

## **Orçamento Participativo (OP) após vinte anos de experiências no Brasil: mais qualidade na gestão orçamentária municipal?**

**Autoria:** Valdemir Aparecido Pires, Larissa de Jesus Martins

Orçamento participativo (OP) é o nome atribuído a variadas formas de participação, predominantemente no âmbito do poder local, no processo de elaboração orçamentária, em suas distintas fases (elaboração, aprovação, execução, controle e avaliação), respeitados os procedimentos da democracia representativa tradicional. Essa definição de OP é suficientemente ampla para acolher os mais distintos casos concretos que foram e podem ser identificados desde que esta metodologia de elaboração orçamentária, anunciada e tomada como democratizante e redistributiva, começou a ser praticada, com ampla visibilidade, no Brasil, no final dos anos 1980, ganhando destaque internacional a experiência de Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul. Este artigo consiste num estudo bibliométrico sobre o tema Orçamento Participativo (OP), com base no Banco de Teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), concluindo pela existência de insuficientes investigações acerca dos aspectos técnicos orçamentários-financeiros que o OP envolve, com consequências negativas sobre a adequada compreensão dessa metodologia de gestão das finanças públicas, praticada há duas décadas no Brasil e em fase de disseminação em outros países. No Banco de Teses da Capes foram encontrados 284 trabalhos, concentrados em apenas 20 instituições de ensino superior concentradas na Região Sudeste (onde também foram mais numerosas as experiências de OP). Mais de 80% deles foram classificados em apenas 12 áreas de conhecimento (Direito, Sociologia, Ciência Política, Geografia e Planejamento Urbano, Serviço Social, Educação, Administração Pública e Políticas Públicas, Administração, Ciências Sociais, Arquitetura e Urbanismo, Economia e Engenharia), raramente tratando em profundidade de aspectos técnicos orçamentários-financeiros propriamente ditos. A inclinação maior dos pesquisadores nesses trabalhos foi analisar os benefícios da participação popular sobre variáveis outras que não a da gestão orçamentária, enquanto metodologia para o trato com os recursos públicos. Assim, mesmo após vinte anos de prática e experimentação em governos locais no Brasil e no mundo, e considerando-se uma década de estudos acadêmicos a seu respeito nas universidades brasileiras, o Orçamento Participativo continua sendo pouco avaliado, entendido e explicado em termos de sua dimensão técnica orçamentária-financeira, o que demanda reforçar este ponto na agenda de pesquisa sobre o tema, cabendo aos pesquisadores dos campos de Contabilidade, Administração (principalmente Financeira), Administração Pública (principalmente Finanças Públicas e Orçamento) e Economia a tarefa de enfrentá-lo com seus cabedais específicos de conhecimento.

## Introdução

Orçamento participativo (OP) é o nome atribuído a variadas formas de participação, predominantemente no âmbito do poder local<sup>1</sup>, de indivíduos eleitoralmente aptos<sup>2</sup>, credenciados ou não por organizações da sociedade civil, no processo de elaboração orçamentária, em suas distintas fases, podendo alcançar ou não os momentos de execução e controle, em que as decisões de gasto público deliberadas pelos poderes formais com base nos procedimentos da democracia representativa tradicional são transformadas em obras ou serviços. Essa definição de OP é suficientemente ampla para acolher os mais distintos casos concretos que foram e podem ser identificados desde que esta metodologia de elaboração orçamentária, anunciada e tomada como democratizante e redistributiva, começou a ser praticada, com ampla visibilidade, no Brasil, no final dos anos 1980, ganhando destaque internacional a experiência de Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul.

Como não existe um modelo único de OP a ser adotado, torna-se muito difícil a avaliação dos casos concretos e a comparação entre eles, motivo pelo qual é preciso, para isso, recorrer a tipologias que começaram a ser elaboradas nos últimos anos (PIRES y PINEDA, 2008; MARQUETTI, 2007; WAMPLER, 2007). Ainda assim, a escassez de dados, ou a baixa confiabilidade dos existentes, torna praticamente impossível chegar-se a conclusões definitivas sobre o que tem sido a efetiva prática da orçamentação participativa, a não ser em aspectos muito bem delimitados previamente pelos pesquisadores e estudiosos do assunto.

Quando o aspecto do OP a ser estudado é o orçamentário-financeiro (e não o participativo), o pesquisador depara-se com uma lacuna na literatura e com as abordagens superficiais que caracterizam os poucos textos existentes. Essa é uma situação bastante desconfortável para aqueles que pretendem uma compreensão mais aprofundada acerca do funcionamento do OP e de suas conseqüências efetivas sobre a qualidade da gestão e da relação governo-sociedade, uma vez que ela desnuda uma fragilidade explicativa que atinge o centro do que propõem os adeptos do OP, a sua intervenção focalizada sobre a gestão das finanças públicas, visando melhorar sua qualidade, em benefício do melhor uso dos recursos e da *accountability*.

O presente artigo tem a intenção de caracterizar, por meio de estudo bibliométrico (FONSECA, 1986; PRITCHARD, 1969), essa situação inadequada, contribuindo para que seja percebida como problema e, assim, possa vir a ser enfrentada e quiçá superada por futuros estudos. Proceder-se da seguinte maneira: primeiro é feito um rápido e panorâmico levantamento sobre o avanço das práticas de OP, no Brasil e no mundo, desde os primórdios da metodologia, no Brasil do final dos anos 1980 até os dias atuais, com base no que foi acumulado pela literatura especializada; em seguida é feito o estudo bibliométrico propriamente dito, utilizando-se uma das mais ricas fontes existentes no Brasil para a identificação de pesquisas acadêmicas (dissertações de mestrado e teses de doutorado): o Banco de Teses da Capes (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior). Dessa forma, o estudo permite, adicionalmente, captar o ritmo de avanço das práticas de OP e, *pari passu*, o ritmo com o qual os centros de pesquisa brasileiros buscam entendê-las e explicá-las, a partir de recortes temáticos e metodológicos que poderão em parte ser percebidos ao longo deste estudo.

### 1. Vinte anos de OP no Brasil e no mundo: 1989-2008

A bibliografia especializada (PIRES, 2001; RIBEIRO e GRAZIA, 2003; WAMPLER, S/D, por exemplo) já identificou as origens do OP, considerando ter ele se iniciado no ano de 1989, em algumas prefeituras brasileiras governadas pelo Partido dos Trabalhadores (PT): Porto Alegre RS<sup>3</sup>, Piracicaba SP, Angra dos Reis RJ, Vitória ES, Santo André SP, Ipatinga MG, Betim MG, São Paulo SP, Santos SP, Jaboticabal SP. Em que pese o fato de que essas foram as experiências de maior visibilidade com o nome de Orçamento Participativo, alguns casos anteriores podem ser considerados pioneiros, com menos sucesso e impacto na opinião pública (e menor durabilidade quando comparadas a Porto Alegre – 16 anos sucessivos, ao longo de 4 mandatos do PT): Vila Velha (1986-1988), Lajes SC (1978-1982), Boa Esperança ES (1978-1982), Diadema (1983-1988), Piracicaba (1978-1982)<sup>4</sup>.

A partir do momento em que o OP se disseminou entre os municípios brasileiros, nos anos 1990 e 2000, os pesquisadores começam a ter dificuldades em quantificar as auto-intituladas experiências de OP (Ribeiro e Grazia, 2003, identificam 12 experiências brasileiras em 1989-1992, 36 em 1993-1996 e 140 (103 analisadas) em 1997-2000, Cabannes, 2005, avalia a existência de 250 casos de OP no mundo em 2003; Wampler, S/D, aponta a seguinte evolução de casos no Brasil: 1989-92: 13 casos; 1993-96: 52; 1997-2000: 130; 2001-04: 177 experiências). É intrinsecamente difícil levar a cabo um trabalho de mapeamento (como o realizado por Torres e Grazia, 2003, para o período 1997-2000. A dificuldade se amplia porque a “onda do OP” dos anos 1990 levou numerosos políticos, de diferentes partidos, a abraçar a bandeira da participação popular no traçado das prioridades de gastos, nem sempre com seriedade suficiente para configurar uma verdadeira mudança nos procedimentos orçamentários.

Os casos duradouros de OP, entretanto, são facilmente identificados e são apresentados no quadro 1.

REGIÃO	MUNICÍPIO (ESTADO)	POPULAÇÃO (EM 2005)	PARTIDO POLÍTICO DE CADA GESTÃO (1989 A 2004)	GESTÕES COM OP	Nº DE GESTÕES COM OP
SUL	Porto Alegre (RS)	1.428.696	PT, PT, PT, PT	(1989-2004)	4
	Caxias do Sul (RS)	404.187	PT, PT, PT	(1993-2004)	3
	Londrina (PR)	488.287	PDT, PMDB, PDT, PSL	(1993-2004)	3
	Viamão (RS)	210.953	PDT, PDT, PDT	(1993-2004)	3
	Gravataí (RS)	264.953	PDT, PTB, PT	(1993-2004)	3
	Chapecó (SC)	169.256	PT, PT, PT	(1993-2004)	3
	Medianeira (PR)	36.385	PMDB, PT, PT	(1993-2004)	3
SUDESTE	Belo Horizonte (MG)	2.375.329	PSDB, PSDB, PT, PSB	(1993-2004)	3
	Betim (MG)	391.718	PT, PT, PSDB	(1993-2004)	3
	Ipatinga (MG)	232.812	PT, PT, PT, PT	(1989-2004)	4
	Vila Velha (ES)	396.323	PT, PCB-PMDB, PDT	(1993-2004)	3
	Vitória (ES)	313.312	PT, PSDB, PSDB, PSDB	(1989-2004)	4
	Franca (SP)	321.969	PMDB, PMDB, PT, PSDB	(1993-2004)	3
	Santo André (SP)	669.592	PT, PTB, PT, PT	(1989-1992) (1997-2004)	3

	Mauá (SP)	406.242	PSB, PT, PT, PT	(1993-2004)	3
	Piracicaba (SP)	360.762	PT, PT, PT, PT	(1989-1992) (1997-2004)	3
	Jaboticabal (SP)	67.389	PT, PMDB, PT, PT	(1989-1992) (1997-2004)	3
	Ribeirão Pires (SP)	116.677	PP (hoje PPB), PSDB, PT, PT	(1993-2004)	3
	Angra dos Reis (RJ)	140.345	PT, PT, PT, PDT	(1989-2000)	3
	Barra Mansa (RJ)	175.328	PDT, PT, PT, PMDB	(1993-2004)	3
	Volta Redonda (RJ)	255.695	PDT, PSB, PMDB, PMDB	(1993-2004)	3
NORDESTE	Vitória da Conquista (BA)	285.927	PT, PT, PT, PT	(1993-2004)	3
	Icapuí (CE)	17.550	PMDB, PT, PT, PDT	(1989-2004)	4
	Teresina (PI)	788.773	PMDB, PT, PT, PSDB	(1989-2004)	4
	Recife (PE)	1.501.008	PFL, PMDB, DEM, PT	(1993-2004)	3
NORTE	Belém (PA)	1.280.614	PTB, PMDB, PSOL, PSOL	(1993-2004)	3

Quadro 1 – Municípios brasileiros praticantes do OP de forma duradoura (1989-2004)

Fonte: COSTA, 2010

Nos anos mais recentes ocorreu, no Brasil, uma aparente redução no ritmo das experiências de OP, com concomitante arrefecimento do interesse pela participação popular e, por extensão, pelo OP, que atinge negativamente os próprios conselhos gestores de políticas públicas preconizados pela Constituição Federal de 1988. Balcão e Maranhão (2004) identificaram em São Paulo, um dos estados mais prolíficos em casos desde 1989, 23 experiências de OP de 1997 a 2000 e 40 experiências no período 2001-2004. Serafim e Teixeira (2006), localizaram apenas 30 casos em 2005. 5 deles iniciaram exatamente em 2005, havendo, portanto, um saldo de apenas 25 dos 40 casos iniciados no período imediatamente anterior. No Estado de Santa Catarina, as experiências de OP (1, Florianópolis, em 1993-96; 7 cidades em 1997-2000; 18 cidades em 2001-04) também enfrentaram inúmeros problemas, analisados em capítulos da coletânea sobre o tema organizada por Borba e Lüchmann (2007): a equipe de governo é na maioria das vezes o ator central no processo (com risco de que OP seja somente consultivo), ocorre subordinação da participação à lógica do sistema representativo (busca de reeleição dos prefeitos), tendência à manutenção de relações personalistas, dificuldades para que cidadãos comuns se expressem livre e competentemente nas arenas de discussão.

Não só quantitativamente falando houve um declínio do OP. Na análise de Serafim e Teixeira (2006) aparecem como principais dificuldades enfrentadas pelas práticas (informadas por protagonistas por meio de entrevistas): impossibilidade de atender todas as demandas, falta de visão totalizante da cidade por parte dos participantes, abandono da parte de quem tem suas demandas atendidas ou que não as tem imediatamente, fraca infraestrutura oferecida pelas prefeituras para a realização do projeto, baixo conhecimento da equipe de governo sobre a metodologia participativa no orçamento, falta de conhecimento técnico por parte da população. Já Balcão e Maranhão (2004) haviam identificado os seguintes problemas: a comunicação com a população, a falta de recursos para investimentos, a relação entre os conselheiros populares e os do governo, a combinação do orçamento anual com o de longo prazo. Atualmente começam a avolumar as análises pessimistas sobre as possibilidades

democratizantes do OP. Silva (2009), por exemplo, analisando o caso de Araraquara SP, coloca em dúvida que nele tenha tido validade significativa a autoridade e a autonomia dos participantes do OP não vinculados ao governo, principalmente com a reformulação do regimento interno ocorrida na segunda parte da experiência. Wampler (S/D) já se referia ao mesmo problema com relação ao OP de São Paulo.

Em outros países, entretanto, especialmente na Europa<sup>5</sup> (SINTOMER; HERZBERG; RÖCKE, 2008) em geral, e na Espanha (PINEDA, 2004; PINEDA, 2009), em particular, o OP avança, embora não se tenha ainda uma cabal avaliação das condições de sustentabilidade.

A esse movimento de duas décadas de esforços políticos e político-administrativos por ampliar o interesse e a interferência dos cidadãos comuns no destino dos recursos públicos municipais, aqui sucintamente descrito, correspondeu o envolvimento, inicialmente crescente e depois declinante, de pesquisadores acadêmicos brasileiros para compreender o OP, fato abordado na próxima seção.

## 2. Pesquisas acadêmicas sobre OP no Brasil: 2000-2009

Como evoluíram os estudos sobre OP no Brasil, berço dessa metodologia? Quantos foram as pesquisas acadêmicas realizadas, em que instituições de pesquisa e em que regiões do país? Quais as áreas de conhecimento abarcadas pelos estudos realizados? Como e em que medida trataram dos aspectos orçamentários-financeiros, objeto de interesse no presente artigo?

Para responder essas questões optou-se, inicialmente, por analisar o conteúdo do Banco de Teses da CAPES<sup>6</sup>, tendo-se a intenção de, no futuro, abordar outras bases de dados nacionais e internacionais e o conteúdo de revistas brasileiras especializadas (com ajuda da Scientific Electronic Library Online – Scielo<sup>7</sup>), bem como levantar os principais títulos de livros publicados sobre o tema (vários deles já identificados, entre brasileiros e estrangeiros). A escolha pelo Banco de Teses da Capes como primeira fonte de consulta foi feita porque se trata de uma base de dados estritamente acadêmica e sistematizadora da produção científica resultante de um período de dedicação relativamente longo dos autores, sob supervisão altamente qualificada (os orientadores alocados nos programas aprovados pela Capes). Em princípio, trata-se das pesquisas mais qualificadas realizadas no país, muitas delas com financiamento dos órgãos nacionais e estaduais de fomento.

As respostas encontradas foram as seguintes.

### 2.1. 284 trabalhos em concentrados em 20 instituições de pesquisa, principalmente do Sul/Sudeste

O levantamento realizado levou a 284 trabalhos, sendo 48 teses e 236 dissertações, o que dá uma média de quase 5 teses e 24 dissertações ou 29 trabalhos por ano. Número significativo para um único tema, de natureza tão específica, como é o caso do OP.

O quadro 1 revela a evolução dos trabalhos ano a ano:

Ano	Teses	Dissertações	Total de trabalhos
2000	4	12	16
2001	2	17	19
2002	3	15	18
2003	3	23	26
2004	6	31	37

2005	10	36	46
2006	9	25	34
2007	4	21	25
2008	5	27	32
2009	2	29	31
2000-2009	48	236	284

Quadro 1: Evolução do número de teses e dissertações que tratam de OP: 2000-2009

Fonte: Elaboração própria com base no Banco de Teses da Capes

Nota-se que o ano de 2005 concentra a produção de trabalhos, sejam teses, sejam dissertações. Neste ano, o total de teses atinge exatamente o dobro da média do período; as dissertações foram 36, contra uma média de 24 no período; são 46 trabalhos, ao todo, contra uma média de 29 no período.

No período todo, o total de trabalhos fica bem abaixo da média nos primeiros anos (2000 a 2002), aproxima-se dela (2003) e a ultrapassa (2004), atingindo o pico (2005) e passando a declinar (a partir de 2006 e acentuadamente em 2007), oscilando, a partir de então, em torno da média, mas sempre acima dela (2008 e 2009). A trajetória é de ascensão (2000-2004), atingindo o ponto de máximo (2005), declinando (2006-2007) e estagnando em seguida (2008-2009), num patamar rente à média da década. Essa trajetória mais ou menos corresponde à redução do “encanto” inicial pelo OP enquanto prática, notada por meio da apreciação qualitativa dos textos sobre o tema.

As teses e dissertações foram produzidas e defendidas nas instituições de ensino superior (IES) e de pesquisa relacionadas no quadro 2.

IES ou instituto de pesquisa	Teses e dissertações sobre OP
PUC-SP	17
UFRGS	15
UFRJ	15
UFMG	15
UFSC	14
USP	13
UNICAMP	11
UNISINOS	9
UnB	9
UFC	9
FJP	9
UFPE	8
UFBA	7
PUC-RS	7

UFSCar	7
UFPA	7
PUC-MG	7
UNESP	6
UFES	5
PUC-RJ	5
Outras (de 4 a 2 trabalhos) <sup>8</sup>	69
Outras (apenas 1 trabalho)	20
TOTAL	284

Quadro 2: Teses e dissertações que tratam de OP: 2000-2009, por IES  
Fonte: Elaboração própria com base no Banco de Teses da Capes

47 trabalhos (16,5% do total) foram produzidos nas paulistas PUC-SP, USP, UNICAMP e UNESP. Se é verdade que essa concentração deve existir para outros temas (dada a concentração dos programas de pós-graduação nessas IES), é verdade, também, que São Paulo é o Estado em que ocorreu significativo número de experiências de OP. Há, pois, uma coincidência entre o número de experiências realizadas no Estado e o número de estudos ali encontrados. Essa coincidência se confirma quando se leva em conta a Região Sul e Sudeste: aumentam o número de casos de OP ali ocorridos e os estudos sobre o tema realizados nas IES locais (UFRGS, URFJ, UFMG, FJP, PUC-RS, PUC-MG e outras). Notável o número de estudos que se dedicam ao caso de OP hoje considerado paradigmático: o de Porto Alegre, mesmo em instituições do Sul e de outras regiões.

## 2.2. Mais de 80% dos estudos concentrados em 12 áreas de conhecimento

82% das teses e dissertações que tratam do OP entre 2000 e 2009 enquadram-se em 13 áreas de conhecimento, conforme o quadro 3.

Área de conhecimento	Número de teses e dissertações
Direito	35
Sociologia	30
Ciência Política	26
Geografia e Planejamento Urbano <sup>9</sup>	24
Serviço Social	23
Educação	22
Administração Pública e Políticas Públicas	20
Administração	19
Ciências Sociais	14
Arquitetura e Urbanismo	10
Economia	10
Engenharia	10
Outras	41 <sup>10</sup>

Total	284
-------	-----

Quadro 3: Teses e dissertações que tratam de OP: 2000-2009, áreas de conhecimento  
Fonte: Elaboração própria com base no Banco de Teses da Capes

Cada uma dessas áreas de conhecimento aborda o OP sob perspectivas temáticas e metodológicas particulares, a saber:

**Direito** – Os trabalhos dessa área, que são 12% do total, geralmente remontam à Constituição Federal de 1988 e às transformações daí decorrentes, bem como à partilha dos recursos entre União, Estados e Municípios. Enfatizam a legitimidade das decisões políticas, prescrições constitucionais e a importância dos direitos sociais.

**Sociologia e Ciências Sociais** – Abarcando 15,5% dos trabalhos, essas duas áreas enfocam a capacidade de interferência e transformação do Orçamento Participativo na vida dos cidadãos, o aprendizado democrático decorrente disso e as oportunidades políticas que surgem através da participação popular. Costumam abordar a nova configuração no processo de participação popular e a construção de um novo instrumento de inovação democrática, levando em consideração os impactos e efeitos gerados. Recentemente os trabalhos analisam os resultados das experiências de OP, problematizando os mecanismos pelos quais se efetiva a participação, a interação sociedade- Estado e as implicações desta relação em termos de políticas públicas.

**Ciência Política** – Com 9% dos trabalhos, a área de Ciência Política analisa o comportamento dos atores nos novos arranjos institucionais, a cultura cívica, a superação do regime autoritário, novas formas de democratização da política, fortalecimento institucional e tributário, o dilema entre representação e participação política.

**Geografia e Planejamento Urbano** – Destaca planejamento de vilas e favelas, classes populares urbanas no espaço, OP como apoio para a solução de problemas habitacionais, participação como elemento auxiliar do prefeito para melhor governabilidade no cenário do espaço municipal, demandas habitacionais, saneamento básico, investimentos por regiões. 8,5% dos trabalhos.

**Serviço Social** – Trata de mecanismos de gestão social eficiente, utilizados na composição orçamentária, avaliando-os do ponto de vista do atendimento das necessidades essenciais dos cidadãos. 8% dos trabalhos.

**Educação** – Também com 8% dos trabalhos, aborda cultura política participativa, educação política dos agentes sociais, inserção de pessoas, grupos e classes na cidadania, capacitação dos agentes (para que a participação se efetive), compreendendo a mediação da educação como um elemento indispensável para a produção de novos aprendizados entre os atores da sociedade civil e do governo que participam destes processos.

**Administração Pública e Políticas Públicas** – Participação popular no Estado, práticas dos agentes sociais envolvidos no OP, democracia e poder local, grau de envolvimento com o poder decisório, democracia participativa, fortalecimento das administrações, reforma administrativa, descentralização, capacidade do OP de melhorar o desempenho institucional do governo e de se garantir a participação popular na formulação e controle das políticas públicas, impactos do OP, fatores que determinam sucesso/fracasso do OP, características da experiência orçamentária participativa, OP como destaque entre as políticas públicas, importância da participação, controle e fiscalização das ações públicas. 7% dos trabalhos.

**Administração** – 7% dos trabalhos, estudando financiamento das instituições, cidade acessível (políticas para pessoas com deficiência), gestão administrativa, planejamento



estratégico das instituições, impactos das decisões, modelos democráticos, OP como instrumento de desenvolvimento das cidades.

**Arquitetura e Urbanismo** – Administração comprometida com o desenvolvimento sustentável, gerenciamento participativo em áreas específicas, ferramentas para superar o planejamento tradicional urbano, infra-estrutura urbana em áreas menos assistidas, órgãos autogestionários que utilizam métodos participativos para implementação de projetos, participação dos moradores. 3,5% dos trabalhos.

**Economia** – participação popular na gestão pública e elaboração do orçamento, limites da experiência, avaliação das experiências de OP, vinculação de receitas, intervenção dos conselhos nos processos orçamentários municipais. 3,5% dos trabalhos.

**Engenharia** – planejamento realizado em conjunto com a comunidade a ser beneficiada, melhoria da qualidade de vida do município, dimensão política da sustentabilidade, dimensões de qualidade e satisfação, prioridades sociais por área. 3,5% dos trabalhos.

Ciências Sociais, Sociologia e Ciência Política, juntas, atingem o volume de 70 trabalhos (um quarto do total), revelando a preferência dos pesquisadores por aspectos do OP relacionados às mudanças nas relações sociais e políticas. Tendência que se reforça quando se observa que esses aspectos permeiam fortemente as temáticas abordadas em outras áreas de conhecimento, como Educação, Serviço Social e até Direito, Psicologia, História e Comunicação (as três últimas incluídas em “Outras” no quadro 3).

Mesmo em Administração e em Administração Pública e Políticas Públicas, assim como em Economia, não se observa maior concentração em aspectos propriamente técnicos e gerenciais do OP. Embora eles sejam abordados, o são de um modo mais relacionado à participação do que ao orçamento, enquanto instrumento de gestão de natureza econômica, financeira, administrativa e contábil. Até mesmo na área de Contábeis (incluída em “Outras” no quadro 3 pelo pequeno número de trabalhos sobre OP nela enquadrados), os temas abordados apresentam relativa distância do enfoque mais técnico: relação gestores x orçamento, novas práticas comunicativas na experiência do OP, aspectos estruturais e metodológicos do processo orçamentário, informação contábil disponibilizada no setor público, transparência, confiabilidade.

### 2.3. Aspectos orçamentários-financeiros do OP pouco estudados

Salta aos olhos, numa primeira análise, o baixo interesse dos estudiosos do OP pelos aspectos orçamentários e financeiros que ele envolve. Seria interessante inquirir sobre as razões dessa lacuna, já que o objeto da participação nessa metodologia é o orçamento público. Talvez ela se explique pelo ofuscante apreço inicial pela participação como novidade na política brasileira do fim da ditadura militar, que marcou o surgimento do OP, e/ou pela natureza subdesenvolvida da gestão orçamentária municipal<sup>11</sup> antes da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 2000), dificultadora do acesso a informações econômico-financeiras-contábeis claras e confiáveis.

Independente de qual seja sua causa (que valeria a pena investigar), essa lacuna sobre os aspectos orçamentários-financeiros do OP é um fato que impede a compreensão de uma faceta substantiva dessa metodologia participativa e de gestão dos recursos públicos locais. Se não for fechada ou diminuída, essa brecha nas investigações impedirá a elucidação dos impactos do OP (se é que existem) sobre a qualidade da gestão do dinheiro público (em termos de eficiência, eficácia, efetividade, sustentabilidade e transparência), sobre a melhoria das políticas públicas (em volume, qualidade, alcance e foco) e, principalmente, sobre a alardeada capacidade redistributiva em favor das regiões mais carentes das cidades.

Além das teses e dissertações, o problema da insuficiente abordagem do orçamento público em seus aspectos técnicos e financeiros parece atingir também estudos de outra natureza (artigos científicos, livros e capítulos de livros). É geral a baixa quantidade de estudos sobre o OP que enfrentam o este ângulo das finanças públicas em contexto de democracia participativa. E nos casos em que o contrário se dá, as descobertas não são totalmente conclusivas. Apenas para ilustrar, valem dois exemplos.

Marquetti (2002), num estudo recorrentemente citado quando o assunto é o lado orçamentário do OP, depois de constatar que os estudos sobre OP mostraram pouca preocupação com seus efeitos redistributivos, se propõe a deles tratar no caso de Porto Alegre, não obstante admitir o reduzido material estatístico disponível. Seu esforço vai na direção de demonstrar que desde que o OP foi adotado na cidade, aumentou o volume de investimentos nas regiões mais carentes de infraestrutura urbana, crescendo junto os gastos com coleta de lixo, iluminação pública e pavimentação, por exemplo, além de matrículas nas escolas municipais; com decorrente alteração na composição da despesa. Sua conclusão é de que “as regiões mais pobres foram as que receberam maior montante de investimento per capita no período 1992-2000 e maior número de obras por mil-habitantes.” De fato, com os critérios adotados no OP de Porto Alegre, que privilegiam o quesito carência entre os critérios de priorização, era de se esperar esses resultados. Mas restam alguns incômodos para aceitar a conclusão do autor. Apesar dos seus argumentos quantitativos, o estudo é pouco denso em finanças, deixando em aberto, por exemplo, se a relação entre a receita e a despesa permite afirmar que houve uma política redistributiva de fato orçamentária, ou seja, baseada em gastar mais com os mais pobres, cobrando mais dos ricos (política tributária progressiva). Um estudo comparativo da evolução (em termos reais) da receita total, da parcela disponível para investimento e do percentual destinado ao OP e às “obras populares” permitiria concluir se os gastos com OP cresceram menos ou mais que proporcionalmente ao total de investimentos e à receita e, por essa via, demonstrar o quanto mudaram as prioridades nas finanças públicas locais.

O que se pode afirmar com alguma segurança com os dados apresentados por Marquetti é que em Porto Alegre, de 1992 a 2000, a alocação dos recursos à disposição da prefeitura (depois de esforços do governo para reerguer as finanças antes combalidas) priorizou regiões carentes do município para investir. Mas avançar na conclusão de que isso foi produto do OP não é algo que se possa fazer com toda tranquilidade. Essa alocação dos investimentos em favor da população carente e das regiões desguarnecidas de infraestrutura bem poderia ter sido somente fruto de um governo progressista e tecnicamente sério, que substituiu outros, amarrados a interesses opostos e desleixado no trato com os recursos. Isso poderia ter ocorrido mesmo sem a adoção do OP, com ou sem um relacionamento mais próximo das comunidades organizadas e mobilizadas pré-existentes em Porto Alegre. Isso não invalida o argumento de que o OP foi – como de fato parece ter sido – fundamental para a capacidade de formulação (dando ouvido aos mais pobres) e de ação (dando as mãos aos mais pobres) do Partido dos Trabalhadores. Mas, nesse caso e assim sendo, o OP foi um elemento na estratégia para vencer as resistências contra os interesses opostos aos do PT e, por conseguinte, opostos aos interesses da população beneficiada pelas políticas do partido.

De fato, OP e PT, um como modo de governar (governo democrático e popular) e outro como agremiação portadora de uma ideologia e de uma estratégia política (centro-esquerda legitimando-se a partir das bases para disputar o poder em contexto de predomínio de elites atrasadas?), se confundem na realidade portoalegrense, resultando em nada o esforço para atribuir a um ou a outro as mudanças ocorridas na capital gaúcha do final do século passado. O PT promoveu na cidade, com seus governos consecutivos, mudanças respeitáveis de que o OP tornou-se uma marca distintiva. Mas poderia ter sido, por exemplo, anedoticamente, o PUP (Planejamento Urbano Participativo). O resultado não seria diferente.

Outro estudo digno de nota na discussão aqui empreendida, pelo título (*Presupuesto Participativo y finanzas locales*) e pelo fôlego, é o de Cabannes (2004). Com financiamento de agências internacionais, apoio de vários pesquisadores e abarcando 25<sup>12</sup> das 250 experiências estimadas, o projeto admite que “La comprensión de los límites y de los desafíos financieros por los cuales pasan estas ciudades [envolvidas com o OP] es indispensable para apreciar, por uma parte, El potencial que representa el Presupuesto Participativo y, por outra, para vislumbrar sus límites.” (CABANNES, 2004, p. 10). Isso posto, dedica em torno de 25 das 157 páginas (mais de 40 de anexos) à relação entre OP e finanças locais, esclarecendo pontos relevantes da realidade dos governos municipais. Entretanto trata, de fato, das condições financeiras como um dos elementos (entre outros) dos contextos que potencializam ou limitam as experiências de OP, concluindo pela diversidade de situações que emolduraram os casos analisados e pela existência de Presupuestos Participativos com “p” maiúsculo ou minúsculo (envolvendo baixo ou alto percentual das disponibilidades anuais para investimentos). Permanece, contudo, a lacuna apontada no presente estudo: insuficiência do volume e da profundidade dos estudos que avaliam o Orçamento Participativo como uma metodologia de gestão orçamentária e financeira numa perspectiva centrada no orçamento público e não na participação.

Raramente fica claro, nos estudos, de que modo a participação popular em andamento lida com o dinheiro público no interior de um sistema e de um processo previamente normatizado (no Brasil, pela Lei 4.320/64 e pela Lei Complementar 101/11), baseado numa linguagem técnica específica (classificações orçamentárias) e numa lógica contábil. As consequências do OP sobre a gestão orçamentária (inversão de prioridades, por exemplo), não são demonstradas fazendo uso dos dados da contabilidade pública, a não ser muito superficialmente (por exemplo, listando e somando os valores investidos que foram decididos no processo participativo). Os próprios agentes do OP têm dificuldades para lidar com a “caixa preta” orçamentária. Cabannes (2004), com base em relatos que recolheu, afirma:

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. (p. 62)

“Mucho queda por hacer para entender mejor las contabilidades municipales y donde se ubica La parte ‘participativa’” (Cabannes, 2004, p. 62) e “Sin embargo, uno puede preguntar si se puede hablar de forma indiscriminada de Presupuesto Participativo cuando se consulta sobre menos de 1% del presupuesto y quando se debate y decide sobre el 100% (Cabannes, 2004, p. 71) são observações que parecem sintetizar muito adequadamente a situação a que chegaram os OPs. Preocupado com esse estado de coisas, Cabannes (2004, p. 69-73) analisa a dimensão financeira dos OPs, destacando o volume dos recursos debatidos, o orçamento participativo por habitante, a relação entre orçamento participativo e arrecadação tributária. Com isso, enfrenta mais do que a média dos estudos os aspectos econômico, financeiros e orçamentários que o OP envolve. Sempre apontando insuficiências.

## Conclusão

Após vinte anos de prática e experimentação em governos locais no Brasil e no mundo, e considerando-se uma década de estudos acadêmicos a seu respeito nas universidades brasileiras, o Orçamento Participativo continua sendo pouco avaliado, entendido e explicado em termos de sua dimensão técnica orçamentária-financeira. Os

estudos sobre o OP se concentram em sua dimensão participativa, deixando a descoberto aspectos envolvidos pelo substantivo (orçamento) que compõe seu nome. Se ele tem sido pouco participativo (em volume e qualidade), é algo que vem sendo avaliado nos últimos anos (embora não se tenha chegado ainda a uma conclusão desprovida de controvérsia). Se ele é, de fato, orçamento – ou seja, se a participação que mobiliza afeta concretamente o orçamento público, enquanto instrumento de gestão e enquanto ferramenta de intervenção sobre a realidade socioeconômica – não se sabe, pois a literatura especializada não tem se debruçado com suficiente ânimo e profundidade sobre o assunto. Este estado de coisas 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. Assim, convém que a agenda de pesquisa em torno do OP incorpore de modo mais exigente os estudos sobre a natureza técnica orçamentária-financeira que ele envolve ou deveria envolver, estabelecendo relação entre as práticas participativas, as técnicas orçamentárias (orçamento por programas, orçamento por resultados etc.) e os indicadores típicos das metodologias orçamentárias, relacionados a eficiência, eficácia, efetividade, sustentabilidade e transparência. Somente dessa maneira e por essa via será possível responder sim ou não à pergunta que dá subtítulo a este artigo: após 20 anos de práticas, o OP alterou de alguma maneira a qualidade da gestão orçamentária municipal, propriamente dita, no Brasil?

## Referências

- Balcão, N.; Maranhão, T. de A. *Balanço político e desafios de continuidade do Orçamento Participativo*. 2004 (presumível). Disponível em: <<http://www.polis.org.br/download/84.pdf>>. Acesso em 03 fev. 2011.
- Borba, J.; Lüchmann, L.H.H. (Org.). *Orçamento Participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina*. Florianópolis: Ed. Insular, 2007.
- Cabannes, Y. *Presupuesto Participativo y Finanzas Locales*. Quito: PGU – UM/HABITAT, 2005. Disponível em <[http://www.cigu.org/cgi-bin/cigu/GET?ACTION=VIEWDOC\\_C&DATA=doc\\_c4](http://www.cigu.org/cgi-bin/cigu/GET?ACTION=VIEWDOC_C&DATA=doc_c4)> Acesso em 11 mar. 2011.
- Costa, D. M. D. Vinte anos de Orçamento Participativo: análise das experiências em municípios brasileiros. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 15, n. 56, p. 8-28, 2010.
- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Banco de Teses. Disponível em <<http://www.capes.gov.br/servicos/banco-de-teses>>. Acesso em 14 jan. 2011.
- Farias, C. F. Do conflito jurídico ao consenso democrático: uma versão da implementação do OP-RS. In.: Avritzer, L.; Navarro, Z. *A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo*. São Paulo: Cortez Ed., 2003.
- Fonseca, E. N. (Org.). *Bibliometria: teoria e prática*. São Paulo: EDUSP, 1986.
- Marquetti, A. Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: uma proposta de classificação. In: Dagnino, E.; Tatagiba, L. *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.

Pineda, C. Los presupuestos participativos en España: un balance provisional, *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, Madrid, n.º.78, p. 64-76, 2004.

Pineda, C. Los presupuestos participativos en España: un nuevo balance, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)* 311, p. 279-301, 2009.

Pires, V. Participação da sociedade nos processos orçamentários: a experiência brasileira recente. In: Brasil. Secretaria do Tesouro Nacional. *Finanças Públicas: V Prêmio Tesouro Nacional*. Brasília: ESAF, 2001.

Pires, V.; Pineda, C. Presupuesto Participativo: una tipología para superar los límites de las definiciones demasiado amplias o restrictivas. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, 308, p. 206-244, 2008.

Pritchard, A. Statistical bibliography or bibliometrics? *Journal of Documentation*, v. 25, n. 4, p. 348-349. 1969.

Ribeiro, A. C. T.; Grazia, G. de. *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil – Período 1997-2000*. Petrópolis: Vozes/FNPP, 2003.

Serafim, L.; Teixeira, A. C.. *Balanço e desafios do Orçamento Participativo – Gestão 2005-2008*. 2006 (presumível). Disponível em: <<http://www.polis.org.br/download/282.pdf>>. Acesso em 02 fev. 2011.

Silva, E. C. da. *Entre o legal e o real: a autoridade da comunidade e do governo no desenvolvimento do Orçamento Participativo de Araraquara*. Temas de Administração Pública, Araraquara, v. 4, n. 5, 2009. Disponível em [http://www.fclar.unesp.br/publicacoes/rtap/arquivos\\_temas/no5/elielson.pdf](http://www.fclar.unesp.br/publicacoes/rtap/arquivos_temas/no5/elielson.pdf). Acesso em 02 fev. 2011.

Sintomer, Y; Herzberg, C; Röcke, A. Participatory Budgeting in Europe: potentials and challenges. *International Journal ou Urban and Regional Research*, vol.32, n.1, p. 164-178, Mar. 2008.

Wampler, B. *The Diffusion of Brazil's Participatory Budgeting: Should "Best Practices" be Promoted?* S/D. Disponível em <<http://www.internationalbudget.org/themes/PB/AdoptingParticipatoryDemocracy.pdf>>. Acesso em 03 fev. 2011.

Wampler, B. *Participatory Budgeting in Brazil*. Contestation, Cooperation, and Accountability. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 2007.

<sup>1</sup> O caso do Estado do Rio Grande do Sul foi a mais completa e persistente tentativa de implantar o OP em nível estadual, mas fracassou (FARIAS, 2003). No Brasil De Toni fala de fracasso também no nível federal.

<sup>2</sup> A aptidão eleitoral em muitos casos é substituída por um limite mínimo de idade (16 ou 18 anos, por exemplo). Há notícias de OPs Criança, OPs Jovens, em que a condição para participar é, evidentemente, pertencer à faixa etária correspondente.

<sup>3</sup> Em 1996 a Conferência de Istambul, Habitat II da ONU, ou Cúpula das Cidades, reconheceu o Orçamento Participativo como "Prática Bem Sucedida de Gestão Local", tendo por referência o caso de Porto Alegre.

<sup>4</sup> A cidade de Piracicaba está presente como caso precursor e também como caso fundador do OP, como se nota.

<sup>5</sup> As cidades europeias praticantes de OP foram identificadas em <http://www.participatorybudgeting.org.uk/documents/UK-20summary-20of-20the-20European-20study-20oct-202005.pdf>

<sup>6</sup> O procedimento adotado para abordar o Banco de Teses foi nele identificar ocorrências da expressão “Orçamento Participativo” nos títulos, resumos e palavras-chaves das teses de doutorado e dissertações de mestrado.

<sup>7</sup> <http://www.scielo.org/php/index.php>

<sup>8</sup> 4 trabalhos: UFPR, UEM, UFPB, FGV-RJ, UNIJUI, FURB; 3 trabalhos: USP-São Carlos, UEL, UFS, IUPERJ, UFRN, PUC-GO, UENP; 2 trabalhos: UNI-FACEF, UCAM-RJ, UNISC, UCPEL, UNESA, UFF, USCS, UFPI, UFV, UGF; 1 trabalho: UCDB, UERJ, UPE, UNIVALI, UCSAL, UFMA, UNIBRASIL, UNIFAE, UNIFIEO, PUC-PR, UNIEVANGELICA, UFRRJ, UESC, MAKCKENZIE, UNEB, UFRA, PUCCAMP, UENF, UFMT, UNIFACS, UNIFLU, UFG, UFAM.

<sup>9</sup> Esta área é composta por Geografia, propriamente dita, Planejamento Urbano e Regional, Gestão Urbana e Desenvolvimento Regional e Urbano.

<sup>10</sup> Psicologia, 7; Ciências Contábeis, 7; Comunicação, 6; História, 4; Desenvolvimento e Meio Ambiente e Ciências do Ambiente, 4; Saúde: 3; Organização e Desenvolvimento/Interdisciplinar, 2; Psicologia Social, 2; um trabalho em cada uma das seguintes áreas: Antropologia, Ciências Humanas, Ciências Sociais Aplicadas, Política Social, Extensão Rural, Pesquisa Operacional.

<sup>11</sup> Apesar de a gestão orçamentária estar regulamentada no Brasil desde 1964 (Lei 4.320), adotando-se pioneiramente o Orçamento-Programa na América Latina, na prática os governos municipais ainda cumpriam as normas de modo ritual antes da Lei Complementar 101/00, melhorando a partir de então.

<sup>12</sup> Os casos pesquisados foram os seguintes: Porto Alegre RS (apresentada em capítulo próprio, de pouco mais de 20 páginas, por ser considerado paradigmático), Recife PE, Belém PA, Belo Horizonte MG, Santo André SP, Campinas SP, Alvorada RS, Juiz de Fora MG, Caxias do Sul RS, Icapuí CE, Mundo Novo MS, no Brasil; Deleg. Cuahtémoc, México; Buenos Aires, Argentina; Montevideo, Uruguai; Rosario, Argentina; Vila El Salvador e Ilo, Peru; Cuenca, Equador; Córdoba, Espanha; Saint Denis e Bobigny, França; Pieve Emanuele, Itália; Rheinstetten, Alemanha.