



**Universidade Estadual de Campinas
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas**

UATUMÃ FATTORI DE AZEVEDO

**ANÁLISE DO DECLÍNIO DO NÚMERO DE IMPLEMENTAÇÕES E DO AUMENTO
DO ABANDONO DAS EXPERIÊNCIAS DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO
BRASIL (2004-2016).**

CAMPINAS

2019

UATUMÃ FATTORI DE AZEVEDO

**ANÁLISE DO DECLÍNIO DO NÚMERO DE IMPLEMENTAÇÕES E DO AUMENTO
DO ABANDONO DAS EXPERIÊNCIAS DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO
BRASIL (2004-2016).**

Dissertação apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas como parte dos requisitos exigidos para a obtenção de título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Wagner de Melo Romão

ESTE TRABALHO CORRESPONDE À
VERSÃO FINAL DA DISSERTAÇÃO
DEFENDIDA PELO ALUNO UATUMÃ
FATTORI DE AZEVEDO, E ORIENTADA
PELO PROF. DR. WAGNER DE MELO
ROMÃO.

**CAMPINAS
2019**

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Paulo Roberto de Oliveira - CRB 8/6272

Azevedo, Uatumã Fattori, 1991-
Az25a Análise do declínio do número de implementações e do aumento do abandono das experiências de Orçamento Participativo no Brasil (2004-2016)/ Uatumã Fattori de Azevedo. – Campinas, SP : [s.n.], 2019.

Orientador: Wagner de Melo Romão.
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Orçamento participativo. 2. Participação popular. I. Romão, Wagner de Melo, 1975-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: Analysis of declining number of implementations and increasing abandonment of Participatory Budgeting experiences in Brazil (204-2016)

Palavras-chave em inglês:

Participatory budgeting

Popular participation

Área de concentração: Ciência Política

Titulação: Mestre em Ciência Política

Banca examinadora:

Wagner de Melo Romão [Orientador]

Valdemir Aparecido Pires

Valeriano Mendes Ferreira Costa

Data de defesa: 12-02-2019

Programa de Pós-Graduação: Ciência Política

Identificação e informações acadêmicas do(a) aluno(a)

- ORCID do autor: <https://orcid.org/0000-0003-1335-0360>

- Currículo Lattes do autor: <http://lattes.cnpq.br/0810665794620507>



Universidade Estadual de Campinas
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

A Comissão Julgadora dos trabalhos de Defesa de Dissertação de Mestrado, composta pelos Professores Doutores a seguir descritos, em sessão pública realizada em 12 de fevereiro de 2019, considerou o candidato Uatumã Fattori de Azevedo aprovado.

Prof. Dr. Wagner de Melo Romão

Prof. Dr. Valdemir Aparecido Pires

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa

A Ata de Defesa, assinada pelos membros da Comissão Examinadora, consta no processo de vida acadêmica do aluno.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, ao meu orientador, Prof. Wagner Romão, por orientar e acompanhar minha modesta trajetória de estudo sobre o Orçamento Participativo, iniciada em 2015, com a participação no projeto Censo OP Brasil. Agradeço especialmente pela confiança dada em todo o período, pela liberdade em pesquisar e desenvolver meu trabalho e pelas orientações sempre precisas.

Agradeço ao Prof. Valeriano Mendes Ferreira Costa e ao Prof. Valdemir Pires pelas orientações concedidas na Banca de Qualificação do Mestrado. As contribuições dos professores foram fundamentais para o desenvolvimento da dissertação, pois me ajudaram a criar um caminho de análise e a estruturar a pesquisa, nos moldes que apresento aqui.

Agradeço a CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), por proporcionar a bolsa de pesquisa, sem a qual não seria possível realizar esta pesquisa.

Agradeço à Kátia C. Pereira Lima, ex-coordenadora da Rede Brasileira de Orçamento Participativo, pela entrevista concedida nos momentos iniciais da pesquisa. As orientações dadas por Kátia deram luz ao processo de investigação sobre as dificuldades enfrentadas pelo OP, que na época ainda me eram muito nebulosas, e foram fundamentais para todo o processo de pesquisa.

Agradeço a todos os integrantes do Grupo de Estudos em Política Brasileira (PolBras), que me acompanharam durante esse processo e me ajudaram a desenvolver o projeto de pesquisa, cujos resultados encontram-se nas páginas a seguir. Agradeço por todo empenho, dedicação e parceria nos momentos em que estivemos juntos.

Agradeço aos meus pais, Maria Inês Fattori e Uataú Brasil de Azevedo, pelo apoio, amor e confiança dados a mim desde o começo da graduação. Sem vocês, nada disso seria possível.

RESUMO

A pesquisa teve como finalidade compreender os fatores que contribuíram para o contínuo processo de declínio do número de implementações do Orçamento Participativo (OP) nas cidades brasileiras, observado a partir de 2004, assim como o aumento do número de abandonos da experiência. Para isso, foram analisados tanto os fatores externos ao mecanismo de participação, como a persistência do modo tradicional de fazer política e a relação com as demais instituições participativas do país, como os problemas genéticos do OP, isto é, os problemas estruturais/internos que acreditamos terem influenciado em seu declínio, como as dificuldades com a execução de obras, problemas com o planejamento estratégico da cidade, distanciamento da população, adequação à realidade local, entre outros. A principal estratégia de investigação adotada foi a revisão da literatura especializada, que embora em sua maioria não tenha se dedicado a investigar o declínio do OP de maneira sistemática, identificou e analisou a maioria das dificuldades enfrentadas pela experiência. Os achados da pesquisa vão no sentido de evidenciar que são múltiplos os fatores que influenciaram a não consolidação do Orçamento Participativo no Brasil, indo desde problemas estruturais a problemas ambientais, que precisam ser enfrentados para que a experiência de participação possa seguir existindo e inovando.

Palavras-chave: Orçamento Participativo; Participação Popular

ABSTRACT

The purpose of this research was to understand the factors that contributed to the continuous process of decay in the number of Participatory Budget (PB) implementations in Brazilian cities, observed since 2004, as well as the increase in the number of the experience's dropouts. In order to do so, external factors to the participation mechanism were analyzed, such as the persistence of the traditional way of doing politics and the relation with other Participatory Institutions of the country, as well as the structural/internal factors that we believe that have influenced its decline, that is, the genetic problems of the PB such as the difficulties with the execution of building works, problems with the strategic planning of the city, distancing from the population, adaptation to the local reality, among others. The main research strategy adopted was a review of the literature. Although most of the bibliography did not focus on a systematic investigation about the PB's decline, they identified and analyzed most of the difficulties experienced by the experiment. The research findings point to the fact that there are multiple factors that have influenced the non-consolidation of the Participatory Budget in Brazil, ranging from structural problems to environmental problems, which need to be faced so that the experience of participation can continue to exist and innovate.

Keywords: Participatory Budgeting; Popular Participation

LISTA DE FIGURAS

Gráfico 1 – Número de experiências com OP no Brasil (2004-2016).....29

Gráfico 2 – Comparativo do número de conselhos por área temática em 2001 e
200949

LISTA DE TABELAS

Quadro 1 – Implementações do Orçamento Participativo nas cidades com mais de 50 mil habitantes.....	14
Quadro 2 – Implementações do Orçamento Participativo nas cidades com mais de 100 mil habitantes.....	28
Quadro 3 – Existência de conselhos municipais nos municípios brasileiros (2001 e 2009).....	47
Quadro 4 – Evolução da quantidade de Planos Diretores Participativos no Brasil (2001, 2008 e 2013).....	52

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

COB	Censo OP Brasil
COP	Conselho do Orçamento Participativo
IPs	Instituições Participativas
Munic	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
SNPU	Secretaria Nacional de Programas Urbanos

SUMÁRIO

1	Introdução	12
1.1	<i>Metodologia</i>	<i>16</i>
2	Adentrado o problema	23
2.1	<i>Referencial analítico</i>	<i>23</i>
2.2	<i>O contínuo processo de diminuição do OP: o ano de 2016.....</i>	<i>27</i>
2.3	<i>O enfraquecimento da atenção dada ao Orçamento Participativo pelos partidos de esquerda.....</i>	<i>29</i>
2.4	<i>Dependência do projeto político.....</i>	<i>32</i>
2.5	<i>Considerações Preliminares</i>	<i>35</i>
3	O Orçamento Participativo e o cenário nacional (causas ambientais)	36
3.1	<i>Ethos Participativo pré-constituição</i>	<i>36</i>
3.2	<i>Ascensão do neoliberalismo.....</i>	<i>38</i>
3.3	<i>Modo tradicional de fazer política.....</i>	<i>41</i>
3.4	<i>Relação entre OP e diferentes Instituições Participativas.....</i>	<i>45</i>
3.4.1	<i>Conselhos de políticas públicas.....</i>	<i>45</i>
3.4.2	<i>Plano Diretor Participativo.....</i>	<i>51</i>
3.4.3	<i>Conferências.....</i>	<i>54</i>
3.5	<i>Considerações Preliminares.....</i>	<i>55</i>
4	Os problemas genéticos do Orçamento Participativo.....	60
4.1	<i>Os problemas relacionados à execução de obras.....</i>	<i>61</i>
4.2	<i>Distanciamento da população.....</i>	<i>64</i>
4.3	<i>Planejamento e orçamento.....</i>	<i>66</i>
4.4	<i>Problemas referentes ao planejamento estratégico da cidade.....</i>	<i>69</i>
4.5	<i>Adequação e realidade local.....</i>	<i>71</i>
5	Considerações finais.....	75
6	Referências Bibliográficas	83

1. INTRODUÇÃO

O Orçamento Participativo, criado no município de Porto Alegre em 1989, vem servindo como referência em projetos de inovação democrática. Mais ou menos inspirados no modelo originário, centenas de municípios no país e no exterior adotaram o OP (LUCHMANN, 2014), em um processo de ampla difusão do mecanismo de participação.

De acordo com Spada (2014), com base em um levantamento de dados sobre a implementação de Orçamento Participativo entre as cidades com mais de 50 mil habitantes, houve um aumento contínuo no número de implementações do OP nos municípios brasileiros durante a década de 1990, atingindo seu auge em 2004. Porém, entre 2004 e 2012, foi constatada uma progressiva queda na quantidade de implementações.

Com base nessa conjuntura de difusão do OP, surgiram alguns questionamentos que orientaram esta pesquisa: Quais são os fatores mais importantes para explicar o processo de difusão do OP no Brasil? Quais fatores contribuíram para a progressiva diminuição de implementações a partir de 2004? Esse processo de diminuição da quantidade de implementações ainda vem ocorrendo?

O objetivo central desta pesquisa é compreender os fatores que influenciaram no processo de progressiva diminuição do número de implementações do Orçamento Participativo no Brasil, assim como o progressivo aumento do número de desistências do mecanismo de participação.

O Orçamento Participativo, originado em Porto Alegre, iniciou-se com a vitória da Frente Popular, coligação composta pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pelo Partido Comunista Brasileiro (PCB), nas eleições municipais de 1988 (LUCHMANN, 2014). Segundo a autora, este modelo originário teve e tem tido ampla repercussão no cenário nacional e internacional, tanto por seu pioneirismo na construção de um mecanismo de interlocução política com a população, como pelo sucesso referente à continuidade ao longo do tempo.

Existem diferentes fatores levantados pela literatura que ajudam a entender o processo de difusão do Orçamento Participativo no Brasil, mas não há um consenso quanto ao grau de relevância de cada um deles. Uma das variáveis mais discutidas diz respeito ao partido político, mais especificamente o papel do Partido dos Trabalhadores na expansão das implementações de OP.

A existência de OP nos municípios brasileiros, na primeira década após seu surgimento, está bastante vinculada aos partidos de esquerda, especialmente ao PT (MARQUETTI; CAMPOS, 2008; GANUZA; BIOCCHI, 2012; LUCHMANN, 2014). Segundo Marquetti e Campos (2008), nos anos 1990 o número de cidades com OP aumentaram à medida que o PT e demais partidos de esquerda ganhavam eleições municipais. O Partido dos Trabalhadores, além de organizar e implementar as primeiras experiências do OP, engendrou uma estratégia de ampla adoção do mecanismo de participação.

Com base em dados levantados por Spada (2014), o PT, no período de 1989 a 2012, foi o partido com o maior índice de implementações de OP, representando em média 50% da quantidade de implementações. Entre 1989 e 1992, a agremiação era praticamente a única a adotar o OP e, a partir de 1993, outros partidos passam a utilizar esse mecanismo. Porém, o PT é sempre o maior adotante, com uma taxa de implementação de cinco a seis vezes maior do que o segundo colocado. “Há claramente uma estratégia sistemática de adoção que faz com que o PT seja diferente de todas as outras forças políticas” (SPADA, 2014, p. 15, tradução nossa).

Os primeiros anos de existência do OP foram marcados por uma ampla legitimação da experiência. O prêmio concedido pela ONU em 1996 em Istambul durante a segunda conferência da UN-Habitat (PORTO DE OLIVEIRA, 2014), a realização de eventos como os Fóruns Sociais Mundiais a partir de 2001 (MARQUETTI; CAMPOS, 2008; PORTO DE OLIVEIRA, 2014), a realização de diversas conferências internacionais (SANTOS, 2002) e o interesse de agências multilaterais e de cooperação internacional, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Banco Mundial (PIRES, 2008; WAMPLER, 2008), funcionaram como marcos de legitimação do OP, difundindo-o para todo o país e pelo mundo.

De acordo com Porto de Oliveira (2014), o mecanismo de participação foi amplamente aceito por ter um formato de fácil compreensão para os gestores, sociedade civil e movimentos sociais. Os marcos de legitimação, além de darem visibilidade ao OP, lançavam o dispositivo como uma esperança de aprofundamento democrático (PORTO DE OLIVEIRA, 2013).

Após o crescente aumento do número de implementações de OP ocorridos na década de 1990, com pico entre o período de 2001 a 2004, atingindo 129 implementações, a situação começa a se inverter, em um movimento contínuo de decaimento até o período de 2009 a 2012, onde atinge a quantia de 99 implementações (SPADA, 2014), como pode ser visto no Quadro 1, abaixo. O quadro evidencia que o número de cidades iniciando o OP também entrou em processo de decaimento a partir de 2004, diminuindo o percentual pela metade, e que as cidades que abandonaram o OP cresceram durante o mesmo período, praticamente triplicando o número de desistências entre 2001 a 2012.

Quadro 1: Implementação de Orçamento Participativo entre cidades com mais de 50 mil habitantes.

	1989 a 1992	1993 a 1996	1997 a 2000	2001 a 2004	2005 a 2008	2009 a 2012
Número de cidades que implementaram o OP	11	29	62	129	119	99
Número de cidades que iniciaram o OP	11	22	45	90	54	46
Número de cidades que abandonaram o OP		4	12	23	64	66

Tabela adaptada a partir dos dados expostos por (SPADA, 2014).

Poucos estudos se debruçaram sobre a tentativa de explicar o decaimento da quantidade de implementações de OP nos municípios brasileiros. Spada (2014) traz algumas variáveis para tentar compreender esse processo, onde o Partido dos Trabalhadores assume um papel de destaque. Segundo o autor, o declínio do OP é impulsionado por uma queda no número de implementações executadas pela agremiação.

As lideranças petistas influenciavam seus prefeitos a criarem inovações de governança no nível municipal durante os anos 1990 para estabelecer um histórico de boa governança ao partido (HUNTER, 2010). Segundo o autor, essa influência vertical cessa quando Lula vence as eleições federais em 2002 e a agremiação consegue se consolidar. Spada (2014) argumenta que essa estratégia petista foi muito importante para impulsionar a queda no número de implementações e desistências de OP, que acarretaram não só a diminuição nas cidades governadas pelo partido, mas também em outras próxima a ela, por efeito de proximidade. “Depois de 2004 o número de cidades implementando OP controladas pelo PT declina, e as cidades próximas estão imitando umas às outras mais do que antes. O resultado é a redução da adoção em todo o Brasil” (SPADA, 2014, p. 25, tradução nossa).

Esta pesquisa, assim como a análise de Spada (2014), busca compreender o declínio das experiências com o OP no país, mas diferente do autor, que foca sua explicação na mudança de estratégia do Partido dos Trabalhadores, daremos atenção para a própria estrutura de funcionamento do programa, assim como para características históricos/contextuais e para o cenário nacional de difusão dos mecanismos de participação. De todo modo, não descartamos a influência do PT, que aparecerá constantemente nos debates realizados nos capítulos a seguir.

Os dados organizados por Spada (2014), apesar de apontarem para uma diminuição de implementações do OP em cidades com prefeitos petistas, também mostram que o partido continuou sendo a principal agremiação a implementar e dar continuidade ao mecanismo, e que a proporção de prefeitos petistas implementando o OP sobre o total de cidades aumentou a partir do ano de 2004. Sendo assim, acreditamos que há outros fatores, não ligados diretamente ao PT, que

influenciaram de maneira significativa o processo de decadência do mecanismo de participação.

Nesse sentido, a dissertação se estruturou a partir de duas hipóteses centrais, sendo a primeira relacionada a causas ambientais e a segunda a características genéticas do OP:

Hipótese 1: *A não consolidação do Orçamento Participativo no Brasil foi influenciada por características ambientais e contextuais*, relacionadas ao desenvolvimento histórico do modo de fazer política no Brasil e da relação com a questão da participação, como a intensificação da política neoliberal nos anos 90, a persistência do modo tradicional de fazer política, a competição com diferentes Instituições Participativas, entre outros.

Hipótese 2: *A diminuição do número de implementações e o aumento das desistências do OP foram influenciadas pelas dificuldades estruturais/genéticas do programa em contato direto com os municípios*. Os prefeitos optam por não utilizá-lo ou destituí-lo tendo em vista sua dificuldade de execução e de efetivação das obras selecionadas pela população.

1.1 Metodologia

A principal estratégia utilizada para responder aos problemas postulados nas duas hipóteses foi a análise da literatura especializada na área. Entendemos que, apesar de nem sempre organizadas de maneira sistemática, a maioria das respostas ao nosso problema de pesquisa foram abordadas pela literatura ao longo dos 28 anos de existência do OP. Nesse sentido, nossos esforços se deram em tentar organizar uma grande quantidade de informações, presentes em diversos trabalhos, em categorias explicativas específicas. Para além da literatura, foram utilizados dados censitários sobre o desenvolvimento do OP no país, sobre informações municipais (Munic - IBGE), entrevistas, reportagens, entre outros.

Apesar da revisão bibliográfica ter se consolidado como principal estratégia de pesquisa, diferentes formas metodológicas foram propostas e testadas para a verificação das hipóteses mencionadas. Como mostraremos a seguir, estas

diferentes propostas foram modificadas ou descartadas, mas contribuíram substancialmente para o desenvolvimento da dissertação.

Com relação à hipótese 1, nossa primeira e principal estratégia era realizar uma comparação entre diferentes Instituições Participativas e o Orçamento Participativo, com a finalidade de compreender se a competição entre elas faria com que o OP perdesse lugar de destaque no cenário participativo municipal, dividindo espaço com outras formas de participação. Pressupunha-se que os prefeitos, com a consolidação de diferentes IPs e com uma gama maior de escolha, optariam menos pelo OP como instrumento de participação social. Com o desenvolvimento da pesquisa, esta estratégia metodológica foi descartada, devido à dificuldade de estabelecer relações de causalidade entre as variáveis. A ausência de análises bibliográficas e dados sobre o tema demandaria a realização de entrevistas com prefeitos, ex-prefeitos, e pessoal envolvido com o OP de diferentes cidades, tarefa difícil de ser executada no tempo de execução da pesquisa de mestrado e que poderia não gerar a obtenção de dados explicativos satisfatórios.

Por esse motivo, optamos por identificar na literatura as características contextuais que parecem ter influenciado a difusão e a não consolidação do OP no país. Essas, foram organizadas a partir de três tópicos: ethos participativo pré-constituição e ascensão do neoliberalismo; neoliberalismo e; modo dominante de fazer política. Apesar da análise comparativa entre as diferentes IPs e o OP não se desenvolverem em explicações conclusivas, o estudo comparativo de seus processos de difusão pelo país possibilitou identificar importantes características que ajudaram a entender a não consolidação do Orçamento Participativo. Esta comparação deu origem a um quarto tópico, que será devidamente trabalhado no capítulo 3. A fonte de dados para esta etapa foram as Pesquisas de Informações Básicas Municipais (Munic) de diferentes anos, que possibilitam perceber a evolução das IPs a partir dos anos 2000, período em que destacamos a progressiva diminuição do OP. Buscamos identificar quais fatores permitiram o crescimento desses mecanismos de participação, como características institucionais (como a obrigatoriedade de implementação das políticas e a dependência ou não da vontade política do prefeito) e questões contextuais, como a atenção e apoio dado pelo governo federal aos programas, entre outros.

Como será evidenciado no capítulo 3, não pretendemos demonstrar como o aumento de variadas IPs influenciaram diretamente na diminuição do OP, mas salientar características contextuais e institucionais presentes nesse processo que parecem contribuir para melhor entender os motivos de seu declínio.

Com relação à hipótese dois, referente aos problemas internos ao mecanismo de participação, tínhamos como proposta metodológica principal, para além da análise bibliográfica, a realização de entrevistas com coordenadores do OP de diferente municípios brasileiros, com o objetivo de recolher informações sobre os principais problemas estruturais enfrentados. Esta metodologia também foi descartada com o desenvolvimento da dissertação, por diferentes motivos: em primeiro lugar, pela multiplicidade de respostas encontradas para o problema investigado, o que dificulta a criação de categorias explicativas genéricas; em segundo lugar, pela dificuldade em obter respostas sobre os problemas internos ao OP, que tendiam a ser externalizados e; em terceiro lugar, por acreditarmos que, como dito anteriormente, a maioria dos problemas e dificuldades enfrentadas pelo OP já foram de alguma forma abordados pela literatura especializada no tema, desde os primeiros anos de existência da experiência.

Sendo assim, a principal estratégia foi a busca sistemática de explicações contidas na própria literatura. Durante a organização do projeto Censo OP Brasil (COPB), do qual participei, que gerou, como um de seus resultados, a criação de um banco de Teses, Dissertações e Monografias com a temática do OP, pude identificar uma série de trabalhos que, de algum modo, demonstravam dificuldades internas do mecanismo de participação. Estes trabalhos, somados aos livros e artigos identificados no decorrer da pesquisa, possibilitaram a identificação de diversos problemas genéticos do OP, que serão devidamente trabalhados no capítulo 4. Além destes, trabalharemos também com informações contidas nos sites dos municípios e com reportagens com a temática do OP, que ajudaram a compor e exemplificar o quadro de problemas internos ao mecanismo de participação.

Como será possível observar, as referências bibliográficas englobam textos de todos os períodos de existência do OP. Serão utilizados, na argumentação, desde trabalhos realizados nos anos iniciais do mecanismo de participação, até trabalhos do período atual. Estes, apesar de serem produzidos em

diferentes momentos e possuírem diferentes intenções, ajudam a perceber como as dificuldades do OP estão presentes e foram observadas desde seus primeiros anos de existência, e como essas dificuldades perduraram ao longo do tempo, na maioria dos casos, sem apresentar grandes inovações e renovações ao longo dos anos.

Com relação às entrevistas, apesar de terem perdido centralidade no quesito metodológico, foram essenciais para o desenvolvimento desta pesquisa. A primeira delas, realizada em junho de 2016, com Kátia C. Pereira Lima, ex-coordenadora da Rede Brasileira de Orçamento Participativo, foi fundamental para estabelecer os objetivos e hipóteses de trabalho, pois foi onde surgiu a ideia de analisar as consequências dos problemas estruturais/internos do próprio OP¹. As demais entrevistas, realizadas em 9 de março de 2017 e 29 de março de 2017, com Célio Paulo Piovesan² e Adailson Regis de Oliveira³, respectivamente, também foram importantes para o desenvolvimento da pesquisa, pois contribuíram com informações que serão frequentemente citadas no decorrer do texto.

As hipóteses serão trabalhadas de forma detalhada no decorrer da dissertação, onde dedicamos um capítulo para a análise de cada uma delas.

Para além da verificação das hipóteses, também trabalhamos com o objetivo de identificar se o Orçamento Participativo ainda estava em processo de diminuição do número de implementações, evidenciado por Spada (2014). Com este intuito, analisamos os dados organizados pela pesquisa Censo OP Brasil para o ano de 2016, coordenada pelo Prof. Dr. Wagner de Melo Romão, que teve, como um de seus objetivos, a criação de um banco de dados sobre a existência de OP nos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes e os dados organizados por Paolo Spada (PB Census), referenciado no Quadro 1, acima. Diferente da COPB, a pesquisa organizada por Spada contém dados sobre municípios com mais de 50 mil habitantes, por esse motivo, para que pudessemos realizar comparações entre os

¹ Neste momento, a pesquisa ainda estava em estágio exploratório, e as orientações expostas pela entrevistada foram fundamentais para delimitar a estratégia de investigar os problemas estruturais do OP e sua influência no processo de difusão do mecanismo de participação.

² Ex coordenador da Rede Brasileira de OP e do Orçamento Participativo da cidade de Canoas – RS.

³ Funcionário do Orçamento Participativo de João Pessoa – PA.

bancos, utilizamos as informações contidas apenas para as cidades com mais de 100 mil habitantes. Os resultados serão descritos no Capítulo 2, a seguir.

A dissertação pretendeu explorar uma ampla gama de características que condicionam e condicionaram a não consolidação do OP no Brasil. Atribuir pesos a cada uma delas é tarefa difícil, pois os problemas podem variar de importância a depender de cada caso e pela dificuldade de trabalhar com dados conclusivos. Sendo assim, optamos por trabalhar com um tom mais ensaístico, sem o estabelecimento de correlações explicativas conclusivas, através da exposição de um amplo conjunto de características que parecem ter afetado a difusão do OP no país.

Há uma grande quantidade de trabalhos que analisam a temática do Orçamento Participativo no país. Podemos identificar, através dos dados organizados pelo Censo OP Brasil, 490 trabalhos, divididos entre Teses, Dissertações e Monografias/TCCs. A grande maioria destes são estudos de casos, focados na descrição do funcionamento do programa nos municípios, assim como trabalhos preocupados com o tema da participação, priorizando as problematizações teóricas. Embora o acúmulo de estudos e a incorporação de diferenciados referenciais analíticos tenha resultado em desdobramentos do momento inaugural do OP, onde predominavam leituras mais otimistas entre a inovação e a democratização, em direção a análises mais criteriosas que buscam o refinamento das bases teóricas e metodológicas de avaliação, “a preocupação com a avaliação sobre os benefícios democráticos das instituições participativas segue como referência analítica central” (LUCHMANN, 2014, p.170). São escassas as pesquisas que se preocupam com a difusão do OP no Brasil, e ainda mais escassas as que pretendem analisar a diminuição do número de implementações e o aumento do abandono do programa. Além disso, também são poucas as pesquisas que buscam analisar os problemas estruturais do OP de maneira sistematizada. Esta dissertação, que possui pretensão de sistematização, neste sentido, contribui para melhor entender este processo de declínio do mecanismo de participação.

A atenção dada aos problemas estruturais do OP visa o aprofundamento da percepção sobre o seu funcionamento. Não queremos com isso negar as

qualidades do mecanismo, mas sim identificar problemas que possam estar influenciando sua progressiva diminuição.

Apesar de Spada (2014) apontar para uma mudança de estratégia do Partido dos Trabalhadores, não desenvolve em profundidade qual estratégia o partido passou a adotar. Sendo assim, para onde foi a atenção do partido? Mostraremos nos capítulos a seguir que, apesar de dar menos atenção ao OP, o governo federal passou a apoiar diferentes mecanismos de participação institucionais, que evoluíram na contramão do decaimento progressivo do OP.

Esta pesquisa, ao explorar a relação da difusão do Orçamento Participativo com o contexto histórico, com a difusão das Instituições Participativas, assim como os problemas estruturais do mecanismo de participação, contribui e aprofunda o debate sobre a diminuição das implementações e aumento do abandono do OP no país.

O capítulo 2 será dedicado à exposição do referencial analítico, dos dados obtidos na pesquisa Censo OP Brasil, que demonstram a continuação do processo decadência do OP até o ano de 2016, e de algumas características conjunturais e contextuais apontados pela literatura que ajudam a entender o processo de decaimento do OP, como o enfraquecimento da atenção dada ao mecanismo pelos partidos de esquerda e a dependência do projeto político do prefeito.

O capítulo 3 será dedicado a trabalhar, de modo mais sistemático, com os problemas ambientais/contextuais do OP. Mostraremos como a ascensão do neoliberalismo e a persistência do modo tradicional de fazer política, como as práticas clientelistas, foram na contramão do *ethos* participativo originado nos movimentos de contestação à ditadura. Também serão discutidas as relações do OP com a evolução de outras instituições participativas, como os Planos Diretores, os Conselhos e as Conferências, que apresentaram diferentes processos de institucionalização e níveis de apoio do governo federal.

O capítulo 4 é dedicado ao debate sobre as características genéticas/internas do OP, onde, através dos dados obtidos com a literatura e os demais materiais citados anteriormente, exploramos a relação entre os problemas estruturais do mecanismo e a sua difusão no país. Os principais temas discutidos serão a dificuldade com a execução de obras, problemas referentes ao orçamento e

planejamento, dificuldades de comunicação e relação do OP com a estrutura da cidade e com as outras instituições participativas e a adequação à realidade local.

Por fim, as considerações finais cumprem o papel de organizar e sistematizar, de maneira sucinta, o conteúdo e os achados expostos na dissertação.

2. ADENTRANDO O PROBLEMA

2.1 Referencial analítico

O Orçamento Participativo surge nos primeiros anos do período de redemocratização do Brasil. A experiência criada em Porto Alegre aparece como importante reestruturação das formas vigentes de participação, estabelecendo novas relações entre a sociedade civil e o Estado. O poder Executivo, tradicionalmente coordenador e executor do orçamento público, passa a dividir espaço (ainda que pequeno) com a população na definição do orçamento municipal.

O modelo originário teve e tem tido ampla repercussão no cenário nacional e internacional, tanto por seu pioneirismo na construção de um mecanismo de interlocução política com a população, como pelo sucesso referente à continuidade ao longo do tempo (LUCHMANN, 2014). A partir de 1990, muitos municípios no Brasil e no exterior implementaram o OP. De acordo com os dados da pesquisa realizada pela *Rede OP Brasil* (www.redeopbrasil.com.br/home/) em 2012, existiam, no momento da pesquisa, 353 municípios utilizando OP. Conforme Pires e Vaz (2010), no ano de 2010, pelo menos 47% dos municípios com mais de 100 mil habitantes possuíam ou já haviam possuído a experiências. Frente à sua grande expansão, e das adaptações do modelo originário, surge o desafio de caracterizar o Orçamento Participativo. A amplificação dos casos aumenta a dificuldade de enquadramento teórico, e estimula os esforços na construção de modelos e tipologias (LUCHMANN, 2014).

Sintomer, Herzberg e Rocke (2012: 75) classificam o OP como a “participação de cidadãos não eleitos na elaboração e/ou alocação das finanças”. Os autores constroem uma definição metodológica baseada em um conjunto mínimo de critérios para a identificação de uma experiência de OP, como a discussão orçamentária, a recorrência do processo, a existência de encontros, a prestação de contas e o envolvimento do nível municipal.

Porto de Oliveira (2014) também faz uma classificação minimalista para o mecanismo de participação, considerando o dispositivo como uma política pública

destinada a incluir a sociedade no processo de alocação do orçamento público. Assim como o autor, utilizaremos essa concepção minimalista, pois possibilitará uma melhor compreensão do abrangente processo de circulação do OP no país. Além disso, tanto os dados utilizados por Spada (2014), assim como os organizados pelo projeto Censo OP Brasil, que utilizaremos nesta pesquisa, trabalham com a classificação minimalista do OP.

Embora haja uma quantidade significativa de trabalhos que analisam o processo de adoção de uma política estatal, o processo que conduz a adoção de inovações políticas do governo local é pouco estudado (SPADA, 2014). Conforme o autor, a maior parte da literatura analisa as razões teóricas por trás da difusão global do OP, e há poucos estudos empíricos que se propõem analisar sua difusão usando modelos desenvolvidos pela literatura sobre difusão de políticas públicas.

Apesar do debate sobre difusão e disseminação de políticas públicas já ocorrer há algumas décadas em outros países, especialmente nos Estados Unidos, apenas muito recentemente o tema disseminação foi incorporado em trabalhos sobre a área pública no Brasil (FARAH, 2008). Há diferentes definições sobre difusão de Políticas Públicas, mas uma das mais utilizadas pela literatura é a de Rogers (2003), que a entende como um

processo em que uma inovação é comunicada por meio de certos canais ao longo do tempo para membros de um sistema social. É tipo especial de comunicação, em que mensagens estão associadas a novas ideias (ROGERS in PORTO DE OLIVEIRA, 2014, p.45, tradução do autor).

De acordo com Porto de Oliveira (2014), a difusão de políticas públicas pode ser “entendida como um processo, que envolve a comunicação de ideias e soluções para a ação pública, e que pode ser intermediada por atores de diferentes naturezas” (PORTO DE OLIVEIRA, 2014, p.45). A difusão não é necessariamente linear, podendo ser permeada por diversos atores, fluxos de elementos distintos e com temporalidade de adoção variada. Conforme o autor, há diferentes atores importantes para a difusão das políticas, como as instituições, que são tanto adotantes dos mecanismos como promotoras. No caso do OP, as instituições mais importantes são os próprios municípios. Também importantes são os atores individuais, que participam em diversos momentos e espaços do processo. Com

relação ao orçamento participativo, há um grupo diversificado de indivíduos participando da legitimação, mediação, promoção, e adoção do mecanismo de participação popular, como secretários, prefeitos, quadros municipais, acadêmicos, quadros de ONGs, militantes, entre outros (PORTO DE OLIVEIRA, 2013).

As primeiras experiências de Orçamento Participativo no país, marcadas pelo ativismo de esquerda, preocupado com a ampliação de formas democráticas de participação, com o tempo vão se difundindo e se ampliando em todo o Brasil, distanciando-se do modelo originário de Porto Alegre.

Diferentes estudos indicam uma variação nas bases que promovem o OP no Brasil (LUCHMANN, 2014). Segundo a autora, o programa deixa de ser uma marca dos partidos políticos de esquerda, com um aumento significativo de variadas agremiações implementando o programa. Wampler (2008) também compactua com essas informações, indicando dois períodos do OP no país: um primeiro (1989-1996) com predomínio do PT e, um segundo, com o aumento de outros partidos a frente do programa (1997-2004).

Ganuzza e Baiocchi (2012) argumentam que, após uma primeira etapa de expansão das experiências de OP, marcadas pelo processo de reforma política da esquerda, a partir do final da década de 1990 o programa entra em uma nova fase, tornando-se uma *best practice*, assumindo uma conotação de maior neutralidade em relação à política de governo.

De acordo com Farah (2008), o conceito de *best practices* foi introduzido nos estudos sobre a administração pública e governo a partir da literatura de administração, especialmente a relacionada a discussão sobre a gestão de qualidade. Apesar da imprecisão do termo, utilizado em diferentes campos disciplinares, a autora argumenta que os elementos comuns ligados à sua utilização são o foco no desempenho do programa, na técnica utilizada e por ser um modelo, possível de ser replicado em diferente localidades.

O conceito de *best practices* implica a ideia de inovação como uma solução fechada e integral, a qual, implicitamente, prescreve um modo específico de responder a um problema (FARAH, 2008), onde o desempenho assume lugar fundamental.

Segundo Farah (2008), um fator importante que contribui para que uma política ou programa se dissemine consiste em características intrínsecas a estes, relacionadas à sua capacidade de dar uma resposta efetiva a problemas e desafios enfrentados por uma administração ou governo. “Trata-se da capacidade de dar uma resposta a novos problemas ou dar uma resposta a velhos problemas de uma forma nova e bem sucedida” (FARAH, 2008, p.5).

A capacidade que um programa tem de construir-se como uma solução a um problema social é condição para seu processo de disseminação (KINGDON, 1995). Nesse sentido, um programa que apresente problemas de execução ou dificuldades de alcançar bons resultados estariam prejudicados em seu processo de difusão.

Esta perspectiva, que incorpora na análise do processo de difusão de políticas sua dimensão substantiva, isto é, seu conteúdo, foi pouco utilizada para pensar a difusão do Orçamento Participativo e seu processo de decadência. A maioria dos trabalhos buscaram características exteriores ao mecanismo de participação. Spada (2014), por exemplo, atribui ao PT a responsabilidade pelo decaimento do número de implementações do programa.

Esta dissertação pretende analisar a difusão do Orçamento Participativo buscando explicações nas características internas ao programa, porém sem desconsiderar as características contextuais. Acreditamos que, como será demonstrado no capítulo 3, problemas metodológicos e estruturais do OP influenciaram o processo de progressiva diminuição de implementações e aumento do abandono do programa. Essa visão, porém, não pode ser pensada separadamente de características contextuais, como a competição com outras instâncias de participação e a persistência do modo tradicional de fazer política no Brasil

A ideia de *best practices*, como será mostrado a seguir, nos ajuda a pensar a virada para o processo de decaimento do número de implementações e aumento do número de desistências do programa, objetivo central desta dissertação.

As seções seguintes apresentarão um panorama de difusão do OP para o ano de 2016, assim como discorrerão brevemente sobre algumas questões que acreditamos ter influenciado a não consolidação do OP no país, como o

enfraquecimento da atenção dada ao programa pelos partidos de esquerda e a dependência do projeto político do prefeito. Essas questões, como será mostrado, apresentam-se como panoramas históricos e contextuais importantes para o desenvolvimento do capítulo 2 e 3, que trabalharão especificamente com as duas hipóteses de pesquisa.

2.2 O contínuo processo de diminuição do OP: o ano de 2016.

Como salientado na introdução, o processo de contínua decadência do número de implementações do Orçamento Participativo foi constatado por Spada (2014). Porém, por contemplar somente o período de 1989 a 2012, o processo de difusão do OP nos últimos quatro anos ainda permanecia em aberto. Este tópico tem o objetivo de contribuir com o esclarecimento desta questão, apresentando dados sobre a experiência participativa para o ano de 2016.

Os dados trabalhos aqui, para o ano de 2016, são frutos da pesquisa Censo OP Brasil, realizadas entre os anos de 2015 e 2016, organizada pelo Prof. Dr. Wagner Romão. Como comentado na introdução, diferente dos dados organizados por Spada, que apresentam informações para cidades com mais de 50 mil habitantes, os do Censo OP Brasil demonstram a existência de OP em cidades com mais de 100 mil habitantes. Por esse motivo, para possibilitar comparações, utilizaremos apenas as informações referentes às cidades com mais de 100 mil habitantes.

A pesquisa COPB identificou, para o ano de 2016, a existência de 60 experiências com Orçamento Participativo, número inferior ao encontrado no ano de 2012, que somava 71 casos. Constata-se, assim, uma queda de aproximadamente 15,5%, confirmando o contínuo processo de decadência do OP a partir de 2004 apontado por Spada (2014), como podemos notar no Quadro 2, abaixo.

Quadro 2 - Implementações do Orçamento Participativo nas cidades com mais de 100 mil habitantes.

	2008	2012	2016
Cidades com OP	93	71	60
Houve Continuação	54	44	35
Houve Desistência	59	49	36
Casos Novos	39	27	25

Quadro criado a partir dos dados organizado pelo Censo OP Brasil e os dados organizados por Spada, levando em consideração, para este último, apenas as cidades com mais de 100 mil habitantes.

O quadro demonstra que, das 71 cidades que implementaram o OP em 2012, apenas 35 (49,2%) continuaram a experiência até o ano de 2016, e 36 (50,8%) abandonaram o OP no mesmo período. A tendência manteve-se a mesma que em relação aos anos anteriores, com maior número de desistência do que continuação, com 44 (47,3%) casos de sobrevivência e 48 (52,6%) de desistência do OP em 2012, e 54 (47,7%) de continuação e 59 (52,3%) de desistência em 2008.

Os dados também demonstram que, a partir de 2004, o número de cidades que passaram a implementar o OP diminuiu progressivamente. Como pode ser observado no quadro acima, em 2008 o número de casos novos de OP foi de 39, quantia que tendeu a diminuir nos dois períodos seguintes, para 27 em 2012 e 25 em 2016. Apesar da quantidade de novas experiência ser praticamente a mesma em 2012 e 2016, essa pequena estabilização não foi suficiente para impedir o OP de continuar em processo de diminuição, tendo em vista que o número de desistências continuou elevado. O gráfico a seguir ajuda a perceber o panorama geral de decaimento do OP no país.

Gráfico 1 - Número de experiência com OP no Brasil (2004-2016)

Gráfico criado a partir dos dados organizado pelo Censo OP Brasil e os dados organizados por Spada (2014), levando em consideração, para este último, apenas as cidades com mais de 100 mil habitantes.

2.3 O enfraquecimento da atenção dada ao Orçamento Participativo pelos partidos de esquerda

Nos primeiros anos de existência do OP, o debate estava muito focado nas potencialidades democráticas do programa. A retomada democrática suscitava discussões de cunho participativo, onde o OP aparecia como principal mecanismos de participação (FEDOZZI; MARTINS, 2012). Partidos de esquerda, com principal atuação do Partido dos Trabalhadores, divulgavam e militavam em favor da experiência em todo o país, demonstrando a capacidade do programa em criar um vínculo entre o Estado e a população, incentivando a participação popular direta.

Na década de 1990, com a ampliação da presença do PT nas prefeituras do país, isto é, com a ampliação da presença na institucionalidade, surge a necessidade de demonstrar práticas coerentes com o seu programa político. O partido começa a produzir, então, uma série de experiências com políticas públicas participativas nas cidades em que assume o executivo municipal. As experiências mais relevantes passam a ser incorporadas ao programa partidário, servindo de referências para as demais prefeituras.

As experiências bem-sucedidas vão compondo o chamado “modo petista de governar”, onde o Orçamento Participativo aparece como marca da gestão do partido. De acordo com Lima (2016), havia no PT uma preocupação constante com o Orçamento Participativo, que durante os anos 1990 adotou a estratégia de implementar o programa em todas as cidades com mais de 100 mil habitantes em que seus prefeitos encabeçavam a prefeitura. Porém, com o tempo, após 15 anos de existência, e com a conquista do governo federal, o partido passa a dar menos atenção ao OP.

Bezerra (2017) evidencia, através de um panorama da relação do PT com a sociedade civil, a diminuição da atenção dada ao Orçamento Participativo. Segundo a autora, o conceito de cogestão, amplamente difundido pelo partido nos anos 1990, após a conquista do governo federal, cede espaço para mecanismo focados na “escuta forte do Estado”, com atenção especial aos Conselhos e Conferências.

Segundo Lima (2016), ex coordenadora da Rede Brasileira de OP e militante do PT, não houve, como aponta Spada (2014), “uma diretriz de não investir no Orçamento Participativo. Eu concordaria mais com a tese de que o modo petista de governar não foi reavaliado, rediscutido, aprofundado”⁴ O OP, nesse sentido, perde seu destaque no interior da agremiação, ocasionando um enfraquecimento da imagem de exemplo de política a ser seguida.

Dados organizados por Spada (2014) demonstram que, entre os anos de 2004 e 2012, o PT continuou sendo a principal agremiação a implementar o OP, a frente de aproximadamente 43,6% das experiências. Apesar de ainda ser o principal

⁴ Entrevista realizada em 05 de julho de 2016.

partido a dar continuidade ao programa, seu número de implementações do OP se estagnou no mesmo período, mesmo com a quantidade de cidades conquistadas pelo partido ter subido exponencialmente. Em 2004, o PT estava à frente do executivo municipal em 410 cidades, implementando o OP em 51 delas. Em 2012, apesar de um acréscimo de aproximadamente 35% na conquista de prefeituras (635 cidades), a quantidade de casos de OP continuou em 51, parecendo confirmar uma diminuição da importância dada ao Orçamento Participativo no interior do partido.

Se nos anos anteriores o PT esteve sempre muito à frente dos demais partidos em questão de quantidades de implementações do OP, os dados disponibilizados pelo Censo OP Brasil para o ano de 2016 demonstram uma mudança importante. Entre as 60 cidades com mais de 100 mil habitantes implementando o OP, apenas 18 (30%) delas estavam sob coordenação do Partido dos Trabalhadores. O PT, que sempre possuiu um número bastante elevado de experiências em comparação ao segundo maior adotante do OP, agora não se encontra muito distante. O PSB (Partido Socialista Brasileiro) esteve à frente de 12 casos (20%), e PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira) e PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), somados, coordenaram 13 casos (21,6%).

O número de experiências de Orçamento Participativo coordenadas pelo PT (e no geral) provavelmente deve ter diminuído ainda mais a partir de 2016, tendo em vista o baixo desempenho do partido nas eleições municipais, com uma queda de aproximadamente 60% nas conquistas das prefeituras.

Com o enfraquecimento da atenção dada ao Orçamento Participativo pelo PT e pelos partidos de esquerda, acreditamos haver um enfraquecimento também do debate ligado às potencialidades democráticas do programa. O OP, menos ancorado no programa político dos partidos e nas potencialidades da participação, passa a ser encarado com um olhar mais técnico, onde as ideias de produtividade e a capacidade de lidar com o orçamento de forma efetiva se fortalecem.

Com a atenção menos voltada à participação, a preocupação com a gestão da cidade se intensifica, e a ideia de *best practices* parece ganhar força na análise do mecanismo de participação. Gunuzza e Baiocchi (2012), como exposto acima, apontam para o mesmo sentido, onde o processo de reforma política de

esquerda cede espaço à ideia de *best practices*, assumindo maior neutralidade em relação à política de governo.

O conceito de *best practices*, que dá destaque especial para o desempenho, nos ajuda a compreender os desdobramentos da hipótese 2. Como citado anteriormente, a capacidade de dar respostas efetivas aos problemas do governo é um fator importante para que uma política ou programa se dissemine (FARAH, 2008). Sendo assim, um programa que apresente problemas estruturais e dificuldades de conclusão dos seus resultados, seria afetado em seu processo de difusão. É o que acreditamos ter acontecido com o Orçamento Participativo.

No capítulo 3 mostraremos como os problemas ligados ao OP, referentes à dificuldade na execução de obras e aos problemas de comunicação com a estrutura da cidade, entre outros, parecem influenciar na decisão do prefeito de abandonar ou jogar o OP para “escanteio”, mesmo com o ganhos relacionados à participação não sendo afetados.

2.4 Dependência do projeto político

O Orçamento Participativo, na ampla maioria dos casos, esteve associado ao projeto político do prefeito encabeçando a prefeitura. A sua implementação é dependente do projeto político-partidário que assume o poder governamental (LUCHMANN, 2007; AVRITZER, 2008). São poucos os casos em que o programa surge como incentivo de outras instâncias, como o Ministério Público, ocorrido em Cuiabá-MT.

Diferente de outras Instituições Participativas, como os Conselhos Gestores e as Conferências, o OP não está amparado por leis federais, e são poucos os prefeitos que se esforçaram pela sua institucionalização no nível municipal. Segundo Avritzer (2008), diferente dos conselhos e planos diretores municipais, que apresentam dependência do sistema político média e baixa, respectivamente, o OP é altamente dependente. Este sempre esteve ligado à vontade política do prefeito, estando sujeito à sua aprovação, podendo ser paralisado a qualquer instante.

A dependência do projeto político do prefeito faz com que o mecanismo seja vulnerável às alterações do executivo municipal sempre que ocorrem novas eleições, pois caso haja mudança de prefeito, este pode paralisar as atividades do OP, não havendo, na maioria dos casos, nada que o impeça. Além da vulnerabilidade em relação à troca de mandatos, Romão (2010) aponta que mesmo sob um mesmo prefeito o OP pode perder centralidade, ficando marginalizado, e até mesmo ser extinto. Isso pode ocorrer devido a mudanças nas alianças partidárias e ou na base do governo, em nome da governabilidade (LUCHMANN; ROMÃO; BORBA; 2018). De acordo com os autores, se a prática de formação de coalizões facilita a aprovação e a negociação de projetos de lei, também é responsável por desqualificar e descaracterizar a implementações de inovações participativas, pois trazem para o governo atores políticos contrários a essas inovações. “Nesse sentido, em nome da ‘governabilidade’, a oportunidade de consolidação mínima de projetos ‘democrático-participativos’ é muitas vezes sacrificada” (LUCHMANN; ROMÃO; BORBA; 2018, p.96, tradução nossa).

O efeito da criação de coalizões pode ter influenciado, por exemplo, nas experiências difundidas pelo Partido do Trabalhadores, principal difusor do OP no país. Embora a prática de criar coalizões no partido já existisse no período que antecede a conquista do governo federal, as relações políticas em nível federal provocaram uma expansão das coalizões municipais com partidos de centro e até mesmo de direita, pressionando pelo esvaziamento do OP como alternativa de poder popular e diálogo direto com a população (LUCHMANN; ROMÃO; BORBA; 2018). Isso acontece, de acordo com os autores, pois quanto mais amplas as coalizões que formam os governos locais, maior será o atrito entre os diferentes departamentos, que serão ocupados por membros de diferentes partidos políticos, muitas vezes avessos a práticas participativas.

Portanto, quanto mais ampla e diversificada a coalizão, maior a competição entre os departamentos e os projetos políticos específicos dos partidos e líderes que compõem a coalizão. Nesse sentido, qualquer projeto participativo que vise deslocar o poder de decisão das secretarias e aproximar da população - através do OP - tende a ser politicamente bloqueado (LUCHMANN; ROMÃO; BORBA; 2018, p.98, tradução nossa)

Piovesan (2017) comenta sobre a relutância em institucionalizar o programa. Segundo ele, havia no interior do Partido dos Trabalhadores o discurso de que a institucionalização do mecanismo de participação poderia burocratizar o seu funcionamento, trazendo prejuízos para a participação. Com isso, perdeu-se a chance de “eternizar” o OP, deixando-o sobre a vontade política do governante. Nas palavras de Piovesan:

Outro erro que foi cometido no processo todo, e aí é novamente responsabilidade do Partido dos trabalhadores, é que houve uma resistência em institucionalizar o Orçamento Participativo. Nós não tornamos isso lei em lugar nenhum, por resistência, achando que colocar na forma, colocar na lei, era burocratizar ele. Só que assim, do jeito que ele está, ele nunca se torna política de Estado, e não se tornando política de Estado, fica dependente da vontade política do governante, do prefeito. [...] Tem prefeitos que tem isso na sua militância, no seu trabalho, no seu discurso, e assumem isso nos seus mandatos. Mas tem prefeitos que não tem esse perfil, são puramente técnicos, burocratas, trabalham a meritocracia, eles vem da iniciativa privada, trabalham somente a meritocracia. Não tem participação popular nenhuma. Podem até fazer um ótimo governo, serem reeleitos, mas não constroem um pinga de cidadania na cidade⁵.

Para Piovesan (2017), além da resistência em institucionalizar o OP em nível federal, o PT, no auge de sua aprovação popular, deixou de criar mecanismos de indução federal para incentivar a implementação do mecanismo de participação. Diferente do que se observa com os Conselhos Gestores ou em países como o Peru, onde a obrigatoriedade de adoção do OP é imposta por lei federal (PORTO DE OLIVEIRA, 2016), não há no Brasil ferramentas federais de apoio ao programa.

Embora haja nas resoluções partidárias do Partido dos Trabalhadores a proposta de implementação de um “Orçamento Participativo Nacional”, não há registros de nenhuma medida concreta nesse sentido (BEZERRA, 2017). O Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2000) é a única lei que prevê explicitamente a adoção de uma gestão orçamentária participativa, mas não foram realizadas regulamentações posteriores desse dispositivo, o que o torna inefetivo na prática.

A não institucionalização do OP e a falta de investimentos federais parece ter influenciado em sua dificuldade de se manter ao longo dos anos como principal mecanismo participativo do país. No capítulo seguinte mostraremos que,

⁵ Entrevista realizada com Célio Piovesan, ex-coordenador da Rede Brasileira de Orçamento Participativo, em 09 de março de 2017.

acompanhando o cenário de crescente decaimento do número de implementações e da taxa de desistência do OP, houve um progressivo crescimento de diferentes IPs (Conselhos, Planos Diretores e Conferências). Estas, amplamente amparadas pelo nível federal, seja pela institucionalização ou por investimentos da União, apresentaram altas taxas de crescimento e de permanência ao longo dos anos.

2.4 Considerações Preliminares

Acreditamos que a diminuição da atenção dada pelos partidos de esquerda, principalmente pelo PT, ao Orçamento Participativo, apontadas por Lima (2016), Ganuzza e Baiocchi (2012) e Bezerra (2017), assim como a dependência do projeto político dos prefeitos, apontado por Luchmann (2007), Avritzer (2008), Piovesan (2017) e Bezerra (2017) influenciaram no processo de decadência do mecanismo de participação.

Com a diminuição da atenção dado pelos partidos de esquerda ao OP, o debate sobre a participação em relação ao programa é enfraquecido, cedendo espaço para a análise dos resultados e conteúdos, onde a ideia de *best practices* ganha força. Com o OP sendo dependente da vontade política do prefeito, não havia nada que o impedisse de ser destituído e nem que o incentivasse a ser implementado.

Os capítulos seguintes pretendem aprofundar os postulados discutidos nesta seção, trazendo novos dados para a discussão. No capítulo 2 será mostrado como a atenção do PT passa do OP para outros mecanismos de participação, e como estes, não estando dependentes do projeto político do prefeito e recebendo apoio do governo federal se desenvolveram a partir dos anos 2000, ao contrário do que acontece com o OP. No capítulo 3 discutiremos em profundidade os problemas estruturais enfrentados pelo OP, e como estes podem influenciar na decadência do programa.

São múltiplos os fatores que influenciaram na diminuição do número de implementação e no aumento das desistências do Orçamento Participativo. Com a análise de características internas e contextuais ao mecanismo de participação, esta dissertação lança luz a uma área ainda pouco elaborada pela literatura.

3. O OP E O CENÁRIO NACIONAL.

O Brasil, ao longo do século XX, se transformou de um país de baixa propensão associativa e poucas formas de participação da população de baixa renda, em um dos países com maior número de práticas participativas. Além do surgimento do Orçamento Participativo no final dos anos 1980, outras Instituições Participativas (IPs) foram criadas e se consolidaram, como os Conselhos e os Planos Diretores Municipais, que passaram a dividir espaço com o OP nos municípios do país. Essa ascensão está relacionada ao desenvolvimento de um *ethos* participativo nas décadas precedentes, ainda sob o regime militar.

3.1 *Ethos* participativo pré-constituição e ascensão do neoliberalismo

A Constituição de 1988 representou um importante momento de consolidação de ideais democráticos no país, com destacado foco para a participação popular. Como demonstra a literatura, os ganhos obtidos com a Constituição são frutos de um processo iniciado na década de 1970, onde os movimentos populares começam a crescer e a se desenvolver numa luta contra o regime militar.

Diversos autores apontaram para o fortalecimento da propensão associativa no final da década de 1970 (PIRES, 1999; AVRITZER, 2003; WAMPLER, 2003, NAVARRO, 2003; TEIXEIRA, 2003; SZWAKO, 2012, SANTOS, 2009). Apesar da ocorrência de um longo período de ditadura militar, com presença de um Estado forte e repressivo, foi nesse período, com o agravamento da precariedade da infra-estrutura nas grandes cidades em conjunto com um processo de crescimento exponencial das associações civis, que a sociedade civil se mobilizou em movimentos populares, urbanos, associações de moradores, entre outros (SANTOS, 2009). Suas reivindicações se assentavam na busca de um novo padrão de cidadania, no sentido de alcançar mais direitos, de acessar o sistema político e de conseguir participar efetivamente do sistema. A sociedade civil, neste processo, buscou aprofundar conquistas de direitos sociais, civis e políticos, por meio de reivindicações políticas.

Segundo Silva (2003), no período citado havia um crescente movimento de contestação à ditadura, o país clamava por abertura e democracia. Os movimentos de oposição, diante da estrutura autoritária e centralizada do poder, apontavam como alternativa a democratização das administrações municipais, baseadas no princípio da participação popular. A onda democrática que atingiu o Brasil no fim da década de setenta e início de oitenta, conforme Pires (1999) trouxe consigo um ímpeto participacionista bastante amplo. Com a intenção de diminuir o fosso criado entre o governo e a sociedade civil, os grupos colocaram em suas reivindicações reclamos por direitos sociais e políticos. Sob tal clima, não tardou para que a participação social surgisse como palavra de ordem.

O contexto institucional que permitiu o desenho de uma nova arquitetura da participação no Brasil foi impulsionado, ao menos formalmente, pela Constituição de 1988. Como demonstra Moroni (2012), o texto constitucional foi capaz de incorporar alguns dos elementos culturais, reivindicados pelo movimento de contestação da ditadura, na institucionalidade emergente, abrindo espaços para a prática da democracia participativa. “Isso foi expresso em diversos dispositivos que ampliaram os direitos políticos, em especial em questões como: descentralização administrativa e incorporação da participação de cidadãos e organizações da sociedade civil na gestão de políticas públicas” (SOUZA, 2005 in MORONI, 2012, p.51).

A Constituição de 1988 foi fundamental para a consolidação da democracia no país, marcando o início de uma nova era democrática. Porém, olhando hoje, sob uma perspectiva histórica, é possível perceber que o ethos participativo não foi amplamente consolidado no país. Como será mostrado à frente, apesar de um relevante aumento das políticas participativas, ocorrido principalmente nos anos 2000, não houve o desenvolvimento e a consolidação de uma cultura participativa no Brasil. Além da não existência de um plano nacional de incentivo à participação popular, que ajudaria na construção de um ethos participativo amplamente difundido, algumas características contextuais e históricas contribuíram para o enfraquecimento da participação, como a forte e rápida ascensão do neoliberalismo nos anos 1990 e as amarras do modo tradicional de fazer política. Os dois tópicos a seguir trabalharão sob essas duas perspectivas.

3.2 Ascensão do neoliberalismo

A década de 1990 é marcada pela grande ascensão do neoliberalismo no Brasil e no mundo, onde o fim da Guerra Fria apontava para um lado vencedor. A participação, pensada a partir da crítica ao padrão de relação Estado-sociedade excludente e desigual, emergente do processo de redemocratização, perde espaço para um ideário participacionista menos politizado, pautado no princípio de gerência moderna e eficiência, similar à ideia de *best practices*, desenvolvida no início da dissertação.

A noção de participação da população na gestão pública que se desenvolve nas lutas populares das décadas anteriores pressupõe a autodeterminação cidadã no controle da coisa pública como forma de garantir a implementação de políticas que almejam a modificação das assimetrias de poder e distribuição de recursos (NASCIMENTO, 2007, p.124). O ideal neoliberal, por sua vez, pensa a participação tão somente como recursos de gerência moderna, instrumento de sustentabilidade, otimização e eficiência dos gastos públicos, descolada de uma dimensão política, interativa e negocial.

Apesar dos esforços das forças democratizantes em impulsionarem a difusão do OP, Pires (1999) demonstra que a questão da participação popular começou a ganhar força, com apoio da grande mídia, quando passou a ser defendida por setores alinhados ao neoliberalismo, corrente que nos anos 90 dominava o cenário político e econômico internacional. Por trás da proposta neoliberal estava o já antigo discurso conservador de que o indivíduo deixado por sua própria conta vive melhor e é mais produtivo. Assim, caberia ao Estado cerceá-los cada vez menos e interferir minimamente na atividade econômica, e quando o fizesse, que fosse respeitando a vontade da maioria dos cidadãos (PIRES, 1999).

A visão neoliberal vigente na época fica evidente na tese de “reinvenção do governo” (PIRES, 1999). O governo reinventado é aquele que presta-se a dar resposta a um mundo em rápida transformação, proveniente da rápida obsolescência dos governos tradicionais, burocratizados, provocado pelo rápido desenvolvimento de novas tecnologias que alteram o mundo empresarial e as instituições em geral. O governo reinventado é em síntese “aquele que muda seu

modo de funcionar, eliminando as falhas que o tornaram ineficientes [...] é o governo empreendedor, inovador, maximizador da produtividade e da eficiência, criador de oportunidades e delimitador de riscos, promotor da competição” (PIRES, 1999, p.62). Conforme Pires (1999), para um governo assim, a utilidade do OP é evidente: aumenta a pressão por eficiência, força a transparência dos atos administrativos, impõe uma lógica ao governante, coloca o funcionalismo público sobre mais controle e força um planejamento mais voltado para interesses imediatos da população.

Dagnino (2004) argumenta que a ascensão da noção participativa neoliberal, em contraste com as forças democratizantes oriundas da luta pela redemocratização, gera uma crise discursiva que atravessa as experiências de construção democrática dos anos 90. Por um lado havia um movimento de alargamento democrático, expresso na construção de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão de tomadas de decisão relacionado com as políticas públicas. Por outro, com marco na eleição de Collor em 1989, um projeto de Estado que deve se isentar de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil.

A existência desses dois projetos de participação, presentes no processo de redemocratização do país, criaram o que Dagnino (2004) chamou de confluência perversa. “A perversidade estaria colocada, desde logo, no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva” (DAGNINO, 2004, p.142). A disputa por projetos distintos assume a disputa de significado por ideais aparentemente comuns: participação, sociedade civil, cidadania, etc. A utilização dessas referências comuns que abrigam significados muito distintos,

instala o que se pode chamar de crise discursiva: a linguagem corrente, na homogeneidade de seu vocabulário, obscurece diferenças, dilui nuances e reduz antagonismos. Nesse obscurecimento se constroem subrepticiamente os canais por onde avançam as concepções neoliberais, que passam a ocupar terrenos insuspeitados. Nessa disputa, na qual os deslizamentos semânticos, os deslocamentos de sentido, são as armas principais, a prática política se constitui num terreno minado, onde qualquer passo em falso nos leva ao campo adversário. Aí, a perversidade e o dilema que ela coloca, instaurando uma tensão que atravessa hoje a dinâmica do avanço democrático no Brasil (DAGNINO, 2004, p.143).

Para Dagnino (2004), o processo de encolhimento do Estado e da progressiva transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil, que tem caracterizado os últimos anos de predomínio neoliberal, conferiu uma dimensão perversa a jovens experiências oriundas da luta pela democratização, acentuada pela nebulosidade que cerca as diferentes intenções que orientam a participação.

O princípio coletivo da participação social, oriundo das lutas populares, é substituído pelos neoliberais por uma perspectiva privatista e individualista, com ênfase no trabalho voluntário e na “responsabilidade social”, tanto de indivíduos como de empresas (DAGNINO, 2004). O significado político da ideia de participação é radicalmente redefinido e reduzido à gestão, onde a ênfase gerencialista transita da área privada para a gestão estatal, distanciando-se da ideia de partilha de poder, originária da luta pela redemocratização.

A confluência perversa, além de expressar-se no tocante ao conceito de participação, também se expressa no de cidadania. Enquanto a ideia de cidadania era defendida, pelos setores democratizantes, com base na capacidade propositiva da sociedade civil, na conquista do direito de participar da política, na partilha de poder, os setores neoliberais tinham como objetivo combater o significado político da cidadania e seu potencial transformador (DAGNINO, 2004). Nesse sentido, por mais que a noção de participação neoliberal tenha influenciado na difusão do Orçamento Participativo, nos moldes expostos por Pires (1999), a defesa de uma participação despolitizada vai em sentido contrário a de participação que inspirou a criação do OP, onde “os setores populares e suas organizações lutam para abrir espaço para o controle democrático do Estado mediante a participação efetiva dos cidadãos no poder” (DAGNINO, 2004, p.154).

O antagonismo de ideais presente na época marcou de diferentes formas a questão da participação. Por um lado, produziu ecos na lenta emergência de uma cultura mais igualitária que confrontava as várias dimensões do autoritarismo social e da sociedade brasileira. Por outro, reiterou, sob novas roupagens, as visões de uma democracia elitista e restrita, que tem caracterizado o projeto dominante nessas últimas décadas (DAGNINO, 2004).

Segundo Nascimento (2007), a democracia em moldes gerenciais, defendida pelos setores conservadores, voltada a um vínculo mais estreito com os interesses particulares, com a resolução de problemas e com o atendimento a demandas específicas, oferece grandes obstáculos à efetividade e auto-sustentação dos instrumentos de democracia participativa. Sem a presença de valores emancipatórios e de sujeitos políticos autônomos, este projeto de gestão participativa constitui-se refratário a maiores possibilidades dos atores assimilarem o conflito e a negociação como parte do processo de tomada de decisões.

O Orçamento Participativo, criado pelos governos do PT sob um viés de reestruturação do modo de fazer política tradicional, espelhado no “modo petista de governar” discutido anteriormente, parece ser fortemente influenciado por esse processo de ascensão neoliberal. Isso se dá não somente pela negação da participação politizada, que combate o ethos participativo originário das décadas anteriores, mas também pelo fato de que as próprias experiências do OP passam a ser influenciadas por esse ideal.

A influência do neoliberalismo no OP contribuiu para a consolidação da ideia de *best practice* mencionada no primeiro capítulo desta dissertação. Cada vez mais vinculado ao potencial gerencialista da ferramenta de participação, a efetividade do OP tende a ser pensada pela capacidade de produzir aquilo que seria sua principal função: gerenciar o orçamento na produção de projetos específicos. Como será discutido no capítulo 3, as dificuldades orçamentárias, o distanciamento da população em relação ao debate técnico orçamentário, os problemas referentes ao planejamento estratégico da cidade, entre outros, mostram-se como entraves à ideia de *best practice*, dificultando a sobrevivência do Orçamento Participativo. Essas características ajudam a entender porque o número de abandonos do OP veio crescendo com o passar dos anos, assim como porque muitas experiências passaram de deliberativas para consultivas.

3.3 Modo tradicional de fazer política

Um importante fator contextual que influencia no desenvolvimento do Orçamento Participativo são as amarras históricas do modo dominante de fazer

política, que funcionaram, até o final dos anos 1980, contrários a lógica da participação. A persistência do clientelismo, do populismo, do patrimonialismo e de outras características conservadoras da política brasileira parecem ir na contramão da construção de práticas participativas deliberativas, como mostraremos a seguir.

O tema da cidadania, no decorrer da década de 1990, estava bastante vinculado à emergência, na cena pública, dos movimentos populares urbanos ocorrido nas décadas anteriores (FEDOZZI, 1998). A questão da cidadania, segundo o autor, aparece associada com bastante frequência à ação coletiva dos atores populares e à descentralização do Estado enquanto marco institucional do novo contexto democrático.

Apesar dos processos de descentralização e modernização do Estado em países da América Latina, a persistência das práticas patrimonialistas e clientelistas na gestão de municípios ainda pode ser evidenciada (FEDOZZI, 1998). A continuidade dessas relações representa a peculiaridade do desenvolvimento dos países latinos coerente com a dialética da inclusão/exclusão dos setores populares nos sistemas de poder vigentes (NUNES, 1990)

De acordo com Fedozzi (1998), a descentralização do Estado deixa de ser portadora de um fim democrático em si mesmo, uma vez que corresponde a uma igual descentralização das relações de poder e dos conflitos que transformam os municípios em territórios de disputa e incerteza quanto às condições criadas para a emergência da cidadania. Seguindo essa lógica, a autonomia municipal resultante do novo contexto político tanto pode criar condições para agregar à transição democrática novos padrões institucionais de gestão pública realmente modernizadores em termos democráticos, como pode representar “a persistência de práticas políticas patrimonialistas que, ao mitigarem os efeitos da descentralização, reproduzem as formas tradicionais de dominação, que por sua vez, impedem historicamente o surgimento, a promoção e a consolidação da cidadania” (FEDOZZI, 1998, p.239).

Paternalismo e populismo, conforme Pires (1999), são características essenciais da política no Brasil, constituindo um grande obstáculo à criação e consolidação de qualquer tipo de prática participacionista. Por um lado, os governos, ao colocarem-se como portadores das soluções dos problemas da população, cria

homens públicos cuja principal qualidade visível, que legitima sua função, é ser distribuidor de favores para os eleitores que atendem, em troca de votos. Por outro lado, os eleitores agem, para solucionar os seus problemas, como se não tivessem outra saída a não ser contar com a boa vontade dos que se encontram nos espaços de poder formal. Essas realidades são parte do modo dominante de fazer política, evidenciando características importantes do funcionamento do aparato estatal e do tipo de relacionamento que estabelece com os cidadãos (PIRES, 1999).

Outro aspecto do modo de funcionar do poder formal, que pode atrapalhar o desenvolvimento do OP, é o relacionamento de troca entre Executivo e Legislativo. Segundo Pires (1999), o apoio dos vereadores raramente é dado ou retirado em função de posições políticas definidas, pois o que comumente ocorre é a troca de apoio e medidas que beneficiam este ou aquele grupo, sob patrocínio desse ou daquele vereador. Como exemplifica o autor,

pode-se mencionar o atendimento, pelo Prefeito, de indicações dos vereadores, em troca de votos numa proposta de suplementação orçamentária: o prefeito obtém a ampliação de R\$ 1.000.000,00 para gastar R\$ 500.000,00 num projeto de seu interesse (ampliação do quadro de assessores, por exemplo) e deixa os outros R\$ 500.000,00 para rateio entre obras nos bairros onde vereadores que o apoiam têm sua base eleitoral (PIRES, 1999, p.120).

Nesse sentido, o Orçamento participativo apresenta-se como um incômodo para aqueles que se acostumaram e se beneficiam desse padrão de relacionamento. Por essa razão, a relação tradicional entre Executivo e Legislativo se mostra como um sério obstáculo à adoção do OP, pois ele representa o rompimento da troca de favores (PIRES, 1999).

Ainda segundo o autor, o OP não é apenas um momento em que a população é chamada para opinar sobre as receitas, despesas e investimento às vésperas da data de envio do projeto de lei orçamentária à Câmara. Ele é um processo continuado que se relaciona com toda a máquina administrativa e toda estrutura de poder da prefeitura, modificando-a de fora para dentro. Sendo assim, insere desafios com os quais o modo tradicional de governar não está preparado e não tem resposta para dar. “Por isso, implementar o Orçamento Participativo significa romper com esse modo de governar. E, como todos sabem, é muito difícil

colocar as engrenagens de uma organização social para funcionar contra sua própria lógica” (PIRES, 1999).

Um exemplo interessante para ilustrar o efeito da modo tradicional de fazer política sobre o Orçamento Participativo é o município de São Gonçalo. Nele, como descreve Barros (2004), as elites locais, representada pelos vereadores, distorcem as práticas democráticas por práticas clientelistas, apadrinhando a execução de obras. Muitas vezes, como demonstra a fala de um morador e de um coordenador do OP, citado a seguir, as obras são realizadas utilizando os recursos pessoais dos vereadores, que às vezes são superiores aos da própria prefeitura:

o vereador trouxe também algum material segundo ele até por conta dele, na última semana antes da eleição, trouxe por conta dele máquinas, inclusive a máquina dele ajudou muito a gente a conseguir fechar o primeiro quarteirão [Morador].

Nós temos vereadores hoje em São Gonçalo que têm uma estrutura até melhor que a da Prefeitura, em algumas regiões com máquinas, carros, com tudo mais para atender a comunidade, porque a Prefeitura não tem esse aparato nas regiões. Não tem, e aí o resultado que se deu é que apesar de boa participação, a comunidade ainda tem um grupo muito grande de pessoas que acreditam no favor político [coordenador do OP] (BARROS, 2004, p.9-10).

Como conclui a autora, a implantação do OP, como fato isolado, não garante seu bom funcionamento e o fortalecimento da sociedade civil. A experiência de São Gonçalo, além de não potencializar novos espaços participativos, desmobilizou os já existentes e fortaleceu os laços de dependência entre a população e as elites locais (BARROS, 2004). Os pequenos municípios, mais permeáveis a esse tipo de relação política, parecem ser mais afetados pelas amarras do jogo político tradicional.

A cultura política brasileira se construiu historicamente dentro de um sistema autoritário, paternalista e centralizador de poder, com destaque para os segmentos elitistas da sociedade. Sendo assim, o processo de fomento à cidadania ativa não se dá naturalmente, exigindo lutas árduas e tempo de amadurecimento da sociedade e dos próprios governantes em todos os escalões da administração (LIMA, 2014).

3.4 Relação entre OP e diferentes Instituições Participativas.

As Instituições Participativas são formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas (AVRITZER, 2008). Para Cortes (2011, p.137), as IPs são mecanismos de participação criados por lei, emendas constitucionais, resoluções ou normas administrativas governamentais “que permitem envolvimento regular e continuado de cidadãos com a administração pública, tanto diretamente quanto através de representantes, como ocorre com maior frequência”. Segundo a autora, são instituições porque não se constituem em experiências episódicas, mas ao contrário, estão instituídas como elementos característicos da gestão pública brasileira.

Cortês (2011) classifica as IPs em quatro grupos distintos, sendo eles: 1) mecanismos de participação individuais; 2) processos conferencistas; 3) Orçamentos Participativos e; 4) conselhos de políticas públicas e de direitos. Cada um destes possuem características específicas de funcionamento e relação com a sociedade civil, e enquadram as diferentes IPs existentes no país.

Este tópico tem como objetivo mostrar como, na contramão do ocorrido com o Orçamento Participativo no Brasil, diferentes IPs cresceram e se consolidaram no país. Essa análise possibilitará perceber que o OP passou a dividir, cada vez mais, o ideário participativo municipal com outras ferramentas de participação, e que, diferente do OP, estas IPs tiveram maior institucionalização e apoio do governo federal, fatores que contribuíram em seus processos de consolidação.

Com a finalidade de melhor organizar o debate e facilitar a compreensão do leitor, trabalharemos cada instituição participativa separadamente, organizadas em tópicos. O primeiro a ser abordado são os conselhos.

3.4.1: Conselhos de políticas públicas.

Os conselhos, de acordo com GOHN (2001, p.7), são “canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos”. Sua

rápida disseminação no país está relacionada à indução para o estabelecimento dos fóruns promovida pela transferência de recursos oriundos do governo federal para os níveis subnacionais, condicionada, entre outros requisitos, à constituição desses organismos (CORTÊS, 2011).

Normalmente constituídos em órgãos públicos de composição paritária entre a sociedade e o governo, os conselhos são criados por lei e regidos por regulamento aprovado por seu plenário, tendo caráter obrigatório, uma vez que os repasses de recursos ficam condicionados à sua existência (GOMES, 2003).

Os conselhos, diferente dos OPs, são altamente institucionalizados. Sua relação com os governos, os participantes envolvidos, as questões discutidas em seu interior e seu papel institucional são criados por um conjunto de normas legais - como a Constituição de 1988, emendas constitucionais e leis federais - e atos administrativos - ministeriais e dos próprios conselhos (CORTÊS, 2011). Segundo a autora, “as agendas dos conselhos, as questões sobre as quais estes têm poder para decidir, e o seu papel institucional são modelados por regras preestabelecidas e pelas necessidades criadas pelas características institucionais de cada área” (p.145).

Desde os anos 1990 os conselhos têm conhecido uma expansão numérica em todas as esferas do governo e, particularmente, no âmbito municipal (BARRETO, 2011). Segundo Lavallo e Vera (2015), hoje em dia, há aproximadamente 30.000 conselhos distribuídos entre as 5570 cidades brasileiras. Conforme Romão (2015), é verdade que os conselhos datam do primeiro governo de Getúlio Vargas, e que durante o mandato de Fernando Henrique Cardoso houve uma ampliação em seu montante, porém foi modesto em comparação ao governo Lula, onde multiplicaram-se os novos conselhos de políticas públicas, assim como as conferências. Embora em 2001 mais de 90% dos municípios brasileiros já possuíssem conselhos, como pode ser visto no Quadro 3 a seguir, estes se concentravam em áreas como saúde, assistência social, criança e adolescente e educação (CORTES, 2011).

Quadro 3 - Existência de conselhos municipais nos municípios brasileiros em 2001 e 2009.

Tipo de conselho	Munic 2001	Munic 2009
Conselho Tutelar	5178	5472
Conselho Municipal de Saúde	5426	5417
Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente	4306	5084
Conselho Municipal de Educação	4072	4403
Conselho Municipal de Meio Ambiente	1615	3124
Conselho Municipal de Habitação	628	2373
Conselho Municipal de Direitos do Idoso	00	1974
Conselho Municipal de Cultura	734	1372
Conselho Municipal de Política Urbana	334	981
Conselho Municipal de Esporte	00	623
Conselho Municipal dos Direitos da Mulher	00	594
Conselho Municipal de Segurança	00	579
Conselho Municipal de Direitos da Pessoa com Deficiência	00	490

Conselho Municipal de Transporte	270	328
Conselho Municipal de Direitos da Juventude ou similar	00	303
Conselho Municipal de Igualdade Racial ou similar	00	148
Conselho Municipal de Direitos Humanos	00	79
Conselho Municipal de Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais	00	4
TOTAL	22.563	33.348

Quadro elaborado através dos dados da Munic⁶ (2009) e Munic (2000), disponíveis no site do IBGE.

Segundo dados da Munic (2009), no decorrer dos anos 2000, há um expressivo aumento no número de conselhos, com especial destaque para os de cultura, habitação, meio ambiente, direitos da mulher e do idoso. O número bruto deste tipo de instituição no país subiu de 22.563 para 33.348, representando um aumento de aproximadamente 50%. O Quadro 3 também evidencia o surgimento de novas áreas de atuação - direitos do idoso; direitos da mulher; segurança; direitos da pessoa com deficiência; direitos da juventude; igualdade racial; direitos humanos e; direitos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais -, que ampliaram a variedade e o número de conselhos no país.

Apesar dos conselhos de saúde, tutelar e de educação não sofrerem grandes alterações quanto ao número de casos, no geral há um aumento do número de conselhos, com exceção da área de saúde, onde houve a redução de nove conselhos, valor praticamente inexpressivo, representando 0,2% do total de municípios. O Gráfico 2, a seguir, evidencia de maneira clara o crescimento do número total de conselhos.

⁶ Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

Gráfico 2: Comparativo do número de conselhos por área temática em 2001 e 2009.

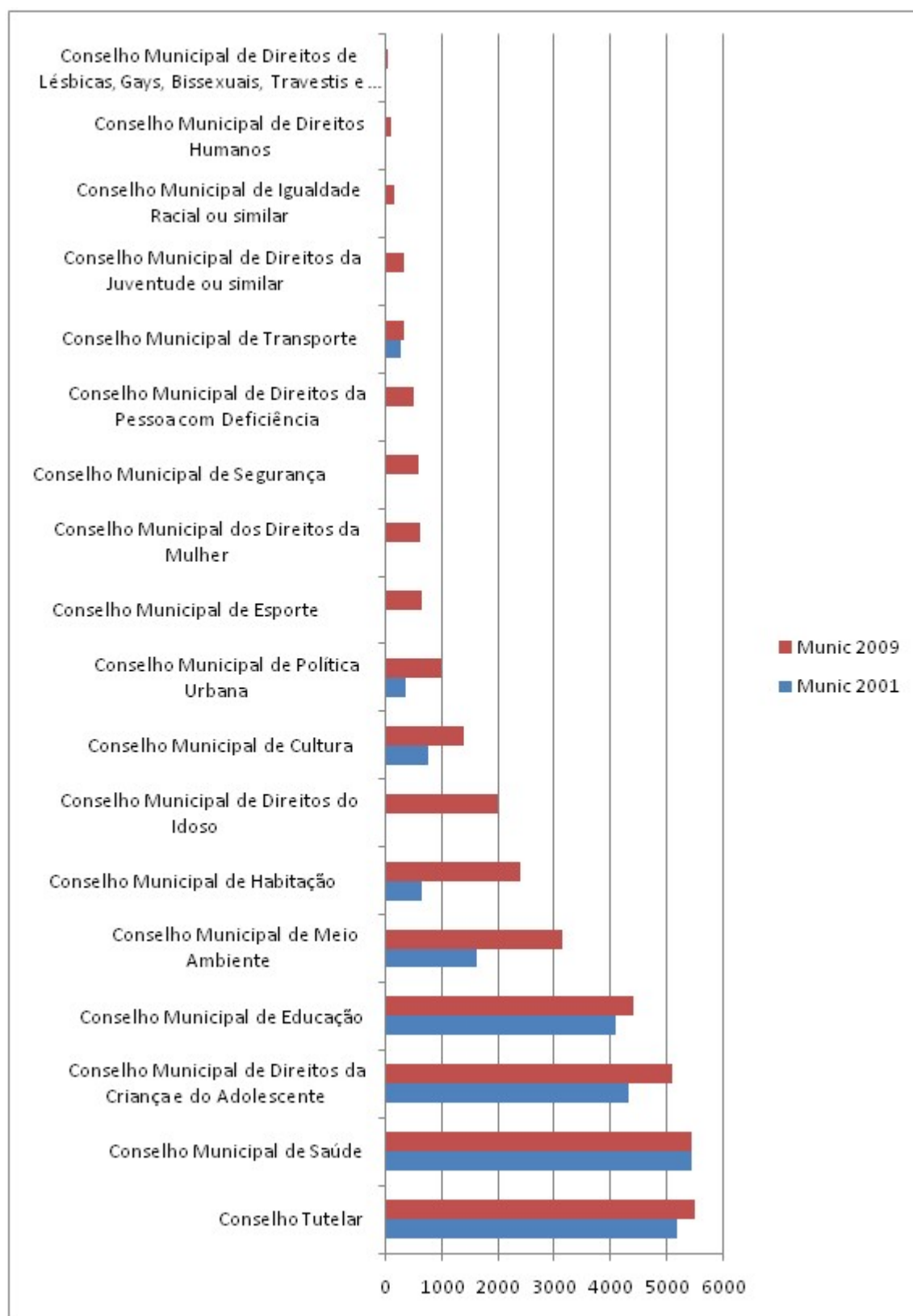


Gráfico elaborado através dos dados da Munic (2009) e Munic (2000), disponíveis no site do IBGE.

Os dados expostos no Quadro 3 só apresentam os anos de 2000 e 2009 pois as Pesquisas de Informações Básicas Municipais (Munic) dos respectivos anos são as únicas a enquadrarem todos os tipos de conselhos encontrados no país, possibilitando tanto uma comparação referente à quantidade total de programas quanto comparar a evolução por temas específicos. Por focar nossa atenção para a diminuição do número de implementações do OP iniciadas a partir dos anos 2004, a evolução dos conselhos no período mencionado já permite a realização da análise. Apesar de não estarem no Quadro 3, os dados disponíveis na Munic (2014) demonstram a continuação de um progressivo aumento do número de conselhos no país, em todas as áreas mencionadas pela base, com destaque especial para os Conselhos de Direitos Humanos, Igualdade Racial, Direitos do Idoso, Direitos da Pessoa com Deficiência e dos Direitos da Juventude. As áreas da saúde, direitos da criança e do adolescente e educação, apesar de já consolidadas, continuaram crescendo, atingindo quase a totalidade das cidades.

O crescimento expressivo do número de conselhos, evidenciado pelos dados da Munic, representa um aumento do número de Instituições Participativas no país. Como salientado anteriormente, partimos do pressuposto de que a elevação das IPs traz consigo o aumento da competição por espaços nas prefeituras, tendo em vista que os prefeitos escolheriam, entre elas, quais iriam implementar em suas respectivas cidades - já que dificilmente será da vontade do governante implementar todos os mecanismos de participação existentes.

Nesse sentido, com a crescente consolidação dos conselhos, IPs altamente institucionalizadas, os Orçamentos Participativos, que dependem da vontade política dos prefeitos, tenderiam a perder seu lugar de destaque entre os mecanismos de participação.

Esse pressuposto tem relação com os postulados de Bezerra (2017) em relação à chegada do PT ao governo federal. Segundo a autora, a conquista da presidência apresentou novas oportunidades e prioridades de atuação, ao mesmo tempo que as experiências com o OP começavam a não ter os mesmos retornos positivos que outrora. Os conselhos, já significativos na época, aparecem como uma solução mais simples, menos conflitiva e com maior possibilidade de atuação no âmbito federal. A atenção do PT, cada vez mais voltada para o incentivo do

fortalecimento de mecanismo de indução e regulação de políticas públicas, somados a expansão dos conselhos, acaba por reduzir ainda mais os espaços de discussão orçamentária na esfera municipal.

3.4.2 Plano Diretor Participativo

A Constituição Federal de 1988 trouxe para a sociedade brasileira o princípios da função social da cidade e da propriedade, visando a equidade urbana e a justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização. Este princípio passou a compor um capítulo específico da Constituição: o da Política Urbana. Além deste, o texto constitucional afirmou o protagonismo da esfera municipal enquanto principal ator da política de desenvolvimento e gestão urbana, elegendo o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, com execução obrigatória para municípios com mais de vinte mil habitantes (SANTOS JUNIOR; SILVA; SANT'ANA, 2011).

Após a criação desse marco jurídico, passaram-se treze anos até ser criada uma lei federal que regulamentasse os artigos constitucionais relacionados à política urbana. Em 2001 foi criada a Lei nº 10.257, denominada Estatuto da Cidade, que além de reforçar o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, estendeu sua obrigatoriedade para cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, as integrantes de áreas de especial interesse turístico, as inseridas em áreas de influência de significativo impacto ambiental ou aquelas nas quais “o poder público pretenda utilizar os instrumentos definidos no § 4º do Art. 182 da Constituição Federal, que trata do devido aproveitamento do solo urbano”(SANTOS JUNIOR; SILVA; SANT'ANA, 2011, p.13)

Sem romper com a inviolabilidade do direito de propriedade privada, o Estatuto da Cidade, tal como contido na Constituição Federal, estabelece em seu artigo 39 que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas (CARVALHO, 2001). O

direito de uma propriedade urbana, nesse sentido, passa a ser reconhecido a partir de regras legais municipais definidoras de suas potencialidades de uso, e o seu conteúdo econômico é atribuído pelo Estado mediante a consideração dos interesses sociais envolvidos durante o processo de definição do Plano Diretor.

O Plano Diretor é peça chave para o enfrentamento de problemas como a falta de inclusão territorial, irregularidades fundiárias, segregação sócio-espacial e degradação ambiental, contribuindo para a minimização do quadro de desigualdade urbana instalado, quando elaborado e implementado de forma eficaz (SANTOS JUNIOR; SILVA; SANT'ANA, 2011). Essa eficácia, segundo os autores, se relaciona a uma nova concepção do Plano Diretor pós-Estatuto da Cidade, onde a forma anterior, mais burocrática e tecnocrática, é adaptada para uma prática com ampla participação da população. Nesse contexto, ganhou destaque a atuação da sociedade civil organizada, especialmente de movimentos sociais envolvidos com a Reforma Urbana.

Os planos diretores, assim como os Conselhos, tiveram ampla difusão a partir dos anos 2000, quase quadruplicando a sua quantidade. Os dados do Quadro 4, abaixo, evidenciam um grande aumento entre os anos de 2001 e 2008, onde os municípios com Plano Diretor, somados aos com Planos Diretores em elaboração, apresentaram uma elevação de aproximadamente 320%. Entre 2008 e 2013, a elaboração dos Planos Diretores continuou em processo de ascensão.

Quadro 4: Evolução da quantidade de Planos Diretores Participativos no Brasil (2001, 2008 e 2013).

	Munic 2001	Munic 2008	Munic 2013
Municípios com Plano Diretor	980	1878	2785
Municípios sem Plano Diretor	4577	2423	2019
Municípios elaborando o Plano Diretor		1263	763

Total	5560	5564	5570
--------------	------	------	------

Quadro elaborado a partir do dados da Munic (2001), (2008) e (2013), disponíveis no site do IBGE.

Diferente do Orçamento Participativo, que depende da vontade política do prefeitos, os Planos Diretores são amplamente amparados pela esfera federal. Além das prerrogativas da Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade, os Planos Diretores são apoiados pelo Ministério das Cidades, que após ser criado em 2003, passou a incentivar a construção de uma nova cultura de planejamento urbano e a fortalecer o apoio ao planejamento urbano dos municípios.

No âmbito do Ministério das Cidades, a responsabilidade pela coordenação das ações relacionadas ao planejamento está a cargo da Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU), que desde sua criação tem buscado mobilizar, sensibilizar e capacitar os municípios, assim como disponibilizar meios e recursos para que estes consigam efetivar uma política urbana em acordo com o Estatuto da Cidade.

De acordo com Santos Júnior, Silva e Sant'ana (2011, p.15), a política de elaboração e revisão de Planos Diretores coordenada e executada pelo SNPU visa:

estimular os municípios a executarem práticas participativas de gestão e planejamento territorial; proporcionar condições para a formulação e articulação das políticas urbanas que garantam melhores condições de vida da população; e promover o desenvolvimento urbano sustentável, inclusivo e voltado para a redução das desigualdades sociais.

Com essa finalidade, a SNPU instituiu um programa de apoio aos municípios para a implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade e elaboração e revisão dos Planos Diretores, denominado “Programa de Fortalecimento da Gestão Urbana”, criado para fortalecer a capacidade técnica e institucional dos municípios nas áreas de planejamento, serviços urbanos, política habitacional e gestão territorial.

Além deste programa, o Ministério das Cidades, em parceria com o Conselho das Cidades, organizou a Campanha Nacional “Plano Diretor Participativo: Cidades de Todos”. Iniciada em 2005, esta foi executada por meio de atividades

descentralizadas de sensibilização e capacitação, visando alavancar a elaboração dos Planos Diretores pelos Municípios, atingindo grande alcance no país. Sua organização foi feita por meio de uma projeto nacional que articulou e envolveu vinte e cinco núcleos estaduais, compostos por representantes dos governos municipais e estaduais, Ministério Público, Caixa Econômica Federal, entidades técnicas profissionais, movimentos sociais e populares e ONGs.

A consolidação dos Planos Diretores a partir dos anos 2000 demonstra, ao nosso ver, a importância da institucionalização e do apoio da esfera federal para a consolidação das Instituições Participativas. A criação dos Estatuto da Cidade, assim como o amplo apoio do governo federal, impulsionaram a difusão e consolidaram os Planos Diretores no Brasil.

3.4.3 Conferências

As conferências tornaram-se, ao longo dos anos 2000, importantes processos na ampliação da participação social no ciclo de políticas públicas no Brasil (AVRITZER, 2012). São definidas oficialmente como espaços institucionais de participação e deliberação acerca das diretrizes gerais de uma determinada política pública, podendo assumir caráter consultivo ou deliberativo (República Federativa do Brasil, SG-PR/SNAS). Podem ser convocadas por lei, decreto, portaria ministerial e interministerial ou ainda por resoluções do respectivo conselho (FARIA; SILVA; LINS; 2012). Conforme os autores, ao regulamentá-las, os órgãos responsáveis pela realização da Conferência detalham os temas e os objetivos, e estabelecem as comissões organizadoras, os cronogramas e os regulamentos para implantação das reuniões municipais, estaduais e nacionais, e para as eleições dos delegados.

As conferências participativas, diferentemente de conferências setoriais tradicionais, não são reuniões de *experts* para apresentação de recomendações ao governo, mas reúnem atores estatais e societais com interesses na área. Porém, a participação nas Conferências se dá principalmente através de representantes, atuando em reuniões deliberativas. A participação direta dos cidadãos se dá apenas no nível municipal, e mesmo assim, nas cidades maiores, ela ocorre apenas nos distritos (CORTÊS, 2011).

Diferente das reuniões dos conselhos e do OP, as conferências são fóruns eventuais, constituídos ao longo dos meses que antecedem a conferência nacional, iniciando-se nos municípios, progredindo ao nível estadual e culminando em uma conferência nacional. Segundo Cortês (2011), no processo que antecedeu a conferência nacional de saúde de 2008, por exemplo, foram realizadas conferências em 4.430 municípios, cerca de 80% do total.

O governo federal adotou, com a chegada do Partido dos Trabalhadores ao poder, uma orientação genericamente participativa que implicou uma forte expansão das conferências nacionais (AVRITZER, 2012). A realização de conferências constituiu uma das marcas registradas do governo Lula. Embora já existissem antes de 2003, estavam fortemente limitadas a algumas áreas, como a saúde e a assistência social.

Nos últimos 20 anos foram realizadas 80 conferências nacionais em diversas áreas temáticas: 22 sobre Estado, economia e desenvolvimento, 21 na área de saúde, 20 relacionadas a minorias, 6 de meio ambiente, 17 sobre educação, cultura, assistência social e esportes e 11 sobre direitos humanos (DULCI, 2011).

Durante o governo de Lula houve um expressivo aumento das conferências nacionais. De todas as contabilizadas, com marco inicial na conferência nacional de saúde organizada por Vargas em 1940, 64% ocorreram em seu governo (74 de 115) (COELHO, 2015), evidenciando a importância dada ao programa pelo governo federal. Neste período, houve a participação de aproximadamente 10 milhões de pessoas (AVRITZER, 2012).

Assim como em relação aos Planos Diretores e os Conselhos, notamos um expressivo aumento da quantidade de processos conferencistas após o final dos anos 1990. Da mesma forma, houve uma atenção especial dada pelo governo federal, que segundo os autores consultados, influenciou na evolução do mecanismo de participação.

3.5 Considerações preliminares.

O desenvolvimento histórico do modo de fazer política no Brasil gerou obstáculos à consolidação do ideal participativo originado do período da ditadura

militar. A ascensão do neoliberalismo e a persistência do modo tradicional de fazer política, baseado em práticas paternalistas e clientelistas, representaram amarras históricas para a consolidação da participação enquanto ressignificação da relação entre poder político e sociedade civil, influenciando, conseqüentemente, a difusão do Orçamento Participativo. As ideias neoliberais, que passaram a ser hegemônicas no decorrer dos anos 1990, apresentavam-se como obstáculos à consolidação do ideário originado nas lutas populares pela redemocratização, que influenciaram na criação do OP, pois privilegiavam uma participação pouco politizada e individualizada, que fugia à lógica de combate às estruturas de poder vigentes.

Apesar deste cenário, a institucionalização e o apoio do governo federal parece ter contribuído para o desenvolvimento de outras IPs, com princípios menos contestatórios em relação aos que deram origem ao OP. Neste capítulo mostramos como, na contramão do processo de decadência do OP, diferentes Instituições Participativas aumentaram significativamente seu montante a partir dos anos 2000. Tanto os processos conferencistas quanto os Planos Diretores e os Conselhos se consolidaram no período mencionado. Acreditamos, assim como Luchmann, Romão e Borba (2018), que o surgimento e consolidação de outras IPs, se não elimina a implementação de programas como o OP, no final, torna-os secundários diante de uma oferta mais ampla de dispositivos participativos, apesar de suas limitações em termos de competência deliberativa.

As informações expostas neste capítulo parecem demonstrar que a tese levantada por Piovesan (2017), da necessidade de criar mecanismos federais de amparo ao OP, estava certa. Como vimos, ambas as IPs mencionadas são altamente institucionalizadas, amparadas por normas legais, como o Estatuto da Cidade no caso dos Planos Diretores, e possuíram, a partir de 2002, incentivos do governo federal. Diferente do OP, os mecanismos de participação analisados aqui foram apoiados pelo Partido dos Trabalhadores no âmbito federal. Para Piovesan, o PT, durante o governo Lula, perdeu a oportunidade de criar mecanismo federais de amparo ao OP:

O governo lula perdeu a oportunidade de criar um programa nacional, que poderia ser o Orçamento Participativo Nacional, ou o Programa Nacional de Participação Popular, uma coisa assim. Isso teria incentivado os municípios a fazer, porque, olha bem: nós fizemos uma grande quantidade de

conferências em nível nacional [...] são centenas de conferências, e porque isso aconteceu em nível de cidades? Todas as cidades com mais de 50 mil habitantes fizeram as conferências de habitação, fizeram as conferências de saúde, na área da segurança, então, todas as cidades fizeram, centenas, milhares de conferências. Porque? Porque o governo federal começou a fazer isso, incentivou, meio que colocou como uma forma do planejamento das ações das políticas públicas no governo federal. [...] O governo perdeu a oportunidade. A Espanha tem um programa nacional de participação popular, Portugal tem um programa nacional, a Argentina tem um programa nacional de Presupuesto Participativo, mesmo com o Macri, que é um governo de direita, que é contra essas concepções de participação na democracia, lá o programa se mantém, e nós aqui do Brasil não fizemos isso. Essa pra mim é a grande questão da diminuição do Orçamento Participativo⁷.

Os dados apresentados vão no sentido do exposto por Bezerra (2017), onde o foco do PT sobre as IPs passam do OP, nos anos 1990, para os Conselhos Gestores e Conferências Nacionais, acrescentando, ao nosso ver, os Planos Diretores Municipais, com intensa atuação do Ministério das Cidades. O mesmo é sustentado por Luchmann, Romão e Borba (2018), de que no mandato de Lula e Dilma, a dinâmica do setor de participação social claramente deixou a esfera municipal e privilegiou a esfera nacional. Esta passagem, além de evidenciar uma mudança de foco do partido em relação às IPs, implica também uma questão qualitativa: a passagem do incentivo a cogestão, com participação deliberativa da sociedade, para processos opinativos e de fiscalização.

Outra questão qualitativa importante a ser mencionada diz respeito à efetividade. A institucionalização permite o crescimento, mas e a efetividade? Os dados expostos acima refletem uma inegável institucionalização da participação, tornada uma realidade brasileira. Nada neles, porém, permite que se fale a respeito da qualidade e da efetividade, ou seja, dos impactos reais e substantivos da participação institucionalizada sobre as políticas públicas (SZWAKO, 2012)

A institucionalização não garante por si só a efetividade e a qualidade da participação nas IPs. Diversas pesquisas trabalharam nos últimos anos com esta temática (ALMEIDA, 2017), apontando algumas dimensões que precisam ser enfrentadas, como falta de uma política de governo majoritariamente sustentada,

⁷ Entrevista realizada com Célio Piovesan, ex-coordenador da Rede Brasileira de Orçamento Participativo, em 9 de março de 2017.

falta de articulação entre diferentes espaços participativos, pluralidade representativa, acesso de grupos minoritários, entre outros⁸.

Apesar de existirem problemas quanto à participação, as IPs mencionadas cresceram exponencialmente no decorrer dos anos 2000. A institucionalização e o apoio da esfera federal, apesar de não garantir a qualidade da participação, multiplicou o número de instituições participativas. Se o mesmo tivesse ocorrido com o Orçamento Participativo, é provável que o mecanismo ainda estivesse em um movimento de ascensão, acompanhando o movimento de difusão das demais IPs citadas.

Além do mais, o apoio do governo federal pode ser manifesto de diferentes formas, não apenas através da institucionalização e da obrigatoriedade de execução. É certo que a obrigatoriedade não garante a qualidade da participação, pois o governante ainda assim pode governar de costas para o povo, privilegiando, por exemplo, uma linguagem técnica pouco acessível à população em geral. Porém, o apoio supra-municipal pode ser expresso de variadas formas, como no apoio logístico/financeiro, apoio a arquitetura organizacional, formação e consultorias para os governos, disponibilização de pessoal especializado, entre outros. Essas práticas contribuíram para o aperfeiçoamento de OPs em diferentes países, como Espanha, Itália e Polônia (ALLEGRETTI, 2014).

Segundo Allegretti (2014), o apoio supra-municipal (ou seja, dos níveis mais elevados de governo) ao Orçamento Participativo garante, além de uma base prática de suporte, a possibilidade de expandir a comunicação sobre as virtudes da experiência e difundir seus conhecimentos por meios de novos canais de participação. Outro aspecto positivo é que para a promoção de um suporte superior, podem ser cobradas melhorias na qualidade dos processos participativos, “pondo condições para garantir melhor capacidade de implementação das prioridades, de inclusão de grupos sociais vulneráveis ou de aprofundamento qualitativo do debate entre administração locais e cidadãos” (ALEGRETTI, 2014, p.191).

É importante mencionar que durante o governo Dilma Rousseff, no ano de 2014, foi proposta a estruturação e execução de uma Política Nacional de

⁸ Para esse debate, ver: Almeida (2017); Pires (2011); Pires (2014); Pires; Vaz (2010).

Participação Social (PNPS), decreto presidencial que buscou articular com maior força as instâncias de participação e a produção e implementação de políticas públicas, a fim de fortalecer sua eficácia (LUCHMANN; ROMÃO; BORBA; 2018). Porém, o decreto foi vetado pelo Congresso Nacional, em um momento de fragilidade do governo federal e de polarização de posições políticas, que levaram futuramente ao golpe institucional orquestrado no ano de 2016, que empossou o vice-presidente Michel Temer. O argumento central contrário a PNPS foi a existência de uma “suposta usurpação das funções do Congresso Nacional como órgão deliberativo sobre as ações governamentais e de fiscalização do Executivo” (ROMÃO, 2015, p.54).

Apesar de ser complexa a sua mensuração, acreditamos que os fatores ambientais citados neste capítulo contribuíram, em conjunto, para as dificuldades de consolidação do Orçamento Participativo no país. O desenvolvimento histórico da política no Brasil, com ascensão do neoliberalismo e a persistência do modo tradicional de fazer política, somados à falta de apoio do governo federal, à baixa institucionalização do OP e a competição com outras IPs, contribuíram para a diminuição do número de implementações do OP no Brasil.

No capítulo seguinte será demonstrado como, além das características externas e contextuais, as endógenas/internas, como a estrutura do OP, podem ter contribuído para o declínio do mecanismo de participação.

4. OS PROBLEMAS GENÉTICOS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.

O objetivo deste capítulo é aprofundar o debate sobre os problemas estruturais e genéticos do Orçamento Participativo em sua relação com a estrutura político-institucional dos municípios do país. Partimos da hipótese de que estes problemas contribuem para o enfraquecimento da difusão do programa, pois os prefeitos, ao percebê-los e experienciá-los, tendem a optar pela sua não implementação ou destituição.

A ideia de analisar as consequências dos problemas estruturais do OP surgiu em uma conversa com Kátia C. Pereira Lima, ex-coordenadora da Rede Brasileira de Orçamento Participativo, em junho de 2016. Segundo ela, um dos principais problemas enfrentados pelo programa é o fato de sua metodologia se debruçar somente na discussão sobre os investimentos da cidade, deixando de lado a arrecadação, a política de longo prazo e o planejamento estratégico da cidade.

Para Lima (2016), com a discussão somente dos investimentos, sem levar em conta as limitações referentes à arrecadação, são feitas demandas que o poder público não consegue realizar, fazendo com que os prefeitos vejam o OP como algo problemático e improdutivo, e com que a população pense que sua participação não gera resultados. Diante dessas dificuldades, de uma metodologia que se mostrava pouco efetiva e problemática, começou a ficar cada vez mais difícil difundir a ideia do OP para as cidades que ainda não haviam implementado o mecanismo.

A partir desta problemática, passamos a investigar os problemas genéticos do OP, buscando explicações relacionadas à sua estrutura interna. Com isso, utilizamos a estratégia de buscar na literatura especializada argumentos que vão nesse sentido. Os trabalhos, apesar de em sua maioria não terem como foco a explicitação dos problemas do OP, apresentaram uma série de questões, presentes desde a origem do programa em Porto Alegre.

Os problemas relacionados aos investimentos são os mais evidentes. Trabalhos como o de Wampler (2003), Teixeira (2003), Silva (2003), Santos (2009), Romão (2010), Bezerra (2017) e Luchmann, Romão e Borba (2018) demonstram como as dificuldades na execução de obras influenciam no descrédito do OP. Os

dados organizados na seção seguinte contribuirão para melhor elucidar essa questão.

4.1 Os problemas relacionados a execução de obras

O investimento para a execução de obras é fundamental para o funcionamento do Orçamento Participativo. O dinheiro destinado ao programa concretiza todo o processo participativo desenvolvido no ano em seu produto final: a execução das obras. Porém, o que se observa em grande parte dos casos é a dificuldade dos municípios em organizar o número de demandas em relação à quantidade de recursos disponíveis.

Segundo Wemplar (2003), se as demandas escolhidas pelos participantes do OP forem selecionadas, tem-se um incentivo para continuarem participando e para novos indivíduos começarem a se envolver no processo de tomada de decisão. As estratégias políticas das pessoas mudam na medida em que percebem que é necessário se envolverem nas negociações sobre as demandas e nos fóruns públicos, para terem novos projetos de investimento incluídos no orçamento.

Entretanto, continua o autor, se a administração se mostrar sistematicamente incapaz de implementar os projetos selecionados pelos participantes do OP, as consequências serão a diminuição dos incentivos de curto e longo prazo para participar, assim como “a busca de meios não-institucionalizados (comportamento personalista e clientelista) para garantir a implementação dos projetos prioritários e a retomada de um processo de tomada de decisão privado e fechado” (WEMPLAR, 2003, p.76-77). Para ele, os OPs que querem implementar os projetos mas são incapazes de mostrar resultados claros para o público terão um efeito negativo e desmoralizante sobre os participantes e burocratas envolvidos.

A mesma ideia é defendida por Silva (2003). Para que se possa obter êxito na implementação de políticas participativas, a capacidade de investimento da administração é fundamental, tendo em vista que nada adianta todo um processo de consulta e deliberação que não se materializa. Segundo autor, sem a capacidade de investimento que garanta a realização das decisões tomadas pela sociedade civil,

principal fator de mobilização popular e de credibilidade do poder público junto aos participantes do processo, “tende-se a uma descrença e consequente desmobilização das pessoas em torno das políticas implementadas, o que implica seu insucesso e muitas vezes o fim das mesmas” (SILVA, 2003, p.305).

Ao não criar condições para que as demandas priorizadas nos processos decisórios do Orçamento Participativo sejam executadas, os governos vêm esvaziar a credibilidade e a participação de setores do associativismo civil nas instâncias do OP (SANTOS, 2009).

Uma rápida busca evidenciou uma série de reportagens sobre obras em atraso, que em alguns casos acumulam demandas de vários anos anteriores. Apesar da falta de investimento ser muito mencionada, também encontramos questões relacionadas a problemas técnicos dos projetos deliberados pela população.

No municípios de Porto Alegre, onde o OP foi durante mais de duas décadas fortemente consolidado, o programa deixou de ter assembleias populares no ano de 2017, sendo a justificativa do prefeito a existência de 2,4 mil demandas em atraso, ocasionadas por problemas técnicos e financeiros. Ao ser questionado sobre quando voltaria a existir o processo de seleção de demandas, o prefeito Nelson Marchezan Júnior (PSDB) comentou: “só farão no fim do ano que vem se mudar o modelo. Se não, não vai sair dessa conversa construtiva, mas que não tem tido resultado”⁹. O modelo de estruturação do OP e sua pouca efetividade aparecem, então, como fontes fundamentais para a paralisação do mecanismo na cidade.

Em Recife, o número de demandas atrasadas também é elevado. Nos 14 anos de existência do OP, sob governo do PT, foram acumulados 1.045 projetos sem execução. Destes, apenas 180 possuíam projetos executivos¹⁰. De acordo com Silva (2003), problemas referentes à execução de obras fizeram com que o OP paralisasse suas atividades durante um longo período de sua existência (1997-

⁹ Suptitz - Jornal do Comércio (http://jcrs.uol.com.br/_conteudo/2017/03/politica/553697-prefeitura-de-porto-alegre-cancela-op-neste-ano.html)

¹⁰ JAMILDO - Jornal do Commercio de Comunicação (<http://blogs.ne10.uol.com.br/jamildo/2015/04/05/criado-pelo-pt-ha-14-anos-orcamento-participativo-do-recife-ainda-tem-demandas-atrasadas/>)

2001), com a não retomada das rodadas de negociação dos pleitos, visto que a metodologia do processo estipulava que não era possível votar novas obras enquanto restassem pendências assumidas em anos anteriores. Apesar desta estratégia, muitas das obras assumidas anteriormente não foram realizadas. Deste modo, mesmo existindo no papel, o processo do OP ficou estagnado, na prática, durante quatro anos (“exceção feita à eleição de delegados e realização de algumas reuniões e plenárias de discussão da metodologia”) (SILVA, 2003, P.318).

Os problemas referentes à execução de obras persistiram por todo o período de existência do OP em Recife, e fizeram com que Geraldo Júlio (PSB), ao assumir a prefeitura, decidisse por alterar a estrutura do programa, transformando-o no “Recife Participa”, onde a obrigatoriedade de execução das demandas é retirada e são aceitos apenas projetos com planos executivos aprovados¹¹

Em Belo Horizonte, assim como em Recife, também só são contratados projetos que tiverem projeto executivo. Segundo o prefeito da cidade, Márcio Lacerda (PSB), anteriormente a essa obrigatoriedade, “os valores das obras eram apresentados apenas com base nos projetos básicos. O valor estimado em R\$ 500 mil passava para R\$ 800 mil quando a obra ia ser feita, dois anos depois. Esse é um dos fatores que tem atrasado o cumprimento das metas”¹². Mais um vez, problemas técnicos do processo de escolha de demandas aparecem como limitadores do processo de concretização das demandas.

As três cidades mencionadas, mesmo se tratando de capitais e possuindo um dos maiores históricos de consolidação do OP, apresentaram problemas estruturais relacionados à efetivação das demandas. Nelas podemos identificar falta de recursos disponíveis para investimentos, problemas em relação à administração, com pouca quantidade de projetos elaborados e problemas estruturais em relação à seleção de demandas, onde muitas são escolhidas sem possuir um orçamento disponível, atrasando o desenvolvimentos do OP nos anos seguintes.

¹¹ ibidem

¹² BRAGA, Ernesto – Estado de Minas

(https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2011/06/02/interna_gerais,231458/mudancas-nas-regionais-da-prefeitura-atingem-orcamento-participativo.shtml)

4.2 Distanciamento da população

Um dos problemas apontados pela literatura especializada sobre Orçamento Participativo é seu distanciamento da população, isto é, as dificuldades que os indivíduos possuem de se relacionar com a estrutura do mecanismo de participação. Afinal, como um grupo de moradores de uma comunidade empobrecida pode participar?

Para criar uma cultura participacionista nos municípios, não basta inserir mecanismos de participação popular e de controle social das políticas públicas, é preciso atentar para a necessidade de criar, também, e simultaneamente, as condições de participação. A sociedade civil participa sempre que convocada, mas em grande parte das vezes com muita dificuldade (GADOTTI, 2014).

Parece amplamente aceito que a participação no OP necessita de indivíduos preparados e informados para a deliberação de demandas de investimentos. Conforme Navarro (2003), tal pressuposto é, no geral, idealista, mas pode se tornar também excludente, “pois acaba consolidando um estilo verborrágico, materializando práticas que evidenciam as facetas convencionais da racionalidade discursiva, que são formais, dedutivas e sem emoção, o que se diferencia da maioria dos comportamentos sociais” (NAVARRO, 2003, P.108). Ao formular crescentemente no debate público os interesses e argumentos através de abstrações, acontece a exclusão de pessoas do processo e da compreensão das informações necessárias, porque os cidadãos usualmente preferem os detalhes e as formas narrativas e emocionais (NAVARRO, 2003).

Segundo o autor, o OP, sofisticada ferramenta operacional, sofre desses limites, onde poucos realmente os entendem. “Bastaria lembrar que o regimento do OP, depois de tantos anos, já é um manual com mais de 60 páginas, que raros participantes têm a disposição de ler e analisar” (NAVARRO, 2003, P.108).

A participação, para ser qualificada, precisa ser precedida pelo entendimento, muitas vezes técnico e científico, do que está sendo discutido, como saber ler planilhas de custos, orçamentos, entre outros. Para Pires (1999), não é possível promover a participação popular na elaboração e na execução do orçamento sem uma base informacional ampla e confiável. O começo da discussão

deve ser necessariamente sobre os números, isto é, quanto a prefeitura arrecada, em que gasta o dinheiro, qual o montante da dívida, qual o percentual destinado a investimentos, etc. O OP trabalha, essencialmente, com questões orçamentárias, com os investimentos dos municípios, sendo necessário, então, que os indivíduos debatam todos os aspectos do desenvolvimento econômico, social e cultural de sua cidade. Para isso, “é fundamental entender como se organizam a política tributária, o processo de arrecadação municipal, os investimentos em folhas de pagamento e os impactos dos equipamentos públicos na despesa corrente do ciclo orçamentário seguinte” (LIMA, 2014).

O caráter bastante técnico do orçamento participativo, conforme Alves e Gurgel (2014), requer conhecimento especializado, razão pela qual surge a necessidade de que técnicos da prefeitura, gestores, conselheiros e demais envolvidos façam uma capacitação contínua a fim de que haja a plena compreensão dos trâmites da administração pública e do próprio orçamento.

A participação popular não pode ser alguma coisa episódica, paralela, mas sim constituir-se numa metodologia permanente da política, num modo de governar (GADOTTI, 2014). Para seu bom funcionamento, é necessário um alto grau de organização, que consiga fazer com que os participantes aprendam e estejam conscientes dos processos técnicos necessários para as tomadas de decisões. Nesse sentido, são diversas as atividades que necessitam de atenção e planejamento, mesmo as aparentemente mais simples, como a escolha de locais e horários adequados para a realização de encontros.

O Orçamento Participativo, por necessitar de uma ampla organização, com participação de pessoal qualificado e preparado tecnicamente, precisa de certo tempo e acúmulo de experiência para funcionar de maneira efetiva. Por esse motivo, as experiências que estão no início tendem a possuir maiores fragilidades em relação às com maior tempo e experiência de funcionamento.

Esta necessidade de um debate técnico e do trabalho com uma linguagem desumanificada, aos moldes do exposto por Habermas, distancia do OP a grande maioria dos indivíduos da cidade, necessitando um amplo planejamento e organização. No OP de Recife, por exemplo, a realização de longas reuniões com

uma grande quantidade de informações técnicas gerou evasões de até 54% dos participantes nas plenárias (SILVA, 2003).

4.3 Planejamento e orçamento

A produção pouco racionalizada de demandas se constitui em um dos principais problemas das experiências de OP, desde Porto Alegre (ROMÃO, 2010). O distanciamento da população e a dificuldade na execução de obras estão diretamente relacionados aos problemas com o planejamento orçamentário.

Como comentado acima, é fundamental uma base informacional ampla e confiável para o bom funcionamento do Orçamento Participativo, e o começo da discussão devem ser os números (PIRES, 1999). Acontece que, como demonstra o autor, são muitos os municípios brasileiros que não dispõem de informações suficientes, quantitativa e qualitativamente falando, para embasar a tomada de decisões financeiras. “Númerosos são os casos em que o Orçamento-Programa é uma peça feita somente para atender à exigência legal, em que não existe nenhum tipo de contabilidade gerencial” (PIRES, 1999, p.122).

A falta de informações financeiras nos municípios faz com que mesmo os prefeitos e os responsáveis pelo Orçamento Participativo tenham dificuldade em lidar e organizar as questões orçamentárias. Cabannes (2004) comenta que:

Es notable que los responsables municipales encargados del ‘Presupuesto Participativo’ tienen, salvo casos contados, una información muy limitada sobre el presupuesto municipal. Por otra parte tienen un acceso limitado a la información financiera. Su dificultad en obtener datos consolidados en su próprio municipio para los estudios de caso, lo demostró ampliamente (CABANNES, 2004 apud PIRES; MARTINS, 2012).

O planejamento não é nenhuma garantia de sucesso econômico e de tranquilidade social, mas sua ausência representa, com certeza, maiores custos e ampliação das incertezas, perda de oportunidades e riscos mais elevados (PIRES, 1999). A promoção da participação popular que dê resultados positivos é tarefa muito complicada. A falta de preparo, conforme Pires (1999), pode ser a causa de frustrações que destroem oportunidades, que bem aproveitadas representariam saltos de qualidade espetaculares.

É fundamental que os indivíduos que participam das plenárias deliberativas saibam que o Orçamento Participativo trabalha com recursos extremamente escassos, e que devem ser gastos com base em critérios muito bem definidos. Também é essencial que os recursos disponíveis para investimentos sejam explicitados, para que o processo de seleção de demandas seja formulado a partir da possibilidade real de execução. Apesar disso, mesmo trabalhando em situações ideais de presença de informações e pessoal qualificado, a população em geral, como salientado no tópico acima, terá dificuldades em se relacionar com o caráter técnico, como a criação do projeto executivo para a execução de obras¹³.

A título de exemplo, Teixeira (2003) demonstra como os municípios de Icapuí, Serranópolis de Iguaçu e Medianeira apresentaram uma grande fragilidade no acompanhamento da execução orçamentária. Os três municípios apresentaram dificuldades para realizar o que foi deliberado pelo OP, pois não possuíam critérios claros para orientar a escolha de prioridades por parte da população, e nem sabiam a quantia realmente disponível para a realização das obras. Em Icapuí, por exemplo, sabia-se dos escassos recursos financeiros, “mas a população sempre teve dificuldades de entender os números apresentados pela prefeitura para a tomada de decisões a respeito do orçamento e depois para acompanhar os resultados do OP” (TEIXEIRA, 2003, p.209).

A dificuldade da população em se relacionar com as questões técnicas ligadas ao OP se expressa de maneira negativa em diferentes aspectos, relacionados tanto à percepção dos quadros políticos envolvidos quanto dos participantes da sociedade. Em primeiro lugar, quando os indivíduos não conseguem deliberar de maneira efetiva sobre projetos, criando, por exemplo, demandas que o governo não consegue atender, os governantes podem ver o OP mais como um entrave para as questões orçamentárias do que como um solução. Seguindo o exemplo, se há demandas que o governo não consegue atender, este poderá achar necessário escolher as melhores propostas entre aquelas demandadas, correndo o

¹³ Apesar das dificuldades em relação ao orçamento serem abordadas, nesta dissertação, no campo das dificuldades internas ao OP, é importante salientar que as dificuldades com o manejo orçamentário são um problema em si, isto é, ocorrem sempre que o orçamento é manipulado, e estão relacionadas com um processo mais amplo de dificuldades com a gestão pública, indo além dos mecanismos internos de funcionamento do Orçamento Participativo. Para esse debate, ver Pires e Sathler (2018).

risco de parecerem injustas para a população. Allegretti (2014) comenta sobre essa questão:

O cidadão que tem investido num processo participativo, ante a escolha final, sempre vai se perguntar: “Quais ‘critérios escondidos’ levaram àquela escolha?”; “Quanto pesaram as relações clientelistas na decisão final?”. Portanto, não precisa que uma escolha seja feita com intenções malvadas. Qualquer que seja a escolha final proposta pelos atores políticos, ela terá muitas possibilidades de ser percebida como injusta pelos cidadãos. E existe um risco forte de que [...] seja sempre percebido como uma mensagem do tipo: “Escolhemos as alternativas melhores, ou seja, discriminamos o bem do mal”. Assim, quem estiver do lado das propostas não escolhidas, acabará por sentir-se do lado do “mal”, ou seja, pouco à vontade com a escolha realizada porque ela parece “julgar” o proponente mais do que a própria proposta (ALLEGRETTI, 2014, p.173-174).

Outra questão importante relacionada ao planejamento orçamentário diz respeito aos gastos que a própria execução das demandas impõem ao município ao médio e longo prazo. Isso se dá pois o processo participativo aumenta os custos para a cidade, além dos investimento nas obras, pois gera a criação de ativos (creches, hospitais, escolas, entre outros) que elevam os custos municipais, diminuindo sua capacidade de investimento (LUCHMANN; ROMÃO; BORBA, 2018). Sendo assim, é preciso levar em conta, no interior do OP, que o movimento natural de seleção e execução de demandas pode vir a diminuir a capacidade de investimento da cidade, diminuindo também o poder de atuação do próprio mecanismo de participação.

Além das dificuldades ligadas ao planejamento financeiro nos municípios, também é possível identificar uma falta de análises que tratam dessas questões. Conforme Pires e Teixeira (2012), o OP continua sendo pouco avaliado, entendido e explicado em termos de sua dimensão orçamentária-financeira. Os estudos se concentraram, como exposto no início da dissertação, em sua dimensão participativa, deixando de lado os aspectos técnicos ligados ao orçamento. Esta questão se relaciona diretamente a ideia de *best practices*, ligada à necessidade de criar resultados concretos e positivos que justifiquem a existência da política pública. Isto porque a falta de análises em profundidade e de argumentos sobre o assunto orçamentário “dificulta uma avaliação da validade do discurso pró-OP como instrumento de transformação das relações governo-sociedade para melhoria na

gestão das finanças públicas locais e para a maximização da performance social do gasto público” (PIRES; TEIXEIRA, 2012, p.108).

4.4 Problemas referentes ao planejamento estratégico da cidade

O sucesso do Orçamento Participativo depende de uma adequada coordenação com os setores de planejamento ou coordenação política da prefeitura (ROMÃO, 2016). Além disso, é essencial que o programa se relacione e mantenha aberto canais de comunicações com os diversos setores da cidade, de forma a não criar entraves e conflitos no planejamento das questões municipais. Porém, na maioria dos casos, não é o que encontramos na prática.

Segundo Lima (2016), a estrutura atual de funcionamento do OP, em grande parte dos casos, ao desenvolver o processo de seleção de demandas, foca a atenção nos investimentos, não se relacionando com as demais instituições do município. Não há na estrutura do OP mecanismos que induzam a pensar uma política de longo prazo, nem que criem canais de comunicação com as demais instâncias, como os conselhos. Devido a isso, além de gerar demandas que o governo não pode executar, também cria conflitos com as decisões de outros órgãos municipais.

O processo de descentralização política¹⁴ criado pela inserção de diferentes canais participativos necessita, para o bom funcionamento da estrutura governamental, de uma estrutura de coordenação e comunicação (NAVARRO, 2003). Conforme o autor, processos descentralizados como o OP requerem que as unidades de tomada de decisão comuniquem entre si suas decisões e estratégias e possibilitem a sua convergência em pontos de informação, não apenas o Conselho do Orçamento Participativo (COP), mas os deliberantes como um todo, em todas as regiões.

Caso a comunicação seja falha, ou não aconteça, as diferentes unidades, além de poderem entrar em contradição, não conseguiriam explorar o quadro

¹⁴ “Um regime político descentralizado, como seria esperado, é aquele que permite os ‘recortes locais’, dentro de um corpo normativo amplo e universal de regras estritas. Regimes descentralizados, genericamente, são aqueles que oferecem múltiplos centros de tomada de decisões, incluindo uma esfera central que também decide, mas determinando claras áreas de responsabilidade das diferentes unidades” (NAVARRO, 2003, p.107).

completo de possibilidades de ação e decisão, e o processo como um todo acabaria perdendo em eficácia geral (NAVARRO, 2003, p.107). A falta de comunicação, além de criar problemas no relacionamento entre as diferentes instâncias, não permite que as mesmas aprendam a partir do sucesso e fracasso de outros esforços na resolução de problemas, em outros locais similares aos seus próprios (COHEM; SEBEL, 1997).

Difícilmente encontramos um regimento interno do OP que preveja sua articulação com os vários conselhos presentes nas cidades (TEIXEIRA, 2003). Porém, esta deficiência não está somente no OP, parecendo estar disseminada em grande parte da estrutura municipal. Conforme Szwako (2012), há uma carência de instrumentos governamentais que estimulem as interfaces entre diferentes canais de participação, como os conselhos. Os inúmeros espaços de participação, em especial os conselhos de políticas e as conferências, não dialogam entre si (MORONI, 2012), ampliando a defasagem comunicativa da estrutura municipal.

A exemplo do projeto “Santo André Cidade do Futuro”, para Lima (2016) é preciso enquadrar o OP em um sistema de participação, que enquadre o planejamento estratégico dos municípios. A ideia de sistema visa criar um espaço onde todas as instâncias participativas se comuniquem, e consigam pensar o investimento de forma relacional e ao longo prazo. Não há, por exemplo, como o OP decidir efetivamente sobre questões ligadas à saúde sem se comunicar com o conselho de saúde, que atua especificamente nesta área, nem como discutir a ampliação do metrô sem trabalhar com a ideia de mobilidade urbana, em relação com os órgãos especializados nessa temática.

Um exemplo de problema de comunicação entre espaços de participação ocorreu na cidade de Guarulhos, onde as plenárias do OP, ao proporem a criação de cinco novas UBS contrariaram a decisão do Conselho Municipal de Saúde de restaurar as existentes antes de haver a criação de novas. Nas palavras de Kátia Lima:

O conselho municipal de saúde definiu que nenhuma outra UBS nova deveria ser construída enquanto todas não fossem reformadas. Só que as plenárias do Orçamento Participativo definiu a construção de cinco novas UBS, e eram decisões completamente opostas. Então houve a necessidade de sentar com as duas, os dois conselhos, e apresentar uma alternativa, o que fazer com essa questão. Só que isso acontece o tempo todo em todas

as áreas, e nem sempre as áreas conversam [...] Os instrumentos de diálogo populares eles não dialogam com o sistema de planejamento do governo, e aí não se transformam em medidas que possam ser executadas. Ao mesmo tempo você tem um conjunto de demandas que estão desconectadas do Plano Diretor¹⁵.

Questões semelhantes aparecem em diferentes cidades. Em Campinas, Costa (2006) relata problemas de comunicação entre o OP e um conselho local de saúde. Nas palavras da autora :

Houve muitas críticas do gestor do Conselho Local de Saúde DIC I às decisões do Orçamento Participativo (Saúde) sem diálogo com o Conselho do DIC I. Para a aprovação da planta de reforma do Centro de Saúde DIC I, aprovada como demanda no OP/Saúde – 2003, não se buscou, de início, as opiniões dos conselheiros do Conselho do DIC I. Mesmo com a conselheira do OP/Saúde de 2003 como conselheira do próprio Conselho Local do DIC I, a planta já chegou pronta da Secretaria Municipal de Saúde de Campinas para o Centro de Saúde DIC I (COSTA, 2006, p.99).

Na cidade de Blumenau foram detectados problemas entre a dinâmica e as deliberações do OP com membros do governo, ocasionados pela falta de articulação (MOURA, 2007). Segundo o autor, além da não articulação com o governo, algumas secretarias demonstravam dificuldade em aceitar as propostas do OP, revelando um caráter de concorrência entre as instâncias. Conforme relato de ex-integrante do OP, “não houve entrosamento e discussão entre o Conselho Municipal do Orçamento Participativo e os outros Conselhos Municipais, muitos dos quais com o caráter sobre políticas específicas” (MOURA, 2007, p.210).

4.5 Adequação à realidade local.

Um fator importante que também aparece como essencial para a garantia de sucesso do Orçamento Participativo é a adequação do mecanismo à realidade local. Como será demonstrado a seguir, o OP não se constitui em um receituário pronto para ser implementado em qualquer município do país, tendo em vista a especificidade de cada município, como tamanho, quantidade de investimento disponível, nível de associativismo civil, entre outros. Conforme pontuou Teixeira (2003), uma política pública como o OP não encontrará as mesmas condições para

¹⁵ Entrevista realizada com Kátia C. Pereira Lima, em 05 de julho de 2016.

ser aplicada em outro município, e nunca será replicável no sentido estreito de um modelo a ser seguido.

Pires (1999) demonstra como é complexa a estruturação do mecanismo de participação popular. A opção por inserir a população no processo de elaboração do orçamento demanda um fluxo organizativo muito mais elevado. Essa estruturação, com seus cronogramas, fluxogramas, organogramas, regulamentos e regimentos, é um dos obstáculos à materialização da proposta participativa, pois necessita muita energia, trabalho e visão de conjunto. Conforme o autor:

É preciso definir quem participa, como é escolhido, o que será discutido (só investimentos ou também o custeio), como será feito o rateio dos recursos, de que modo os bairros escolherão suas prioridades, quem e como conduzirá as plenárias e assembleias, como a cidade será dividida, como outras iniciativas participativas serão respeitadas e integradas, como a escassez de recursos será enfrentada, de que modo os resultados da participação serão internalizados na prefeitura (PIRES, 1999, p.123-123).

Para enfrentar esses obstáculos, o autor conclui que não há receita pronta. É necessário conhecê-lo e discutir soluções viáveis no interior de cada realidade, de cada município. A mesma ideia é defendida por Pereira Neto (2003), ex-prefeito do município de Maringá-PR. Segundo ele, o OP não é simplesmente uma técnica para canalizar a participação popular na administração pública, e sua implantação não se sujeita à aplicação do receituário de um manual, pois o sucesso do processo depende da criatividade e da capacidade de cada administração traduzir seus princípios à luz da realidade em que está inserida.

A própria necessidade de tradução dos princípios do OP para a realidade local já pode apresentar empecilhos para o desenvolvimento do mecanismo. Como se sabe, os municípios brasileiros são marcados por uma ampla heterogeneidade, com diferenças substantivas em vários aspectos, como a capacidade de mobilizar pessoal especializado para estruturar e acompanhar as atividades do OP. Avritzer (2003), no ano em que o mecanismo de participação alcançou seu auge de implementações, argumentava que nem todas as cidades do país possuíam, por exemplo, as características que levaram o OP de Porto Alegre a funcionar por tantos anos, como nível de associativismo elevado, capacidade de investimento, capacidade distributiva e desenho institucional favorável.

Silva (2003), ao comparar as experiências de Orçamento Participativo na região metropolitana de Porto Alegre, apresenta achados que ajudam a

compreender essa questão. Comparando o desenvolvimento do OP em Alvorada, Gravataí e Viamão, percebe-se que as diferenças entre os municípios influenciaram no desempenho do mecanismo, mesmo ambos tendo como base a estrutura do OP da capital. Uma primeira diferença está no fato de que a relação entre associativismo e êxito na implantação das experiências diferencia-se significativamente da de Porto Alegre, não assumindo um caráter predominantemente positivo, oscilando entre uma relação ambígua e uma influência negativa sobre a implantação e resultados. Outra característica observada nos três municípios que os diferencia de Porto Alegre foi o fato de não possuírem, a princípio, uma participação popular elevada, fazendo o OP apresentar uma dependência governamental bastante elevada. Características do governo, como “falta de participação de parcela significativa do secretariado, a tensão entre as deliberações do OP e as definições de secretarias do governo, e a identificação do OP como iniciativa de um grupo/setor do governo e não de seu conjunto” (SILVA, 2003, p.178), tendeu a gerar grande fragilidade na implementação. As três cidades também apresentam marcantes diferenças em suas capacidade de investimentos, resultantes de diferentes realidades econômicas, que segundo o autor, influenciaram diretamente na capacidade de êxito do OP.

Os problemas referentes à adequação à realidade local estão diretamente ligados às dificuldades de implementar o OP em pequenas cidades e nas áreas rurais. A experiência inicial de Porto Alegre, preparada para uma grande cidade urbanizada, ao servir como principal referência para a construção das demais, impõe dificuldades para a adequação a pequenos municípios e nas áreas rurais.

Conforme Teixeira (2003), o volume populacional dos municípios, embora pareça pouco importante na definição do OP, cada vez mais tem se mostrado relevante para a questão da replicabilidade. Para o autor, as características rurais ou urbanas também merecem atenção, especialmente quando o município possui maior concentração de pessoas na zona urbana, que tendem a concentrar a realização de demandas.

Diferentes fatores parecem afetar a replicabilidade do OP para pequenos municípios e municípios rurais, como a quantidade de recursos orçamentários, tradição associativa, composição do governo, vontade política, entre outros. Os recursos orçamentários, já discutido em tópico anterior, por exemplo, são

extremamente diferentes entre cidades de grande e pequeno porte. Os pequenos municípios, na maioria das vezes, possuem menos recursos para investimentos. No município de Icapuí, por exemplo, a arrecadação de receitas próprias é praticamente inexistente, representando 1% do total. As obras do OP, neste caso, dependem de convênios estabelecidos, impossibilitando que a realização das obras sejam realmente garantidas (TEIXEIRA, 2003).

A estrutura organizacional das pequenas cidades influencia em suas maneiras de fazer política, afetando, por conseguinte, o Orçamento Participativo. A capacidade técnica de realizar o que foi decidido, de angariar pessoal especializado e de acompanhar a execução orçamentária, entre outras características discutidas em tópicos anteriores, possuem maiores dificuldades de serem realizadas em municípios pequenos e rurais, que possuem menores recursos com pessoal especializado, inexistência de funcionários responsáveis apenas pelo OP e, muitas vezes, falta de controle orçamentário, como ocorrido nos municípios de Medianeira e Serranópolis do Iguaçu (TEIXEIRA, 2003). Até mesmo a associação do pessoal envolvido com o OP tende a ser influenciada pela estrutura do município. Em Icapuí, por exemplo, a maioria dos delegados do OP são funcionários públicos (63,9%) ou são prestadores de serviço a prefeitura (8,3%), garantindo pouca autonomia à sociedade civil local. As pequenas cidades também são as mais permeáveis à manutenção dos modos tradicionais de fazer política discutidos no capítulo 2, onde o personalismo e o clientelismo tendem a persistir com maior vigor.

A complexidade organizacional do Orçamento Participativo das grandes cidades não corresponde à realidade dos pequenos municípios do país, que precisam se articular para criar estruturas que se adaptem a suas realidades locais. As características específicas de cada município influem sobre a forma com que cada um assume o processo de inovação institucional. Por mais que os casos tenham partido de um desenho institucional semelhante, é necessário a progressiva adaptação às particularidades. Nos casos em que isso não ocorreu, o modelo de Porto Alegre tornou-se mais um entrave do que um apoio, pois ao ser tomado como receita, bloqueou a busca por alternativas próprias adequadas a cada local (SILVA, 2003).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A dissertação pretendeu buscar respostas para o entendimento da progressiva diminuição do número de implementações e do aumento do quantidade de desistências do Orçamento Participativo no Brasil. Trabalhamos com base em duas hipóteses principais, onde tanto os problemas ambientais/históricos quanto os genéticos/estruturais teriam influenciado neste processo. Apesar de não buscarmos conexões e explicações causais diretas, o desenvolvimento da pesquisa e a análise da literatura parece nos indicar as duas questões, contribuindo para melhor entender o movimento de difusão e decadência do OP no país.

Os dados organizados pela pesquisa Censo OP Brasil e sua respectiva análise possibilitou identificar que o Orçamento Participativo continuou em processo de decaimento até o ano de 2016. O número de implementações, entre o ano de 2012 e 2016, caiu de 71 para 60 em municípios com mais de 100 mil habitantes. Constatamos que, a partir de 2004, a quantidade de cidades onde houve continuação da experiência caiu progressivamente, e o número de desistência foi sempre superior ao de criação de novos casos de OP.

Também foi demonstrado que a diminuição da atenção dada pelos partidos de esquerda, principalmente do PT, parecem ter influenciado na difusão do Orçamento Participativo. Os dados analisados demonstraram que, embora o PT continuasse, até 2012, a frente de um grande contingente do total de experiências, o número de implementações do partido não acompanhou o aumento da conquista de prefeituras nas eleições, como vinha ocorrendo nos anos anteriores a 2004. Isso demonstra que a estratégia partidária de implementar o OP em todas as cidades com mais de 100 mil habitantes teve um momento histórico específico e, com o tempo, a experiência perdeu lugar de destaque no interior da agremiação. Esta afirmação pôde ser colhida na análise dos dados e também nas entrevistas realizadas com informantes-chave, como Lima (2016).

A divisão das características que influenciaram no decaimento do OP entre problemas genéticos e problemas ambientais serviu para melhor compreender e estruturar o desenvolvimento da pesquisa. Não foi pretendido identificar quais dificuldades influenciaram mais ou menos na difusão do OP, mas sim demonstrar

que o processo foi influenciado por um série de fatores, em nossa visão presentes tanto no contexto quanto no interior do próprio mecanismo.

Como demonstrado no capítulo 2, o *ethos* participativo que influenciou na construção do OP, originado no movimento de contestação à ditadura militar, sofreu influências da consolidação do ideal neoliberal e da persistência do modo tradicional de fazer política, que apresentavam amarras para a consolidação plena da ideia de participação presente no Orçamento Participativo, pensada originalmente enquanto ressignificação da relação entre poder político e sociedade civil.

O modo tradicional de fazer política, representado na dissertação pela persistência de práticas como o paternalismo, populismo e clientelismo, apresenta-se como importante obstáculo para a consolidação de práticas participacionista. A implementação do OP significa impor uma reestruturação da política e da forma de organizar o orçamento no interior dos municípios, alterando, por exemplo, a relação de pessoalidade na distribuição de recursos e o relacionamento entre Executivo e Legislativo, comentado no capítulo 2. Como dito anteriormente, a alteração do modo de governar apresenta-se como amarras para a implementação do OP, pois “é muito difícil colocar as engrenagens de uma organização social para funcionar contra sua própria lógica” (PIRES, 1999).

A análise do desenvolvimento de diferentes Instituições Participativas permitiu perceber a importância do apoio do governo federal para consolidação de práticas participacionistas, como constatado por Piovesan (2017). Observamos que na contramão do processo de decaimento do OP, diferentes formas de participação cresceram e se consolidaram. Os Conselhos, Planos Diretores e Conferências, em comparação com o Orçamento Participativo, apresentaram um maior nível de institucionalização, tornando-se mais independentes da vontade política dos governantes. Ambas as instituições também receberam diferentes formas de apoio do governo federal, como é o caso dos Planos Diretores, com intensa atuação do Ministério da Cidades, que criou programas nacionais para fortalecimento da gestão urbana.

O apoio do governo federal as formas de participação citadas também permitem inferir um mudança de foco do PT sobre as IPs, aos moldes do exposto por Bezerra (2017). O foco dado pelo partido ao OP nos anos 1990 teria perdido

espaço, após a conquista do governo federal, para os Conselhos Gestores, Conferências Nacionais e Planos Diretores. Esta mudança também implica uma questão qualitativa: a passagem do incentivo à cogestão, com participação deliberativa da sociedade, para processos opinativos e de fiscalização (BEZERRA, 2017).

O capítulo 3 pretendeu aprofundar o debate sobre os problemas genéticos do Orçamento Participativo em sua relação com a estrutura dos municípios. Os achados vão no sentido de confirmar a suposição presente na hipótese 2 de que seus problemas estruturais e internos atrapalham a possibilidade de seu próprio desenvolvimento.

O primeiro problema comentado, relacionado à dificuldade com a execução de obras, foi um dos mais trabalhados pela literatura e esteve presente na maioria dos exemplos estudados. Grande parte dos municípios do país mostraram-se incapazes de atender todas as demandas deliberadas no OP, acumulando-as para os anos posteriores. Esse problema está associado a falta de recursos no interior dos municípios, mas também a dificuldades estruturais do mecanismo, como a criação de projetos executivos condizentes com a realidade local. Estes problemas com a execução de obras, ao não possibilitarem o cumprimento das demandas da população, podem acabar tendo um efeito negativo e desmoralizante sobre os participantes e governantes, tendendo a descrença e a desmobilização das pessoas envolvidas (WAMPLER, 2003; SILVA, 2003; SANTOS, 2009).

O distanciamento do mecanismo de participação da vida cotidiana das pessoas também mostrou-se como um problema. O OP, hoje uma sofisticada ferramenta operacional, tem como princípio deliberar sobre o orçamento a cidade, função que demanda um debate técnico e especializado, para que os problemas citados acima, como a dificuldade de criar um plano executivo condizente com a realidade local, por exemplo, sejam minimizados. Acontece que a maioria dos indivíduos que participam não estão acostumados com o debate técnico que o OP necessita, preferindo, conforme Navarro (2003), formas narrativas e emocionais. Esse distanciamento da população acaba gerando entraves para a efetivação plena da participação na escolha das demandas, tanto por afastar os participantes quanto por dificultar uma boa relação com as questões orçamentárias.

O distanciamento da população e a dificuldade na execução de obras estão diretamente relacionados aos problemas com o planejamento orçamentário. Um dos principais problemas do OP está relacionado à produção pouco racionalizada de demandas. Além das dificuldades referentes a próprias participação, são poucos os municípios que dispõem de informações suficientes para embasar a tomada de decisões financeiras, impossibilitando a criação de um bom planejamento adaptado à realidade local. Os problemas com o planejamento ampliam as incertezas e podem gerar gastos mais altos, perdas de oportunidades e riscos mais elevados.

Outro problema do OP discutido na dissertação é seu isolamento em relação a estrutura da cidade, isto é, a falta de relação e comunicação com os outros órgãos deliberativos do município. Não há na estrutura do OP mecanismos que induzam a pensar uma política de longo prazo, nem que criem canais de comunicação com as demais instâncias municipais. Isto, além de gerar demandas que o governo não pode executar, também cria conflitos com as decisões de outros órgãos, impossibilitando explorar o quadro completo de possibilidades de ações e decisões.

Um fator importante que também aparece como essencial para a garantia de sucesso do Orçamento Participativo é a adequação do mecanismo a realidade local, pois os municípios não apresentam as mesmas condições para a implementação, impossibilitando a replicabilidade no sentido estreito de um modelo a ser seguido. Os municípios brasileiros são marcados por uma ampla heterogeneidade, com diferenças substantivas em vários aspectos, como a capacidade de mobilizar pessoal especializado para estruturar e acompanhar as atividades do OP, nível de associativismo, capacidade de investimento, entre outros. Essa necessidade de tradução dos princípios do OP para a realidade local, então, podem apresentar empecilhos para o desenvolvimento do mecanismo.

Isso se expressa na relação do OP com pequenas cidades e na área rural. Grandes municípios urbanizados possuem diferenças substantivas das pequenas cidades, que afetam diretamente nas experiências do OP, como a quantidade de recursos orçamentários destinados ao investimento (fundamental ao mecanismo), capacidade técnica para realizar o que foi demandado, para angariar

pessoal especializado, entre outros. Para a implementação do mecanismo de participação, é necessária uma progressiva adaptação às particularidades locais. Onde isso não ocorre, a utilização de um modelo a ser seguido, na maioria dos casos o modelo de Porto Alegre, torna-se mais um entrave do que um apoio, bloqueando a busca por alternativas adequadas ao município.

Apesar de serem expostas separadamente, as dificuldades listadas estão, em sua maioria, interligadas. Os problemas genéticos do OP influenciam uns aos outros, ao mesmo tempo em que são influenciados pelos problemas ambientais. O distanciamento da população expressa na dificuldade dos indivíduos de se relacionarem com a estrutura do OP, por exemplo, são influenciadas por um processo histórico que não privilegiou a participação popular na política, onde ainda persiste as amarras do modo tradicional de fazer política. Esses problemas, por sua vez, influenciam nas dificuldades relacionadas à criação do planejamento orçamentário, ao mesmo tempo em que são influenciadas pela falta de recursos e informações (pior em pequenos municípios e de áreas rurais).

As características que condicionaram e condicionam a não consolidação do Orçamento Participativo são diversas, indo desde problemas estruturais até características ambientais e históricas. Atribuir pesos a cada uma delas é tarefa difícil, pois dentre as múltiplas causas, uma delas (ou um conjunto) pode ser mais importante, a depender de cada caso. Optamos, nesse sentido, por trabalhar com um tom mais ensaístico, sem o estabelecimento de correlações explicativas conclusivas, através da exposição de um amplo conjunto de características que parecem ter afetado a difusão do OP no país.

Foi demonstrado que apesar do fluxo de implementações do OP ter diminuído progressivamente no decorrer dos anos 2000, outras instituições participativas se desenvolveram e se consolidaram no mesmo período. A comparação elaborada nos leva a crer que, assim como ocorrido com as demais IPs, o Orçamento Participativo poderia ter continuado em ascensão se houvesse ocorrido uma maior institucionalização e apoio do governo federal. Como discutido anteriormente, a criação de leis e a institucionalização não garantem a qualidade da participação, mas garantiu um crescimento elevado das IPs mencionadas. Sendo

assim, poderiam ter minimizado os efeitos dos problemas do OP sobre a sua difusão.

A exposição dos problemas que afetam o desenvolvimento do Orçamento Participativo no Brasil parece apontar para a necessidade de reestruturações fundamentais. O mecanismo, como visto até aqui, possui uma série de questões que podem interferir no seu desenvolvimento e na sua sobrevivência ao longo do tempo. A identificação desses fatores nos ajudam a perceber e a propor caminhos para que saia do processo de contínua decadência do número de implementações e do aumento do abandonos das experiências.

Apesar da participação popular, por si só, já representar ganhos importantes quanto ao processo de aprendizado político dos atores envolvidos, a dissertação aponta para a necessidade de dar atenção à estrutura das IPs e sua efetividade. É fundamental que a estrutura participativa se desdobre em resultados positivos, isto é, que consiga com êxito executar suas finalidades, pois seguindo a ideia de *best practices*, discutidas anteriormente, um programa que apresente problemas de execução ou dificuldades de alcançar bons resultados estaria prejudicado em seu processo de difusão e consolidação.

Sendo assim, é fundamental que os problemas genéticos discutidos no capítulo 3 sejam ao máximo minimizados. Seguindo o exposto por Lima (2016), é importante que as metodologias dos OPs se renovem, de acordo com as necessidades individuais de cada localidade, visando o aperfeiçoamento do mecanismo. Essas novas metodologias devem pensar o OP intimamente relacionado ao sistema integrado que compõe as cidades, para que este, somando-se as demais ferramentas municipais, alcance resultados positivos. Os aperfeiçoamentos necessários perpassam a necessidade de amarrar a discussão sobre investimentos com a arrecadação municipal, de criar estruturas de relacionamento com as demais IPs, como os conselhos, aproximar o debate dos atores, entre outros.

Conforme Alegretti (2014), a qualidade organizacional é essencial para o sucesso do Orçamento Participativo. Para que seus problemas internos possam ser superados, o autor propõe a utilização de três princípios gerais para nortear suas transformações evolutivas: em primeiro lugar, é preciso entender o processo como

um conjunto de regras e instrumentos intrinsecamente evolutivos, capazes de se reformar continuamente, de forma incremental, evitando o engessamento das atividades do OP; em segundo lugar, é preciso que no desenvolvimento do OP as mudanças introduzidas não ameacem a centralidade dos cidadãos no processo de decisão. Segundo o autor,

todas as transformações do modelo decisório e das relações de poder entre atores não devem mudar sem consenso prévio dos cidadãos quando arrisquem ser percebidas por estes últimos como “ameaças” à sua gradual aquisição de poder dentro de mecanismo de decisão. [...] Cada alteração das relações de poder veiculada por mudanças da arquitetura procedimental poderá ser encarada como uma “traição” do espírito fundador do OP e, portanto, como um retrocesso em prol do “poder dos políticos”, capaz de gerar um enrijecimento das relações entre atores e um desperdício do capital social criado ao longo do processo anterior (ALEGRETTI, 2014, p.161).

Em terceiro lugar, é necessário que as mudanças introduzidas no OP possuam uma gradualidade e um olhar que não assuste excessivamente os atores institucionais (tanto políticos como o corpo técnico), de modo que saibam demonstrar com provas apropriadas os benefícios que essas transformações são capazes de trazer. Isso é importante, pois o OP é diferente de outros processos participativos mais formalizados, e sua sobrevivência depende da vontade política de quem detém o poder formal de gestão no município.

Os três fatores citados por Alegretti (2014) nos parecem essenciais para garantir a sobrevivência e a renovação do OP no Brasil, principalmente por contribuir com a minimização de seus problemas genéticos. Apesar disso, acreditamos que há outra questão fundamental para a consolidação do Orçamento Participativo, que interferiria substancialmente em seus problemas ambientais: a valorização e o apoio do governo federal.

Um primeiro desafio, de acordo com Pontual (2014), é fazer com que a participação popular seja vista como um direito, como um processo de conquista da sociedade, consolidando os anseios originados na luta pela redemocratização e os princípios participativos postulados pela Constituição de 1988. Para isso, é preciso transformar a participação social em uma política de Estado, propondo diretrizes para sua implementação e um desenho de como devem se articular os diversos instrumentos de participação já existentes, “estabelecendo suas competências e

criando relação sinérgica entre eles, de modo a ampliar sua potência de incidência da elaboração, implementação e monitoramento das políticas públicas” (PONTUAL, 2014, p.61). Para efetivar essa política de Estado e o apoio do governo federal, o autor propõe a criação de um “Sistema Nacional de Participação Social”, que teria como base o fortalecimento e aperfeiçoamento da participação social como método de governo, buscando reforçar os processos de melhoria institucional, contribuindo também para a ampliação e aprofundamento da democracia. Um sistema nacional de participação contribuiria para a consolidação de um novo modo de fazer política, ajudando na luta contra as amarras do modo tradicional de fazer política¹⁶.

Os achados desta dissertação lançam luz a um caminho que precisa ser percorrido, que passa tanto por questões internas ao mecanismo de participação quanto por questões ambientais, que afetam direta e indiretamente seu desenvolvimento. O Orçamento Participativo, para que saia do processo de constante decadência em que se encontra desde 2004, precisa se renovar, para prosseguir inovando.

¹⁶ É importante lembrar que, como foi exposto no capítulo 3, um Plano Nacional de Participação Social já foi proposto pelo governo federal, em 2014, durante o mandato de Dilma Rousseff, e foi vetado pelo Congresso Nacional, cujo foco principal de acusação estava a ideia de uma “suposta usurpação das funções do Congresso Nacional como órgão deliberativo sobre as ações governamentais e de fiscalização do Executivo” (ROMÃO, 2015, p.54).

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALEGRETTI, Giovanni. Os Orçamentos Participativos sabem escutar? In: **Orçamento Participativo: múltiplos olhares/** Kátia Cacilda Pereira Lima e Francisca Rodrigues de Oliveira Pini (orgs.). 1 ed, São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2014.
- ALMEIDA, D. Os desafios da efetividade e o estatuto jurídico da participação: a Política Nacional de Participação Social. **Revista Sociedade e Estado** – Volume 32, Número 3, Setembro/Dezembro, 2017.
- ALVES, A. C. ; GURGEL, C. R. M. . Obstáculos à Participação Social Evidenciados em Estudo Empírico. REBAP. **Revista Brasileira de Administração Política** , v. 13, p. 21, 2014.
- AVRITZER, Leonardo. Reflexões teóricas sobre o orçamento participativo. In: **A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo**. Leonardo Avritzer, Zander Navarro (orgs). São Paulo: Cortez, 2003.
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opin. Pública**, vol.14, no.1, Campinas, 2008.
- AVRITZER, L. **Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil**. IPEA, Texto para Discussão, 1739, Rio de Janeiro, maio, 2012.
- BARROS, Jaqueline de Melo. Os desafios da participação popular no orçamento participativo no município de São Gonçalo. **Revista Linhas**, v. 5, n.1, 2004.
- BEZERRA, Carla de Paula. **Dos conselhos populares ao Sistema Nacional de Participação: O impacto do federalismo sobre as políticas participativas do Partido dos Trabalhadores (1980-2016)**. Qualificação de doutorado apresentado para o Programa de Pós-Graduação em Ciência Política/USP. São Paulo, 2017.
- CARVALHO, S. **Estatuto da Cidade: Aspectos políticos e técnicos do Plano Diretor**. São Paulo Perspec. vol.15 no.4 São Paulo Oct./Dec. 2001

- COELHO, R. Legislação Participativa: atores, iniciativas e processo legislativo Interseções:. In: **Revista de Estudos Interdisciplinares**. Ano 17, n.1 (2015), Rio de Janeiro: UERJ, 2015.
- COHEN, Joshua; SABEL, Charles. Directly-Deliberative Polyarchy. **European Law Journal**, v.3, n.4, p.313-342, 1997.
- CORTES, S. V.As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**/ organizador: Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, 2011.
- COSTA, Olívia Salgado. **Associação de moradores em debate no município de Campinas**. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, SP, 2006.
- DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, Nº5, outubro, 2004.
- DULCI, L. S. **Entrevista cedida à revista Desafios do desenvolvimento**. Brasília: Ipea 2011.p. 23-24.
- FARAH, Marta F. S. Disseminação de políticas públicas e programas governamentais no nível subnacional de governo. **Revista Administração e Diálogo**, n.11, v.2, 2008.
- FARIA, C; SILVA, V; LINS, I. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? **Rev. Bras. Ciênc. Polít.** no.7 Brasília Jan./Apr. 2012.
- FEDOZZI, Luciano. **Esfera pública e cidadania: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Ensaios FEE, Porto Alegre, v.19, n.2, p.236-271, 1998.
- FEDOZZI, L. J.; MARTINS, A.L. **Novas instituições participativas, processos de elitização e o Orçamento Participativo de Porto Alegre**. In: Encontro Anual da ANPOCS, 2012, Águas de Lindóia. Novas instituições participativas, processos de elitização e o Orçamento Participativo de Porto Alegre, 2012.
- GADOTTI, Moacir. Uma tecnologia social genuinamente brasileira e um direito humano fundamental. In: **Orçamento Participativo: múltiplos olhares**/ Kátia

- Cacilda Pereira Lima e Francisca Rodrigues de Oliveira Pini (orgs.). 1 ed, São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2014.
- GANUZA, E; BAIOCCHI, G. The power of ambiguity: how participatory budgeting travels the globe. **Journal of Public Deliberation**, v.8, Iss. 2, ART. 8, 2012.
- GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. Cortez Editora, São Paulo, 2001.
- GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Democracia, Controle Social e Instituições**. São Paulo: EAESP/FGV, 2003.
- HUNTER, W. 2010. **The Transformation of the Workers' Party in Brazil, 1989-2009**. New York: Cambridge University Press.
- KERCHES, Cristiane, PERES, Ursula Dias. Lei de Responsabilidade Fiscal, federalismo e políticas públicas: um balanço crítico dos impactos da LRF nos municípios brasileiros. In: **Estado, instituições e democracia: república** / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: Ipea, 2010. v.1
- KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies**. New York: HarperCollins, 1995.
- LIMA, Kátia C. P. **Entrevista realizada pelo autor**. 2016.
- LIMA, Kátia C. P. Orçamento Participativo: múltiplos horários. In: **Orçamento Participativo: múltiplos olhares**/ Kátia Cacilda Pereira Lima e Francisca Rodrigues de Oliveira Pini (orgs.). 1 ed, São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2014.
- LUCHMANN, L. H. H. **25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas**. Política & Sociedade – Florianópolis, v.13, n°28, set/dez de 2014.
- LUCHMANN, Lígia; ROMÃO, Wagner; BORBA, Julian. 30 years of Participatory Budgeting in Brazil: the lessons learned In: **Hope For Democracy, 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide**. Nelson Dias (org.), Epopeia Records, Oficina coordination, 2018.
- MENEZES, R. T.; TONETO JR., R. **Regras fiscais no Brasil: a influência da LRF sobre as categorias de despesa dos municípios. Planejamento e Políticas Públicas (PPP)**. Brasília:Ipea, n. 29, jun./dez. 2006.
- MORONI, José Antonio. Agendas para participação. In: **Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios** / [organização Anna Luiza Salles Souto, Rosangela Dias Oliveira da Paz – São Paulo: Instituto Pólis, 2012.

MOURA, R. Compromisso governamental e orçamento participativo: estudo comparativo das experiências em Blumenau e Chapecó, Santa Catarina. **Rev. Katál.** Florianópolis v. 10, n. 2, p. 206-21,4 jul./dez. 2007.

NASCIMENTO, Euzineia C.do. **Os desafios do orçamento participativo enquanto esfera pública de negociação.** In: **SINAIS - Revista Eletrônica - Ciências Sociais.** Vitória: CCHN, UFES, Edição Especial de Lançamento, n.01, v.1, Abril. 2007. pp.123-150.

NAVARRO, Zander. O “Orçamento Participativo” de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico. In: **A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo.** Leonardo Avritzer, Zander Navarro (orgs). São Paulo: Cortez, 2003.

NUNES, Edison. Descentralização e representação em municípios de porte médio na América Latina, **Revista CEPAM**, São Paulo, v i , n.4, p.17 21,out./dez, 1990.

PEREIRA NETO, José Cláudio. Prefácio I. In: **Orçamento Participativo: Avanços, Limites e Desafios.** Elias Brandão (organizador). Maringá: Massoni, 2003.

PERES, Ursula Dias. **Governança do Orçamento Público: Uma análise do conflito distributivo a partir do caso do Município de São Paulo** [mimeo], 2016.

PIOVESAN, Célio (2017). **Entrevista realizada em 09 de março de 2017 pelo autor.**

PIRES, R. Regulamentação da Participação do OP em Belo Horizonte: eficiência distributiva aliada ao planejamento urbano. In: MARQUETTI, A.; CAMPOS, G. A.; PIRES, R. (org.). **Democracia participativa e redistribuição:** análise de experiências de orçamento participativo. São Paulo. Xamã. 2008, p. 55-76.

PIRES, R. (Org.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação.** Brasília: Ipea, 2011.

PIRES, R.. Da sociedade para o Estado: desafios da participação no Brasil. In: MARX, V. (Org.) **Democracia participativa, sociedade civil e território.** Porto Alegre: UFRGS; Cegov, 2014.

PIRES, Valdemir. **Orçamento participativo: o que é, para que serve, como se faz.** Piracicaba, Edição do Autor, 1999.

PIRES, V.; PINEDA, C. **Presupuesto Participativo: uma tipología para superar los límites de las definiciones demasiado amplias o restrictivas.** Reala, 308, septiembre-diciembre, 2008.

- PIRES, V; MARTINS, Larissa. **Orçamento Participativo (OP) após vinte anos de experiências no Brasil: mais qualidade na gestão orçamentária municipal?** Revista Capital Científico - Guarapuava - PR - v.9 n.2, 2012.
- PIRES, V; SATHLER, A. **Gestão orçamentária inovadora: desafios e perspectivas no Brasil**. Organizadores: Valdemir Pires, André Rehbein Sathler. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2018.
- PIRES, R.; VAZ, A. C. N. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. *In: A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.
- PONTUAL, Pedro. Desafios à construção da democracia participativa no Brasil. *In: Orçamento Participativo: múltiplos olhares/ Kátia Cacilda Pereira Lima e Francisca Rodrigues de Oliveira Pini (orgs.)*. 1 ed, São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2014.
- PORTO DE OLIVEIRA, O. **Embaixadores da Participação: A difusão internacional do Orçamento Participativo a partir do Brasil**. Tese de doutorado. Adrian Gurza Lavalle: orientador. São Paulo, 2013.
- PORTO DE OLIVEIRA, Osmany. **Embaixadores da Participação: a difusão internacional do orçamento participativo**. São Paulo: Annablume, 2016.
- REZENDE, F.; AFONSO, J. R. R. A federação brasileira: fatos, desafios e perspectivas. *In: federalismo e integração econômica regional: desafios para o Mercosul*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2004.
- ROMÃO, Wagner M. **Nas franjas da sociedade política: estudo sobre o orçamento participativo**. Tese de Doutorado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP, 2010.
- ROMAO, Wagner M.. Reflexões sobre as dificuldades da implementação da participação institucional no Brasil. **Idéias - Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP**, v. 6, p. 38-58, 2015.
- SANTOS, B. **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Adriano Caetano. **Os primeiros 15 anos de orçamento participativo no Brasil: um balanço da literatura produzida** / Adriano Caetano Santos. Campinas, SP : [s. n.], 2009.´

SANTOS JUNIOR, O; SILVA, R; SANT'ANA, M. Introdução. In: **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas** / Orlando Alves dos Santos Junior, Daniel Todtmann Montandon (orgs.). – Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SILVA, Tarcisio. Da participação que temos à que queremos: o processo do Orçamento Participativo na cidade de Recife. In: **A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo**. Leonardo Avritzer, Zander Navarro (orgs). São Paulo: Cortez, 2003

SINTOMER, Y; HERZBERG, C; ROCKE, A. Modelos transnacionais de participação cidadã: o caso do orçamento participativo. **Sociologias**, v.14, n.30, p.70-116, 2012.

SPADA, P. **The Diffusion of Participatory Governance Innovations: A Panel Data Analysis of the Adoption and Survival of Participatory Budgeting in Brazil**. In: XXXII Internacional Congress of the Latin American Studies Association, 2014, Chicago, IL – EUA. LASA Congress Paper, 2014.

SZWAKO, José. Participar vale a pena, mas...: a democracia participativa brasileira vista pelas lentes da utopia. In: **Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios** / [organização Anna Luiza Salles Souto, Rosangela Dias Oliveira da Paz – São Paulo: Instituto Pólis, 2012.

TEIXEIRA, Ana Claudia C. O OP em pequenos municípios: contextos, condições de implantação e formatos de experiência. . In: **A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo**. Leonardo Avritzer, Zander Navarro (orgs). São Paulo: Cortez, 2003.

WAMPLER, Brian. Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. . In: **A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo**. Leonardo Avritzer, Zander Navarro (orgs). São Paulo: Cortez, 2003.

WAMPLER, B. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas? **Opin. Pública**, vol.14, no.1, Campinas. June, 2008.