

Orçamento participativo: experiências e concepções

Diana Galone Somer¹

Diulia Gomes Klossowski²

Danuta Estrufika Cantoia Luiz³

Resumo: Este artigo propõe uma revisão bibliográfica de trabalhos, em âmbito nacional, sobre as experiências do Orçamento Participativo. Tem-se como objetivo compreender a dimensão do Orçamento Participativo, no que se refere à concepção, experiência, participação social nesse processo, seus limites e possibilidades. Os resultados alcançados evidenciaram que, mesmo o Orçamento Participativo tendo ampla dimensão de inovação democrática no plano nacional, está limitado na sua fundação e sobrevivência nos municípios, pois dependem dos atores políticos.

Palavras-Chave: Orçamento Participativo; Democracia; Experiência OP.

Participatory budget: experiences of synthesis and concepts

Abstract: This article proposes a literature review of the work on the national level, about the experiences of the Participatory Budget. It has been aimed at understanding the dimension of the Participatory Budget, with regard to the design, experience, social participation in this process, its limits and possibilities. As a theoretical basis for the Participatory Budget was taken as basis the approach presented in the eight articles. The results achieved showed that even the Participatory Budget with wide-scale democratic innovation at the national level, is limited in its foundation and survival in the cities, because they depend on the political actors.

Keywords: Participatory Budgeting; Democracy; Experience OP.

Introdução

O Orçamento Participativo⁴ (OP) originou-se, de acordo com Souza (2011) no governo do Partido dos Trabalhadores (PT), no final de 1980, em Porto Alegre-RS, e tornou-se referência de gestão. Cabe pontuar que se destacou como uma das quarenta melhores práticas de governança urbana do mundo, sendo reconhecido pela Organização das Nações Unidas (ONU), bem como tomado como exemplo e praticado,

¹ Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (2014), mestre em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (2017). E-mail: dianassomer@gmail.com

² Graduada em Fonoaudiologia pela Universidade Estadual do Centro-Oeste - UNICENTRO - Campus Irati (2012). Mestre em Desenvolvimento Comunitário pela UNICENTRO (2015). E-mail: diulia.gk@gmail.com

³ Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (1985), mestrado (1997) e doutorado (2005) em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professora do Curso de Serviço Social e do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa - UEPG. E-mail: danutaluiz88@gmail.com

⁴ No decorrer deste trabalho será utilizada (OP) para se referir ao Orçamento Participativo.

mas adaptado para as diferentes localidades. De acordo com Souza (2011, p.246) “foram produzidos dados confiáveis para o período entre 1997 e 2000, os quais apontavam cerca de 140 municípios brasileiros com formas participativas de gestão orçamentária”. Faz-se necessário pontuar que essa pesquisa encontrou muitos relatos de experiências em relação ao município de Porto Alegre quanto ao OP.

OOP de acordo com Cavalcante (2007) tem como premissa que a população deve ser consultada quanto aos investimentos do poder público, bem como decidir as prioridades, participando no cumprimento e controle do orçamento. Por isso, o orçamento participativo segundo a definição de Lüchmann (2007, p. 155) é “[...] modelo de gestão, que abre a participação da população nas discussões e definições da peça orçamentária, fundamentalmente na esfera municipal”. O orçamento municipal é realizado pelo Poder Executivo, pois é responsabilidade do Prefeito submeter a proposta orçamentária à Câmara Municipal de Vereadores.

Este trabalho tem como objetivo compreender a dimensão do Orçamento Participativo, no que se refere à concepção, experiência, participação social nesse processo, seus limites e possibilidades. Para tanto, o caminho metodológico e os critérios definidos foram: uma revisão bibliográfica de oito artigos: Gouveia (2003); Baquero et al. (2005); Moura (2007); Avritzer(2008); Sampaio et al. (2010), Souza (2011), Streck (2013) e Novaes e Santos (2014), com o intuito de elucidar como se configura os pontos mencionados acima, no orçamento participativo municipal. A pesquisa é exploratória, segundo Gil (1999) essas pesquisas essencialmente são definidas com o objetivo de proporcionar visão geral de cunho aproximativo de determinado assunto. A pesquisa teve os seguintes critérios: realizada no portal de periódicos da Capes na ferramenta “buscar assunto” foi digitado “orçamento participativo” e obtiveram-se duzentos e noventa e três artigos. Logo, foi refinado para idioma português e na sequência revisado por pares, ficando dezenove artigos, destes foram selecionados para a amostra da pesquisa oito que trouxessem no título ou no resumo as palavras: experiência e orçamento participativo priorizando relatos do OP. Vale destacar que nesta pesquisa o que se buscou foram os relatos de experiências quanto ao Orçamento participativo. É importante mencionar que dos dezenove artigos, sete apresentaram as experiências do município de Porto Alegre, de tal modo que foi definido apenas um que proporcionou discussão sobre o OP e os impostos do município.

Primeiramente traz-se a concepção de Orçamento Participativo; logo participação dos atores da sociedade civil e a sua configuração no processo do OP, ainda limites e possibilidades. Por fim, as considerações finais, em que se evidenciou a partir dos trabalhos pesquisados que a dimensão da participação social dos atores da sociedade civil é mínima, no processo do OP.

Concepção de orçamento participativo

Buscou-se com esse ponto de discussão, abordar como os artigos debatem a fundamentação teórica sobre o orçamento participativo e quais as categorias utilizadas. O estudo de Gouveia (2003) relata que no OP não se observam apenas propostas vindas do campo democrático popular. Gouveia (2003) se refere ao OP como uma proposta derivada de partidos democráticos populares, de maneira especial, do Partido dos Trabalhadores. Na proposta advinda da experiência de Porto Alegre, existem elementos característicos do processo:

[...] quem inicia o processo de debate do orçamento público; qual é a forma de participação da população; sob que critérios os recursos são distribuídos; a capacidade da população avaliar o próprio processo e o resultado dos debates; qual é o grau de autonomia da população frente ao processo de debate (GOUVEIA, 2003, p. 223).

No estudo de Baquero et al.(2005, p. 116), com relação ao OP, os autores expõem uma esfera de

participação política como: sindicatos ou associações de moradores, mas também de um “mecanismo de participação da democracia”. Os mesmos ainda supõem que o OP origina capital social e correlacionam o OP com a questão da cultura política participativa das pessoas, fazem uma chamada à importância de mencionar sobre uma democracia participativa. Assim, para uma melhor compreensão do OP, faz-se necessário apresentar algumas definições e reflexões sobre: capital social; cultura política e representação.

Quanto ao capital social, de acordo com Putnam (1995, p. 67), “[...] refere-se a aspectos da organização social, tais como redes, normas e confiança que facilita coordenação e cooperação para benefícios mútuos. Capital social aumenta os benefícios de investimento em capital físico e capital humano”. Deste modo, o capital social está atrelado à inovação e superação da desigualdade e da ampliação da cidadania.

Berstein (1998) elucida dois pontos fundamentais sobre a definição de cultura política que são: “[...] por um lado, a importância do papel das representações na definição de uma cultura política que faz dela outra coisa que não uma ideologia ou um conjunto de tradições [...]” ainda destaca que, por outro lado, “[...] o caráter plural das culturas políticas num dado momento da história e num dado país”. De tal modo, a noção de cultura política é complexa, desse modo sua definição não é simples.

Em relação à representação, Moscovici (2011, p.8) explica que “[...] sustentadas pelas influências sociais da comunicação constituem as realidades de nossas vidas cotidianas e servem como o principal meio para estabelecer as associações com as quais nós nos ligamos uns aos outros”. Deste modo, de acordo com Jovchelovitch (2011) a realidade social do indivíduo desempenha um papel constitutivo na origem das representações.

Moura (2007) pondera que no OP há espaço para viver experiências de construção de espaço público, que contribuem para o desenvolvimento da democracia, além de provocarem ações da política que visam ao bem comum. A mesma autora trata o OP como um programa e ressalta que há na literatura várias designações sobre o OP para abordar essa variável, sendo elas: vontade política, compromisso político, vontade administrativa. Entretanto, a mesma enfatiza que é o “compromisso governamental” que irá proporcionar sucesso para esses programas de caráter “participativo democrático” (MOURA, 2007, p. 209). Assim sendo, é importante que os agentes públicos/políticos consigam oferecer condições para a efetivação da participação da população.

Avritzer (2008, p.46) explica que uma instituição participativa pode se organizar através da partilha do poder, em que “[...] atores estatais e atores da sociedade civil participam simultaneamente”. Também existe outra maneira, em que os atores da sociedade civil não fazem parte dos momentos de decisão, mas são convocados a ratificar publicamente. Para Sampaio et al. (2010) o orçamento participativo também é um programa, que busca partilhar o poder de decisão com os cidadãos, em questões que pertencem diretamente ao seu cotidiano. Sampaio et al. (2010), inspirando-se em Habermas, discorrem sobre o ideal de democracia mais deliberativo e participativo.

Conforme Souza (2011, p.245) OP é analisado pela maior parte da literatura brasileira como um mecanismo “[...] original de incentivo à participação em decisões referentes às políticas públicas municipais, deixando em aberto as características políticas desta proposta [...]”, sendo assim, o conflito e a cooperação entre os atores políticos locais e entre o OP são relações deixadas de lado. Faz-se necessário pontuar que segundo Souza (2011) o OP se expandiu tanto a nível Estadual como fora do Brasil, na Europa, apoiando-se no modelo de Porto Alegre. Isto ocorreu devido ao sucesso da implementação do OP em Porto Alegre e Belo Horizonte, dessa forma os estudos se concentram nestes novos arranjos participativos. Souza fez uma síntese sobre “as principais teses debatidas sobre o OP” (2011, p. 250) para afirmar que este fenômeno possui múltiplas facetas. Para Souza (2011) independente da perspectiva teórica dos autores que

estudou, todos são unânimes em assegurar que o sucesso dessas experiências se deve ao aprofundamento da democracia local.

O sucesso do OP de Porto Alegre, segundo Lígia Lückmann (2002), como experiência de democracia deliberativa é devido à análise de instituições participativas, ela é uma das precursoras da vertente a qual chama de desenho institucional. A análise teórica de Lückmann, considerada por Souza, como “[...] uma das precursoras da vertente do desenho institucional na análise de instituições participativas [...]” (2011, p.253), considera que o sucesso do OP advém da dialética na dinâmica entre as dimensões institucionais e sociais do processo de renovação institucional que se articula com alguns

[...] fatores considerados determinantes: a vontade, o projeto e o comprometimento político do governo, a tradição de organização e de lutas sociais e a formação institucional resultante das articulações entre o Estado e a sociedade (SOUZA, 2011, p.253).

Streck (2013) reflete sobre o OP como uma questão de princípios éticos e estratégias, de cultura e de relações pedagógicas e de democracia. Argumenta que apenas um pesquisador ou uma disciplina isolada não dará conta de um objeto complexo como o OP. Na questão de democracia, este pesquisador entende que o OP “[...] precisa ser compreendido no contexto da atual crise da democracia representativa [...]” diante da qual as propostas de superação “[...] tendem a propor algum tipo de compromisso entre representação e participação direta dos cidadãos” (STRECK, 2013, p. 488). A questão democrática implica, por sua vez, na questão pedagógica:

A pedagogia integra o conjunto de olhares necessários para compreender o orçamento participativo. O processo de discussão e deliberação implica o desenvolvimento de uma série de aprendizados sem os quais se perde um dos principais objetivos que estiveram na origem do orçamento participativo: despertar a cidadania (STRECK, 2013, p. 490).

Novaes e Santos relacionam o OP com o conceito democracia participativa os recentes debates de diversos “[...] autores no campo da teoria democrática enfatizam os temas da participação e da deliberação como o centro de um grande debate sobre a renovação da democracia” (2014, p. 800). Com a redemocratização a partir dos anos 1980, o Brasil passa a se constituir em uma referência, devido à criação de diversos canais de participação e deliberação. A discussão sobre os modelos teóricos clássicos de democracia analisados pelos autores, pode ser assim sintetizada para, então,

ser relacionada com as discussões em torno do orçamento participativo, sendo possível entender esses experimentos não apenas como característicos de um determinado modelo ou tipo de democracia, mas como uma experiência que transita entre diferentes modelos e talvez seja essa a sua relevância e novidade, a razão da sua vitalidade e do interesse que desperta (NOVAES; SANTOS, 2014, p. 802).

A partir dessa análise, observa-se que os autores analisados que apresentam ou discutem uma concepção de OP, o fazem a partir de diferentes facetas teóricas em que uma complementa a outra, porém, é nítido que cada autor pondera diferentes perspectivas sobre OP, e não há uma concepção definitiva. Deste modo, a concepção elencada por Gouveia (2003) quanto ao OP, sustenta que vem de uma proposta de partidos democráticos populares. Enquanto que para Streck (2013) o OP é refletido como uma questão de princípios éticos e estratégias, de cultura e de relações pedagógicas e de democracia. No entanto, percebeu-se que Baquero et al. (2005), Moura (2007), Avritzer (2008), Sampaio et al. (2010), Souza (2011) e Novaes e Santos (2014), possuem uma postura semelhante em relação ao OP. Elucidando que OP vai além de uma esfera de participação política; é o espaço para viver experiências de construção de espaço público; é algo que ocorre de baixo para cima; busca partilhar o poder de decisão com os cidadãos; incentiva à participação e à democracia brasileira.

Participação dos atores da sociedade civil e sua configuração nos processos do orçamento participativo

É necessário mencionar que este artigo buscou, principalmente, os relatos de experiências quanto ao OP e à participação dos atores da sociedade civil nesse processo. Gouveia (2003), em seu estudo analisa a experiência do orçamento participativo, no município de União da Vitória/ PR, nos anos de 1997-2000, incluindo a discussão sobre a democratização da definição do orçamento público e a democratização da gestão da educação. Esse processo foi fruto da ação do poder executivo municipal, que pertencia a um dos eixos de campanha do candidato do Partido dos Trabalhadores, eleito para a gestão de 1997-2000.

Nessa experiência, as demandas e prioridades foram estabelecidas pela população presentes nas plenárias, observando a demanda, tamanho populacional das regiões da cidade, insuficiência de serviços, etc., para assim alcançar um índice para distribuir os recursos (GOUVEIA, 2003). A monitorização do OP foi mencionada pela autora nessa experiência. No município, cada obra era vistoriada pelo delegado do OP, antes de ser entregue para a população, e assim, a avaliação e acompanhamento do processo ocorriam.

Gouveia (2003) pontua sobre a autonomia da população do município em relação à organização, seja por diferentes formas, para discutir sem a presença do poder público, sobre as prioridades elencadas por ela, que não se efetivou esse momento autônomo em União da Vitória/PR no decorrer dos quatro anos de implantação do OP. O diferencial do OP na cidade foi à criação de um OP paralelo, ou seja, o Orçamento Participativo da educação. O mesmo foi considerado paralelo, devido ao poder executivo preservar recursos para serem discutidos na comunidade escolar. Tanto no OP-Geral como no OP-Educação houve acompanhamento da votação do orçamento público e da execução do orçamento (GOUVEIA, 2003). Sobre essa participação no OP

A idéia de universalidade, diz respeito à participação, ou seja, as experiências de OP organizam-se a partir de regras de participação que possam contemplar o conjunto da população da cidade. Por isso, a população é chamada a discutir na sua região ou sobre um tema que tenha relação mais direta com seus interesses imediatos. Isto tem relação com o grau de organização da sociedade civil, dos movimentos populares e com a possibilidade de pensar a participação popular não só nesta discussão, mas no conjunto de espaços como conselhos e similares, nos quais se discutem políticas públicas (GOUVEIA, 2003, p.225).

De forma geral, Gouveia (2003) faz uma consideração de participação como direta, no momento das plenárias, em que as pessoas participam pelo interesse no tema ou local de residência. A participação representativa ocorre nos Conselhos do OP, com a finalidade de estruturar a proposta orçamentária, negociar e adequar às prioridades nas localidades. Com relação a essa experiência, em União da Vitória/ PR, a participação popular ocorreu de forma direta (plenárias) e instâncias representativas (reuniões de delegados e o conselho do OP). De acordo com Gouveia (2003) a metodologia utilizada no município contemplava alguns critérios baseados de forma matemática, ou seja, considerava um conjunto de elementos e pesos, sem hierarquizar as demandas, determinava as obras que seriam realizadas em cada região mediante percentual de recursos para aplicação.

Baquero et al.(2005) avaliaram que os moradores da cidade de Porto Alegre (RS) concebiam o pagamento de impostos num contexto de desigualdade social e de ineficiência pelas instituições responsáveis pela promoção do bem-estar social dos cidadãos. Resumidamente, a pesquisa foi realizada em 2003 nos meses de maio e junho, e foram entrevistadas 637 pessoas. Este estudo é um relato de experiência. Baquero et al.(2005, p.99), descreveram na pesquisa a questão do contrato social, e mencionam sobre a relação entre o Estado e a sociedade não estar conseguindo “[...] estabelecer as bases normativas de apoio incondicional ao contrato social”. Ainda, sobre o OP, os autores relatam:

Como solução à falta de confiança e participação, o Orçamento Participativo (OP) foi vislumbrado como mecanismo pelo qual, na tentativa de atenuar os efeitos dessas predisposições, o poder público lançaria mão de práticas alternativas de ingerência política para alcançar uma legitimidade por desempenho (BAQUERO et al., 2005, p. 100).

Com relação ao estudo em Porto Alegre, Baquero et al. (2005) apresentam que o OP teve como objetivo alcançar a participação dos cidadãos, pois esse processo estimularia as pessoas a terem o envolvimento político. De modo geral, um dos interesses do estudo de Baquero et al. (2005) foi averiguar se a participação popular, por meio do OP, influenciou a concepção das pessoas sobre a compreensão do pagamento de tributos, não por opressão, mas como um dever cívico.

Dentre os pontos questionados nas entrevistas realizadas por Baquero et al. (2005), destaca-se a questão do OP, em que a pesquisa revelou o grande desconhecimento das pessoas participantes do OP. “Cerca de 85% dos entrevistados não souberam responder (NS/NR) sobre o percentual destinado ao OP” pelo orçamento municipal (2005, p. 105). Em contrapartida, em outro momento dos resultados, os mesmos pesquisadores constataram um conjunto de dados que “evidenciam a percepção positiva do OP como um instrumento que, por um lado, auxilia o governo no desempenho de seu exercício e que, por outro, auxilia a população a fiscalizar o poder público” (BAQUERO et al., 2005, p. 118).

Apesar de a pesquisa de Baquero et al. considerar que o OP foi instituído em Porto Alegre para “[...] dar voz à população e de permitir sua participação [...]” (2005, p. 117), a pesquisa revelou que a população de Porto Alegre/RS apresentou um quadro alarmante no que diz respeito “ao grau de confiança interpessoal e institucional” ao constatarem que permanecia um descontentamento da população com

os serviços prestados pelo Estado, pois consideram que a parte que cabe ao Estado no contrato social está sendo mal cumprida, ou simplesmente não está sendo realizada, e essa ineficácia do poder público em resolver os problemas concretos da sociedade abala a confiança nas instituições democráticas.” (BAQUERO et al., 2005, p. 122).

A pesquisa de Moura (2007) relata às experiências das cidades de Blumenau e Chapecó/SC. A autora apresenta à variável “compromisso governamental” como importante aspecto que determinou os resultados do OP nas duas cidades. Segundo relato da autora, em Blumenau/SC, o OP nos anos de 1997 a 2001, passou por alguns problemas como a ausência do prefeito e vice-prefeito; a falta de investimento e a falta de esforços políticos produziram dificuldades para que o OP na região se desenvolvesse. Apesar desses limites, Moura (2007) destaca pontos positivos

tanto da sociedade civil como por parte do executivo. Um exemplo foi o confronto com a Câmara de Vereadores, onde os membros tiveram que rever o seu papel frente à comunidade, principalmente quanto a atos clientelistas, já que a população começou a participar e a entender melhor sobre o processo de gestão pública. (MOURA, 2007, p. 211)

Entretanto em Chapecó/SC em 1996 a 2000, Moura (2007) apresenta outra realidade, pois diferentemente de Blumenau, na cidade houve comprometimento governamental e o OP se desenvolveu apesar “do sucesso, não houve isenção de conflitos na relação governo e OP, principalmente devido à tradição de práticas clientelistas dos agentes políticos” (MOURA, 2007, p. 213). Mesmo sendo um relato de experiência, a autora não pondera sobre os momentos e etapas da participação popular no OP de Chapecó, embora, em alguns momentos, reflita sobre essa participação e sua importância.

Avritzer (2008) em seu estudo faz uma análise sobre três desenhos participativos, e entre eles está o OP. O autor faz um relato sobre três localidades, porém damos ênfase apenas à cidade de São Paulo:

O orçamento participativo implantado na cidade de São Paulo teve as seguintes características: 1) seguiu uma lógica organizativa muito semelhante a do OP de Porto Alegre

com a realização de assembleias regionais e a eleição de um conselho; 2) OP teve baixa centralidade política na administração Marta Suplicy, tendo sido delegado a um dos grupos de esquerda mais especializados na participação política, mas relativamente isolado na administração; 3) diferentemente do OP de Porto Alegre, o de São Paulo não foi a principal forma de distribuição de bens públicos para a população pobre da cidade. Junto com o OP, operou um programa de bolsas para a população carente, que recebeu uma quantidade muito superior de recursos. Ainda houve uma terceira política pública na administração Marta Suplicy, o programa de Centros Integrados de Educação. (AVRITZER, 2008, p. 51)

O OP em São Paulo, segundo Avritzer, não funcionou de maneira satisfatória, pois não encontrou o “[...] amparo necessário na administração devido à falta de centralidade das políticas participativas na agenda do grupo do PT que esteve no centro da administração Marta Suplicy [...]”, além disso, a sociedade civil não conseguiu “transformar o OP na principal política distributiva na cidade” (2008, p. 52). O autor não discorre sobre as etapas de participação, apenas afirma que os atores estatais e atores da sociedade civil participam simultaneamente no OP.

O trabalho de Sampaio et al. traz uma nova experiência quanto à inserção da sociedade civil no orçamento participativo, o orçamento participativo digital (OPD), ocorrido em 2006, na prefeitura de Belo Horizonte. A participação aconteceu através de “trocas discursivas realizadas no fórum online do orçamento participativo digital (OPD) de Belo Horizonte” (2010, p. 446) através de mensagens postadas na ferramenta de comentários do site. De acordo com Sampaio et al.

Através do site <http://opdigital.pbh.gov.br>, qualquer cidadão com título de eleitor em Belo Horizonte estava habilitado a escolher nove entre 36 obras pré-selecionadas pela Prefeitura e pelas associações ligadas ao OP, perfazendo uma obra por regional. Uma característica peculiar no OPD era o fato do eleitor, após votar, saber exatamente quantos votos cada obra pré-selecionada possuía até aquele momento. Era facultativo votar em todas as regionais (2010, p. 452).

É importante mencionar que a Prefeitura da cidade, visando

minimizar problemas relativos à exclusão digital no projeto, a Prefeitura disponibilizou diversos quiosques de votação em toda a cidade. Sedes de associações, cooperativas e escolas também foram indicadas como pontos de votação oficiais. O site do OPD 2006 (totalmente separado do OP presencial) apresentava informações básicas sobre as obras, como custo, localização e imagens do local. Além disso, também foram oferecidas ferramentas de participação online, como e-mail e fóruns de discussão (SAMPAIO et al., 2010, p. 453).

Ainda, para incentivar a participação dos cidadãos houve uma campanha de divulgação em diferentes mídias. Encerradas as votações o site permanecia no ar, porém o fórum de discussão era removido e as postagens de mensagens não continuavam disponíveis para consultas. Em 2008 segundo Sampaio et al. (2010, p.453) o OPD apresentou “um valor individual muito superior às obras do OPD 2006 ou, mesmo, do OP regional. Cada obra do OPD 2008 tinha um valor em torno de US\$ 22,2 milhões contra os US\$ 11,1 milhões distribuídos em todas as obras do OPD 2006”.

Para Souza (2011) a comparação dos resultados das três experiências de OP desenvolvidos no interior do estado de São Paulo - Matão, Rio Claro e São Carlos, evidenciou que se distinguem em suas trajetórias (contínua, descontínua e interrompida). De acordo com Souza (2011) os diferentes graus de abrangência do OP, e o aparecimento de novos desenhos de políticas locais estão ligados às relações de conflito e cooperação entre os atores políticos locais.

Souza (2011) comprovou na segunda dimensão, as lacunas deixadas na literatura agrupando os es-

tudos mais recentes e demonstrou que por meio de análises comparativas, ou por meio do estudo de caso se procura articular as esferas institucionais e as características associativas entre as diferentes situações. Para Souza (2011, p.253) “[...] os resultados de tais estudos são variados e privilegiam, além dos interesses das organizações da sociedade civil, o papel do Estado”.

A última dimensão argumentativa mencionada por Souza (2011) é a relação entre os atores políticos e instituições envolvidos nesse processo. Os estudos analisados consideram que o OP “foi legitimado pela reeleição do partido ou da coalizão partidária que o introduziu [...]” enquanto que outros introduzem a variável “vontade política” na elucidação dos “motivos que levaram ao êxito dessa reforma [...], poucos estudos se aprofundaram nessas questões” (SOUZA, 2011, p.254). É importante elucidar que a literatura internacional já havia percebido certos efeitos políticos de experiências participativas, mas também não se aprofundou no papel dos atores políticos nessas reformas participativas.

Para Souza (2011, p.247) os resultados das articulações entre o OP, Executivas e Legislativas e “os partidos no âmbito do governo municipal são mais amplos, a cooperação pode ser conquistada, trazendo benefícios aos atores políticos envolvidos e tornando tal experiência participativa por sua vez, mais abrangente”. Assim, a experiência do OP tem maior abrangência quando possui um grau de institucionalização, que incentiva a divulgação de mecanismos de transparência por canais formais de comunicação entre o governo municipal e a população, ações governamentais com aumento de instância participativa, bem como o crescimento das redes associativas do município em nível da sociedade civil.

Streck apresenta uma reflexão sobre “convergências disciplinares no Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã, implantado no Rio Grande do Sul em 2011, que serve de campo empírico para este trabalho, especialmente o orçamento participativo” (2013, p. 479). Este autor elucida no seu estudo dois projetos de OP no estado do Rio Grande do Sul, procurando conhecer a convergência de disciplinas. O primeiro projeto avaliou a implantação do “Orçamento Participativo em âmbito estadual (1999-2002), depois de exitosa experiência pioneira no município do Porto Alegre desde o ano de 1989” (STRECK, 2013, p.484). O segundo retoma a pesquisa anterior na qual o autor informa que está em execução. Vale destacar que em ambos os projetos de sua pesquisa, o foco central são as mediações pedagógicas.

Assim, a diversidade de fatores envolvidos no processo de OP, segundo Streck, “[...] torna este processo social adequado para entender as convergências ou transgressões disciplinares” (2013, p.485). O autor coloca uma pergunta sobre o significado do processo, visto que se sabe que os atores da sociedade civil participam da votação de uma pequena parcela do orçamento público. A participação no extremo sul do Brasil do orçamento participativo inicia a partir de 2011 como um “ambicioso Sistema estadual de participação popular e cidadã [...]”. O mesmo é presidido por um comitê gestor paritário com membros do governo e da sociedade civil” (STRECK, 2013, p.485). Assim, dentre os organismos que compõem o sistema destacam-se: os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) e o Gabinete Digital e o Conselho de Desenvolvimento do Estado (CDES), que possuem representação de diversos setores da sociedade. O orçamento participativo está interligado nesse sistema e vinculado ao Plano Plurianual Participativo, onde são definidas as diretrizes para os quatro anos do orçamento. A realização de plenárias regionais é uma inovação importante, para discussão de prioridades e que serve para os orçamentos anuais.

Streck (2013) afirma que o OP, varia de acordo com capacidade reivindicatória da sociedade e a intencionalidade política dos gestores. Assim, a diversidade de fatores que envolvem o processo do OP tornando o processo social que é adequado para compreender as convergências/transgressões disciplinares.

Novaes e Santos (2014) trazem a experiência do OP de Vitória da Conquista enfatizando o seu pioneirismo na Bahia e no Nordeste brasileiro. Isto se deve ao fato de “[...] desenvolver-se ininterrupta-

mente ao longo de 16 anos (de 1997 a 2012) em meio a sucessivas gestões municipais com mesmo projeto político” (NOVAES; SANTOS, 2014, p.798-799). A vinculação partidária dos participantes do OP em vários municípios desperta a atenção de muitos pesquisadores. De acordo com Novaes e Santos (2014) essa vinculação contribuiu no processo de constante reeleição dos candidatos da coligação.

Para Novaes e Santos, a participação dos atores no processo de disseminação do OP é uma “ferramenta de gestão representa uma apropriação do instrumento, com o enfraquecimento do seu papel de catalisador da participação popular, e perda do acentuado caráter ideológico e partidário inicialmente verificado” (2014, p. 799). Faz necessário pontuar que as forças políticas que introduziram o OP como opção contra-hegemônica atualmente está na condição de governo. A Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista (PMVC) “realizou o IV Congresso do OP em 2002, esse foi adiado em 2001 devido à falta de recursos, assim os autores afirmam que houve o aumento da participação popular para 4.768 pessoas, em 31 plenárias, elegendo 476 delegados” (NOVAES; SANTOS, 2014, p. 814).

Nesse ponto de discussão, observa-se que a participação social no OP é trazida nos estudos sob diferentes enfoques. Alguns artigos relatam sobre o momento de participação da população, outros fazem uma reflexão sobre a importância dessa participação, e ainda, alguns artigos não mencionaram sobre as etapas da participação social. É relevante destacar que Gouveia (2003); Baquero et al.(2005), Moura (2007), Avritzer (2008) e Souza (2011), citam os locais de participação, ainda que é necessário dar voz à população, que atores estatais e atores da sociedade civil participam simultaneamente, os novos desenhos de políticas locais estão ligados às relações de conflito e cooperação entre os atores políticos locais. Porém, não trazem as etapas e nem o período que iniciou a participação dos atores na sociedade civil. Enquanto que, Sampaio et al. (2010); Streck (2013, p.485) e Novaes e Santos (2014, p. 799), trazem o período que iniciou a participação, como participar e os locais de participação.

Ainda, faz-se necessário pontuar que Gouveia (2003); Baquero et al. (2005); Moura (2007); Avritzer (2008); Sampaio et al. (2010); Souza (2011); Streck (2013) e Novaes e Santos (2014) trazem as experiências dos municípios, porém a participação dos atores da sociedade civil aparece em poucos momentos. Enfatizam em vários momentos a importância da participação no OP, mas trazem os atores da sociedade civil em segundo plano, os mais envolvidos no processo do OP são os atores políticos. É importante mencionar que segundo Souza (2011) a experiência do OP tem maior abrangência quando possui um grau de institucionalização, que incentiva a divulgação de mecanismos de transparência por canais formais de comunicação entre o governo municipal e a população. Complementando essa perspectiva Novaes e Santos (2014) constataram que a possibilidade existente tanto da fundação como da sobrevivência do OP dependem da ação da Prefeitura Municipal.

Limites e possibilidades do orçamento participativo

O OP é um processo variável, tendo características próprias para cada gestão e localidade, sendo importante considerar os seus limites e possibilidades através dos fatos consolidados pelas experiências. Refletindo sobre os limites e possibilidades, Gouveia (2003), nos diz que em cada experiência de OP, os elementos se desenvolvem de maneira característica de cada localidade, e apresentam metodologias próprias. Considerando a experiência em União da Vitória/PR, Gouveia (2003, p.232) relata que “se o desafio for à efetividade do controle do Estado pela população, posto que, mudando o executivo a discussão pública do orçamento pode ser mais facilmente interrompida”, isso é considerado pela autora como um limite.

O OP na cidade, a iniciativa pela busca dos sujeitos em participar ocorreu através da OP-Educação em concomitância ao OP-Geral. Interpreta-se como outro limite, segundo relato de Gouveia (2003), que

nesse formato de OP, coloca-se em discussão o critério de condições igualitárias, já que, perde-se na parte a discussão sobre o todo. Porém, como possibilidade de ação, no espaço de discussão, procurar formas durante esse momento que viabilizem aos sujeitos um olhar sobre a totalidade.

Com relação à União da Vitória/PR, a autora considera como possibilidade “a necessidade de que o controle social sobre o Estado não dependa da iniciativa exclusivamente dos governantes para se instituir, dado o caráter efêmero dos governos” (GOUVEIA, 2003, p. 239).

O estudo de Baquero et al.(2005) faz uma reflexão sobre os resultados encontrados, e considerando o local de investigação, Porto Alegre/ RS, o OP na cidade recebeu simpatia da população, e reconhecimento por uma interferência favorável sobre o governo. Porém, o OP não conseguiu alterar a percepção negativa da população com relação aos impostos, de acordo com o objetivo no estudo, interpretando-se tal resultado como um limite do OP.

Analisando a contribuição de Moura (2007), interpreta-se como um limite do OP, pois a mesma pondera que há estudos na literatura que mostram a ocorrência de efeitos negativos quando a gestão não é comprometida com seus deveres, traduzidas pela não participação nos espaços de discussão, manipulação de recursos, não realização das obras do OP, desacordos internos sobre o OP, situações estas que geram desgaste e abalam a credibilidade do OP. Porém, a mesma autora elucida que uma possibilidade de o OP se desenvolver de maneira satisfatória, deve-se ao compromisso governamental com os processos da democracia, observada no OP. Considerando o estudo em Chapecó/SC elaborado por Moura (2007), é positivo que no local, a administração pública intencionou alterar as relações patronais e clientelistas, por meio do OP, favorecendo a construção de cidadãos críticos e participantes da questão pública.

Avritzer faz uma reflexão sobre o OP, ponderando que se “o OP é uma política participativa fortemente democratizante, ele também é uma política participativa fortemente dependente da vontade do governante” (2008, p. 52), e considera-se essa questão como um limite do OP. Porém, Avritzer compartilha da ideia que o desenho participativo, de baixo para cima, como o OP, são os “mais fortemente democratizantes e distributivos” (2008, p. 60), ele transforma a relação entre o Estado e a sociedade, abrangendo a população nas decisões sobre prioridades do orçamento.

O estudo realizado por Sampaio et al.(2010) aponta como limite os aspectos discursivos concernentes à reciprocidade e à reflexividade que se mostraram relativamente escassos. Segundo Sampaio et al.(2010, p.466) “os indicadores que representam respeito, justificativa e formas de reflexividade não aparecem em todas as mensagens e não alcançam os 100%”. Contudo, como possibilidades foram alcançados índices elevados, mesmo com a ausência de *empowerment* da ferramenta ou incentivo por parte da Prefeitura para a utilização do fórum. A internet pode apresentar ambientes voltados para o estabelecimento de trocas discursivas qualificadas. Sampaio et al.(2010) destacam que ocorre o aprendizado dos usuários, mesmo nos casos de baixos índices de deliberatividade.

Para Souza (2011) a primeira dimensão trazida na literatura reuniu estudos pioneiros sobre o OP, esses apresentam os limites e as dificuldades em torno dessa experiência, mas traz em evidência os pontos positivos, como: os avanços sociais e políticos os quais colaboraram para enraizar a democracia local. A autora ainda ressalta que nessa dimensão há limitações no debate teórico apresentado pela literatura sobre OP. Mas pode observar que alguns estudos indicaram a necessidade de pesquisas que investigasse a intencionalidades entre os diversos atores, que fazem parte deste processo participativo.

Para Streck (2013) a possibilidade de intervir no planejamento público, onde são definidos recursos que viabilizam determinados projetos e políticas é o diferencial da participação no OP. De acordo com Novaes e Santos (2014) a limitação encontrada na literatura no processo de OP, foi o localismo paroquial

do chamado 'OP demandista', essa se caracteriza por atender demandas isoladas e imediatas dos bairros e comunidades. Segundo Novaes e Santos esse processo impede a utilização do espaço participativo para as discussões de questões gerais da cidade ou de políticas públicas, "esse aspecto foi, observado no OP de Vitória da Conquista (BA)" (2014, p.808).

Novaes e Santos (2014) tratam no seu trabalho sobre a implantação do OP na Vitória da Conquista, que pode não ser muito diferente de outros municípios. Constatou-se que a possibilidade existente tanto da fundação como da sobrevivência do OP dependem da ação da Prefeitura Municipal, que é responsável por atividades de mobilização, coordenação, divulgação e pela infraestrutura necessária para a realização do processo do OP.

Segundo Novaes e Santos (2014, p.811) o "orçamento participativo necessita de investimentos para garantir seu sucesso e continuidade". Dessa forma os autores afirmam que a experiência do OP em Vitória da Conquista contribuiu com a democratização da gestão municipal, parcialmente, visto que constitui em fórum de efetiva participação da população na aplicação de recursos municipais e na definição de políticas públicas.

Os limites e possibilidades do OP, tratados nos trabalhos são diferentes. Isto ocorre segundo Gouveia (2003) devido às particularidades de cada município, que desenvolvem metodologias que atendam as demandas. Ainda, é importante elucidar que os limites e possibilidades se diferenciam também, devido ao objetivo trazido no trabalho. Gouveia (2003); Baquero et al. (2005); Moura (2007); Avritzer (2008); Sampaio et al.(2010); Souza (2011) e Novaes e Santos (2014) se aproximam em suas ponderações quanto aos limites do OP, uma percepção negativa da população em relação a gestão abalando a credibilidade, dependente da vontade do governante, reciprocidade e à reflexividade se mostraram relativamente escassos, dificuldades em torno dessa experiência e o localismo paroquial do chamado 'OP demandista'.

As possibilidades elucidadas por Gouveia (2003); Baquero et al. (2005); Moura (2007); Avritzer (2008); Sampaio et al.(2010); Souza (2011) e Novaes e Santos (2014) afirmam que OP precisa: se desenvolver de maneira satisfatória; abranger a população nas decisões; apresentar ambientes voltados para o estabelecimento de trocas discursivas qualificadas.

Conclusão

Este estudo proporcionou compreender a dimensão do Orçamento Participativo, no que se refere à concepção, experiência, participação social nesse processo, seus limites e possibilidades. Percebeu-se então que OP se destacou como uma das quarenta melhores práticas de governança urbana do mundo, de acordo com Souza (2011). Após 25 anos de OP, o mesmo é tido como referência tendo uma dimensão ampla de inovação democrática no plano nacional,mas que possui limitações principalmente na sua fundação e sobrevivência nos municípios, pois dependem dos atores políticos.Visando à democracia participativa, Cavalcante (2007) pondera que o OP não se enquadra no princípio de autonomia da democracia participacionista, pois o modelo não é estruturado pela sociedade civil, mas sim pela gestão municipal. Embora ocorram assembleias populares, o processo decisório é estabelecido pela prefeitura. Porém, a conexão do OP com a democracia participacionista, se encontra no momento em que esse modelo visa incentivar

a participação dentro de um processo pedagógico, incluir setores historicamente excluídos da decisão pública, propiciar certo grau de autonomia dos cidadãos nas assembleias deliberativas, e atuar de forma complementar as instituições formais de representação. (CAVALCANTE, 2007, p. 25)

Baseando-se em Pateman, Duriguetto argumenta sobre a importância do desenvolvimento de prá-

ticas participativas em nível local, como no cotidiano das indústrias, escolas e comunidades, posto que seja nesse âmbito “que se cumpre o verdadeiro efeito educativo da participação”, pois as “questões tratadas afetam diretamente o indivíduo e sua vida cotidiana”, elucidando que “é por meio da participação a nível local que o indivíduo **‘aprende a democracia’**” (DURIGUETTO, 2007, p.125-126, grifo nosso). Para Duriguetto democracia existe quando “se tem garantia de que os grupos de pressão podem expressar suas demandas. O Estado é aberto e influenciado por formas múltiplas de participação no âmbito individual” (2007, p.99), também significa segundo a autora o voto, o protesto e a opinião pública em relação ao coletivo, os partidos, sindicatos e os movimentos sociais, etc.

Ficou evidente nos textos pesquisados que a dimensão da participação social dos atores da sociedade civil é mínima, no processo do OP. Deste modo, mesmo que o OP traga no seu arcabouço a inovação democrática, os atores da sociedade civil, ainda participam nas plenárias pelo interesse local de residência. Segundo Novaes e Santos (2014) o localismo paroquial do chamado ‘OP demandista’, possui a característica de atender demandas isoladas e imediatas dos bairros e comunidades. Portanto, os atores da sociedade civil não priorizam as demandas das regiões da cidade e a insuficiência de serviços, nas plenárias.

Em tempos de necessidade de aprofundamento da concepção e efetivação da democracia. Ficou claro que a dimensão do OP, de acordo com os trabalhos analisados quanto à participação dos atores da sociedade civil e a sua configuração nos processos do OP, bem como os limites estão ligados aos atores políticos. Assim, o OP depende da participação desses atores para que seja fundado bem como para sobreviver nos municípios. Confirmando essa perspectiva, Cavalcante (2007) afirma que no processo de organização do OP, este não é desenvolvido independente do Estado. Os atores da sociedade civil participam das discussões e decisões, porém é o governo que toma as decisões finais. Ou seja, o Estado detém as normas e procedimentos, e nesse contexto, elucidando Cavalcante, a participação “significa voz no processo decisório e não empoderamento ou autonomia para tomar decisões” (2007, p. 23).

Quanto à dimensão da concepção e possibilidades os trabalhos de Baquero et al. (2005), Moura (2007), Avritzer (2008), Sampaio et al.(2010), Souza (2011) e Novaes e Santos (2014), afirmam que o OP é um incentivo à participação e à democracia brasileira, através das experiências de construção de espaço público. No entanto, quando trazem as possibilidades ainda existe a intenção de abrangência nas decisões e que OP precisa se desenvolver de maneira mais satisfatória.

Assim, o OP é municipal e produz a descentralização e o controle social das políticas públicas, é espaço que promove a discussão das demandas bem como os interesses dos cidadãos e a expansão da democracia. A partir das sínteses das categorias estudadas pode-se ter uma visão geral das produções bibliográficas, relato de experiências sobre OP no Brasil na última década.

REFERÊNCIAS

- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Revista Opinião Pública**, Campinas, v. 18, n.1, p. 43-64, jun.2008.
- BAQUERO, M. et al. Bases de um novo contrato social? Impostos e Orçamento Participativo em Porto Alegre. **Revista Opinião Pública**, Campinas, v.11, n.1, p. 94-127, mar.2005.
- BERSTEIN, S. A cultura política. In: RIOUX, J.-P.; SIRINELLI, J.-F. **Para uma História Cultural**. Lisboa: Estampa, 1998, p. 349-363.
- CAVALCANTE, P. L. O orçamento participativo: estratégia rumo à gestão pública mais legítima e democrática. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**, Brasília/DF, v. 6, n.2, p. 11-28, 2007.
- DURIGUETTO, M. L. **Sociedade Civil e democracia**: um debate necessário. São Paulo: Cortez, 2007.

- GOUVEIA, A. B. Orçamento participativo da educação: limites e possibilidades na experiência de União da Vitória/PR. **Educar em Revista**, Curitiba, n.22, p.221-240, 2003.
- GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5 ed. São Paulo: Editora Atlas S.A, 1999.
- JOVCHELOVITCH, S. Vivendo a vida com os outros: intersubjetividade, espaço público e representações sociais. GUARESHI, P. A; JOVCHELOVITCH, S.(Org.). **Textos em representações sociais**. 12 ed. Petrópolis Rio de Janeiro: Vozes, 2011. p. 53-72.
- LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. **Revista Lua Nova**, São Paulo, v. 70, p. 139-170, 2007.
- MOURA, R. R. Compromisso governamental e orçamento participativo: estudo comparativo das experiências em Blumenau e Chapecó, Santa Catarina. **Revista Kátalysis**. Florianópolis, v. 10, n.2, p. 206-214, jul/dez. 2007.
- MOSCOVICI, S. **Representações sociais**: investigações em psicologia social. Petrópolis: Vozes, 2011. p.7-109.
- NOVAES, F. S.; SANTOS, M. E. P. O orçamento participativo e a democratização da gestão pública municipal- a experiência de Vitória da Conquista (BA). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.48, n.4, p. 797-820, jul/ago. 2014.
- PUTNAM, R. **Comunidade e Democracia**: a experiência da Itália moderna. Riode Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- SAMPAIO, R. C.; MAIA, R. C. M.; MARQUES, F. P. J. A. Participação e deliberação na internet: Um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. **Revista Opinião Pública**, Campinas, v. 16, n.2, p. 446-477, nov.2010.
- SOUZA, L. A. M. Orçamento Participativo e as novas dinâmicas políticas locais. **Revista Lua Nova**, São Paulo, v.84, p.353-364, 2011.
- STRECK, D. R. Pesquisa (ação) participante e convergências disciplinares: Reflexões a partir do estudo do orçamento participativo no sul do Brasil. **Revista Civitas**, Porto Alegre, v. 13, n.3, p. 477-495, set/dez. 2013.

Recebido em: 05.05.2017

Aprovado em: 13.11.2017