
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: LIMITES, RISCOS E POTENCIALIDADES

RESUMO

Este *paper* tem por objetivo discutir algumas das potencialidades de práticas do Orçamento Participativo (doravante OP), bem como os riscos existentes se posto em prática de forma mal sucedida. Adotamos a revisão de literatura, especialmente as contribuições de autores que se dedicaram ao tema, tais como, Marquetti, Campos, Pires, Avritzer, Navarro, Ribeiro e Grazia. Destacamos que seus possíveis benefícios não se restringem apenas à sociedade civil, mas também ao poder público e suas limitações estão diretamente relacionadas às questões políticas e técnicas que envolve a efetivação de sua prática.

Palavras-chave: Orçamento Participativo. Limitações. Potencialidades.

1 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: UMA BREVE DEFINIÇÃO

O presente artigo objetiva discutir as potencialidades das práticas denominadas de Orçamento Participativo, bem como os possíveis riscos² se não praticada de forma adequada aos objetivos que se propõe o instrumento. Tais objetivos destacaremos posteriormente. Em um primeiro momento foi realizada uma revisão da literatura especializada a fim de compreender o que vem sendo denominado Orçamento Participativo (OP), bem como, identificar os principais apontamentos em torno desta prática de gestão pública. O artigo está dividido em duas seções, além das considerações finais. A primeira seção trata desta introdução, onde são brevemente destacadas algumas das definições conceituais

1 Doutorando em Sociologia pela Universidade de São Paulo/USP. Professor da Faculdade Novo Milênio e Coordenador do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Administração/NEPA. E-mail: cristianobodart@hotmail.com

2 Todo instrumento quando não utilizado de maneira adequada ou não bem estruturado podem trazer resultados indesejados. Esses resultados indesejados chamaremos de “riscos”. A título de exemplificação: o OP geralmente é implantado com o objetivo de fomentar a participação, mas se o gestor não atender as demandas apresentadas nas assembleias, a participação tende a diminuir, isso é um exemplo de risco. Risco, para nós, será entendido como os resultados negativos indesejados, fruto de uma prática mal sucedida.

de Orçamento Participativo mais usuais. Nessa mesma seção, é realizada uma descrição de suas características mais comuns. Na segunda seção são discutidas, por meio de revisão de literatura, os possíveis limites e potencialidades das práticas do OPs, sendo esses aspectos variáveis de acordo com cada experiência.

Para Pontual (2000, p. 68),

O Orçamento Participativo é uma modalidade de gestão pública fundada na participação direta da população nas diversas fases que compõem a elaboração e execução do orçamento público municipal, especialmente na indicação das prioridades para a alocação de recursos de investimentos.

Pontual (2000) destacou que o Orçamento Participativo é um instrumento pedagógico-político, transformador da cultura participativa.

O Orçamento Participativo é apontado como um mecanismo de democratização da política orçamentária estatal, reunindo os cidadãos em assembleias públicas nas quais avaliam a gestão municipal, elaboram propostas de acordo com suas demandas e, em muitos casos, deliberam sobre o uso e aplicação dos recursos públicos e os dirigentes estatais executam a vontade popular. (GUGLIANO, 2007) O OP se apresenta como uma forma institucional que envolve a partilha de espaços de deliberação entre representações estatais e as entidades da sociedade civil, tendo como base a negociação e a parceria (PEREIRA, 2007), caracterizando-se como uma estrutura aberta, em constante mutação de acordo com os formatos necessários a cada realidade ou interesse, pois sua estrutura não é fechada em um modelo jurídico que vem de cima para baixo. O OP é entendido como uma experiência de cogestão, “um modelo de partilha do poder político mediante uma rede de instituições democráticas orientadas para obter decisões por deliberação, por consenso e por compromisso”. (SANTOS, 2002, p. 526 apud AZEVEDO, 2005, p. 109) Nota-se que esses aspectos firmam o OP como uma forma de democracia participativa.

O OP apresenta-se também como um processo com ‘múltiplas dimensões’ (BAIERLE, 1999), na medida em que se constitui como uma prática de discussão e definição de problemas e prioridades que envolvem diferentes interesses, atores e arenas e/ou espaços públicos e sociais. (LÜCHMANN, 2002, p. 93)

Na obra *Inovação Democrática no Brasil*, Leonardo Avritzer propôs a seguinte definição para o Orçamento Participativo:

O OP é uma forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa baseada em quatro elementos: a primeira característica do OP é a cessão da soberania por aqueles que a detêm como resultado de um processo representativo local. [...]; em segundo lugar o OP implica a reintrodução de elementos de participação local, tais como assembleias regionais, e de elementos de delegação, tais como os conselhos [...]; em terceiro lugar, a participação envolve um conjunto de regras que são definidas pelos próprios participantes, vinculando o OP a uma tradição de reconstituição de uma gramática social participativa na qual as regras da deliberação são determinadas pelos próprios participantes; em quarto lugar, o OP se caracteriza por uma tentativa de reversão das prioridades de distribuição de recursos públicos a nível local através de uma fórmula técnica. (AVRITZER, 2003, p. 14-15)

Partindo da classificação de Marquetti (2007), é possível identificar cinco tipos de experiências de “Orçamento Participativo” praticados em grandes cidades brasileiras, são elas:

1. A consulta pública: caracterizada por audiências sem caráter deliberativo, sem tomada de decisão e controle social;
2. O OP comunitário: trata-se das experiências onde não há abertura para todos os cidadãos, sendo realizadas por representantes dos movimentos sociais;
3. O OP de baixa intensidade: caracterizado na dimensão de definições das preferências pela deliberação de menos de 20% do total dos investimentos e pela realização de assembleias regionais, apresentando uma organização sistematizada apenas nos fóruns de delegados, os quais têm a função de monitorar a elaboração do orçamento e do plano de investimento e serviço;
4. O OP de média intensidade: neste tipo de OP, os cidadãos deliberam sobre uma porcentagem maior do total dos investimentos da prefeitura municipal, entre 20% a 80%, apresentando uma tendência de possuir Fórum de Delegados bem organizado, assim como o Conselho do Orçamento Participativo, possuindo regras para a definição das preferências e para a distribuição dos investimentos entre as regiões;
5. O OP de alta intensidade: neste, os cidadãos debatem mais de 80% do

3 Marquetti (2007) não apresenta esses tipos de OPs como estágios do processo, sendo, portanto, possível passar de uma situação em que não ocorre participação para uma experiência de OP de alta intensidade, assim como o contrário.

total dos investimentos. Neste tipo de OP, as decisões abrangem todas as áreas do município, havendo tendência de ocorrer assembleias regionais e temáticas, estando os fóruns de delegados bem organizados, e o orçamento é elaborado sob a coordenação dos conselheiros e delegados. Ainda no OP de alta intensidade, o orçamento é elaborado de acordo com as escolhas coletivas efetuadas ao longo do processo.

É importante destacar que o Orçamento Participativo não é um instrumento com características cimentadas, desarticulado de seu contexto, por isso, tal prática possui tantos formatos diferentes, quanto são diferentes as realidades políticas, históricas e sociais, bem como os interesses dos grupos envolvidos do processo. Isso dificulta abordagem teórica, que não se atém a um caso específico, assim como a criação de um “tipo ideal”, nos termos weberiano. Tentativas como desse presente trabalho torna-se vulnerável a “generalizações”, porém importante para compreender esse fenômeno que se espalha pelo Brasil sob o título de Orçamento Participativo.

As práticas de OP no Brasil são diversas, assim como seus resultados. Algumas regularidades são possíveis de ser identificadas a partir dos diversos estudos de caso desenvolvidos nos últimos anos. Parece que as práticas de OP que tendem a obter maiores sucessos são aquelas que surgiram em municípios dotados de maiores volumes de recursos públicos, marcadas pela iniciativa da sociedade civil e dotadas de apoio político do poder executivo e legislativo. É claro que o sucesso do Orçamento Participativo não depende apenas desses três aspectos, existem ainda as questões ligadas à estrutura institucional desse instrumento e ao estoque de capital social e empoderamento social.

Quanto à estrutura institucional do OP, é notório e esperado que esta norteará a diversos pontos a prática e seus resultados, tais como a escolha dos critérios de rateio dos recursos, o volume destinado ao OP, se o objetivo do mesmo é redistribuir recursos pelas áreas mais carentes ou apenas distribuí-los, assim como direciona a dinâmica de participação e acompanhamento das ações.

O papel do estoque de capital social, no sentido de rede de confiança e reciprocidade, é fundamental para a maior e menor mobilização e empenho da sociedade civil. Em comunidades onde os laços de confiança e de reciprocidade e as redes sociais são frágeis, a mobilização pode ficar comprometida, dificultando o bom andamento de práticas como o Orçamento Participativo.

De acordo com Pase (2007, p. 263),

Observa-se que a emergência dos movimentos sociais no Brasil está relacionada à existência e/ou desenvolvimento de relações de confiança, reciprocidade e solidariedade, pelo menos entre os iguais e, não raro identifica-se movimentos que tem claramente uma articulação maior, seja de classe, seja temática, que permite identificar o capital social.

O empoderamento (*empowerment*), enquanto capacidade de decidir e de libertar-se (PASE, 2007), é outro elemento para o sucesso do Orçamento Participativo. É importante destacar que práticas participativas podem apresentar um caráter pedagógico de participação e ser uma fonte de empoderamento, assim como, concluiu Pase (2007, p. 263) em pesquisa realizada em municípios do Rio Grande do Sul, “o capital social facilita o empoderamento”. Marquete e Campos (2008, p. 14), ao estudar o OP de Belo Horizonte destacaram que “o OP teve maior capacidade de empoderar a população de menor renda e de ‘inverter prioridades’, privilegiando os investimentos públicos e a oferta de serviços públicos nas regiões mais carentes das cidades”. Desta forma, capital social, empoderamento e estrutura institucional do Orçamento Participativo são elementos imbrincados e importantes compreender os resultados das práticas do OP.

2 LIMITES, RISCOS E POTENCIALIDADES DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

As potencialidades apontadas por diversos autores, referentes à prática do OP, são diversas, embora seja possível identificar “riscos” e limitações em torno dessa prática de gestão pública. Buscar-se-á nesta seção efetuar um apontamento de tais potencialidades, bem como apresentar as limitações e os possíveis riscos que podem se manifestar quando não tomado alguns cuidados necessários ao êxito do OP.

Serageldin e outros (2003) apontam que o OP apresenta basicamente sete vantagens.

Quadro 1 - Vantagens da prática do Orçamento Participativo

Vantagens da prática do OP, de acordo com Serageldin e outros (2003).	Impactos diretos sobre:
1) Redução das tensões políticas e clientelistas	Os jogos políticos
2) Amplia a popularidade e a confiança do prefeito entre a população de média e baixa renda;	Imagem do político
3) Possibilita ao prefeito conduzir o orçamento sem muita pressão dos vereadores, o que reduz as práticas personalistas;	Sobre a gestão
4) Maior interação entre o poder executivo e os cidadãos e;	Movimentos Sociais e Democracia
5) Reduz significativamente os confrontos sociais reivindicatórios;	
6) Minimiza o potencial da corrupção;	Administração
7) Maior transparência na gestão pública.	

Fonte: Produzido pelos autores com base em Serageldin e outros (2003).

Quanto à redução das tensões políticas e clientelistas, cabe lembrar que é necessário não confundir redução como mitigação. Um “risco” que deve ser evidenciado está relacionado à ampliação da confiança e da popularidade do poder executivo, uma vez que uma prática de OP que não atende às reivindicações ou à concretização do que é definido nos fóruns e nas plenárias podem, ao contrário, desencadear uma insatisfação geral em relação aos políticos locais, especialmente ao prefeito, bem como desmotivar a participação social⁴ de assuntos públicos, reforçando a ideia de que política não é coisa para pessoa honesta, como ocorreu na experiência de Vitória/ES, onde a instabilidade do cumprimento das demandas trouxe um cenário de maior desconfiança no gestor e na prática. (SAMPAIO, 2005, p. 12)

A prática do OP, como apresentou Serageldin e outros (2003), pode ampliar, dependendo do sucesso da prática, a popularidade do prefeito junto à sociedade civil, assim como dar-lhe legitimidade para não ficar refém de pedidos de ações beneficiadoras de pequenos grupos. Diversos OPs têm atraído a participação indivíduos das classes média e baixa, sobretudo onde o tipo de benefícios são pontuais e ligados a obras de infraestrutura básica, como esgoto,

4 Em 13/11/2013, Mota, secretário municipal de Recife, reconheceu em entrevista que o não cumprimento das demandas definidas no OP poderiam ser um obstáculo à participação da sociedade no OP. “Gerar expectativa por 10, 12, 15 anos e não cumprir o prometido gera descrença e revolta junto à população. Por isso a preocupação de nossa gestão, neste momento, não é apenas finalizar as obras”. (OBRA..., 2013)

pavimentação, escolas, posto de saúde etc. Claro que outros fatores colaboram para a inclusão desses grupos na prática do OP, como, por exemplo, a escassez de outros meios de influenciar os gestores à atenderem suas demandas. Cabe destacar que é comum, à medida que os recursos para o OP vão se ampliando, grupos das camadas sociais mais privilegiadas se mobilizarem para participar do OP buscando o atendimento às suas demandas, como ocorreu em Serra/ES. (CARLOS, 2007)

Para Minghelli (2005), o OP resgata a potencialidade da peça orçamentária no que se refere ao controle da gestão dos recursos públicos, possibilitando a participação social direta sobre este. Os municípios, nos quais há experiências de orçamento participativo, têm se adaptado mais rápido aos critérios da Lei de Responsabilidade Fiscal, em função de uma gerência financeira mais cuidadosa (MARQUETTI, 2005 apud PIRES; TOMAS, 2007), assim como, afirma Avritzer (2003, p. 72), os orçamentos participativos bem-sucedidos “parecem estar aumentando os recursos municipais, diminuindo o déficit e limitando o gasto no sentido de melhorar as condições financeiras dos municípios”. Avritzer (2003) aponta, como característica do OP, a capacidade de conscientização dos seus participantes de que existem limites reais do gasto/investimentos na gestão pública. Também para Ananias (2005) a implantação do Orçamento Participativo possibilita dividir a responsabilidade de decidir onde aplicar os recursos públicos, os quais são sempre limitados em relação às demandas e às necessidades da sociedade. Esta conscientização social colabora para a redução da ideia de que o prefeito pouco faz ou demora a concretizar as obras. A conscientização referente aos limites dos cofres públicos possibilita a população compreender o sentido de prioridade, criando condições favoráveis à conscientização de estarem optando por benefícios de maior amplitude em seus afeitos.

Essa participação da gestão dos recursos pode propiciar para a sociedade civil uma compreensão de que programas e projetos não estão ligados apenas à vontade e honestidade política, mas também a diversas questões e situações, como a capacidade orçamentária e técnica da prefeitura, a legislação municipal, estadual e federal, a desapropriações de imóveis, a realizações de licitações, etc. Nesses casos, a transparência e o diálogo são peças fundamentais para a conscientização da população em relação aos obstáculos que podem surgir ao longo do processo de implementação do programa ou do projeto escolhido na prática do OP. Cabe destacar que transparência em si, como apontou Pires (2010, p. 4), não garante a participação, mas essa pode gerar aquela. Com relação à transparência Pires aponta que,

O orçamento participativo, se corretamente implantado e bem conduzido, pode ser um meio propício para forçar a transparência fiscal e orçamentária em governos locais, uma vez que a participação dos cidadãos/eleitores/contribuintes no processo orçamentário tende a se constituir num tipo inovador de pressão política, que os interesses partidários e eleitorais terão que considerar.

Pires (2010) afirma que se o OP for conduzido com intenções democratizantes (face política) e efficientizante (natureza técnica) podemos apontá-lo como um instrumento transparente e participativo. As limitações do OP em relação à transparência da gestão pública dependerá da sua prática, que está sujeita ao cenário político e técnico da administração.

Uma limitação identificada no OP de Recife por Tarcísio da Silva, durante as gestões de 1993-1996 e 1997-2000, foi a falta de autonomia de seus participantes (SILVA, 2003), ocorrendo devido ao fato de esses participantes serem funcionários da prefeitura (ligados diretamente ao prefeito), tendo eles a responsabilidade duvidosa de fiscalizar oficialmente a prática. Alguns OPs possuem uma comissão de acompanhamento e fiscalização, que tem como proposta ser autônoma e insulada, justamente para coibir a falta de autonomia.

Serageldin e outros (2003) e Ananias (2005) apontam que o OP se apresenta como um antídoto contra a corrupção e o desperdício do dinheiro público. Para Ananias, o Orçamento Participativo pode possibilitar mudanças importantes na gestão pública, como destacou:

Com a sua implantação, as obras faraônicas, inacabadas, obras para atender partidários, clientelísticos, mesquinhos, obras para pagar dívidas de campanha tendem ao desaparecimento. São realizadas as obras necessárias que melhor atendem aos interesses da coletividade. (ANANIAS, 2005, p. 34)

Além das sete possíveis vantagens do OP apresentadas por Serageldin e outros (2003) apontamos, a partir da literatura especializada, ainda outras sete.

Quadro 2 - Vantagens da prática do Orçamento Participativo

Vantagens da prática do OP, de acordo com diversos autores	Impactos diretos sobre:
1) o (res)surgimento do ativismo/seu caráter pedagógico;	Movimentos Sociais e Democracia
2) promoção de maior igualdade de capacidades e direitos de participação política;	
3) estímulo a participação dos setores de menor renda da população;	
4) é um processo que vai se enraizando e ampliando;	
5) redução do reconhecimento pessoal nas realizações de projetos públicos;	Os jogos políticos
6) induz os municípios adotarem mais instrumentos de gestão e planejamento;	Sobre a gestão
7) Redistribuição de renda.	

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de pesquisa bibliográfica.

Buscaremos, a seguir, discutir tais aspectos apresentados no quadro 2.

2.1 O (RES)SURGIMENTO DO ATIVISMO/SEU CARÁTER PEDAGÓGICO:

A prática do OP pode fazer ressurgir o ativismo entre aqueles que já foram ativos no passado, assim como desperta indivíduos não pertencentes da elite para a participação nas questões públicas. (NYLEN, 2002, p. 26 apud AVRITZER, 2003) O OP vem sendo evidenciado pela literatura pelo seu caráter pedagógico, podendo ser uma escola de cidadania, pois, pode se constituir em um espaço de manifestações, articulações, discussões e movimentações, onde as pessoas se expõem, “discutem, a princípio, o que lhes diz respeito mais diretamente. Com o aprofundamento das discussões, vem o aprofundamento das discussões e da compreensão dos problemas e a busca de soluções de forma coletiva”. (ANANIAS, 2005, p. 35)

Para Ribeiro e Grazia (2003, p. 40), o Orçamento Participativo pode apresentar contribuições para a transformação da cultura política brasileira:

[...] como o Orçamento Participativo possui uma clara face de projetos, é indiscutível valorizar a sua experimentação nos mais diferentes contex-

tos sócio-econômicos do país, favorecendo a emergência de práticas progressistas, ainda que embrionárias, em espaços tradicionalmente avessos à participação social. Destas práticas, podem surgir novos aprendizados políticos e envolvimento em redes de movimentos sociais que permitam maiores ganhos em democracia. Encontram-se em jogo, o OP considerado pleno, os elementos de um potencial partilha do poder, trazendo a promessa de alterações profundas na hierárquica cultura política brasileira.

O OP propicia aos participantes condições de ampliar seus conhecimentos técnicos ligados à gestão e ao planejamento público e político, como destacou Lúchmann (2002, p. 178):

Trata-se de um processo de aprendizado que vai desde a necessidade de aprender a organizar e/ou coordenar uma reunião, a estabelecer discussões para a definição de prioridades, alianças, negociações, até o conhecimento de outras realidades da cidade, percebendo carências mais agudas e emergenciais. Aprendizados técnicos e políticos, com informações sobre o funcionamento da prefeitura, de limites técnicos, de dados acerca de recursos e obras, enfim, aprendizados que qualificam a participação, reduzindo o grau de dependência e desigualdade política.

2.2 PROMOÇÃO DE MAIOR IGUALDADE DE CAPACIDADES E DIREITOS DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA:

O OP pode proporcionar aos indivíduos, inclusive aos grupos anteriormente marginalizados, as mesmas capacidades e direitos de participação política. O Orçamento Participativo tem sido amplamente caracterizado como a materialização de um espaço de inclusão participativa. Estudo das experiências mais bem sucedidas, como o Orçamento Participativo de Porto Alegre, ilustra o potencial desse instrumento em termos de inclusão política e de redistribuição dos recursos, podendo levar até ao surgimento de uma espécie de “quarto poder” que se apresentaria em articulação com os três poderes clássicos. (VILAS BOAS, 2007, p. 380)

A inclusão de novos participantes no processo de decisões públicas relacionados à execução de programas e projetos já é em si um sucesso. (SERAGELDIN et al., 2003, p. 24) É importante estar atento aos “riscos” da participação, uma vez que os participantes podem sofrer manipulação passando a atender determinados interesses de grupo, ou a projetos e programas já acordados em gabinetes. Mas Serageldin e outros (2003) destaca que a participação da sociedade

é capaz de gerar experiências de práticas políticas que ao serem amadurecidas criam situações capazes de mitigar ações de redes personalistas e baseadas em “decisões de gabinetes”.

O OP possibilita a presença de representações de diversos grupos sociais em um mesmo espaço democrático, discutindo interesses coletivos com o mesmo poder de voto (ANANIAS, 2005; MARQUETTI; CAMPOS, 2008; PIRES, 2008), embora, como destacou Pereira (2007), isso não garanta a produção de um consenso entre os interesses coletivos devido às assimetrias na capacidade de participação dos atores e da pluralidade de interesses envolvidos e disputados. Para Vilas Boas (2007), a introdução de formas de democracia participativa, como o Orçamento Participativo, permite uma melhor representação da diversidade dos grupos sociais, uma vez que se trata de um espaço aberto a todos. “O grande sucesso do OP está na “introdução de uma fórmula mediadora de democracia direta e representativa, em que há efetivamente a participação popular” (SANTOS, 2004, p. 22), o que aprofunda o nível de democracia. Nesse sentido, o OP proporciona um espaço de proximidade e parceria entre a sociedade civil e o Estado, dando aos atores sociais condições de “terem voz” nas decisões referente às ações e os rumos da gestão pública.

Para Santos (2004, p. 24), é necessário ir além da criação de um espaço participativo onde todos são tratados como iguais. Para essa autora, é necessário começar a tratar os desiguais de forma diferente. “Deve-se reconhecer que para proporcionar a todas as pessoas a oportunidade de falar e participar com proveito nas reuniões do Orçamento Participativo é necessário capacitá-las antes”, nesse ponto encontramos um risco de se criar métodos igualitários de participação, mas que não consideram tais assimetrias. A fim de minimizar esse problema, muitos OPs possuem um momento de capacitação dos delegados (curso de capacitação de delegados do OP), tal como ocorre em Porto Alegre/RS, Farroupinha/RS, Belo Horizonte/MG, São Paulo/SP, Guarulhos/SP, Vitória/ES e Serra/ES. Esse curso de formação busca, geralmente, apresentar aos delegados e interessados os mecanismos de participação no OP, sua estrutura organizacional, importância, objetivos e demais informações necessárias para o acompanhamento de todo o processo do OP.

Outra atenção necessária para ampliar a participação social nos fóruns está na redução dos custos dessa participação. As plenárias devem ser realizadas o mais próximas possível da população. Muitas práticas têm adotado a subdivisão das regionais, ou ainda, fóruns em cada bairro. Alguns podem afirmar que em municípios com muitos bairros, devido à sua extensão territorial, a realização de fóruns nos bairros pode ficar custosa para o poder público. De fato, isso

pode ocorrer, embora o retorno de tal prática seria significativo, assim como seria pior se a população tiver que pagar pelos custos de deslocamento, o que poderá desestimular a participação.

2.3 ESTIMULO A PARTICIPAÇÃO DOS SETORES DE MENOR RENDA DA POPULAÇÃO:

Destacaram Marquetti e Campos (2008) que o Orçamento Participativo é organizado de modo a estimular a participação dos setores de menor renda da população, pois as demandas discutidas nas assembleias abrangem serviços públicos e obra de infraestrutura as quais, em grande medida, a classe média já possui acesso, e devido ao fato de o OP possuir regras de distribuição de recursos que tomam em consideração as carências das regiões, beneficiando as áreas mais pobres da cidade. O estímulo à participação dos setores de menor renda foi evidenciado no estudo de caso (Porto Alegre) realizado por Marquetti (2008). Para Pires (2008), essas duas características acima apresentadas são fundamentais para que o OP apresente um aspecto redistributivo.

2.4 PROCESSO QUE VAI SE ENRAIZANDO E AMPLIANDO:

Para Ananias (2005, p. 42), “o OP é um processo que vai se enraizando e ampliando”. Em Porto Alegre, por exemplo, o Orçamento Participativo já envolve a discussão de obras estruturantes, as quais transcendem os limites regionais e dos demais setores da administração pública municipal. Em Belo Horizonte, o OP setorial e a adoção, em 2000, de um índice mais complexo (IQVU – Índice de Qualidade de Vida Urbana) para balizar a distribuição dos recursos entre as regiões, são exemplos de aperfeiçoamento da prática de OP. O IQVU expressa a oferta e o acesso da população a determinados serviços e recursos urbanos, contemplando variáveis temáticas ligadas ao abastecimento de água, assistência social, cultura, educação, esporte, habitação, infraestrutura urbana, meio ambiente, saúde, segurança urbana e serviços urbanos, como postos de gasolina, agência de correios, etc. A partir dessas variáveis, foram calculados 75 indicadores de forma georreferenciada para as 81 unidades de Planejamntos de Belo Horizonte”. (PIRES, 2008, p. 69)

A fim de aperfeiçoar a prática do Orçamento Participativo, os municípios de Maringá, Recife e Olinda, por exemplo, introduziram conferências municipais de mulheres, realizadas a cada dois anos desde 2002 (VILAS BOAS,

2007), assim como em Belém foi desenvolvido a OP da Juventude e o Congresso da Cidade (Moraes, 2008). Um dos fatores colaboradores para o sucesso do Orçamento Participativo em Belo Horizonte foi a sua evolução metodológica, o que gerou impactos positivos sobre a gestão pública em termos de intensificar as atividades de planejamento, sistematização de informações e modernização administrativa. Nesse município, além da prática do Orçamento Participativo convencional, foi implementado o “OP Habitação” que ocorre concomitantemente com aquele. (PIRES, 2008, p. 62) O Orçamento Participativo da Habitação acontece a cada dois anos, no chamado “Fórum do OPH”, e busca definir a quantidade de beneficiados durante um determinado período. Para isso, os interessados em serem beneficiados devem fazer parte das famílias organizadas no movimento de luta por moradia, com renda familiar de no máximo cinco salários mínimos, que morem em Belo Horizonte há mais de dois anos, que não foram contempladas em outros programas de habitação e não tem casa. O número de beneficiados é definido com base na participação das famílias no fórum do OPH. Assim, quanto mais famílias participarem do fórum, mais benefícios serão destinados ao seu núcleo (cada inscrito está vinculado a um dos núcleos existentes). Após a distribuição de benefícios, os núcleos indicam, por meio de assembleias, as famílias a serem contempladas com as unidades habitacionais. A indicação da família cadastrada a ser beneficiada é feita a partir de critérios definidos por cada núcleo, respeitando-se os critérios estabelecidos pela Política Municipal de Habitação. (PORTAL DO OP, 20--)

Em 2006, a prefeitura de Belo Horizonte implementou o OP Digital, por meio do qual, destaca Pires, os cidadãos residentes e portadores de título de eleitor podem escolher pela *internet* as obras do Orçamento Participativo. É importante destacar que o OP Digital não deve substituir as plenárias e os fóruns, pois acarretaria um esvaziamento do caráter político (marcado pelo debate) do orçamento participativo. O debate cara a cara é *sine qua non* para a sinergia desse instrumento.

Pires e Tomas (2007) apontam que a evolução da estrutura do OP de Belo Horizonte contribuiu para seu aperfeiçoamento. A maior complexidade apresentada pelo critério de rateio dos recursos pode inibir muitos indivíduos a participarem por não conseguirem entender o processo. No caso de Belo Horizonte, tem sido oferecidos cursos de capacitação de liderança a fim de minimizar tal “risco”.

O Orçamento Participativo não é um instrumento pronto, acabado. Trata-se de um instrumento mutável de acordo com as condições e objetivos a serem alcançados. Replicá-lo sem as devidas adequações não garantirá seu su-

cesso, nem mesmo sua permanência. O Orçamento Participativo deve ser “vivo”, assim como é “viva” a sociedade civil e suas demandas. É justamente por esse caráter que existem tantos formatos institucionais do OP sendo postos em prática no Brasil e em outros países. Embora tivéssemos apresentado cinco tipos de Orçamento Participativo, reconhecemos que existe uma multiplicidade muito maior. O que objetivamos, ao apresentar esses cinco tipos, foi destacar alguns aspectos e estruturas mais comuns que se repetem em diversas práticas.

2.5 REDUÇÃO DO RECONHECIMENTO PESSOAL NAS REALIZAÇÕES DE PROJETOS PÚBLICOS:

Uma vantagem notória no Orçamento Participativo, pelo menos para a sociedade civil, é a redução do reconhecimento pessoal nas realizações de projetos públicos. (SERAGELDIN et al., 2003) Nas práticas tradicionais de representação, é comum a sociedade creditar a ideia do projeto ao representante que o apresenta em plenária, às vezes acreditando que o recurso para a sua concretização teria sido o vereador “fulano de tal” ou “o prefeito” que “o conseguiu”. Com a prática do Orçamento Participativo, o projeto passa a ser visto como fruto coletivo, e os recursos como dinheiro público, fruto de impostos.

2.6 INDUZ OS MUNICÍPIOS ADOTAREM MAIS INSTRUMENTOS DE GESTÃO E PLANEJAMENTO:

Para Ribeiro e Grazia (2003), a prática de Orçamento Participativo induz os municípios adotarem mais instrumentos de gestão e planejamento (por exemplo, Planejamento Estratégico e revisão e elaboração de Planos Diretores), revisão de rotinas administrativas e maior informação. Moraes (2008, p, 116) afirma que “a abertura das discussões e das decisões à sociedade, sobre a alocação dos recursos orçamentários públicos, pode ser vista como um processo de construção de políticas que modifica as práticas anteriores de planejamento e de elaboração orçamentária”.

2.7 REDISTRIBUIÇÃO DE RENDA:

Avritzer (2007), Marquetti (2008), Campos (2008) e Moraes (2008) apontam o OP como um mecanismo capaz de promover redistribuição de renda. Estudos indicam que a participação popular na elaboração do orçamento

municipal pode contribuir não só para uma maior distribuição de renda, mas também minimizar os desperdícios de dinheiro público, reduzir ou eliminar certos fatores de má qualidade de vida e minimizar a corrupção. (MARQUETTI, 2007; SOUZA, 2006) Pires (2008) afirma que para que a autonomia decisória dos participantes não seja comprometida em arenas em que a participação de cidadãos é regulada por critérios técnicos, é importante que os próprios envolvidos no processo participem da definição das regras e critérios por meio de instância de autorregulação, tais como os núcleos de acompanhamentos do OP, Conselho Municipal do OP, Coordenadoria do Conselho Popular e Coordenadoria da Assembleia Municipal. (RIBEIRO; GRAZIA, 2003) No levantamento de Ribeiro e Grazia (2003), estas instâncias estavam presentes em apenas 13,6% dos municípios que desenvolvem experiências associáveis ao OP.

Leonardo Avritzer, ao estudar os efeitos distributivos das políticas participativas na região Nordeste, constatou que existe uma correlação significativa entre as cidades com um maior número de instituições participativas e as taxas de matrículas no ensino básico e em creches, “nesse caso, quanto mais alta a posição de uma cidade na escala de participação, maiores são as taxas de matrículas”. (AVRITZER, 2007, p. 37) Esse mesmo autor observou que as cidades nordestinas de médio porte pouco dotadas de estoque de bens públicos (educação e saúde) tiveram o volume desses bens ampliados acima da média após a implantação de políticas participativas. Marquetti (2008, p. 54), ao estudar a capacidade redistributiva do Orçamento Participativo de Porto Alegre, evidenciou que este “teve efeito redistributivo nas demandas realizadas nas regiões entre 1990 e 2004. [...] uma vez que as regiões relativamente mais pobres receberam maior montante de obras *per capita* do que as relativamente mais ricas”. Moraes (2008) apresenta o caráter redistributivo do Orçamento Participativo de Belém, o qual a partir de 2001 passou por algumas mudanças estruturais passando a se chamar de “Congresso da Cidade”.

Para que a redistribuição ocorra com maiores garantias, o Orçamento Participativo deve apresentar um critério de rateio pré-definido que atenda prioritariamente as áreas mais carentes da assistência do poder público, caso contrário, grupos mais organizados, mais dotados de um estoque de capital social⁵ tenderão a canalizar os recursos para suas áreas, como identificado na experiência de Bodart (2009).

Ainda nessa direção, destacou Santos (2004, p. 21) que,

5 Conceito aqui utilizado faz referência àquele adotado por Robert Putnam em *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy* (1993).

[...] as pessoas não são iguais, têm diferentes demandas, diferentes capacidades de articulação e diferentes chances de serem atendidas. Nesse sentido, os grupos mais bem articulados estariam mais propensos a serem escutados. Como o orçamento é uma espécie de cobertor curto que todos puxam, esses grupos teriam melhores condições de serem atendidos que outros menos articulados.

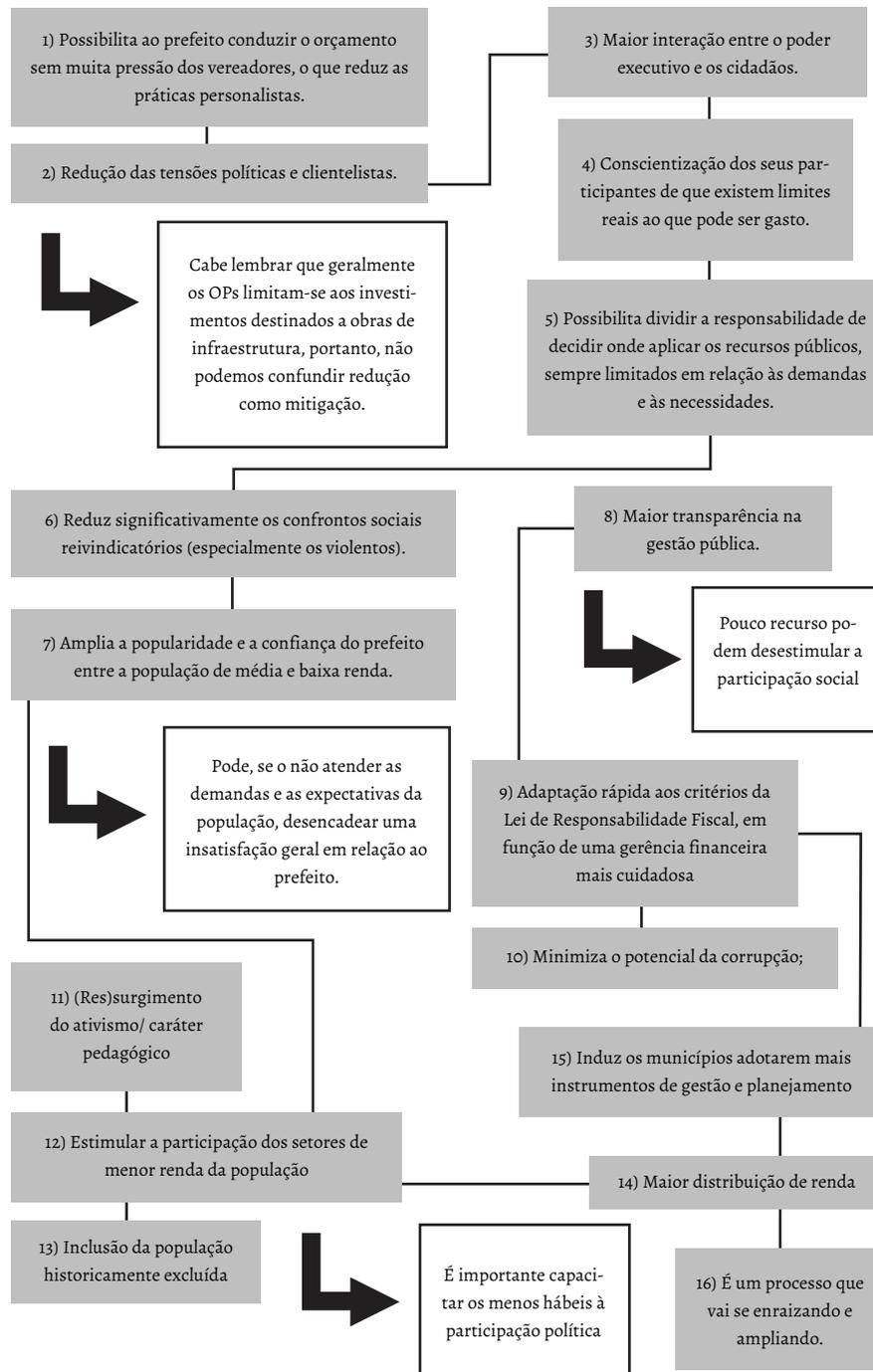
É certo que a própria prática do OP permite articulações e aprendizados que possibilitam os atores a promoverem um consenso em torno da necessidade de beneficiar os grupos mais carentes.

Existem casos em que os critérios de rateio dos investimentos são construídos com boas intenções, mas que acabam prejudicando o caráter redistributivo, como observado por Bodart (2009) ao analisar a experiência do município de Serra/ES. Naquele município foram acrescentados ao critério de rateio dos investimentos índices que certamente tiveram impactos negativos na redistribuição de renda, tais como “número de adimplente de IPTU” e “número de participantes do OP do ano anterior”.⁶ Ao escolher esses indicadores, o objetivo era estimular o pagamento de IPTU e de participação. O efeito de indicadores como esses podem se mostrar perversos. As áreas mais carentes de recursos públicos são, geralmente, áreas sem regularização fundiária, o que impede o pagamento do IPTU. A população mais pobre do município, sendo carente de informação e escolarização, terá mais dificuldades de compreender a importância da participação social. Esses indicadores, na primeira rodada, não beneficiará prioritariamente esse grupo de baixo *status* social, o que reduzirá ainda mais o estímulo à participação nas futuras rodadas do OP.

Embora nem todos os tipos de Orçamentos Participativos apresentem condições estruturais para atingir os possíveis benefícios até aqui expostos, podemos, por fim, sintetizar, a partir de um fluxograma, as possíveis potencialidades de Orçamentos Participativos bem sucedidos:

⁶ Regionais com maior número de adimplente de IPTU e de participantes do OP no ano anterior recebiam maior pontuação, o que representava maiores volumes de recursos em sua área.

Figura 1 – Fluxograma: Possíveis benefícios dos Orçamentos Participativos



Fonte: Elaborado pelos autores com base na revisão de literatura.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Celina Souza (2001, p. 88), destacou que existe um consenso na literatura especializada em torno da prática do OP: “Apesar dos problemas, tensões e resultados não previstos que decorrem do OP, a experiência tem se constituído em forma de acesso do cidadão ao processo decisório local” e que este acesso é coordenado pelos governos.

Embora existam problemas na prática do OP, tem sido possível destacar diversos aspectos dessa prática de gestão pública que apontam para um aperfeiçoamento da democracia e da participação social direta na gestão dos recursos públicos. Entendemos que esse instrumento de gestão, como já vem ocorrendo em algumas cidades brasileiras, é um caminho para o aprofundamento da democracia. Uma democracia verdadeiramente inclusiva, capaz de promover melhores condições sociais, assim como romper com antigos problemas da esfera pública.

Neste artigo, foram destacados quatorze vantagens da implementação do OP, tais como: a redução das tensões políticas e clientelistas; a possibilidade de o prefeito conduzir o orçamento sem muita pressão dos vereadores, o que reduz as práticas personalistas; a ampliação da popularidade e a confiança do prefeito entre a população de média e baixa renda; a minimização do potencial da corrupção; o (res)surgimento do ativismo/seu caráter pedagógico; a redução do reconhecimento pessoal nas realizações de projetos públicos; uma maior distribuição de renda; uma maior interação entre o poder executivo e os cidadãos e; uma maior transparência na gestão pública. Cabe destacar que os possíveis benefícios do OP não se restringem à sociedade civil. Seus benefícios podem ser gozados também pelo poder público, especialmente pelo gestor, pois uma prática bem sucedida lhe proporcionará condições de atuar com mais transparência, com menos pressão dos vereadores e dividindo as responsabilidades da gestão pública com a sociedade, em uma cogestão.

PARTICIPATORY BUDGETING: POINTING LIMITATIONS AND POTENTIAL

Abstract

This article aims to discuss some of the issues surrounding the possible potentials in the practice of Participatory Budgeting (OP), well as the risks if implemented unsuccessful way. We adopted the review of the literature, especially the contributions of authors who have dedicated themselves to the subject, as Marquetti, Fields, Pires, Avritzer, Navarro, and Ribeiro and Grazia. We point out that its possible benefits are not restricted

to civil society but also the government and its limitations are directly related to political and technical issues surrounding their practice.

Keywords: Participatory Budgeting. Potentials. Public Administration.

REFERÊNCIAS

- ANANIAS, Patrus. Orçamento participativo: por que o implantamos em Belo Horizonte? In: AZEVEDO, Sergio de; FERNANDES, Rodrigo Barroso. *Orçamento participativo: construindo a democracia*. Rio de Janeiro: Revan, 2005.
- AVRITZER, Leonardo (Org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.
- AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.
- AZEVEDO, Neimar Duarte. A face representativa do orçamento participativo. In: AZEVEDO, Sergio de; FERNANDES, Rodrigo Barroso. (Org.). *Orçamento participativo: construindo a democracia*. Rio de Janeiro: Revan, 2005.
- BODART, Cristiano das Neves Bodart. *Alocação dos recursos públicos por meio do orçamento participativo em Serra/ES*. 2009. Dissertação (Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades) - Universidade Candido Mendes, Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, 2009. Mimeo.
- CAMPOS, Geraldo Adriano. Orçamento participativo de São Paulo: limiar da participação e redistribuição na metrópole. In: MARQUETTI, Aldamir; CAMPOS, Geraldo Adriano de; PIRES, Roberto (Org.). *Democracia participativa e redistribuição: análise de experiências do orçamento participativo*. São Paulo: Xamã, 2008.
- CARLOS, Euzineia. *Controle social e política redistributiva no orçamento participativo*. Vitória: Edufes, 2007.
- GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Processos participativos de gestão pública em Porto Alegre e Montevideu: comparando semelhanças e diferenças. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Org.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.
- LÜCHMANN, Ligia Helena Hahn. *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre*. 2002. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, Campinas, SP, 2002. Disponível em: <<http://www.democraciaparticipativa.org/files/LigiaLuchmann.pdf>>. Acesso em: 19 out. 2010.

MARQUETTI, Aldamir. Orçamento participativo, redistribuição e finanças municipais: a experiência de Porto Alegre entre 1989 a 2004. In: MARQUETTI, Aldamir; CAMPOS, Geraldo Adriano de; PIRES, Roberto (Org.). *Democracia participativa e redistribuição: análise de experiências do orçamento participativo*. São Paulo: Xamã, 2008.

MARQUETTI, Aldamir. Experiências de orçamento participativo no Brasil: uma proposta de classificação. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Org.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.

MARQUETTI, Aldamir; CAMPOS, Geraldo Adriano de; PIRES, Roberto (Org.). *Democracia participativa e redistribuição: análise de experiências do orçamento participativo*. São Paulo: Xamã, 2008.

MARQUETTI, Aldamir. Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.

MORAES, Aldecy José G. de. O processo redistributivo do orçamento participativo e do Congresso da Cidade em Belém do Pará. In: MARQUETTI, Aldamir; CAMPOS, Geraldo Adriano de; PIRES, Roberto (Org.). *Democracia Participativa e Redistribuição: análise de experiências do orçamento participativo*. São Paulo: Xamã, 2008.

OBRA parada é desperdício. 2013. Disponível em: <http://especiais.jconline.net10.uol.com.br/ISS_2013/materia_07.php>. Acesso em: 19 mar. 2014.

PASE. Hemerson Luiz. Capital Social e Empoderamento. In: SEMINÁRIO NACIONAL MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, 2., 2007, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis: UFSC, 2007.

PEREIRA, Marcus Abílio Gomes. Modelos democráticos deliberativos e participativos: similitudes, diferenças e desafios. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Org.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.

PIRES, Roberto. Aspectos regulamentação da participação no OP em Belo Horizonte: eficiência distributiva aliada ao planejamento urbano. In: MARQUETTI, Aldamir; CAMPOS, Geraldo Adriano de; PIRES, Roberto (Org.). *Democracia participativa e redistribuição: análise de experiências do orçamento participativo*. São Paulo: Xamã, 2008.

PIRES, Roberto; TOMAS, Maria Carolina. Instituições participativas e gestão municipal no Nordeste: uma análise dos efeitos da participação sobre as práticas de governo. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A participação social no nordeste*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

PIRES, Valdemir. Transparência, participação e orçamento participativo: reflexões a partir do caso brasileiro. *Temas de Administração Pública*, Araraquara, v. 4.n. 5, 2010.

PIRES, Valdemir; MARTINS, Larissa de Jesus. Orçamento participativo (OP) após vinte anos de experiências no Brasil: mais qualidade na gestão orçamentária municipal?

Revista Capital Científico, v. 9, n. 2, jul./dez. 2010. Disponível em: <<http://revistas.unicentro.br/index.php/capitalcientifico/article/view/1553/1642>>. Acesso em: 19 mar. 2014.

PONTUAL, Pedro de Carvalho. *O processo educativo no orçamento participativo: aprendizado dos atores da sociedade civil e do estado*. 2000. Tese (Doutorado) - Universidade Católica de São Paulo, 2000. Disponível em: <<http://brazilianparticipatorybudgeting.files.wordpress.com/2013/05/ooptesepedropontualbvop.pdf>> Acessado em Dez. de 2013.

PORTAL do OP. Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=portaldoop&lang=pt_br&pg=6983&tax=17311>. Acesso em: 19 mar. 2014.

RIBEIRO, Ana Clara; GRAZIA, Grazia de (Org.). *As experiências de orçamento participativo no Brasil: período de 1997-2000*. Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

SAMPAIO, Ana Paulo Santos. Orçamento participativo de Vitória: elementos para uma abordagem institucional. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 29., 2005, Caxambu, MG. *Anais...*, Caxambu: Anpocs, 2005. Disponível em: <http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3781&Itemid=318> Acesso em: 19 mar. 2013.

SANTOS, Miriam de Oliveira. Orçamento articipativo: limites e contribuições de um instrumento de democracia direta. *Revista Democracia Viva*, n. 23, p. 18-25, 2004.

SANTOS JR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de. *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

SERAGELDIN, Mona et al. (Coord.). *Assessment of participatory budgeting in Brazil*. Harvard: Harvard University, Center for Urban Development Studies, 2003. <http://www.mef.gov.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Presupuesto_Participativo_Brasil_Efectos.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2014.

SILVA, Tarcisio. Da participação que temos à que queremos: o processo do Orçamento Participativo na cidade do Recife. In: AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.

SOUZA, Celina. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 15, n. 4, out./dez, 2001. Revista da Fundação SEADE.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

VILAS BOAS, Marie-Hélène Sa. A participação como recurso disputado: uma análise dos dispositivos participativos dirigidos às mulheres introduzidas em Recife. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Org.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.