

## ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E GESTÃO DEMOCRÁTICA NO PODER LOCAL\*

Jefferson O. Goulart

O colapso do regime militar no Brasil, como de resto na América Latina, transcendeu o esgotamento do modelo autoritário no sentido estritamente político-institucional. A *débâcle* do regime autoritário expressa profundas conexões com a correspondente estrutura social, com o padrão de desenvolvimento econômico adotado até então e também com as transformações que se processam em nível internacional. Para além das simplificações, a transição operada guarda estreita vinculação com o tipo de Estado legado e com as novas exigências políticas e econômicas de âmbitos interno e externo (Sallum Jr., 1995). Nessas condições, é mesmo impossível reduzir a transição ao escopo da crise que assolou o regime político: tratava-se de mudança fecunda que conduzia à natureza do Estado e ao padrão de relacionamento deste com a sociedade civil.

---

\* Versão resumida, revisada e modificada, o presente artigo é parte da pesquisa que resultou na tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Departamento de Ciência Política da FFLCH/USP (Goulart, 2002). O autor é especialmente grato a Lúcio Kowarick por seus valiosos comentários, como também a Brasília Sallum Jr., Eduardo Kugelmas, Ladislau Dowbor e Renato Maluf.

As conexões entre crise do regime político e modelo estatal são inequívocas, donde se segue que o foco das análises deva ser substancialmente ampliado, constatação confirmada pelas dificuldades dos sucessivos governos civis de equacionarem problemas relativos ao ajuste econômico e à construção de governabilidade (Almeida, 1995). Ademais, as tarefas de reformar e de reorganizar o Estado revelam maior grau de complexidade e ineditismo porque passam a ser processadas em ritmo democratizante: tratava-se da *legitimação da idéia democrática* — um processo de conversão do conjunto da sociedade e de transformação do Estado (Cardoso, 1988). Para a edificação desse novo cenário, seria determinante a ação da sociedade civil, tendência já manifesta no período autoritário e na emergência de movimentos de âmbito local que reivindicavam atendimento de suas demandas e maior participação nos processos decisórios que lhes diziam respeito. O fenômeno aqui considerado diz respeito à *democratização da sociedade*. Focalizando tais experiências a partir da década de 1970, a literatura sobre os novos atores civis é vasta e abrangente. Avritzer (1994) critica especialmente duas dessas vertentes.

50

Por um lado, O'Donnell e Schmitter, ao identificarem a sociedade civil como uma forma não diferenciada de organização societária, procuram transformar o subdesenvolvimento de estruturas de racionalidade cultural em formas específicas de organização política. Por outro, autores como Weffort subavaliam os mecanismos de generalização de interesses porque interpretam como definitivos os resultados de um processo fracassado de imitação institucional, vinculando esta última a um ator social específico. Nesse sentido, seria como se a imitação institucional funcionasse no caso de alguns atores sociais, mas não no caso de outros. O problema de uma teorização adequada da sociedade civil se traduz, portanto, no surgimento de uma teoria capaz de mostrar como as estruturas normativas da institucionalidade democrática são capazes de produzir a generalização de interesses, apesar

da predominância dos mecanismos de geração de particularidade, um problema que a sociedade civil tem enfrentado como o problema central da esfera pública no Brasil<sup>1</sup>.

As dificuldades específicas de se ter atores e uma dinâmica capazes de universalizar direitos são reconhecidas à luz da experiência empírica, a despeito de essa formulação expressar prescrição oposta. Mais: em que medida uma *nova esfera pública* é capaz de redefinir as relações entre Estado e sociedade civil de uma perspectiva democratizante? Avritzer identifica o problema na inefetividade do direito; reporta-se à ineficácia de campanhas civis como percurso suficiente para repactuar o padrão de relacionamento entre sociedade civil e sociedade política, enfatizando que os movimentos mobilizatórios não lograram êxito no intento de generalizar interesses na esfera política. Ao postular uma abordagem mais ampla da democratização e mesmo do período pós-democratização institucional – no sentido de transcender as instituições próprias do sistema político e de valorizar o papel determinante da *nova sociedade civil* –, essa perspectiva deposita crença excessiva na capacidade dos atores sociais. Embora reconheça a predominância do particularismo, minimiza a dinâmica política das instituições políticas, propugnando por uma nova modalidade de institucionalização que expressaria um potencial generalizador. O fulcro da questão é a perspectiva de universalização de direitos mediante a potencial vocação da sociedade civil de *radicalizar* a democracia, isto é, “o sucesso dos movimentos sociais deve ser entendido não enquanto o preenchimento dos seus objetivos substantivos ou enquanto sua autopropetuação como movimento, mas como democratização de *valores, normas, instituições e identidades sociais* [...]”<sup>2</sup>.

Dessa ótica, o conteúdo normativo do conceito de sociedade civil reclama um papel de *fortalecedor da sociedade* para os

---

<sup>1</sup> Avritzer, 1994: 300.

<sup>2</sup> Arato e Cohen, 1994: 175-176.

movimentos sociais em dois níveis: tanto na difusão de bens produzidos na economia de mercado, como na democratização do Estado. Prescritivamente é difícil recusar tais postulados, exceto pelo embaraço empírico de que, no caso brasileiro, “as idéias de autonomia, direitos e publicidade estiveram ao mesmo tempo presentes no discurso político, apesar da ausência quase total nas práticas políticas dominantes”<sup>3</sup>. Afora esse hiato entre delimitação teórica normativa e *matéria bruta*, há que se enfatizar a tendência de atribuir ao associativismo civil elevado grau de imanência no desafio de reformatar o sistema democrático. A tal proposição devem corresponder uma (re)definição conceitual e um exame empírico que possam sustentá-la. Tal empreendimento é perseguido por Lavallo:

52

“O enfoque da sociedade civil reputa-se investido de maior pertinência para pensar nos desafios do presente porque não fornece, nem pretende fornecer, uma caracterização meramente descritiva da existência e do comportamento dos novos atores sociais emergentes ou de recente consolidação; antes, em congruência com seus referentes teóricos, visa a restabelecer um marco de interpretação simultaneamente empírico e normativo para apreender o sentido cabal das novas tendências registradas na ação coletiva – extraindo-lhes conseqüências relevantes para a redefinição da democracia e do espaço público [...]. De fato, as diversas iniciativas das associações pertencentes à sociedade civil adquirem enorme ressonância no interior dessa literatura, para além dos resultados particulares dos diversos casos, porque tipificadas como expressão do fortalecimento e autonomização da opinião e espaço públicos diante das instâncias mais ou menos herméticas dos poderes econômico e político – por sinal, não raro incapazes de materializar, *motu próprio*, aquilo que é de ‘interesse geral’ da sociedade”<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Avritzer, 1994: 274.

<sup>4</sup> Lavallo, 2001 (III): 36.

É prudente, pois, relativizar as expectativas de que o caráter *permanente* da sociedade civil ou mesmo sua potencialidade como geradora natural de *solidariedade social* sejam suficientes para determinar o alcance dos arranjos democráticos e a delimitação do espaço público. A pesquisa de Lavalle (2001) demonstra, paradoxalmente, que o conteúdo supostamente universalizante atribuído ao associativismo civil deve ser reexaminado: em geral, as práticas consociadoras têm motivações socioeconômicas diversas, a participação nas entidades representativas é modesta e a maior energia associativa é canalizada pelas instituições religiosas – intrinsecamente particularistas.

A brevíssima digressão sobre a sociedade civil obedeceu a um duplo propósito: contextualizar minimamente os termos do debate teórico que a envolve e antecipar o problema de que a participação cidadã a ser examinada compreende um formato particular de ativismo que só é possível mediante a indução de instituições que operam no âmbito do sistema político, isto é, *a ação de partidos políticos e de governos determina a natureza e o alcance das novas experiências democráticas*. Tal característica será, pois, a variável decisiva para a definição dos contornos da participação, premissa que anuncia complexas conseqüências nas relações entre instituições representativas e participativas. Independente dos juízos que venham a se formar ou abstraindo as diferenças conceituais sobre o entendimento da sociedade civil brasileira, sua importância e incidência na vida política nacional são evidentes. Permeiam essa concepção valorativa duas idéias básicas: primeiro, que, também na sociedade civil, operam relações de poder; e, segundo, que a luta social pode e deve se traduzir em direitos. Em uma sociedade progressivamente complexa – diferente das estruturas e da estratificação relativamente simplificadas típicas das origens da sociedade industrial –, a enorme gama de carecimentos e de interesses que se manifestam na sociedade civil requer novas modalidades de cidadania política, desafio

ao qual o Orçamento Participativo (OP) procura responder propugnando pela criação de *instituições novas*. Um de seus principais teóricos, Genro (1997), assim enfrenta o desafio:

54 “O ideal democrático tradicional não se preocupou em constituir *formas efetivas* de ‘participação igual’ ou pelo menos ‘mais igual’, nas decisões públicas. Esse é um desafio a que devemos responder. Na verdade, a realidade do mundo moderno e a grande exclusão social proporcionada por regimes tanto democráticos como autoritários apontam a necessidade de mudar esse conceito. Para, principalmente, buscar um conceito de democracia no qual a conquista do governo, por meio do voto popular, *não esgote a participação da sociedade, mas, ao contrário, permita iniciar um outro processo, gerando dois focos de poder democrático: um, originário do voto; outro, originário de instituições diretas de participação*. Esse seria um método de decidir e, ao mesmo tempo, de gerar *controles* sobre o Estado e o governo, criando instituições capazes de gerar políticas que tenham um grau cada vez maior de aceitação e legitimidade social”<sup>5</sup>.

Não obstante a validade de novas instituições, está descartada qualquer perspectiva analítica que associe o OP à noção de *democracia direta*. A hipótese adotada foi a de que tal experimento representa uma modalidade específica de democracia participativa, mesmo porque:

“É evidente que, se por democracia direta se entende literalmente a participação de todos os cidadãos em todas as decisões a eles pertinentes, a proposta é insensata. Que todos decidam sobre tudo em sociedades sempre mais complexas como são as modernas sociedades industriais é algo materialmente impossível. E também não é desejável humanamente, isto é, do ponto de vista do desenvolvimento

---

<sup>5</sup> In: Genro e Souza, 1997: 19-20.

ético e intelectual da humanidade. Em seus escritos de juventude Marx havia indicado o homem total como meta do desenvolvimento civil da humanidade. Mas o indivíduo rousseauiano conclamado a participar da manhã à noite para exercer os seus deveres de cidadão não seria o homem total mas o cidadão total (como foi chamado com evidentes intenções polêmicas por Dahrendorf). E, bem vistas as coisas, *o cidadão total nada mais é que a outra face igualmente ameaçadora do estado total*. Não por acaso, a democracia rousseauiana foi freqüentemente interpretada como democracia totalitária em polêmica com a democracia liberal”<sup>6</sup> (grifos nossos).

Tomemos como axioma a impraticabilidade da idéia pura de democracia direta. Não só é impraticável que todos decidam sobre tudo, como a radicalização da noção de participação tende a negar a representação. É admissível falar em democracia direta no caso dos antigos, conquanto o *demos* helênico fosse demasiado restrito. Os modernos propuseram a democracia representativa exatamente para enfrentar a diversificação social e o recorrente problema da quantificação do *demos*. Coloquemos a questão em outros termos: *é possível que a democracia representativa assimile outros formatos de participação democrática além do sufrágio?* A resposta é normativamente afirmativa, e o móvel dessa forma de democracia participativa se traduz na diminuição do espaço que separa deliberantes de deliberações no interregno eleitoral, mediante novos controles (Bobbio, 1986).

Falar em democracia direta *stricto sensu* remete a uma forma de exercício político que prescinde de mediações e de instituições próprias do sistema representativo. Para radicalizar o argumento, não há precedente histórico de democracia direta como vulgarmente invocada. A propósito do *espaço limitado* e do desenvolvimento da democracia, “o certo é saber se aumen-

---

<sup>6</sup> Bobbio, 1986: 42-43.

tou não o número dos que têm direito a participar nas decisões que lhes dizem respeito, mas os espaços nos quais podem exercer este direito”<sup>7</sup>. O *quantum* democrático pode ser aferido pela agregação de garantias e dispositivos orientados pelos princípios da equidade política, da soberania do *demos* e da cidadania. A representação não encerra todas as possibilidades para quantificar um determinado *Índice de Desenvolvimento Democrático*, cuja *medição* representaria a síntese de algumas tantas variáveis: lembrando as promessas não cumpridas de Bobbio, além do espaço limitado, outras condições poderiam ser arroladas, como o controle das elites, educação para a cidadania etc. Em síntese, *o Orçamento Participativo é uma ampliação dos espaços nos quais decisões públicas importantes são tomadas.*

### **As experiências de Piracicaba e Santa Bárbara d’Oeste**

56

Santa Bárbara d’Oeste e Piracicaba são cidades de porte médio do interior paulista, respectivamente com população de cerca de 170.000 e 328.000 habitantes<sup>8</sup>. Municípios semelhantes, social e economicamente, experimentaram processos de industrialização acentuados na segunda metade do último século: o primeiro, especialmente, por intermédio do pólo metal-mecânico associado à agroindústria canavieira, e o segundo também mediante o impulso da indústria têxtil e de vestuário. Apesar de se destacarem como municípios de forte tradição canavieira, tal característica vem perdendo importância crescentemente, seja no plano social – pela acentuada concentração urbana: 96,4% em Piracicaba e 98,73% em Santa Bárbara d’Oeste –, seja no plano econômico – pela redução da cultura da cana e pela aguda crise do setor a partir da década de 1980 –, ou ainda pela diversificação da atividade econômica com o crescimento do setor de serviços. Em que

---

<sup>7</sup> Bobbio, 1986: 28.

<sup>8</sup> Para obter dados socioeconômicos e demográficos sobre os municípios analisados, consultar o site do IBGE: <<http://www.ibge.gov.br>>.

pesem as dificuldades do período recente, são municípios encravados em uma das regiões mais desenvolvidas do país, os quais contam com infra-estrutura privilegiada, apresentando, por um lado, segmentos mais abastados que têm acesso a toda sorte de bens e serviços e, por outro, amplos contingentes de pobres e miseráveis privados desses recursos.

Comparar dois municípios relativamente similares nos planos social e econômico implicaria a escolha de governos com diferentes composições políticas; daí que a elasticidade político-partidária seria uma variável valiosa para efeito comparativo. Em Piracicaba, o PT ascende ao poder em 1988, no bojo de um movimento nacional de renovação política; porém, apesar desse relevante registro, as variáveis locais teriam importância decisiva na vitória de José Machado. De forma bastante resumida, o êxito petista naquele momento está menos relacionado a uma adesão genérica ao seu ideário e profundamente imbricado ao comportamento já moderado de Machado e à forte rejeição contra o (originalmente) principal concorrente daquele pleito, o ex-prefeito João Herrmann Neto<sup>9</sup>.

57

Em Santa Bárbara d'Oeste, de outra parte, as condições em que Adilson Basso se elege prefeito pelo PRP, em 1996, são distintas. Médico com fortes raízes na cidade, Basso já havia tentado o cargo em outras duas ocasiões, fatores suficientes para lhe conferir maior visibilidade. No plano político, havia liderado uma ampla coalizão partidária que lhe daria folgada sustentação parlamentar. No espectro ideológico, a despeito de sua origem petista, o perfil da frente construída – do PMDB ao PFL – poderia ser caracterizada como centrista. Pois é exatamente essa marca doutrinária difusa um dos principais motivos a justificar sua escolha como objeto de investigação, isto é, um governo municipal

---

<sup>9</sup> Sobre as variáveis estritamente locais que determinaram a vitória de José Machado, consultar Elias Netto, 1992 e Goulart, 1996.

não identificado com a esquerda que promove ações tradicionalmente afetas a esse campo de idéias.

A proposição aqui sustentada é a de que a participação não substitui nem tampouco invalida a primazia da representação, revestindo-se, assim, de significado aperfeiçoador. Na acepção da democracia poliárquica, formulada por Dahl (1989), no sentido de que as eleições constituem expressões da vontade popular e têm função *controladora*, cumpre enfatizar que

58

“Se um aumento da atividade política traz os indivíduos de mente autoritária para a arena política, o consenso sobre as normas básicas entre os politicamente ativos deve estar declinando. Na medida em que o consenso declinar, cabe esperar à vista da hipótese ‘1’ [todas as condições da poliarquia aumentam com a extensão do acordo (ou consenso) sobre a norma aplicável] que, após algum retardo, decline também a poliarquia. À luz de tudo isso, não podemos supor que um aumento da atividade política esteja sempre associado ao aumento da poliarquia [...]”<sup>10</sup>.

Não obstante, *o aumento da participação política durante o estágio entre votações também pode cumprir um papel democratizante* à medida que alarga o universo de decisores e que institui um campo aberto de diálogo e de disputas no qual o interesse público é submetido às múltiplas formas de expressão do *demos*. Tal suposto, porém, não nos exime de um juízo crítico sobre o alcance e os limites da participação. Vejamos sinteticamente a experiência de Piracicaba (1989-1992):

“O método adotado consistia do seguinte: numa primeira fase [interna à equipe de governo], a Secretaria de Finanças projetava a arrecadação futura, da qual eram subtraídos os gastos com custeio – pessoal e encargos, manutenção

---

<sup>10</sup> Dahl, 1989: 90-91.

da máquina, serviços essenciais etc. –, precatórios judiciais improrrogáveis e programas de governo prioritários, decididos no âmbito do Gabinete do Prefeito. Em seguida, a equipe de governo se reunia para analisar as proposições de cada área e delimitar a participação de cada uma no que restava da ‘capacidade de investimento’. *Com pequenas variações no decorrer do mandato, esses índices eram basicamente os seguintes: a) pessoal e encargos de 50% a 60%; b) custeio e precatórios aproximadamente 25%. Assim sendo, a capacidade de investimento normalmente ficava na faixa de 15% do total das receitas, valor razoável que indicava o saturamento dos cofres públicos comparativamente às demandas públicas e que suscitava intensas disputas internas no próprio governo no sentido de as Secretarias reivindicarem mais verbas para seus respectivos programas e projetos. Situações de impasse e a invariável necessidade de cortes eram decididas por uma comissão interna de primeiro escalão, que, quando incapacitada de fazê-lo, levava as opções para decisão do prefeito. Somente a partir desse ‘pré-projeto’, o assunto era compartilhado com a população através de reuniões e de plenárias com caráter sobretudo plebiscitário, isto é, tratava-se de opinar e apoiar (ou não) o anteprojeto apresentado pelo governo*<sup>11</sup> (grifos nossos).

59

A descrição remete ao alcance e à natureza do experimento. Sobre o que poder-se-ia decidir e quem seriam os decisores? Como seria compatibilizar representação e participação? Quais os mecanismos de controle sobre a execução orçamentária? Sobre o quantum objeto de deliberação compartilhada, não resta dúvida que representava geralmente cerca de 10-15% do orçamento municipal, não estando efetivamente em discussão a fatia restante. Em outras palavras, as “prioridades” de governo, o montante destinado à folha de pagamentos e o volume de recursos consumidos pela manutenção da estrutura operacional – cuja soma totaliza-

---

<sup>11</sup> Goulart, 1996: 94.

va, em média, 85-90% das receitas – não eram passíveis de participação e de “deliberação” além do governo.

Para consecução dessa fórmula híbrida de democracia, seria necessário modificar significativamente os padrões de relacionamento entre a autoridade pública e a representação civil, pela redução das mediações que lhes são próprias e do fomento à manifestação de suas demandas, isto é, a sociedade civil organizada em suas múltiplas instituições prescindiria circunstancialmente da mediação do Legislativo no diálogo com o Executivo. Como a participação era engendrada operativamente por meio de ações patrocinadas pelo Executivo – que detinha incontestável liderança e controle políticos sobre o processo –, pouco restava ao Legislativo além de homologar o produto final. A essa impotência do Legislativo some-se o fato de que, tradicionalmente, os parlamentares são interlocutores privilegiados de demandas populares, utilizando sua autoridade política para encaminhá-las ao Executivo mediante toda sorte de negociações. Como porta-vozes de pleitos diversos, são identificados como *links* capazes de promover o atendimento dos carecimentos que representam, recebendo, em contrapartida, o compromisso da fidelidade eleitoral. Pois é esse permanente relacionamento de troca que retroalimenta o que a literatura chama de relação de clientela. Tal clientelismo consiste em um contato privilegiado com determinado segmento social, o qual se orienta pela ótica do favor em detrimento de uma cultura dos direitos, isto é, o papel agenciador do mandato parlamentar é identificado como facilitador do atendimento de demandas.

No caso particular do OP, essa relação de clientela protagonizada por parlamentares é, no mínimo, desestimulada em face da ação direta do Executivo. Diante disso, restaria ao Legislativo um papel meramente homologatório, ainda que a Constituição de 1988 lhe tivesse restituído a prerrogativa de interferir na peça orçamentária. Em contrapartida ao papel coadjuvante na elaboração do orçamento, o Legis-

lativo operaria com outra perspectiva controladora ao limitar os índices de suplementação por Decreto. Tal escolha, contudo, é reveladora de sua posição figurativa na implementação do OP. Os interlocutores privilegiados do processo participativo eram os Secretários municipais, que tanto partilhavam as informações internas ao governo – e, por essa razão, tinham melhores condições para interferir nas decisões –, como eram mais suscetíveis às pressões comunitárias. A propósito da experiência do OP no governo de Luiza Erundina, em São Paulo, Singer assinala:

“Agora, reanalisando o processo, suspeito que a participação se dava realmente no processo de formulação da proposta, em seu início, quando os secretários e administradores regionais formulavam, em contato estreito com os movimentos populares setoriais e locais ou regionais, suas propostas para o orçamento, lutando depois para preservá-los ao máximo de cortes [...] Nessas condições, havia realmente participação popular, só que indireta. E nem poderia ser de outra maneira, pois é impossível negociar de fato a alocação de recursos de um vasto orçamento em assembleias com centenas de pessoas. A negociação final ocorria entre os representantes da população que integravam o governo e nós, das Secretarias de Planejamento e das Finanças, como representantes da unidade e coerência do todo”<sup>12</sup>.

61

Observadas as disparidades, o traço comum é o papel proeminente das equipes de governo no quesito participação. Deve-se agregar a essa verificação que o empenho desses atores no atendimento das demandas populares, mediante o oferecimento de diferentes modalidades de incentivos, também continha motivações estritamente políticas: os Secretários municipais e assemelhados, em geral,

---

<sup>12</sup> Singer, 1996: 121.

eram agentes políticos que mantinham, com algum grau de autonomia, suas relações, responsabilidades e aspirações e eram, certamente, os atores mais interessados no bom desempenho governamental e, particularmente, no de suas respectivas pastas. Nessas circunstâncias, à guisa do critério de *accountability*, ser *responsivo* tornara-se um imperativo.

Uma derradeira observação refere-se aos mecanismos externos de controle sobre a execução orçamentária, constatando-se que o OP não instituiu nenhum dispositivo dessa natureza. No caso da gestão petista, qualquer modalidade de institucionalização do OP sofria fortes resistências em face da compreensão de que se tratava de um experimento *popular*, sobre o qual não deveria existir nenhuma normatização jurídico-legal, debate recorrente ainda sem solução<sup>13</sup>. A expressão “não-estatal”, adjetiva da nova *esfera pública* propugnada por Genro e Souza (1997), parece aqui ganhar sua síntese como expressão da auto-regulação popular. Em Piracicaba, paradoxalmente, o OP somente seria transformado em Lei Municipal em 2000 (LM n. 4860), por iniciativa do vereador Carlos “Capitão” Gomes, do PPB. Ainda assim, a proposição despertaria críticas diversas, sintetizadas na proposição de que o empreendimento requer adesão voluntária dos cidadãos e estes não podem ser compelidos à participação. Nenhuma objeção a esse preceito – liberal por excelência – que rejeita a tiranização do indivíduo.

Uma negociação solidifica-se à medida que se intensificam o reconhecimento de sua validade e o pertencimen-

<sup>13</sup> É sintomática a matéria “Orçamento Participativo racha petistas em Ribeirão” (*Folha de S.Paulo/Campinas*, 21.4.2001, p. C7). A reportagem aborda as divergências entre os petistas de Ribeirão Preto relativamente à apresentação de Projeto de Lei que regulamenta o OP na cidade, destacando que o “debate que dividiu bancada é histórico no PT”. Esclarece ainda que “uma ala argumenta que o programa não deve ser institucionalizado sob pena de se desfigurar. Outra ala defende a aprovação de leis que criem o OP em todas as cidades para obrigar os prefeitos, de qualquer partido, a implantar o programa”. Como se vê, o problema está longe de ser localizado, revelando-se autêntico dilema institucional e partidário.

to dos atores ao procedimento, isto é, a instituição política consolidar-se-á quanto maiores forem as possibilidades de todos se fazerem representar e a seus interesses. *Para ser efetivamente hegemônico – socialmente aceito, politicamente legítimo e juridicamente reconhecido –, um procedimento de democracia participativa requer, simultaneamente, adesão do demos e validação de seu exercício.* Uma vez radicalizada, a noção de que conquistas populares não devam se transformar em lei conduz à conclusão de que toda e qualquer prática de inspiração participativa e democrática deva permanecer restrita ao plano das relações sociopolíticas, sem correspondência no estatuto jurídico-legal. Esse raciocínio aparta a História e o Direito, recusa a noção de que a luta social gera direitos e contrapõe-se a ela: ainda que involuntariamente, não reconhece no *demos* a fonte suprema da soberania, pois passa ao largo do princípio de sua capacidade de restringir o exercício do poder. Lembrando Bobbio: “só o poder pode criar direito e só o direito pode limitar o poder”<sup>14</sup>. A oposição à institucionalização do OP inscreve-se na concepção de que o mundo das relações sociais não dialoga nem influencia o mundo da política, como se fossem linhas efetivamente paralelas, como se a constitucionalidade pertencesse ao domínio exclusivo de um segmento social antagônico. Como consequência, mais do que autônomo, o segundo universo seria impermeável ao primeiro, como se a cidadania não traduzisse o movimento de alargamento dos direitos para se expressar em prerrogativas constitucionalmente reconhecidas.

Um derradeiro argumento refuta a institucionalização do OP: evitar manipulação política dos governantes sobre os governados, assegurando-se a independência política dos movimentos sociais, e afirmar a autonomia da sociedade civil, de modo que esta não se transforme em títere do governo

---

<sup>14</sup> Bobbio, 1986: 13.

de turno. Embora legítimo, o enunciado não encontra correspondência nos fatos. Influência é inseparável do poder, donde se segue que qualquer ator social será suscetível à ação política dos que detêm recursos de poder. A propósito, o poder constitui o exercício de uma relação que traduz o reconhecimento de uma autoridade, e com o OP não poderia ser diferente. O fato de não ser regulamentado não isenta o processo participativo de influência e poder ou mesmo de manipulações diversas: pelo contrário, na ausência de mecanismos formais de limitação, os elos mais fortes tendem a subordinar os mais fracos – *a organização como prevalência dos mandatários*, para lembrar Michels. Em síntese, é plausível supor que a rejeição fosse motivada pelo objetivo de assegurar sua própria ascendência sobre o procedimento, inibindo outras fontes de influência. Diante da negativa em institucionalizar qualquer novo formato de controle, o governo petista foi compelido a cumprir meramente a legislação vigente, tendo duas instituições fiscalizadoras: o Legislativo municipal e seu órgão de assessoria, o Tribunal de Contas do Estado (TCE).

64

Já em Santa Bárbara d'Oeste (1997-2000), a disposição para implantar o OP seria logo ratificada mediante o anúncio de que “a população terá a chance de conviver com um novo desafio: o de opinar sobre seu próprio destino[...]. Este governo pretende, ao ouvir os anseios da sociedade local [...]”<sup>15</sup>. À população local estariam assegurados os direitos de opinar e de se fazer ouvir. Nessa prescrição precisa, não há espaço para decidir – prerrogativa da qual o Executivo não manifesta intenção de prescindir. Sem deixar dúvidas sobre o decisor, a conduta é confirmada inequivocamente: “[...] os investimentos em obras e instalações aprovadas pelo Fórum Participativo serão encaminhados ao Executivo, que os acolherá ou vetará, em parte ou no todo”<sup>16</sup>. Para materializar *o novo conteúdo pro-*

---

<sup>15</sup> Basso, 1997: 13.

<sup>16</sup> § 1º do art. 16 do correspondente Regimento Interno do Orçamento Participativo.

*gramático* do governo, a noção de participação revelaria seu caráter inovador, no sentido de superar as experiências precedentes, e inclusivo, no sentido de aproximar governantes de governados.

No primeiro ano, o processo participativo transcorreu basicamente por intermédio da realização de Assembléias Temáticas e da difusão de urnas consultivas. Nesse período experimental seriam envidados esforços para, além de formar quadros tecnicamente preparados, dar início à construção de uma *cultura política* capaz de assimilar a nova metodologia, que se distinguia do padrão tradicional pela multiplicidade de interesses presentes e pela incorporação de novos atores, inclusive a própria equipe de governo.

Nos anos seguintes, o processo consistia em dividir preliminarmente a cidade em regiões e seções, traduzidas em Assembléias Regionais, as quais faziam levantamento prévio de reivindicações e elegiam delegados para as fases seguintes. A seguir, os Seminários de Corte – constituídos basicamente pelo secretariado –, debruçavam-se sobre o desafio de reduzir o total de demandas ao dobro da capacidade de investimentos estimada. Na fase seguinte, o Fórum Participativo – integrado pelo prefeito e sua equipe e pelos delegados eleitos nas Reuniões Seccionais e nas Assembléias Regionais – seria encarregado de formatar a peça orçamentária a ser remetida à Câmara Municipal. Sintomaticamente, o único dispositivo comum a todo o período foi o “Seminário de Corte”, cujo objetivo elementar, pleonasticamente, consistia em filtrar o conjunto de demandas para adequá-lo à efetiva capacidade orçamentário-financeira. Não se trata de aspecto secundário, pois a evolução das finanças revela um traço verdadeiramente estratégico, qual seja, uma delicada crise fiscal. Em face da escassez de recursos, à indisposição e às dificuldades para produzi-los minimamente na esfera do Poder Local, restaria o percurso tradicional de garimpar receita nos níveis superiores da Federação – caminho trilhado pelo prefeito ao questio-

nar publicamente os critérios de distribuição do ICMS com sugestivo slogan: “Os prefeitos gastam melhor”.

Importa analisar o comportamento político presidido pela perspectiva de superar dificuldades mediante a dinâmica das transferências de receitas. Ocorre que uma das características distintivas do federalismo brasileiro é a baixa capacidade de os municípios gerarem recursos próprios, e o problema é agravado à medida que o desajuste fiscal é enfrentado unicamente pelo prisma do aumento das transferências. Longe de equilibrar o jogo entre os níveis federativos, tal conduta produz o efeito oposto, isto é, dilata a dívida estatal e encurta a capacidade de investimento<sup>17</sup>.

O argumento de que *os prefeitos gastam melhor* é sustentável no sentido de que a fiscalização da sociedade civil sobre a gestão pública é potencialmente mais eficaz no âmbito municipal (maior grau de *accountability*) e de que o alargamento de prerrogativas para o Poder Local constitui um aspecto mais democrático no equilíbrio federativo. Dessa perspectiva, a dinâmica de fortalecimento do Poder Local é razoável se o aumento de prerrogativas for acompanhado de uma correspondente dose de responsabilidade. Para ser politicamente responsável, portanto, os governantes precisam assumir parcelas do ônus inerente ao exercício do poder, como a responsabilidade fiscal, por exemplo. Daí que zelar pelo equilíbrio entre receitas e despesas e elevar a aut Capacidade de gerar recursos financeiros constituem dimensões verdadeiramente cruciais para a obtenção de governabilidade – imperativo válido para todos os níveis de governo. Basso (1997) alega ter empreendido

66

---

<sup>17</sup> O aumento das transferências verificado na Constituinte de 1988 esteve longe de solucionar o problema fiscal do Estado, ao reduzir o problema à simples inversão do fluxo distributivo. Conduta similar diz respeito ao padrão que predominava nas instituições financeiras estaduais até meados de década de 1990: a característica marcante consistia na “geração” de moeda a fim de produzir receita para os governos estaduais, cujo passivo, no longo prazo, seria absorvido pela União. A respeito, ver Sola, 1995.

algum esforço para capacitar o município; enumera, porém, dois obstáculos, intransponíveis, a seu juízo: o cenário macroeconômico e a resistência do Legislativo em promover acréscimo da carga tributária. O governo exerceu forte controle sobre o Legislativo, mas, no caso particular de medidas que implicassem majoração tributária, o resultado seria distinto. Sintomático verificar que proposta de redução da alíquota do ISSQN não tivesse implicado maiores restrições, ao passo que a elevação do IPTU provocasse reação inversa.

É plausível inferir que, nessas condições, o Executivo não exerceu toda sua autoridade e sua capacidade de persuasão para convencer o Legislativo e mesmo a sociedade sobre a relevância da matéria. Ante os impactos do desgaste político, optou por uma solução mais palatável, porém de baixa eficácia para o propósito de instrumentalizar o governo. Em resumo, o custo político do aumento de impostos seria demasiado alto, cujo desdobramento mais grave poderia representar a perda de *governabilidade*. A hipótese de que o preço de medidas impopulares implicaria necessariamente perda de governabilidade não é confirmada pelo exame do caso de Piracicaba. Na gestão de José Machado (1989-1992), pelo contrário, *a reforma tributária de âmbito local foi decisiva para criar estoque de governabilidade*, uma vez que parcela considerável dos investimentos do governo somente foi possível em razão da elevação da receita própria do município. Além de tornar o município mais autônomo financeiramente, a iniciativa também reduziria o grau de dependência em relação aos níveis federativos superiores. Em Piracicaba, no cômputo final, a participação das receitas próprias salta de 16,4%, em 1989, para 28,6%, em 1992, revelando o acerto político e o caráter verdadeiramente estratégico da iniciativa. Em Santa Bárbara d'Oeste, porém, a participação das receitas próprias regride de 16%, em 1997 para 14%, em 2000.

O espaço destinado às atitudes do governo de Basso e ao quadro fiscal-orçamentário evidencia o intento de atribuir ao

OP um papel de mecanismo de obtenção de apoio e sustentação. Longe de qualquer interpretação conspirativa, no sentido de reduzir a participação no processo orçamentário à mera instrumentalização, é mister considerar os obstáculos enfrentados pela gestão de Basso sob a perspectiva das dificuldades dos cofres municipais. O OP permite uma intensificação do contato entre governantes e governados, cuja constância e acesso a informações antes restritas tende a gerar uma determinada cumplicidade no ato de governar. À medida que a insuficiência de recursos constituía uma regra, os que tomavam parte do procedimento teriam melhores condições para compartilhar a noção do corte orçamentário como decorrência do senso de prioridade próprio de situações de escassez. Assim, a ingrata decisão de não atender a determinada demanda teria o peso político e a simbologia do processo participativo.

68 Corroborava tal tese o fato de, salvo um envolvimento preliminar marcado por interferências individuais ou localizadas de alguns vereadores, o Legislativo municipal manter-se predominantemente à margem do OP, restringindo-se a apreciar e aprovar os Projetos de Lei remetidos pelo Executivo, sem manifestar maiores restrições. Obviamente, tal postura cordata era sintomática do controle exercido pelo Executivo e mesmo das negociações que o propiciaram<sup>18</sup>. A benevolência do Legislativo para com matéria orçamentária é assim justificada e traduzida pelo próprio prefeito Basso:

“A Câmara sempre foi homologatória, quando mexe, faz caca [...] Se você perguntar aos 19 vereadores de Santa Bárbara o que é capital imobilizado, 20 vão dizer que não sabem. Na Câmara, do jeito que vai, passa o orçamento [...]”<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Alguns fatos confirmam tal conclusão: durante a legislatura, os dois presidentes da Câmara Municipal, ambos do PFL, pertenciam à base de sustentação do governo; suplentes do PL assumiram mandato em razão de os efetivos aceitarem convite do prefeito para ocuparem cargos de confiança na Prefeitura. Além disso, as migrações partidárias verificadas no período favoreceram abertamente o governo.

<sup>19</sup> In: Goulart, 2002: 218.

Mensagens orçamentárias, com efeito, são complexas, não apenas por sua tecnicidade intrínseca, mas também porque operam com projeções e valores pouco familiares ao cidadão comum. A despeito dessa dificuldade, está arraigada fortemente a noção de que matérias dessa natureza são precipuamente “técnicas”, para as quais somente a burocracia do Executivo está habilitada a manejar. Subjacente a esse entendimento, permeia uma compreensão política de que se trata mesmo de questão própria do Executivo, a quem cabe a responsabilidade e a prerrogativa de geri-la. Dessa forma, mergulhar nos labirintos do orçamento constituiria tarefa tão ingrata quanto ineficaz. Mesmo sobre os índices de remanejamento, a autonomia do governo era extraordinária: depois de contar com índice de 100% nos dois primeiros anos de gestão, Adilson Basso revela que “o pior que trabalhei foi com 60%”. Em um cenário de estabilidade da moeda e de controle inflacionário, dispor de tais prerrogativas significava, na prática, transformar o orçamento em autêntica obra ficcional.

69

### **Primado da representação e complemento da participação**

Entendida como processo decisório, a democracia só pode ser procedimental à medida que esta é a característica distintiva de um determinado tipo de sistema de governo<sup>20</sup>. É legítimo incorporar outras adjetivações à democracia; contudo, trata-se invariavelmente de construções morais – como é o emblemático caso da *democracia social* – que não têm força argumentativa nem poder explicativo suficientes para contestar a proposição de que, como forma de governo, a democracia diz respeito ao exercício do poder. Parafraseando Michels, *quem diz democracia, diz poder*. À crítica de que tal noção *elitista* reduz o conteúdo do sistema democrático a seu substrato jurídico-legal, resta destacar que “o conceito

---

<sup>20</sup> A respeito da concepção da democracia como método, consultar Bobbio, 1986, e Schumpeter, 1984.

de Política, entendida como forma de atividade ou de práxis humana, está estreitamente ligado ao de poder”<sup>21</sup>.

É lícito identificar no Orçamento Participativo um procedimento, com efeito, democrático. Menos por sua efetiva capacidade de tomar decisões, mais por seu caráter pedagógico e inclusivo, o OP reveste-se de conteúdo democrático à medida que alarga os espaços nos quais são processadas decisões de interesse público. Mesmo de caráter predominantemente consultivo, a participação não pode ser ignorada, uma vez que propicia a ampliação das oportunidades para o demos manifestar suas preferências e escolhas. Não obstante, a introdução de um novo componente participativo na dinâmica de alocação de recursos públicos contém um sentido pedagógico e opinativo que permite tornar mais transparentes as nebulosas engrenagens relativas à representação parlamentar e suas conexões com os procedimentos decisórios no âmbito de suas relações com os Executivos municipais. Decidir os destinos dos gastos públicos nos círculos restritos do Legislativo e do Executivo, como adverte Bobbio (1986), realça uma das promessas não cumpridas pela democracia, qual seja, o não-controle sobre o poder invisível.

Se se considerar os traços autoritários e discricionários marcantes de nossa cultura política ou ainda a inefetividade da Lei (O'Donnell, 1998), agregar cidadãos comuns à tomada de decisões que lhes dizem respeito constitui uma significativa mudança de comportamento dos governantes. Naturalmente, tal evolução só foi possível em razão da democratização institucional do país e mesmo da progressiva democratização da sociedade, uma vez que a crescente prática de demandar direitos contribuiu decisivamente para alargá-los e para edificar uma consciência de cidadania incompatíveis com o regime autoritário. Mister reconhecer que governantes não são compelidos a confirmar sua legitimidade além daquela conferida

---

<sup>21</sup> In: Bobbio *et al.*, 1995: 954.

pelo sufrágio – o que não os exime da *accountability* –, porém, a sociedade civil tem-se tornado progressivamente exigente quanto aos desdobramentos das decisões públicas e, assim, tem reivindicado maior participação nos processos decisórios. O Orçamento Participativo insere-se nessa perspectiva de aprimoramento democrático exatamente porque inclui novos atores – e em boa medida recoloca a centralidade do debate sobre a sociedade civil –, permitindo-lhes uma compreensão mais abrangente da complexidade governativa ao partilhar informações sobre a origem e os destinos do erário. Nessas condições, não se resume ao atendimento de reivindicações específicas e adquire caráter educativo ao impor escolhas partilhadas e negociadas diante da impossibilidade de atendimento das demandas originárias do demos.

O OP pode ser associado a duas motivações principais: uma primeira vinculada à governabilidade, no sentido de que a adesão dos participantes, em sua maioria lideranças e ativistas de movimentos comunitários, tende a legitimar a execução orçamentária e, por conseqüência, o próprio governo, criando constrangimentos para o Legislativo; a segunda reside na proposição universalmente retórica de praticar-se justiça social, promovendo ações públicas que, ao generalizar direitos, minoram as desigualdades sociais, desdobrando-se, assim, em um padrão de participação que incorpora preferencialmente os de baixo da pirâmide social. Não obstante, as duas experiências revelam um alcance decisório limitado. Na realidade, tanto em Piracicaba quanto em Santa Bárbara d'Oeste, o decisor efetivo foi o Executivo. Os governos funcionaram como centro político decisório não apenas por disporem de recursos operativos – acesso a informações vitais, domínio da técnica, controle da burocracia estatal etc. –, mas também porque jamais prescindiram da autoridade política conquistada no sistema representativo.

O fato de o OP não ter regulamentação institucional teve importância decisiva no favorecimento da liberdade de ação

72 política dos governos. Sem limitações legais, o procedimento era pactuado sob o critério restrito da dinâmica política, dependendo da respectiva vontade dos governantes. Nessas condições, sem o correspondente amparo jurídico-legal, a desproporção de recursos de poder seria gritante entre governantes e governados, com evidente vantagem dos primeiros. De resto, é emblemático que, particularmente em Piracicaba, o OP não tenha tido prosseguimento nas duas gestões que sucederam o governo petista<sup>22</sup>. Outro fator concorreria decisivamente para assegurar aos governos municipais seu papel de centro político decisor, qual seja, o padrão de relacionamento com as Câmaras Municipais – materializado na subordinação dos Legislativos. Dessa ótica, as variações de um caso para outro são efetivamente secundárias, muito embora as distintas correlações de força nos Parlamentos motivassem negociações proporcionalmente díspares. Os diferentes estilos dos prefeitos Machado (PT) e Basso (PRP) – expressos nos distintos padrões de negociação política com as bancadas partidárias ou com os vereadores individualmente – e as estratificações geradas nas urnas – 4 governistas para um total de 21 cadeiras em Piracicaba, e 9-10 governistas para um total de 19 cadeiras em Santa Bárbara d’Oeste – não modificaram o traço comum a ambos de constituírem autênticas modalidades de prefeiturismo de coalizão<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> O OP somente seria retomado em 2001, depois de o petista José Machado ter sido novamente conduzido à Prefeitura nas eleições do ano anterior.

<sup>23</sup> O conceito original, “presidencialismo de coalizão”, foi formulado por Abranches (1988) à luz dos não poucos dilemas institucionais da nascente democracia brasileira. A tal noção subjaz a necessidade de o presidente da República governar mediante coalizões multipartidárias, tendo em vista alguns determinantes básicos: elementos federativos e a ascendência dos governadores sobre a agenda do Congresso; presidente sem maioria de seu partido de origem no Parlamento; agenda política dominada por complexos temas de reformas do Estado [...]. Guardadas as devidas proporções e observadas as variáveis estritamente municipais, a noção também é aplicável ao Poder Local especialmente pelo fato de que – a despeito de deter amplos poderes, comparativamente ao Legislativo – o Executivo é impelido a governar a partir de acordos pluripartidários e/ou individuais com parlamentares. A fragmentação e a fragilidade dos sistemas partidário e eleitoral são ingredientes que alimentam fortemente esse padrão, de sorte que a governabilidade passa a ser buscada *ad hoc*.

Em razão da impotência do Legislativo e da forte improbabilidade de o sistema eleitoral produzir maiorias parlamentares, em ambos os casos vigorou o prefeiturismo de coalizão como a prevalência dos interesses do Executivo. Não só as matérias mais relevantes foram sistematicamente aprovadas, como a lógica que presidiu o funcionamento das Câmaras foi construída com base na agenda ditada pelos governos. Naturalmente, nesse quesito, se enquadram os orçamentos, invariavelmente homologados. O prefeiturismo de coalizão é o reflexo da desproporção de prerrogativas entre Executivo e Legislativo, ingrediente ao qual deve ser agregado o imperativo da governabilidade. Aparentemente, seria um paradoxo a existência de um Executivo com vastos poderes ter de submeter-se a arranjos e alianças com partidos ou com vereadores individualmente para conseguir governar; no entanto, ambos os aspectos interagem de modo que geram um padrão de relacionamento praticamente inescapável, podendo variar os formatos nos quais se consubstanciam.

73

Uma distinção relevante entre essas duas experiências diz respeito à capacidade de governo construída. Em Piracicaba, embora com uma bancada partidária minoritária no Legislativo, José Machado empreendeu um vigoroso esforço para elevar a arrecadação própria do município, alcançando grande êxito em sua empreitada. Já em Santa Bárbara d'Oeste, mesmo dispondo de maioria na Câmara, Adilson Basso não conseguiu o mesmo resultado, dificuldade que determinaria uma capacidade de investimento progressivamente decrescente. Tomando como baliza as diferentes situações de governabilidade legislativa, é razoável deduzir que o sucesso do primeiro caso pode ser explicado pela postura negociadora, pelo envolvimento de múltiplos atores e, sobretudo, pelo empenho do governo; já no segundo, todos esses ingredientes podem ter faltado, especialmente o último.

Para constituir uma esfera ainda mais relevante, o escopo decisório do OP implicaria sua ampliação, de tal forma que incorporasse o partilhamento de deliberações privativas do governo eleito. Não só os governos em tela recusaram tal possibilidade, como imprimiram um caráter predominantemente consultivo ao processo participativo, verificação esta que não invalida o experimento precisamente por seu potencial pedagógico e inclusivo. Mais: tal participação jamais foi direta no sentido estrito, isto é, a rigor, foi uma participação representativa, permeada pela delegação de vontades e interesses, e restrita a um escopo limitado de deliberação. Mesmo sendo uma experiência embrionária, o Orçamento Participativo é seguramente uma novidade democratizante no cenário político brasileiro, assumindo, assim, um significado de complementaridade. Malgrado, não se confunde nem substitui a representação, posto que esta constitui o procedimento mais sofisticado e abrangente do sistema democrático.

74

Diferentemente do argumento de Genro (1997), o Orçamento Participativo não é uma confirmação do sufrágio, pois, se assim fosse, estaria em questão a própria legitimidade construída no processo eleitoral, passível, então, de quaisquer contestações. O critério democrático é o do primado da maioria, institucionalmente adotado e universalmente reconhecido no contrato básico que normatiza a sociedade. O sufrágio assegura o princípio básico da igualdade de todos perante a Lei e o Estado. Trata-se, portanto, de um princípio de igualdade restrito ao terreno político; enfim, eqüidade política. Em síntese, “democracia política enquanto método, ou enquanto procedimento, deve prevalecer sobre qualquer grande realização que possamos exigir de uma democracia”<sup>24</sup>. O sufrágio não requer confirmação,

---

<sup>24</sup> Sartori, 1994: 29.

afinal constitui um procedimento implicitamente legítimo como manifestação de soberania, mas certamente admite aperfeiçoamentos e novas esferas públicas de inclusão do *demós* na tomada de decisões. Concretamente, as experiências revelaram-se limitadas o bastante para qualificá-las como subordinadas, conquanto contivessem um forte elemento inclusivo e contribuíssem decisivamente para constranger o Legislativo. Além de seu conteúdo simbólico e de ser efetivamente mais transparente, o significado político mais agudo do OP é o de ampliar a esfera de participação da sociedade civil nas definições de interesse público, afirmando-se, nessas condições, como experimento tipicamente republicano.

Finalmente, importante assinalar e esclarecer que as conclusões aqui registradas têm um alcance limitado aos respectivos estudos de caso e um caráter transitório precisamente em razão de seu escopo; generalizá-las categoricamente implicaria uma análise comparada mais detida e abrangente, além de teoricamente mais complexa. Lembrando Weber (1989), todo conhecimento é provisório. O OP é um experimento relativamente recente no cenário político brasileiro e a sistematização das diversas experiências em curso ainda demandará um tempo razoável de investigação, proporcional à sua própria maturação<sup>25</sup>. Ademais, não deixa de ser sintomática a multiplicação de experiências similares, implementadas pelas mais diferentes coalizões partidárias em todas as regiões do país, e o crescente

---

<sup>25</sup> Por sua longevidade, repercussão nacional e internacional, e especialmente por seu caráter ininterrupto – foram quatro mandatos consecutivos do PT –, a experiência mais estudada é a de Porto Alegre. Mais recentemente, algumas pesquisas vêm-se dedicando ao estudo de caso de Belo Horizonte e também a análises comparadas. A respeito, consultar respectivamente: Andrade e Moura, 2000; Avritzer, 2000; Avritzer e Navarro, 2000. Para análises pioneiras mais recentes, mescladas de reflexões teóricas e analíticas e mesmo descritivas, ver: Souza, 2001; Avritzer e Navarro, 2003; Ribeiro e Grazia, 2003.

interesse de pesquisadores por uma experiência original no propósito de incluir novos atores aos processos de tomada de decisão no âmbito municipal. Trata-se de uma inovação política impregnada de conteúdo simbólico igualitário, o que nos autoriza a classificá-la – no sentido utilizado por Bobbio (2001) – como uma experiência tipicamente de esquerda, independente da filiação ideológica de seus promotores.

#### Governos de Piracicaba (1989-1992) e de Santa Bárbara d'Oeste (1997-2000)

Quadro comparativo do orçamento participativo		
VARIÁVEL	PIRACICABA	SANTA BÁRBARA D'OESTE
Partido(s) político(s)	PT	PRP-PMDB-PFL-PTB-PL-PSL
Método predominante	Plenárias regionais	Plenárias regionais
Centro decisório	Executivo	Executivo
Governabilidade	Majorias circunstanciais	Coalizão majoritária
Padrão com Legislativo	Prefeiturismo de coalizão	Prefeiturismo de coalizão
Institucionalização	Lei 8 anos depois (2000)	Lei no último ano (2000)
Auto-regulamentação	Baixa/pactuada	Alta/pactuada
Remanejamento orçamentário por decreto	Baixo (0–10%)	Alto (60–100%)
Controle e fiscalização	TCE e Câmara	TCE e Câmara
Recursos tributários	Reforma tributária com acentuada elevação de recursos próprios	Forte dependência de transferências e baixa arrecadação própria

76

#### Jefferson O. Goulart

é professor da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação da Universidade Estadual Paulista (Faac/Unesp)

#### Referências bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio H. 1988. "Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro". *Dados*. Rio de Janeiro: Iuperj, vol. 31, n. 1.

- ALMEIDA, Maria Hermínia T. 1995. "Federalismo e políticas sociais". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo: Anpocs, n. 28.
- ANDRADE, Edinara T.; MOURA, Reidy R. 2000. "Orçamento participativo – Bibliografia comentada". *Cadernos de Ciência Política*. Porto Alegre: PPGCP/UFRGS, n. 14.
- ARATO, Andrew; COHEN, Jean. 1994. "Sociedade civil e teoria social". In: AVRITZER, L. (coord.). *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey.
- AVRITZER, Leonardo. 1994. "Modelos de sociedade civil: uma análise da especificidade do caso brasileiro". In: AVRITZER, L. (coord.). *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey.
- \_\_\_\_\_. 2000. *Sociedade civil, espaço público e poder local: uma análise do orçamento participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre*. Relatório Final do projeto de pesquisa *Civil Society and Governance*, 15 de março (meio digital).
- \_\_\_\_\_; NAVARRO, Zander (coords.). 2000. *Potencialidades e limites da inovação institucional: um estudo comparativo sobre o orçamento participativo*. Projeto de Pesquisa, Digi.
- \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_ (coords.). 2003. *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez.
- BASSO, Adilson. 1997. *Santa Bárbara popular – No caminho da participação*. Santa Bárbara d'Oeste, SP: Socep.
- BOBBIO, Norberto. 1986. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- \_\_\_\_\_. *et al.* 1995. *Dicionário de política*. Brasília: UnB.
- \_\_\_\_\_. 2001. *Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política*. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Unesp.
- CARDOSO, Fernando H. 1988. "Desenvolvimento associado-dependente e teoria democrática". In: STEPAN, A. (org.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- DAHL, Robert A. 1989. *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- ELIAS NETTO, Cecílio. 1992. *Piracicaba política: a história que eu sei – 1942/1992*. Piracicaba, SP: Secretaria Municipal de Ação Cultural/PMP.
- GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan. 1997. *Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- GOULART, Jefferson O. 1996. *Esquerda e poder: a gestão petista na Prefeitura de Piracicaba (1989-1992)*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: DCP-FFLCH/USP (meio digital).
- \_\_\_\_\_. 2002. *Poder local e novas experiências democráticas*. Tese de Doutorado São Paulo: DCP-FFLCH/USP (meio digital).
- LAVALLE, Adrián G. 2001. *Espaço e vida públicos: reflexões teóricas e sobre o pen-*

- samento brasileiro*. Tese de Doutorado. São Paulo: DCP/FFLCH/USP.
- O'DONNELL, Guilherme. 1998. "Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina". *Novos Estudos*. São Paulo: Cebrap, n. 51.
- RIBEIRO, Ana C. T.; GRAZIA, Grazia de. 2003. *Experiências de orçamento participativo no Brasil – Período de 1997 a 2000*. Petrópolis: Vozes/Fórum Nacional de Participação Popular.
- SALLUM JR., Brasílio. 1995. "Transição política e crise de Estado". In: SOLA, Lourdes; PAULANI, Leda (orgs.). *Lições da década de 80*. São Paulo: Edusp.
- SARTORI, Giovanni. 1994. *A teoria da democracia revisitada*. São Paulo: Ática, vol. 1.
- SCHUMPETER, Joseph A. 1984. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar.
- SINGER, Paul I. 1996. *Um governo de esquerda para todos/Luiza Erundina na Prefeitura de São Paulo (1989-1992)*. São Paulo: Brasiliense.
- SOLA, Lourdes. 1995. "Estado, regime fiscal e ordem monetária: qual Estado?" In: SOLA, Lourdes; PAULANI, Leda M. (orgs.). *Lições da década de 80*. São Paulo: Edusp.
- SOUZA, Celina. 2001. "Participatory budgeting in Brazilian cities: limits and possibilities in building democratic institutions". *Environment & Urbanization*, vol. 14, n. 1, April.



## ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E GESTÃO DEMOCRÁTICA NO PODER LOCAL

JEFFERSON O. GOULART

A superação do regime autoritário no Brasil implicou novas formas de democratização da política e de suas instituições, com o correspondente revigoramento da sociedade civil. Uma das experiências mais significativas desse novo cenário é o Orçamento Participativo. A abordagem comparada de dois desses experimentos, protagonizados por diferentes coalizões partidárias – em Piracicaba (1989-1992) e em Santa Bárbara d'Oeste (1997-2000) –, permite um exame de suas potencialidades e limites à luz de uma concepção procedimental da democracia e do caráter complementar da participação. Em contraponto à primazia da representação, a análise problematiza o alcance das ações da nova sociedade civil da perspectiva da democratização da gestão pública local.

208

**Palavras-chave:** Orçamento participativo; Poder local; Democracia; Participação.

### ***PUBLIC BUDGETING AND DEMOCRACY IN LOCAL GOVERNMENTS***

*The end of the authoritarian regime in Brazil resulted in new forms of democratization of politics and its institutions, with the strengthening of the civil society. The Participatory Budgeting is an important experience of that new way, characterized by the assumption of the new responsibilities by the local governments. The comparative approach of those experiences, conducted from different party coalitions – in Piracicaba (1989-1992) and in Santa Bárbara d'Oeste (1997-2000) –, allows a test of their powers and limits from a procedural conception of democracy and the complementary role of the participation. In contrast to a view that gives priority to representation, the analysis discusses the range of the new civil society actions from the perspective of the democratization process in the scope of the Local Government.*

Resumos / Abstracts

**Keywords:** *Participatory budgeting; Local government; Democracy; Participation.*