REFERENCIAIS TEÓRICOS PARA AVALIAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO[1]

Glauco Peres da Silva e Carlos Eduardo Carvalho[2]

Resumo

A crescente adoção de programas de Orçamento Participativo – OP – ainda não conduziu ao desenvolvimento de sistemas avaliatórios de seus resultados. Seu potencial transformador suscita geralmente discursos laudatórios, sem proposição de instrumentos que comprovem sua auto-atribuída capacidade de melhorar gastos públicos e de gerar nova dinâmica democrática.

Este artigo propõe um quadro referencial para o desenvolvimento de modelos avaliatórios dos resultados do OP, cujo levantamento permitiria verificar se cumprem o que prometem seus autores e se constituem alternativa superior aos instrumentos orçamentários previstos na Constituição de 1988.

Para tanto, tomam-se quatro eixos analíticos, definidos como principais pelos formuladores do OP: radicalização da democracia, construção de nova cidadania, aperfeiçoamento do gasto público e promoção do desenvolvimento pela democratização e participação social. Estes eixos são analisados por três enfoques: o de inspiração marxista sobre estado e democracia, baseado em Poulantzas e Macpherson; o institucional, baseado em Hodgson; e o baseado em Sen.

Palavras-chave: orçamento participativo, marxismo; institucionalismo; Amartya Sen.

JEL: H11, H72, O23

Sub-área: 11. Estado e Economia do Setor Público

---

[1] O trabalho é uma versão resumida e modificada de dois capítulos da dissertação de mestrado de Glauco Peres da Silva, "Uma Proposta de Avaliação das Experiências de Orçamento Participativo no Brasil", defendida em maio de 2003 no Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política, da PUCSP, sob orientação do Prof. Carlos Eduardo Carvalho. A dissertação e o artigo se beneficiaram da participação dos autores no projeto "O Orçamento Participativo, Estudo de Caso do Município de Santo André", que contou com financiamento do Programa de Políticas Públicas da Fapesp.

[2] Doutorando na EAESP/FGV e Professor do UniFecap, e Professor do Departamento de Economia da PUC de São Paulo, respectivamente. Agradecemos a Nilde Balcão e Bruno Daniel Filho, pela formulação inicial de alguns dos problemas tratados. Foram muito úteis os comentários e críticas de Laura Valladão de Mattos e Antônio Carlos de Moraes, da PUCSP.

INTRODUÇÃO

A crescente adoção de programas de orçamento participativo – OP, nas mais diversas regiões do Brasil, ainda não conduziu ao desenvolvimento de sistemas de avaliação de seus resultados. O justificado interesse pelo potencial transformador destas experiências suscita em geral um discurso laudatório, como se a prática participativa se justificasse por si mesma, sem necessidade de instrumentos analíticos que possam comprovar sua auto-atribuída capacidade de melhorar a qualidade do gasto público e de gerar uma nova dinâmica democrática.[3]

Avaliar os resultados do orçamento participativo é tarefa complexa e encontras dificuldades, a começar pela delimitação do que deve ser avaliado. A discussão pública do orçamento quer melhorar a alocação dos recursos pela participação direta dos cidadãos mais qualificados para indicar as prioridades de gasto, mas este não é seu único propósito. Para seus idealizadores, este tipo de participação popular cria um ambiente propício para o crescimento e desenvolvimento da democracia, com maior transparência do estado e com nova concepção de cidadania formada nesta prática. O cidadão aprenderá a enxergar os órgãos do governo como representantes de sua vontade, reivindicará espaços de manifestação crescentes, cobrará dos eleitos divulgação dos resultados e das medidas tomadas, acompanhará decisões e exigirá boa conduta e honestidade dos governantes.

Diante de tal amplitude de propósitos, os indicadores de desempenho são insuficientes. No que se refere ao aprimoramento do gasto, os registros nos balanços das contas municipais não permitem identificar se foram de fato realizadas as despesas indicadas como prioritárias pelo OP; não há análises que permitam afirmar se a melhoria no perfil de despesas se deveu ao OP ou à orientação do próprio executivo municipal; e não existem pesquisas comparadas para esclarecer se a melhoria na composição do gasto em determinado município se deveu ao OP ou a elementos amplos que afetaram em geral os municípios de determinada região ou de determinado perfil. As rubricas não especificam a origem do dispêndio, considerando numa única linha contábil decisões originadas em diversos âmbitos da Prefeitura. O pequeno montante de recursos destinado pelo Executivo para que seja discutido pelo OP é aglutinado com outros gastos da cidade.

As dificuldades são ainda maiores para avaliar o quanto a prática do OP contribui para maior participação popular e para a ampliação da consciência e da prática democrática. Não há estudos sistemáticos sobre a evolução da consciência democrática e participativa sobre os participantes do OP nem sobre sua representatividade efetiva, como também pouco se sabe sobre a continuidade da participação uma vez atendidas as demandas iniciais. Faltam também análises sobre as relações entre os participante do OP e a estrutura partidária do PT e sobre os espaços para grupos de interesses atuarem de forma organizada, a exemplo do que fazem na prática parlamentar tradicional.

[3] Para uma visão de trabalhos que tratam do Orçamento participativo nas diferentes áreas da Ciência Social, ver Silva (2003).

As dificuldades para a construção de instrumentos para avaliar os resultados da orçamentação participativa decorrem também das importantes diferenças entre os principais modelos de OP (Daniel, 1994) e da base teórica diversificada que inspirou seus formuladores.

Este artigo propõe um quadro de referência para o desenvolvimento de modelos de avaliação dos resultados das experiências de OP. Com apoio em três enfoques teóricos distintos, sugere os elementos que devem ser investigados para que se possa analisar se estas experiências cumprem aquilo que prometem seus autores e também se constituem uma alternativa superior aos instrumentos de orçamentação previstos na Constituição de 1988.

A partir das justificativas expostas pelos formuladores do OP, destacam-se quatro eixos de avaliação: radicalização da democracia, construção da nova cidadania, aperfeiçoamento do gasto público e promoção do desenvolvimento através da democratização e da participação da sociedade.

Propõe-se a utilização de elementos oferecidos por três enfoques teóricos diversos: a análise de inspiração marxista sobre o estado e a democracia, com base em Poulantzas e Macpherson; a teoria institucional, com base em Hodgson; e as teses de Amartya Sen. Estas três correntes foram escolhidas por sua afinidade com elementos da teorização apresentada pelos autores das propostas de OP. Em cada uma delas foram levantados conceitos e argumentos para contribuir na análise, sem a pretensão de utilizar as teorias de forma sistemática.

O artigo se divide em três partes. A primeira resume os argumentos levantados pelos formuladores do OP para justificar sua superioridade em relação aos instrumentos tradicionais de controle democrático das contas públicas. A segunda sistematiza os elementos analíticos de cada um dos três enfoque teóricos que podem contribuir para a construção de mecanismos de avaliação do OP e na terceira, algumas notas apontam os desdobramentos possíveis desta proposta.

1. O OP PELOS SEUS FORMULADORES E OS EIXOS PARA A ANÁLISE

O orçamento participativo é uma proposta originada de um processo de discussão sobre reforma política e democratização dos espaços decisórios brasileiros, iniciado durante a década de 1970 no Brasil. Havia preocupação dos novos partidos políticos e da oposição civil aos militares em redemocratizar ‘de fato’ a política brasileira com uma nova forma de administração pública.

Criado em Porto Alegre em 1989, na gestão do prefeito Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores – PT, a essência do OP pode ser definida como a discussão pública da peça orçamentária, antes da sua apreciação pelo Poder Legislativo, em um processo organizado, longo e aberto a todos os cidadãos. A concepção original difundiu-se por todo o país e 103 municípios desenvolviam práticas de OP em 2001 (Carvalho *et alii*, 2002: 8), quase todos médios e grandes. Não existem regras gerais. Cada município desenvolve o OP com grande flexibilidade, mas há um núcleo comum que dá unidade a todas as experiências.

A proposta do orçamento participativo surgiu dentro do Partido dos Trabalhadores a partir da sua visão sobre a crise na representatividade democrática. A base para a criação de instituições como esta compreendem uma ideologia específica, com razões teóricas amplas e difusas, partindo de um novo paradigma socialista originado e influenciado pelo pensamento de várias vertentes.

O PT entende que a "pura representação política do Parlamento, por mais 'depurado' que seja o processo de escolha dos seus delegados, é insuficiente e incapaz de mediar vontades democraticamente formadas" (Genro, In: Genro et alli, 2001: 10). Os interesses privados e públicos se confundem, há muito espaço para corrupção e fisiologismo e também pouca transparência nas atividades públicas. Estes sinais, que causam descontentamento popular e desilusão quanto à atuação dos representantes políticos, indicam que a atual dinâmica de funcionamento do poder público e sua inter-relação com a população em geral não são suficientes para garantir a reprodução da vontade popular na atuação do Estado. A situação pode ser alterada pela reinvenção da democracia e das formas de integração da sociedade com as atividades estatais. Mas é preciso reinventar a democracia em um novo paradigma político, já que, do ponto de vista deste partido, tanto o comunismo real como a social democracia já terminaram seu ciclo histórico.

Esta visão tem respaldo na premissa de que o socialismo deva ser o modelo a alcançar, não sendo limitado aos modelos apresentados nos chamados países socialistas, mas, sim, tendo bases na extrema democratização dos espaços públicos. "... democracia sem socialismo não é democracia e socialismo sem democracia não é socialismo" (Benevides, In: Dutra, 2001: 26). Este novo paradigma está firmado na idéia de que a democracia é o "... valor estratégico, tornando-a uma referência básica nos níveis prático e teórico – donde a recorrência das idéias de direitos e cidadania" (Daniel, 1994: 22). A observada crise da democracia representativa deve ser superada por uma nova relação entre Estado e sociedade, com base em uma democracia mais ampla e efetiva.

A democracia plena e ampla é o valor maior a ser buscado, sobre o qual um novo modelo de sociedade pode ser erguido. Na busca pela sua concretização, a questão da radicalização democrática se coloca frente a um Estado moderno que se baseia na "separação da vontade dos governados em relação à ação dos governantes especializados (e da sua burocracia)" (Genro, In: Genro et alli, 2001: 11). Esta separação permite 'autonomizar' as decisões do Estado democrático, que interpreta a vontade geral de modo apenas fictício por meio da representação.

É este quadro que diminui a aceitação pela população da legitimidade da representação política. Daniel (1994: 25) lembra que no Brasil a distinção entre espaços do poder político e dos direitos instituídos costuma ser turvada pela eficácia das relações fisiológicas. É necessário que os detentores do poder político e a sociedade renunciem a estas práticas e se insiram num ambiente de

convivência realmente democrática. Além do fisiologismo, Genro (2001: 14-5) define outras quatro questões que demonstram o não funcionamento da democracia representativa no Brasil.

A primeira é a falência da lei como instrumento de coesão social e orientação mediadora nas disputas de grupos, classes e indivíduos, deixando de ser um marco de referência para solução de controvérsias. A segunda se mostra na ausência de um exercício mínimo do Estado, reproduzindo uma indiferença global da cidadania quanto sua capacidade de resposta. Isto denota perda da identidade material do cidadão com o Estado. A terceira é a contradição cada vez mais vigorosa entre a expectativa da representação política e seus resultados concretos, com crescente alienação do representado em relação a seu representante. A quarta é a crise financeira do Estado, impedindo-o de contra-arrestar todos estes sintomas, mesmo com políticas autoritárias ou paternalistas.

Nesta perspectiva, é preciso criar um novo contrato social que permita o surgimento de novas formas para a constituição de maiorias dentro da sociedade, por meios de direito de legitimação e da reorganização do espaço da política delegada.

Genro vê então que o objetivo será forjar uma soberania que se firme num 'jogo de finalidades': um Estado com a representação corrigida e orientada por formas diretas de controle público não estatal. Seu objetivo mínimo seria fazer valer as próprias finalidades do Estado democrático de direito, que normalmente já estão inscritas como normas constitucionais sem nenhuma efetividade. Há que se ir além da democracia representativa.

Esta nova etapa só poderá ser garantida, de acordo com a nova ideologia assumida pelo Partido dos Trabalhadores, por meio de instituições de democracia direta que operem entre os períodos de eleição, não limitando a participação popular apenas ao momento do voto. "E o campo fértil para iniciar tais processos são a produção e o controle do orçamento público e, também, as decisões e o controle público sobre as políticas públicas de largo alcance" (Genro, 2001: 17).

Neste contexto, o orçamento participativo aparece como um desdobramento, como um canal de participação da gestão local, que atua como ampliador da democracia e afirmador do controle popular da administração pública. Permite o tratamento dos gastos estatais num espaço genuinamente público, no âmbito local, em que o cidadão pode controlá-los de forma mais próxima.

De acordo com Genro e Souza (1997), o orçamento participativo representa a criação de um novo centro decisório, que democratiza efetivamente a ação política e integra o cidadão comum num novo espaço público, não tradicional e potencializador dos exercícios dos seus direitos.

Estas idéias influenciaram decisivamente os precursores desta prática na política brasileira, principalmente dentro do Partido dos Trabalhadores, que a partir de 1989 se dissemina pelo país, influenciando inclusive outros partidos políticos. Não só orçamento participativo, mas outros canais de comunicação entre o cidadão comum e as administrações municipais e estaduais são criados e

difundidos. As premissas para o surgimento destes canais são amplas, o que torna as administrações municipais autônomas, mesmo que seguindo o chamado 'modo petista de governar'. Estes canais, segundo Daniel (1994), podem ter origem tanto na luta autônoma de movimentos sociais ou por iniciativa do próprio governo local ou ambos. "Sempre apresentam, porém, a característica comum de serem criados pelo Estado, sendo, por conseguinte, de seu âmbito" (p. 27).

A partir destas considerações, os argumentos propostos para justificr a superioridade da prática do OP podem ser reunidos em quatro eixos básicos, a serem considerados nos instrumentos de avaliação de seus resultados. A consideração destes pontos e de seus desdobramentos é de fundamental importância no intuito de construir uma avaliação sobre os impactos do orçamento participativo em uma cidade.

a. Radicalização da democracia. O OP se propõe a ser um instrumento de consolidação da prática democrática brasileira. Prega-se que a democracia direta é a maneira mais adequada de se alcançar o estágio em que se ouve a população, evitando os problemas encontrados com a democracia representativa, e, assim, governar realmente com o e para o povo. A participação popular é o caminho pelo qual os dilemas da representação democrática são solucionados e, portanto, deve ser seguido pela sociedade. A radicalização da democracia só pode se dar se os cidadãos tiverem voz ativa nas decisões públicas.

b. Formação de uma nova cidadania. A radicalização da prática democrática cria um ambiente de aprendizado e de formação de uma consciência em que os cidadãos praticam seus direitos e deveres cíveis, consolidando uma nova forma de entender a administração estatal e o conceito de público como um todo. A população, formada por cidadãos livres e que exercem seus direitos e praticam seus deveres, encontraria instituições em que suas demandas e anseios fossem debatidos e atendidos, ao mesmo tempo em que os deveres e direitos individuais seriam respeitados e garantidos. Ocorreria, assim, uma nova percepção sobre a coisa pública, colaborando para a formação de cidadãos diferentes daqueles onde não se encontra este tipo de instituição.

c. Aperfeiçoamento na alocação dos gastos públicos. Ao ouvir os cidadãos sobre como o governo deve despender os recursos arrecadados, acredita-se que a alocação de gastos públicos tenha maior eficácia no enfrentamento das mazelas sociais. Seriam atacados os pontos de maior carência popular, já que o povo indicaria quais são eles. Reduzem-se os intermediários na gestão pública, acatam-se as demandas da população e diminuem os possíveis problemas que a representação de interesses pode trazer.

d. Promoção do desenvolvimento socioeconômico regional. Com a democratização e a participação, haveria um simultâneo avanço da sociedade em razão do alcance que os outros pontos acima atingem. A conjunção dos outros argumentos leva a uma sociedade mais evoluída, com a

participação popular, alcance das reformas e eficácia em suas mudanças. Uma sociedade em que a democracia se mostra consolidada, composta por cidadãos conscientes de seu papel e que participam das decisões de gasto público, deve demonstrar melhor performance no seu desenvolvimento socioeconômico do que as regiões em que predominam as formas tradicionais de organização sócio-política do país.

2. REFERENCIAIS TEÓRICOS PARA AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DO OP

Nesta seção apontam-se referenciais teóricos que permitem compor um quadro de referência para avaliação dos resultados das experiências de OP. É uma tentativa de identificar as bases analíticas dos formuladores do OP e, desta forma, aproximar as propostas de avaliação dos objetivos da prática a ser analisada. A partir dos quatro eixos indicados acima, são apresentados e discutidos os elementos das três teorias consideradas e algumas implicações.

2.1 Radicalização da Democracia

2.1.1 Análise de inspiração marxista sobre estado e democracia

Nesta análise, a contextualização histórica do conceito de democracia e a sucessão de modelos apresentada por Macpherson é primordial. Teoricamente, a democracia atravessa um momento evolutivo de afirmação de sua forma direta de participação e este lema é defendido na justificativa do OP. Há um conflito retórico eminente entre a condução teórico-histórica para um modelo mundialmente encaminhado e uma idéia original localizada em territórios específicos. O orçamento participativo deverá ser analisado sob esta dupla interpretação possível e, por meio da comparação com outras experiências similares em outros lugares do mundo, encontrar sua suposta originalidade ou seu determinismo pelo contexto histórico. Deve-se considerar também a contemporaneidade da proposta com as considerações feitas na Assembléia Constituinte como uma maneira válida de confrontar a originalidade do OP com a ênfase na Democracia Participativa.

Outro elemento teórico é a possível formação de uma nova estrutura política de constituição do Estado através do OP. Sabe-se, por um lado, que a superestrutura política está relacionada à prática política, e por outro, que o orçamento participativo é, sem dúvida, uma nova prática que se estabelece. O Estado, sendo reflexo das contradições entre os diversos níveis sociais, ao alterar sua estrutura, determinará a nova relação desta com as classes sociais. A nova arena de discussão pode criar espaços para serem moldadas novas relações entre as classes ao alterar os efeitos do conjunto das estruturas, talvez de uma maneira mais democrática. É preciso, portanto, entender qual é a influência desta nova forma de gerenciamento público frente os alicerces estruturais do Estado. A mudança nas estruturas será observada através de efeitos pertinentes das classes existentes ou de eventuais novos segmentos que surjam com a alteração da estrutura política proporcionada pelo OP. Além disso, a descentralização característica das relações entre os níveis das estruturas pode alterar

os supostos efeitos democráticos que o OP pode ter. Através do mapeamento da disposição e distribuição das diferentes classes frente à esta discussão pública do orçamento será possível identificar como cada uma delas encara a nova proposta e determinar se o OP leva de fato à democratização como querem seus idealizadores.

Esta visão deve ser associada diretamente à posição ideológica adotada por aqueles que implementam o OP. Embora o discurso pregado seja o da construção de um novo espaço democrático, que permite a consolidação do poder popular à frente do Estado, deve-se reconhecer a realidade desta colocação em relação à luta de classes e ao próprio modo de produção capitalista. De um lado, o capitalismo pode impor um limite intransponível pelo seu próprio modo de produção por meio dos efeitos de uma formação social sobre as estruturas de cada nível, suficientemente grande para que o OP não consiga encaminhar o processo de crescimento da democracia para um regime socialista. A continuidade da prática durante longo tempo criando mudanças também no modo de produção indicará qual o resultado do confronto entre estes dois caminhos.

Por outro lado, os fatos podem revelar uma atitude comprometida com a consolidação da relação entre as classes dominantes e dominadas. O exercício de poder dominante pode ter forçado a criação do orçamento participativo e este serviria apenas para manutenção da ordem. Este aspecto pode ser refutado se de fato o OP trouxer mudanças significativas na participação da população nas decisões públicas, alterando sua condição de classe dominada. O surgimento de novas forças e a consolidação de outras já existentes indicarão influência direta do OP na luta de classes.

Um desdobramento relevante desta argumentação é conhecer qual a representação social vinculada ao Partido dos Trabalhadores. A classe hegemônica pode ter colocado seu interesse como representante dos anseios da maioria da população ou, sendo o partido realmente representante da classe trabalhadora, numa aproximação do político pelo econômico, legitimar a atitude como autêntica vontade dos trabalhadores.

2.1.2 Análise institucionalista

A democracia é tanto um meio como um fim para que uma sociedade seja considerada desenvolvida tanto pela argumentação teórica de Hodgson como dos criadores do OP. A população deve participar das decisões econômicas como das políticas para atingir a democracia de fato. A concepção participativa colocada pelo autor é teoricamente o meio para que isto ocorra, mas sem que ela tome por completo o espaço do Estado. Deve haver complementaridade entre as duas forças, pois a prática democrática é uma instituição que permeia todas as esferas sociais. Sob este aspecto, as razões colocadas pelo Partido dos Trabalhadores sobre a necessidade de um sistema democrático como o OP mostra-se compatível com esta abordagem teórica. Torna-se importante, então, a verificação de como este discurso se dá na prática, atentando-se para a amplitude da

participação e da flexibilização de regras, pois a medida em que se realizam e a influência que trazem junto à prática política de seus participantes são questionamentos relevantes.

Porém, a existência de instrumentos democráticos no aparto estatal não significa que esta sociedade seja de fato uma democracia. Hodgson também afirma que um Estado é reflexo do sistema social como um todo. A democracia só será alcançada quando dentro do Estado estiverem formadas diversas outras estruturas também de caráter democrático, sendo estas espelhos sociais. Neste sentido, a averiguação do grau de democracia que o OP proporciona aos moradores da cidade não implica em dizer que este município seja genuinamente democrático. O sistema social deve se contaminar com os ideais que alicerçam esta experiência e se difundir para outros campos. Se o OP efetivamente democratiza, a sociedade sentirá seus reflexos noutras áreas. Novas arenas democráticas devem surgir, novas formas de discussão e de decisão devem ser praticadas e outros métodos democráticos devem vigorar para afirmar que a democracia é o sistema daquela sociedade.

Cabe aqui a discussão sobre a determinação das alterações das instituições democráticas sociais: se elas ocorrem na sociedade como um todo, refletindo-se no Estado ou se é possível, partindo da estrutura estatal, interferir no conjunto social por completo. Pois o OP é um movimento que parte do Estado para a sociedade, sob alegação de que é possível interferir e criar um espírito democrático por toda a população. Porém, há margem a dúvidas sobre qual a ordem de determinação das mudanças. A confirmação do contexto social como o principal para definir o caráter estatal deve impedir o OP de alcançar seu efeito democrático desejado, a não ser por um efeito multiplicador por toda a sociedade que em tese levaria muito tempo para se comprovar. Pelo contrário, se a maneira como os indivíduos intervêm no Estado, mesmo que seja em uma pequena parte dele, se propagar por toda sociedade, inclusive pelo restante da estrutura estatal, o OP poderá efetivar a construção de um ambiente democrático de fato como querem seus formuladores. Como O'Donnell afirma, não se sabe ao certo como o ciclo virtuoso se inicia, dando-se crédito à prática continuada daquela atividade.

2.1.3 As propostas de Amartya Sen

Considerando-se esta argumentação, a radicalização da democracia só poderá ser alcançada se o OP alterar de maneira decisiva a condição de agente dos indivíduos, via aumento de liberdade. Os cidadãos deverão ter efetivo poder de decisão sobre a administração local, aumentando sua participação no exercício democrático para que esta experiência possa alcançar seu objetivo.

As políticas públicas também têm o papel de garantir uma discussão mais completa, segundo Sen. As assembléias devem estar organizadas de maneira a possibilitar à população agir como membro efetivo no processo de mudança, respeitando suas escolhas e seus valores. A proposição que origina o orçamento participativo dá ênfase a estes aspectos; estes precisam ser

verificados, levantando-se a efetiva liberdade de expressão popular e a condução do debate tanto dentro das assembléias, como no Conselho Municipal. O juízo de valor dos indivíduos deve ter espaço na discussão, sem haver nenhuma espécie de restrição, principalmente por parte dos organizadores, para que a democracia nas reuniões atinja de fato o que a experiência se propõe.

Ao se pensar no conceito de liberdade, devemos nos atentar para a diferenciação teórica entre o espaço para as realizações que os indivíduos desejam concretizar e o leque de oportunidades a disposição dessas pessoas. Criando o OP, abre-se um novo espaço para que as demandas da população sejam atendidas e um local onde os anseios individuais possam ser ouvidos, debatidos e escolhidos. O grau em que estas ações ocorrem é de suma importância para a avaliação de seu sucesso. Por outro lado, ao se avaliar a liberdade pelo enfoque da amplitude de oportunidades disponíveis, espera-se que o OP permita que haja realmente oportunidade de escolher entre diversas opções; que haja autonomia decisória e que não ocorra privação da autonomia pessoal na eleição.

Entretanto, como é apontada pela teoria, a forma de se avaliar os graus de liberdade presentes em uma sociedade constitui-se uma tarefa delicada, pois é difícil a ponderação dos diversos níveis e desdobramentos desta perspectiva de análise. A princípio, criar um espaço que se propõe democrático é, por si, um belo instrumento de promoção da liberdade individual. Porém, a maneira como é concretizado e a forma em que se dão suas discussões são aspectos que basearão sua crítica posterior. Também percebe-se que tanto o Estado como as disposições sociais são fundamentais na dimensão dos efeitos destes instrumentos como promotores do desenvolvimento.

Se há realmente a consolidação da democracia através da plena participação popular nas assembléias do OP, mesmo que delas participem apenas aqueles que enxergam nela um caminho para que seus anseios sejam atendidos, há ganho real na liberdade política alcançada por aquela cidade. As pessoas que não exercem seu direito de discutir o orçamento, mas têm consciência de sua existência, estão efetivamente praticando sua liberdade decisória de levar uma vida justamente escolhida. Este tipo de comportamento terá influência na construção da nova cidadania. Neste aspecto, o surgimento de um canal de comunicação democrático entre população e Estado pode ser visto positivamente.

Sen afirma que há relação entre o debate público e o crescimento da importância dos direitos civis e políticos. E esta valorização, por sua vez, se refletirá na formação e conceituação de necessidade econômica. A discussão, se democrática, força os políticos a atenderem aos apelos e argumentos da população, ao menos pelo interesse dos votos nas próximas eleições. No caso do OP, há espaço para este tipo de visão, pois as decisões estão partindo diretamente do povo e cria-se, sob certo sentido, interesse por parte dos governantes em atendê-las. Por outro lado, este argumento

pode encaminhar também para uma repetição do movimento comum no país, o qual o OP tenta acabar, que é a transformação deste espaço num "balcão de favores".

As discussões realizadas nas assembléias do OP no início de cada ano que definem as novas regras de seu funcionamento para o ano vigente são validas e necessárias. A atuação da sociedade deve se dar em todo o processo, mesmo que seja através de representantes. A participação destes deve estar em linha com os desejos e anseios da região que ele substitui para que a população possa, ao longo do ano, efetivamente discutir o que considera importante. Os funcionamentos pessoais só poderão ser articulados se as regras permitirem e os indivíduos estiverem de acordo. Isto coloca como fundamental a formação de consensos, no que a democracia tem papel significativo.

2.2 Formação de uma nova cidadania

2.2.1 Análise de inspiração marxista sobre estado e democracia

Utilizando a hipótese de que a classe dominante busca manter a ordem atual ao permitir que a dominada tenha algum espaço político com o intuito de desestruturá-la, o OP não demonstra ser exatamente uma estrutura desarticuladora. Muito pelo contrário, este força uma aproximação da população em grupos, o que, a depender da natureza dos vínculos formados e das classes sociais a que estas pessoas pertencem, acabará por aglutinar o povo em torno de interesses comuns, podendo estimular uma nova consciência de classe. Embora o econômico force os indivíduos a se separarem, suas regras criam mecanismos em que estas pessoas podem e devem se unir em torno de um objetivo comum dentro da esfera política. Há um conflito entre o movimento de dissociação dos indivíduos pela esfera econômica e a associação política necessária. A divisão regional proposta pela prefeitura pode ter desarticulado algumas lideranças regionais, separando lideres de liderados, mesmo que não intencionalmente. A força que a nova experiência pode ter para quebrar ou alterar a relação dinâmica entre econômico e político terá de superar este obstáculo se estiver presente.

Cabe destacar também aqui que como a distinção entre Estado e sociedade civil indica o papel da superestrutura política sobre os indivíduos econômicos, o OP está conflitando com esta evidência por dois lados: ao buscar mudar a superestrutura política, por meio da democratização, e criando uma nova distinção entre Estado e sociedade civil. O primeiro ponto cria um novo campo para a prática política, afetando sua estrutura, que por sua vez interfere na formação das classes sociais. Sob o outro aspecto, a inserção dos indivíduos na figura estatal rompe com uma distinção inicial, alterando também a dinâmica independente entre a luta política e a econômica de classes. O Estado está agora inserindo dentro de seu próprio aparato elementos tanto da luta econômica como da luta política, sob o argumento da divisão de responsabilidade com a sociedade civil. No momento em que mais indivíduos tomam parte nas assembléias, fica mais evidente este movimento de diminuição da distinção entre as duas lutas. Porém, o trabalhador continua a sofrer as

interferências do isolamento imposto pela esfera econômica e passa a se ver como cidadão, numa unidade mais ampla na luta política. Não se pode esperar, portanto, a construção de uma nova cidadania se não houver efetivamente a criação de uma consciência de classe econômica também, rompendo com o isolamento imposto neste nível. As articulações dentro do OP com grupos de trabalhadores precisam ser investigadas como um sinal indicativo da formação desta consciência, seguida pela aglutinação em grupos, formando camadas ou frações de classe.

Neste sentido, uma especificidade inerente ao OP é a criação do espaço em que trabalhadores podem exercitar direitos de cidadão. Isto é um ponto importante que acaba por conflitar com a teoria considerada e a provocar outros, além dos diversos desdobramentos indicados acima. O trabalhador acaba por encontrar uma esfera em que suas reivindicações podem ser ouvidas e discutidas, não com relação à sua atividade especificamente, mas sim, ligada à sua compreensão de seu papel na luta política. Há, neste sentido, uma convergência entre o político e o econômico. É necessário, pois, que se entenda quais as implicações desta relação.

Outro fator importante está numa possível habilidade real de interação de uma dada região ou de parte da população por um determinado tema, criando formas de pressão sobre os seus representantes, seja na câmara dos vereadores ou na prefeitura. Grupos da sociedade civil, se organizados, encontram mecanismos de pressão que se efetivam através dos efeitos pertinentes da luta de classes na medida em que há interesse pelos políticos de manter determinado controle sobre certas regiões. Embora ela se concretize através do "balcão de negócios" que se tornam as instâncias de governo, apesar de sua característica negativa, seus anseios efetivamente são atendidos. É preciso encontrar a possível demanda real pela população para que esta situação de concessão de favores seja alterada, indicando uma provável formação de nova cidadania no município. De outra parte, diminui-se a ocultação do caráter político de classe do Estado pela abertura ao controle público do atendimento das diversas demandas. Os diversos grupos lutarão entre si para vê-los atendidos. Só será possível afirmar que se criou nova cidadania se estes grupos continuarem a utilizar o espaço concedido mesmo após ter sua reivindicação aceita pelos demais. A ausência nestes casos tornaria o OP efetivamente um "grande vereador" da maneira como os próprios idealizadores desta prática desejam acabar. A constatação deste aspecto remete de volta às considerações sobre o possível caráter ideológico da experiência.

2.2.2 Análise institucionalista

Uma nova cidadania passaria, sob este enfoque, por uma delicada e ampla mudança institucional. O OP é uma mudança social importante por se constituir um instrumento que interfere em algumas relações sociais que podem estar já consolidadas. Certos tipos de comportamento, como a corrupção ou o fisiologismo político, exemplos de práticas vistas como comuns e ao mesmo

tempo execráveis pelos formuladores do OP, terão que se preocupar com um novo campo de atuação social. A população com mais espaço e informação poderá exercer maior dificuldade sobre a continuidade destas atitudes, podendo criticar mais fortemente, chamando atenção de toda a sociedade para suas críticas, iniciando novas instituições e padrões de comportamento.

Porém, a aceitação destas atitudes, indicada por Hodgson quando aborda a formação de consensos, pode estar consolidada de maneira a impedir o OP de ganhar espaço ou de alcançar a abrangência desejada, mesmo que diversos grupos sociais almejem esta alteração. Se não houver mudança simultânea na maneira pela qual o povo participa politicamente em outras arenas, ainda haverá locais para estas práticas condenáveis. Há embate entre as práticas já constituídas na cidade e as forças que estão representadas nelas e a nova proposta de intervenção da sociedade nas decisões municipais. O encaminhamento desta disputa terá impacto sobre o sucesso da experiência.

É importante, então, nesta análise buscar traçar o comportamento e a importância de algumas instituições, como o espírito de equipe (team work) indicado por Hodgson. As visões e crenças sobre a relevância da democracia, da participação política e da coisa pública, por exemplo, são fatores primordiais para o entendimento do real impacto da criação do OP no município. Algumas destas respostas podem estar indicadas, se não totalmente respondidas, quando se identificarem quais são as forças sociais que atuaram e participaram da sua formação e elaboração iniciais. Há real importância na compreensão se na concepção desta nova prática houve participação popular, mesmo que através apenas de uma corroboração, ou se surgiu no âmbito interno da Prefeitura e a população se mostrou ausente da discussão. O conhecimento sobre os atores que tomaram parte no início da experiência, em sua fase de elaboração, é um elemento que constitui o quadro inicial das alterações que serão levantadas no decorrer da prática do OP e que podem servir de base para a consolidação ou não de um novo cidadão.

Estes pontos são relevantes por conduzirem a um possível conflito entre as idéias da formação do OP com a efetividade da construção de uma nova cidadania. Sabe-se que as instituições já consolidadas demoram em se alterar. Desta idéia, duas hipóteses podem ser levantadas sobre a criação do orçamento participativo: ou esta culmina um processo de consolidação dos ideais democráticos, possíveis de serem resgatados historicamente através do estudo de movimentos sociais da própria cidade, ou é mais uma proposta política colocada pelo Estado para o povo e que a população não cria objeção ao mesmo tempo em que não demanda a sua criação. A afirmação de Daniel de que a experiência parte do Estado traz indícios de que a segunda opção é a mais provável, merecendo, portanto, especial atenção.

Além disso, acreditando que as regras de convivência democrática com plena participação dos cidadãos melhoram os resultados da interação social, deve-se perceber se há realmente o

controle das atividades públicas pela população, se são conhecidas as atividades com presença do Estado e se há o acompanhamento destas pelo povo. É preciso que este exercício seja posto em prática e repetido continuamente para que se inicie o ciclo virtuoso apontado por O'Donnell. Esta é a única forma de que se criar novas instituições a partir de uma prática. Deve ser encontrada, inclusive, uma relação direta entre o tempo de funcionamento do OP e o nível de aprendizado da população se este tiver mesmo o alcance desejado por seus criadores.

Além disso, a criação de um histórico de participação dos indivíduos, principalmente daqueles que tiveram suas solicitações atendidas, é importante para se entender se ocorre efetivamente mudança no padrão de comportamento social. Se o OP torna-se apenas local para que as pessoas possam ter alguma queixa atendida, não se pode dizer que surge aí uma nova concepção de cidadania. As pessoas devem freqüentar este espaço independentemente de se ter ou não reivindicações a fazer. O acompanhamento deste comportamento permite traçar mudanças nas instituições, que podem culminar num novo padrão de prática cidadã.

Toda a discussão apresentada acima remete à questão final colocada na discussão sobre a ampliação da democracia. Se a mudança que parte do Estado não tiver grande influência sobre padrões de comportamento já consolidados, a nova cidadania também terá dificuldades em se estabelecer. O Estado, mesmo tendo boa intenção em promover uma nova concepção de cidadão, pode não conseguir alcançá-la em razão da inflexibilidade institucional presente por toda a sociedade que impossibilitaria que novos padrões de comportamento alterassem o quadro vigente. Haveria resistência social em razão também do tempo de alteração necessário para que as instituições já formadas mudassem suas concepções. Este enfoque é importante e as mudanças comportamentais que forem percebidas não podem ser isoladas. A sua observação é primordial.

2.2.3 As propostas de Amartya Sen

Vinculado à análise do tópico anterior, o aumento da condição de agente poderá trazer consigo uma nova consciência individual sobre a inserção do cidadão na sociedade. Seu papel dentro do coletivo deverá se alterar e se refletir numa nova forma de pensar sua vida em comunidade, se o orçamento participativo atingir seu objetivo. Sen afirma que os valores que guiam as decisões individuais podem surgir da discussão pública e da disposição para observar convenções. A participação no orçamento participativo traz dois importantes aspectos capazes de alterar os valores das pessoas: proporciona o debate de pontos de vista diferentes e aproxima as pessoas de uma forma pouco convencional, abrindo possibilidade para que novas convenções surjam. Estas considerações são relevantes na medida em que elas interferem na capacidade dos indivíduos combinarem seus diversos funcionamentos. O OP é um espaço em que vários funcionamentos são utilizados pelos indivíduos. A liberdade de expressão, a amplitude da discussão

e o conhecimento dos dados reais da administração pública são primordiais na formação das combinações pelas pessoas. Quando há alguma falha num destes aspectos, o sistema se prejudica, sem alcançar seus efeitos desejados ou possíveis.

O relacionamento social será captado também ao permitirmos avaliar a interação coletiva a partir de sua capacidade de entendimento e de decisão do ponto de vista coletivo e não apenas individual. Sen coloca que este será melhor quanto mais as pessoas puderem discutir sobre as idéias de necessidade e de desigualdade. Embora as decisões sejam individuais e se realizem a partir da visão pessoal sobre o mundo, o exercício de debater é importante para a familiarização destas idéias e daí a sua interferência sobre as decisões. O OP deve, então, possuir um espaço de amplo debate para abarcar os diversos pontos de vista na discussão. A nova cidadania se formará se a consciência sobre os motivos e importância destas reuniões for presente.

Outro ponto relevante é a influência que estas discussões terão nas próprias decisões que os indivíduos tomarão. Por exemplo, as idéias de justiça e de simpatia indicadas por Sen são aspectos que podem ser levantados e verificados nas decisões das assembléias do orçamento participativo. Estes conceitos e outras formas de compreensão do todo, como a responsabilidade social, surgirão com o exercício das liberdades e das discussões pela população, conduzindo a novas maneiras de tomar decisões. Se o debate atingir o ponto em que as pessoas exerçam de fato estas idéias, inclusive com a possibilidade de sua utilização na discussão pública, o OP terá dado um passo importante no sentido de fomentar a criação de novos cidadãos.

O enfoque adotado também permite a visão sobre a importância do preparo social para atuar num campo como o desenhado acima. A capacidade dos indivíduos diferenciará o aproveitamento que eles farão das oportunidades criadas. Sen não se aprofunda muito nesta discussão, mas é claro em sua obra a relevância do tecido social como articulador de idéias, princípios e atitudes coletivas. Conceitos como capital social[4] podem ser úteis numa pesquisa utilizando este referencial para que se entenda o aproveitamento da população deste espaço. A averiguação deste conceito poderá ser indicador da possibilidade de sucesso do orçamento participativo ou até um medidor do grau de efetividade desta experiência sobre a percepção individual do coletivo para toda a cidade.

Na formação do novo cidadão não se deve observar nenhuma espécie de coerção, principalmente por parte dos representantes da prefeitura, para que as manifestações sejam livres. A perpetuação de atitudes restritivas por parte das autoridades manterá o ciclo vicioso composto do desinteresse político da população em geral e da continuidade das práticas clientelistas. O poder de

[4] Capital social está indicado aqui por regras sociais de reciprocidade e por sistemas de participação cívica. Para a discussão deste conceito, ver: Putnam, R. *Comunidade de Democracia. A experiência da Itália Moderna*. São Paulo: Fund. Getulio Vargas, 1996, e Putnam, R *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community.* Touchstone Books, 2001.

autoridade resguardado aos coordenadores da experiência não pode interferir decisivamente nas escolhas individuais. A averiguação da liberdade que é realmente exercida pelos cidadãos nas assembléias deve ser feita comparando-se as idéias propostas com aquelas que são votadas e destacando se há interferência decisiva da prefeitura entre a proposição e a votação.

É importante também verificar, além da abrangência e da efetividade da tomada de decisão popular sob as regras praticadas, o grau de divulgação dado às reuniões (com datas e temas) do OP e das implicações que as decisões nelas tomadas têm sobre o município, em todos seus aspectos. O conhecimento pela população das reuniões, mesmo que não seja suficiente para que elas se mobilizem, aponta ganho real de liberdade. Optar é um componente da formação do novo cidadão. Saber escolher deve ser praticado constantemente pelo indivíduo para o surgimento da nova cidadania. Reconhecer o grau de divulgação das reuniões junto à população em geral, confrontando-o com a freqüência nas reuniões, é a maneira de se identificar esta prática da liberdade individual.

2.3 Aperfeiçoamento dos gastos públicos

2.3.1 Análise de inspiração marxista sobre estado e democracia

Sob este enfoque, a melhora nos gastos públicos é, talvez, o aspecto que sofra menos impacto do possível caráter ideológico da prática do OP. Seria o fator que atuaria como mantenedor da ordem vigente através do atendimento das solicitações das classes dominadas. Considerando que a luta de classes é eminentemente política e o nível econômico tem como característica seu isolamento, mudanças na alocação de recursos dependerão diretamente de ampliação da democracia e do surgimento de uma nova cidadania. A maneira como forem se dando estes passos influenciará na distribuição dos gastos públicos entre as diversas classes ou segmentos. A interferência do nível político sobre o econômico que o OP promoverá terá resultado direto sobre este aspecto.

A participação popular na discussão dos investimentos públicos pode ser colocada, de certa maneira, como uma forma de acalmar a insatisfação de certos grupos mais contestadores na luta de classes, ao atender algumas de suas solicitações. A participação destes grupos, do ponto de vista da população, ou ao menos de parte dela, melhoraria a alocação de recursos municipais, pois esta veria parte de seus anseios atendidos. Para estas classes, o OP seria considerado um progresso dentro da luta de classes. Em princípio, a confirmação do encaminhamento dos gastos do orçamento participativo e sua distribuição entre as diversas classes sociais são focos a serem levantados. Mas, por outro lado, se os recursos do OP não atingirem áreas mais carentes da população, duas hipóteses precisam ser investigadas: ou há grande controle das decisões dentro das assembléias por outro grupo ou não surgiu a nova cidadania, discutida no tópico anterior. Se, apesar das tentativas de coibir abuso de poder nas regras de participação, as classes com maior força política controlarem as discussões nas assembléias, a alocação de recursos melhorará apenas sob seu ponto de vista, que

pode, sim, alterar a alocação global de recursos da cidade, mas continuará a não ter o alcance que se espera deste tipo de prática. Por isso, não só a verificação da distribuição dos recursos entre classes é importante, mas também é fundamental determinar a existência de segmentos destas classes que controlam estes recursos. Esta situação é agravada se os valores que estiverem sendo debatidos corresponderem a uma parcela reduzida do montante total do orçamento, o que inviabilizaria qualquer efetividade de uma análise neste sentido e indicaria apenas o caráter ideológico da proposta, como enfatizado no início deste tópico.

Porém, mesmo se o controle das classes dominantes estiver presente como justificativa real da criação desta experiência, os formuladores do OP podem ter razão ao argumentar em favor de seus benefícios. Macpherson afirma existir relação direta entre mobilização social e iniqüidade social. Diretamente ligada, neste caso, ao crescimento da democracia, a alocação de recursos públicos será o caminho na contribuição para a redução das desigualdades sociais, na medida em que o povo se engajar mais ativamente nas reuniões. Uma população ativamente participante de uma arena de discussão deverá atingir melhora na distribuição de recursos em toda a sociedade. O grupo que eventualmente controlar determinada classe pode fomentar a participação de outras, criando tensão no debate entre as diversas forças sociais, podendo melhorar a distribuição de recursos. O grau de mobilização social, por exemplo, medido pelo número de participantes nas assembléias, identificados por classes, deve ser avaliado em relação aos resultados do OP.

Além disso, o conflito pode provocar um deslocamento do centro de poder, mesmo numa busca de manutenção da ordem, para além da melhora nos gastos estatais. A liberdade criada para que as classes dominadas possam intervir de alguma maneira na administração local pode acabar por mostrar maiores conseqüências sobre a luta política de poder do que o previsto inicialmente, destacando-se a eventual formação de líderes locais naturais. A análise deve focar este ponto e buscar inferir os ganhos econômicos reais e eventuais mudanças entre as diversas forças políticas.

Outro ponto importante está relacionado ao comportamento das pessoas integrantes no corpo burocrático do Estado. Poulantzas chama atenção para a luta entre a burocracia estatal e os efetivos governantes. A alocação de recursos pode sofrer interferência direta neste ponto se não houver compromisso de todo o aparelho estatal com a proposta do OP. Pertencentes a classes, os trabalhadores burocráticos deverão estar de acordo com o sucesso da experiência, inclusive por sofrer os efeitos das tentativas de constituição da nova cidadania. A identificação da luta defendida por este grupo deve ser feita para que seja dimensionada a sua possível interferência nos resultados da alocação de recursos, já que formam um grupo importante na luta de classes.

2.3.2 Análise institucionalista

Entender quais são os principais obstáculos e ganhos que a implementação do OP enfrenta ou derruba é um ponto chave na análise sob este referencial. A mudança em algumas instituições e padrões de comportamento levaria, indiretamente, a melhor alocação dos gastos públicos. Há afirmação de que a discussão pública, impondo maior transparência à administração local, contribuiria para redução da corrupção, por dificultá-la ou por criar maior consciência política nos indivíduos. Estes são pontos que necessitam de averiguação, pois aumentariam a eficácia do investimento dos recursos públicos. O aumento nas denúncias de corrupção, por exemplo, é indicativo destas alterações. Elas são fundamentais do ponto de vista teórico para que se afirme que a nova política tem ou não sucesso.

Tendo-se como outro fator motivador a colocação de que há distância entre a vontade dos eleitores e as decisões de seus representantes, cria-se necessidade de averiguar o que ocorre entre aquelas tomadas nas assembléias e os pontos defendidos pelos delegados regionais nas reuniões com os representantes da prefeitura, pois a mesma distância pode se dar no OP. Teoricamente, a prática da tomada de decisão criaria no representante popular conscientização individual da importância em defender o ponto de vista que o elegeu e a proximidade entre ambos facilitaria o acompanhamento desta defesa. Ao defender este aspecto, a proximidade entre representante e representado aceleraria mudanças institucionais tão drásticas. Este princípio, embora seja alicerce da concepção do OP, é de difícil verificação, ao menos enquanto não tiver longo tempo de duração. Apenas o aumento de recursos destinado a obras poderia atingir resultados semelhantes. É preciso haver dados confiáveis em quantidade suficiente para que esta verificação seja realizada. Mas ao menos, deve-se certificar quanto à maneira de discussão dentro do Conselho Municipal.

O aprendizado que ocorreria com a prática do OP também teria influência sobre a alocação de recursos. A discussão pública ampla pode despertar a visão individual com relação à inserção de cada um e a percepção de como cada passo tomado dentro deste debate interfere no cotidiano da cidade e de seus moradores. A observação feita desta forma traria ao indivíduo novos fatores a serem considerados em seu voto ou em suas proposições, alterando, assim, o encaminhamento da discussão. Quanto mais pessoas o aprendizado atingir, mais diferentes serão as reivindicações e maior a possibilidade que os gastos municipais atinjam áreas mais carentes. O Conselho Municipal é o local onde este aprendizado poderá se mostrar mais efetivo, pois é nele em que se decidem os gastos escolhidos por toda a cidade. Assim, a pesquisa deverá também foca-lo, correlacionando alterações nos lideres locais com o nível de aprendizado da própria região.

A ênfase no tempo de alteração das instituições é um componente muito importante na análise institucional. O seu processo longo refletirá indiretamente sobre a alocação de recursos e

poderá ser interrompido se seus resultados não estiverem contentando a população num curto prazo de tempo. Sua percepção é indireta e deve ser acompanhada de um estudo sobre seu impacto de suas decisões na satisfação dos participantes.

De outra parte, a teoria aponta que a resolução dos conflitos, se estes trouxerem desequilíbrio de forças entre grupos da sociedade, acabam por influenciar também a alocação de recursos econômicos. Aqueles com maior influência política acabam por também se tornarem privilegiados economicamente. Isto cria uma relação causal direta entre poder econômico e político, surgindo aí também a possibilidade de averiguação quanto a identificação dos grupos que podem ter estas prerrogativas políticas. Grupos de burocratas que não estejam de acordo com as propostas também podem exercer influência nos resultados. Por vezes, mesmo aqueles que estão em linha com os ideais podem se ver em conflito com as instituições e regras de comportamento praticadas no ambiente público. O reconhecimento destes pontos e a verificação de como os indivíduos dos grupos econômicos e burocráticos se comportam junto às decisões estatais no município devem ser levantados para que se possa afirmar qual a verdadeira abrangência do OP na cidade e quais as eventuais mudanças que ele pode trazer à prática política na cidade.

2.3.3 As propostas de Amartya Sen

O alcance do OP quanto à promoção das oportunidades sociais, através da diminuição das desigualdades de renda, por exemplo, será um importante aspecto de sua prática. É importante entender se há nesta participação indivíduos pertencentes a todas as camadas sociais do município para que as mudanças sociais ocorridas sejam legitimadas pelos diversos segmentos sociais. A abstenção consciente da população nas reuniões pode também acabar esvaziando o significado da proposta original. Porém a legitimidade da experiência deve estar associada à participação de representantes das diversas classes sociais da cidade. Não se pode esperar que toda uma classe esteja ausente das reuniões do OP sistematicamente. A experiência pode tornar-se uma prática assistencialista, de caráter meramente formal, apenas com o propósito de manter sua existência. É importante que todas camadas da população vejam nele um meio de comunicação com o Estado e de discussão com a sociedade de seus problemas, inclusive da desigualdade social.

Por outro lado, sendo a liberdade o índice para a medição do desenvolvimento, a alocação dos gastos públicos assume papel conseqüente, sendo melhorada a partir do aumento dos diversos tipos de liberdade destacados pela teoria. A sua determinação será verificada indiretamente pela melhora em indicadores sociais, como o IDH, que mostrarão a eficiência destes gastos e de sua distribuição por áreas que efetivamente necessitam de atenção dos organismos públicos. A construção destes índices e a relação de suas variações com o OP devem ser realizadas, observando as possíveis dificuldades que qualquer medição dos resultados poderá ter.

Sen afirma que o aumento das capacidades leva os indivíduos a auferir renda também. O OP pode sustentar as oportunidades econômicas se existirem facilidades sociais disponíveis. Estas estão relacionadas ao preparo social nos diferentes segmentos da sociedade, ligando-se, portanto, à efetividade na criação da nova cidadania, já discutida. A manutenção da corrupção, por exemplo, é um obstáculo ao aperfeiçoamento dos gastos públicos. Enquanto existir, haverá dificuldades no alcance da distribuição de recursos pela sociedade. Para que ocorra melhora na alocação destes recursos, o aproveitamento dos segmentos mais necessitados, sob o entendimento da própria cidade, deve ser maior do que o dos outros. Isto implica que os indivíduos pertencentes a este grupo mais carente estejam mais aptos a transformar-se em "novos cidadãos" ou que ao menos consigam aproveitar melhor esta oportunidade criada. O aprendizado com a prática do OP deve ser maior nestas classes para que a alocação de recursos melhore no sentido da distribuição das políticas públicas ou o encaminhamento de recursos para estes indivíduos dependerá da formação daqueles valores de simpatia e justiça discutidos no tópico anterior.

2.4 Promoção do desenvolvimento sócio-econômico regional

2.4.1 Análise de inspiração marxista sobre estado e democracia

A idéia de Macpherson, de que há relação direta entre participação e iniqüidade social, tem importância vital no que tange aos efeitos vigorosos da ampliação democrática. A constatação da baixa participação influencia negativamente no desempenho do OP e pode inclusive comprometer o desenvolvimento regional. O esforço do Estado em proporcionar à população esta arena deverá conseguir alijar mais pessoas dispostas a participar politicamente para que exista ganho econômico.

Outro aspecto que tem de ser levado em conta é a limitação da interferência do político sobre o econômico. A teoria coloca que ela não é direta, dependendo da estruturas políticas e das relações de produção. Os formuladores desta experiência afirmam que o socialismo é o sistema a ser alcançado e, neste sentido, seria o objetivo do desenvolvimento do OP. Este, como já indicado anteriormente, se mostra como um instrumento que supostamente muda a relação entre o econômico e o político, mesmo pertencendo primordialmente ao segundo. Ao permitir que os trabalhadores ou os profissionais de diversas áreas participem da discussão pública organizadamente, deve-se encontrar influência nos resultados econômicos da sociedade como um todo. E, em tese, melhor do que aqueles obtidos nos períodos anteriores a sua prática.

Outro ponto a se considerar está ligado à suposta concessão da classe dirigente à dominada, apontada por Poulantzas. Este argumento, inicialmente ligado à discussão política e ideológica, pode apresentar desdobramentos econômicos, em razão do aumento da relação entre estas esferas. Não se pode afirmar, a principio, se o aumento de liberdade política tenha alguma efetividade econômica, se avaliarmos a experiência sob este enfoque teórico. Mas, de qualquer maneira, é ponto

relevante de discussão e de investigação. Os limites impostos pelo modo de produção capitalista estarão sendo testados com a utilização do OP para as decisões estatais. É preciso entender seus desdobramentos.

Por fim, pode-se afirmar que se, por um lado, Macpherson acredita haver relação entre iniqüidade social e mobilização popular, por outro, Poulantzas diz que isto pode não ser verdadeiro, exatamente por desviar atenção das classes dominadas sobre o foco real da luta de classes, permitindo a manutenção de seu controle. A participação popular disponível na arena de debates do OP pode não ter a efetividade que Macpherson afirma simplesmente por não ser um espaço genuinamente democrático com efetivos poderes decisórios. A classe hegemônica concederia espaços políticos para que sua posição fosse mantida. A mobilização teria de ocorrer em outros lugares para que interferisse de fato no andamento econômico. Este deve ser visto como sinal de desenvolvimento também. A movimentação popular em outros espaços, com identificação de classe, é um passo adiante na luta de classes.

2.4.2 Análise institucionalista

Neste enfoque torna-se claro que a decisão coletiva, partindo da aceitação em torno da proposta, terá grande importância no desenvolvimento social desta prática a partir da percepção sobre seus resultados. A visão que a população tiver sobre a real relevância e efetividade do OP determinará seu futuro e poderá ter conseqüências importantes sobre o andamento econômico da região. Claro que nem todos os aspectos são determinados internamente e que, por isso, muitos destes fatores sofrerão interferência externa. Mas isto não diminui a importância das decisões coletivas, inclusive sobre as visões que cada um dos cidadãos fará sobre esta prática. As instituições existentes na cidade influenciam tanto a condução política, quanto a econômica. Não se deve, portanto, esperar que se ocorrerem mudanças tão significativas na visão política dos cidadãos, não se observem interferências sobre os aspectos econômicos do município, seja em seu ambiente de trabalho, seja na sua disposição para empreender ou em outros desdobramentos desta esfera.

À medida que o OP for sendo repetido, as decisões individuais irão tomando novas formas; novos encaminhamentos serão dados à evolução das instituições. A forma de a população entrar em contato com a administração local poderá mudar. Por isto, Hodgson afirma que a democracia é importante, pois é impossível que alguém possa afirmar algo em lugar de outro. De acordo com a teoria, o OP tem condições de promover aprendizado àqueles que dele participarem. O desencadeamento desta nova forma de entendimento será dado de acordo com a interação desta experiência com as instituições já consolidadas na cidade. E isto será mais válido, quanto mais democrático for o espaço para a discussão pública. Todos estes aspectos devem ser focados numa análise a partir deste referencial teórico, mesmo que alguns, como o aprendizado, ainda levem

tempo para serem percebidos. Se a população efetivamente se engajar nas discussões e, mais importante, se a determinação das mudanças for possível partindo do Estado em direção à sociedade, o OP terá condições efetivas de promover o desenvolvimento da cidade. O número de participantes nas reuniões deve ser acompanhado, buscando confrontá-lo com as reivindicações expostas nas assembléias. Estas deverão incorporar gradativamente noções sob o conjunto da sociedade, abarcando maior parcela da população.

Outro ponto defendido pela teoria é a melhora nos indicadores econômicos municipais. A influência da deliberação do OP sobre o andamento e desenvolvimento da cidade, com ênfase na participação e atuação do Estado, pode ser averiguada. Influenciando parte das suas decisões, tem-se espaço para a certificação da forma como a participação popular afeta a atuação governamental, sendo mais um componente da discussão sobre a determinação das mudanças sociais.

Assim, o Estado passa a ser um ponto importante de análise para este referencial teórico, pois tem interferência direta sobre o cotidiano do município e nele estão refletidos os diversos interesses sociais. A percepção sobre como estes se confrontam e se resolvem dentro do aparato estatal torna-se relevante para a avaliação da experiência do OP, pois, como já foi dito, se grupos sociais exercem suas demandas por meios disponíveis e conhecidos apenas deles, acabam por descaracterizar este Estado e conseqüentemente toda aquela sociedade como verdadeiramente democráticos. Ainda mais se mesmo com a participação popular, este tipo de atitude não passe a ser considerada impertinente ou inaceitável pela população, efetivamente, o OP deixará de trazer um importante aspecto ao desenvolvimento da cidade.

2.4.3 As propostas de Amartya Sen

Nesta análise teórica, o autor coloca de maneira enfática a importância da liberdade como conceito chave para que se avalie a condição de desenvolvimento de uma sociedade. A partir desta idéia, não se deve avaliar a experiência do OP considerando os ganhos econômicos que possam ocorrer com sua implementação diretamente ou como primeira prioridade. Deve-se atentar aos ganhos que o conjunto da sociedade teve dimensionado por outras variáveis, principalmente aquelas relacionadas aos diferentes tipos e níveis de liberdade. Por exemplo, o entendimento de e forma como as oportunidades são aproveitadas pela população é diferenciado e deve ser valorizado numa democracia. Por isso, Sen enfatiza sua consolidação como pré-condição para o processo de desenvolvimento. É fundamental a participação democrática na escolha destes. A discussão pública deve ser elaborada de tal forma que se possa averiguar quais são os valores que aquela comunidade prefere. O consenso atingido é um reflexo, ao menos momentâneo, da percepção daquela comunidade sobre suas necessidade e seus desejos. A determinação pública de se dispor dos recursos municipais para que determinado fim seja atingido é uma forma presente e relevante de

aumento de liberdade experimentada por esta sociedade. Por este motivo, quanto maior o espaço para que se possa discutir e propor idéias, tanto melhor. Se o OP possui um papel importante que do ponto de vista populacional promova a consolidação democrática das atividades sociais, então ele deve ser reforçado e valorizado. A questão então é reconhecer o diferencial trazido pelo OP, primordialmente do ponto de vista dos cidadãos, sejam eles participantes ou não das assembléias.

Isto significa dizer que é preciso conhecer a condição de agente das pessoas, avaliando qual a relação do OP com este aspecto. Afinal, grupos que possuem canais e meios de interferir na administração pública não têm sua condição de agente diretamente alterada, mas vêem a dos outros mudarem. Será criado um conflito entre as decisões tomadas nos campos utilizados pelos dois e a sua forma de solução é importante para o desenvolvimento social. Os códigos sociais formados e as instituições concretizadas acabarão por decidir e interferir no seu resultado, inclusive sobre o papel do Estado, mesmo que municipal. O crescimento da consciência política da população, através do aumento na participação nas reuniões públicas, pode ser um indicativo da mudança destes códigos sociais. A legitimação destas se dará também pela crescente repulsa a desvios do caminho como meio de se dialogar com a sociedade em geral e com o poder público. Acompanhado do exercício das diferentes liberdades, o fenômeno é sinal do desenvolvimento alcançado pelo orçamento participativo. Este necessita, portanto, não só permitir que a população decida e discuta sobre as suas necessidades, mas também as concretize de forma a fortalecer a condição de agente dos indivíduos. Esta se ampliará e se consolidará na medida em que for exercitada.

A visão final citada por Sen sobre os pontos que devem ser considerados para que a sociedade se torne mais tolerável são fundamentais para a avaliação completa do OP. Por isto, deve-se verificar se nele há realmente a primazia das liberdades substantivas no julgamento individual e social através da comparação entre intenção e ato, buscar o entendimento da importância desta política do ponto de vista da população para que se possa dar a mesma ênfase e avaliar corretamente se ele atende a esta visão; qual o verdadeiro grau de discussão democrática que é realizado nas assembléias públicas e em que medida isto difere da prática convencional anterior a sua implementação e o entendimento dos indivíduos como importantes peças no processo, através da sua participação numérica e da sua percepção no conjunto da discussão. Ou seja, o OP deve ser avaliado pela sua possibilidade de ampliar a capacidade humana. A grande pergunta que se deve responder é sobre a sua verdadeira influência sobre a capacidade dos indivíduos levarem uma vida que elas tem razão para almejar e de melhorar o leque de escolha sociais que a população possui. A resposta a estes dois pontos representará o real passo que o OP dá a caminho do maior desenvolvimento da sociedade.

3. NOTAS FINAIS

O processo de avaliação dos resultados da prática de orçamentação participativa enfrenta o desafio de analisar a qualidade e a intensidade de mudanças sociais em diversos níveis, todos bastante complexos e de mensuração difícil.

As teorias apresentadas por vezes discutem pontos em comum e conduzem a questões semelhantes. Isto pode ser explicado pelas características do próprio objeto e pela amplitude dos pensamentos expostos. Uma observação crucial na discussão acima está na conjunção por todas elas de aspectos econômicos e políticos. Sua junção e simultaneidade de análise permitem um estudo mais profícuo sobre o OP, exatamente por conta de seu ecletismo e amplitude de propósitos. Neste sentido, a abrangência destas considerações representa ganho significativo no ferramental de análise e é mérito dos referenciais utilizados. Todos demonstram que a análise terá enfoque qualitativo em maior extensão. Esta qualidade dependerá diretamente da maneira em que o OP for implementado. A sua prática e a sua repetição por período considerável são fundamentais para determinar a possibilidade deste alcançar os objetivos propostos. Pode-se dizer que cada experiência será singular em seu resultado final, pois diversos argumentos apresentados dependem do cenário local e de diversos fatores específicos de cada localidade em que o orçamento participativo é implementado. A sua avaliação exigirá uma investigação detalhada da operacionalização de todo o processo orçamentário com a participação popular.

Neste contexto geral, é mais imediato perceber a necessidade de quantificação contábil dos resultados do OP. Dentro do objetivo geral de medir quanto da receita pública obteve melhor alocação, é preciso identificar e contabilizar quanto dos recursos aprovados nas reuniões foi de fato empregado na destinação prevista, se houve mistura com outros projetos do executivo, se os preços finais corresponderam ao decidido. Isto supõe compatibilizar os balanços da prefeitura com a necessidade de identificar a tramitação das demandas aprovadas, sua execução e sua contabilização nos balanços finais. Há também o problema geral de avaliar quanto do gasto do município passa pela decisão do OP e se este pode discutir também os demais gastos, como juros e gastos correntes, além da composição das receitas.

É preciso também verificar se estas demandas aprovadas já não faziam parte dos planos do poder executivo e seriam realizadas de qualquer forma. É preciso comparar as mudanças na composição do gasto com o ocorrido no mesmo período em outros municípios assemelhados e que não pratiquem o OP, de modo a tentar isolar aquilo que é produto especificamente do OP e não da evolução geral dos gastos públicos no país.

A quantificação contábil se relaciona também com aspectos qualitativos da análise dos resultados. Um primeiro aspecto é verificar se os gastos aprovados não teriam sido propostos por

grupos organizados que habitualmente interferem no gasto público, como empreiteiras, interesses imobiliários, proprietários de empresas de serviço público. Mais difícil é analisar e aferir a esperada ampliação da participação democrática e da cidadania. É necessário neste caso amplo processo de acompanhamento de todo o processo do OP, em especial as motivações dos cidadãos, as práticas desenvolvidas, a evolução de suas concepções individualmente e a ampliação das pautas em debate.

Assim, os pontos tratados aqui contribuem para a elaboração de referenciais de análise, mas não esgotam todas as possibilidades de abordagem desta experiência.

BIBLIOGRAFIA

Daniel, Celso. Gestão Local e Participação da Sociedade. In: *Participação Popular nos Governos Locais. Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais democráticas*, São Paulo: Instituto Pólis, n 14, 1994, pp. 21-42.

_____. *Poder Local e Socialismo.* 1ª. Edição, São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

Dutra, Olívio *et alli*. *Orçamento participativo e Socialismo*. 1ª. Edição, São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

Genro, Tarso *et alli. Instituições Políticas no Socialismo*. 1ª. Edição, São Paulo: Fundação Perseu Abramo*,* 2001.

Genro, Tarso e Souza, Ubiratan*. Orçamento participativo – A experiência de Porto Alegre*, 1a. Edição, São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1997.

Hodgson, G. *Democratic Economics. A new look at market, power and development.* Harmondsworth, Middlesex, London: Penguin Books, 1984.

_____. *Economia e Instituições. Manifesto por uma economia institucionalista moderna*. Oeiras: Ed. Celta, 1988.

_____. *Economia e Evolução. O regresso da vida à teoria econômica.* Oeiras: Ed. Celta, 1997.

Holloway, J e Picciotto, S. Capital, Crisis and the State. In: Clarke, S. (org.). *The State debate*. London, Macmillan Press, 1991.

Holloway, J. The State and every day struggle. In: Clarke, S. (org.). *The State debate*. London, Macmillan Press, 1991.

Macpherson, D. *A democracia Liberal*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

Mollo, Maria de Lourdes Rollemberg. A concepção marxista de Estado: considerações sobre antigos debates com novas perspectivas. In: Economia, vol. 2, nº 2, julho/dezembro 2001, p. 347-390.

O'Donnell, G. Democracia Delegativa?. In: *Novos Estudos,*n°31, Outubro de 1991, pp. 25-40.

Pontual, P. *O processo educativo no orçamento participativo: aprendizados dos atores da sociedade civil e do estado*. Tese de Doutorado, PUC/SP, 2000.

Poulantzas, N. *O Estado, o Poder e o Socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

Sen, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

_____. *Ética e Economia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

_____. *Choice, welfare and measurement*. Oxford: Basil Blackweel, 1982.

_____. *Social Choice and Economic Welfare*. Cambridge: Harvard University Press, 1997.

Silva, Glauco P. *Uma proposta de avaliação das experiências do Orçamento participativo no Brasil*. Dissertação de Mestrado, PUC-SP, 2003.

Souza, Ubiratan de*. Orçamento participativo e Democracia Participativa*. Porto Alegre, maio de 1999 – n°1.