganho real de liberdade.

## **5 \_ O OP e o aperfeiçoamento dos gastos públicos**

### **5.1 \_ Análise de inspiração marxista sobre Estado e democracia**

A melhora nos gastos públicos é, talvez, o aspecto que sofra menos impacto da possível utilização do OP como mantenedor da ordem vigente. Considerando a

luta de classes como eminentemente política e que o nível econômico caracteriza-se por seu isolamento (Poulantzas, 1974, p. 225), mudanças na alocação de recursos dependerão da ampliação da democracia e do surgimento da nova cidadania. A forma como se derem esses passos influenciará a distribuição dos gastos públicos entre as diversas classes. Contudo, é importante também determinar a existência de segmentos que controlam esses recursos e se os valores debatidos correspondem à parcela reduzida do orçamento, o que inviabiliza a efetividade da análise, reforçando o caráter ideológico da proposta.

Todavia, mesmo se o controle das classes dominantes for motivador para a criação dessa experiência, os formuladores do OP podem ter razão ao argumentar em favor de seus benefícios. Macpherson (1978, p. 109) afirma existir relação direta entre mobilização social e iniquidade social. Diretamente ligada, neste caso, ao crescimento da democracia, a alocação de recursos públicos contribuirá para a redução das desigualdades sociais, na medida em que o povo se engajar nas reuniões. Uma população participante deverá atingir melhora na distribuição de recursos em toda a sociedade. O grau de mobilização social, por exemplo, me-

dido pelo número de participantes nas assembleias, por classes, deve ser avaliado em relação aos resultados do OP. Além disso, o conflito pode provocar deslocamento do centro de poder, mesmo na busca da manutenção da ordem. O espaço para que as classes dominadas intervenham na administração local pode levar a maiores consequências sobre a luta política de poder do que o previsto, destacando-se a formação de líderes locais. A análise deve focar esse ponto e inferir os ganhos econômicos reais e eventuais mudanças entre forças políticas.

Outro ponto importante é o comportamento das pessoas integrantes no corpo burocrático do Estado. Poulantzas (1974, p. 112) alerta para a luta entre a burocracia estatal e os governantes. A alocação de recursos pode sofrer interferência nesse ponto, se não houver compromisso de todo aparelho estatal com a proposta do OP. A sua identificação deve ser feita para que seja dimensionada uma possível interferência nos resultados da alocação de recursos, já que formam um grupo importante na luta de classes.

## 5.2 Análise institucionalista

A mudança em algumas instituições e padrões de comportamento levaria, indiretamente, a melhor alocação dos gastos

públicos. A discussão pública, impondo transparência à administração local, contribuiria para a redução da corrupção por dificultá-la e por criar maior consciência política nos indivíduos. Esses são pontos que necessitam de averiguação, já que aumentariam a eficácia do investimento público.

Tendo como outro fator motivador a distância entre eletores e seus representantes, é preciso averiguar o que ocorre entre aquelas decisões tomadas nas assembleias e os pontos defendidos pelos delegados regionais nas reuniões com a Prefeitura, uma vez que o mesmo pode se dar no OP. Teoricamente, a prática da tomada de decisão criaria no representante popular conscientização da importância em defender quem o elegeu, e a proximidade entre ambos facilitaria esse acompanhamento. Assim, aquela proximidade aceleraria mudanças institucionais.

O aprendizado gerado com a prática do OP também influenciaria a alocação de recursos. A discussão pública pode despertar o indivíduo para sua inserção social e a percepção de como o debate interfere no cotidiano da cidade. O indivíduo, então, possui novos fatores a ser considerados em suas posições, alterando, assim, o encaminhamento da discussão. Quanto mais pessoas o aprendizado atingir, mais diferentes serão as reivindicações e maior a possibilidade de

melhora nos gastos municipais. O Conselho Municipal é o local onde esse aprendizado poderá mostrar-se mais efetivo, visto que é por meio dele que se decidem os gastos escolhidos por toda a cidade.

A ênfase no tempo de alteração das instituições é um componente muito importante nesta análise. A repetição do OP refletirá sobre a alocação de recursos e poderá ser interrompida se seus resultados não estiverem contentando a população num curto prazo de tempo. Sua percepção é indireta e deve ser acompanhada pelo impacto de suas decisões na satisfação dos participantes. De outra parte, a teoria aponta que a resolução dos conflitos, se desequilibrarem as forças entre grupos, influenciam também a alocação de recursos. Aqueles com maior influência política acabam por se tornarem privilegiados economicamente. Isso cria uma relação causal direta entre poder econômico e político. Grupos de burocratas que não estejam de acordo com as propostas também podem exercer influência nos resultados. O reconhecimento desses pontos e a verificação de como os indivíduos dos grupos econômicos e burocráticos se comportam em relação às decisões do município devem ser levantados, para que se conheça a real abrangência do OP e as mudanças possíveis à prática política na cidade.

### 5.3 As propostas de Amartya Sen

O alcance do OP quanto à promoção das oportunidades sociais será um aspecto a se considerar. É importante entender se há participação de indivíduos pertencentes a todas as camadas sociais, para que as mudanças sejam legitimadas. A abstenção consciente da população pode esvaziar o significado da proposta. Não se deve notar a ausência sistemática de uma classe nas reuniões do OP. É importante que todas percebam-no como meio de comunicação com o Estado e de discussão com a sociedade de seus problemas, inclusive de desigualdade social.

Por outro lado, sendo a liberdade o índice para a medição do desenvolvimento, a alocação dos gastos públicos assume papel consequente, sendo melhorada a partir do aumento dos diversos tipos de liberdade (Sen, 1999, p. 54). Sua determinação verificar-se-á indiretamente pela melhora em indicadores sociais e de sua distribuição por áreas que de fato necessitem de atenção dos organismos públicos. A construção desses índices e a relação de suas variações com o OP devem ser realizadas, observando as dificuldades na medição de resultados.

Sen (1999, p. 133) afirma que o aumento da capacidade leva os indivíduos a auferir renda também. O OP pode

sustentar as oportunidades econômicas se existirem facilidades sociais disponíveis. Estas estão relacionadas ao preparo social nos diferentes segmentos da sociedade, ligando-se à efetividade na formação da nova cidadania. Para que ocorra melhora na alocação desses recursos, o aproveitamento dos segmentos mais necessitados, sob o entendimento da própria cidade, deve ser maior. Isso implica que os indivíduos pertencentes a esse grupo estejam mais aptos a transformar-se em “novos cidadãos” ou que ao menos consigam aproveitar melhor essa oportunidade criada. O aprendizado com a prática do OP deve ser maior nessas classes, para que a alocação de recursos melhore no sentido da distribuição das políticas públicas.

## 6\_ O OP e a promoção do desenvolvimento regional

### 6.1 Análise de inspiração marxista sobre Estado e democracia

A idéia de Macpherson (1978) sobre a relação entre participação e iniquidade social tem importância vital sobre os efeitos da ampliação democrática. A constatação da baixa participação influencia o desempenho do OP e compromete o de-

senolvimento regional. O esforço do Estado em proporcionar à população essa arena deverá alijar mais pessoas dispostas a participar politicamente para haver ganho econômico.

Outro aspecto é a limitação da interferência do político sobre o econômico. A teoria coloca que essa não é direta, dependendo das estruturas políticas e das relações de produção (Poulantzas, 1974, p. 119). Ao permitir que os trabalhadores participem da discussão pública, os resultados econômicos da sociedade seriam influenciados, melhorando-os com relação a períodos anteriores. Novamente deve-se considerar a suposta concessão da classe dirigente à dominada (Poulantzas, 1974, p. 186). Esse argumento, ligado à discussão política e ideológica, pode apresentar desdobramentos econômicos, em razão do aumento da relação entre essas esferas. Não se pode afirmar, a princípio, que o aumento de liberdade política tenha efetividade econômica, mas, sim, que se destaca como ponto relevante de discussão e de investigação, uma vez que os limites impostos pelo modo de produção capitalista são testados com a utilização do OP.

Por fim, pode-se assegurar que se Macpherson acredita que há relação entre iniquidade social e mobilização popular, Poulantzas diz que pode não ser verdadeiro

por desviar atenção das classes dominadas sobre o foco da luta de classes, permitindo a manutenção de seu controle (Poulantzas, 1974, p. 187). A participação popular nos debates do OP pode não ter efetividade por não ser um espaço democrático com reais poderes decisórios. A mobilização teria de ocorrer em outros lugares, para que interferisse de fato no andamento econômico. A movimentação popular em outros espaços, com identificação de classe, é mais um passo na luta de classes.

## **6.2 \_ Análise institucionalista**

Nesse enfoque, a percepção da população sobre a relevância e a efetividade do OP determinará seu futuro e terá consequências importantes sobre o andamento econômico da região. Muitos desses fatores sofrerão interferência externa, mas isso não diminui a importância das decisões coletivas, até mesmo sobre a visão que cada um dos cidadãos fará sobre tal prática. As instituições existentes influenciam tanto a condução política quanto a econômica. Não se deve, portanto, esperar que, se ocorrerem mudanças significativas na visão política dos cidadãos, não se observem alterações sobre aspectos econômicos do município.

À medida que o OP se repetir, as decisões individuais tomarão novas formas; novos encaminhamentos serão da-

dos às instituições. A maneira da população entrar em contato com a administração local poderá mudar. Por isso, Hodgson (1988, p. 243) afirma que a democracia é fundamental. Nesse sentido, o OP tem condições de promover aprendizado àqueles que dele participarem. O desencadeamento dessa nova forma de entendimento será dado de acordo com a interação dessa experiência com as instituições já consolidadas. E isso será mais válido, quanto mais democrático for o espaço para a discussão pública. Todos esses aspectos devem ser focados na análise, mesmo que alguns ainda levem tempo para ser percebidos.

Outro ponto defendido pela teoria é a melhora nos indicadores econômicos municipais. A influência da deliberação do OP sobre o andamento e o desenvolvimento da cidade, com ênfase na participação e atuação do Estado, deve ser averiguada. Influenciando parte das suas decisões, tem-se espaço para a certificação da forma como a participação popular afeta a atuação governamental, sendo mais um componente da discussão sobre a determinação das mudanças sociais. Assim, o Estado passa a ser um ponto importante de análise nesse referencial teórico. A percepção sobre como os diversos interesses sociais se confrontam e se resolvem dentro do aparato es-

tatal torna-se relevante para a avaliação da experiência do OP, pois, se grupos sociais exercem demandas por meios disponíveis apenas a eles, eles acabam por descharacterizar a sociedade como realmente democrática. E se, mesmo com a participação popular, esse tipo de atitude não passe a ser considerada impertinente ou inaceitável, o OP deixará de trazer importante aspecto ao desenvolvimento da cidade.

### **6.3 As propostas de Amartya Sen**

Nesta análise, o autor atribui à liberdade o critério para a avaliação do desenvolvimento social (Sen, 1999). Então, não se deve avaliar o OP considerando os ganhos econômicos que possam ocorrer com sua implementação como primeira prioridade. Deve-se atentar aos ganhos que o conjunto da sociedade teve por meio de variáveis relacionadas aos diferentes níveis de liberdade, como as formas de aproveitamento das oportunidades pela população numa democracia. Por isso, Sen (2002, p. 74) enfatiza sua consolidação como pré-condição para o processo de desenvolvimento. A discussão pública democrática deve ser elaborada tornando possível averiguar os valores sociais preferidos. O consenso é reflexo da percepção daquela comunidade sobre suas necessidades e desejos. A determinação pública de se dispor dos re-

cursos municipais para que determinado fim seja atingido é uma forma relevante de aumento de liberdade desta sociedade. Por esse motivo, quanto maior o espaço para que se possa discutir e propor idéias, tanto melhor.

Isso significa que é preciso conhecer a condição de agente das pessoas, avaliando sua relação com o OP. Será criado conflito entre as decisões tomadas nos campos utilizados pelos grupos que possuem meios de interferir na administração pública e a população em geral. Os códigos sociais formados e as instituições concretizadas pesarão nesse debate, até sobre o papel do Estado. O crescimento da consciência política da população, mediante o aumento na participação nas reuniões públicas, é indicativo da mudança daqueles códigos. A legitimação dessas dar-se-á também pela crescente repulsa a desvios do caminho como meio de diálogo entre a sociedade e o poder público. Acompanhado do exercício das diferentes liberdades, o fenômeno é sinal do desenvolvimento alcançado pelo Orçamento Participativo. Este necessita, também, que a população aponte suas necessidades, fortalecendo a condição de agente dos indivíduos. Essa ampliar-se-á e consolidar-se-á na medida em que for exercitada.

Os aspectos apontados por Sen (1999, p. 331) para que a sociedade se

torne mais tolerável são fundamentais para a avaliação do OP. Por isso, deve-se verificar: a primazia das liberdades substantivas no julgamento individual e social por meio da comparação entre intenção e ato; entender a importância dessa política pela população para que se dê a mesma ênfase e avaliar se esta é atendida; o real grau de discussão democrática que é realizado nas assembleias públicas e em que medida isso difere da prática anterior a sua implementação; e o entendimento dos indivíduos como importantes peças no processo, pela sua participação numérica e sua percepção na discussão. A pergunta a que se deve responder é sobre a sua influência sobre a capacidade de os indivíduos levarem uma vida que eles têm razão para almejar e de melhorar o leque de escolhas sociais que a população possui. A resposta a esses pontos representará o real passo que o OP dá a caminho do desenvolvimento da sociedade.

## **7\_ Questões a destacar na avaliação de uma experiência de OP**

Com base nas discussões desenvolvidas nas seções anteriores, apresenta-se aqui um conjunto de elementos a destacar em processos de avaliação de experiências de OP. Pretende-se identificar as infor-

mações qualitativas e quantitativas indispensáveis para permitir avaliações consistentes sobre a ocorrência e o alcance das transformações democráticas e das melhorias na execução orçamentária prometidas pelo OP. Algumas sugestões se referem ao desenho dos instrumentos de avaliação, outras destacam o comportamento a ser adotado pela equipe de avaliação no trabalho de campo. Em todos os casos, o tempo de repetição das práticas é muito importante para a verificação e a análise dos resultados alcançados.

As questões apresentadas são indicações gerais e demandam maior detalhamento para ser levadas à prática. Estão apresentadas em duas subseções: a primeira se refere aos dois primeiros eixos para avaliação da prática do OP, a radicalização da democracia e a formação de nova cidadania; a segunda diz respeito aos outros dois eixos, o aperfeiçoamento na alocação dos gastos públicos e a promoção do desenvolvimento regional.

### **7.1 Radicalização da democracia e formação de nova cidadania**

A avaliação deve procurar elementos qualitativos para apreciar a natureza e a extensão das prometidas mudanças nos valores e nas atitudes dos cidadãos em relação ao orçamento e a sua participação na vida política e social. Sem avaliações con-

sistentes a esse respeito, é impossível sustentar que as práticas do OP sejam mais democráticas que as regras orçamentárias fixadas na Constituição de 1988.

#### **7.1.1 Dimensão e extensão da prática democrática**

Trata-se de verificar a concretização do direito de propor e debater demandas. A forma como o processo se realiza deve ser analisada não apenas por meio das regras estabelecidas, mas também pelo acompanhamento das reuniões e assembléias.

Os avaliadores devem comparecer às reuniões do OP com o intuito de observar como a reunião é conduzida, sob diversos aspectos, a começar pelo tempo destinado ao debate, tanto no total como para a manifestação de cada indivíduo. Deve haver de fato discussão de idéias e das proposições individuais, e, para cada proposta apresentada, deve haver uma justificativa, um parecer da Prefeitura, favorável ou não, e uma discussão. Essa etapa deve ter limitação de tempo bem definida, para que a reunião não se estenda em demasia, mas o tempo deve ser suficiente para permitir o debate das propostas. Não se radicaliza de fato a prática da democracia, se houver lugar somente para a exposição de propostas, sem debate efetivo. Este deve se dar tanto sobre a proposta em si quanto sobre as posições do Executivo.

É também relevante observar como são apresentadas e defendidas as posições do Executivo. Não deve haver autoritarismo de seus representantes, coibindo e vetando propostas discricionariamente, nem aceitando aquelas que se sabe não ser factíveis. Pode ser útil a realização de entrevistas abertas com autoridades presentes ao debate e com integrantes das secretarias relacionadas às solicitações, vetadas ou aceitas, nas quais devem ser levantados os motivos dos vetos ou o fundamento da aceitação dos projetos, confrontando-os, se possível, com dados orçamentários das secretarias envolvidas. Podem ser construídos assim parâmetros para avaliar o alcance das discussões nas assembléias do OP e o real comprometimento do Executivo com as propostas aprovadas.

#### **7.1.2 \_ Mudanças na percepção do social**

Merece grande destaque a evolução da consciência dos participantes do OP sobre o conjunto da sociedade. Seja por meio da consciência de classe a qual o indivíduo pertence, seja por meio das influências das instituições que o cercam, seja ainda por meio dos conceitos de simpatia e justiça que guiam suas decisões. A partir da combinação dos diversos funcionamentos, é fundamental que se identifique de que maneira o indivíduo

se percebe nesse todo e de que forma essa percepção afeta suas decisões.

O levantamento sobre a evolução das solicitações populares permitirá identificar se há alterações em sua natureza – por exemplo, se incorporam as carências de outras áreas em suas escolhas ou se focam apenas as demandas de sua região. A nova cidadania implica que a percepção do conjunto seja refeita, de modo a considerar as necessidades da cidade como um todo e de como o indivíduo avalia esse contexto. Combinar o local de residência dos indivíduos e o local das obras propostas ajudará a esclarecer tais questões.

O acompanhamento dos estágios das propostas e do comportamento de seus demandantes refletirá a percepção que esses indivíduos têm sobre seu papel na sociedade. O cidadão não deveria freqüentar o OP apenas quando tem uma queixa a ser atendida: uma vez aceita a importância desse espaço, deveria ele participar ativamente. A avaliação desse ponto também é possível nas reuniões regionais, considerando a intenção inicial de alguns indivíduos escolhidos, o resultado final da discussão e a participação dos cidadãos em cada etapa do processo.

A avaliação da atuação dos representantes do Executivo no Conselho do OP também deve ser feita. Os conselhei-

ros aprenderão com a prática, assim como a população em geral, e deverão apresentar alterações em suas escolhas e opiniões. O levantamento dessas escolhas feitas dentro do Conselho e a realização de entrevistas com alguns representantes, de modo a traçar uma evolução de sua atuação, poderão refletir a abrangência da experiência e os seus desdobramentos.

A população deve mudar sua forma de perceber seu segmento de classe no conjunto da sociedade, o que terá reflexos nas escolhas que fará. O mapeamento das reivindicações vencedoras nas assembléias ao longo do tempo é a forma de verificar as mudanças que essa percepção pode apresentar.

As mudanças no comportamento popular devem ser analisadas por meio de entrevistas periódicas nas regiões, centrando-se em seus delegados eleitos. Devem ser observadas também as mudanças nas demandas da região. Acompanhar a disposição espacial dos pedidos e correlacioná-los com um mapa de exclusão social, por exemplo, pode ser bom instrumento para essa investigação.

Reuniões locais ou regionais anteriores às assembléias gerais de OP podem ser muito úteis para captar a mobilização popular e o interesse que as pessoas têm em participar da discussão. Caso as próprias regiões devam organizar

sua reunião, o interesse manifestar-se-á de maneira mais clara e direta, facilitando a tarefa de diferenciar a participação nesse ambiente, em relação às reuniões gerais com a presença de representantes do Executivo. Podem ser feitas entrevistas ou aplicados questionários para acompanhar a evolução do entendimento daquele região sobre o OP e sobre a percepção de democracia e de cidadania.

#### **7.1.3\_ Evolução da participação popular**

É necessário levantar a composição dos participantes, em termos de classe social, local de residência, nível de renda e outros indicadores semelhantes. A participação de segmentos sociais diversificados legitima o processo como local de reivindicação e discussão de temas de interesse público e pode inibir a utilização de métodos de pressão pouco transparentes pela administração pública e sobre ela.

Escolher e acompanhar de forma prolongada um grupo de participantes, representativo da composição das assembléias, permitirá analisar seu comprometimento com as demandas apresentadas, desde o esforço para aprová-las em assembléias, passando pela participação enquanto a execução estiver em curso, até o período posterior a sua concretização. Esse acompanhamento é necessário para a avaliação da continuidade da participação no OP, o que indicaria efetiva

mudança na disposição de participar de processos democráticos amplos, sem vinculação direta com interesses específicos, e de forma duradoura.

A capacidade do OP de desenvolver uma nova cidadania supõe que os participantes continuem presentes mesmo depois de ter sua demanda atendida. Se a nova cidadania surge com a conduta que está proposta no OP, os cidadãos devem deixar de ver o poder público apenas como local de solicitação e passar a vê-lo também como espaço de confronto de idéias sobre questões que não sejam apenas aquelas vinculadas a benefícios diretos para si.

A distribuição entre as diversas classes e segmentos sociais pode se alterar ao longo do tempo e deve ser observado se isso ocorre. Indivíduos provenientes de classes sem meios de se expressar ao poder público podem ser os únicos a tomar parte nessa proposta. Os questionários de acompanhamento socioeconômico devem ser sistematicamente recolhidos para acompanhar essa importante evolução.

## **7.2 \_ Aperfeiçoamento dos gastos e desenvolvimento regional**

Há duas dificuldades básicas para a avaliação desses dois eixos, a saber: primeiro, obter dados sobre a implementação das decisões tomadas nas assembleias do OP;

segundo, demonstrar que as decisões tomadas no OP decorreram efetivamente do seu processo decisório, ou seja, se já não faziam parte dos planos do Executivo, se não correspondem apenas a tendências de gasto presentes em municípios semelhantes, se não resultam da ação organizada de grupos de interesse que atuam no Legislativo.

Uma providência indispensável é adaptar os balanços do município ou do Estado de modo a identificar e a contabilizar a tramitação das demandas aprovadas, sem o que se torna impossível comprovar não apenas sua execução, mas também o respeito à destinação prevista para os recursos, os preços praticados, se houve mistura com outros projetos do Executivo.

A quantificação contábil se relaciona também com aspectos qualitativos da análise dos resultados. É preciso aferir quanto do gasto do município passa pela decisão do OP, se esse pode discutir também os demais gastos, como juros e gastos correntes.

Mais complexa é a análise sobre quanto os resultados creditados ao OP decorrem dele mesmo. É possível que as decisões do OP já estejam nos planos do Executivo e, portanto, seriam tomadas de qualquer forma. Se já havia previsão de gastar determinado volume de

recursos em canalização de córregos, por exemplo, e o volume do gasto foi efetivamente o previsto, o papel do OP teria se limitado a escolher em qual bairro fazer primeiro as obras. O esclarecimento deste ponto supõe que a equipe de avaliadores tenha acesso e consiga analisar os planos iniciais do Executivo, antes da abertura dos debates das assembléias do OP, e aferir assim o quanto houve de interferência efetiva das demandas apresentadas e aprovadas.

Outra questão a verificar é se as mudanças na composição do gasto do município são resultado do OP ou de tendências gerais do País ou de determinada região. É preciso comparar as mudanças na composição do gasto com o ocorrido no mesmo período em outros municípios assemelhados e que não pratiquem o OP de modo a tentar isolar aquilo que é produto do OP, e não da evolução geral dos gastos públicos.

Convém criar variáveis de controle para a medição do resultado: perfil socioeconômico, como renda *per capita* e percentual de idosos na população, além de controle sobre as variáveis políticas, como partido do prefeito e sua ideologia; teria a composição de gastos adotada por diversos municípios como parâmetro para a análise dos efeitos do OP em um município específico. Pode-se também, nesse

estudo comparado, avaliar os efeitos da Lei de Diretrizes Orçamentárias, elaborada anualmente, sobre a evolução dos gastos em diferentes municípios.

Convém também verificar se os gastos aprovados não foram propostos por grupos organizados, como empreiteiras, imobiliárias e prestadoras de serviço, que costumam disputar o gasto público por meio de pressões sobre o Executivo e o Legislativo.

Quanto ao horizonte de tempo a considerar, a avaliação qualitativa pode ser realizada comparando-se balanços anuais desde o período anterior à prática do OP. O acompanhamento das variações na composição dos gastos públicos pelo orçamento e sua correlação com as demandas efetuadas nas assembléias públicas é uma maneira de efetuar essa análise. As mudanças na alocação de recursos têm de estar em linha com as proposições das assembléias do OP, mas deve ser levado em conta que o Executivo representa toda a sociedade, e seus gastos não devem ficar limitados rigidamente às demandas feitas no OP.

## 8 Notas finais

A proposta de avaliação das experiências de Orçamento Participativo aqui apresentada procura avançar em relação à li-

teratura existente em duas questões centrais. A primeira é partir dos objetivos anunciados pelos formuladores do OP, apresentados em geral como suficientes para justificar sua superioridade, mas sem a apresentação de evidências empíricas suficientes para justificar essa superioridade. A segunda é avançar na identificação dos elementos que deverão ser objeto de avaliação e nas dificuldades para obter respostas consistentes a esses questionamentos.

O processo de avaliação dos resultados da prática do orçamento participativo enfrenta o desafio de analisar a qualidade e a intensidade de mudanças sociais em diversos níveis, todos bastante complexos e de mensuração difícil. As teorias apresentadas por vezes discutem pontos em comum e conduzem a questões semelhantes. Essa simultaneidade de análise permite estudo mais profícuo sobre o OP, exatamente por conta de seu ecletismo e amplitude de propósitos. Neste sentido, a abrangência dessas considerações representa ganho significativo no ferramental de análise e é mérito dos referenciais utilizados. Todos demonstram que a análise terá enfoque qualitativo em maior extensão e esta dependerá diretamente da prática do OP.

Entre as abordagens teóricas consideradas, a marxista se diferencia das de-

mais por extrapolar a análise do OP à sua prática, ao passo que as demais depositam muito da análise em torno das próprias atividades da discussão pública. A análise marxista supõe que sejam considerados o contexto histórico e seus reflexos sobre a relação de classes em cada experiência analisada. Ao mesmo tempo, deve-se compreender a importância da relação entre as esferas política, econômica e ideológica no surgimento e na continuidade do OP. Os outros referenciais teóricos estão mais focados na própria dinâmica da experiência e em seus desdobramentos mais diretos, ainda que apontem consequências importantes.

De outra parte, a sua prática e repetição por período considerável são fundamentais para determinar o alcance dos objetivos propostos. Pode-se dizer que cada experiência será singular em seu resultado final, uma vez que diversos argumentos apresentados relacionam o cenário local a diversos fatores específicos de cada localidade em que é implementado, mas há meios de se estabelecer um padrão de análise. Essa avaliação exigirá uma investigação detalhada da operacionalização de todo o processo orçamentário com a participação popular.

## Referências bibliográficas

AVRITZER, L. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.

BENEVIDES, M. V. Orçamento Participativo e democracia direta. In: *Orçamento Participativo e socialismo*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

CARVALHO, M. C. A. A.; FELGUEIRAS, D. *Orçamento Participativo no ABC*. Mauá, Ribeirão Pires e Santo André. São Paulo: Polis, 2000. 80 p.

DANIEL FILHO, B. *O Orçamento Participativo no seu devido lugar: limites colocados por seu desenho institucional e pelo contexto brasileiro – reflexões sobre a experiência de Santo André nos períodos 1989-1992 e 1997-2000*. 2003. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2003.

DANIEL, C. Gestão local e participação da sociedade. In: *Participação popular nos governos locais*. Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais Democráticas. São Paulo: Instituto Polis, n. 14, p. 21-42, 1994.

DEPORTE, H. F. S. *Democracia e controle social no estado burguês: a experiência do orçamento participativo na cidade de São Paulo*. 2005. Monografia (Bacharelado em Economia) – FEA, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005.

DUTRA, O. et al. *Orçamento Participativo e socialismo*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

FEDOZZI, L. *Orçamento Participativo*. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. 3. ed. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001.

FRANZESE, C.; PEDROTI, P. Limites e possibilidades do orçamento participativo: para além da retórica. *Revista de Administração Pública*, n. 2, abr./jun. 2005.

GENRO, T. Fundamentos para um projeto de instituições políticas no socialismo. In: GENRO et al. (Orgs.). *Instituições políticas no socialismo*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

GENRO, T.; SOUZA, U. *Orçamento participativo – a experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1997.

GENRO, T. et al. *Instituições Políticas no Socialismo*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

GUEDES, J.; GONÇALVES, M. O município e a contribuição de melhoria. *Revista da Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 219, p. 22-31, abr./dez. 1996.

HODGSON, G. *Democratic economics*. A new look at market, power and development. Harmondsworth, Middlesex, London: Penguin Books, 1984.

HODGSON, G. *Economia e evolução*. O regresso da vida à teoria econômica. Oeiras: Celta, 1997.

HODGSON, G. M. *Economics and Institutions*. Cambridge: Polity Press, 1988

MACPHERSON, D. *A democracia liberal*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MARQUETTI, A. Participação e redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre. In: ZANDER, N.; AVRITZER, L. (Orgs.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.

MINGHELLI, M. *Orçamento Participativo: uma leitura jurídico-política*. Canoas: Editora da ULBRA, 2005. 116 p.

O'DONNELL, G. Democracia delegativa? *Novos Estudos*, n. 31, p. 25-40, out. 1991.

ORGANIZAÇÃO NÃO-GOVERNAMENTAL SOLIDARIEDADE. *Caminhando para um mundo novo: Orçamento Participativo de Porto Alegre visto pela comunidade*. Petrópolis: Vozes, 2003.

POULANTZAS, N. *O Estado, o poder e o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1974.

RIBEIRO, A. C. T.; GRAZIA, G. de. *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil*. São Paulo: Vozes, 2003.

SANTOS, A.; COSTA, L. E.; ANDRADE, T. Federalismo no Brasil: uma análise da descentralização financeira da perspectiva das cidades médias. *Economia Aplicada*. São Paulo, v. 4, n. 2, p. 253-281, abr./jun. 2000.

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SEN, A. *Ética e Economia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

SILVA, G. P. *Uma proposta de avaliação das experiências do Orçamento Participativo no Brasil*. 2003. Dissertação de Mestrado em Economia – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2003.

SOUZA, C. *Participatory budgeting in Brazilian cities: Limits and possibilities in building democratic institutions*, 2001. Mimeografado.

VITALE, D. *Democratizando os processos orçamentários: a experiência do Orçamento Participativo nos municípios brasileiros*. IX Prêmio do Tesouro Nacional, 2004.

• • • • • *Versão resumida e modificada da dissertação de mestrado de Glauco Peres da Silva, “Uma proposta de avaliação das experiências de Orçamento Participativo no Brasil”, defendida em maio de 2003, no Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP, orientada pelo Prof. Carlos Eduardo Carvalho. A dissertação e o artigo devem muito à participação dos autores no projeto “O Orçamento Participativo, estudo de caso do Município de Santo André”, que contou com financiamento do Programa de Políticas Públicas da Fapesp. Destacamos as contribuições de Nilde Balcão e Bruno Daniel Filho na formulação inicial das questões desenvolvidas na seção 7. Foram muito úteis os comentários e as críticas de Laura Valladão de Mattos e Antônio Carlos de Moraes, da PUC/SP, e de dois pareceristas anônimos de Nova Economia.*

• • • • • **E-mail de contato do autor:**  
cecav@uol.com.br  
glauco@fecap.br

• • • • • **Artigo recebido em janeiro de 2005**  
**e aprovado em julho de 2006.**