

**Participação da sociedade nos processos orçamentários: a  
experiência brasileira recente**

**Monografia inscrita no V Prêmio de  
Monografia do Tesouro Nacional (2000),  
concorrendo ao tema 3.5. Elaboração e  
Execução Orçamentária e Financeira**

**Setembro de 2000**

## RESUMO

Este trabalho consiste numa tentativa de resgate da experiência brasileira recente de participação da sociedade nos processos orçamentários, situando a história das práticas hoje conhecidas como Orçamento Participativo no contexto mais amplo da economia e da política do país nos últimos trinta anos. Além de uma ampla lista bibliográfica, o trabalho contém um rol dos mais completos sobre as experiências desenvolvidas e em desenvolvimento, das instituições e organizações não-governamentais envolvidas com o tema, dos eventos que têm tratado do assunto. A partir desses dados e informações, foi possível definir o Orçamento Participativo de um ponto de vista amplo e de um ponto de vista estrito e, em seguida, levantar problemas imediatos que enfrenta e iniciar a discussão de alguns aspectos teóricos que o envolvem.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>4</b>
<b>1. CENÁRIO: BRASIL, PAÍS CONTINENTAL E HETEROGÊNEO</b> .....	<b>6</b>
<b>2. CONTEXTO ECONÔMICO: A ECONOMIA BRASILEIRA NOS ÚLTIMOS 30 ANOS - DA INDUSTRIALIZAÇÃO À CRISE DE UM MODELO</b> .....	<b>8</b>
<b>3. CONTEXTO POLÍTICO: A POLÍTICA BRASILEIRA NOS ÚLTIMOS 30 ANOS - DA DITADURA MILITAR À DEMOCRACIA</b> .....	<b>11</b>
<b>4. A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO BRASIL</b> .....	<b>16</b>
<b>5. O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: UM BREVE HISTÓRICO (1978-2000)</b> .....	<b>17</b>
EXPERIÊNCIAS PRECURSORAS (1978-88) .....	18
A FASE PETISTA (1989-92).....	20
O PERÍODO 1993-2000.....	21
<b>6. OP STRICTO SENSU E OP LATO SENSU</b> .....	<b>25</b>
<b>7. QUESTÕES PARA DESENVOLVIMENTO E REFLEXÃO</b> .....	<b>30</b>
PROBLEMAS PRÁTICOS IMEDIATOS .....	31
<i>Identificação, caracterização e classificação de experiências</i> .....	31
<i>Pesquisas de opinião</i> .....	32
<i>Como combinar as práticas participativas com as técnicas herméticas de elaboração orçamentária?</i> 33	
<i>Como encontrar critérios de decisão aceitáveis?</i> .....	34
<i>Como avaliar se o OP melhora as políticas públicas?</i> .....	34
<i>Como fazer com que a lógica do OP permeie todo o governo?</i> .....	35
<i>Pode o OP ser levado a esferas superiores de governo?</i> .....	36
<i>Como incluir o Legislativo no OP?</i> .....	37
<i>Como reverter a relação custo-benefício entre participar e não participar?</i> .....	38
<i>Qual o papel do partido político?</i> .....	39
<i>Como compatibilizar visões fragmentadas com visões de conjunto sobre os problemas?</i> .....	39
<i>Instituir o OP através de lei?</i> .....	40
<i>O planejamento plurianual</i> .....	40
<i>Aumento da demanda por informações claras</i> .....	41
QUESTÕES TEÓRICAS .....	42
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>46</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>48</b>

## **Participação da sociedade nos processos orçamentários: a experiência brasileira recente**

### **Introdução**

O objetivo do presente texto é apresentar a experiência brasileira de participação da sociedade nos processos orçamentários, a partir das práticas que se convencionou chamar, nos anos 1980, de Orçamento Participativo.

Tendo em vista que o Orçamento Participativo é uma modalidade de participação popular que teve início e vem se consolidando num contexto específico do desenvolvimento socioeconômico e da vida política brasileira, inicialmente serão apresentados alguns dados sobre o Brasil e informações sucintas sobre a economia e a política do país nos últimos trinta anos, para que seja possível, primeiro, desvendar as causas geradoras deste modo particular de participação da sociedade no processo orçamentário e, segundo, para permitir a identificação dos elementos institucionais e históricos que o condicionam, concorrendo para engendrar seu sucesso duradouro (e conseqüente reprodução em outras realidades) ou seu fracasso, com o passar do tempo.<sup>1</sup>

Após essa contextualização, o Orçamento Participativo propriamente dito passa a ser discutido, não sem que antes seja feito um breve comentário acerca da participação popular na história política recente do Brasil, para que não se

---

<sup>1</sup> Cabe lembrar que a história das práticas orçamentárias e de planejamento no país é marcada por ondas de inovações que recebem um forte impulso inicial para, em seguida, arrefecer, até cair em completa inércia.

perca de vista que o Orçamento Participativo é uma resultante dessa história<sup>2</sup>, com toda sua riqueza, não podendo, de modo algum, ser creditado exclusivamente a este ou àquele partido ou organização política.

A história do Orçamento Participativo apresentada divide-se em três grandes momentos: aquele em que os elementos basilares de sua metodologia passam a estar presentes em algumas experiências precursoras; um segundo, em que tanto a sistemática quanto os objetivos desta mesma metodologia são levados à prática de forma deliberada pelo PT – Partido dos Trabalhadores, após a conquista de 36 prefeituras, nas eleições de 1985; e um terceiro e último, marcado pela adoção da metodologia por diferentes grupos partidários e por organizações não governamentais, sob os auspícios de um discurso amplamente favorável à descentralização e à participação popular.

Por fim, passa-se a discutir as perspectivas do Orçamento Participativo, alinhavando alguns aspectos teóricos e práticos que devem seguir merecendo atenção ao longo da experimentação em curso, visando evitar a mistificação (muitas vezes politicamente oportuna) e/ou a prática irrefletida (geralmente promovida pelo pragmatismo dos que buscam soluções a qualquer custo).

---

<sup>2</sup> Sem qualquer pretensão de atribuir aos brasileiros a invenção de um inédito método de intervenção popular na gestão orçamentária e financeira pública.

## 1. Cenário: Brasil, país continental e heterogêneo

Nada do que acontece no Brasil, especialmente em termos de governo, pode ser bem compreendido se não for levada em conta a complexidade do cenário e do ambiente típicos de um país continental cheio de contrastes. De homogêneo, o país tem algo que é exatamente o que falta a muitos países de grandes dimensões ou de maior tradição histórica: a língua<sup>3</sup>. À parte isso, poucas outras coisas permitem pensar o Brasil homogeneamente, a não ser o fato de que ele é um país heterogêneo e de elevada concentração da renda<sup>4</sup>. Entre o Sul/Sudeste<sup>5</sup> e o Norte/Nordeste/Centro-Oeste<sup>6</sup> há diferenças socioeconômicas tão gritantes que levou um economista a chamá-lo de Belíndia (parte Bélgica, parte Índia). E mesmo dentro das diversas regiões, há diferenças gritantes<sup>7</sup>.

O gigantismo brasileiro pode ser claramente notado quando seus dados de território (8.544.415,7 km), de população (163.947.554 habitantes em 1999), de produção anual (quase um trilhão de dólares), de exportações (US\$ 48.011 milhões em 1999) e (US\$ 49.219 milhões em 1999) importações, de receitas e despesas públicas etc. são comparados com os de outros países ou até mesmo com o conjunto da América do Sul. Salta aos olhos uma potência econômica regional, situada entre as dez-doze maiores economias do mundo. Adormecida

---

<sup>3</sup> Em que pesem os sotaques regionais, que resultam em algumas especificidades vocabulares, que inviabilizam a comunicação.

<sup>4</sup> O índice de Gini em 1991 era de 0,6366. Em 1996, era 0,590.

<sup>5</sup> Responsáveis por 76,25% do PIB do país em 1997.

<sup>6</sup> Responsáveis por apenas 23,75% do PIB de 1997, apesar de sua vastidão territorial.

(deitado em berço esplêndido, conforme a letra do Hino Nacional), porém potência.

Quanto à heterogeneidade, é compreendida à medida que se vai analisando os indicadores econômicos e sociais de cada uma das regiões geográficas em que o país está dividido. A produção industrial é concentrada, há extensas áreas ainda inexploradas ou inadequadamente exploradas economicamente. A densidade demográfica varia imensamente<sup>8</sup>, mesmo dentro de uma única região, de Estado para Estado. A malha rodoviária, o aproveitamento dos rios, a qualidade das edificações nas zonas urbanas, a cobertura telefônica e das redes de energia etc., tudo faz parecer que às vezes muda-se de um país para outro quando são transpostas as fronteiras que delimitam as áreas de progresso das áreas de atraso, algumas de atraso crônico.

Muito se pode dizer e, com efeito, muito se diz, a respeito das heterogeneidades, e das injustiças delas decorrentes, neste jovem país de 500 anos que é o Brasil, mas essas breves considerações já são suficientes para que se tenha claro que elas explicam em grande medida o fato de o Orçamento Participativo:

- ainda não ter-se tornado uma prática generalizada no país, apesar de ter-se iniciado há mais de vinte anos;
- ainda não constituir-se numa metodologia consistente em todas as experiências levadas a efeito;

---

<sup>7</sup> Veja-se, por exemplo, o caso da extrema miséria que prolifera no Vale do Ribeira, ao sul do Estado de São Paulo, o mais rico de todos (tendo produzido quase 61% de todo o PIB da Região Sudeste em 1997, contra, por exemplo, pouco mais de 3% do Espírito Santo).

<sup>8</sup> De 3,136 hab/km<sup>2</sup> na Região Norte a 975,336 hab/km<sup>2</sup> na Região Sudeste, com uma média nacional de

- não poder ser considerado algo facilmente replicável em sociedades com um perfil muito diferente, como, por exemplo, em países desenvolvidos.

## **2. Contexto econômico: a economia brasileira nos últimos 30 anos - da industrialização à crise de um modelo**

A industrialização e a urbanização deram enormes saltos no Brasil no período compreendido entre 1950 e 1970. Ora respaldado numa perspectiva nacional-desenvolvimentista (à Getúlio Vargas<sup>9</sup>), ora apoiado em medidas integracionistas afinadas com a lógica das empresas transnacionais (à Juscelino Kubtscheck<sup>10</sup>), foi promovido um modelo de desenvolvimento baseado na chamada substituição de importações: passava-se a produzir internamente uma série de bens industrializados tradicionalmente importados, com isso internalizando os efeitos positivos do aumento da produção local: elevação do emprego, da renda, da receita pública etc. Tudo sob forte intervenção estatal.

O momento áureo deste processo ocorre aproximadamente entre 1967 e 1973, conhecido como o período do “Milagre Brasileiro”, em que a economia crescia a taxas superiores a 7% ao ano. Em seguida, sob o impacto da primeira

---

19,188 hab/km<sup>2</sup>.

<sup>9</sup> Getúlio Dornelles Vargas (19/04/1883-24/08/1954), foi Presidente da República de 03/11/1930 a 29/10/1945 e de 31/01/1951 a 24/08/1954; tomou medidas modernizantes (como o desenvolvimento das indústrias de base e a regulamentação das relações de trabalho) que colocaram o país na rota da industrialização e da urbanização.

<sup>10</sup> Juscelino Kubtschek de Oliveira (12/09/1902-22/08/1976), foi Presidente da República de 31/01/1956 a 31/01/1961; implementou o Plano de Metas, sob o lema “50 anos em 5”, impulsionando as indústrias naval, siderúrgica e automobilística; desenvolveu o setor energético e construiu Brasília.

crise do petróleo<sup>11</sup> (1973), o crescimento perde impulso e taxas de inflação crescentes passam a coexistir com taxas anuais de crescimento medíocres, desemprego e arrocho salarial. Quadro agravado pela segunda crise do petróleo<sup>12</sup> (1979) e pela crise da dívida externa, nos anos 1980.

A partir de então, uma política econômica à base do *stop-and-go*, combinando políticas salariais de arrocho, subsídios às empresas (inclusive para a produção de álcool em substituição à gasolina, frente às crises do petróleo) e endividamento (interno e externo) foi sendo posta em prática de forma defensiva, tentando manter o crescimento, ainda sem abrir mão da defesa da indústria nacional, mediante medidas protecionistas em termos cambiais e alfandegários.

A insustentabilidade deste modelo não tardou a se revelar, agravando-se nos anos 1980 com a mudança do padrão internacional de financiamento e de alocação das plantas de empresas transnacionais, que deixou de priorizar economias em desenvolvimento detentoras de mão-de-obra barata. O país amargou, junto com toda a América Latina, a chamada “década perdida”.

A globalização dos anos 1990, com suas elevadas exigências de produtividade/competitividade das atividades industriais e de modernização gerencial/administrativa e com seu *modus operandi* no campo financeiro (aumentando a volatilidade dos mercados e permitindo os ataques especulativos às moedas), fragilizou de vez o modelo de substituição de importações e inviabilizou por completo as visões autárquico-nacionais, engendrando uma crise com a qual até hoje se deparam a maioria dos países da América Latina.

---

<sup>11</sup> Esta crise foi criada pelo aumento dos preços do barril de petróleo em 70%, depois da guerra entre árabes e israelenses.

Ao longo de todo o período abarcado pelos últimos trinta anos, a economia brasileira se deparou com vários tipos de problemas esporádicos e pontuais (choques de oferta - de petróleo, de produtos agrícolas, de matérias-primas etc.; dificuldades com a balança comercial e com o balanço de pagamentos; desemprego; atraso tecnológico; defasagem de investimentos em infra-estrutura; aceleração da dívida externa etc.). Mas dois problemas básicos foram os mais persistentes: inflação e desequilíbrio nas contas públicas. O primeiro foi recentemente debelado, mas o segundo agravou-se, sendo hoje o pé-de-barro da economia brasileira.

De certo modo, é possível afirmar que o Orçamento Participativo é uma resposta dos setores sociais prejudicados pela constante dificuldade que os sucessivos governos brasileiros têm encontrado para fazer frente às demandas por políticas sociais amenizadoras da dramática situação social criada por uma economia que se industrializou e provocou urbanização com crescente concentração de renda, acumulando uma “dívida social” elevada. Impossibilitada de participar da sociedade de consumo engendrada pela realidade urbano-industrial recém instalada, uma crescente quantidade de pessoas capazes de se organizar, com a democratização recente, sob a liderança de grupos políticos, opositoristas ou não, tenta fazer do poder público local como um canal alternativo de atendimento de suas necessidades. Com o acirramento da crise fiscal, devido à elevação acelerada da dívida pública (conseqüência da prática prolongada de altas taxas de juros, para sustentar a política econômica de

---

<sup>12</sup> O preço do barril atinge nível recorde com a ascensão do aiatolá Khomeini no Irã.

estabilização dos governos Fernando Henrique Cardoso), esta postura e as ações a ela associadas se ampliaram e tendem a se ampliar ainda mais.

### **3. Contexto político: a política brasileira nos últimos 30 anos - da ditadura militar à democracia**

No dia 31 de março de 1964, a partir de um golpe que muitos ainda chamam de “Revolução de 64”, teve início no Brasil uma sangrenta ditadura militar que pôs fim à vida de muitos cidadãos, levou outros ao exílio e promoveu o silêncio por mais de 20 anos, mediante a censura, a ameaça e a agressão a todos quantos se opusessem aos desígnios dos detentores do poder: artistas, intelectuais, militantes sindicais, lideranças populares e estudantis, políticos e até cidadãos comuns inconformados. Sob esse clima de terror foi levado avante o projeto de “Brasil potência” acalentado nas casernas, com o velado apoio americano.

Foi um tempo difícil, temperado com o amargor de uma crise econômica que se instaurou quase que sem trégua desde o fim do “Milagre Brasileiro” (1967-73), gerando tensões sociais e políticas tão fortes que os próprios militares, a partir de certo momento (final da década de 1970) decidiram iniciar uma abertura sob controle (lenta, gradual e restrita, como queria o General Golbery do Couto e Silva, chefe do temido SNI - Serviço Nacional de Informações).

Com o movimento da anistia ampla, geral e irrestrita, a sociedade brasileira, à frente algumas entidades importantes que se formaram na trincheira da resistência (como a OAB - Ordem dos Advogados do Brasil e a ABI - Associação

Brasileira de Imprensa), respondeu claramente ao aceno de transição lenta e, com o povo nas ruas, conquistou o que hoje pode-se ver, retrospectivamente, como um dos primeiros passos para o retorno à democracia.

A volta de algumas lideranças da oposição que haviam sido exiladas, a reorganização partidária (com o fim do bipartidarismo, que permitia apenas um partido de situação<sup>13</sup> e outro de oposição<sup>14</sup>) e uma posterior retomada dos movimentos popular (Comunidades Eclesiais de Base, Associações de Amigos de Bairros etc.) e sindical (culminando com as monumentais greves dos operários das montadoras automobilísticas do ABC paulista) acabaram por criar uma situação que, combinada com os já expressivos avanços da oposição nas eleições anteriores (apesar de todos os casuísmos impetrados para impedi-los) promoveram um novo quadro político que impossibilitou a continuidade da ditadura.

O ano de 1985 foi um divisor de águas desse momento histórico, pois foi marcado pelo massivo movimento pelas Diretas-já, com o qual milhões de brasileiros foram às ruas, de norte a sul do país, exigindo o direito de eleger o Presidente da República, até então escolhido por um Colégio Eleitoral que sempre inspirou pouca confiança. Frustrada a sua expectativa de eleição direta, restou ao povo a possibilidade de alinhar-se a uma das candidaturas apresentadas no Colégio Eleitoral - a de Tancredo Neves, que saiu vitorioso mas logo em seguida veio a falecer, deixando o cargo para José Sarney.

---

<sup>13</sup> A antiga ARENA - Aliança Renovadora Nacional.

<sup>14</sup> O antigo MDB - Movimento Democrático Brasileiro.

Sarney cumpriu um mandato (esticado de quatro para cinco anos) turbulento, marcado por um plano econômico (o Plano Cruzado, que inspirou muita confiança ao povo, que foi às ruas fiscalizar preços congelados e que promoveu uma fugaz melhoria na distribuição de renda) e finalizado por um índice de inflação sem precedentes<sup>15</sup>, provocando uma desorganização da economia.

Outro ano digno de registro no processo de democratização foi o de 1988. Nele foi concluído o trabalho da Assembléia Nacional Constituinte, presidida por Ulisses Guimarães, uma das mais importantes lideranças da transição. A Carta Magna que dela emergiu, cognominada “Constituição Cidadã” pelo próprio Ulisses, foi o resultado de um intenso processo de negociação entre as forças de oposição que se formaram e se aliaram na resistência ao regime militar e no momento de transição e as forças conservadoras que conseguiram permanecer no controle de importantes fatias do poder. Assim, trata-se de uma Constituição que registra avanços clamados pelo povo nas ruas (como a remoção do que se convencionou chamar de “entulho autoritário”, que era um conjunto de leis e dispositivos visavam controlar a oposição ao regime e colocavam o governo como fiel defensor dos interesses nacionais, mesmo à custa do ataque às liberdades individuais; a consagração das eleições livres e diretas em todos os níveis; o fim da censura; o fim dos órgãos policiais de repressão; uma descentralização dos recursos entre os entes da federação; melhor tratamento a várias política públicas etc.), mas também remete para a legislação infra-constitucional uma série de temas relevantes que não puderam ser resolvidos.

---

<sup>15</sup> Média pelo Índice Geral de Preços ao Consumidor - Disponibilidade Interna (IGP-DI), a inflação foi de 480,18% em 1991, 1.157,95 % em 1992, 2.708,55% em 1993.

Já sob novo arcabouço constitucional ocorre a eleição do sucessor de Sarney: o alagoano Fernando Collor de Mello, concorrendo por um partido recém-criado, torna-se o primeiro presidente escolhido pelo voto direto. Assume com estardalhaço prometendo solucionar os problemas econômicos que o país atravessa. Com o mirabolante Plano Collor, que confiscava valores aplicados no mercado financeiro, prometendo devolução futura, consegue a ira dos prejudicados e praticamente nada obtém em termos de reversão do quadro econômico desfavorável. Seu mandato termina sob acusação de corrupção (junto com Paulo César Farias), interrompido por um *impeachment* exigido pelo povo nas ruas.

Cria-se, assim, a oportunidade para que o mineiro Itamar Franco assumira a Presidência da República, conduzindo um governo sem maior expressão, a não ser quando adota o Plano Real, sob a liderança do Ministro da Fazenda que viria a tornar-se, em seguida, o novo Presidente eleito por duas vezes consecutivas: Fernando Henrique Cardoso.

Com Fernando Collor havia se intensificado o processo de liberalização da economia (já iniciado com um programa de privatizações que rastejava), através de iniciativas mais fortes para abrir o país às importações (especialmente no setor automobilístico), para vender empresas públicas, para enxugar a máquina administrativa do governo. Tal processo tem prosseguimento com Itamar e com Fernando Henrique, agora sob nova roupagem político-ideológica.

A legitimidade obtida por Fernando Henrique, com o sucesso de Plano Real no combate à inflação<sup>16</sup> (não obstante a queda no nível de atividades<sup>17</sup> e a alta taxa de desemprego<sup>18</sup> associadas à política econômica de estabilização) e um quadro de paralisia do movimento popular e sindical<sup>19</sup> são a marca da realidade política brasileira ao final dos anos 1990, mesmo após uma forte crise provocada pelas dificuldades enfrentadas para sustentar a moeda frente a ataques especulativos, pelo pedido de socorro ao impopular Fundo Monetário Internacional e pela sustentação de taxas de juros absurdamente elevadas, levando muitas empresas à bancarrota. Sob esse clima relativamente favorável, o governo vai implementando as reformas estruturais que considera imprescindíveis para sanar a crise fiscal, honrando compromissos externos, obtendo credibilidade internacional, mas à custa de redução dos gastos governamentais em infraestrutura e em ações sociais.

No interior dessa conjuntura, o Orçamento Participativo é, dependendo da postura de quem o esteja implementando, um foco de resistência (numa tentativa de praticar políticas sociais a partir da esfera municipal, que teve aumentada sua receita disponível desde a Constituição de 1988, mas já está perdendo posição novamente) ou um instrumento que pode ser enquadrado na proposta

---

<sup>16</sup> Em 1994, a inflação, medida pelo IGP-DI, cai para 909,61%. E prossegue em queda nos anos seguintes: em 1995 foi de 14,78%, em 1996 foi de 9,34%, em 1997 foi de 7,48% e em 1998 foi de 1,7%. Em 1999 foi de 19,98%, depois do fim da âncora cambial que segurava os preços.

<sup>17</sup> As taxas reais de crescimento do PIB foram as seguintes nos últimos anos: 5,9% em 1994, 4,2% em 1995, 2,7% em 1996, 3,6% em 1997, - 0,1% em 1998 e 0,8 em 1999.

<sup>18</sup> As taxas médias de desemprego aberto registradas em dezembro de cada ano foram as seguintes: 3,42% em 1994, 4,44% em 1995, 3,82% em 1996, 4,84% em 1997, 6,32% em 1998 e 6,28% em 1999. Em fevereiro de 2000 era de 8,16%.

<sup>19</sup> À exceção do MST - Movimento Sem Terra, poucos têm sido os movimentos sociais capazes de sobreviver ao quadro de apatia instalado.

governamental de reforma administrativa e política (que preconiza maior controle social dos recursos, para diminuir o desperdício e a corrupção).

#### **4. A participação popular no Brasil**

A participação popular não é um ingrediente típico da história política brasileira. Desde o início e por muito tempo esta foi uma sociedade mais preocupada em construir critérios para a exclusão (escravo, homem livre sem posses, analfabeto, mulher, menor etc.), do que para a inclusão de atores no processo decisório. Com isso, construiu-se, ao longo de séculos, fortes raízes para o patrimonialismo e para o populismo, cuja contraface é o corporativismo que permeia as ações dos diversos grupos que se formam em torno de interesses específicos. Quando a participação passa a interessar (por exemplo, quando os republicanos passam a preocupar-se com a construção da Nação, no final do século XIX), ela é vista muito mais como meio do que como fim em si: há que se proporcionar acesso à educação para elevar a “qualidade” do povo para se tornasse mais produtivo e mais cordial. Junte-se a isso as várias experiências de repressão bem sucedidas aos movimentos sociais que não interessavam aos grupos no poder e as frustrações de movimentos vitoriosos que “não levaram” e o quadro obtido é o que ainda hoje impera: baixo interesse pela participação, tanto da parte da população quanto da parte dos governantes.

Mesmo quando a sincera intenção de incluir impera entre os legisladores, a força da tradição se impõe e, à revelia da legislação criada para propiciar a

participação, o povo permanece como massa desorganizada e inerte, como se verifica nos casos recentes de criação de vários conselhos.

### **5. O Orçamento Participativo: um breve histórico (1978-2000)**

Com este nome, o Orçamento Participativo surge no Brasil, nos anos 1980, como um método inovador para gerir os recursos públicos municipais. E continua sendo encarado desta maneira até o final dos anos 1990, quando mecanismos de consulta em torno da decisão orçamentária são levados a efeito também por alguns governos estaduais. Mas uma compreensão mais apurada da gênese e do desenvolvimento desta proposta não pode prescindir de uma retrospectiva histórica, embora ela não seja fácil de ser feita, dada a carência de informações e a descontinuidade de muitas das experiências de que se tem conhecimento. Poucas gozaram ou gozam da longevidade do caso de Porto Alegre RS, por isso mesmo a mais conhecida.

Tomando o estabelecimento de uma relação prefeitura-população que envolva algum tipo de diálogo prévio para definir o orçamento municipal (ou parte dele) como indicador suficiente de adoção do Orçamento Participativo, é possível identificar três grandes momentos distintos na história desta prática, no Brasil: uma (mais ou menos de 1978 a 1988) que abarca as experiências precursoras, que em geral não são e nem levam o nome de Orçamento Participativo, mas que já contêm ingredientes que as aproximam dele; outra (1989-92), que consiste num conjunto de iniciativas do PT - Partido dos Trabalhadores a partir de parte das 36 prefeituras que conquistou nas eleições de 1988 e governou de 1989 a 1992; uma

última (1993-2000), caracterizada pela ampliação do número de protagonistas, incluindo prefeituras petistas e não petistas, além de iniciativas tomadas por entidades e organizações não-governamentais. A importância que teve o PT no processo se deve ao fato de ter ele incluído o Orçamento Participativo como ingrediente do seu “modo de governar”, não só fazendo com que fosse adotado em distintas localidades do país, mas também sistematizando a prática a partir de trocas de informações e de reflexões que foram bastante difundidas. Além disso, é petista a consagrada experiência portoalegrense.

### ***Experiências precursoras (1978-88)***

Relacionados a este momento, são freqüentemente citados os casos de Lajes (SC) e Boa Esperança (ES), que entre 1978-82, sob governos de diferentes partidos, procuraram estabelecer um diálogo entre a prefeitura e a população, atingindo principalmente os bairros periféricos, carentes de infra-estrutura. Chamaram a atenção de todo o país, levando várias cidades a se envolverem com a organização de associações de bairros, de moradores ou de amigos de bairros (posteriormente importantes peças do movimento popular que marcou os anos 1980).

Situam-se no mesmo bloco outras experiências menos conhecidas, como Vila Velha ES, (1986-88) e Diadema SP (1983-88). Uma em particular - Piracicaba SP - tem uma especificidade pouquíssimo conhecida, que a faz

singular: foi palco de experimentação (bastante documentada, inclusive) do MDB-PMDB (1978-82) e também do PT (1989-92)<sup>20</sup>.

Estas experiências ocorrem num momento em que a oposição ao regime militar se acentua e chega ao seu ponto culminante, com o movimento das Diretas-já (1985) e com a conclusão dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte (1988). Nas eleições de 1974 os eleitores já haviam feito maciça opção pelo partido de oposição (MDB). O movimento municipalista estava se fortalecendo, reivindicando maior poder e mais recursos para os governos locais. Num contexto de forte centralização dos recursos e do poder, o espaço local e a proximidade com os cidadãos tornaram-se ingredientes importantes para manter a esperança e para vislumbrar alternativas, num tempo de dificuldades econômicas e de crise urbana. A partir disso e de amplas mobilizações de rua, permeadas por manifestações populares pontuais (contra o desemprego, contra a dívida externa, pela reforma agrária, greves etc.), a idéia e a prática da participação vão sendo resgatada do fundo do escuro poço em que fora lançada por anos de repressão à liberdade de expressão e de manifestação política. Assim, as experiências de participação popular desse período podem ser consideradas manifestações concretas da rejeição popular aos métodos e resultados da ditadura militar, sob liderança de pessoas e grupos envolvidos na resistência ao regime.

---

<sup>20</sup> O que pode permitir, a partir de uma análise das experiências, a identificação de diferenças e semelhanças nas abordagens de ambos os partidos no tocante ao papel que atribuíam à participação popular e à forma como propunham organizá-la.

### ***A fase petista (1989-92)***

Nas eleições de 1988, o PT, fundado em 1979, conquista o maior número de administrações municipais de sua história, até então: 36. Partido pequeno (começando a deixar a condição de “nanico”), ideológico e, por isso, contando com uma militância mais orgânica do que a média dos demais partidos, imprime um “modo de governar” que torna-se sua marca: chamando a população para decidir junto, visando “desprivatizar o público”, combater a forma elitista tradicional de governar. O Orçamento Participativo ganha destaque neste ideário e nas decisões de governo.

Situam-se nesta fase as seguintes experiências: Porto Alegre RS, Piracicaba SP (já citada), Santo André SP (interrompida em 1993 e reiniciada em 1997), Ipatinga MG, Betim MG, São Paulo SP (com pouco sucesso), Santos SP, Jaboticabal SP.

Já sob um regime democrático em franca consolidação, as experiências petistas diferenciam-se das que se realizaram na fase anterior por dois motivos básicos: primeiro, tornavam o orçamento municipal num catalisador da participação popular, dirigido a objetivos de curto prazo (melhorias na infraestrutura urbana e nas políticas públicas locais, com resultados positivos imediatos para as populações de menor renda); segundo, tinham um acentuado caráter ideológico (não pela metodologia adotada, em si, mas pela leitura que os agentes políticos, eleitores e a opinião pública faziam do partido, com base no seu discurso socialista). Os eleitores brasileiros e a opinião pública mudaram muito

com a democratização. A participação política e as posturas anti-ditadura tornaram-se a marca maior. Mas daí a saltar para uma postura coletivista, socialista, havia, como ainda há, uma distância enorme, que forçou inclusive o PT a abrandar seu discurso, apesar das facções marxistas-leninistas por ele abrigadas. Talvez por isso, e porque o final dos anos 1980 assiste a uma reversão do movimento popular e sindical, as práticas participacionistas de início não tenham ido além das fronteiras das prefeituras petistas.

### ***O período 1993-2000***

Nesta fase (que comporta dois governos municipais de quatro anos cada), o PT continua a implementar o Orçamento Participativo, em maior número de prefeituras e com mais experiência acumulada, embora veja serem interrompidas várias das iniciadas anteriormente, devido às derrotas eleitorais sofridas. Este fato contribui para o aumento da visibilidade da metodologia, que ganha vários destaques na imprensa e passa a ser objeto de reflexões acadêmicas. Em 1996, a experiência de Porto Alegre foi escolhida uma das melhores práticas de governo por ocasião da II Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos - Habitat II (Istambul), dando visibilidade internacional à novidade.

Uma lista de prefeituras que se envolveram com o Orçamento Participativo nesta fase<sup>21</sup>, nem todas petistas (havendo até PFL - Partido da Frente Liberal, que

---

<sup>21</sup> Foram incluídas na lista todas as prefeituras a respeito das quais foi possível obter alguma informação. Em muitos casos as informações não foram suficientes para identificar os períodos em que ocorreram, o prefeito e o partido responsáveis e a metodologia adotada. Em alguns casos há literatura a respeito (artigo, dissertação

no espectro político brasileiro é o extremo oposto do PT) inclui, entre outras: Alvorada RS, Americana SP, Angra dos Reis RJ, Aracaju SE, Aracuí, Belém PA, Belo Horizonte MG, Bernardino de Campos SP, Betim MG, Blumenau SC, Brasília DF, Caçapava SP, Campina Grande PB, Campinas SP, Catanduva SP, Caxias RS, Chapecó SC, Cosmópolis SP, Esteio RS, Florianópolis SC, Franca SP, Goiânia GO, Gravataí RS, Guarulhos SP, Icapuí CE, Itabira MG, Itapecerica da Serra SP, João Pessoa PB, Joinville SC, Juiz de Fora MG, Leme SP, Lins SP, Londrina PR, Matão SP, Mauá SP, Natal RN, Niterói RJ, Ourinhos SP, Palmeira PR, Palmeira das Missões, Paranavaí PR, Peruíbe SP, Piedade SP, Ponte Nova MG, Presidente Prudente SP, Prudente de Moraes PR, Recife PE, Ribeirão Pires SP, Ribeirão Preto SP, Rio Branco AC, Rio Claro SP, Rio de Janeiro RJ, Santa Bárbara d'Oeste SP, Santa Cruz do Rio Pardo SP, Santa Rosa RS, São Gabriel da Cachoeira AM, São José dos Campos SP, Toledo PR, União da Vitória PR, Viamão RS, Vinhedo SP, Vitória ES.

A lista pode ser encorpada pela inclusão de alguns governos estaduais que também decidiram implantar o Orçamento Participativo, no final da década de 1990: Rio Grande do Sul (o mais notável e o mais polêmico, já que houve uma celeuma entre o governador e alguns deputados), Rio de Janeiro, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Acre e Amapá. Além disso, várias são as notícias de experiências em que organismos da sociedade civil<sup>22</sup> começam a organizar fóruns

---

ou tese).

<sup>22</sup> Já é bastante extensa a lista de ONG's e instituições que têm se envolvido de diversas formas com a questão do Orçamento Público no Brasil. Entre elas estão as seguintes: FASE - Federação dos Órgãos de Assistência Social, IBASE - Instituto Brasileiro de Análise Socioeconômica, CIDADE - Centro de Assessoria e Estudos Urbanos, IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal, CEPAM - Centro de Estudos e Pesquisas em Administração Municipal, ABOP - Associação Brasileira de Orçamento Público, INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos, COFECON/CORECON's - Conselho Federal de Economia/Conselhos Regionais

locais de acompanhamento do orçamento, como por exemplo os Conselhos Regionais de Economia do Rio de Janeiro, de São Paulo e do Paraná, a FASE - Federação dos Órgãos de Assistência Social do Rio de Janeiro, alunos das Faculdades Toledo de Araçatuba SP.

Esta fase caracteriza-se por alguns fatores que explicam em grande medida a propagação, aceitação e adoção do Orçamento Participativo. São eles:

- a percepção de que o princípio da participação popular foi consagrado pela Constituição de 1988, decorrente do manejo da Carta Magna ao longo dos anos;

- a implementação prática daquele princípio na gestão de várias políticas, como a da Saúde, da Educação, do Menor e do Adolescente etc. que passaram a ser definidas por Conselhos em que têm assento representantes da sociedade civil;

- o sucesso (na melhoria das políticas públicas e no campo eleitoral) do Orçamento Participativo de Porto Alegre;

- o discurso favorável ao controle popular para evitar corrupção e mal uso do dinheiro público (visando resolver ou pelo menos diminuir os efeitos negativos do chamado “nó fiscal” da economia brasileira: déficits públicos e pesado endividamento);

- o incentivo originado de documentos oficiais de várias agências multilaterais, inclusive o Fundo Monetário Internacional e a Organização das Nações Unidas.

Há que se notar, porém, que enquanto avança o discurso pró-participação popular e/ou pró-combinação de mecanismos de democracia direta com mecanismos típicos da democracia representativa tradicional, arrefece o ímpeto popular à participação no país. De 1976-1979 a mais ou menos 1988-90, os movimentos populares (por locais de moradia, por áreas de interesse, grupos ligados à Igreja etc.) e sindical foram intensos, ganhando com freqüência as ruas e fazendo com que a política não fosse definida exclusivamente ao sabor das decisões do poder formalmente constituído. Nesse período, no entanto, não era tão comum a defesa da participação popular. Até pelo contrário: havia atores políticos de peso muito cépticos com relação a ela.

Já de 1989-90 até o final do século XX a defesa da descentralização, da ampliação do poder local e dos mecanismos de participação da sociedade civil nas decisões de governo ganharam um espaço ineditamente significativo, abarcando todo o amplo espectro ideológico e materializando-se em inúmeras leis criando espaços, formas, meios, mecanismos de intervenção e controle populares. Todavia, as ruas ficaram vazias e caladas, enquanto o cenário decisivo voltou a ser o espaço do poder formal.

Também a fundamentação da defesa da participação popular alterou-se ao longo dos últimos 25 anos. Enquanto que no início se propunha a retorno do poder às mãos do povo, pondo fim ao regime de exceção, posteriormente observa-se que o argumento passa a ser o de assegurar ao contribuinte-cliente o

controle da oferta de bens públicos, para que sejam mais baratos e de melhor qualidade, reduzindo a pressão tributária sobre a sociedade. Ideologicamente essa mudança é muito profunda.

## **6. OP *stricuto senso* e OP *lato sensu***

De meados para final da década de 1990, o Orçamento Participativo passou a circular nos meios políticos com grande aceitação, sendo crescentemente adotado por governos municipais e grupos organizados interessados na melhoria da gestão dos recursos públicos, cada vez mais escassos face à crise fiscal e às dificuldades econômicas enfrentadas pelo país. Desde então, diversas têm sido as formas de participação encontradas para levar a efeito o propalado aprofundamento democrático e o aumento da eficiência social dos gastos públicos. Se de fato isso tem acontecido, é uma questão para análise e estudo, apesar da crença de que a resposta é positiva.

O crescimento da adesão ao Orçamento Participativo se explica, em boa medida, ao momento político e econômico particular que a década de 1990 trouxe à realidade brasileira: a transição econômica e política iniciada no começo dos anos 1980 fez vir à tona uma série de debilidades estruturais e institucionais que colocaram na ordem do dia a necessidade de reformas estruturais e de revigoração da ação política. Em tal contexto, a experimentação ganhou espaço, juntamente com a modernização (ou simples rearranjo, em alguns casos) do discurso e das propostas apresentadas pelos grupos participantes da disputa pela hegemonia no traçado dos destinos do país. O Orçamento Participativo

consubstancia-se em algo que se encaixa com facilidade aos discursos modernizantes, tanto à direita quanto à esquerda, motivo pelo qual vai se constituindo quase que num consenso, apesar de restrições tópicas daqui e dali, de acordo com as preferências dos atores que o abraçam. Isso tem impacto na forma como tem sido levado à prática: daí a existência de várias metodologias adotadas com a mesma finalidade.

Dois elementos são essenciais para distinguir as metodologias utilizadas nos diferentes casos de que se tem conhecimento: o objetivo que as presidem e o ponto até o qual a comunidade participante tem poder para deliberar.

Quanto ao objetivo da participação popular, tem variado muito, indo da simples manipulação com fins de legitimação do poder executivo municipal, frente ao legislativo oposicionista, à sincera (mas nem sempre adequadamente estruturada) tentativa de ampliação do controle do Estado pela sociedade civil, passando pela busca de mais eficientes relações contribuinte-consumidor de bens públicos. No primeiro caso - manipulação com fins pragmáticos - não há muito o que comentar, a não ser que a mobilização popular com objetivo claramente definido (mesmo não sincero), como o de destinar recursos públicos a quem mais necessita, é um eficiente instrumento para ganhar posições na luta política cotidiana, não obstante a impossibilidade de vir a ser utilizado por muito tempo (pois a manipulação passa a ser percebida). No segundo caso - ampliação do controle da sociedade civil - o objetivo leva a que as metodologias centrem seus maiores esforços na politização dos agentes, pautando-se pela ênfase num paulatino processo educativo que às vezes deixa a descoberto o necessário cuidado com aspectos técnicos que, uma vez desconsiderados, reduzem

drasticamente o alcance efetivo sobre a melhor alocação de recursos almejada. No terceiro caso - melhoria dos termos de troca existentes entre tributação e oferta de bens públicos - observa-se uma tecnicização excessiva da política, na tentativa de enquadrá-la a ponto de transformá-la numa simples relação mercantil, desvirtuando por completo o caráter intrinsecamente político do processo de decisão sobre as receitas e despesas públicas.

Conforme seja o objetivo perseguido, a metodologia adotada para efetivação do Orçamento Participativo pode, entre outras coisas, delimitar de diferentes modos o que será e o que não será objeto de deliberação com participação popular. São exemplos desta delimitação: discussão apenas das despesas ou discussão de receitas e despesas; discussão somente dos investimentos ou também das despesas de custeio; distribuição geográfica das despesas de acordo com o volume de tributos arrecadados por região ou de acordo com as necessidades identificadas; participação somente às vésperas da elaboração orçamentária ou também ao longo da execução; discussão via plenárias regionais ou de bairros ou através de ambos os modos etc.

Por sua vez, o alcance do poder deliberativo também influencia grandemente a metodologia adotada: há casos em que a população é apenas consultada e há casos em que pretende-se deixar em suas mãos todo o poder decisório. Entre estes extremos situam-se a maioria das experiências, que consistem numa espécie de co-gestão, em que o Executivo divide com a população parcela da responsabilidade decisória, mediante acordos prévios

formais mas na maioria das vezes não consagrados em lei<sup>23</sup>. Existem e estão em fase de ampliação os conselhos populares de acompanhamento do orçamento público (como os do Rio de Janeiro RJ, São Paulo SP, Curitiba PR, Araçatuba SP). Seu papel fiscalizador é importante, mas não têm nada de deliberativo: trata-se de uma forma de pressão da sociedade organizada para que os gastos sejam transparentes e eficientes. Existem também governos municipais (e até Câmaras de Vereadores) que antes de fechar suas peças orçamentárias a submetem ao conhecimento da população, através de audiências públicas. Novamente, a população é apenas informada ou consultada. Os casos mais radicais são aqueles em que, respeitado um acordo mútuo entre o governo e a população, esta tem poder deliberativo sobre tópicos definidos no processo orçamentário. Estes últimos são o que se pode denominar de Orçamento Participativo *stricto sensu*. Todos os demais só podem ser classificados como tal se admite-se uma aceção mais ampla ao conceito. Assim, estão entre as experiências de Orçamento Participativo *stricto sensu* os processos de discussão deliberativa em que a voz e o voto dos representantes populares, geralmente delegados escolhidos ao longo de discussões organizadas, em plenárias temáticas e regionais e em assembleias, têm peso nas decisões orçamentárias, mesmo que não alcancem o orçamento como um todo. São exemplos atuais muito claros: Porto Alegre RS, Belo Horizonte MG, Santo André SP, (cada qual, é verdade, com diferente nível de acúmulo). Entre as experiências *lato sensu* figuram todas as formas de participação que não necessariamente conduzem a deliberações aceitas pelo

---

<sup>23</sup> Uma discussão recente é a que se trava sobre a conveniência ou não de se consagrar o Orçamento Participativo em lei.

poder público, mas que criam constrangimentos à sua completa liberdade de ação. Os fóruns de acompanhamento, as audiências públicas, as prestações de contas periódicas e todas as formas criadas para pôr fim à falta de transparência na gestão orçamentária aí se enquadram.

É possível imaginar que a convivência entre as diferentes formas de Orçamento Participativo levem a um aperfeiçoamento do seu papel e das metodologias que o viabilizam, principalmente se os protagonistas fizerem sempre, como estão começando a fazer, um esforço de troca de experiências e de sínteses provisórias dos avanços concretos obtidos<sup>24</sup>. Se as experiências puderem encontrar formas de relação frutíferas com os vários espaços formais de participação popular que também estão sendo legalmente criados desde a Constituição de 1988, o salto poderá ser ainda maior. Para isso, o elemento crucial é a motivação dos indivíduos para lidar com questões públicas, abandonando a perspectiva exacerbadamente individualista predominante numa sociedade que promove o isolamento, a competição e o consumismo. E não só a forma de fazê-lo é algo que tem que ser procurado, como também o é o enfrentamento teórico da afirmação, geralmente aceita pelos economistas, de que

---

<sup>24</sup> Nos últimos anos aumentou consideravelmente o número de eventos que discutem o Orçamento Participativo, assim como cresce a cada ano o volume de monografias, teses, dissertações e artigos acadêmicos e não acadêmicos sobre o tema. Entre os eventos mais importantes podem ser citados os seguintes: Seminário Internacional sobre Orçamento Participativo (Porto Alegre RS, 16-18/06/1997), Encontro de Trabalho do IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal) sobre “Orçamento Participativo na gestão municipal” (Rio de Janeiro RJ, 02-03/07/1997), Mesa Técnica do CEPAM (Centro de Estudos e Pesquisas em Administração Municipal) sobre “Orçamento Participativo: por uma gestão democrática” (São Paulo SP, 17/09/1997), Seminário Nacional “Balanço das experiências de Orçamento Participativo nos governos locais (Brasília DF, 13-15/02/1998), 1º. Congresso Brasileiro de Controle Social do Orçamento Público (Belo Horizonte MG, 15-17/07/1999), 1º. Seminário Regional do Orçamento Público Municipal - “Orçamento Participativo: o exercício pleno da cidadania” (Araçatuba SP, 26-27/05/2000) e I Congresso Paulista de Orçamento Participativo (Rio Claro SP, 27-28/05/2000).

o comportamento racional maximizante dos agentes os leva a deixar para os representantes eleitos a tomada de decisão em torno de assuntos públicos.

Sem margem a dúvidas, porém, há duas conclusões: 1. O modo como vem sendo praticada a democracia e o tipo de gestão dos recursos públicos a que ela conduz precisam ser repensados, e repensá-los passa necessariamente por encontrar um equacionamento menos insatisfatório entre o público e o privado e entre o comportamento individualista e o comportamento solidário; 2. Todo tipo de experimentação que tenha potencial para ajudar na construção de uma inédita e mais aceitável forma de convivência social é digna da atenção de todos os que se acham em posição de compreendê-la, discuti-la, disseminá-la e implementá-la (políticos, jornalistas, cientistas, lideranças diversas). Este é o caso do Orçamento Participativo que, para o Brasil, é também uma esperança. Esperança de que a partir de governos locais mais democráticos e socialmente mais comprometidos, seja possível construir um novo e menos injusto modelo de desenvolvimento, juntamente com uma democracia sólida, que relegue ao passado o populismo e o corporativismo, que transformam até mesmo as periódicas e lisas eleições livres e diretas em simulacros de convivência democrática.

## **7. Questões para desenvolvimento e reflexão<sup>25</sup>**

Como toda novidade, o Orçamento Participativo traz consigo uma série de questões, tanto práticas como teóricas, que demandam soluções e respostas.

---

<sup>25</sup> O autor vem discutindo estes assuntos, há quase dois anos, com mais de duas centenas de participantes da lista de discussão o-participativo@nuca.ie.ufrj.br

Identificá-las, sistematizá-las e apontar rumos para que sejam enfrentadas com correção e bom grau de produtividade é um passo que precisa ser dado. Com o objetivo de contribuir para isso, sem qualquer pretensão de esgotar o assunto, passa-se a seguir à identificação de alguns aspectos do Orçamento Participativo que precisam ser resolvidos ou tratados mais adequadamente do que vem sendo feito até agora, ainda sob o impacto do novo e alvissareiro, que sempre carregam o risco de levar a apologias com efeitos destrutivos de difícil reversão.

De saída, claro está que o Orçamento Participativo não é a panacéia que oportunistas de última hora querem dele fazer, sem preocupação com as frustrações que isto certamente provoca com o passar do tempo.

### ***Problemas práticos imediatos***

#### Identificação, caracterização e classificação de experiências

Somando-se as experiências já realizadas e interrompidas (retomadas ou não) e as experiências em andamento, desde o final da década de 1970, e considerando-se as definições *stricto sensu* e *lato sensu* de Orçamento Participativo, é provável que cheguem a algo entre 100-150 casos, correndo o risco de ultrapassar 200<sup>26</sup> se forem levadas em conta as de curta duração. Como não existem informações seguras sobre elas, exceto em alguns casos (parte deles abarcado pela literatura constante das referências bibliográficas do presente

trabalho) um problema prático imediato é identificá-las, caracterizá-las e classificá-las de acordo com uma tipologia que pode ser construída com base nos diferentes objetivos, mecanismos de participação, limites à decisão popular etc. Nota-se que vários pesquisadores, trabalhando de forma independente, em organizações não-governamentais, em institutos de pesquisa e na elaboração de monografias (de graduação), dissertações (de mestrado) e teses (de doutorado) estão dando contribuições à solução deste problema. Mas a ação isolada produz análises a partir de diferentes recortes e baseadas em distintas metodologias, o que é enriquecedor por um lado, mas, por outro, impede uma tipologia e uma tabela de elementos para caracterização que possam ser generalizadas e aceitas por todos. Assim, seria muito conveniente que alguma instituição assumisse este tipo de tarefa, para que a pesquisa desse um salto de qualidade que em muito contribuiria não só para o conhecimento mais aprofundado do que realmente vem sendo o Orçamento Participativo, mas também para as melhorias que ele pode receber.

### Pesquisas de opinião

Outro problema prático significativo, de imediato, é conhecer a opinião das populações e dos agentes políticos mais representativos sobre o Orçamento Participativo. Em pesquisa recentemente realizada (PIRES e SILVA, 1999), constatou-se que entre agentes políticos paulistas ele é bastante conhecido mas pouco compreendido, variando muito o grau de adesão a ele, na maior parte das

---

<sup>26</sup> Num universo de 5.507 municípios existentes no país.

vezes condicionado. Através de pesquisa de opinião em andamento entre deputados federais busca-se compreender como reagem ao OP os mais representativos mandatários em nível nacional.

O relevante de tais pesquisas é que podem revelar aspectos que aparentemente estão superados, mas na prática continuam nebulosos. Apesar de a campanha eleitoral de 2000 para a sucessão municipal revelar o avanço do discurso da participação nas plataformas eleitorais, com ênfase no OP, isso não significa necessariamente que o tema ganhou efetivamente espaço entre os potenciais futuros tomadores de decisão. É muito ampla a gama de significados que participação popular e Orçamento Participativo podem ter.

Como combinar as práticas participativas com as técnicas herméticas de elaboração orçamentária?

Na maioria das experiências de OP é muito difícil, quando não impossível, identificar, nos documentos formais transformados em lei, as decisões tomadas no âmbito da participação popular. Costuma-se dizer que há um controle à parte da lei orçamentária anual, em que as prioridades populares são registradas para acompanhamento. Essa situação é insustentável: ou a decisão é formalizada ou a possibilidade de que venha a ser respeitada é praticamente nula; que valor tem uma carta branca nas mãos do prefeito a troco de que dialogue com as comunidades? Aqui, trata-se de desenvolver técnicas que permitam transformar deliberações tomadas em co-gestão em documentos legais, com anexos claros

que permitam o acompanhamento da execução orçamentária e, antes disso, o monitoramento da tramitação legislativa correspondente. Não é algo muito difícil de ser feito, mas precisa ser visto como tarefa importante, diferentemente do que se tem verificado.

Como encontrar critérios de decisão aceitáveis?

Um aprendizado trazido pela democracia moderna é que decisões consensuais são praticamente impossíveis, devendo-se recorrer à regra da maioria e, em casos especiais, à maioria qualificada ou supermaioria. Apesar disso, a decisão coletiva é ainda palco de controvérsias antigas: a ordem da votação pode alterar resultados, a formação de grupos de interesse influencia a decisão etc. Não é diferente no caso do OP: como chegar à decisão de que um bairro receberá um benefício e outro não? É fato que cada experiência pode de algum modo resolver na prática o problema, mas é certo que em nenhuma o caminho trilhado está a salvo de críticas, mesmo quando é copiado por outros. Embora trate-se de um problema prático imediato, tem-se aqui uma questão teórica de fundo de extrema importância, que preocupa cientistas políticos e economistas há muito tempo.

Como avaliar se o OP melhora as políticas públicas?

Num país que ainda não conseguiu, apesar de obrigado por lei desde 1964, implantar adequadamente o Orçamento-Programa, como esperar que seja possível a alguns municípios praticar uma avaliação de políticas públicas levando em conta o impacto da participação popular no processo orçamentário? Há obstáculos que só com o passar do tempo e com o acúmulo de experiência serão removidos, pois tem-se que chegar a um domínio técnico e conceitual que se espraie entre técnicos e população. E que não ocorrerá sem algum esforço de formação de quadros.

Embora intuitivamente se possa afirmar que o OP, em alguns casos, tem levado a uma inversão de prioridades que melhora a distribuição de renda e as condições de vida das populações mais pobres, não se pode demonstrá-lo de modo cabal. E se o problema é eliminar a corrupção e tornar mais séria a lida com a coisa pública (propostas básicas sérias de alguns governos), então o OP não é caminho único, nem o mais seguro e rápido. Assim, um problema prático é construir indicadores econômico-financeiros e sociais que conduzam a uma prática de gestão orçamentária e financeira que permitam avaliação constante, em termos de eficiência, eficácia e efetividade do gasto público. O que não é uma novidade trazida pelo Orçamento Participativo, mas pelo Orçamento-Programa, desde os anos 1950.

Como fazer com que a lógica do OP permeie todo o governo?

O OP (pelo menos em seu sentido estrito) não é um item de uma plataforma de governo, mas sim a espinha dorsal de um modo de governar. Se não for entendido e praticado assim, não tem chance de funcionar. E para isso, a absorção de sua lógica por toda a equipe de governo é requisito imprescindível. A lógica tradicional de tornar cada órgão (secretaria, departamento ou setor) em uma pequena prefeitura com objetivos próprios (autarquização) é inimiga mortal do OP, pois os objetivos e metas do governo se perdem em disputas internas por recursos, que não primam pela busca do atendimento às necessidades da população. O desafio para fazer a lógica do OP prevalecer sobre a lógica da autarquização é formidável: exige clareza a respeito do problema e capacidade para costurar uma dinâmica de trabalho coletivo que possa solucioná-lo. Isso coloca a prefeitura diante da demanda por uma engenharia política extremamente sofisticada, além de tornar mais moroso o processo decisório.

Pode o OP ser levado a esferas superiores de governo?

Apesar de algumas experiências na esfera estadual em andamento, o Orçamento Participativo foi concebido e praticado inicialmente como uma forma de gerir, de modo inovador, os recursos públicos municipais. Se é possível levá-lo às esferas superiores de governo ainda não se sabe. O assunto, aliás, provocou forte polêmica e acirradas disputas políticas e jurídicas no Rio Grande do Sul. Que há conveniência em fazê-lo, parece algo mais fácil de responder: transparência e busca de eficiência nunca são demais. Mas daí à prática vai uma

distância: os problemas com que se defronta um governo estadual não são os mesmos com que se deparam os governos locais, a representatividade de delegados num processo estadual não pode estar alicerçada nos mesmos critérios do municipal, as forças políticas em conflito nos níveis superiores se digladiam em escala superior etc. Parece mais conveniente construir bases locais sólidas para em seguida dar um novo passo, o que não impede que simultaneamente sejam levados a efeitos Orçamentos Participativos municipais com práticas de relacionamento municípios-Estado que sejam mais transparentes e democráticas (sem que sejam necessariamente um OP). O desafio, então, consiste em minimamente evitar que a relação governo estadual-governo municipal seja pautada em princípio contraditório do que se verifica na relação governo municipal-população local, que é contribuinte e demandante da ação e das realizações de ambos os governos.

#### Como incluir o Legislativo no OP?

Dada a natureza essencialmente representativa da democracia formal, a relação entre os mecanismos de participação popular no orçamento público e o processo legislativo que tem por incumbência decidir sobre ele e fiscalizar sua execução podem entrar em colisão, com prejuízo para ambos e com tendência a enterrar o OP. Um dos mais freqüentes desafios tem sido solucionar este problema, sendo que a via mais fácil encontrada é a pressão ou a troca de gentilezas entre Executivo e Legislativo. Há que se buscar caminhos mais

construtivos: participação do Legislativo desde a feitura da peça orçamentária, negociação de margens de decisão e de percentuais de recursos com a Câmara de Vereadores etc. Não é possível, nem desejável, a co-gestão Executivo-população com a exclusão do Legislativo. Se este último não tem revelado as características que tornariam mais desejável sua intervenção, não se trata de excluí-lo, mas sim de pressioná-lo para que melhore seu desempenho.

Como reverter a relação custo-benefício entre participar e não participar?

A história tem mostrado que o Orçamento Participativo atrai os indivíduos menos favorecidos pela economia de mercado: em busca de remediar sua posição relativa desconfortável em termos de acesso ao consumo, apelam à provisão pública, buscando assegurar um papel redistributivo aos gastos públicos locais. É notória, na maioria dos casos, a ausência ou baixa frequência dos setores sociais mais bem aquinhoados. Para eles a relação custo-benefício entre a participação e os resultados da política pública local é negativa. Este fato enviesa a decisão orçamentária e até mesmo a democracia que a consagra, e precisa ser tratado com algo mais do que o chavão “quem participa leva”. Até porque é fundamental ter em vista a democracia como fim e não como meio (para obter mais bens públicos, por exemplo). É do interesse geral que também os mais bem abastecidos pelo mercado se preocupem com os assuntos públicos, mesmo que eles não lhe tragam benefícios imediatos, do ponto de vista pecuniário, econômico ou financeiro. Então, o desafio é incluir também estes setores. Como

fazer isso? Que mudanças as metodologias já experimentadas teriam que sofrer para obter este resultado?

Qual o papel do partido político?

O orçamento público deve dirigir-se à sociedade como um todo. Embora o chefe de governo pertença a um partido, não é em nome deste (embora seja a partir dos princípios programáticos deste) que deve agir. Assim, o partido deve encontrar uma forma de participação na decisão que não desrespeite esta relação. Como fazer? De que modo o partido não é penalizado por estar no governo e nem é premiado com a exclusividade para decidir?

Como compatibilizar visões fragmentadas com visões de conjunto sobre os problemas?

A população tende a ter uma visão fragmentada dos problemas da cidade, enquanto que o governo tem melhores condições para ter uma visão de conjunto. Mas a primeira sente mais os problemas do que a segunda. É preciso considerar as a força e a fraqueza de cada um dos lados para decidir com acerto. Por isso o caminho é o da co-gestão, e não o da auto-gestão ou o da gestão exclusiva dos representantes. Mas que cuidados devem ser tomados, que medidas devem ser asseguradas para que o todo e o particular tenham um justo peso nas deliberações? A presença física de gestores nos locais em que os problemas

estão e passeios dos moradores de bairro pela cidade e visitas a locais como estações de tratamento de água, centrais de atendimento etc. têm sido estratégias com bons resultados, mas ainda insuficientes. É preciso conceber e praticar mais do que isso.

#### Instituir o OP através de lei?

Tudo que o poder público faz ou deixa de fazer deve estar previsto em lei. Este é um axioma da democracia muito caro, merecedor de respeito, sob pena de gerar o perigoso desprestígio do aparato legal. Isso quer dizer, então, que o OP deve ser consagrado legalmente? É o que acham alguns, sob este argumentos diversos e/ou sob o desejo de tornar duradoura uma prática que corre riscos com mudanças de governo. Este problema deve ser analisado tendo em vista, primeiro, que a lei deve ser o resultado do amadurecimento de uma prática social que torna-se amplamente aceita (não devendo, pois, ser criada somente por ser defensável) e, segundo, que sendo submetido à tramitação formal como Orçamento-Programa que deve ser aprovado pelo Legislativo o Orçamento Participativo em nada fere as leis já existentes sobre finanças públicas e gestão financeira.

#### O planejamento plurianual

No Brasil a LOA (Lei Orçamentária Anual) é antecedida pela LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e a cada três anos o Executivo deve submeter ao Legislativo o PPA (Plano Plurianual). Os três documentos constituem o sistema de planejamento orçamentário. O Orçamento Participativo tem se relacionado apenas à LOA, na maioria dos casos, sendo um desafio incluir a LDO e o PPA em seu circuito.

#### Aumento da demanda por informações claras

A adoção do Orçamento Participativo eleva consideravelmente a demanda por informações (tanto para tomada de decisão, como para acompanhamento), assim como eleva a exigência de qualidade dessas informações, que precisam ser compreendidas pelo amplo leque de agentes que passam a integrar o colegiado decisor. Num país em que o orçamento e os documentos a ele relacionados são considerados uma “caixa preta” até mesmo para prefeitos e vereadores, este é um problema sério. Mas que já começa a ser resolvido com as novas exigências impostas pela recém-promulgada Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/00, de 05/05/2000), pois ela torna obrigatórios uma série de anexos, que melhoram muito o planejamento e o monitoramento de todo o processo orçamentário.

### **Questões teóricas<sup>27</sup>**

Vários são os aspectos sob os quais o Orçamento Participativo pode ser observado, visando sua melhor compreensão teórica. Um deles é de natureza histórica e política: trata-se de averiguar sob que contexto, pelas mãos de que forças sociais e político-ideológicas, visando que objetivos, adotando que discurso e que estratégias surge a experiência do Orçamento Participativo no Brasil. Outro, é de natureza eminentemente técnica: procura-se elucidar de que modo as metodologia propiciadoras da participação dos cidadãos comuns na definição do orçamento municipal pode contribuir para a sofisticação e melhoria das técnicas consagradas de planejamento e execução orçamentária. Pode-se, também, no campo técnico-político, abordar o Orçamento Participativo do ponto de vista da inovação da gestão urbana, fazendo pontes entre o planejamento financeiro e as demandas por infra-estrutura e serviços da cidade (relacionando, pois, Orçamento/política financeira e Plano Diretor/política de desenvolvimento).

Outra possibilidade, ainda, é analisar de que modo as práticas e discursos que tipificam o Orçamento Participativo podem ser enquadrados, se é que podem, no arcabouço teórico tanto da Ciência Política quanto da Ciência Econômica. No caso da Ciência Política, questões interessantes para análise são a dificuldade para compatibilizar a democracia representativa com procedimentos decisórios mais próximos da democracia direta e, na especificidade das experiências escolhidas (municipais), os limites colocados pelo poder local para as mudanças

---

<sup>27</sup> Notar-se-á que a ênfase da discussão aqui feita recai sobre a Economia, sendo as demais áreas de conhecimento tocadas apenas de passagem. Isto deve-se ao fato de o autor ser economista e estar

perseguidas por novos modos de gerir os recursos públicos. No caso mais diretamente relacionado à Ciência Econômica, um dos recortes possíveis para proceder à análise, é o que aborda o Orçamento Participativo à luz da teoria econômica da determinação orçamentária (um tópico do que hoje se conhece como Economia do Setor Público, campo do conhecimento em que se situam as Finanças Públicas).

O que de mais elaborado e bem aceito existe, em termos de Ciência Econômica, para fundamentar a determinação orçamentária, consiste na admissão de que o mercado, apesar de ser o melhor mecanismo de alocação de recursos, falha em diversas situações, revelando-se incapaz ou ineficiente para prover certos bens e serviços ou para enfrentar determinadas situações (externalidades e monopolização, por exemplo). Em tais circunstâncias, o governo aparece como o provedor de bens públicos, sociais e meritórios, com isso elevando a eficiência do sistema. Isto posto e admitido, procura-se fundamentar os procedimentos eficientes tanto para obter os recursos para o financiamento dos gastos, como para escolher os itens de despesa a serem cobertos por estes gastos.

Consagrada pelos manuais de Economia (SAMUELSON & NORDHAUS, 1992, por exemplo), de Microeconomia (VARIAN, 1987 e BYRNS & STONE, 1996, por exemplo) e especialmente pelos livros-textos de Finanças Públicas e/ou Economia do Setor Público (vide, por exemplo, LONGO, 1984; FILELINI, 1994; MUSGRAVE, 1974; MUSGRAVE & MUSGRAVE, 1980; REZENDE DA SILVA, 1989; STARRETT, 1988; RIANI, 1986; EKSTEIN, 1966), a visão corrente acerca

do mecanismo decisório para a provisão dos bens públicos, sociais ou meritórios, primeiro parte da aceitação da idéia de que à semelhança das decisões de gastos privados, as decisões de gastos públicos comporta a escolha feita racionalmente, visando maximização, pelo indivíduo (conforme se vê em DOWNS, 1957, p. 3-20; BUCHANAN & TULLOCK, 1962, p. 17-39). Segundo, procura encontrar e explicar os mecanismos sociais concretos através dos quais essa escolha racional-maximizante é concretizada pelos indivíduos. Constatase, com MILLERON (1972), que diversas foram as tentativas feitas pelos economistas para chegar a essa explicação, desde a formulação da idéia de ótimo de Pareto<sup>28</sup> até os modelos de Lindahl e, depois, de Samuelson<sup>29</sup>, passando pelas diversas acepções dos princípios de tributação da capacidade de pagar e do benefício. Todas elas esbarraram num obstáculo delicado: idéia de troca voluntária, segundo a qual o indivíduo revela suas preferências pelos bens públicos, não do mesmo modo, mas com igual clareza com que o faz pelos bens privados. Aceitando-se como mais provável o comportamento individual inverso — não revelar preferência para não participar do rateio de bens públicos, que serão oferecidos do mesmo modo — todas as tentativas lastreadas nessa idéia tornaram-se alvo fácil de várias críticas.

Fruto da contribuição teórica de ARROW (1951), BUCHANAN<sup>30</sup> (1973), BUCHANAN & TULLOCK (1962)<sup>31</sup>, DOWNS (1957) e outros, a teoria da escolha pública foi a que maior contribuição deu, desde o segundo pós-guerra até o momento, no sentido de se encarar a determinação orçamentária como um

---

<sup>28</sup> O equilíbrio é atingido quando não se pode mais beneficiar um indivíduo sem que outro seja prejudicado.

<sup>29</sup> Estes modelos são tentativas de determinação orçamentária levando-se em conta tanto o lado da receita como o da despesa e assegurando-se que as perdas individuais representadas pelo pagamento de tributos são exatamente compensadas pelas utilidades acrescidas em decorrência dos gastos do governo.

processo regido por uma lógica racional-maximizante muito próxima da que caracteriza a decisão alocativa típica do mercado. Ela escolhe as práticas eleitorais da democracia representativa como o método decisório mais próximo do toma-lá-dá-cá (*quid pro quo*) praticado no mercado e o aplica às decisões destinadas a definir o conjunto de bens a serem assegurados pela intervenção do governo. Dessa forma, torna-se possível dizer que a escolha que o indivíduo faz, através do voto, dos candidatos que se apresentam durante as eleições (com suas plataformas e planos de ação), é semelhante àquela que faz, com o dispêndio de seus recursos escassos, por uma determinada cesta de bens oferecida no mercado.

Em geral, porém, admite-se que o mecanismo público de provisão de bens também apresenta falhas, oriundas principalmente dos seguintes grandes grupos de complicadores (conforme WHYNES & BOWLES, 1981 e BYRNS & STONE, 1992): comportamento apático do eleitor, ignorância do eleitorado, ineficiências e inconsistências dos sistemas de eleição, busca do eleitor mediano pelos candidatos (com promessas sem compromisso com suas intenções reais), fraca concorrência entre os partidos, formação de grupos de pressão pelos eleitores, conluio político entre partidos e candidatos, atuação inadequada das burocracias governamentais etc. Assim, a escolha pública via democracia representativa é um sistema que apenas grosseiramente reflete as preferências dos eleitores, deixando entre alguns a suspeita de que as “falhas do governo” sejam maiores do que as “falhas do mercado”.

---

<sup>30</sup> “Principal protagonista desse movimento científico”(SILVEIRA, 1996, p. 38)

<sup>31</sup> Obra paradigmática da teoria da escolha pública, segundo SILVEIRA (1996).

O Orçamento Participativo é, claramente, um elemento novo (embora, no caso aqui em discussão, apenas no âmbito do governo local) no cenário da determinação orçamentária. Depois de verificar detidamente em que, na concretude de algumas experiências realizadas ou em curso, ele consiste, é de interesse teórico e prático responder a questões como: o Orçamento Participativo aperfeiçoa o mecanismo de escolha preconizado pelas teorias econômicas mais aceitas? Se não, pode ser aperfeiçoado de modo a oferecer essa contribuição? Caso positivo, em que e como?

### **Conclusão**

A participação da sociedade nos processos orçamentários no Brasil é um fenômeno bastante recente, ocorrendo mais regular e amplamente desde o final da década de 1980, principalmente pela via do que se tornou conhecido como Orçamento Participativo: uma metodologia que procura assegurar a co-gestão nas decisões orçamentárias, levando a população a decidir, juntamente com os governos municipais, os destinos de uma parte dos recursos (geralmente investimentos). Esta metodologia vem ganhando adeptos desde que surgiu, espalhando-se por todo o espectro político-partidário, num contexto que a marca profundamente: o contexto da consolidação da democracia no país (após um longo período de ditadura militar e juntamente com uma legislação francamente favorável à participação popular) e de tentativa de construção de um novo modelo de desenvolvimento (tendo em vista a crise da substituição de importações).

O Orçamento Participativo ainda pode ser considerado uma novidade,

estando em fase de experimentação. Vem sendo aperfeiçoada a cada ano por governos que estão perseverando em sua adoção (já incluindo-se governos estaduais), permitindo que daí se vislumbrem resultados positivos, como o que seria um fortalecimento, no país, de um municipalismo afeito ao diálogo com os cidadãos e socialmente mais eficaz. Sua consolidação depende de uma série de fatores de difícil previsão, como o desenrolar da transição política e econômica que o Brasil está atravessando - num cenário marcado pela globalização e pela predominância das posturas neoliberais-, e também da solução de uma série de questões práticas e teóricas com que a proposta se depara.

**Bibliografia**<sup>32</sup>

- ABERS, Rebecca. Learning democratic practice: distributing government resources through popular participation in Porto Alegre, Brasil. Em DOUGLAS, M. & FRIEDMANN, J. (Ed.). *Cities for Citizens: planning na the rise of civil society in a global age*. Chichester (UK): John Wiley & Sons, 1997.
- AFONSO, Almino. Democracia participativa: plebiscito, referendo e iniciativa popular. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 33, n. 132, p. 11-27, out-dez 1996.
- AFONSO, Mariza R. *Programas públicos participativos: democratização da administração ou novo clientelismo urbano?* Belo Horizonte: FAFICH/UFMG, 1987.
- ALBANEZ, Osvaldo. Orçamento, planejamento e participação comunitária a nível municipal. *Boletim de Direito Municipal*, v. 13, n. 2, p. 90-95, fev. 1997.
- ALMEIDA, Carlinhos. *Orçamento participativo: democratização e controle social do Estado*. São Paulo, maio 2000.
- ALVES, Márcio Moreira. *A força do povo - democracia participativa em Lajes*.

---

<sup>32</sup> Esta lista de títulos é o resultado de demorada pesquisa, visando oferecer subsídios aos pesquisadores.

São Paulo: Brasiliense, 1980.

ANDRADE, Patrícia. Até PFL adere ao orçamento participativo. *Folha de São Paulo*, março 1999.

ARAÚJO, Laudicéia. *Gestão pública e democratização do poder local: o caso do Orçamento Participativo de Campina Grande PB*. Dissertação de mestrado, UFPB, mai. 2000.

ARROW, Kenneth. *Social choice and individual values*. Nueva York: J. Wiley & Sons Inc., 1951.

AZEVEDO, Sérgio de. Orçamento participativo e gestão popular: reflexões preliminares sobre a experiência de Betim. *Proposta*, n. 62, set 1994, p. 44-48.

BAIERLE, Sérgio. *Experiência do Orçamento Participativo: oásis no deserto neoliberal?* Em <http://www.portoweb.com.br/ong/cidade/biblioteca.htm>.

BANDEIRA, Pedro. *Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional*. Brasília: IPEA (Texto para discussão n. 630), fev. 1999.

BARATTA, Tereza C. Barwick. Relatório do Encuentro de Trabajo Presupuesto Participativo en la Gestión Municipal - IBAM. *Pobreza urbana y desarrollo*, ano 8, n. 17, abril 1998, p. 99-101.

BARRES, Eloy Llaguno & SEURET, Eduardo. Sobre el sistema presupuestario de Cuba, de las provincias y municipios y el proceso de descentralización.

*Pobreza urbana y desarrollo*, ano 8, n. 17, abril 1998, p. 66-70.

BASSO, Adilson. *Santa Bárbara popular - no caminho da participação*. Santa Bárbara d'Oeste: Ed. SOCEP, 1997.

BAVA, Silvio Caccia. Orçamento Municipal e Participação Popular. *Proposta*, n. 45, ago 1990, p. 34-37.

BITTAR, Jorge (Org.). *O modo petista de governar*. São Paulo: PT - Teoria & Debate, 1992.

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

BUCHANAN, James M. *La hacienda publica en un proceso democrático*. Madrid: Aguillar, 1973.

BUCHANAN, James M. & TULLOCK, G. *The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy*. Michigan: Univ. of Michigan Press,

1965.

BYRNS, Ralph & STONE, Gerald W. *Microeconomia*. São Paulo: Makron Books, 1996.

CARVALHO, Alice Kk. De & MILLER, Laurie Jeanette. Orçamento participativo: a experiência do Distrito Federal. *Proposta*, no. 78, p. 5661

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. & FELGUEIRAS, Débora. *Orçamento participativo no ABC - Mauá, Ribeirão Pires, Santo André*. São Paulo: Pólis, 2000.

CASSEN, Bernard. Démocratie participative à Porto Alegre - une expérience exemplaire du Brésil. *Le Monde Diplomatique*, août 1998, p. 3.

CAVALCANTI, Débora. Presupuesto participativo y processo de capacitación - democracia en movimiento. *Pobreza urbana y desarrollo*, ano 8, n. 17, abril 1998, p. 58-64.

CHAPARRO, Elvio Segovia. Presupuesto participativo en Asunción. *Pobreza urbana y desarrollo*, ano 8, n. 17, abril 1998, p. 71-73.

- CLEMENTE, Adriana. Participación en políticas sociales y presupuesto municipal. *Pobreza urbana y desarrollo*, ano 8, n. 17, abril 1998, p. 36-42.
- COLAÇO, Roberto Luiz. *Inovações institucionais em gestões participativas: limites e possibilidades do Orçamento Participativo de Florianópolis SC (1992-96) para romper com formas tradicionais de gestão e impulsionar a formação de esferas públicas democráticas*. Dissertação de mestrado, UFSC, jun. 1999.
- CONSELHO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE.  
Presupuesto participativo em Porto Alegre. *Pobreza urbana y desarrollo*, ano 8, n. 17, abril 1998, p.22-25.
- CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA - SÃO PAULO. *Orçamento e Cidadania*. São Paulo: CORECON-SP, 1999.
- DANIEL, Celso. *As Administrações Democráticas e Populares em Questão*. Santo André: mimeo 1991.
- DOMECQ, Raúl F. Monte. Audiencia Pública de Presupuesto: Un camino para buscar la transparencia, junto a los ciudadanos. *ResponDabilidad*, n. 16, mai 1988, p. 6-7.
- DOWNS, A. *An economic theory of democracy*. Nueva York: Harper & Row, 1957.

EKSTEIN, Otto. *Economia financeira: introdução à política fiscal*. Rio de Janeiro: Zahar Ed. 1966.

FARIA, Claudia Fonte. *Democratizando a relação entre o poder público municipal e a sociedade civil: o orçamento participativo em Belo Horizonte*. Belo Horizonte: FAFICH/UFMG, 1996.

FEDOZZI, Luciano. Poder Local e Governabilidade: o Caso de Porto Alegre. *Proposta*, n. 62, set 1994, p. 23-29.

FEDOZZI, Luciano. *Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Rio de Janeiro: FASE, 1997.

FIGUEIREDO, Rubens & LAMOUNIER, Bolivar. *As cidades que dão certo; experiências inovadoras na administração pública brasileira*. Brasília: MH Comunicação, 1996.

FILELLINI, Alfredo. *Economia do Setor Público*. São Paulo: Ed. Atlas, 1994.

FISCHER, Tânia (org.). *Poder local, governo e cidadania*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1993.

FÓRUM DOS CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO DO RIO

GRANDE DO SUL. *Pró-RS - estratégias regionais pró-desenvolvimento do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Ed. FATES, 1999.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM - Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal. *Orçamento participativo: por uma gestão democrática*. São Paulo: CEPAM, 1998.

GENRO, Tarso. *Porto da cidadania*. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997.

GENRO, Tarso. El mundo globalizado y el Estado necesario. *Pobreza urbana y desarrollo*, ano 8, n. 17, abril 1998, p.11-16.

GENRO, Tarso & SOUZA, Ubiratan de. *Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 1997.

GIACOMONI, James. O “Orçamento Participativo” da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Em: *Orçamento público*. 4<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Atlas, 1992.

GODAY, Lilia. Presupuesto participativo en la ciudad de Buenos Aires - primeira experiencia en la Argentina. Buenos Aires, *Pobreza urbana y desarrollo*, ano 8, n. 17, abril 1998, p. 26-29.

GODAY, Lilia. El presupuesto participativo como una herramienta fundamental de participación ciudadana. *Responsabilidad*, n. 23, p. 5, out 1999.

- GOHN, Maria da Glória. Conselhos populares: participação e gestão de bens coletivos. Anais do XIII Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Caxambu, 1999, p. 12-13.
- GONDIM, Linda M. Modelos alternativos de planejamento e gestão urbana: tendências, possibilidades, limitações. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 191, p. 6-15, abr-jun 1989.
- GOULART, Jefferson Oliveira. *Esquerda e poder - a gestão petista na Prefeitura de Piracicaba (1989-1992)*. Dissertação de mestrado. DCP-FFLCH-USP. São Paulo, 1996.
- GRAZIA, Grazia de. Rio de Janeiro: em busca da participação popular. *Proposta*, n. 45, agosto 1990, p.8-15.
- HERRMANN NETO, João. *Democracia Feita em Casa*. Brasília: Câmara dos Deputados/Coordenação de Publicações, 1984/85, 2 vol.
- JACINTHO, Jussara M. Moreno. *A participação popular e o processo orçamentário*. Leme SP: LED Editora de Direito, 2000.
- JACOBI, P. Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para um debate. *Lua Nova*, São Paulo, n. 20, maio 1990.

JESUS, Cláudio Roberto de. *Políticas de Orçamento Participativo e seus impactos no associativismo urbano: estudo comparativo dos casos de Belo Horizonte e Porto Alegre*. Dissertação de mestrado, UNICAMP, 1999.

LARANGEIRA, Sonia. *Gestão pública e participação: a experiência de Orçamento Participativo de Porto Alegre (1989-95)*. Anais da 48<sup>a</sup>. Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência.

LEITE, Márcia da Silva Pereira. Bolonha: aproximação entre democracia representativa e democracia direta. *Proposta*, n. 45, agosto 1990, p.38-42.

LONGO, Carlos Alberto. *Finanças Públicas: uma introdução*. São Paulo: IPE/USP, 1984.

LOZANO, Claudio. Experiencia sindical en el presupuesto participativo. *Pobreza urbana y desarrollo*, ano 8, n. 17, abril 1998, p.30-31.

LUCENA, Rodrigo. Orçamento à moda mineira. *Revista do Legislativo*, n. 10, abr-jun 1995, p. 29-31.

MARTINS, Maria Lúcia Refinetti. *Qual modernidade, qual utopia? - São Paulo dos últimos 10 anos*. São Paulo: FAU/USP, tese de doutorado, 1993.

MÉDICI, André C. & MARQUES, Rosa M. *O processo orçamentário e a participação popular*. Mimeo, 1992.

MENDES, Eugênio Lima. *Participação Popular e Governo: Algumas Questões Teóricas, Conceituais e Práticas*. *Anais do 18o. ENANPAD*, Curitiba, 1994, p. 44-56.

MILLERON, Jean-Claude. *Theory of value with public goods: a survey article*. *J. Econ. Theory*, n. 5, dec. 1972, p. 419-77.

MOURA, Maria Suzana & PEREIRA, Simone Ambros. *Porto Alegre: o Orçamento Municipal em Discussão*. *Proposta*, n. 45, ago 1990, p. 31-33.

MUSGRAVE, Richard Abel. *Teoria das finanças públicas*, 2 v. São Paulo: Atlas/MEC, 1974.

MUSGRAVE, Richard Abel & MUSGRAVE, Peggy. *Finanças públicas: teoria e prática*. São Paulo: Campus, 1980.

NASSIF, Luís (1994). *O Exemplo de Porto Alegre*. *Folha de São Paulo*, 1o./05/94.

NAVARRO, Zander. Relatório do Seminário Internacional Presupuesto

Participativo. *Pobreza urbana y desarrollo*, ano 8, n. 17, abril 1998, p. 95-98.

OLIVEIRA, Dauraci Senna. *Planejamento Municipal*. Rio de Janeiro: IBAM, 1989.

PALICS, Veronika (Org.). *125 dicas - idéias para a ação municipal*. São Paulo: Pólis, 2000.

PESSOA, Enildo. *Planificação: a Opção pelas Classes Populares*. Campinas: Papirus, 1988.

PINTO, Mara D. B. Ferrari & BARATTA, Tereza C. Barwick (Coord.). *Entendendo e participando da elaboração do orçamento municipal*. Rio de Janeiro: IBAM, OEA, 1998.

PINTO, Mara D. B. Ferrari & BARATTA, Tereza C. Barwick (Coord.). *A linguagem orçamentária - para elaborar e acompanhar a execução do orçamento*. Rio de Janeiro: IBAM, OEA, 1998.

PIRES, Valdemir. *A gestão progressista das finanças municipais - Piracicaba 1989-92, relato de uma experiência*. Piracicaba: mimeo, maio 1992.

PIRES, Valdemir. *Orçamento participativo: Piracicaba é exemplo esquecido*.

Jornal de Piracicaba, 10/04/1996, p. 2.

PIRES, Valdemir. *Orçamento participativo: o que é, para que serve, como se faz.*

Piracicaba: Ed. do autor, 1999.

PIRES, Valdemir. Orçamento Participativo. *Gazeta Mercantil - Gazeta do Rio -*

Rio de Janeiro, ano II, n. 348, 15/06/2000, p. 2-2.

PIRES, Valdemir. Límites y potencialidades del presupuesto participativo.

*Revista Internacional de Presupuesto Público*, año XXVII, no. 42, marzo-abril 2000, p. 81-122.

PIRES, Valdemir & SILVA, Reinaldo Gomes da. *Orçamento Participativo - a visão*

*e o posicionamento de alguns agentes políticos de cidades do interior paulista.*

Mimeo, 1999.

PONTUAL, Pedro de Carvalho. *O processo educativo no orçamento participativo:*

*aprendizados dos atores da sociedade civil e do Estado.* Dissertação de mestrado, PUC-SP, 1999.

POSSA, Jorge. Orçamento Participativo: a construção da cidadania. *Revista do*

*Legislativo*, n. 26, abr-dez 1999.

POZZOBON, Regina Maria. *Cidadania com igualdade plena: um caminho em*

*construção na cidade de Porto Alegre.* Em

<http://www.portoweb.com.br/ong/cidade/biblioteca.htm>

PREFEITURA MUNICIPAL DE BETIM. *Orçamento Participativo de Betim.* Em:  
BONDUKI, Nabil (org.). *Habitat - As práticas bem-sucedidas em habitação,  
meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras.* São Paulo: Studio  
Nobel, 1996, 58-65.

RELATÓRIO DO I CONGRESSO PAULISTA DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.  
Rio Claro, 27-28 de maio de 2000. Com Carta de Rio Claro.

RESTON, J. e ROCHA, N. (1985). A Câmara de Vereadores na Elaboração da  
Proposta Orçamentária. *Revista de Administração Municipal*, v. 32, n. 177, out-  
dez 1985, p. 46-55.

REZENDE DA SILVA, Fernando. *Finanças públicas.* 7ª. tiragem. São Paulo:  
Atlas, 1989.

RIANI, Flávio. *Economia do setor público: uma abordagem introdutória.* São  
Paulo: Atlas, 1986.

RIBEIRO, Carlos A. C. & SIMON, Walter T. *Práticas Orçamentárias  
Participativas: um Estudo de Caso de Prefeituras Paulistas.* Texto para  
Discussão n. 16. FGV, EAESP, Departamento de Economia.

SAMUELSON, Paul & NORDHAUS, William D. *Economia*. 14<sup>a</sup>. ed. Lisboa: McGraw-Hill, 1993.

SANTOS, Boaventura de Souza. Participatory Budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy. *Politics & Society*. Stoneham, p. 461-510, dec. 1998.

SILVA, Carlos Afonso da (Org.). *Democracia, participação e orçamento*. Rio de Janeiro: IBAM, ENSUR: FICONG, 1998.

SILVA, Salete (1994). Descentralização e cidadania: desafio ao poder local. *Revista do Serviço Público*, Brasília, vol. 118, n. 3, p. 129-136, set-dez 1994.

SINGER, Paul (1996). Budgeting and democracy. *Revista de Economia Política*, São Paulo, vol. 16, n. 3, p. 20-30, jul.-set./1996.

SOUTO-MAIOR, Joel. Planejamento estratégico participativo: uma abordagem para o setor público. Em: XVIII ENANPAD, 1994. *Anais do XVIII ENANPAD*. Curitiba, 1994, p. 57-74.

SOUZA, Ubiratan. Reflexiones sobre la experiencia del presupuesto participativo.

*Pobreza urbana y desarrollo*, ano 8, n. 17, abril 1998, p.17-21.

STARRET, David A. *Foundations of public economics*. New York: Cambridge University Press, 1988.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Orçamento municipal - a participação da sociedade civil na sua elaboração e execução. *Subsídio INESC*, Brasília, maio 1996, ano IV, n. 28.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *O orçamento público como instrumento político*. Cadernos do CEAS, Salvador, n. 149, jan-fev 1994, p. 16-30.

TRINDADE, A. F. de e outros (1992). *Participação popular no orçamento*. Vitória: FASE, 1992.

UTZIG, José Eduardo & GUIMARAENS, Rafael. *Democracia e participação popular na esfera pública: a experiência de Porto Alegre*. Em: BONDUKI, Nabil (org.). *Habitat - As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 1996, p. 51-57.

UTZIG, José Eduardo. Nota sobre o governo do Orçamento Participativo de Porto

Alegre. *Novos Estudos CEBRAP*, 45, 1996, p. 209-222.

VARIAN, Hal R. *Microeconomia - Princípios básicos*. São Paulo: Ed. Campus, 1994.

VILLAS-BÔAS, Renata (Org.). *Participação popular nos governos locais*. São Paulo: Pólis, 1995.

VILLAS-BÔAS, Renata (Org.). *Balanço das experiências de orçamento participativo nos governos locais*. São Paulo: Pólis, 1999.

WHYNES, David K. & BOWLES, Roger A. *A teoria econômica do Estado*. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 1982.