

O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico

Leonardo Avritzer

O orçamento participativo (OP) é a experiência de participação local mais discutida no Brasil. Identificado com o governo do Partido dos Trabalhadores na cidade de Porto Alegre (1989-2002), o OP ultrapassou em muito essa dimensão se tornando uma forma de participação local presente em 103 municípios no Brasil. O orçamento participativo passou a inspirar também diversas formas de participação a nível internacional. Experiências de participação em Montevideu, Córdoba e Saint-Dennis na França reivindicaram a sua similaridade com a assim chamada experiência de Porto Alegre. Uma série de dúvidas e de debates foram suscitados pela experiência do OP. Até que ponto o OP estaria indissolúvelmente ligado à singularidade da sua experiência inicial? Até que ponto o OP pode representar uma forma de aprofundamento da democracia no Brasil e ser estendido a outras cidades e regiões do país?

O Orçamento Participativo foi pela primeira vez implantado na cidade de Porto Alegre (RS), em 1989. O caso gaúcho, ao longo de mais de uma década de experiência, implicou em uma complexa engenharia de participação. Assim, apesar de o orçamento participativo ser nacional e internacionalmente considerado um processo bem sucedido de fortalecimento da democracia local, sua expansão e replicação em outros ambientes, não se apresenta como uma tarefa fácil de ser executada. A relevância do OP como forma de democratização das políticas públicas no Brasil só poderá vir a se firmar se, de fato, for possível estendê-lo a outras regiões, implantá-lo via outras propostas partidárias ou, então, estender a sua abrangência territorial.

Ao mesmo tempo que o OP envolve todos esses problemas práticos, ele tem suscitado um conjunto de questões no interior de diferentes debates teóricos: o debate entre sociedade civil e democracia, o debate sobre o aprofundamento da democracia e o debate sobre desenho institucional. Em todos os casos, mais uma vez se coloca a questão: sendo Porto Alegre uma cidade com uma tradição associativa longa em termos de Brasil, seria possível pensar o OP em

lugares sem essa tradição? Outra questão que aparece constantemente no debate é: a quais elementos devemos atribuir a especificidade da experiência Porto Alegre? Ao desenho institucional, à presença de um partido com uma proposta de ampliação da democracia ou a um forte movimento comunitário existente na cidade? Essas questões, se tornaram tema de um profundo debate teórico.

O nosso objetivo no projeto que deu origem a esse livro foi ampliar o escopo de análise sobre o OP, ao incluir na nossa discussão um conjunto de novas experiências caracterizadas pela ampla variação seja no campo da tradição associativa existente, seja no campo do papel do governo e da participação. É necessário, antes de mais nada, oferecer uma definição de orçamento participativo já que tanto na literatura acadêmica quanto na prática de diversos governos locais, a questão da apropriação do nome orçamento participativo ou a identificação heurística de qualquer forma de participação com o orçamento participativo tornou-se comum.¹ Para efeitos dos trabalhos constantes nesse livro iremos propor a seguinte definição: o OP é uma forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa baseada em quatro elementos: a primeira característica do OP é a cessão da soberania por aqueles que a detêm enquanto resultado de um processo representativo a nível local. A soberania é cedida a um conjunto de assembléias regionais e temáticas que operam a partir de critérios de universalidade participativa. Todos os cidadãos são tornados, automaticamente, membros das assembléias regionais e temáticas com igual poder de deliberação; em segundo lugar, o OP implica na re-introdução de elementos de participação a nível local, tais como as assembléias regionais e de elementos de delegação, tais como os conselhos, a nível municipal representando, portanto, uma combinação dos métodos da tradição de democracia participativa; em terceiro lugar, o OP baseia-

¹ É possível oferecer um conjunto de exemplos nessa direção tanto na academia quanto fora dela. No campo da prática política, uma série de experiências no Brasil e fora dele passaram a ser identificadas com o orçamento participativo, os melhores exemplos sendo de políticas consultivas sobre emprego de recursos

se no princípio da auto-regulação soberana, isso é, a participação envolve um conjunto de regras que são definidas pelos próprios participantes, vinculando o OP a uma tradição de reconstituição de uma gramática social participativa na qual as regras da deliberação são determinadas pelos próprios participantes (Santos e Avritzer, 2002); em quarto lugar, o OP se caracteriza por uma tentativa de reversão das prioridades de distribuição de recursos públicos a nível local através de uma fórmula técnica (que varia de cidade para cidade) de determinação de prioridades orçamentárias que privilegia os setores mais carentes da população. As principais experiências de OP associam o princípio da carência prévia no acesso a bens públicos a um maior acesso a esses mesmos bens.

A nossa definição permite nos posicionarmos sobre diferentes tipos de OP e até mesmo postularmos o carácter meramente ilusório de algumas experiências que reivindicam o termo, sem, ao mesmo tempo, tentar reduzir o fenómeno a sua experiência mais bem sucedida, a experiência de Porto Alegre. Diversas experiências de orçamento participativo são analisadas detalhadamente nos capítulos desse livro, cada uma delas implicando na extensão de, pelo menos, uma característica do OP que não está presente na experiência de Porto Alegre. Está incluído nesse livro uma análise dos potenciais de extensão do OP, seja ao nível da escala, como é o caso do OP estadual no Rio Grande do Sul, seja ao nível de experiências menores. Para isso realizamos os seguintes estudos de caso: três cidades na região metropolitana de Porto Alegre, Gravataí, Viamão e Alvorada com o intuito de analisar experiências do OP em pequenas cidades que constituem parte da área de influência da cidade de Porto Alegre. Três pequenas cidades fora do Rio Grande do Sul, Medianeira e Serranópolis do Iguacú na região Sul e Icapuí na região Nordeste com o intuito de analisar a experiência do OP em pequenas cidades em diferentes ambientes regionais e culturais. Por fim, realizamos um terceiro estudo de caso

orçamentários nos estados de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul e na cidade de Recife. Fora do Brasil experiências semelhantes apareceram em algumas políticas consultivas na cidade do México.

envolvendo a questão da escala analisando o OP em uma grande extensão territorial: a experiência do OP no estado do Rio Grande do Sul. Dois estudos de caso adicionais foram realizados com o intuito de analisar experiências mais contrastantes e desafiadoras analiticamente para se entender o OP, tais como as experiências de Recife e de Chapecó em Santa Catarina. A experiência de Recife parece desafiadora por, pelo menos, dois motivos: porque não tem a sua origem no Partido dos Trabalhadores²; por que se assenta em uma relação menos autônoma entre o associativismo comunitário e a administração pública (Wampler e Avritzer, 2002) A experiência de Chapecó é desafiadora devido a sua tentativa de integrar o processo deliberativo sobre o rural a uma experiência de participação que, até esse momento, tem sido eminentemente urbana.

Na introdução ao nosso livro pretendemos tratar de quatro questões relacionadas ao OP: em primeiro lugar, pretendemos rever as principais análises teóricas feitas acerca do OP. Em segundo lugar, pretendemos abordar o caso de Porto Alegre dele deduzindo tanto as categorias analíticas que estaremos trabalhando ao longo desse livro, como colocando o problema da relação entre a experiência de Porto Alegre e outras experiências; em terceiro lugar, pretendemos discutir quatro características a nosso ver necessárias para a existência do OP, as categorias de vontade política, densidade associativa, elementos do desenho institucional e capacidade administrativa e financeira para implantar a proposta. Em cada um dos seis estudos de casos constantes desse livro, esses elementos propostos nessa introdução estarão presentes; em quarto lugar, na parte final desse artigo pretendemos discutir o papel do OP na mudança de elementos estruturais da

² A questão da relação entre a origem do OP e o Partido dos Trabalhadores é uma questão polêmica. Alguns autores, especialmente Sousa e Genro procuram estabelecer uma relação direta entre o PT e o OP na própria concepção e origem da proposta, ainda que essa seja uma posição difícil de ser defendida (Avritzer, 2002c). A posição mais correta sobre o OP parece ser a defendida por Baierle (2000), a da sua relação com a concepção de múltiplos atores. No entanto, parece também claro que o Partido dos Trabalhadores compartilha a orientação geral da proposta ao transformá-la em proposta de governo. O primeiro elemento da definição acima que é a vontade de ceder uma soberania decisória adquirida eleitoralmente parece

política brasileira, em particular, a questão do papel da participação, na mudança da cultura política, na capacidade de implantar políticas distributivas e na capacidade de reformar estruturas de *non-accountability* do poder local no Brasil.

O Orçamento Participativo e a Teoria Democrática

O orçamento participativo adquiriu nos últimos anos relevância profunda em três tipos de debates no interior da teoria democrática: no debate sobre a relação entre sociedade civil e democracia local (Baierle,2000; Navarro,1998; Boschi,1999; Wampler,2000; Silva,2001; Dagnino,2002; Nysten,2002; Baiocco,2002; Avritzer,2002a; Avritzer,2002b; Wampler e Avritzer,2002); no debate sobre desenho institucional (Wampler,2000; Silva,2001; Avritzer,2002a ; Fung e Wright, 2002; Wampler e Avritzer,2002; Luchmann,2002) e nos debates sobre o aprofundamento da democracia (Navarro,1998; Santos,1998; Abers, 2000; Gret e Sintomer,2002; Santos e Avritzer,2002).

Em um primeiro campo de discussão, o da relação entre sociedade civil e Estado, os trabalhos sobre orçamento participativo têm feito uma série de constatações analíticas extremamente relevantes. Baierle foi o primeiro a apontar a influência dos movimentos sociais comunitários nos anos 80 para a explicação do OP. Segundo o autor, “com a criação da UAMPA (União das Associações de Moradores de Porto Alegre) em 1983 ocorreu um primeiro esforço de... romper com uma relação tradicional e “monogâmica” entre as associações de bairro e o Estado...Uma nova concepção de cidadania levou a uma série de novos temas, tais como, a construção de propostas alternativas de políticas públicas...”São esses movimentos que, para Baierle estariam na origem do OP (Baierle,2000). A literatura sobre sociedade civil buscou mostrar

essencial para o sucesso do OP. Sobre o PT vide (Keck,1992;Menegello,1989) sobre o PT e o OP vide (Genro e Sousa, 1998;Baierle,2000; Silva,2001;Santos,2002).

que as práticas pré-existentes criaram condições para o surgimento do OP. Avritzer mostrou que duas condições eram importantes para o surgimento do OP: a existência de práticas associativas anteriores e a incorporação de práticas pré-existentes, tais como, as assembléias no desenho institucional participativo. (Avritzer,2002c: 39). Silva vai além ao afirmar que “...a dinâmica de participação no OP repousa principalmente na ação mobilizadora de um conjunto de lideranças que possuem como principal campo de identificação e atuação uma rede associativa de base comunitária.” (Silva,2001:47). Nylén utiliza a literatura sobre sociedade civil para avaliar os resultados do OP e mostrar determinados limites associativos à extensão da proposta. Respondendo a questão de se a participação gera ainda mais participação, o autor oferece uma resposta negativa para essa questão. No entanto, ele reconhece que “o OP desenvolve o ativismo democrático entre os membros das não elites e entre aqueles que já foram ativos no passado.”(Nylén,2002:26). É possível, portanto, perceber que uma parte importante do debate atual sobre o orçamento participativo leva em conta as características da sociedade civil discutindo os seguintes elementos: o papel das pré-estruturas organizativas da sociedade civil no êxito das políticas participativas; a capacidade do Estado de induzir formas de associativismo e práticas deliberativas semelhantes aquelas existentes no campo da sociedade civil; a capacidade das formas participativas de distribuírem recursos de modo generalista evitando, assim, a transformação das associações existentes em canais corporativos de acesso a recursos e o debate acerca do papel da tradição associativa na variação do êxito das experiências de OP. Todas essas questões permanecem polêmicas no interior da literatura sobre sociedade civil e orçamento participativo.

Há ainda uma segunda linha de discussão sobre o orçamento participativo que tem adquirido uma certa capacidade explicativa que é a que trata do problema do desenho institucional. A teoria do desenho institucional possui diversas variações (Powell,1991; Hall e Taylor,1996) mas todas as suas vertentes reivindicam a influência do desenho das instituições na

sua capacidade de pré-determinar atitudes dos atores sociais. Fung e Wright compararam o orçamento participativo com outras formas de participação na Índia e nos Estados Unidos e dessa comparação destacam as seguintes características comuns de desenho institucional por eles denominado de governança participativa com transferência de poder para as bases: “eles são participativos na forma como incorporam o compromisso e a capacidade das pessoas comuns; deliberativos porque instituem um processo racional de tomada de decisão e são uma forma de aumento do poder das bases na forma como eles ligam ação e discussão.”(Fung e Wright,2002:5). Silva aponta a importância de duas variáveis no desenho do OP, a variável dos pesos e hierarquização e a forma de desenho das regiões do OP (Silva,2001). Avritzer apontou a importância do OP ser capaz de conciliar no momento da sua implantação propostas de desenho institucional feitas por diversos atores. As assembleias regionais eram práticas anteriores do movimento comunitário, a forma conselho era uma proposta do Partido dos Trabalhadores e algumas instituições como a CRC e o GAPLAN foram resultado de propostas específicas da administração municipal. Nesse sentido, a originalidade em termos de desenho do OP foi a sua capacidade de integrar propostas de desenho institucional feitas por diferentes atores (Avritzer,2002a,2002c). Luchmann mostra que elementos institucionais como regras, critérios de participação, espaços, normas e leis, impactam positivamente o orçamento participativo e contribuem para a sua sustentabilidade (Luchmann,2002:143). Assim, temos um segundo conjunto de questões ligadas a capacidade do orçamento participativo de constituir instâncias de deliberação e troca de argumentos, instâncias essas materializadas em um conjunto de regras, normas e leis capazes de dar sustentabilidade às práticas participativas.

Por fim, as diversas discussões teóricas sobre o OP geraram um debate sobre o OP e os novos modelos de democracia. Diversas concepções analíticas sobre a democracia, assim como, diversos modelos para o entendimento do orçamento participativo surgiram ao longo desses debates. Santos denominou o orçamento participativo de uma concepção distributiva da

democracia e caracterizou-o a partir de três elementos: “Todos os cidadãos tem direito de participar, sendo que as organizações comunitárias não detêm ...status ou prerrogativas especiais; a participação é dirigida por uma combinação de regras de democracia direta e democracia representativa...; os recursos de investimento são distribuídos de acordo com um método objetivo baseado na combinação de critérios gerais... e de critérios técnicos.”(Santos,1998). Navarro denominou o orçamento participativo de uma concepção afirmativa de democracia e caracterizou-o como uma prática que permite “...os grupos sociais marginalizados adquirirem as mesmas capacidades e direitos que aqueles localizados no topo [da estrutura social]...”(Navarro,1998:6). Abers denominou o orçamento participativo de uma forma de reinvenção da democracia local. Para ela, o elemento central da forma de reinvenção da democracia local criada pelo orçamento participativo é a criação de uma sinergia entre Estado e sociedade civil. Em Porto Alegre, essa sinergia levou não só ao “...empoderamento da sociedade civil...mas também a um processo gradual...de controle pelos participantes sobre o processo governamental de tomada de decisão.” (Abers, 2000:222). Por fim, Gret e Sintomer afirmam que a experiência de Porto Alegre questiona um modelo de democracia baseado em três poderes o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. “Com o orçamento participativo, Porto Alegre criou um quarto poder, o dos cidadãos que assumem diretamente o processo de tomada de decisão.”(Gret e Sintomer,2002:130). É possível assim, perceber que uma parte significativa do debate acadêmico atual sobre o aprofundamento da democracia leva em conta a experiência do orçamento participativo. Em todos os casos, os autores conectam os seguintes elementos: um aumento da participação na decisão sobre a distribuição de recursos orçamentários; um aumento do acesso a recursos públicos e direitos; um aumento da capacidade de decidir e uma certa capacidade de determinar a regra do processo deliberativo.

O nosso objetivo no projeto que deu origem a esse livro foi ampliar o escopo de análise sobre o OP, ao incluir na nossa análise um conjunto de novas experiências caracterizadas pela

ampla variação seja no campo da tradição associativa existente, seja no campo do papel do governo e da participação.

Nas próximas seções da introdução ao nosso livro pretendemos abordar o caso de Porto Alegre e sua relação com outras experiências de OP de modo a entender a origem das diversas polêmicas teóricas a respeito do OP. Na seção seguinte, pretendemos discutir todos os casos estudados e mostrar como elementos regionais ou de escala influenciam a forma do orçamento participativo. Na seção final da introdução, pretendemos discutir os diferentes casos estudados mostrando que tipo de luz eles lançam sobre as questões teóricas abordadas acima. Pretendemos ainda discutir, na parte final desse artigo, o papel do OP na mudança de elementos estruturais da política brasileira, em particular, a questão do papel da participação na mudança da cultura política no país diferenciando, para isso, diversos tipos de OP.

A Exemplaridade do OP em Porto Alegre e a Contextualidade das Políticas Participativas

Pouca polêmica existe hoje sobre a importância de Porto Alegre no surgimento e consolidação da experiência do orçamento participativo cuja prática muitas vezes se confunde com o próprio nome da cidade. Também parece desnecessário apontar, mais uma vez, que existe uma grande literatura sobre a particularidade do processo de formação do Rio Grande do Sul e sobre diferenças na tradição política dessa região quando comparada a outras regiões do país. Diversos autores já trataram do tema, enfatizando aspectos, tais como, o funcionamento regular das milícias entre 1835 e 1845 quando comparado com a emergência do coronelismo em outras partes do Brasil, assim como, o seu carácter menos hierárquico que levou ao desenvolvimento de um sentimento de “honra social” (Uricoechea, 1984). Outros autores, ressaltaram a predominância

da pequena propriedade agrícola no Norte do estado com a promoção de uma maior distribuição de renda e a criação de uma rede urbana formada por pequenos centros próximos entre si (Baquero, 1995:20). Em ambos os casos, pode-se afirmar que houve no processo de formação do Rio Grande do Sul elementos mais fortes de uma sociabilidade igualitária que contribuíram na formação de elementos associativos mais fortes do que no resto do país século XX. Para os objetivos dessa introdução nos interessa a trajetória política específica dos movimentos populares e comunitários na cidade de Porto Alegre na segunda metade do século XX e o contraste entre o padrão associativo existente em Porto Alegre e em outras grandes cidades brasileiras.

A origem dos movimentos populares de Porto Alegre se dá no imediato pós-guerra com a criação de diversas associações locais e a constituição da Fracab, Federação Rio-Grandense de Associações Comunitárias e Amigos de Bairro na segunda metade da década de 50 (Silva,2001:79). Esse processo diferencia Porto Alegre de outras capitais brasileiras, por exemplo de São Paulo que teve um movimento comunitário de base essencialmente recreativa baseada na Sabs durante esse período (Gohn, 1991) e de Belo Horizonte que teve pouquíssima atividade comunitária de base associativa nesse período e de Recife que passou por grandes mobilizações de tipo populista que não envolveram o aumento do associativismo comunitário na cidade. A cidade cuja dinâmica associativa é semelhante à de Porto Alegre, nesse período, é o Rio de Janeiro que tem um forte movimento associativo também no pós-guerra (Boschi,1987). Temos assim, um primeiro momento de atividade e de diferenciação entre cidades brasileiras no que toca à propensão associativa da população e, nesse caso, Porto Alegre aparece, já nos anos 50 e 60, detendo uma propensão associativa semelhante às cidades mais ativas do Brasil.

Temos um segundo momento que é importante destacar que é o momento da redemocratização. Diversos autores já observaram o aumento da propensão associativa entre 1977 e 1985 em diversas regiões do Brasil (Boschi,1987;Santos,1993; Avritzer,2000a). Nesse período,

no que toca ao problema do associativismo comunitário, podemos perceber diferentes tipos de dinâmicas empíricas: em algumas cidades com pouca propensão associativa anterior, há uma enorme transformação da dinâmica associativa. Esse foi o caso das cidades de Belo Horizonte e Recife. O número de associações comunitárias nas duas cidades mais que triplicou na década de 80 (Avritzer,2000a;Silva,Tarcísio,2002). Em outras cidades há uma retomada da tradição associativa anterior e um aumento de padrão associativo. Esse parece ser o caso do Rio de Janeiro. Um outro caso seria o de cidades como São Paulo que já possuíam um movimento associativo ainda que de base eminentemente recreativa e que se torna um movimento mais reivindicativo. Nesse caso, o que muda não é tanto o padrão associativo e sim a concepção acerca dos objetivos da associação, apesar de ter também ocorrido um aumento no número de associações comunitárias na cidade de São Paulo na década de 80.(Avritzer,2000a). Se pensarmos no caso de Porto Alegre, ele parece conter as características do caso carioca e paulista simultaneamente; em primeiro lugar, houve uma retomada do padrão de constituição de associações comunitárias, tal como no Rio de Janeiro, e ao mesmo tempo, houve um movimento intenso de transformação na concepção dos objetivos do associativismo comunitário. Por um lado, Porto Alegre já possuía, ainda nos anos 60 uma tradição de associativismo mais reivindicativo expresso na Liga Interbairros Reivindicatória e Assessoradora que tinha entre os seus objetivos uma linha de participação “humanista, anti-paternalista e de auto-determinação.”(Silva,2001:81). Por outro lado, parece bastante claro que há, nos anos 80, uma enorme ampliação das mobilizações reivindicatórias na cidade (Guareschi, 1980). Essa tradição, no caso de Porto Alegre, evolui para uma reivindicação feita pela União das Associações de Moradores de Porto Alegre, a UAMPA, de participar na deliberação sobre orçamento municipal.(Avritzer,2002c). Temos, portanto, no caso da tradição associativa de Porto Alegre, elementos empíricos que permitem a diferenciação entre o caso de Porto Alegre e o das demais capitais brasileiras. Ainda que seja possível afirmar que há um incremento de tradição associativa na maior parte das capitais brasileiras, esse incremento em Porto Alegre parece partir de um

patamar anterior de maior tradição organizativa e, ao mesmo tempo, ter implicado em uma maior densidade associativa.³

Há um segundo fator que estaria relacionado a excepcionalidade de Porto Alegre que seria uma tradição prévia de administrações ligadas à esquerda. Entre 1947 e 1963, o PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) é o partido mais votado para a Câmara Municipal de Porto Alegre, tendo o candidato a governador pelo PTB vencido todas eleições na cidade entre 1947 e 1964 (Silva, 2001). No momento da redemocratização uma oposição de centro-esquerda já é forte na cidade de Porto Alegre, oposição essa que tem a hegemonia do PDT (Partido Democrático Trabalhista), partido cujas lideranças reivindicaram o passado petebista, ainda que a proposta política do PT tenha tido também influência expressiva na cidade. A primeira eleição municipal em Porto Alegre é vencida pelo PDT e implica na introdução de políticas participativas, tendo sido proposta inclusive a criação de um conselho popular e a instituição dos assim chamados “fiscais de vila” uma forma institucional de fiscalização do governo que não chegou a ter muita efetividade devido a sua ligação umbilical com o próprio PDT. (Baierle,2000). De qualquer maneira, o fato de a proposta política competitiva com a do Partido dos Trabalhadores já se constituir em uma proposta participativa aponta na direção de uma disputa política em torno de políticas participativas na eleição de 1988, o que provavelmente só ocorreu em Porto Alegre naquele momento. Em outras capitais brasileiras como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Recife a disputa político-eleitoral no começo da redemocratização ocorreu entre propostas a favor e contra a ampliação da participação. Nesse sentido, quando Olívio Dutra é eleito pelo Partido dos Trabalhadores para a prefeitura de Porto Alegre em 1988, do ponto de vista político-

³ Não existem dados quantitativos disponíveis sobre a evolução da tradição associativa em Porto Alegre, tal como existem para outras cidades brasileiras. No entanto, é possível afirmar a maior densidade associativa existente em Porto Alegre pelo número absoluto de associações. Em uma pesquisa realizada em 1998 chegamos ao número de 2200 associações comunitárias em Porto Alegre e 800 associações em Belo Horizonte, o que daria uma densidade associativa em Porto Alegre em torno de quatro vezes mais elevada do que em Belo Horizonte. Vide Avritzer, 2002c.

partidário existia não apenas o compromisso programático do Partido dos Trabalhadores em incentivar a participação,⁴ mas também o fato da disputa política entre o PT e o PDT na cidade de Porto Alegre ter se concentrado em torno da questão da participação que acabou sendo eixo principal da administração municipal naquela cidade não o sendo, por exemplo, na cidade de São Paulo administrada simultaneamente pelo Partido dos Trabalhadores. Nesse sentido, podemos apontar ao lado da excepcionalidade da tradição associativa existente em Porto Alegre, um segundo tipo de excepcionalidade que seria a concentração da disputa política entre dois partidos à esquerda e, ao mesmo tempo, o fato de ambos terem proposto formas de participação.

É possível afirmar que a introdução do orçamento participativo pela administração Olívio Dutra durante o ano de 1990 marca um divisor de águas em termos de políticas participativas no Brasil. Se, por um lado, é verdade que a conjuntura política da democratização já apontava na direção de políticas participativas, devido à introdução da forma conselho e de outras formas de participação durante o processo constituinte (Raichellis, 1999; Dagnino, 2002), por outro lado, nenhuma cidade abraçou tão rapidamente e tão amplamente a idéia de participação quanto Porto Alegre. Alguns dados empíricos podem corroborar essa afirmação: em primeiro lugar, a baixa participação inicial no orçamento participativo em algumas regiões de Porto Alegre como a do Cristal, Navegantes e a Glória com médias entre 10 e 15 participantes mostram a enorme vontade política por trás da decisão inicial de implantação do OP. Em segundo lugar, o conflito político criado pela criação do OP e que levou a demissão do primeiro secretário do Planejamento da administração Olívio Dutra e à criação do GAPLAN (Fedozzi, 1997), mostram uma determinação

⁴ A idéia de participação é importante desde a origem do Partido dos Trabalhadores, ainda que programaticamente ela tenha se articulado em torno da idéia de conselhos populares. Nas eleições municipais de 1988, a primeira em que o PT ganha um número significativo de prefeituras (32) e vence em quatro capitais não havia no programa dos prefeitos eleitos, inclusive Olívio Dutra, a menção à idéia de orçamento participativo. Havia apenas menção à idéia de conselhos populares. A idéia de orçamento participativo como elemento central da participação popular vai ser proposta nos primeiros 90 dias do governo Olívio Dutra em função de uma enorme proliferação de demandas por participação e devido a apresentação da proposta de orçamento participativo pela UAMPA. Essa seria a causa da decisão tomada

de enfrentar os conflitos políticos dando prioridade à continuidade do OP. Em terceiro lugar, o enorme envolvimento das associações civis nos primeiros anos do OP, período no qual 71,28% dos participantes eram vinculados a associações comunitárias (Fedozzi et al,1995) mostra o nível de apoio da proposta no interior da sociedade civil. Todos esses dados quando comparados por exemplo com a experiência limitada do orçamento participativo em São Paulo, no mesmo período, mostram que a introdução da proposta e a vontade política capaz de forjar o seu sucesso inicial apenas poderiam ter ocorrido em Porto Alegre devido as condições acima descritas. No entanto, a questão principal que procuramos enfrentar na pesquisa que deu origem ao livro foi: como caracterizar empiricamente o sucesso do OP?

O estudo de caso sobre Porto Alegre realizado por Adalmir Marquetti teve como objetivo caracterizar empiricamente o sucesso da experiência de orçamento participativo na cidade relacionando a forma participativa com duas variáveis: a capacidade distributiva e a capacidade administrativa de implementar as deliberações do OP. Marquetti parte de um conjunto de variáveis que ele relaciona com a desigualdade social em cidades brasileiras: baixo rendimento nominal médio do chefe de família; porcentagem de mães com primeiro grau incompleto; número de domicílios irregulares e o número de habitantes com menos de quinze anos por família (Marquetti,2002). Todos esses dados são sabidamente relacionados, não apenas com a existência da pobreza mas também com a sua reprodução. Marquetti mostra que os investimentos dos PI (Planos de Investimento) se concentram nas mesmas regiões nas quais a pobreza se concentra. Esse argumento é extremamente importante para a discussão sobre democracia participativa porque consegue corroborar a idéia de formas de racionalidade associadas às formas ampliadas de

pela administração municipal de centralizá-las. Vide (Lima,1999;Avritzer,2002b). Para a história do PT vide Keck,1992. Menegello,1989.

participação,⁵ isso é, ele mostra que os atores sociais quando devidamente munidos da capacidade de deliberação conseguem identificar lacunas distributivas na sociedade e agir de forma a corrigi-las. O argumento mostra também que os atores sociais são capazes de realizarem rankings de prioridades e, até mesmo, agirem altruisticamente na medida em que o ator médio que participa do OP de Porto Alegre - caracterizado como um indivíduo de renda familiar até quatro salários mínimos (Cidade, 1999) - consegue identificar que existem indivíduos mais carentes do que eles e privilegiar esses indivíduos no processo de distribuição de bens públicos.

Marquetti mostra, também, o impacto da forma ampliada de democracia na organização do Estado. Ele busca dois tipos de variáveis para corroborar esse argumento: a capacidade do Estado de melhorar a proporção entre o número de funcionários dedicados às atividades meio em relação aos funcionários que se dedicam às atividades fins da administração pública; a capacidade do Estado de melhorar o seu desempenho em áreas críticas, tais como, a coleta de lixo e a capacidade de instalação de pontos de luz. Mais uma vez, o argumento de Marquetti é extremamente relevante para nos posicionarmos em relação à determinadas discussões sobre reforma do Estado e teoria do Estado. Afinal, o espectro huntingtoniano da pressão das massas ainda assombra alguns intelectuais brasileiros (Reis,2001). Marquetti nos fornece elementos para pensarmos as sinergias entre reforma do Estado e formas ampliadas de participação ao mostrar que a pressão da população sobre a administração local melhora a performance da máquina administrativa.

Há ainda um terceiro elemento que é importante discutir no caso de Porto Alegre que foi a capacidade da administração municipal de gerar recursos tributários para implantar as políticas

⁵ Essa é uma questão polêmica no interior da teoria democrática contemporânea. A teoria hegemônica a esse respeito, o assim chamado elitismo democrático, supõe que a participação constitui apenas uma forma de pressão das massas sobre o sistema político. Apesar de uma série de críticas teóricas a essa perspectiva terem sido formuladas (Avritzer,1996), o trabalho de Marquetti aponta na direção de uma crítica empírica.

participativas. Marquetti mostra um fenômeno fundamental para podermos avaliar o sucesso da experiência porto-alegrense: o aumento da capacidade de investimento. Quando a administração Olívio Dutra assumiu em 1989, ela herdou um pesado fardo de dívidas e falta de disponibilidade financeira: “um aumento salarial foi aprovado em dezembro de 1988, o pagamento de contas na prefeitura estava atrasado e um empréstimo de curto prazo, que correspondia a 35% do orçamento mensal estava vencido. Os impostos não eram indexados à inflação que, em 1989, foi de 1774%...” (Marquetti,2002). Marquetti mostra como a questão financeira e administrativa foi equacionada no caso de Porto Alegre: ele mostra como os investimentos realizados pela administração municipal se mantiveram em um patamar bastante alto tendo, entre 1990 e 1994, se situado em um patamar semelhante ao de 1988 e sendo, em média, 50% superior aos demais anos da administração anterior.

Marquetti mostra também que existe uma correlação entre o efeito distributivo do OP e a capacidade da administração municipal de aumentar a oferta de serviços públicos. Em 1990, a capacidade de investimento da prefeitura era de 8,4% do orçamento municipal. Nos anos de consolidação do OP (1992,1993 e 1994) passa para 14,5% chegando a 18,6% em 1994. A variável capacidade financeira de realizar investimentos foi fundamental para que as obras decididas no OP pudessem de fato ser realizadas. O autor examina essa questão avaliando o aumento da oferta de três serviços: coleta de lixo, número de pontos de iluminação pública e metros quadrados de asfalto utilizados na conservação ou construção de novas vias. Em todos os três itens, ele mostra aumentos significativos que implicam em melhora da capacidade administrativa: a quantidade de lixo coletada dobra entre 1988 e 1998 ao passo que ela havia diminuído ligeiramente nos seis anos anteriores (1982-1988); o número de pontos de luz instalados se multiplica por quatro, e mais uma vez, é necessário observar que esse número diminuiu entre 1982 e 1988; e, finalmente, a quantidade de metros quadrados de asfalto usados na

construção e manutenção de novas vias praticamente triplica ao passo que ela havia pouco mais que duplicado entre 1982 e 1988.

Assim, podemos afirmar que o sucesso do orçamento participativo em Porto Alegre se assenta em pelo menos quatro pilares: o primeiro deles é o pilar da democracia expresso no caso da experiência porto alegreense tanto na capacidade de crescimento da participação no OP quanto na consolidação político-eleitoral da administração; o segundo pilar é o associativo-deliberativo, expresso no caso porto alegreense por diversos elementos tais como, a presença constante das associações de moradores no OP e a capacidade do OP de ter se tornado a forma dominante de distribuição de recursos públicos na cidade, diminuído sensivelmente, senão anulando, o papel do clientelismo na distribuição de bens públicos. O terceiro desses pilares é constituído pelas características específicas do desenho institucional: a capacidade de introduzir as assembléias regionais conciliando-as com a forma conselho, assim como, a capacidade de redesenhar as regiões da cidade de modo a adequá-las ao processo deliberativo e a capacidade de criar novas instituições, tal como o GAPLAN. O quarto elemento é a capacidade distributiva do OP abordada acima e sua vinculação com o processo de reforma do Estado. Esses seriam os quatro elementos que a nosso ver apontariam no sentido do sucesso da experiência participativa em Porto Alegre, experiência essa que como mostramos acima está diretamente ligada às variáveis vontade política e capacidade associativa. O que pretendemos analisar na próxima seção dessa introdução é em que medida seria possível estender essa experiência em casos nos quais essas variáveis estivessem faltando ou se apresentassem de forma diferente.

A extensão do Orçamento Participativo para as pequenas e médias cidades: a tensão entre vontade política e infra-estrutura associativa

A questão que nós procuramos enfrentar nessa seção, na qual iremos introduzir as características de diversos dos nossos estudos de caso é: ainda que reconheçamos as particularidades da sociedade civil e da sociedade política Porto Alegrense no começo dos anos 90, assim como o sucesso dos atores políticos em introduzirem um desenho institucional adequado e realizarem uma ampla reforma administrativa e financeira, haveria condições de estender a proposta de orçamento participativo para outras cidades e outras regiões? A nossa proposta foi tentar dar uma resposta empírica a essa questão. Em primeiro lugar, é preciso notar que há evidências empíricas fortes da extensão do OP para outras cidades e regiões do país: Ana Cláudia Teixeira mostra no seu capítulo que, entre 1989 e 1992, apenas 12 municípios praticaram o OP em todo o Brasil. Entre 1993 e 1997, 36 municípios realizam o OP e entre 1997 e 2000, 103 municípios praticaram o OP. Estamos falando, portanto, de uma forte expansão do OP enquanto prática democrática ainda que percentualmente essa prática vigore apenas em 5% do total dos municípios brasileiros. O que torna o OP influente enquanto proposta de democratização do orçamento é o peso dos municípios nos quais ele é praticado. No ano de 2002, o OP foi praticado nos municípios de São Paulo, Belo Horizonte, Recife e Porto Alegre, cidades com um enorme peso nacional e regional. No entanto, discutir, a prática do OP é também reconhecer as enormes variações que existem entre essas cidades ou entre os 103 municípios que praticaram o OP entre 1997 e 2000.

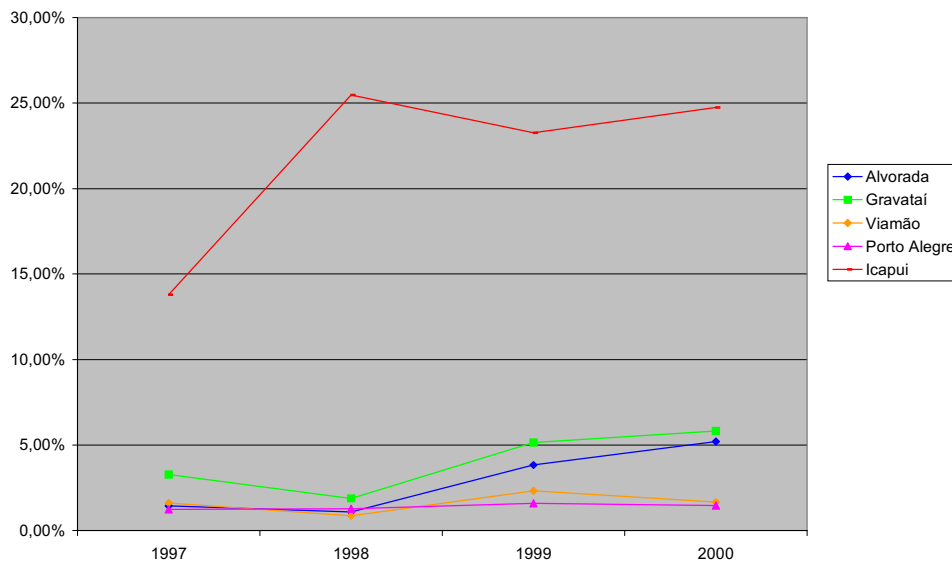
Na pesquisa que levou ao livro **A Inovação Democrática: o orçamento participativo no Brasil** as variáveis que nos preocupamos em analisar foram: a questão do tamanho, da

densidade associativa, do contexto populacional, urbano ou rural, da vontade política, do desenho específico do OP e da capacidade financeira de realizar políticas distributivas. Todos esses elementos empíricos apresentaram variações bastante significativas. No caso da variável tamanho, o estudo de Ana Claudia Teixeira mostra duas das suas dimensões: por um lado, o OP foi praticado entre 1997 e 2000 em 9 cidades com mais de 500.000 habitantes (entre elas, 4 cidades com mais de 1 milhão de habitantes). Por outro lado, o OP tem a maioria das experiências a ele relacionadas localizadas em cidades entre 20.000 e 100.000 habitantes. Assim, vemos dois elementos distintos na extensão do OP: a sua extensão para pequenas cidades das regiões Sul e Sudeste e sua extensão para grandes capitais das regiões Sul, Sudeste e Nordeste (no caso, a cidade do Recife). O tipo de atores, de tradições associativas e partidárias que encontramos nessas cidades são diferenciados.

Em relação à variável tamanho, realizamos estudos de caso em três municípios da região da grande Porto Alegre, Alvorada, Gravataí e Viamão, em duas cidades de porte médio na região Sul, Serranópolis do Iguaçu e Medianeira e uma cidade de porte médio no Nordeste, Icapuí. Os casos não são iguais mas lançam luz sobre como a variação nos casos de OP ocorre. Os três municípios de médio porte, constituem área de influência da cidade de Porto Alegre. Todos eles têm uma população com níveis médios de renda mais baixos que a da capital. Alvorada tem o menor índice social de toda a região metropolitana de Porto Alegre com altos níveis de pobreza e de carências urbanas, Viamão é um dos municípios mais pobres do Estado com o menor PIB per capita entre os 61 municípios tipicamente urbanos do Rio Grande do Sul. Entre os três municípios estudados, apenas Gravataí apresenta uma evolução sócio-econômica mais favorável devido a instalação de um conjunto de indústrias na cidade, fazendo com que o seu PIB per capita seja quatro vezes maior do que o de Viamão e cinco vezes maior do que o de Alvorada (Silva,2001). Vemos, assim, uma primeira característica da expansão da proposta de orçamento participativo que é a sua expansão para regiões com maiores carências urbanas e, freqüentemente, com menor

capacidade financeira de satisfazê-las. A expansão do OP na região metropolitana de Porto Alegre está diretamente ligada ao sucesso da experiência na capital. Nas três cidades, o Partido dos Trabalhadores, elegeu o prefeito nas eleições de 1996 e os reelegeu nas eleições de 2000. Nas três cidades, o orçamento participativo é implantado. No entanto, nenhuma das três cidades possui a infra-estrutura associativa prévia existente em Porto Alegre e descrita acima. Apesar de existirem entidades associativas nas cidades de Alvorada, Gravataí e Viamão, a densidade delas é menor e essas associações tem um papel limitado na construção da participação no OP. Além disso, em algumas cidades como em Alvorada, a participação dos membros associados no OP cai com o tempo, tal como mostra o artigo de Marcelo K. Silva. No entanto, uma característica importante a ser analisada, os índices de participação nas três cidades da região metropolitana de Porto Alegre, são significativamente superiores aos índices de participação em Porto Alegre.

inserir tabela comparada de participação.



O caso de Icapuí, município de porte médio no litoral do Ceará com 14.773 habitantes, constituído por meio da emancipação administrativa do município vizinho de Aracati, é também exemplar em relação as experiências de OP em cidades de pequeno e médio porte. Em relação às variáveis que apontamos acima ao discutir o caso de Porto Alegre, Icapuí parece se distanciar ainda mais do que as cidades da região metropolitana de Porto Alegre: a cidade tem uma infraestrutura associativa bastante reduzida, está localizada em uma região na qual elementos de uma cultura mais hierárquica e personalista se destacam e parece deter pouca capacidade financeira, ainda que a emancipação municipal tendeu a trazer recursos para o município. A história do OP na cidade, como mostra Ana Claudia Teixeira em seu artigo, é a seguinte: a cidade é governada desde 1986 pelo mesmo grupo político, grupo esses que se filiou ao Partido dos Trabalhadores em 1988. Desde, então, o Partido dos Trabalhadores manteve o controle político da cidade investindo fundamentalmente nas áreas de saúde e educação, áreas nas quais o ex-distrito de Aracati possuía índices bastante ruins: “havia apenas uma escola e nenhum hospital na cidade em 1986.”(Teixeira, 2002). Em 1994, Icapuí recebeu um prêmio internacional por ter 100% de cobertura vacinal e em 1996 um outro prêmio por ter universalizado o ensino fundamental. O orçamento participativo de Icapuí tem alta participação, em uma cidade com uma densidade associativa baixa e pouca representatividade associativa. Os Conselheiros do OP estão, nesse caso, mais ligados à prefeitura do que ao tecido social da cidade: 63,9% dos conselheiros são funcionários públicos como mostra o capítulo de Ana Claudia Teixeira. É evidente que, nesse caso, a variável vontade política ultrapassa em muito a relevância da variável tradição associativa.

Vale a pena abordar nesses casos o peso da variável disponibilidade financeira dos municípios e capacidade de implantar políticas distributivas. No caso das cidades de pequeno porte, especialmente da região metropolitana de Porto Alegre, foi possível perceber uma grande variação do PIB percapito e da capacidade de investimento: Alvorada, Viamão, tal como mostra o

artigo de Marcelo K. Silva, tem um PIB bastante baixo de 2310,00 e 2.672 reais respectivamente. Ao mesmo tempo, as carências urbanas em ambas as cidades são bastante grandes. Se é verdade que todos os três municípios conseguiram aumentar as suas receitas de forma significativa em aproximadamente 2,5 vezes, o nível de recursos disponíveis nos dois municípios mais pobres, Alvorada e Viamão, não são suficientes para colocar em movimento uma política de aumento significativo da infra-estrutura urbana dessas cidades. Destaca-se, assim, o caso de Gravataí como o de uma cidade com renda percapita maior (5.859,00 reais) e maior capacidade de investimento. O OP na cidade, apesar de não se destacar como um caso de sucesso extremo, tem a viabilidade da sua política distributiva assegurada pela situação sócio-econômica do município.

Como conclusão poderíamos fazer quatro afirmações sobre os casos de OP em cidades de pequeno e médio porte:

- a primeira delas é que essas cidades em geral contam com pouca infra-estrutura associativa, mas a ausência dessa infra-estrutura parece ser compensada, unicamente nesses casos tal como argumentaremos à frente, pela questão da escala. Como vimos na tabela acima a participação em porcentagem da população é superior em todas as cidades analisadas à participação em Porto Alegre e é uma participação incentivada diretamente pelo estado. Tal fato, torna viável políticas de orçamento participativo em pequenas e médias cidades mesmo nos casos nos quais não exista uma infra-estrutura associativa anterior. No entanto, tal como mostraremos na parte final dessa introdução, não parece claro que o OP possua, nesses casos, tal como ele possui em Porto Alegre, a capacidade de ter um impacto democratizante na cultura política.
- o segundo elemento importante nesses casos, é o que denominamos vontade política da administração municipal caracterizada pelo seu empenho em implementar

políticas participativas. Existem aqui diversos elementos para nos caracterizarmos a diferença. Entre os casos apresentados na região metropolitana de Porto Alegre vemos claramente a maior vontade política nos casos de Alvorada e Gravataí e menor vontade política no caso de Viamão. Esse elemento pode ser caracterizado de diversas formas: pela presença de membros da administração municipal nas reuniões do OP; na capacidade de superar obstáculos para a implantação de obras e na centralidade do OP nas políticas da administração municipal. O trabalho de Marcelo Silva mostra a diferença entre os casos de Alvorada e Gravataí e o caso de Viamão. Nos casos apresentados no trabalho de Ana Cláudia Teixeira, vemos também uma maior vontade política no caso de Icapuí, vontade essa que se traduz nos altos índices de participação que acompanha as assembléias do OP naquela cidade.

- Vale a pena mencionar rapidamente a questão do desenho institucional. O desenho do OP varia nas pequenas cidades no sentido fundamentalmente da simplificação. Uma série de elementos próprios ao modelo de Porto Alegre, tal como duas rodadas de assembléias, tornam-se desnecessários. Nesse sentido, podemos afirmar que os casos de pequenas e médias cidades mostram que é importante o desenho institucional do OP poder variar, mas que esse não parece ser o elemento central do OP nessas cidades.
- O quarto elemento que nos parece central é a capacidade financeira de realizar políticas participativas e de implantar os seus resultados. Como vimos para o caso de Porto Alegre no artigo de Adalmir Marquetti, a capacidade da cidade de aumentar a sua arrecadação tributária foi determinante na capacidade de implementar as decisões do OP. Nos demais casos, nós percebemos as seguintes variações: em Gravataí o sucesso do OP está diretamente ligado a capacidade financeira da cidade; Alvorada é

um município sem capacidade financeira no qual o sucesso do OP está ligado a capacidade da cidade de ter acesso a transferências do Estado e Icapuí tem a sua capacidade financeira ligada ao processo de emancipação em relação ao município de Aracati e a capacidade da cidade de ter acesso a recursos não tributários (fundos de diversa natureza e ajuda internacional). Viamão fica aqui como o contra-exemplo na medida em que a incapacidade do município de ter recursos próprios ou conseguir acesso a transferências está diretamente ligado ao insucesso do OP.

A extensão do orçamento participativo para macro-extensões territoriais: a tensão entre vontade política e desenho institucional

Em relação à questão do tamanho realizamos um segundo estudo que se preocupou com o problema da escala nas políticas participativas a partir de uma dimensão inversa: o funcionamento do OP a nível estadual, isso é, a prática de políticas participativas em grandes extensões políticas. Uma série de diferenças podem ser percebidas entre o OP estadual e o OP de Porto Alegre no que diz respeito às variáveis tratadas nesse livro. Por um lado, Porto Alegre constitui, sem sombra de dúvida, a inspiração do desenho do OP-estadual no Rio Grande do Sul. Diversas das instituições e dos mecanismos presentes no OP de Porto Alegre se repetem, tais como, as assembleias regionais e as assembleias temáticas; a existência de um Gabinete de Relações Comunitárias que pretende desempenhar o papel da CRC- Coordenadoria de Relações com a Comunidade ao nível municipal. Por outro lado, é inevitável apontar as diferenças entre o nível municipal e o nível estadual e seu impacto sobre as políticas participativas: em primeiro lugar, merece destaque a diferença dos atores relevantes e suas conseqüências em termos de desenhos institucionais. Não é possível comparar o papel de um prefeito com o papel de um presidente de Associação Comunitária devido à questão da legitimidade do mandato e da soberania a ele associada. A

mesma questão se aplica em relação às Assembléias Estaduais. Um dos motivos da facilidade da implementação do OP municipal é o baixo significado das prerrogativas detidas pelas Câmaras Municipais especialmente em relação às decisões orçamentárias. Tal fato, já não ocorre ao nível estadual, como bem aponta o artigo de Claudia Feres. Há também, ao nível estadual, uma alteração nos bens públicos a serem discutidos e negociados na medida em que as atribuições dos estado são bastante diferentes das atribuições do nível local.

O artigo de Claudia Feres sobre o OP-estadual mostra como os conflitos em torno da implantação do OP se deram a partir da tensão entre vontade política, mudança do contexto e reação dos atores estabelecidos. Como mostra a autora, a implantação do OP-RS partiu da procura por uma rede imersa de participação nos municípios do Estado. Nada mais natural, dada a experiência de Porto Alegre que contou, como mostramos acima, com uma forte presença inicial dos atores comunitários organizados e dada a concepção política dos atores encarregados da implantação do OP no estado do Rio Grande do Sul. No entanto, o momento inicial de implantação do OP já foi um momento de reação dos atores organizados de diversos tipos a essa proposta. O Rio Grande do Sul já possuía uma rede de Conselhos de Desenvolvimento criados em 1994, os chamados Coredes. Na medida em que a proposta do OP tentou estender para o nível estadual a forma de participação municipal, sem se preocupar com a alteração do desenho institucional e contando ao nível estadual somente com o apoio dos atores associados (associações comunitárias, sindicatos, clubes de mães e movimentos sociais), o impasse com os atores regionais foi instalado. Esse impasse rapidamente se converteu de impasse político em impasse jurídico o que, mais uma vez era de se esperar, dadas as atribuições legais dos atores regionais, elemento inexistente ao nível local. É possível, pela característica do impasse perceber a relação entre formas de participação e o problema da escala, problema esse presente na

literatura da ciência política desde o século XVIII (Rousseau,1973; Dahl, 1998).⁶ A escala da implantação de uma política participativa modifica os atores nela envolvidos e nessa medida a forma de deliberação. Tal fato, não significa que as políticas participativas não sejam possíveis a nível regional. Pelo contrário, o artigo de Claudia Feres mostra que o próprio impasse acerca do desenho recebeu, no caso do Rio Grande do Sul, uma resposta participativa. “Os representantes dos Coredes não queriam abrir mão da prerrogativa de definir as políticas de desenvolvimento regional. Com a introdução do OP-RS, quem passaria a definir essa política seriam os delegados eleitos nos municípios e não mais os Coredes que não teriam direito a voto nas assembléias. Um novo impasse foi criado. Para resolvê-lo, foi sugerido um sistema misto de decisão através do qual os representantes dos Coredes seriam integrados ao COP – Conselho do Orçamento Participativo - com direito a voto, sem passar pelo processo eleitoral pelo qual os delegados do OP estadual são eleitos. Embora com resistência, o Executivo acatou a demanda dos Coredes e cada um dos 22 conselhos passou a ter direito a indicar dois membros para o COP.”(Faria,2002).

A questão do formato institucional assume no OP estadual, importância central, capaz de diferenciar os casos estadual e municipal de orçamento participativo. No caso do OP de Porto Alegre, o conflito em torno da sua institucionalidade se dava no interior do mesmo campo político, o campo do Partido dos Trabalhadores, das associações comunitárias e da administração Olívio Dutra (Avritzer, 2002a). A solução desse conflito, no caso de Porto Alegre, se deu a partir da criação de três tipos complementares de institucionalidade: as assembléias regionais, o Conselho do OP e o GAPLAN. No caso do conflito em torno do desenho institucional ao nível estadual, o conflito se deu entre instâncias políticas juridicamente constituídas no tempo, tal como

⁶ Não estamos aqui adotando uma posição clássica acerca do problema da escala como faz, por exemplo, Robert Dahl em seu último livro ao afirmar que “quanto menor for uma unidade democrática maior será o potencial para a participação cidadã e menor será a necessidade para os cidadãos de delegar as decisões de governo para os seus representantes. Quanto maior for a unidade, maior será a capacidade para lidar com problemas relevantes para os cidadãos e maior será a necessidade dos cidadãos de delegar decisões para os seus representantes.” (Dahl,1998:110). Dahl ignora as formas de combinação entre representação e

foi o caso dos Coredes, ou das prerrogativas existentes de soberania, no caso dos prefeitos e da Assembléia Legislativa estadual. O desenho institucional capaz de solucionar esse problema teria de ser diferente e, efetivamente o foi. Como mostra Claudia Feres, o Rio Grande do Sul passou a contar com uma estrutura complexa de participação de acordo com a qual o OP é um momento de um processo participativo que tem diferentes atores. Paralelamente ao OP, a Assembléia Legislativa do estado criou o Forum Democrático que passou a ser aceito pelo Executivo como uma instância legítima de elaboração orçamentária. Nesse sentido, o Rio Grande do Sul mostra a relevância das variáveis vontade política e desenho institucional na elaboração do OP. Por um lado, sem a vontade política do Executivo, o OP não teria ultrapassado os obstáculos políticos e jurídicos que se opuseram a sua introdução no nível estadual. Por outro lado, sem se alcançar um desenho institucional que acomodasse a disputa política, a vontade política do Executivo não teria sido suficiente para garantir a implantação do OP. Podemos perceber mais uma vez a relevância das variáveis no sentido da contextualização da política participativa. No caso do OP estadual, as variáveis vontade política e desenho institucional parecem ser as variáveis fundamentais. No entanto, diferentemente das pequenas cidades nas quais a variável vontade política parece adquirir maior relevância que a variável desenho institucional, ao nível estadual o inverso parece ser verdadeiro. Na medida em que se faz a tentativa de estender o OP para o nível estadual, a variável vontade política no caso do OP estadual tem de se subordinar a um desenho institucional diferente por um motivo muito simples: porque no nível estadual se encontram diversas vontades políticas juridicamente constituídas e, portanto, capazes de limitar a vontade política do executivo. A viabilização do OP nesse caso, só é possível com o surgimento de um desenho que incorpore as diferentes vontades. Esse é o contraste que conseguimos estabelecer entre a extensão do OP para pequenas e para grandes extensões territoriais.

participação, assim como, os problemas de legitimidade do sistema político. Para uma crítica, vide Santos e Avritzer, 2002.

O orçamento participativo no Recife: um segundo caso de tensão entre vontade política e desenho institucional

A prática do orçamento participativo na cidade do Recife foi um dos estudos de caso realizados para trabalhar a hipótese de extensão do OP fora das regiões Sul e Sudeste, que concentram 84 dos 103 casos de OP. A região Nordeste concentra 14 casos entre os quais o de maior destaque é o da cidade do Recife. A cidade do Recife é um caso interessante de participação institucional por diversos motivos: pelo fato de ter uma tradição de mobilização e participação popular já nos anos 50, ainda que a cidade não tivesse nesse período, como mostra Tarcísio Silva, um movimento associativo comunitário forte. Em segundo lugar, pelo fato de que Recife expressa uma tendência, ainda no período autoritário, de constituição de uma arena associativa a partir do Estado. É nesse período que surge a idéia dos Núcleos de Planejamento Comunitário, os chamados barracões. É também nesse período que há um incentivo da prefeitura a constituição de novas associações de moradores, tendo o seu número saltado de 17 em 1977 para 57 em 1982. Trata-se, portanto, de um processo de constituição do associativismo a partir do Estado, o que diferencia Recife de outras cidades brasileiras em especial Porto Alegre, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e São Paulo (Santos, 1993; Boschi, 1987; Avritzer, 2000a). Em terceiro lugar, o caso da cidade do Recife é interessante por que ele expressa de forma mais radical a importância da variável vontade política. Em contraste com todos os estudos de caso discutidos até agora - o de Porto Alegre, o das cidades da região metropolitana de Porto Alegre, o de pequenas cidades nas regiões Sul e Nordeste e o caso do estado do Rio Grande do Sul - o caso do Recife expressa os problemas enfrentados para a implantação e o sucesso do OP quando não há vontade política por parte da administração municipal ou quando o objetivo do OP é a incorporação pela sociedade política de lideranças do movimento comunitário.

A história das formas de participação e do OP na cidade do Recife está ligada às duas gestões de Jarbas Vasconcelos na prefeitura da cidade, gestões que podem ser diferenciadas justamente pela vontade política de implantar programas participativos. Na sua primeira gestão (1986), Jarbas é o representante de uma frente de esquerda que assume a administração municipal propondo três diretrizes: a descentralização, a transparência de decisões e ações e a institucionalização da participação popular. Essas três diretrizes se materializam no programa Prefeitura nos Bairros que procura estabelecer um mecanismo de coleta das reivindicações da população por melhorias urbanas. Jarbas retorna a prefeitura em 1993 e nesse período há uma marcada institucionalização das formas de participação popular com a aprovação Lei Orgânica do Município e do Plano Diretor da cidade do Recife. Os principais canais de participação efetivados nesse momento são: o Conselhos Setoriais e de Desenvolvimento Urbano; o Fórum da cidade do Recife e a institucionalização legal do Prezeis. É também na sua segunda gestão que é implementado o programa do orçamento participativo na cidade do Recife que seria “o ponto culminante do processo de democratização da gestão do município.”(Silva,Tarcísio, 2002). No entanto, e esse é o argumento de Tarcísio Silva, a institucionalização de diversos canais de participação coincide, no caso da segunda gestão de Jarbas Vasconcelos, como uma mudança de aliança política e com a aproximação com o PFL. Nesse contexto, a institucionalização da participação e a introdução do OP entram em tensão com a vontade política de tornar as instâncias de participação o elemento central da distribuição de bens públicos a nível local.

O modelo de orçamento participativo implementado no Recife por Jarbas Vasconcelos é parte de uma estrutura complexa de instâncias consultivas e deliberativas na organização da administração municipal (Silva, Tarcísio,2002). O primeiro elemento que o caracteriza é que o montante do orçamento e sua distribuição é decidida pelo secretariado. Só, então, o orçamento participativo entra em operação com as deliberações nas regiões. Em terceiro lugar, há uma diferença significativa na forma de eleição dos delegados e na maneira como eles expressam a

vontade das entidades associativas. Durante o período Jarbas Vasconcelos, “... a escolha dos delegados do programa se dava exclusivamente através de entidades populares cadastradas na prefeitura, o que implica em que o cidadão comum, isto é, aquele que não é filiado a nenhuma associação comunitária estava excluído do processo de eleição do seus representantes.”(Silva, Tarcísio,2002).

Temos assim, a cidade do Recife como um caso interessante para testar a variação de alguns dos elementos por nós estabelecidos como centrais para determinar o sucesso do OP: por um lado, a introdução do OP por Jarbas Vanconcelos mostra que o programa não necessita da paternidade do Partido dos Trabalhadores. Alias, diversas experiência de orçamento participativo já apontavam nessa direção. O texto de Ana Claudia Teixeira identifica a presença do PT em 52 das 103 experiência de OP. Mas, o mais interessante no caso das formas de participação institucionalizadas na cidade do Recife, é que a diferença fundamental na variável vontade política está menos ligada à presença do PT e mais às alianças políticas estabelecidas por Jarbas Vanconcelos.

Dois elementos tornam o OP na gestão Jarbas Vanconcelos um caso de insucesso: a incapacidade do desenho institucional de transferir elementos deliberativos para as próprias comunidades ou associações e o baixo investimento nas obras do OP. Ambos elementos serão centrais para o insucesso da proposta. Tarcísio Silva mostra no seu artigo como os recursos empregados no OP são muito menores do que em outras cidades para as quais existem dados disponíveis: em 1996 os recursos empregados no OP da cidade do Recife corresponderam a 2,5% do orçamento total proposto, do qual foram implantados apenas 48,3% dos pleitos aprovados. Podemos ver, assim, que a variável vontade política passa a ter relevância extremamente importante na efetividade da proposta do OP e que a sua baixa presença implica na redução dos elementos deliberativos do OP, na medida em que os pleitos aprovados não são implantados. É

possível também apontar a cidade do Recife como um caso diferente de relação entre infraestrutura associativa e desenho institucional na medida em que ela parece ser o único caso no qual são os mediadores políticos e não os cidadãos interessados que decidem os investimentos do OP. A mudança na administração municipal no Recife no ano de 2001 implicou mudanças no desenho do OP tornando-o mais deliberativo. Tal mudança poderá no futuro permitir determinar com maior precisão a relação entre as variáveis tradição associativa e vontade política para o sucesso do OP.

O Orçamento Participativo em áreas rurais: a tensão entre o contexto e a vontade política

O último caso por nós analisado é o da cidade de Chapecó em Santa Catarina. O OP de Chapecó é um caso que apresenta diversos desafios analíticos para o nosso modelo: o primeiro deles é o desafio do contexto. O OP, tal como mostramos acima, é uma proposta de distribuição de bens públicos tipicamente urbana, tanto na sua forma institucional quanto em relação aos bens públicos com os quais ele lida. Na sua forma organizacional, ele utiliza assembleias por região como forma preliminar de deliberação sobre prioridades. Assim, há uma certa dúvida se essa forma institucional funcionaria no meio rural. Em segundo lugar, o OP distribui bens tipicamente urbanos, asfalto, saneamento, entre outros. Também nesse caso, há uma dúvida se é possível que o método de distribuição de bens públicos funcione em outros contextos. O trabalho de Oscar Rover sobre Chapecó teve como objetivo lançar um pouco de luz sobre essas questões. Chapecó é uma cidade que constitui um híbrido entre o urbano e o rural. Ela possui 92% da sua população no espaço urbano, apesar de três das suas regiões terem características predominantemente rurais. Por outro lado, do ponto de vista econômico, tal como mostra Oscar Rover, o município continua ligado à atividades rurais: 2/3 da atividade econômica dos municípios da região advém da agropecuária; o setor secundário da economia local é dominado por indústrias agro-alimentares e

as atividades de serviço também estão ligadas direta ou indiretamente à agropecuária. (Rover,2002). Assim, certamente estamos tratando de uma região com problemas rurais.

Há um segundo aspecto interessante no caso de Chapecó que é o tipo de problemas enfrentado pelo município e o seu impacto sobre as políticas públicas. Chapecó é um município com forte presença dos movimentos sociais rurais, entre os quais valeria a pena destacar o Movimento dos Sem Terra, o Movimento dos Atingidos por Barragens, o Movimento das Mulheres Agricultoras, além do sindicalismo rural. Esses movimentos têm similaridades com a infra-estrutura associativa relacionada com o surgimento do OP em cidades como Porto Alegre e Belo Horizonte, tal como aponta Oscar Rover: “os movimentos citados possuem características comuns [tais como] a forte ênfase na participação das bases na tomada de decisões e definição dos rumos do movimento...”(Rover,2002). Estamos, portanto, tratando de um caso híbrido bastante interessante: uma cidade predominantemente urbana, ainda que tenha sido rural até os anos 70. Em segundo lugar, uma cidade com movimentos sociais rurais, e, em terceiro lugar, uma forma de orçamento participativo que pretende ser um híbrido entre problemas urbanos e rurais.

O orçamento participativo em Chapecó está ligado a administração do Partido dos Trabalhadores que é eleita em 1997 e reeleita no ano de 2000. O OP de Chapecó foi de especial interesse para o nosso estudo comparativo por dois motivos: o primeiro é que ele mantém um número muito grande de instituições presentes em casos mais clássicos como de Porto Alegre: divisão por regiões, assembleias regionais e Conselho do OP. No entanto, e essa é uma das especificidades do caso de Chapecó, ele introduz explicitamente a intenção de lidar com bens rurais. Entre as possíveis áreas prioritárias destacam-se agricultura e abastecimento definidas da seguinte forma: “programas de melhoramento e conservação do solo, programas de melhoramento e produção animal, programas de produção de sementes, programas de apoio à fruticultura, feiras livres, reflorestamento, agro-turismo, saneamento, abastecimento de água no

meio rural e agroindústrias rurais de pequeno porte.”(Rover, 2002). É interessante notar que agricultura e abastecimento figuram entre as prioridades das três regiões rurais nos anos de 2000, 2001 e 2002. Estamos, portanto, frente a um caso híbrido no qual instituições resultantes da interação entre movimentos urbanos e a administração municipal de Porto Alegre são estendidas para regiões rurais de uma cidade que apesar de urbana tem a sua economia vinculada à agropecuária. De que maneira funcionariam as quatro variáveis por nós trabalhadas nessa situação? E como medir o sucesso dessa experiência?

Chapecó pode ser considerado um caso exemplar para três das quatro variáveis com as quais o projeto trabalhou. Se tomamos a variável associativa como parâmetro, é interessante notar que, apesar de alguns autores clássicos⁷ separarem o Brasil urbano do Brasil rural a partir dessa variável, o caso de Chapecó aponta em uma direção diferente: a da demarcação entre diferentes regiões e diferentes tipos práticas associativas. Nesse sentido, vale a pena comparar Chapecó com regiões, a princípio mais urbanas, como as cidades da grande Porto Alegre, para perceber que a variável associativa não está relacionada a fatores estruturais e sim a elementos da sociabilidade e da subjetividade local. Chapecó mostra que é possível contar com um associativismo de base rural para implantar políticas participativas. Entre os membros do Conselho do Orçamento Participativo na cidade, tal como mostra Oscar Rover, 73% pertencem a alguma organização ou movimento da sociedade civil. Essa é a infra-estrutura associativa prévia do OP de Chapecó.

No que diz respeito à variável vontade política, o caso de Chapecó mostra também como a introdução do OP na cidade permitiu modificar práticas administrativas mais tradicionais. Temos aqui em mente a chamada rubrica de gabinete do prefeito que, como mostra Oscar Rover,

⁷ Estamos pensando aqui no livro clássico de Vitor Nunes Leal “Coronelismo, enxada e voto” no qual o autor pensa a relação entre políticas tradicionais e políticas modernas no Brasil, a partir da demarcação entre o urbano e o rural. (Nunes Leal, 1976).

deixou de existir a partir de 1998. E, por fim, no que diz respeito à capacidade financeira do município podemos, também, perceber a capacidade de melhorar a arrecadação tributária, expressa na capacidade de ter ao final da gestão (ano de 2000) praticamente dobrado o montante de recursos disponíveis no último ano da gestão anterior. Temos, portanto, no caso de Chapecó uma interessante repetição das variáveis determinantes do sucesso da experiência de Porto Alegre em uma cidade rural. Mas, é no desenho institucional que Chapecó mais inova, ao articular o OP com um programa de planejamento estratégico e participativo no meio rural. Como conclusão desse sexto caso, podemos afirmar que Chapecó mostra que o OP pode funcionar no meio rural nos casos em que a maior parte das suas pré-condições ali se repetem, em particular, nos casos nos quais existe uma infra-estrutura associativa, capacidade financeira e uma adaptação bem sucedida do desenho institucional. Certamente, nem todos os municípios do Brasil rural se encaixam nessa categoria. Mas, certamente, Chapecó não é uma ilha no Brasil rural mostrando que demarcações arbitrárias entre campo e cidade não se aplicam em relação à políticas públicas participativas no Brasil contemporâneo.

O OP e a Teoria Democrática: um balanço final

A forma como as quatro variáveis identificadas no início do projeto de pesquisa se desdobraram nos diferentes casos analisados nesse trabalho nos permite voltar a discussão teórica realizada na primeira parte desse capítulo introdutório. Na seção final dessa conclusão iremos abordar cada uma das três áreas de discussão sobre o OP – a da relação entre o OP e o associativismo, a da relação entre o sucesso do OP e seu desenho institucional e a da forma como diversas teorias democráticas tem pensado o OP.

Em relação a primeira área enfocada pelos estudos de caso, a da infra-estrutura associativa e da sua relação com o sucesso do OP, fizemos uma série de constatações. Em

primeiro lugar, os diversos estudos de caso que trabalharam o caso de Porto Alegre, em especial o estudo de Marcelo K. Silva, confirmaram a hipótese de uma infra-estrutura associativa anterior ao estabelecimento do OP. Essa questão nos permite esclarecer um ponto importante e que constitui um dos objetos de polêmica em relação ao OP, que é se o caso de Porto Alegre permitiria constatar a capacidade de um desenho institucional participativo criar condições para o desenvolvimento de organizações cívicas. Dois autores de referência nos estudos do OP fizeram afirmações nesse sentido, Rebeca Abers e Gianpaolo Baiocc. Abers afirma que Porto Alegre “...é um exemplo notável da gênese de organização cívica a partir do Estado ” (Abers,2000). Na mesma perspectiva, Baiocc amplia o argumento de Abers ao afirmar que “uma das mais óbvias transformações da sociedade civil [em Porto Alegre] foi a rápida emergência de associações na cidade.”(Baiocc,2002:66). Os estudos e os dados apresentados permitem uma qualificação adicional dessas análises. O que os estudos de Abers e Baiocc parecem apontar é para uma aumento da participação em associações em uma situação na qual já há um forte associativismo comunitário. Esse parece ser o caso de Porto Alegre, uma cidade com forte tradição associativa,⁸ tradição essa que aumenta a sua influência com o OP.

Há uma segunda questão ainda mais importante relacionada com o problema da infra-estrutura associativa que é a possibilidade de extensão do OP para regiões e cidades nas quais a infra-estrutura é inexistente ou implica em hábitos culturais distintos. Essa questão está relacionada com o debate anterior, na medida em que se tomamos a sério o argumento de que o OP é capaz de criar civismo e que ele é o responsável pela estrutura cívica da cidade de Porto Alegre, não haveria nenhum motivo para supor que ele não poderia ter o mesmo efeito em outras cidades brasileiras. Foi esse o objetivo do trabalho de Marcelo Silva nas cidades da região

⁸ Em um trabalho de pesquisa sobre associativismo e OP, esse autor chegou à conclusão que 24% das associações comunitárias de Porto Alegre que participam do OP foram criadas depois da sua implantação. Vide Avritzer,2002b:36).

metropolitana de Porto Alegre e de Ana Claudia Teixeira em Icapuí, Medianeira e Serranópolis do Iguaçu. Esses trabalhos apontam três elementos para o nosso debate que são relevantes: em primeiro lugar, eles mostram que o OP pode se tornar política pública de deliberação sobre recursos orçamentários sem a existência de uma infra-estrutura associativa muito grande nas cidades de pequeno e médio porte. Em todas essas cidades as associações existentes são mais compatíveis com o associativismo tradicional brasileiro. Trata-se de associações pouco democráticas e muito ligadas a uma tradição de mediação privada na distribuição de bens públicos. No entanto, tanto Marcelo Silva quanto Ana Cláudia Teixeira, conseguem mostrar que a relativa independência do OP em relação ao associativismo comunitário não afeta significativamente os índices de participação no OP, diferentemente do mostrado por Nylén em seu trabalho sobre Belo Horizonte e Betim (Nylén, 2002). Os níveis de participação no OP nas quatro cidades nas quais os dados foram levantados mostram índices de participação superiores a Porto Alegre e Belo Horizonte, cidades nas quais o associativismo é forte e a participação no OP situa-se entre 1,0 e 1,5% da população. Nos casos estudados, a participação chega a 3,0% e, em alguns casos é superior a 10% da população, como é o caso de Icapuí. Não podemos e não devemos, nesses casos, subestimar o famoso argumento das escalas que há muito já apontou para índices mais altos de participação em extensões geográficas menores. De todas as formas, podemos apontar conclusivamente no que diz respeito a relação entre o OP e a tradição associativa os seguintes pontos:

- a experiência de Porto Alegre demonstra a importância do associativismo comunitário em dois aspectos do OP: na capacidade de forjar o sucesso inicial da proposta participativa e na capacidade de democratizar a relação entre Estado e sociedade civil, através de um crescimento constante da participação no OP. O caso de Porto Alegre mostra, sobretudo, que o OP é capaz de se tornar a forma predominante, senão exclusiva, de deliberação sobre recursos públicos incidindo de

modo positivo sobre a relação entre o estado e a sociedade. E apenas nessa situação que o OP incide positivamente sobre a cultura política e parece modificar as características da cultura associativa a qual se referem Abers e Baioc.

- os casos da região da grande Porto Alegre e de Icapuí mostram a possibilidade de existência do OP em cidades nas quais não existe forte tradição associativa. É importante, no entanto, mencionar que o OP não é capaz de gerar uma infra-estrutura associativa nos casos nos quais ela não existe, em particular, em cidades de pequeno e médio porte. Nesses casos, o sucesso do OP está ligado a duas variáveis que parecem centrais nas cidades de pequeno porte: vontade política e capacidade financeira. (trataremos de ambos os aspectos mais à frente ao tratar da questão do desenho institucional).
- Não parecem existir evidências que os casos de OP sem infra-estrutura associativa tenham os mesmos efeitos democratizantes na cultura política que os casos com infra-estrutura associativa. Nesses casos, podemos afirmar que o OP torna-se mais uma forma sistêmica de implantar uma política distributiva e torná-se completamente dependente enquanto política da capacidade de mobilização do governo local. Nesse sentido, valeria a pena separar casos, como o de Porto Alegre, Belo Horizonte, Chapecó e o próprio caso do estado do Rio Grande do Sul, de casos menores em função dos elementos democratizantes gerados pelo OP.

A segunda discussão relacionada ao OP é a discussão sobre desenho institucional. Essa abordagem tem crescido em relevância e vale a pena mostrar o que os estudos de caso conseguiram esclarecer a respeito da sua influência. Em primeiro lugar, parece claro que o

desenho institucional do OP de Porto Alegre, tem sido relevante para o sucesso da experiência tal como diversos autores tem mostrado (Fung e Wright,2002; Avritzer,2002a;Avritzer e Wampler,2002; Luchmann,2002). No entanto, é necessário qualificar o que foi relevante no desenho institucional de Porto Alegre e como os demais tipos de OP se relacionam com a questão do desenho institucional. Diversos dos nossos estudos de caso realizaram importantes contribuições a esse respeito. Marcelo K. Silva em seu trabalho sobre o OP's da região metropolitana de Porto Alegre mostra a relevância de diversos elementos de desenho institucional do OP de Porto Alegre: em primeiro lugar, a questão da introdução de práticas dos movimentos comunitários, como as assembléias regionais e o próprio redesenho das regiões administrativas de Porto Alegre de acordo com a dinâmica desses mesmos movimentos (Baierle,2000); em segundo lugar, a criação de um conjunto de instituições capazes de agregar as demandas do movimento popular e de dar a essas demandas uma prioridade no processo de confecção orçamentária está também ligada ao problema do desenho institucional. Destaque especial tem aqui a CRC, a Coordenação de Relações com a Comunidade e o GAPLAN (Gabinete de Planejamento). A questão envolvida aqui é de qual prioridade o processo orçamentário participativo deve ter a nível da administração municipal. A criação do GAPLAN desempenhou um papel fundamental no processo de centramento político do OP em Porto Alegre. Em terceiro lugar, tivemos no caso de Porto Alegre, um processo de desenho da forma distributiva do OP através da criação dos chamados critérios de priorização, que são a mobilização da região, a carência no acesso anterior a bens públicos e a população da região. Esses critérios foram capazes de estabelecer um equilíbrio entre mobilização, discussão e carência que permitiu o sucesso tanto de elementos deliberativos da proposta do OP quanto de elementos distributivos (trataremos dessa questão à frente). E, em quarto lugar, temos a questão da introdução da reuniões temáticas em Porto Alegre como tentativa de conciliar o processo de deliberação local com o processo de planejamento da cidade. Os diversos estudos de casos mostraram a importância para o sucesso do OP da adaptação

desses critérios. Quatro formas de adaptação do desenho foram abordadas nos diferentes estudos de casos:

Em primeiro lugar, a questão da redução da complexidade do desenho nas pequenas cidades. Tanto o trabalho de Marcelo K. Silva quanto o trabalho de Ana Claudia Teixeira, mostram que em pequenas extensões territoriais é possível simplificar o desenho institucional do OP. No caso das cidades da região metropolitana de Porto Alegre duas formas de simplificação foram introduzidas: simplificação do processo de priorização das demandas e a simplificação do processo de eleição de conselheiros no qual são os delegados elege os conselheiros. No caso das cidades de Medianeira e Serranópolis do Iguaçu, outras simplificações foram introduzidas no OP, tal como, a não implantação da CRC- Coordenadoria de Relações com a Comunidade. Assim, o primeiro elemento importante de variação que temos é o da simplificação do desenho seja pela redução do número de assembléias, seja pela redução de uma das formas de deliberação, no caso as assembléias temáticas, seja, por fim, pela redução do número de instituições envolvidas através da eliminação do papel da CRC. Em todos os casos tudo indica que, em pequenas extensões, o funcionamento do OP seja mais fácil, constatação essa corroborada pela presença elevada nas reuniões do OP nessas regiões.

Em segundo lugar, temos um segundo tipo de variação de desenho que é o da redução de elementos deliberativos presente no caso de Recife na gestão de Jarbas Vasconcelos. Recife mostra um tipo de variação institucional na forma da deliberação: no modelo do OP do Recife, os delegados são eleitos e cabe a eles negociar as obras do OP e não à própria população nas assembléias regionais que, no caso da cidade do Recife, eram assembléias consultivas. Essa variação aponta em duas direções que enfraquecem o processo deliberativo: a primeira delas é que o modelo de Recife rompe com um dos elementos centrais do OP que é a definição das prioridades pela população nas assembléias regionais. Na medida em que se passa esse processo

para um fórum de delegados corre-se o risco de se estabelecer um mecanismo intermediário de negociação das obras, mecanismo esse que passa a atender às conveniências do processo de incorporação de mediadores sociais pelo sistema político. Tal como mostra Tarcísio Silva no seu artigo, na medida em que se enfraquece a dimensão deliberativa, o OP passa a ter um funcionamento dependente da variável vontade política que no caso da cidade do Recife tem variado de acordo com as alianças políticas hegemônicas na cidade. Assim, o caso do Recife mostra que apesar da variação do desenho do OP ser desejável, ela o é, na medida em que fortalece as prerrogativas deliberativas expressas nas formas abertas de participação da população.

O terceiro caso relevante para se entender a questão do desenho institucional é o caso do OP estadual no Rio Grande do Sul. Ele tem um terceiro grupo de características que são centrais para se pensar a implantação do OP em grandes unidades político-administrativas. Tal como mostra Claudia Feres, a intenção original dos organizadores do OP-RS foi quase uma reprodução do desenho municipal com assembleias regionais, assembleias temáticas, CRC e uma instituição muito semelhante ao GAPLAN. A imitação institucional em uma situação de maior complexidade desencadeada por uma história de participação anterior - caso dos COREDES - ou pela presença de atores como os prefeitos e a Assembleia Legislativa provocou negociações para a integração desses atores e uma conseqüente mudança no desenho institucional. O novo desenho mostra algumas características importantes assumidas pelo OP em grandes extensões territoriais: a sua transformação em um momento inicial do processo deliberativo; a sua integração com outras formas de participação e um processo final de negociação do orçamento baseado em diversos mecanismos superpostos de consulta. Esse parece ser o sentido geral das formas de OP em regiões com maior complexidade política, ainda que, a solução gerada no Rio Grande do Sul de constituição de diversas arenas participativas parece ser mais a fim à tradição do estado e talvez não venha a se repetir em outros estados brasileiros.

Temos, por fim, um quarto tipo de adaptação do desenho do OP que é a adaptação para regiões rurais. Nesses casos, como mostram os artigos de Oscar Rover e da Ana Cláudia Teixeira, há uma dupla adaptação: há uma adaptação dos bens distribuídos de forma a integrar temas das regiões agrícolas e há uma adaptação, pelo menos no caso de Chapecó, no sentido de integrar o OP a um processo estratégico de planejamento agrícola. Tudo parece indicar que duas adaptações do desenho institucional que aparecem no caso de Chapecó são essenciais para qualquer tentativa de extensão do OP para casos rurais: em primeiro lugar, a integração ao OP de regiões predominantemente rurais capazes de decidir sobre a distribuição de bens tais como agricultura e abastecimento. Em segundo lugar, a criação de planos agrícolas estratégicos que representem para essas cidades o que os Planos Diretores Urbanos significam para o OP: uma orientação sobre o desenvolvimento de médio prazo das cidades.

A guisa de conclusão a respeito da questão institucional podemos fazer três afirmações:

- a primeira delas é que o OP mostra uma enorme capacidade de variação e adaptabilidade a diferentes ambientes devido ao fato de ele se constituir em um processo auto-regulado. A auto-regulação dá aos atores que dele participam ampla capacidade de redesenhar o seu formato, o que dificilmente ocorre com outros formatos institucionais. Como vimos acima, esse redesenho pode assumir diversas formas; a simplificação, a complexificação e a articulação com outras instituições.
- O segundo elemento que foi possível perceber é que o limite da plasticidade do OP parece ser um só: a manutenção dos elementos deliberativos do desenho. Quando esses elementos são comprometidos, tudo parece indicar que se reduz o sucesso da proposta, medido ou pela capacidade de se tornar a principal política orçamentária da cidade ou do Estado ou pela

capacidade de efetivamente transferir capacidade deliberativa para a população através de assembleias abertas a participação. Recife parece mostrar esse aspecto de forma bastante clara.

- Em terceiro lugar, parece claro pelos diferentes estudos de caso que a variação de desenho institucional deve envolver três aspectos: o processo decisório específico ao OP, isso é, o número de assembleias regionais e a relação entre essas assembleias e o conselho do OP; o segundo aspecto importante no qual devem haver variações é o que diz respeito ao tipo de bens públicos distribuídos que varia na medida em que o OP torna-se estadual ou é estendido para as zonas rurais. O terceiro aspecto é talvez o mais relevante: em grandes extensões territoriais o desenho institucional da participação e o papel do OP nesse desenho deve mudar de forma a integrar a multiplicidade de atores legítimos no âmbito estadual.

A terceira questão que pretendemos enfrentar nessa conclusão é: que tipo de evidências o OP pode fornecer ao debate democrático atual. A totalidade dos autores mencionados na primeira seção desse capítulo abordam o OP de uma perspectiva bastante clara, ao apontar os limites das teorias da democracia representativa para a explicação do OP. Esse parece constituir o campo comum das diferentes análises. No entanto, duas questões se colocam: em primeiro lugar, os limites da democracia representativa devem significar a necessidade de se propor um modelo alternativo ou devem significar a possibilidade de retomar a discussão sobre a articulação entre os dois principais modelos disponíveis de democracia, a da democracia representativa e o da democracia participativa? Em segundo lugar, o modelo da democracia participativa deve ser pensado unicamente como formas universais de participação direta ou deve ser pensado a partir de um conjunto de inovações na área da argumentação e da deliberação propostas por diferentes autores (Habermas, 1995; Cohen, 1997; Fung e Wright, 2002; Santos e Avritzer, 2002) ?

A nosso ver, o OP e suas diferentes experiências oferecem pistas para tentarmos responder ambas as questões. Em primeiro lugar, uma questão que tem permeado o debate democrático sobre o OP que é a dos elementos deliberativos da proposta. Como dizem Fung e Wright, o OP é um desenho “... deliberativo porque institui um processo racional de tomada de decisão e ... uma forma de aumento do poder das bases na forma como ele liga ação e discussão.” Os diferentes estudos de caso são capazes também de lançar luz sobre a forma e as condições nas quais os elementos deliberativos do OP assumem tais características. Em primeiro lugar, o caso de Porto Alegre mostra o modo como foram desenvolvidos elementos deliberativos dentro do OP apontando para a relevância de mecanismos de debate disponíveis no campo da sociedade civil para que o OP adquira a sua forma deliberativa. Não estamos com essa afirmação pretendendo menosprezar os elementos de desenho institucional, mas apenas mostrando que a democracia deliberativa não depende apenas, tal como argumentam Fung e Wright, de elementos de desenho institucional. Os casos de OP em diversas cidades de pequeno e médio porte, tanto na região Sul quanto em Icapuí mostram, com bastante clareza que alguns elementos deliberativos da proposta perdem o seu impacto positivo sobre a cultura política quando se prescinde de uma tradição associativo-deliberativa. Por outro lado, existem um conjunto de evidências de que o OP está ligado a elementos de deliberação, tais como, a mudança de posição por parte de diversas comunidades nas discussões do OP e a forma como as divergências são discutidas no Conselho do OP. Sem dúvida, esses são elementos constantes na maior parte dos desenhos do OP, fazendo com que existam elementos deliberativos em qualquer das suas variações. O que podemos afirmar da experiência dos diferentes casos é que, mesmo quando elementos institucionais deliberativos são mantidos, a falta de uma infra-estrutura associativa não hierárquica, compatível com o processo deliberativo pode diminuir os efeitos do desenho deliberativo. Nesse sentido, podemos dizer que o OP sempre envolve nos casos exitosos elementos deliberativos, mas que a potencialização desses elementos exige uma infra-estrutura deliberativa e não hierárquica a nível

da sociedade civil, infra-estrutura essa que o modelo deliberativo do OP por si só não é capaz de gerar.

Uma segunda questão central nos debates sobre o OP é a do modelo único ou articulado de democracia. Parece bastante claro que a quase totalidade dos autores que ligam o OP ao debate democrático entendem a democracia enquanto a procura de uma forma de articulação entre representação e participação. Santos afirma que o OP implica em “uma combinação das regras da democracia representativa e direta”; Sintomer aceita a manutenção dos três principais poderes apontando para a necessidade de constituição de um quarto poder. Ou seja, os autores que trabalham com a relação entre o OP e a teoria democrática trabalham com a idéia da complementariedade das formas de democracia, mostrando que o debate democrático já não supõe a idéia de modelos competitivos de democracia. Os principais estudos de caso realizados nesse projeto corroboram essa concepção ao mostrarem a dependência entre o OP e a categoria de vontade política, uma categoria que mostra que as atribuições jurídico-legais dos detentores de mandato passam a ser parte do processo participativo, ao passo que na concepção anterior de democracia direta elas eram entendidas como forma de constituição de uma dualidade de poderes capaz de apontar na direção de uma forma exclusiva de democracia, a democracia direta.

Os trabalhos desse projeto de pesquisa dão uma contribuição ao debate democrático que vai além da discussão mencionada. Eles apontam também na direção de algumas novas contribuições em termos de teoria democrática entre as quais valeria a pena mencionar: a importância dos elementos de auto-regulação e a combinação entre a institucionalidade participativa e as formas da representação. No que diz respeito à primeira questão, o orçamento participativo introduziu nos primeiros momentos do modelo Porto alegreense, a concepção de um processo auto-regulado constituído por regras complexas de participação e de deliberação. Elementos do desenho do OP, tais como, os critérios de hierarquização constituíram um enorme

avanço em relação às experiências disponíveis de democracia na medida em que eles foram capazes de compatibilizar a participação com regras de justiça distributiva, um problema de difícil solução na literatura sobre o assunto ⁹ e na prática da democracia. A questão da auto-regulamentação fornece dois novos elementos ao debate democrático: em primeiro lugar, ele introduz um debate que, até esse momento, tem ocupado um papel secundário na discussão: a questão das formas societárias de questionamento da gramática social vigente e a maneira como novos elementos dessa gramática social podem ser incorporados a prática da democracia. Em segundo lugar, a questão da plasticidade dos desenhos participativos e suas múltiplas formas de conexão com desenhos representativos aponta para a questão da combinação entre representação e participação. Essa é uma questão complexa que não depende, apenas do problema da escala. Os diversos estudos de caso, em particular, o estudo sobre o OP-RS, aponta na direção da relevância da variável vontade política dos detentores da soberania e da superposição de desenhos institucionais participativos como forma de democratizar a democracia em grandes escalas territoriais.

A guisa de conclusão podemos afirmar que os estudos de caso nos permitem fazer uma tipologia dos casos de aprofundamento da democracia através do OP. Teríamos pelo menos quatro tipos de casos:

O primeiro desses casos é quando o OP é introduzido em algum nível administrativo e não tem efeitos na rearticulação entre representação e participação. O efeito imediato desse caso é que os elementos deliberativos do OP são relativizados e as formas de inclusão da população

⁹ Diversos autores trataram dessa questão no interior da tradição chamada de procedimentalista, entre os quais valeria a pena destacar, John Rawls em sua “Teoria da Justiça”. Para Rawls, o problema da justiça encontra uma solução formal que é a possibilidade de atribuir aos menos favorecidos maior acesso a bens públicos. A solução do OP parece um apósposta rawlsiana, com a diferença que os atores sabem quais são os seus interesses e estão dispostos a aceitar regras que beneficiem os menos favorecidos. Vide Rawls, 1971.

passam a constituir elemento secundário da proposta. O OP nesses casos passa a ser uma tentativa de articulação conservadora dos elementos participativos, com objetivo apenas de criar novos mediadores entre a sociedade civil e a sociedade política. Nesse caso, que parece ajustado a segunda gestão Jarbas Vasconcelos no Recife, o OP não é capaz de alterar a forma hegemônica de articulação entre representação e participação.

O segundo elemento dessa tipologia seria constituído pelos casos nos quais o OP acentua alguns elementos deliberativos a nível local mas não consegue alterar os elementos fundamentais da cultura política e da infra-estrutura associativa. A maior parte dos casos de pequenas e médias cidades no Sul e Sudeste do país parecem apontar nessa direção. O elemento mais virtuoso desses casos é que, apesar do OP não mudar os elementos da cultura política, ele parece ter nesses casos, tal como mostram os estudos sobre Icapuí e Gravataí, fortes elementos distributivos que são extremamente relevantes em um país como o Brasil.

O terceiro elemento dessa tipologia é constituído pelos casos de cidades com forte tradição associativa e no qual o OP acentua os elementos de participação e de deliberação. O caso de Porto Alegre é o mais exemplar mas não é o único que aponta nessa direção. O caso de Chapecó parece ser muito parecido e outros casos não analisados nessa pesquisa mas objeto de outros trabalhos como Belo Horizonte, São Paulo e a experiência atual na cidade do Recife parecem ter potenciais semelhantes. Esses são casos nos quais o OP acentua elementos deliberativos e participativos na cultura política estabelecendo uma sinergia democratizante com os setores organizados da sociedade.

O quarto elemento dessa tipologia é representado pela experiência estadual. Certamente esse é o caso que possui o maior potencial democratizante, mas é também o caso no qual existem maiores incertezas sobre a viabilidade da experiência. É possível afirmar que, do ponto de vista

do desenho institucional, o OP-RS tem acentuado os elementos deliberativos da política estadual em uma situação de elevado conflito político, o que aponta na direção dos elementos democratizantes da proposta. Por outro lado, não está ainda claro, se os demais elementos que tornaram o OP uma forma de aprofundamento da democracia no nível municipal, irão se viabilizar no plano estadual. No caso de elementos como a sinergia entre estado e sociedade, aprofundamento de forma de negociação entre os diversos atores se viabilizarem, estaremos com certeza falando da tentativa mais profunda de inserir elementos de participação em uma forma bastante consolidada de gestão através da representação.

A tipologia acima cumpre o papel de mostrar que o formato OP permite um duplo reposicionamento do debate democrático. Ele permite, em primeiro lugar, nos reposicionarmos sobre as formas de articulação entre representação e participação mostrando que existem elementos em disputa nesse processo que permitem a ampliação da participação. Ele também nos permite perceber que existem tentativas de apropriação da forma OP com o objetivo de transformar uma experiência bem sucedida de participação em uma nova forma de administração de recursos. É na interseção entre esses dois debates que se definirá o papel do OP na ampliação da democracia. O projeto que levou ao livro “A Inovação Democrática” pretendeu lançar luz nessa dupla discussão ao mostrar que as potencialidades da democracia participativa foram ampliados por algumas formas de OP que podem vir a se constituir em um novo modelo capaz não apenas de rebalancear a relação entre as duas formas de democracia como também de reabilitar a noção de uma democracia forte, participativa e legítima no interior do debate político.

BIBLIOGRAFIA

- Abbers, R. (1998). "From clientelism to cooperation: local government, participatory policy, and civic organizing in Porto Alegre, Brazil." Politics and Society: 511-537.
- Abers, R. (2000). Inventing local democracy : grassroots politics in Brazil. Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Avritzer, L. (1996). A Moralidade da democracia. Belo Horizonte, Ed. UFMG ; São Paulo, Ed. Perspectiva.
- Avritzer, L. (2000a). "Changes in the Pattern of Association in Brazil." Journal of Interamerican Studies and World Affairs Fall.
- Avritzer, L. (2000b). Teoria Social e modernidade no Brasil. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- Avritzer, L. (2002a). Democracy and the Public Space in Latin America. Princeton, Princeton University Press.
- Avritzer, L. (2002b). Modelos de Deliberação Democrática. Democratizar a Democracia. B. d. S. Santos. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- Avritzer, L. (2002c). Sociedade civil, espaço público e poder local: uma análise do orçamento participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre. Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. E. Dagnino. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Baierle, S. (1992). Um novo princípio ético-político: prática social e sujeitos nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre. Dissertação / UNICAMP/ Departamento de Ciência Política.
- Baierle, S. (2000). A explosão da experiência. Emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre. In: Sonia E. Alvarez, Evelina Dagnino, Arturo Escobar organizadores. Belo Horizonte. Ed. UFMG.
- Baiocc, G. (2002). Participation, Activism and Politics. Deepening Democracy. A. Fung and E. Wright. London, Verso.
- Baquero, Marcello. (1995). Matriz Histórico-Estrutural da Cultura Política no Rio Grande do Sul e Padrões de Participação Política. In: Cadernos de Ciência Política. n-3. Porto Alegre. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.
- Boschi, R. R. (1987). A Arte da Associação. Rio de Janeiro, Vértice.
- Boschi, R. R. (1999). Descentralização, Clientelismo e capital social na Governança Urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. Revista Dados v.42 n.04. Rio de Janeiro.
- Cidade. (1999). Quem é o público do orçamento participativo: seu perfil, por que participa e o que pensa do processo. Cidade - Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. Porto Alegre.

- Cohen, J. (1997). Procedure and Substance in Deliberative Democracy. Deliberative Democracy. J. Bohman and W. Rehg. Cambridge, MIT Press.
- Dagnino, E. (2002). Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo, Paz e Terra.
- Dahl, R. (1998). On Democracy. New Haven, Yale University Press.
- Faria, Claudia Feres. (2002). Do conflito jurídico ao consenso democrático: uma versão da implantação do OP-RS. In: A Inovação Democrática: O Orçamento participativo no Brasil.
- Fedozzi, Luciano, S. Baierle, e R.Abers, (1995). Orçamento Participativo: Pesquisa sobre a população que participa da discussão do Orçamento público junto à Prefeitura Municipal de Porto Alegre.
- Fedozzi, L. (1997). Orçameto Participativo. Porto Alegre, Tomo Editorial.
- Fung, A. and E. O. Wright (2002). Deepening Democracy. London, Verso Press.
- Gaudin, Jean-Pierre. Gouverner par contract: l'action publique en question. Paris:Presses de Sciences Po
- Genro, T. and U. d. Sousa (1998). Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre. Sao Paulo, Fundação Perseu Abramo.
- Gohn, Maria da Glória. (1991). Movimentos sociais e lutas pela moradia. São Paulo, Ed. Loyola.
- Gret, M. and Y. Sintomer (2002). Porto Alegre: lépoir d'une autre démocratie. Paris, La Decouverte.
- Guareschi, P. (1980). Urban social movements in brazilian squatter settlements. . Madison, University of Wisconsin-Madison.
- Habermas, J. (1995). Between Facts and Norms. Cambridge, MIT Press.
- Hall, P., Taylor,R. (1996). Political Science and the new institutionalisms. Political Studies. v.45
- Keck, M. E. (1992). The Workers' Party and democratization in Brazil. New Haven, Yale Univ. Press.
- Lima,(1999). Entrevista para Leonardo Avritzer.
- Luchmann, L. (2002). Possibilidades e Limites da Democracia Deliberativa. Unicamp.
- Marquetti, Adalmir.(2002). Participação e Distribuição: O Orçamento Participativo em Porto Alegre. In: A Inovação Democrática: O Orçamento participativo no Brasil
- Meneguello, R. (1989). PT: A formação de um partido: 1979-1982. Rio de Janeiro, Paz e Terra
- Navarro, Z. (1998). Affirmativ eDemocracy and redistributive development: the case of participatory budgeting in Porto Alegre. Progrmas Sociales, pobreza y participación ciudadana, Cartagena.

- Navarro, Zander. (2002). Orçamento Participativo em Porto Alegre: Balanço Crítico. In: A Inovação Democrática: O Orçamento participativo no Brasil.
- Nunes, Leal Vitor. (1976). Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. São Paulo, Alfa-Omega.
- Nylen, William, R. (2002). Testing the empowerment thesis: the participatory budget in BH and Betim, Brazil. Comparative Politics, v.34. n.02 - january 2002.
- Powell, Walter. (1991). Expanding the scope of institutional analysis. In: Power and Di Maggio. The new institutionalism in organizational analysis. the university of Chicago Press.
- Raichellis, R. (1999). Esfera Pública e Conselhos de Assistência social: caminhos da construção democrática. São Paulo, Cortez.
- Rawls, John. (1971). A theory of justice. Harvard University Press.
- Reis, Fábio Wanderley e Mônica Matta Machado (2001). Democracia, Civismo e cinismo: um estudo empírico sobre normas e racionalidade. Revista Brasileira de Ciências Sociais v.16 n.45.
- Rousseau, J. J. (1973). O Contrato Social. São Paulo, Abril Cultural.
- Rover, Oscar . (2002). O Orçamento participativo de Chapecó e sua dimensão rural. In: A Inovação Democrática: O Orçamento participativo no Brasil.
- Santos, B. d. S. (1998). "Participatory Budgeting in Porto Alegre: towards a redistributive justice." Politics and Society 26(n-4): 461-509.
- Santos, B. d. S. and L. Avritzer (2002). Para Ampliar o Cânone Democrático. Democratizar a Democracia. B. d. S. Santos. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- Santos, W. G. d. (1993). Razões da Desordem. Rio de Janeiro, Rocco.
- Silva, Marcelo. K. (2001). Construção da "participação popular": análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS. Porto Alegre, UFRGS, Departamento de Sociologia.
- Silva, Marcelo K. (2002). A expansão do Orçamento Participativo na região metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados. In: A Inovação Democrática: O Orçamento participativo no Brasil.
- Silva, Tarcísio. (2002). Da participação que temos à que queremos: o processo do Orçamento Participativo na cidade do Recife. In: A Inovação Democrática: O Orçamento participativo no Brasil.
- Teixeira, Ana Claudia. 2002. Orçamento Participativo em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiência. In: A Inovação Democrática: O Orçamento participativo no Brasil.
- Uricoechea, F(1978). O minotauro imperial: a burocratização do Estado patrimonial brasileiro no século XIX. Rio de Janeiro, DIFEL.

Uricochea, F. (1984). The Patrimonial Origins of the Brazilian State. Berkeley: University of California Press.

Wampler, B. (2000). Private Executives, Legislative Brokers, and Participatory Publics: Building Local Democracy in Brazil, University of Texas.

Wampler, B. and L. Avritzer (2002). "Participatory Publics: Civil society and New Institutions in Democratic Brazil." manuscript.