

**Valdemir Pires**

**Orçamento Participativo: tipologias para superar os limites das definições  
demasiadamente amplas ou restritas**

Novembro de 2007

## Resumo

O Orçamento Participativo (OP) é uma metodologia inovadora de gestão fiscal e de políticas públicas que ganhou expressão em governos municipais brasileiros nos últimos 15-20 anos, tendo se difundido para praticamente todos os continentes ao longo da última década. Os governos que o adotam e os grupos e instituições que o defendem e incentivam acreditam na possibilidade de reforço da democracia e da boa performance das finanças e políticas públicas que ele promete.

A ampla e rápida difusão que o OP vem obtendo, em diferentes realidades culturais, sociais, políticas e econômicas, ao redor do mundo, tem levado muitos protagonistas e analistas a demandarem uma definição de OP que permita praticá-lo e compreendê-lo sem a interferência das muitas ambigüidades e limitações que as definições disponíveis (demasiado amplas ou restritas) apresentam.

O presente trabalho propõe que uma definição puramente abstrata, a-histórica, de OP não é possível, nem desejável, sugerindo que ao invés dela sejam utilizadas, para classificação dos casos existentes e para a orientação das experiências iniciando ou por iniciar, tipologias baseadas numa série de variáveis relevantes para a qualidade do Orçamento Participativo. Isso porque um breve resgate do processo de gênese e evolução dessa metodologia de gestão das finanças públicas revela que ela é um processo histórico de inovação institucional que aos poucos e ao sabor das correlações de forças e das conjunturas vai se definindo e redefinindo, sendo necessário, para preservar sua existência e fundamentos, um esforço político constante, do

mesmo tipo exigido para a preservação da democracia, como valor e baliza das relações.

É sugerido um grupo de dez tipologias para a definição adjetivada de OP. Elas permitem a classificação e a avaliação de casos e são úteis para o traçado de estratégias de implementação gradual de experiências, levando em conta os objetivos dos proponentes e as diferentes realidades locais.

## Sumário

Introdução	5
1. Elementos para uma definição a partir da gênese do Orçamento Participativo, no Brasil – OP como processo	7
2. Elementos para uma definição decorrente da evolução do OP na América Latina – OP como processo histórico	15
3. OP em outros continentes: riscos e oportunidades de definições amplas	19
4. Definições a partir de clivagens ideológicas (movimentalismo x gerencialismo) – OP como inovação institucional	23
5. Definições adjetivadas – tipologias de OP a partir dos objetivos e dos desenhos das experiências	29
5.1. Tipologia de OP com base no objetivo	30
5.2. Tipologia de OP de acordo com as fases do processo orçamentário	35
5.3. Tipologia de OP de acordo com o objeto de deliberação/consulta ou fiscalização	40
5.4. Tipologia de OP de acordo com o nível de governo	43
5.5. Tipologia de OP quanto à fonte de poder proponente ou impositora	45
5.6. Tipologia de OP conforme os critérios para credenciamento dos participantes	47
5.7. Tipologia de OP com base no recorte regional ou temático	49
5.8. Tipologia de OP a partir das formas de participação	50
5.9. Tipologia de OP de acordo com as formas de regulamentação do processo	51
5.10. Tipologia de OP conforme a origem da iniciativa de apresentação de propostas	51
Conclusão	53
Referências bibliográficas	59

## Introdução

O “OP” ou Orçamento Participativo é uma metodologia de gestão orçamentária pública que nos últimos 20 anos, aproximadamente, galgou a condição de prática potencialmente inovadora e renovadora da democracia e da qualidade do gasto público, sendo aclamada pelas mais diversas instituições, inclusive internacionais (ONU, FMI, Banco Mundial, diversas ONG's de ampla penetração em muitos países), e sendo adotado por governos locais e nacionais em todos os continentes. Trata-se de uma das mais relevantes experiências e inovações para o controle social da gestão orçamentária, associando democracia e finanças públicas de um modo bastante promissor para ambas.

“OP” ou Orçamento Participativo (*Participatory* ou *Participative Budget*, em inglês; *Presupuesto Participativo*, em espanhol; *Bilancio Partecipativo*, em italiano; *Budget Participatif*, em francês; *Beteiligungshaushalt*, em alemão) é uma expressão que vem sendo utilizada para denominar vários tipos de experiências que abarcam, simultaneamente, algum grau de envolvimento da população ou da sociedade civil em diferentes processos decisórios relacionados às finanças e às políticas públicas ou à gestão de projetos de interesse coletivo.

Desde meados dos anos 1990 vem crescendo exponencialmente o uso da expressão em todo o mundo, devido ao interesse que o assunto desperta entre governantes; lideranças políticas, comunitárias e sindicais; jornalistas; pesquisadores acadêmicos e técnicos de instituições multilaterais de fomento e financiamento. Tal difusão do conceito se deve em boa medida à intensa

propaganda promovida por diversos setores governamentais e da mídia, à profusão de folhetos e livretos referentes às experiências levadas a efeito em muitos e distintos lugares, à crescente publicação de textos analíticos (de natureza acadêmica ou não) e, também, às facilidades de difusão proporcionadas pela rede mundial de computadores. Uma pesquisa fazendo uso do motor de busca “Google”, em outubro de 2007, levando em conta somente a expressão completa (ou seja, colocando-a entre aspas para evitar que sejam detectadas citações em que apenas uma das palavras que a compõem apareçam) deu o seguinte resultado.

<b>Expressão</b>	<b>Citações</b>
“Orçamento Participativo”	898.000
“Presupuesto Participativo”	584.000
“Participatory Budget”	91.200
“Participative Budget”	912
“Bilancio Partecipativo”	105.000
“Budget Participatif”	89.200
Beteiligungshaushalt	27.000
Total nos sete idiomas	1.795.312

Entre as citações encontram-se desde notícias sobre reuniões do ciclo do Orçamento Participativo e regimentos internos de casos em andamento ou finalizados, até textos de teses e dissertações acadêmicas, passando por repositórios de literatura sobre o assunto e *toolkits*. Há poucas citações de conteúdo negativo: em geral, os materiais disponibilizados informam ou, mais

comumente, oferecem subsídios para entender o assunto e disponibilizam elementos de apoio a interessados em implementar experiências. Cresce o número de governos, principalmente locais e regionais, que incluem o OP em seus portais, *sites* ou *home pages*.

Paralelamente avoluma o número de estudos e publicações sobre OP em vários idiomas, assim como a frequência com que são realizados eventos internacionais específicos sobre o assunto.

Superficial que seja, uma abordagem de textos acadêmicos e de opinião ou jornalísticos, virtuais e impressos, dá conta de que o que se entende por Orçamento Participativo varia amplamente. Tal variação verifica-se também no uso que fazem da expressão governos e entidades que o praticam, apóiam ou defendem, bem como indivíduos que se pronunciam em eventos em que o tema é abordado. Assim, faz-se necessário um esclarecimento que permita aos debatedores e agentes interessados no OP manter algum grau de coerência, necessário à discussão e à ação. Contribuir para tal esclarecimento é o objetivo do presente trabalho.

## **1. Elementos para uma definição a partir da gênese do Orçamento Participativo, no Brasil – OP como processo**

Uma definição tão precisa quanto possível do Orçamento Participativo deve considerar sua origem histórica. Desse ponto de vista, o conceito de Orçamento Participativo se refere às experiências de gestão orçamentária de alguns governos locais brasileiros do início dos anos 1990, em que grupos organizados da população e os cidadãos comuns passaram a compartilhar com

os governantes as decisões sobre alguns itens orçamentários. Embora a cidade de Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul, seja a grande referência internacional de OP, principalmente por causa da ampla divulgação que teve (iniciativa dos quatro governos sucessivos do Partido dos Trabalhadores – 1989-2004 – e de órgãos de imprensa de grande repercussão internacional, como o *Le Monde Diplomatique* e o *El Clarín*) e em decorrência de ter sido considerada uma das 42 melhores práticas de gestão urbana, em 1994, pelo Habitat II – Segunda Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (Bonduki, 1996, p. 51-65), várias cidades praticaram o OP no Brasil com igual sucesso. Na administração 1989-92, foram 13 municípios; 36 na seguinte (1993-1996), 103 (podendo chegar até a 140) no período 1997-2000, conforme Torres e Grazia (2003), e algo entre o dobro e o triplo disso a partir de então, apesar da inexistência de dados precisos.

Além disso, existiram experiências precursoras, que embora não tenham recebido o nome de OP abarcaram toda ou boa parte de suas características fundamentais. Entre essas se costumam citar as tentativas de democratização da gestão orçamentária e das políticas públicas locais praticadas pelas cidades de Lajes SC (Alves, 1980), Boa Esperança SC (Covre, 1984), Vila Velha ES (Bossois, 1987) e Piracicaba SP (Pessoa, 1988; Herrmann Neto, 1984).

A diversidade de objetivos e de metodologias adotados por todas essas experiências brasileiras, ao invés de ajudar a esclarecer em que consiste o OP, pelo contrário, lança ainda mais dúvidas sobre isso, na medida que se trata de casos cuja heterogeneidade é significativa, no que diz respeito a expressões utilizadas (delegado e conselheiro, por exemplo, são funções que variam de caso a caso) e procedimentos adotados (em algumas cidades há regimentos



internos, em outras uma lei disciplina as atividades; em outras, ainda, o OP consta da Lei Orgânica do Município).

É possível identificar, todavia, pelo menos dois elementos unificadores das experiências pioneiras consagradas de OP no Brasil, principalmente quando se consideram as administrações municipais dos períodos de 1989 a 1992 e de 1993 a 1996. Primeiro, estes foram os períodos de ascensão do Partido dos Trabalhadores na política brasileira. O PT ganhou espaço e consolidou-se como alternativa eleitoral a partir de suas experiências de governos municipais (36 de 1989 a 1992; 53 de 1993 a 1996, 115 de 1997 a 2000, 187 de 2001 a 2004 e 411 de 2005 a 2008, sendo 9 capitais), consagrando o que se passou a denominar o “modo petista de governar” (Bittar, 1992). Desse modo específico de governar, que angariou simpatia crescente e até respeito das oposições, constavam explicitamente dois elementos-chave: participação popular e políticas públicas de natureza redistributiva (tributação progressiva e despesas públicas focadas em populações e regiões de baixa renda). Assim, as experiências pioneiras de OP no Brasil são claras conseqüências de uma proposta partidária, que ao mesmo tempo a fortalece e dela se nutre para obter adesão eleitoral.

Em segundo lugar, o OP, além de ter a marca de batismo petista, adquire também um perfil redistributivista, muito adequado à realidade brasileira do final dos anos 1980 e início dos 90, marcada por crises econômicas e mudanças políticas de que o PT e o OP se beneficiaram, ao se colocarem como alternativas de mudança.

As condições de nascimento e crescimento do OP, no Brasil, sob o PT, resultaram numa definição dessa prática hoje reivindicada por alguns

segmentos políticos, como condição de validade; e rejeitada por outros, pela natureza restritiva que impõe ao processo de identificação de práticas autodenominadas orçamento participativo. Essa definição exige, para validar uma dada prática de gestão de recursos públicos como OP, que ela tenha duplo caráter: deliberativo e distributivo.

O esforço levado a efeito por Ribeiro e Grazia (2003) para mapear as experiências de OP no Brasil no período de 1997 a 2000, seguido de uma tentativa anterior, não muito bem-sucedida, referente ao período 1989-1992, é emblemático no que diz respeito às dificuldades existentes para se chegar a uma definição satisfatória de OP, mesmo levando-se em conta apenas o universo de práticas brasileiras. Tendo em vista que esta pesquisa a respeito das experiências, patrocinada pela Fundação Ford e pela UN-HABITAT-PGU, foi conduzida pelo Fórum Nacional de Participação Popular e auxiliada por agentes de governos do PT e de organizações não-governamentais afinadas com o modo petista de governar, deparou-se com o dilema inevitável entre trabalhar com uma definição aberta, para abarcar maior número de experiência e evitar partidarização; ou utilizar uma definição restritiva, correndo o risco de encontrar poucos casos com ela compatível e de incorrer em alguma espécie de partidarização. A engenhosa saída encontrada foi admitir de antemão que os pesquisadores atuaram sem abrir mão de uma dimensão do “OP como projeto”, acumulada em experiências anteriores (de mapeamento, de caracterização e de debates), ou seja, admitir que eram pesquisadores interessados, não-neutros – sua preocupação não foi apenas identificar e delinear as características do conjunto de práticas de OP, mas foi também contribuir para o reforço de um tipo específico de OP, do qual muitas

experiências de fato se afastaram e se afastam no Brasil. Com efeito, o Fórum Nacional de Participação Popular atuou muito intensa e qualificadamente para a compreensão e materialização de orçamentos participativos substantivamente democratizantes e conducentes a melhores práticas de gestão de políticas públicas locais, inclusive fazendo o difícil esforço de evitar partidarizações. Em boa medida foi um dos responsáveis pela assimilação do OP por agentes de fora do universo petista.

Mas em termos de resultados da pesquisa aqui discutida, não foi muito além de levantar informações (preciosas como registro, certamente) a respeito das práticas reais de OP no Brasil, no período de 1997 a 2000<sup>1</sup>. As conclusões seguras a que chegou-se com a pesquisa são muito elementares: apontam a diversidade de metodologias e terminologias utilizadas, apesar da influência da experiência porto-alegrense; indicam que a continuidade das práticas está sempre em risco e que o papel dos governos é geralmente muito importante na condução das atividades concernentes ao processo participativo. Mesmo em tópicos que à primeira vista representariam descobertas do trabalho de campo incluído na pesquisa, como, por exemplo, o da ampliação dos partidos que adotaram o OP, as conclusões não foram definitivas: às vezes o partido do prefeito não era do PT, mas o vice-prefeito era ou o PT participava da coligação partidária que elegeu o chefe do Executivo<sup>2</sup>. Até a pretensão inicial da pesquisa, de ser a primeira abordagem das experiências em conjunto ficou

---

<sup>1</sup> O zelo dos pesquisadores contra uma possível partidarização, mas sem abrir mão de uma visão particular do que seria o “bom OP”, fez com que o tempo todo se movimentassem sob intensas contradições. Optando por uma postura científica, objetiva, mergulhavam no universo das práticas e se distanciavam da “face de projeto” do OP; fincando pé numa postura política (a utopia do OP redistributivo e democratizante), perdiam objetividade e cientificidade, necessárias à pesquisa. Não foi sem motivo que escolheram incluir na pesquisa não experiências de OP, propriamente ditas, mas experiências assim “auto-denominadas”.

<sup>2</sup> Partidos no Brasil, com frequência não passam de siglas partidárias, ora convenientes, ora não-convenientes ou inconvenientes para este ou aquele político, de um ponto de vista meramente eleitoral, mormente quando se trata de disputa no âmbito do poder local (municípios).

prejudicada, chegando-se a um censo que não é censo porque não partiu de uma definição do objeto da atividade censitária.

Todos esses limites, aliás admitidos pelos pesquisadores, não diminuem o valor e a importância dos esforços e das conclusões parciais e reconhecidamente precárias a que se chegou com a pesquisa sintetizada por Ribeiro e Grazia (2003), mas eles impedem maiores avanços no esforço de se chegar a uma definição satisfatória do que seja o Orçamento Participativo, limitando-se a um dever ser marcado por posicionamentos que não se pode exigir que sejam acolhidos por todo e qualquer grupo de indivíduos ou pessoa interessados em democratizar a gestão dos recursos públicos e/ou melhorar o desempenho dos gastos governamentais.

O mais preocupante a retirar das conclusões da pesquisa não se refere aos questionamentos possíveis à metodologia de que se serviu, mas à constatação que faz, de que

*Os resultados alcançados demonstram que o Orçamento Participativo [no Brasil] é, atualmente [2003] uma meta inscrita nos desígnios de numerosos atores sociais, tendo adquirido a condição de uma proposta com crescente capacidade de alcançar a adesão de administrações locais e de segmentos da população. Porém, a expansão constatada no número de experiências está longe, ainda, de significar uma verdadeira tendência à inversão nas relações sociedade-governo na rede municipal brasileira. Isto se dá não apenas em decorrência da sua pequena dimensão*

*relativa face ao total dos municípios<sup>3</sup>, mas também por causa dos limites observados nos processos que, caso implementados, podem vir a garantir a afirmação de sujeitos coletivos, a ampliação da participação política e a experiência da cidadania.*  
(Ribeiro e Grazia, 2003, p. 113)

No país de origem e afirmação inicial do OP, ele tem pouca expressão numérica e limitações procedimentais e de resultados que merecem ser consideradas. O que das experiências se retira de constatação sem muita margem a questionamentos é que o OP tem potencial para afirmar “sujeitos coletivos”, fortalecer a cidadania e tornar mais substantiva a democracia. Com isso chega-se a uma definição do OP a partir da experiência acumulada no Brasil: trata-se de uma idéia-força focada na busca de superação dos limites da democracia representativa para produzir governos menos autoritários e mais capazes de contribuir para a redução das injustiças e desigualdades sociais prevalentes especialmente em países pobres. Assim, pode-se dizer que os casos de OP no Brasil, em conjunto, têm muito mais a oferecer enquanto “face de projeto”, enquanto utopia, pode-se dizer, do que enquanto metodologia pronta e acabada. Isso não é pouco, embora, uma vez mais, não satisfaça a demanda por uma definição quotidianamente manejável do que seja o Orçamento Participativo passível de replicação em outras realidades.

Quanto mais ambiciosas as metas almejadas para as práticas de participação popular no controle social do gasto público, quanto mais elas se dirigem a fatores outros que não uma melhoria na eficácia, eficiência, efetividade e sustentabilidade das despesas governamentais (democratização,

---

<sup>3</sup> O Brasil possui 5.565 municípios.

protagonismo cidadão, por exemplo), mais restritivas se tornam as definições de Orçamento Participativo, e maiores as dificuldades para admitir as práticas reais sob esse nome, assim como para engendrar, com suficiente legitimidade entre os defensores do OP, novas tentativas, mais modestas, de implementá-lo. É esta situação que justifica um esforço analítico para se chegar a uma definição mais conveniente de OP do que as que prevaleceram nas experiências pioneiras do Brasil, embora com o cuidado de não lançar por terra uma série de esperanças valiosas e necessárias, que práticas excessivamente pouco ambiciosas, quando não oportunistas, certamente podem desbaratar.

Daí ser, ao mesmo tempo, aceitável e inibidora de novas tentativas, a definição proposta por Avrtizer (2003, p. 14-15), para quem o OP

*é uma forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa, baseada em quatro elementos: [i] (...) cessão da soberania por aqueles que a detêm como resultado de um processo representativo local; [ii] reintrodução de elementos de participação local e de elementos de delegação; [iii] princípio da auto-regulação soberana e [iv] reversão das prioridades de distribuição dos recursos públicos a nível local.*

Nas circunstâncias em que nem todos os quatro elementos não puderem se fazer cumprir, práticas mais modestas podem ser implementadas, até que condições sejam criadas para que se tornem plausíveis. Ou seja, uma definição de OP simultaneamente dotada de possibilidades substanciais de transformação social e política e de viabilidade operacional imediata, deve tomar o *OP como processo* e não como momento ou mecanismo. Um processo

admite um vir a ser presidido por uma esperança, comporta uma “face de projeto”, enquanto “um conjunto de práticas”, preñhes de contradições, vai aos poucos dando passos no sentido do *é para o será*, compatibilizando o desejo/esperança com os fatos, por meio de um *ainda não* capaz de anular o *jamaiz*, tantas vezes lançado contra as utopias.

## **2. Elementos para uma definição decorrente da evolução do OP na América Latina – OP como processo histórico**

A falta de uma definição para o Orçamento Participativo começa a inquietar mais amplamente na medida em que as práticas assim autodenominadas e, com freqüência, anunciadas como inspiradas na experiência brasileira, se tornam mais numerosas e o interesse internacional em torno dele se amplia. Começa-se a desvelar o fato de que o problema, mais do que de definição, é de concepção: é possível adotar a metodologia tendo por pano de fundo, ou como intenção anunciada, diferentes objetivos, modos de decidir, formas de participar etc. Assim se manifesta Goldfrank (2007, p. 92) acerca do assunto, ao iniciar uma análise da experiência de OP na América Latina:

*A broad definition of participatory budgeting usually describes it as a process through which citizens can contribute to decision making over at least part of governmental budget<sup>4</sup>. Narrow definitions usually derive from particular experiences of participatory*

---

<sup>4</sup> This formulation borrows from the definition of UN-Habitat. [Esta definição é tomada das Nações Unidas – Habitat.]

*budgeting, especially that of Porto Alegre. According to these definition, participatory budgeting is a process that is open to any citizen who wants to participate, combines direct and representative democracy, involves deliberation (not merely consultation), redistributes resources toward the poor, and is self-regulating, such that participants help define the rules governing the process, including the criteria by which resources are allocated (see, for example, Avritzer 2002, Genro and Souza 1997, and Santos 1998).*

*Neither the broad nor the narrow definitions are ideal for constructing a history of participatory budgeting. The broad definition would include too many cases, such as lobbying, general town hall meeting, and special public hearings or referendums on specific budget items; the narrow definition would include too few examples. A more widely definition might be that participatory budgeting is a process by which citizens, either individuals or through association, can voluntary and regularly contribute to decision making over at least part of a public budget through an annual series of scheduled meetings with government authorities.*

Como se vê, depois de descartar as definições excessivamente amplas e restritivas, ele propõe uma outra, que entende mais adequada para se traçar a história do OP, que retém os seguintes elementos das definições existentes: i) participação voluntária dos cidadãos, como indivíduos ou por meio de associações, ii) nas decisões a respeito de pelo menos uma parte do



orçamento público, ii) em encontros regulares agendados com as autoridades governamentais.

A definição de Goldfrank (2007) descarta os elementos redistributivos, a auto-regulamentação pelos participantes e não envereda pelas discussões sobre democracia representativa ou participativa. Com isso, de fato, sua definição abre as portas para a inclusão de casos de OP muito diferentes dos que pioneiramente se verificaram no Brasil, principalmente sob a liderança do Partido dos Trabalhadores e que, nem por isso deixam de merecer a classificação de OP. Quem viveu a experiência brasileira, todavia, deve saber que se as tentativas de OP na retomada da democracia se limitassem aos elementos apresentados por este autor, não teriam passado dos primeiros meses, se é que alguém as teria levado a sério em algum momento. Este fato revela a importância que as diferentes realidades históricas, aliás amplamente reconhecidas por Goldfrank no texto aqui citado, têm para uma adequada conceituação do OP.

Por outro lado, a definição de Goldfrank se fecha para a acolhida de experiências de OP que não se relacionem, de fato, à temática orçamentária e que não desfrutem de uma certa regularidade. Essa postura é importante porque do contrário haveria uma enormidade de ações e atividades de interação entre governo e cidadãos que poderiam reivindicar a condição de OP sem sequer tangenciar o que ele é ou pretende ser. Padece essa definição, porém, do defeito grave de todas as definições que se pretendem a-históricas: tem a pretensão de validade geral. Para que se compreenda plenamente esta afirmação, assim como a gravidade mencionada, pode-se imaginar o que acontece no Brasil hoje (2007), quando, depois de ter experimentado o

Orçamento Participativo definido ao modo de Porto Alegre (restritivo), os cidadãos se deparam com práticas de OP que se enquadram na definição de Goldfrank (e que, portanto, para ele são *OP*), que os governantes pós-PT, mesmo com os recuos que fizeram ao reduzir as pretensões do processo participativo no orçamento público, continuam chamando pelo mesmo nome que tinha quando se propunha a muito mais. De fato, para aqueles que protagonizam uma prática deliberativa de OP e que, posteriormente são obrigados a conviver com uma prática apenas consultiva, que antes tinha preocupações redistributivas e agora se foca apenas em *accountability* (por exemplo), é um contra-senso admitir que se trata da continuidade do OP.

Na seção anterior deste texto argumentou-se que uma boa definição de OP deve partir da consideração de que ele é um processo. Nesta, depois do que acaba de ser exposto, defende-se que o processo em que se constitui o OP é um processo marcadamente histórico, ou seja, tem seus objetivos, natureza, limites e potencialidades determinados pelas condições socioeconômicas e culturais daqueles que o protagonizam, defendendo-o e atacando-o, aderindo e omitindo-se.

É esclarecedor notar que o esforço de Goldfrank para descartar a definição restritiva oriunda do Brasil é, em seu texto, basilar para acolher as experiências de que irá tratar em seguida, de outros países latino-americanos: Bolívia, Peru, Guatemala e Nicarágua. Esforço que, à luz do que acaba de ser defendido aqui, seria dispensável. O Orçamento Participativo se define enquanto se pratica, ao sabor das condições históricas dos praticantes, que não têm que pedir licença a ninguém nem para inventar o seu modo de participar da gestão dos recursos públicos, nem para copiar – perfeita ou

imperfeitamente – o modo de outros de fazê-lo. O relevante é, ao tomar um caso anterior como referência, desvendar a concepção que o norteia e averiguar se é a que interessa: se for, basta tentar repetir o sucesso alheio; se não, for, será necessário fazer as adaptações julgadas convenientes para a intencionalidade que se tem em mente.

### **3. OP em outros continentes: riscos e oportunidades de definições amplas**

Os vários artigos de Fölscher (2007) e o artigo de Shall (2007), que na coletânea editada por Shah (2007) tratam da disseminação do Orçamento Participativo na Europa, Ásia, África e Oriente Médio revelam, primeiro, que o OP já não é mais uma prática restrita a determinadas regiões e países e, segundo, que a ampla disseminação provocou mudanças muito expressivas no seu significado, bem como nos seus objetivos, quando se tem em mente as experiências originais.

Observa-se nesses textos a predominância de uma postura bastante flexível ao classificar certas tentativas de participação popular no controle do uso de recursos como orçamento participativo, o mesmo se verificando com relação aos estudos de caso apresentados em CD ROM anexo à coletânea editada por Shah (2007), que contemplam casos de OP em nível subnacional nos seguintes países: Bangladesh (Rahman, Kabir e Razzaque, 2007), Índia (Paul, 2007), Filipinas (Brillantes Jr., 2007), Rússia (Krylova, 2007), África do Sul (Shall, 2007), Tailândia (Suwanmala, 2007) e Ucrânia (Krylova, 2007). As circunstâncias socioeconômicas e políticas prevalecentes nos países, regiões

ou localidades aparecem como elementos potencializadores ou restritivos às práticas de controle popular na destinação e no efetivo uso dos recursos. É representativa, na coletânea, a postura assumida por Föscher (2007, p. 127):

*Participatory budgeting in the broad sense refers to citizens' engagement with public budgets, including such mechanisms as analysis by civil society of spending policies as an input to public debate. A narrower use of the term denotes instances in which citizens provide direct input into decisions about public resource use, usually at the local level of government.*

*In addition to electing representatives to local councils, citizens in some local municipal and submunicipal areas of Central and Eastern Europe are participating in public resources decision.*

Com relativa frequência a intervenção de agentes externos às populações, como agências de financiamento e organizações não-governamentais, se mostra importante para a adoção das metodologias escolhidas. Informa Föscher (2007, p. 143) que:

*With few exceptions, development agencies or international NGOs were the initiators of participatory budgeting mechanisms in Central and Eastern Europe. Even where initiatives resulted from local action, international organizations funded the key organizations and contacts with networks of CSOs worldwide preceded local action.*

A criação de ambientes de transparência é muitas vezes indicada como o avanço mais significativo obtido em locais onde regimes fechados prevaleceram até pouco antes dos esforços para implantação do OP e em locais onde o Estado e a administração pública enfrentam debilidades constitutivas. Em outras palavras, em significativo número de tentativas o ambiente hostil teve que ser enfrentado pelos interessados em melhor uso dos recursos e na melhoria da governança nos órgãos públicos. Apesar das limitações, os resultados são encarados como avanços, sempre carecendo de aperfeiçoamentos dos mais diversos tipos. Tratando das experiências da África Sub-saariana, Shall (2007, p. 213) conclui que:

*Participation in budgetary processes is still new in most of the countries (...). Already, however, it has increased the number of projects that directly benefit communities and correspond to the priorities identified through the participation process. Relationships between citizens and local authorities have improved, and citizens have a more positive attitude toward and better understanding of the local authority.*

A utilização de definições amplas e flexíveis para identificar e classificar as experiências de Orçamento Participativo traz consigo um risco e uma oportunidade. O risco é o de banalizar a tal ponto a metodologia, que ela passa a ser associada a práticas cujos resultados desmoralizam a proposta, lançando-a na vala comum das promessas não cumpridas dos esforços por uma democracia substantiva. Em muitas situações este risco é assumido, sem

medir conseqüências, por agentes e instituições que desejam apenas legitimar suas propostas ou modo de agir, por meio do uso de uma metodologia de gestão e de participação política que ultimamente vem ganhando expressão em todo o mundo. Assim ocorre quando uma agência de financiamento, com o fito exclusivo de pressionar os tomadores para que façam melhor uso dos recursos, impõe controles que impliquem algumas formas, nem sempre as melhores ou mais promissoras, de participação da população beneficiária. O mesmo acontece quanto certos grupos políticos lançam mão da intensificação do contato com os cidadãos-eleitores, por meio do OP, para simplesmente fortalecer sua musculatura política diante de forças opostas menos simpáticas à ampliação do controle popular no uso de recursos. Não se descarte também a possibilidade de grupos específicos de profissionais de consultoria especializada, sempre à procura de contratos convenientes para sua própria remuneração.

Por sua vez, a oportunidade aberta pela adoção de numerosas práticas de OP, permitida por uma definição menos restrita e restritiva, está relacionada ao aumento das chances de que algumas experiências pouco expressivas em conteúdo democratizante e/ou elevadoras da boa performance governamental venham a se tornar, paulatinamente, exemplares, com resultados crescentemente apreciáveis. Uma definição fechada e proibitiva de OP pode restringir de imediato o apreço pela metodologia, devido às dificuldades para implementá-la desde o início. Com isso, reduz-se o alcance que o OP pode vir a ter se uma definição mais ampla for utilizada. O cuidado a tomar, então, passa a ser o de assegurar a continuidade da experiência com sucessivos aperfeiçoamentos, visando elevar as exigências por ela atendidas,

caminhando, portanto, na direção de uma definição mais restritiva de OP. Essa perspectiva está em pleno acordo com a conclusão das duas seções anteriores deste artigo, de que a definição do que seja o OP deve tomá-lo como uma metodologia que se configura ao longo de um processo histórico, marcado por marchas e contra-marchas, limites e potencialidades, que devem ser percebidos e aproveitados ou minimizados tanto quanto possível pelos protagonistas. Os agentes individuais aprendem. O desafio é fazer com que o aprendizado seja coletivo e suficiente para suportar os desgastes das dificuldades quotidianas e dos recuos presentes em todo processo de transformação da realidade e das relações. Daí a importância da formação dos agentes nos processos de OP<sup>5</sup>.

#### **4. Definições a partir de clivagens ideológicas (movimentalismo x gerencialismo) – OP como inovação institucional**

Entre a definição aceitável (restritiva) de OP presente nas experiências pioneiras do Brasil e de alguns países da América Latina, geralmente encetadas por grupos e partidos de esquerda, e as definições possíveis (mais abertas) atualmente em voga, referindo-se a casos nacionais e locais nos mais diversos países e continentes, que utilizam diferentes metodologias e se pautam pelos mais distintos objetivos, a diferença existente muitas vezes é de fundo ideológico.

Os orçamentos participativos auto-regulados, mais deliberativos, de natureza redistributiva predominaram nos primórdios da proposta (sem que

---

<sup>5</sup> A respeito, ver Pires e Nebot (2007).

tenham desaparecido, mas minguado ao longo do tempo), principalmente devido à conjuntura política em que foram iniciados (democratização ou redemocratização na América Latina e necessidade urgente de governos mais atentos aos problemas sociais gritantes decorrentes de crises econômicas e de padrão de financiamento das políticas públicas) e ao caráter progressista das forças político-ideológicas e partidárias em ascensão que fizeram do OP suas bandeiras de luta. Os OP's pioneiros carregam a marca do chamado movimentalismo, ou seja, dos movimentos sociais dos anos 1970-80, que foram os responsáveis pelas jornadas de luta das populações das periferias urbanas e do campo, que varreram as ditaduras militares dos países em que ela ainda prevalecia, abrindo espaço para um padrão de ação política mais aberto à participação cidadã.

Os orçamentos participativos mais recentes - com direito a exceções, evidentemente -, respondem muito mais a um apelo gerencialista, típico da primeira onda de reformas do Estado (Ferlie e outros, 1996; Bresser-Pereira Wilhelm e Sola, 1999). O objetivo central que preside essas experiências através de todo o mundo é o de maior responsabilização dos governos no uso dos recursos e de maior responsividade na relação com as comunidades ao lidar com receitas e despesas. Aspectos técnicos, mais do que políticos, concorrem para a defesa do OP gerencialista. É isso que explica, segundo analistas mais à esquerda, que instituições antes insensíveis aos apelos dos movimentos sociais e aos clamores por democracia substantiva (como o Banco Mundial e o FMI, por exemplo) hoje façam coro em defesa de diversas formas de controle do gasto público que se beneficiam da participação popular.



Muitos argumentam, hoje, no Brasil, berço do OP, contra o que denominam “convergência maldita” em torno dele e de outras formas de participação popular (como os conselhos gestores de políticas públicas previstos na Constituição brasileira de 1988). De fato, há alguns anos atrás ninguém poderia imaginar, neste país, o Banco Mundial e o FMI defendendo as mesmas bandeiras dos movimentos sociais dos anos 1970-80. Afinal essas agências multilaterais eram, naquela época, a face visível, e atacada nas ruas e tribunas, das idéias neoliberais (que vieram a prevalecer na década de 1990), que impunham ao país políticas econômicas recessivas e, portanto, eram as causadoras do desemprego, da deterioração das condições de vida nas cidades e das políticas sociais, condições contra as quais se ergueram os diversos grupos da sociedade civil. Ainda soa na memória de muitos militantes políticos, alguns deles tendo iniciado suas atividades nos anos 1980, o bordão “Fora FMI” ou “Abaixo o imperialismo americano”.

No final dos anos 1990, o Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática, da Universidade Estadual de Campinas, publicou interessante dossiê (GECD-UNICAMP, 1998-1999a) em que seus pesquisadores fizeram uma leitura bastante atenta a respeito da nova realidade política pós-democratização no Brasil, no interior da qual o OP proliferou. Segundo estes estudiosos, depois de terem protagonizado a intensa e bem-sucedida luta contra a ditadura e de terem se constituído em sujeitos políticos inovadores e promissores, caminhando na direção de robustecimento da sociedade civil, por meio da criação de uma esfera pública (GECD-UNICAMP, 1998/1999b), os novos movimentos sociais (Sader, 1988; Dagnino, 1997) estavam entrando o novo milênio com outras características. O GECD-UNICAMP, diferentemente

de outros analistas, que se referiam à crise dos movimentos sociais ou ao seu refluxo (Gohn, 1993, por exemplo), entendia que se tratava, na verdade, de uma transformação pela qual esses mesmos movimentos estavam passando. De combativos grupos em defesa da democracia, de políticas sociais redistributivistas e de políticas urbanas progressistas, os diversos segmentos dos chamados movimentos sociais que desabrocharam do final dos anos 1970 para o início dos anos 1980 estavam se defrontando, nos anos 1990, com uma nova realidade: o Estado se democratizara e dialogava com os grupos organizados; novas tarefas se colocavam para o dia-a-dia de todos que estavam envolvidos na ação política em geral e na implementação de políticas públicas. Uma gradual transformação dos objetivos e das formas de atuação foi ocorrendo, devido pelo menos a seis ingredientes trazidos pela nova realidade dos anos 1990, identificados pelo GECD/UNICAMP-c (1998/1999-c, p. 25-26):

*1. uma maior disponibilidade, diante da possibilidade recém-instaurada, dos atores da sociedade civil negociarem com o Estado, como demonstram as experiências de parceria existentes atualmente entre Estado e atores da sociedade civil; 2. uma tendência à institucionalização dos movimentos e das ONG's, no sentido de uma maior 'profissionalização', eficácia nos resultados, captação e otimização de recursos materiais e humanos; 3. ampliação das temáticas abordadas pela sociedade civil e do número de atores, que se vêem legitimados neste novo cenário de liberdade de associação; 4. manifestação mais explícita da pluralidade de intenções, da heterogeneidade de posições e demandas – clivagens, conflitos, ambigüidades – já existentes no*

*interior da sociedade civil e que emergem com mais força num cenário em que os projetos não mais se unificam em torno de um objetivo comum, qual seja, a luta contra a ditadura; 5. maiores possibilidades, tendo em vista o novo cenário das 'liberdades democráticas', de uma atuação na esfera pública, e portanto, de ampliação no grau de publicidade das demandas e problemas sociais apontados pela sociedade civil; 6. articulações dos movimentos sociais entre si e com diferentes atores sociais em redes (ou teias) mais ou menos formalizadas, configurando um novo padrão de atuação dos movimentos sociais.*

“É neste novo contexto que o próprio termo sociedade civil passa a ser objeto de vários significados diferenciados e em disputa. São significados atribuídos por projetos políticos diversos e por vezes antagônicos.” (GECD/UNICAMP, 1998/1999-c, p. 27).

De fato, a redemocratização não foi o único dado novo de impacto profundo sobre a sociedade civil e suas relações com o Estado, no Brasil, nos anos 1990: a própria visão a respeito do papel do governo, fruto de uma intensa onda liberalizante em todo o Ocidente, mudou rápida e significativamente, sem muita margem de manobra para que as forças políticas (no interior da sociedade civil ou ocupando o aparelho de Estado) pudessem reagir com sucesso. Ironicamente, o Estado “caiu nas mãos” da sociedade civil quando sua soberania se reduziu; “foi para o abraço” com os movimentos populares quando sua capacidade de financiamento já não bastava para sustentar as políticas sociais. Vitória de Pirro dos promissores movimentos sociais dos anos 1970/1980?

Para o futuro do Orçamento Participativo como metodologia promissora para a democracia e para a instauração de governos mais voltados para as questões sociais, não se trata, doravante, de amaldiçoar a convergência ideológica em torno da bandeira que ele representa. Não é com a exclusão de tentativas menos progressistas de OP, banindo-as do reino da utopia, através da rotulação negativa permitida pelo uso de definições restritivas do que seja o OP, que se chegará a uma correlação de forças mais favorável aos elementos democratizantes/autonomizantes e redistributivos propiciados pelo controle social do gasto público por meio da participação direta da sociedade. O combate a ser encetado é o que exige militância quotidiana, em defesa dos avanços em que se acredita, nas experiências em curso e pelo início de novas.

Ademais, há que se admitir que as experiências de OP capitaneadas por forças políticas mais à esquerda tendem a enfatizar o adjetivo “participativo” da metodologia, politizando a tal ponto as práticas, que os aspectos técnicos que ela envolve (“orçamento”, como instrumento legal e de gestão) terminam esquecidos, prejudicando os resultados possíveis. E, por outro lado, indo na direção do extremo oposto do espectro ideológico, as experiências quase que se restringem ao substantivo “orçamento” que dá nome à metodologia, tendendo a uma despolitização que coloca em dúvida a validade da participação. Ou seja, antes de maldita, a convergência ideológica é necessária para aperfeiçoar o OP. Quanto aos resultados, se mais ou se menos progressistas, cabe às forças existentes se correlacionarem para produzir os que mais lhes convém, atuando em ambiente democrático, fortalecendo a esfera pública.

Chega-se, pois, a um terceiro e relevante elemento para uma definição do OP: ele deve ser visto do ponto de vista de um processo (conforme a seção 1 deste artigo) histórico (conforme a seção 2 deste artigo) de inovação institucional. De fato a instituição orçamentária, ao refletir as diferentes concepções de Estado e das relações Estado-sociedade, prevalecentes em cada tempo e lugar, sempre foi objeto de reformas, desde sua criação, no início do século XIII. Da mesma forma a democracia, sempre em movimento, com avanços e recuos ao sabor das diferentes correlações de força.

## **5. Definições adjetivadas – tipologias de OP a partir dos objetivos e dos desenhos das experiências**

Se o OP deve ser encarado do ponto de vista de um processo histórico de inovação institucional, não cabe dele ter uma definição, seja ampla ou restrita, mas sim uma tipologia ou várias tipologias, na qual ou nas quais os diferentes objetivos e formatos das práticas possam ser enquadrados. Nessa tipologia ou nessas tipologias não só devem caber casos que se situam em diferentes pontos do amplo espectro ideológico, mas também diferentes graus de alcance que as práticas possam ter em termos de impacto sobre a democracia e sobre a gestão pública. Com isso evita-se o que de outra maneira não seria possível: o descarte de casos concretos menos pretensiosos ou a inclusão forçada de casos que não merecem figurar no rol das experiências de OP (como, por exemplo, as tentativas oportunistas que levam o nome de OP mas não se comprometem sequer minimamente com os seus

fundamentos). Claro está que tal tipologia ou tais tipologias, para permitir (em) os descartes necessários, deve partir de um patamar mínimo de exigência.

#### **5.1. Tipologia de OP com base no objetivo: por transparência, fiscalizatório, consultivo e deliberativo**

Um ponto de partida bastante operacional para dar início a uma tipologia é o que distingue os três objetivos básicos que podem ser estabelecidos para incrementar a gestão orçamentária visando melhor gestão e maior controle pela sociedade: transparência, fiscalização, consulta e deliberação, podendo esta última ser tanto mais efetiva quanto mais avance no interior do ciclo orçamentário, constituído pelas seguintes fases: proposição, aprovação, execução, controle, avaliação.

A transparência orçamentária consiste na criação de condições suficientes para que as decisões, as ações e os resultados da arrecadação e do gasto dos recursos públicos sejam visíveis e compreensíveis para qualquer indivíduo interessado ou, pelo menos, para aqueles que têm em suas mãos a tarefa formal ou funcional para, em nome da sociedade, resguardar a qualidade das finanças públicas, com base em critérios pré-estabelecidos . Ela demanda muito esforço e recursos, pois para viabilizá-la é necessário que todo o ciclo orçamentário seja baseado em uma estrutura e em uma metodologia que sejam capazes de registrar adequadamente as decisões, as operações e os resultados da receita e da despesa. Tal estrutura e tal metodologia se materializam por meio de um conjunto de aparatos e habilidades que hoje estão facilmente disponíveis, mas custam muito: conhecimentos de finanças

públicas, de administração financeira, de contabilidade, normatização, bancos de dados e capacidade de processamento, mídias dos mais diversos tipos e custos.

A transparência orçamentária praticamente nasce com a idéia de orçamento público. E vai progredindo sob o impulso de duas variáveis: tecnológica e política. A variável tecnológica permite os avanços (com as antigas fichas em cartolina e relatórios em papel, da contabilidade tradicional, era possível muito menos do que com os bancos de dados informatizados e relatórios magnéticos de hoje); a variável política define se o que é possível, em termos de transparência, será ou não feito. Assim sendo, as práticas concretas que se pautam pela busca de maior transparência orçamentária podem perfeitamente ser classificadas como OP, até porque sem essa transparência o OP não é possível. Mesmo que não desejem apenas isso, os grupos envolvidos com o OP dessa categoria devem, de início, obtê-la.

Três elementos básicos atravancam o avanço da transparência orçamentária: indisponibilidade de recursos tecnológicos, falta de preparo profissional e baixa vontade política. As duas primeiras podem ser removidas, respectivamente, com recursos financeiros e capacitação. A última deve ser vencida pelos atores e agentes contrários à falta de transparência orçamentária, por meio de sua atuação e pressão. O OP é um canal e uma ferramenta que se presta a esta atuação e que pode exercer essa pressão. Em sociedades recém-democratizadas, em fase de democratização ou em luta por democracia, o objetivo da transparência orçamentária tende a ser

suficientemente mobilizador para fortalecer as propostas de Orçamento Participativo<sup>6</sup>.

A fiscalização orçamentária também dá substância suficiente às práticas de grupos que reivindicam estar praticando o OP. Ela, embora em menor grau do que a transparência, acompanha o orçamento público desde o nascedouro. No contexto da democracia representativa, a fiscalização é uma prática de controle de um poder sobre o outro. Normalmente o poder Legislativo fiscaliza o poder Executivo em termos de planejamento e execução orçamentários, com ou sem a ajuda de equipes técnicas, como Tribunais de Contas, por exemplo. Entretanto, esse mecanismo, absolutamente necessário, pode não ser suficiente, seja porque há muito por controlar e recursos escassos para estabelecer o controle, seja porque nem sempre os fiscais são confiáveis. Portanto, o OP propõe uma maior qualificação da fiscalização, ao tentar preservar pontos de vista de um conjunto mais amplo de atores do que os detentores de cargos executivos, legislativos e de controle externo formal. Da mesma maneira que reivindica uma transparência que vá além da que atinge os detentores do poder formal (com demonstrativos mais detalhados e compreensíveis pelo cidadão comum), o OP demanda fiscalização maior do que a formalmente estabelecida, o que implica momentos e eventos de prestação de contas e o fornecimento de informações para além dos exigidos pela democracia representativa tradicional. A fiscalização via OP requer um “corpo-a-corpo” maior entre os detentores do poder formal e os cidadãos comuns, numa convivência quotidiana que tem elevado potencial para coibir abusos e desvios pela simples fato de que se sabe que “olhos e ouvidos” em

---

<sup>6</sup> Os casos de OP no Leste Europeu, relatados por Föschler (2007) são ilustrativos a respeito.



maior número e preocupados por diferentes motivos estão atentos (efeito preventivo da fiscalização efetivamente interessada).

O OP pode ser também consultivo. Neste caso o governo opta por tomar as decisões após colher opiniões, travar debates, submeter propostas a críticas, rever posições face às oposições. Diversos podem ser os modos para proceder às consultas, desde pesquisas de opinião até intensos processos de interlocução dos governantes com segmentos representativos da sociedade civil. A vontade política de ouvir e respeitar os resultados das consultas pode variar de caso a caso e período a período em um determinado caso. O processo consultivo pode, com o tempo ou como resultado de alteração na correlação de forças, evoluir para um processo deliberativo.

A deliberação – possibilidade de cidadãos comuns decidirem junto com o governo sobre o destino dos recursos públicos – aparece como um definidor amplamente aceito para as práticas de OP em todo o mundo. De tal modo que alguns não consideram OP as práticas que se limitam à transparência e/ou fiscalização. Ou seja, quando o elemento deliberação compartilhada está presente, não se questiona a validade da prática como OP. É preciso, todavia, admitir que se tal deliberação ocorrer sem transparência, os cidadãos comuns podem ser facilmente ludibriados. Por outro lado, se não houver fiscalização, a probabilidade de efetivação do que tiver sido decidido diminui, em muitos casos drasticamente (se o governo estiver fazendo o OP por simples oportunismo eleitoral, por exemplo). O que se está afirmando, agora, é que é enganosa a tendência de achar que incluir a deliberação na definição do que seja OP basta para dar-lhe qualidade. É possível, sim, que uma prática que se inicie reivindicando simples transparência evolua para a deliberação, com o tempo.

Por outro lado, é provável que aconteça de a falta de transparência matar um projeto que seja engendrado se propondo a tomar decisões com base no entendimento governo-grupos da sociedade civil.

Além de tudo, a deliberação pode ocorrer de diversas maneiras e em diferentes fases do ciclo orçamentário. O mais comum é o governo discutir com a população na fase de elaboração da proposta orçamentária. Mas se esta, depois de aprovada, não puder se materializar na íntegra, será preciso tomar decisões ao longo da fase de execução. Se ocorrer queda de receita ao longo do ano, por exemplo, qual ou quais das decisões de gasto será ou serão revertidas? De que modo o que se decidiu originalmente será alterado – com ou sem participação popular?

Mesmo considerando-se que a deliberação se dê somente na fase de elaboração, ainda há que se decidir se será sobre todo o orçamento (o que é praticamente impossível), sobre os investimentos ou parte deles (o mais usual), sobre certos tipos de despesa de custeio (mais gastos com saúde preventiva ou com atendimento de urgência, por exemplo) etc. Isso quer dizer que o desenho final de experiências concretas dá margem a múltiplas possibilidades, de acordo com cada realidade e grupos de agentes.

Em síntese, há três tipos de Orçamento Participativo possíveis a partir do que se discutiu até aqui: OP por transparência, OP fiscalizatório, OP consultivo e OP deliberativo (sendo que o deliberativo ainda se desdobra em diversos subtipos de acordo com a amplitude do que se delibera e com a fase em que se dá o processo deliberativo). E combinações são possíveis: OP deliberativo e fiscalizatório, por exemplo; ou OP deliberativo nos investimentos e fiscalizatório sobre as despesas de custeio.

Nas localidades em que tudo está por fazer, pode-se optar por um processo histórico e inovador de OP que tenha início com a luta por transparência, mas desde o início mirando na fiscalização e deliberação. Essa perspectiva combinada com essa estratégia, desde que delas tenham clareza os protagonistas, pode elevar as chances de sustentabilidade do OP. Caminha-se passo a passo, de acordo com as correlações de força que se possa estabelecer a cada momento. Pelo contrário, a falta de clareza quanto a essa necessidade de adequação entre a realidade vivida e a proposta de inovação pode ser a causa do insucesso de tentativas de implantação do OP. A abertura dessas duas possibilidades serve para reforçar a inadequação das definições simplistas, demasiado amplas ou demasiado restritas, para lidar com a realidade do OP a partir de sua disseminação depois das experiências pioneiras.

## **5.2. Tipologia de OP de acordo com as fases do processo orçamentário: para elaboração, aprovação, execução, ou avaliação**

Outro critério para uma tipologia dos OP's é o que distingue entre as fases do ciclo orçamentário em que a participação popular (por transparência, fiscalizatória, consultiva ou deliberativa) é admitida.

O ciclo orçamentário comporta as fases de elaboração, aprovação, execução e avaliação. A fase de elaboração é aquela em que é concebida e estruturada a proposta orçamentária, contemplando a definição de prioridades, programas, projetos e sua adequação à estimativa de receita para o período considerado. Uma forma consagrada de se chegar à proposta orçamentária é

aquela em que o Poder Executivo, por meio de um órgão central de planejamento e orçamento, coloca em movimento todos os setores de atuação governamental para que cada um contribua para a formulação de prioridades e para a compatibilização coletiva entre essas prioridades e os recursos disponíveis. Um amplo processo de discussão interna, mobilizando técnicos e políticos encarregados das diferentes áreas de intervenção pública, respeitando critérios de eficiência e de escolha de prioridades se desenrola ao longo de um período de meses, para se chegar ao que o chefe do Poder Executivo e sua equipe política consideram a proposta orçamentária que se adequa ao seu plano de governo para o ano. A forma mais disseminada de OP é a que traz o cidadão comum para o interior do processo deliberativo nessa fase. Representa uma postura de divisão do poder entre representantes e representados na definição de prioridades orçamentárias, sem questionar os mecanismos da democracia representativa, mas ampliando o nível de protagonismo dos eleitores.

Uma vez definida a proposta orçamentária pelo Poder Executivo, ela terá que ser aprovada pelo Poder Legislativo. Nesta fase do ciclo orçamentário os parlamentares, governistas e oposicionistas, representando os mais diferentes segmentos do eleitorado discutirão a proposta do chefe do Poder Executivo, alterando-a com suas emendas e remetendo-a para sanção. Nesta fase não há muita margem para a participação popular, uma vez que as prioridades que interessam aos cidadãos já foram definidas, restando apenas uma discussão, mais político-partidária e menos voltada ao mapeamento de reivindicações e demandas, acerca da futura lei orçamentária. A participação popular que costuma ocorrer nesta fase é a da pressão para que os parlamentares não

promovam alterações de monta no que foi previamente acordado entre o Poder Executivo e os cidadãos participantes das rodadas de negociação das prioridades contidas na sua proposta.

Há, entretanto, situações em que na ausência de espaços e momentos para discussão do orçamento com a população promovidos pelo Executivo, o Legislativo estrutura canais para isso, propondo-se a fazer valer o princípio da co-gestão no momento da discussão e deliberação parlamentar da proposta do Executivo. Em 1999, no Estado do Rio Grande do Sul (cujas capital é Porto Alegre, tida como o berço do OP), o governo do Partido dos Trabalhadores começou a implementar (sob cerradas disputas políticas e judiciais) o OP estadual, levando para um nível superior de governo a proposta de OP municipal praticada com sucesso em Porto Alegre. A Assembléia Legislativa, no bojo do enfrentamento da proposta petista, terminou criando um espaço de discussão popular sob liderança dos parlamentares. Assim se constituiu um exemplo de OP misto, em que os debates se deram tanto na fase de elaboração como na de deliberação, envolvendo uma relação direta da população com ambos os poderes, Executivo e Legislativo (Farias, 2003).

A fase da execução orçamentária, aquela em que as decisões se materializam de fato, ou não, por meio das aquisições e contratações feitas pelo governo com os recursos públicos, é absolutamente crítica para o sucesso do OP, já que é nela que o grau de efetivo respeito à vontade popular pode ser avaliado. Boa parte das experiências concretas de OP combina participação popular ampla na fase de elaboração com participação popular através de representantes eleitos (delegados) na fase de execução, competindo aos representantes a fiscalização do cumprimento das deliberações e, às vezes, o

acompanhamento de obras para assegurar sua qualidade e custos compatíveis, além da lisura nos processos licitatórios e no cumprimento de contratos. Nem sempre, porém, a intensidade e a qualidade da participação na fase de elaboração se mantém na de fiscalização.

A fase de avaliação é praticamente desconsiderada na grande maioria das experiências de OP. Em boa medida esse relativo descaso na participação popular na fase de avaliação do processo orçamentário reproduz o que ocorre quando o orçamento público é gerido sem participação popular: a avaliação geralmente se limita a um rito de pouca substância para a qualidade econômico-financeira e democrática dos recursos públicos. As tendências contemporâneas de submeter as políticas públicas a avaliações mais criteriosas, baseadas em teorias e métodos que estão se consolidando pode mudar este quadro. A participação popular, todavia, pode ser um ingrediente acelerador desse avanço, e pode ser aproveitado exatamente por meio da inclusão da avaliação nos Orçamento Participativos.

O Orçamento Participativo deliberativo ideal seria aquele que abarcasse todas as fases do processo orçamentário. Mas as condições concretas sob as quais se realiza impedem que todas as fases sejam priorizadas, devido à novidade das práticas, à complexidade dos temas envolvidos e às diferentes correlações de força existentes. Há, porém, uma combinação mínima necessária para a validação do OP deliberativo: participação ampla na fase de elaboração e participação por meio de delegados na fase de execução.

Quanto aos OP's por transparência e fiscalizatórios, podem mais facilmente abarcar todas as fases do ciclo orçamentário, embora tenham mais apelo quando se dedicam à execução e à avaliação.

Neste segundo momento do esforço para se chegar a uma tipologia de OP's, conclui-se pela existência de OP's i) para definição de prioridades (fase de elaboração do ciclo orçamentário), ii) para deliberação legal (fase da discussão e da deliberação legislativa), iii) para controle da execução (fase da execução das receitas e despesas públicas) e iv) para avaliação de procedimentos e resultados (fase de apreciação dos resultados de um período de execução orçamentária). Casos mistos são plausíveis.

Quando se considera a plurianualidade do orçamento público pode-se incluir nas rodadas do OP a participação na definição dos planos plurianuais, ou documentos congêneres, que servem para estabelecer metas de médio e longo prazo para as despesas públicas e/ou para os resultados orçamentários. No Brasil, onde as leis orçamentárias anuais (LOA) devem ser a realização anual de parte de um Plano Plurianual (PPA – 4 anos), ou seja, há vinculação da LOA ao PPA, a participação popular neste é logicamente necessária. Entretanto a plurianualidade não está plenamente desenvolvida a ponto de haver inconsistência entre ocorrer participação na LOA e não ocorrer no PPA. A importância da plurianualidade orçamentária ainda não é considerada pela população, estando ainda em processo de assimilação pelos governos. Talvez a participação popular na LOA possa incluir elementos de pressão para que se dê maior importância ao PPA, reforçando iniciativas que estão atualmente lideradas por alguns Tribunais de Contas do país.

### **5.3. Tipologia de OP de acordo com o objeto de deliberação/consulta ou fiscalização: total das despesas, despesas de investimento, diretrizes de políticas públicas, receitas e tributação**

Também a partir do objeto de deliberação, consulta ou fiscalização (conforme o caso) pode-se estabelecer uma tipologia de OP's. São possíveis OP's que abordem somente os investimentos (ou parte deles), todas as despesas, receitas/tributação e despesas ou diretrizes de políticas públicas.

O tipo básico é o que trata de uma parte dos investimentos. O governo faz a estimativa da receita, dela subtrai as despesas de custeio e os investimentos que serão decididos por ele e o valor restante será objeto de discussão nas rodadas participativas. Quando a capacidade de investimento é alta, o poder deliberativo da população é elevado. Se, por outro lado, a capacidade de investimento for muito baixa, o risco de frustração é tão grande que convém avaliar se o OP é, de fato, uma trilha trafegável.

Um modelo mais avançado é o que abarca todos os investimentos. Ele é mais atraente para o cidadão comum, por oferecer maiores oportunidades de atendimento às suas necessidades imediatas, mas embute elevado risco de excluir investimentos essenciais que, pela sua baixa visibilidade ou interesse imediato difuso, podem ser relegados (ampliação ou melhoria da captação de água ou do tratamento de esgotos, por exemplo). A boa prática da co-gestão exige que o governo seja sensível às demandas e reivindicações das populações que sentem os problemas quotidianamente (planejamento de curto prazo), mas exige também que os cidadãos que reivindicam comparem suas



demandas com necessidades de investimentos de efeito difuso e espraído no tempo (planejamento de longo prazo).

A discussão de todas as despesas implica que os gastos com custeio de natureza irreversível (folha de pagamento, por exemplo) estejam sob questão. A lógica predominante entre os que reivindicam o atendimento imediato de suas necessidades vai na direção de reduzir custeio para ampliar investimento, o que nem sempre é possível ou desejável. A impossibilidade de redução de custeio se coloca, por exemplo, quando um reajuste salarial justo precisa ser feito ou quando novas contratações são um imperativo para a continuidade da prestação de serviços. A indesejabilidade é compreendida numa situação em que um investimento anterior (um hospital, por exemplo) exige novas despesas de custeio (contratação de médicos, por exemplo) para surtir seus efeitos. O que é possível, quando se deseja incluir o custeio nas discussões do OP, é permitir o monitoramento da produtividade dos gastos, visando eliminar ineficiências e, com isso, reduzir os custos, posteriormente transferindo os ganhos para os investimentos. Pode-se, por exemplo, adotar uma gestão da frota de veículos que exija menos recursos para combustíveis e manutenção, investindo o resultado na aquisição de máquinas e equipamentos.

Discutir o orçamento como um todo – receitas e despesas – é um procedimento extremamente complexo. Mas a inclusão das receitas é bastante desejável, uma vez que a percepção da limitação de recursos passa a ser um dado a considerar ao definir prioridades. Os próprios limites das receitas podem passar a ser questionados: os cidadãos podem descobrir, por exemplo, que o motivo para a limitação de certos investimentos provém de uma omissão do poder local no que diz respeito a extrair o máximo de receitas de um

determinado tributo. O imposto sobre a propriedade predial, por exemplo, pode estar sendo sub-aproveitado por razões políticas (evitar a oposição dos proprietários).

A discussão de diretrizes de políticas públicas, por sua vez, pode ser muito interessante. Se os gastos com saúde devem priorizar a ação preventiva ou curativa, é uma questão de grande repercussão sobre os gastos da área. Conforme a proporção dos gastos que cada um desses tipos de ação na área de saúde represente no total das suas despesas, chega-se a resultados melhores, com custos menores. A relação custo-benefício se altera. Esse é, pois, um assunto orçamentário, embora focado a partir do ângulo das políticas públicas. O risco desse recorte para a discussão é não se chegar a valores financeiros, é resvalar para as listas de intenções sem maiores compromissos com a materialização.

O gradualismo parecer ser, uma vez mais, a melhor tática para se chegar a um Orçamento Participativo, quando visto sob o prisma do objeto que levará em conta. O OP pode se iniciar discutindo uma parte pequena dos investimentos, seguir ampliando essa parcela; posteriormente pode incluir a avaliação de algumas despesas de custeio (combustível, energia elétrica e outros grandes grupos de despesas); paralelamente pode considerar as diretrizes de políticas públicas. Várias combinações são possíveis.

#### **5.4. Tipologia de OP de acordo com o nível de governo: local, regional ou estadual, nacional.**

Embora seja majoritariamente considerado uma metodologia de gestão orçamentária local, o OP pode ser praticado por governos nacionais e intermediários (estaduais, provinciais ou regionais). Não é possível, todavia, a simples transposição do desenho adotado em nível municipal para os outros níveis. Estudando o caso do OP do Estado do Rio Grande do Sul, Farias (2003) chegou a interessantes conclusões a este respeito. Concluiu que as forças políticas envolvidas são outras, que os problemas orçamentários a enfrentar não são os mesmos, que a legislação estadual sobre o orçamento é mais complexa etc. Portanto, a negociação em torno do desenho e dos objetivos do OP acima da esfera local é mais delicada e exigente.

No nível local as demandas são por políticas públicas e serviços públicos de natureza alocativa, o que facilita o estabelecimento de prioridades. Acima desse nível aspectos distributivos e estabilizadores (na acepção de Musgrave e Musgrave, 1976) são tratados, tornando mais delicada a intervenção dos cidadãos comuns, por razões técnicas intrínsecas (como, por exemplo, tratar com os cidadãos comuns, a política monetária em sua imbricação com a política fiscal, no âmbito geral da política econômica nacional?).

Por outro lado, quanto menor a autonomia administrativa, tributária e financeira dos governos locais, menor a relevância econômica dos Orçamentos Participativos desse nível de governo. Portanto, desse ponto de vista, para fazer algum sentido, os OP's locais precisam incluir a discussão sobre

transferências intergovernamentais e sobre perspectivas para o aumento da autonomia dos governos locais. Isso quer dizer que os OP's locais devem embutir uma tendência descentralizante, embora sem perder de vista que certas vertentes de política econômica dificilmente poderão ser tratadas senão de forma centralizada.

Uma forma pela qual os governos nacionais podem contribuir para o robustecimento das práticas participativas de gestão orçamentária é incentivando-as, encorajando-as e até apoiando-as, em termos de capacitação, por exemplo. O acesso a fundos especiais e/ou a benefícios de políticas públicas nacionais podem ser facilitados para os governos locais que praticam a gestão orçamentária participativa, como outra forma de incentivo. Assim agindo, os governos nacionais poderão, dentro de um projeto de longo prazo, adotar a participação popular na definição de orçamentos setoriais nacionais (saúde, educação, transporte etc.), contando com a experiência consolidada em experiências participativas locais previamente incentivadas. O cidadão que se formou na tradição participativa local, assim, será uma alavanca para as experiências nos níveis superiores de governo.

Há que se considerar, ainda, o caso de governos unitários. Eles são os responsáveis pelo que em governos federativos cabe aos governos nacionais, inexistentes para eles. Portanto, os OP's, para estes governos unitários, tem que ser, necessariamente nacionais, apesar de lidarem também com políticas públicas de natureza e alcance local (minimamente). Conclui-se, daí, que a natureza predominantemente local do OP se deve muito mais à viabilidade da participação popular em assuntos de natureza local, do que ao nível em que se

encontra o governo que o pratica nas escalas geográficas e políticas do federalismo.

**5.5. Tipologia de OP quanto à fonte de poder proponente ou impositora: governo nacional, estadual, local; grupo da sociedade civil local; agência de fomento ou financiamento**

As experiências de OP podem ter distintas origens no que diz respeito aos atores ou instituições que as propõem ou tornam obrigatórias. Essas circunstâncias dão ensejo a outra tipologia de OP.

O OP pode ser proposto e implementado por governos locais (Executivo) interessados num tipo renovado de relação Estado-sociedade civil, sendo a população chamada a participar de diversas maneiras, com distintos níveis de autonomia. Também variam as motivações político-ideológicas para os esforços para instaurar uma nova forma de relacionamento entre o Estado e a sociedade civil. Esses motivos, bem como as maneiras de atendê-los só podem ser compreendidos pela análise detida de cada caso, embora possa haver grupos de casos com motivações e metodologias muito semelhantes, devido à liderança de um determinado grupo político. O caso das experiências petistas locais no Brasil ilustra muito bem este tipo de situação: o OP fazia parte do “modo petista de governar”.

A iniciativa de OP pode também partir do Poder Legislativo, que obriga o Executivo, por meio de lei, a desenvolver interlocução com a população para elaborar a peça orçamentária. O Legislativo pode, ainda, promover, ele próprio, audiências públicas sobre o orçamento. No primeiro caso, o legislador estará

forçando o OP na fase de elaboração; no segundo, na fase de discussão e deliberação.

Nada impede que grupos organizados da sociedade civil – associações de moradores, organizações não-governamentais, entidades de classe ou grupos de especialistas (economistas, contadores etc.) – proponham a adoção do OP, seja sugerindo-o ao Executivo e/ou ao Legislativo, seja desenvolvendo autonomamente rodadas de discussão com a população.

Existem também casos de OP que são encorajados, quando não exigidos, por agências de fomento e financiamento, visando maior transparência no uso dos recursos que disponibilizam para determinados governos. Ilustram esta situação os casos do OP na Guatemala e da Bolívia, que de algum modo foram forçados para que os países tivessem acesso ao perdão de dívidas propiciado pelos fundos HIPC II - Heavily Indebted Poor Countries II (Goldfrank, 2003).

O OP pode também se tornar obrigatório para os governos locais por força de lei nacional, como no caso do Peru (Goldfrank, 2003). O problema desse modelo de OP é a distância que costuma haver entre a vontade do legislador e do governo nacional para que ocorra a participação *vis-a-vis* a vontade dos responsáveis pela implementação do OP nos governos locais. Obrigatório, o OP pode se tornar simples obediência à lei, tendo seu conteúdo esvaziado e suas perspectivas diminuídas.

De acordo com o critério da fonte da vontade ou poder para dar início e levar avante o OP, nota-se que existem as seguintes possibilidades. Primeiramente, OP's facultativos (geralmente propostos aos governos por grupos organizados da sociedade civil, podendo ou não ser acatados e, se o

forem, assimilando total ou parcialmente os modelo sugerido) e OP's compulsórios (tornados obrigatórios por lei). Nesta segunda hipótese, pode se tratar de lei local ou nacional que obriga os poderes locais. Existe ainda o OP induzido, que é implementado não por vontade popular ou iniciativa governamental autônomas, mas sim por força de intervenção externa (agência de fomento ou financiamento). Cada situação tem seus próprios pontos fortes e fracos. A sustentabilidade é um dos fatores distintivos mais importantes. Se os OP's obrigados por lei são garantidos enquanto ocorrência, não o são a qualidade e a efetividade das práticas. Se os OP's espontâneos são mais efetivos, não são, por sua vez, assegurados ao longo do tempo, ficando na dependência de entusiasmos às vezes passageiros. OP's induzidos são beneficiados pelo efeito catalizador de agentes externos, mas uma vez que estes agentes se retiram, a experiência pode declinar e desaparecer. Enquanto a espontaneidade reforça a intensidade das experiências de OP, a compulsoriedade reforça a extensão cronológica. Combinar ambos os reforços é um grande desafio prático.

#### **5.6. Tipologia de OP conforme os critérios para credenciamento dos participantes**

A participação popular no processo orçamentário deve ser amplamente garantida, para que os resultados sejam válidos e legítimos, pois do contrário a contribuição para o aprofundamento da democracia e para a intensificação do peso da vontade popular na escolha de prioridades se dilui e pode até desaparecer. Mas ela deve ser regulamentada, seja por lei, seja através de

regimentos internos decididos previamente pelos próprios participantes. E existem vários critérios que podem se utilizados para propiciar a participação.

A participação pode ser aceita a partir da condição de eleitor do indivíduo (o que requer uma idade mínima de acordo com a legislação eleitoral). Assim, cada um pode exercer seu direito de opinar, por exemplo, a respeito das prioridades indicadas para atender necessidades de toda a cidade.

A condição de morador, em idade eleitoral ou um pouco abaixo dela, pode ser aceita para participar da escolha de prioridades regionais. A comprovação da residência pode ser exigida, para evitar interferências externas.

Pode-se, também, exigir que a participação seja respaldada em mandato cedido por uma organização, de recorte territorial (associação de moradores, por exemplo) ou temático (sociedade esportiva ou cultural, por exemplo). Nesse caso, a amplitude da participação é diminuída.

Tendo em vista que o processo de participação pode se dar em várias rodadas, é possível combinar a condição individual e a de representante em função dessas rodadas. Assim, no momento de escolher as prioridades de cada bairro ou região, todos os moradores podem participar e são chamados a escolher também seus representantes nas fases posteriores, os quais, a partir de então passarão à condição de delegados. Democracia direta e representativa podem ser combinadas de diversas maneiras.

Um problema que pode ocorrer nessa combinação é o da assimilação do processo participativo pela burocracia representativa interna ao governo, invalidando-o. Em Recife, no Estado brasileiro de Pernambuco isso se deu.



Segundo Silva (2003, p. 316), no período 1993-96 chegou-se a aceitar a participação somente de delegados escolhidos por associações previamente cadastradas na prefeitura.

### **5.7. Tipologia de OP com base no recorte regional ou temático**

Originalmente o OP se baseou na definição de prioridades de acordo com critérios regionais. As cidades eram divididas em grupos de bairros (regiões e sub-regiões), cada qual realizando seus encontros e plenárias para escolha de obras e serviços e delegados para as fases seguintes e para a composição do conselho do orçamento participativo. Posteriormente passou-se a adotar também o recorte temático (saúde, educação, segurança pública, emprego e renda etc.). Muitos consideram que esse foi um passo importante porque reduziu o peso e relativizou a importância excessiva das reivindicações feitas exclusivamente com base em carências detectadas a partir do local de moradia (“corporativismo bairrista”). Com o passar do tempo, a combinação dos dois recortes passou a ser bastante aceita, no Brasil, principalmente, mas não sem trazer consigo as complicações decorrentes da participação de públicos muito diferentes (em capacitações e demandas) e resultantes da necessidade de compatibilizar critérios muito heterogêneos para se chegar finalmente às prioridades orçamentárias.

Um último desdobramento em termos de recorte é o que considera grupos específicos de pessoas – públicos-alvo. Surgem então as propostas de OP criança, OP jovem, OP mulher etc.

Chega-se, pois, a uma tipologia que contempla as seguintes possibilidades: OP geograficamente referenciado, OP tematicamente referenciado e OP referenciado em públicos alvos específicos. Combinações são possíveis.

#### **5.8. Tipologia de OP a partir das formas de participação: pesquisas e enquetes, plenárias e assembleias presenciais, manifestações através de canais virtuais**

A realização de pesquisas e enquetes para avaliar a opinião da população sobre as prioridades orçamentárias não deixa de ser um tipo de OP, não obstante o maior apreço que se possa ter pelo debate tornado possível pela realização de plenárias e assembleias. Estas, por sua vez, podem ser suportadas por aparatos tecnológicos que permitem hoje falar em OP virtual. Cada qual tem suas vantagens e desvantagens. E todas elas podem ser aproveitadas para ampliar a qualidade do processo participativo. As enquetes e pesquisas podem ser divulgadas para apoiar e problematizar as opiniões particulares dos agentes, do governo ou da população; os mecanismos de participação virtual podem contribuir para atrair um tipo de público pouco afeito às assembleias presenciais; as plenárias e assembleias presenciais, entretanto, devem seguir sendo os pontos altos do OP. Elas podem ser deliberativas, enquanto que as outras formas de participação podem ser consultivas, por exemplo. Ou, de outro modo, certas prioridades podem ser definidas por meio de pesquisa, outras por encontros virtuais e outras por encontros presenciais. Ao final promove-se uma compatibilização.

## **5.9 Tipologia de OP de acordo com as formas de regulamentação do processo**

O OP pode ter suas estruturas e processos regulamentados por lei ou por regimentos internos deliberados de comum acordo entre os participantes, oriundos do governo e da sociedade civil. Como ocorre com frequência, cada alternativa carrega limites e potencialidades distintos, levando à conveniência de adoção de metodologia híbrida. A obrigatoriedade da participação, a periodicidade e os prazos, as obrigações do governo e dos participantes – coisas desse tipo podem ser definidas em lei. Outras, como composição dos conselhos, procedimentos para escolha de delegados e critérios para estabelecimento de prioridades etc, a lei pode remeter para os regimentos internos a serem decididos anualmente por instância coletivamente definida. Questões de princípios, mais rígidas, devem ser remetidas à decisão legislativa; outras, atinentes a processos que vão se aperfeiçoando ao longo do tempo, devem ser deixadas para formas mais flexíveis de regulamentação, como os regimentos internos, que devem ser refeitos a cada ano, com base na experiência anterior e na correlação de forças da conjuntura.

## **5.10. Tipologia de OP conforme a origem da iniciativa de apresentação de propostas**

A iniciativa de apresentação de propostas para deliberação no processo orçamentário participativo pode ser da população, do governo ou de ambos.

Quando a iniciativa é do governo, ele pode apresentar uma proposta completa, com todos os programas e projetos, e submetê-lo ao debate ou, alternativamente, pode discutir com a população para recolher elementos para somente depois elaborar a sua proposta completa. Uma combinação de procedimentos também é viável.

Quando a iniciativa é da população, a fragmentação é inevitável, sendo necessário um esforço de síntese e compatibilização maior. A falta de visão de conjunto dos problemas é a causa dessa fragmentação. O governo pode definir *a priori* algumas áreas no interior das quais as propostas da população devem ser incluídas, evitando assim a fragmentação excessiva.

É possível adotar uma metodologia em que a iniciativa da população e a do governo ocorram paralelamente, com momentos de discussão para compatibilização. Por exemplo, a população discute em plenárias temáticas as prioridades para a saúde pública. Enquanto isso, o setor da saúde no governo, com seus técnicos e políticos dirigentes, elabora sua proposta para o orçamento com base em seus diagnósticos técnicos e políticos. Os dois conjuntos de propostas e reivindicações são cotejados e nota-se que em alguns pontos há convergência e em outros há divergência. Os tópicos convergentes não exigem discussão, devendo o esforço ser canalizados para o debate dos tópicos divergentes. Resolvidas ou administradas as divergências, o governo elabora seu orçamento para a saúde. Faz o mesmo para as outras políticas públicas. Depois reúne todos os orçamentos parciais e constata, necessariamente, que as demandas são muito superiores à capacidade de financiamento existente. Parte, então, para os cortes. Estes podem ser feitos pelo próprio governo, que então chega a uma proposta orçamentária que

discutirá com a população em plenárias e assembléias. Ou pode optar por fazer primeiro as plenárias e assembléias para realizar os cortes em debate com a população.

## **Conclusão**

O Orçamento Participativo, depois de quase vinte anos de experimentação em várias localidades, abarcando praticamente todos os continentes, se apresenta como uma metodologia de gestão orçamentária promissora para a obtenção de políticas públicas mais eficientes, eficazes e efetivas e também para o aprofundamento das relações democráticas. Sua potencialidade para contribuir para mudanças expressivas na relação Estado-sociedade é aclamada por atores políticos a partir dos mais variados pontos de vista político-ideológicos. Sua adoção tem sido defendida por diferentes partidos e governos e incentivadas por organizações não-governamentais e instituições multilaterais de fomento e financiamento.

Na prática, entretanto, o OP enfrenta inúmeros obstáculos que dificultam enormemente a sustentabilidade das experiências iniciadas. Mesmo a mais duradoura delas – a de Porto Alegre, no Estado brasileiro do Rio Grande do Sul, iniciada em 1989 – passa hoje por uma fase de questionamento. A mudança de procedimentos, a redefinição de papéis, a alteração da lógica dos processos deliberativos e outras inovações que costumam ocorrer ao sabor da correlação de forças prevalecente a cada conjuntura, levam a que os grupos que perdem a hegemonia no OP passem a negar sua existência. No interior dessa luta pela predominância de modelos específicos e historicamente

determinados de OP, começam a colidir diferentes definições para a metodologia, que terminam confundindo os interessados na emergência de novas experiências de OP que não tenham ou não estejam tomando parte nas disputas existentes em torno de casos concretos de OP.

A fim de contornar esse problema muito concreto, que pode se erguer como um intransponível obstáculo ao progresso do OP, impedindo que materialize toda a sua potencialidade em diferentes lugares em todo o mundo, é fundamental enfrentar a questão-chave da definição do que seja o Orçamento Participativo.

Um esforço analítico para contribuir para isso, baseado na observação das experiências e na reflexão a respeito delas, e tomando como ponto de partida a defesa da continuidade e aprofundamento do OP como elemento renovador das relações Estado-sociedade, leva a concluir que não é possível uma definição a-histórica do OP. De fato o Orçamento Participativo é a resultante de um processo histórico de inovação institucional no interior de uma fase específica do desenvolvimento socioeconômico em que, novamente, o Estado está em discussão. No interior desse debate, que envolve governos locais, intermediários e nacionais, que estão em distintos estágios de desenvolvimento, neles cumprindo o Estado diferentes funções e com desiguais capacidades de atuação e financiamento, o OP aparece como idéia-força crescentemente acolhida, mas cujas feições dependem das circunstâncias em que se materializa. Sendo assim, uma definição *a priori* do OP não é conveniente para seu progresso, uma vez que o que alguns chamarão de OP será negado por outros, ao sabor das diferentes concepções e objetivos esposados pelos contendores.

Para solucionar este problema, mas não para negar a existência e a aceitação de que há diferentes razões político-ideológicas para se defender ou atacar o OP, pode-se fazer uso de várias tipologias de OP que permitem caracterizar e classificar as experiências concretas, adjetivando-as de acordo com seus fundamentos e evolução histórica.

A tabela abaixo sintetiza os elementos que fundamentam as tipologias apresentadas ao longo deste trabalho.

**Tabela 1 – Tipologias de OP de acordo com vários critérios**

<b>Objetivo</b>	<b>Fases</b>	<b>Objeto de deliberação</b>	<b>Nível de governo</b>	<b>Proponente</b>	<b>Credenciamento dos participantes</b>	<b>Recorte</b>	<b>Forma de participação</b>	<b>Regulamentação</b>	<b>Iniciativa das propostas</b>
Transparência	Plurianual	Parte dos investimentos	Local	Poder Executivo	Eleitor	Regional	Pesquisas e enquetes	Lei ou decreto	Governo
Fiscalização	Elaboração	Investimentos	Intermediário	Poder Legislativo	Morador	Temático	Plenárias e assembleias presenciais	Regimento interno	População
Consulta	Deliberação	Despesas	Nacional	Organização Não-Governamental	Representante de associação	Público-alvo	Canais virtuais	Misto	Misto
Deliberação	Execução	Receitas e despesas	Misto	Misto	Cadastro do governo	Misto	Misto		
Misto	Avaliação	Diretrizes de políticas públicas			Misto				
	Misto	Misto							



As tipologias propostas contribuem para o avanço das pesquisas sobre OP, na medida em que rompem o obstáculo hoje existente para se mapear e classificar os casos existentes (conforme se nota em Shah, 2003 e Ribeiro e Grazia, 2003). Partindo-se de definições restritivas ou amplas demais, o levantamento de experiências depara-se com dificuldades para inclusão ou exclusão de casos concretos. Fazendo uso das tipologias estes casos podem, todos, ser devidamente enquadrados e comparados entre si.

As tipologias contribuem também para a disseminação das práticas de OP, pois ajudam a urdir táticas e estratégias de ação para iniciá-las e sustentá-las com clareza a respeito dos desdobramentos possíveis e das negociações necessárias para permitir a participação de correntes políticas e ideológicas em confronto. A percepção do caráter contraditório de todo processo de mudança, juntamente com a delimitação das possibilidades que ele apresenta, é fundamental para o comportamento bem-sucedido de atores e agentes que se pautam pelo respeito à democracia na busca de ampliar as práticas de Orçamento Participativo.

O que garante a substância democratizante e efficientizante de um caso concreto de OP não é a sua definição *a priori*, mas a busca sistemática e persistente de qualificação da metodologia e dos procedimentos utilizados na prática, ao longo do tempo. Na medida em que essa metodologia e esses procedimentos vão melhorando, à base de avanços e recuos ao sabor da luta política quotidiana, a definição adjetivada do OP especificamente em questão, a partir das tipologias aqui sugeridas, vai surgindo como resultado de um processo histórico de inovação institucional.

As tipologias aqui apresentadas contemplam aspectos essenciais do OP, mas não esgotam todas as possibilidades. Elas também não são perfeitas e inquestionáveis, devendo ser objeto de constante melhoria, à luz de novas reflexões e observações, respaldadas nas práticas.

## Referências bibliográficas

**Alves, Márcio Moreira** (1980). *A força do povo – democracia participativa em Lajes*. São Paulo: Brasiliense.

**Avritzer, Leonardo** (2002). *New Public Spheres in Brazil: Local Democracy and Deliberative Politics*.  
<http://www.democraciaparticipativa.org/files/LeonardoAvritzer-NewPublic-SpheresinBrazil.pdf>.

**Avritzer, Leonardo e Navarro, Zander** (2003). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez Editora.

**Avritzer, Leonardo** (2003). O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: **Avritzer, Leonardo e Navarro, Zander** (2003). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez Editora, p. 11-60.

**Bittar, Jorge – Org.** (1992). *O modo petista de governar*. São Paulo: Partido dos Trabalhadores/Diretório Regional de São Paulo e Secretaria Nacional de Assuntos Institucionais-Caderno Especial de *Teoria & Debate*.

**Bossois, Irene L.** (1987). A formulação democrática do orçamento municipal – A experiência de Vila Velha, ES, no período 1983-86. *Revista de Administração Municipal*, v. 34, n. 184, p. 6-11, jul-set.

**Bresser-Pereira, Luiz Carlos; Wilhelm, Jorge e Sola Lourdes – Org.** (1996). *Sociedade e Estado em transformação*. Brasília: ENAP, São Paulo: Imprensa Oficial/Ed. UNESP.

**Brillantes Jr., Alex B.** (2007). *The Philippines: Civic Participation in Local Governance – Focus on Subnational Budgeting and Planning*. In: **Shah, Anwar – Ed.** (2007). *Participatory Budgeting*. Public Sector Governance and Accountability Series. Washington D.C.: The World Bank. CD ROM.

**Bonduki, Nabil – Org.** (1996). *Habitat – As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel.

**Carneiro, Dirceu** (1984). *Lajes, a força do povo*. In: **Herrmann Neto, João – Org.** (1984). *Democracia feita em casa*. Brasília: Câmara dos Deputados – Coord. de Publicações, p. 69-83.

**Covre, Amaro** (1984). *Experiência de planejamento participativo em Boa Esperança ES*. In: **Herrmann Neto, João – Org.** (1984). *Democracia feita em casa*. Brasília: Câmara dos Deputados – Coord. de Publicações, p. 59-67.

**Dagnino, Evelina** (1997). *Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania*. In: **Dagnino, Evelina** (Org.). *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Ed. Brasiliense.

**Farias, Cláudia Feres** (2003). *Do conflito jurídico ao consenso democrático: uma versão da implementação do OP-RS*. In: **Avritzer, Leonardo e Navarro, Zander** (2003). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez Editora, p. 217-247.

**Ferlie, Ewan; Asburner, Lynn; Fitzgerald, Louise e Petigrew, Andrew** (1996). *A nova administração pública em ação*. Brasília: Ed. UnB/ENAP, 1999.

**Föschner, Alta** (2007). *Participatory Budgeting in Central and Eastern Europe*. In: **Shah, Anwar – Ed.** (2007). *Participatory Budgeting*. Public Sector Governance and Accountability Series. Washington D.C.: The World Bank, p. 127-156.

**Föschner, Alta** (2007). *Participatory Budgeting in Asia*. In: **Shah, Anwar – Ed.** (2007). *Participatory Budgeting*. Public Sector Governance and Accountability Series. Washington D.C.: The World Bank, p. 157-189.

**Föschner, Alta** (2007) *Participatory Budgeting in the Middle East and North Africa*. In: **Shah, Anwar – Ed.** (2007). *Participatory Budgeting*. Public Sector Governance and Accountability Series. Washington D.C.: The World Bank, p. 225-241.

**GECD – Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática/UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas/a** (1998/1999). Dossiê “Os movimento

sociais e a construção democrática”. *Idéias*, ano 5/6, vol. 5, n. 2/vol. 6, n.1, p. 5-122.

**GECD – Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática/UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas/b** (1998/1999). *Esfera pública e democracia no Brasil*. In: **GECD – Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática/UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas/a** (1998/1999). Dossiê “Os movimento sociais e a construção democrática”. *Idéias*, ano 5/6, vol. 5, n. 2/vol. 6, n.1, p. 44-74.

**GECD – Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática/UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas/c** (1998/1999). *Sociedade civil e democracia: reflexões sobre a realidade brasileira*. In: **GECD – Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática/UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas/a** (1998/1999). Dossiê “Os movimento sociais e a construção democrática”. *Idéias*, ano 5/6, vol. 5, n. 2/vol. 6, n.1, p. 13-42.

**Genro, Tarso e Souza, Ubiratan** (1997). *Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre*. 2ª e. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

**Gohn, Maria da Glória** (1993). Movimentos, organizações populares e cidadania: conquistas, problemas e perspectivas nos anos 90. Anais do XVII Encontro da ANPOCS – Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais.

**Goldfrank, Benjamin** (2007). *Lessons from Latin America's Experience with Participatory Budgeting*. In: **Shah, Anwar (Ed.)**. *Participatory budgeting*. Public Sector Governance and Accountability Series Washington DC: The World Bank, p. 91-126.

**Herrmann Neto, João**. *Administração municipal de Piracicaba: a serviço de quem?* In: **Herrmann Neto, João** – Org. (1984). *Democracia feita em casa*. Brasília: Câmara dos Deputados – Coord. de Publicações, p. 85-92.

**Krylova, Elena** (2007). *Russia: Civic Participation in Subnational Budgeting*. In: **Shah, Anwar – Ed.** (2007). *Participatory Budgeting*. Public Sector Governance and Accountability Series. Washington D.C.: The World Bank. CD ROM.

**Krylova, Elena** (2007). *Ukraine: Civic Participation in Subnational Budgeting*. In: **Shah, Anwar – Ed.** (2007). *Participatory Budgeting*. Public Sector Governance and Accountability Series. Washington D.C.: The World Bank. CD ROM.

**Musgrave, Richard A. & Musgrave, Peggy B.** (1976). *Finanças Públicas - Teoria e Prática*. São Paulo: Ed. Campus, 1980.

**Paul, Samuel** (2007). *India: Civic Participation in Subnational Budgeting*. In: **Shah, Anwar – Ed.** (2007). *Participatory Budgeting*. Public Sector Governance and Accountability Series. Washington D.C.: The World Bank. CD ROM.

**Pessoa, Enildo** (1988). *Planificação: a opção pelas classes populares*. Campinas: Papirus.

**Pires, Valdemir** (1999; 2001). *Orçamento participativo: o que é, para que serve, como se faz*. Piracicaba: edição do autor; Barueri: Manole.

**Pires, Valdemir e Nebot, Carmen Piñeda** (2007). *Orçamento participativo: a formação dos agentes*. Piracicaba: mimeo.

**Rhaman, Atiur; Kabir, Mahfuz; Razzaque, Mohammad** (2007). *Bangladesh: Civic Participation in Subnational Budgeting*. In: **Shah, Anwar – Ed.** (2007). *Participatory Budgeting*. Public Sector Governance and Accountability Series. Washington D.C.: The World Bank. CD ROM.

**Ribeiro, Ana Clara Torres e Grazia de Grazia** (2003). *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil – Período de 1997 a 2000*. Petrópolis: Ed. Vozes.

**Sader, Eder** (1988). *Quando novos personagens entram em cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

**Santos, Boaventura de Souza** (1998). Budgetings in Porto Alegre: Towards a Redistributive Democracy. *Politics and Society*, v. 26, n. 4, p. 461-510.



**Shah, Anwar – Ed.** (2007). *Participatory Budgeting*. Public Sector Governance and Accountability Series. Washington D.C.: The World Bank.

**Shall, Adrienne** (2007). *Sub-Saharan Africa's Experience with Participatory Budgeting*. In: **Shah, Anwar – Ed.** (2007). *Participatory Budgeting*. Public Sector Governance and Accountability Series. Washington D.C.: The World Bank, p. 191-223.

**Shall, Adrienne** (2007) *South Africa: Civic Participation in Local Government Policy Making and Budget Process*. In: **Shah, Anwar – Ed.** (2007). *Participatory Budgeting*. Public Sector Governance and Accountability Series. Washington D.C.: The World Bank. CD ROM.

**Silva, Tarcisio da** (2003). *Da participação que temos à que queremos: processo do Orçamento Participativo na cidade do Recife*. In: **Avritzer, Leonardo e Navarro, Zander** (2003). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez Editora, p. 297-334.

**Suwanmala, Charas** (2007). *Thailand: Civic Participation in Subnational Budgeting*. In: **Shah, Anwar – Ed.** (2007). *Participatory Budgeting*. Public Sector Governance and Accountability Series. Washington D.C.: The World Bank. CD ROM.