

# Governança urbana e participação cidadã: a experiência do OP em São Paulo

*Félix R. Sánchez\**

## Resumo

Nesse texto, o autor pretende uma análise da experiência de quase vinte meses do Orçamento Participativo na cidade de São Paulo, na gestão Marta Suplicy. A importância dessa experiência, entre outros fatores, deriva do fato de se tratar de uma das maiores cidades do mundo e, como sustenta o autor, “palco privilegiado de inovações institucionais e democráticas combatendo as diversas formas de exclusão social e política e de precarização que são características de uma sociedade de terceiro mundo como a brasileira e de uma megacidade como a paulistana”.

*Palavras-chave:* orçamento participativo; inovações institucionais e democráticas.

## Abstract

*In this article, the author intends to analyse the twenty-month experience concerning the Participatory Budget in the city of São Paulo, during Marta Suplicy's administration. The importance of this experience derives from the fact that it is being conducted in one of the biggest cities in the world. As the author argues, “It is the privileged stage of institutional and democratic innovations, fighting the diverse forms of social and political exclusion, as well as the precarious conditions typical of a Third World society such as the Brazilian one and of a mega-city such as São Paulo”.*

*Key-words:* participatory Budget; institutional and democratic innovations.

---

\* Professor do departamento de sociologia da PUC-SP, doutor em ciências sociais. É membro do Núcleo de Pesquisas Urbanas da PUC-SP. Atualmente, é o coordenador geral do Orçamento Participativo da Prefeitura de São Paulo (gestão Marta Suplicy). E-mail: frsanche@uol.com.br

## Introdução

A comunicação ora apresentada é o resultado de trabalhos desenvolvidos no Programa de Estudos Pós-Graduados da PUC-SP, no Núcleo de Política Urbana (Nepur) e na coordenação geral do Orçamento Participativo da Prefeitura do Município de São Paulo, com o objetivo de realizar uma análise da experiência de quase- vinte meses de implantação do OP na cidade de São Paulo pela administração dirigida pelo Partido dos Trabalhadores e dirigida por Marta Suplicy. É dispensável de maiores justificativas a importância da referida experiência, por se tratar de uma das maiores aglomerações urbanas do mundo e, como será melhor explicado no presente trabalho, um palco privilegiado de inovações institucionais e democráticas combatendo as diversas formas de exclusão social e política e de precarização que são características de uma sociedade de terceiro mundo como a brasileira e de uma megacidade como a paulistana.

Trata-se de uma ocasião ímpar para o debate, oportuna para o desenvolvimento da pesquisa que o autor realiza nos marcos do doutorado em sociologia na PUC-SP. É também oportuno o debate do tema em função das responsabilidades assumidas com a implantação do OP.

Experiências como as do Orçamento Participativo em cidades do porte de São Paulo permitem discutir de modo aprofundado os limites e as possibilidades de inovações institucionais que o mundo acadêmico discute há várias décadas e que podem ser resumidas em três campos principais da política pública: a gestão participativa do orçamento público, a descentralização político-administrativa e a democratização da cidade e do espaço urbano. Com o OP, as subprefeituras (de recente criação em São Paulo) e o novo Plano Diretor, foram colocados os alicerces de um consistente roteiro de inovações institucionais e democráticas que, dada a centralidade da urbe paulistana, pode servir de inspiração para os debates e a ação política e administrativa dos setores comprometidos com iniciativas como as referidas acima.

Em particular, no que se refere ao OP, autores como Goldfrank (2001) salientam a importância do desenho institucional como do OP para entender sua dinâmica e capacidade para estimular sucesso e consistência de experiências de participação em questões orçamentárias.

## Governança urbana e participação cidadã

Um espectro ronda a sociedade contemporânea: o fantasma da democracia. A inconformidade com a vida democrática e seus principais mecanismos é um dos principais diagnósticos da ciência social contemporânea. Abstencionismo, apatia, desinteresse, corrupção, crescimento dos interesses corporativos e particularistas são algumas das mazelas que costumam ser apontadas ao se questionarem as instituições políticas do presente.

A democracia representativa é posta em questão a partir da insatisfação com seus mecanismos tradicionais: *o princípio da maioria*, que provoca inquietantes perguntas sobre a formação de maiorias cada vez mais controversas em uma sociedade que expõe traços cada vez mais plurais e diversos em sua estrutura social e cultural; *o princípio da representação*, que se vê abalado por todo lado pela incapacidade crescente de oferecer porto seguro e confiança ao público ou ao eleitorado que se pretende representar. Mazelas, enfim, que mostram a dificuldade crescente do sistema democrático representativo em canalizar e exprimir as tensões de uma sociedade que alcança patamares cada vez mais elevados de complexidade como consequência das transformações do social e do político (Font, 2001).

No Brasil, como de resto em toda América Latina, essa insatisfação com a política e os políticos é o sintoma preocupante de uma frustração crescente das grandes massas com os resultados da implantação de regimes civis e republicanos no nosso continente depois de um longo período de hegemonia do autoritarismo militar e das ditaduras.

A América Latina teve a desgraça de iniciar o caminho da recuperação de sua democracia exatamente no momento em que o capitalismo metropolitano começa o auge neoconservador encabeçado por Margaret Thatcher e Ronald Reagan. Não só por isso: os anos oitenta são também os anos em que se resolve doutrinariamente e no nível das políticas públicas o impasse deixado pela crise do keynesianismo e se reproduz o deplorável “regresso dos mortos vivos” materializado na inaudita atualidade e influência adquiridas pelas políticas econômicas neoliberais – liberalização dos mercados, desmantelamento do Estado, abertura indiscriminada,

desregulação, especulação financeira, etc. – que por não servirem, haviam sido abandonadas como trapos velhos após a Grande Depressão de 1929. (Borón, 2001, pp. 280-281)

Assiste-se hoje ao paradoxo aparente da afirmação incontestada da democracia e da desilusão com ela. Como se tivéssemos de saldar uma dívida com alguém ou com a incômoda herança da nossa formação social: o clientelismo redivivo, o coronelismo/caudilhismo insepulto, o nunca superado fisiologismo.<sup>1</sup>

Mas não só deste lado do Atlântico e do hemisfério “*se cuecen habas*”, pois a insatisfação com a democracia representativa alcança também os países do “velho mundo” e os Estados Unidos. Seu diagnóstico e profilaxia são pedra de toque dos estudos da ciência política mais novos. Neles, tem-se o crescimento da discussão a respeito dos mecanismos necessários à revitalização da democracia representativa (Subirats, 2001).

Nesse compasso de buscar remédios para a democracia representativa realmente existente no velho e no novo mundo está sendo colocada na ordem do dia a discussão sobre os mecanismos de participação cidadã. Trata-se de uma discussão que tem a ver com a organização das relações sociedade/Estado, mas também com a dos complexos problemas da gestão e da administração pública.

Na “boa” e já “velha” tradição dos estudos sobre participação cidadã e democracia participativa do Brasil, com mais atualidade do que nunca, há a aposta na construção de mecanismos participativos para corrigir uma parte substancial das mazelas da democracia representativa “realmente existente” nos trópicos e em nossos países do Terceiro Mundo. A idéia da *democracia participativa* ou da democracia enquanto “soberania do povo”, como dimensão de “boa sociedade” que precisa ser desenvolvida em nossas instituições formais da democracia representativa, é uma tese que ganha crescentes níveis de audiência e de preferência na sociedade

---

1 A arguta observação da Beatriz Sarlo que, ao comentar os acontecimentos recentes na Argentina, comentou que a nova configuração do poder na Argentina pós De la Rúa parecia resgatar da história já superada da República o figurino da velha república oligárquica que os regimes populistas e nacionalistas pós-30 tinham sepultado.

brasileira, principalmente nos últimos 20 anos, após o grande movimento social e político que culminou na elaboração da Constituição de 1987 (ver Comparato, 1989 e Benevides, 1991).

Em função do sucesso da implantação de alguns deles, especialmente da política do orçamento participativo, no sul do país e em vários outros lugares, tem se colocado com força também a aplicação dos instrumentos da democracia participativa enquanto ferramentas essenciais para o surgimento de relações sociais e políticas de novo tipo na sociedade contemporânea, de participação cidadã na deliberação sobre as políticas públicas, de controle social sobre o Estado, de renovação das relações entre governantes e governados.

Maria Victória Benevides expressa essa visão afirmativa dos mecanismos da democracia participativa na construção dos alicerces de uma nova sociedade ao assinalar

(...) uma convicção muito profunda sobre a incompatibilidade radical entre democracia e capitalismo, no sentido de que o capitalismo é cada vez mais, nesse modelo globalizado e neoliberal, o inimigo principal da democracia. (Dutra e Benevides, 2001, p. 21)

Paralelamente a isso, ganha força a defesa da democracia direta enquanto mecanismo de construção de instituições democráticas de novo tipo, que alicerçariam o socialismo democrático – a nova sociedade transformada pela superação da sociedade capitalista. Nessas visões, o próprio orçamento participativo é visto como forma de democracia direta, que não exclui os mecanismos da democracia representativa, agindo de forma positiva como um “corretivo aos seus vícios e mazelas já por demais conhecidos em nossa cultura política” (id., *ibid.*, p. 22).

#### **Argumentos favoráveis e contrários**

Mas não é apenas nesse terreno que se fortalece o binômio democracia participativa e participação cidadã. Também cresce no mundo acadêmico e político a simpatia pela adoção de mecanismos participativos na gestão de políticas públicas. O terreno da gestão das políticas públicas e, em particular, da gestão das polí-

ticas locais ou municipais, é crescentemente percebido como um terreno fértil para a adoção de mecanismos participativos (Brugué, Quim e Gomà, 1998).

Essas concepções positivas sobre a participação democrática combatem os argumentos que seus opositores esgrimem para combatê-la. Algumas dessas críticas podem ser resumidas assim:

1. *A participação aumenta a lentidão na tomada de decisões*; é preciso consultar mais gente; é preciso aceitar mais pontos de vista; tudo torna-se longo e complicado;

2. *A participação aumenta os custos na tomada de decisões*; todo processo participativo envolve custos de tempo e de recursos; deixar as pessoas participarem implica aceitar pontos de vista diferentes e, portanto, modificações nos projetos e custos mais elevados;

3. *A participação não incorpora valor agregado à decisão*; por muito que participem as pessoas, isso não significa nenhum tipo de melhoria no processo de decisão, já que se trata de um tipo de participação de pessoas leigas, carentes de conhecimento sobre a maioria dos complexos temas que cercam as decisões públicas;

4. *A participação provoca um excesso de particularismos*; abrir o processo de decisão para as pessoas significa aceitar a particularização da problemática que se debate, já que cada um dos participantes atua na defesa dos seus interesses particulares e se perde, por isso, o sentido da defesa dos interesses gerais que têm de presidir toda a decisão dos poderes públicos.

5. *A participação somente leva em conta o curto prazo*; a mesma defesa dos interesses particulares dos que participam costuma situar o debate no curto prazo, impedindo que se possam contemplar perspectivas de médio e longo prazo, que podem ser mais incômodas ou afetar alguns interesses imediatos, mas que são proveitosas para todos em uma perspectiva mais longa. Provocam, além disso, problemas de inconsistência entre decisões.

6. *A participação provoca a erosão de instituições e partidos*; os mecanismos representativos à margem dos canais democráticos tradicionais provocam um debilitamento e uma erosão de legitimidade e autoridade das instituições representativas e dos partidos políticos, pois leva à desconfiança sobre sua capacidade de representação e de defesa dos interesses gerais e particulares (Subirats, 2001, p. 37).

Além disso, os críticos da participação argumentam, de forma recorrente, que a participação democrática, a despeito das suas boas intenções, não consegue envolver senão uma parcela minoritária (e às vezes, até muito pequena) da cidadania envolvida em suas decisões. Esses argumentos também podem ser resumidos assim:

a) *Os cidadãos, de fato, não querem participar.* É bastante utilizado o argumento de que, embora exista um sentimento difuso de que a opinião das pessoas não é levada em conta na hora da verdade, os cidadãos não querem se envolver realmente no processo complicado e cansativo em que se acaba transformando qualquer tomada de decisões pública.

b) *Os cidadãos, quando participam, fazem-no de uma forma muito inconstante.* Não se pode garantir um funcionamento regular das instâncias participativas se os fluxos de presença são tão irregulares.

c) *Os cidadãos dispostos a participar são sempre os mesmos;* a assimetria de conhecimentos e de informação, de um lado, e de envolvimento e experiência política, de outro, fazem com que os cidadãos potencialmente capacitados ou dispostos a participar acabem constituindo uma pequena minoria, que sempre está presente, mas que dificilmente podemos aceitar que represente o conjunto da cidadania. Além disso, os cidadãos só querem participar quando existe conflito, quando não concordam; é nos momentos de conflito que todos lembram da necessidade de que se os leve em conta, mas nesse contexto há o problema de que as condições da participação estão muito determinadas pelos temas geradores de conflitos. Esse tipo de participação reativa sempre existirá, mas dificilmente a podemos considerar uma alavanca que ajuda a melhorar e aprofundar na democracia.

d) *Os cidadãos que se mobilizam e pretendem participar, muitas vezes, só se representam a si próprios e a seus interesses;* critica-se também que os cidadãos que costumam mobilizar-se defendem interesses muito particulares – da rua, categoria profissional, de faixa etária, etc. –, e que, portanto, não representam o conjunto da cidadania. Se entendermos que a participação possa favorecer uma melhor presença dos interesses de todos os cidadãos, o fato de aumentá-la e de melhorá-la muitas vezes não parece contribuir para isso (id., ibid., p. 38).

Para esses estudos sobre participação cidadã, que visam antes de mais nada superar os vícios e os defeitos das instituições

da democracia representativa hoje vigente, trata-se de desenvolver com plenitude o potencial que os mecanismos participativos têm de constituir consensos sociais e legitimidade política para formas cada vez mais incluídas do exercício dos direitos de cidadania, abrangendo parcelas cada vez maiores e mais ativas da população. Trata-se de contrapor aos argumentos contra a participação que sintetizamos acima, o exemplo bem-sucedido de experiências participativas que conseguem lidar com os problemas implícitos na crítica conservadora de uma forma criativa e afirmativa. Se os argumentos contra a participação democrática são esses que resumimos antes, também é verdade que fica cada vez mais difícil aceitar e justificar que os simples cidadãos não sejam considerados capazes de tomar decisões políticas corriqueiras. A universalização do acesso à educação fundamental e os progressos na disseminação do conhecimento e da informação limitam fortemente os argumentos contrários à participação cidadã.

Esses estudos sobre a adoção de mecanismos participativos na sociedade democrática da atualidade têm chamado a atenção para a necessidade de articular simultaneamente duas esferas de ação da política pública em favor da participação democrática: de um lado, a eficiência dos processos de tomada de decisão através da universalização e da banalização do acesso às tecnologias de informação e de conhecimento; de outro lado, a intensificação, extensão e diversificação do uso de mecanismos participativos no processo de tomada de decisões públicas. Não mais se trata de buscar “o grande” e “único” mecanismo de participação democrática, mas de fazer da intensificação do recurso a todos os mecanismos o grande mote da renovação e da inovação nas gestões públicas.

Como resultado desses 20 anos de experiência de formas participativas na gestão democrática das nossas cidades, ganha relevância a decisão de valorizar conselhos gestores (setoriais, de equipamentos sociais, de segmentos), ao lado das conferências (reunião anual ou bianual de todos os segmentos implicados na política pública), das metodologias e técnicas participativas como a IAP<sup>2</sup>, relatada por diversos autores. A articulação de todos os

---

2 Investigação-Ação Participativa é uma técnica de gestão participativa que tem sido aplicada no país assim como em outros países, como Espanha, para promover novas fronteiras de participa o deliberativa na gestão democrática local. Ver Teixeira (2001), Gom  e Font (2001) e Villasante (s.d.).

mecanismos participativos ativos na esfera local é um dos desafios que hoje se colocam para as administrações municipais comprometidas com a participação popular.

Em particular, a articulação do orçamento participativo com outros instrumentos participativos, como conselhos gestores e conferências setoriais, tem sido implementada. As experiências dos Congressos da Cidade, que diversas administrações municipais democráticas têm realizado nos últimos anos, têm contribuído para seu fortalecimento na gestão das políticas públicas.

### Orçamento participativo e inovação democrática

A experiência de adoção de mecanismos participativos na deliberação sobre a alocação dos recursos orçamentários, mais conhecidos como *orçamentos participativos*, e, principalmente, a implantação dos referidos mecanismos aponta várias dimensões de uma salutar renovação do método e das concepções da democracia em âmbito local. Isso, a despeito de a política do orçamento participativo ter tido origem no Brasil e também ter encontrado aqui, em nosso país, sua aplicação mais abrangente.

Hoje não resta mais dúvida quanto ao valor da política do orçamento participativo para a gestão das políticas públicas em âmbito municipal. Depois que a II Conferência do Habitat, realizada em Istambul em 1996, recomendou o orçamento participativo como uma “boa prática de governo”, o debate a respeito da sua implantação cresceu em todo o mundo. No plano das experiências de gestão democrática das políticas públicas configura-se assim um campo de inovações democráticas que

(...) se caracterizam por oferecer espaços amplamente deliberativos, radicalmente pluralistas, abertos à participação da cidadania não organizada e conectados aos processos de governo local. Na América Latina tem predominado a participação cidadã em torno do planejamento dos investimentos orçamentários. Entre outras (Montevideu, México), as cidades brasileiras de Porto Alegre e Belo Horizonte se destacam por seus já consolidados processos de orçamentos participativos. (Gomà e Rebollo, 2001, pp. 202-203)

São, pois, as experiências de orçamento participativo as que ocupam uma posição insuspeita de liderança no plano das inova-

ções democráticas na gestão das políticas públicas. Daí a importância de entendermos melhor em que consiste a política do orçamento participativo e, principalmente, debatermos seus efeitos sobre a política democrática, sobre os mecanismos de gestão e, sobretudo, discutirmos seu impacto sobre a política e a sociedade brasileiras.

### Importância da política do orçamento

A importância dos orçamentos participativos tem sido destacada da ótica da ruptura que ela tem ensejado com o patrimonialismo na política brasileira. Para falar disso, Francisco de Oliveira tem salientado os aspectos originais da experiência brasileira do OP:

(...) no capítulo das relações entre o executivo e o legislativo, intervindo no papel do Estado na regulação da economia pelo social, moldando a política social pública pela ativa intervenção cidadã nas prioridades, religando a vontade cidadã com as decisões legislativas e executivas, acaparando, agora, parte do poder delegado e reapropriando-o diretamente na fonte, que são os orçamentos públicos, reduzindo as distâncias entre governantes e governados, introduzindo um nível intermediário entre a representação clássica em vias de esgotamento e a democracia direta sonhada mas não realizável, uma extraordinária invenção política vem se firmando no Brasil. O que a tradição, curta é verdade, está chamando de Orçamento Participativo. (s.d., mimeo)

Um dos elementos de força da proposta do Orçamento Participativo reside, pois, no objeto da política de deliberação pública que ela suscita: a decisão participativa sobre a alocação dos recursos orçamentários. Como bem lembra Luciano Fedozzi,

(...) o orçamento é um instrumento de importância política fundamental para a gestão socioestatal. Ela sintetiza uma grande parte da normatização legal da cidadania, ou seja, dos direitos e deveres que nascem da reciprocidade e da interação entre governados e governantes e das relações institucionais constituídas entre os poderes representativos do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário). Mais do que isso, ele expressa, em grande parte, como se dá a produção do fundo público (via política tributária e de receitas) e de que forma esse produto social é apropriado ou distribuído me-

diante a política de despesas públicas. O orçamento público, por isso, é considerado o núcleo duro do processo de planejamento governamental. (1997, pp. 106-107)

A força da política do Orçamento Participativo reside nessa centralidade do orçamento público hoje. Isso explica a importância que essa política participativa tem alcançado, em comparação com outros mecanismos participativos igualmente importantes, como os conselhos gestores de políticas públicas de abrangência também municipal.<sup>3</sup>

Mas existe outro aspecto em que se destaca a importância que tem sido conferida à política do orçamento:

(...) [a] prioridade que assume a ação político-institucional dos governos locais em que esta política é adotada, e que envolve a construção de relações de co-gestão e de co-governo entre a administração municipal e a população participante do orçamento participativo e seus representantes.<sup>4</sup>

A prioridade da ação político-institucional que as administrações municipais atribuem à política do orçamento participativo é reconhecida como um dos elementos decisivos para o sucesso dessa política. Rebecca Abers, falando da experiência do OP em Porto Alegre (RS), reflete sobre isso quando afirma:

(...) teóricos dos movimentos sociais têm mostrado que as pessoas se mobilizam quando percebem “janelas de oportunidades” que as convencem de que a ação provavelmente dará resultados. Frequentemente, tais “contextos favoráveis” estão associados a mudanças na estrutura de poder do Estado, tais como o enfraquecimento de setores da elite ou fortalecimento dos formuladores de políticas progressistas. Obviamente, a criação de políticas públicas sensíveis e participativas é uma mudança radical na estrutura de oportuni-

---

3 Ver, a respeito dos conselhos gestores de abrangência local e municipal, os artigos publicados em Carvalho e Teixeira (2000).

4 A este respeito, Genro e Souza (1997) discutem a formação, com a criação do orçamento participativo, de um espaço público não estatal, espaço de gestão pública compartilhada das políticas públicas.

dades para a ação coletiva. (...) o Orçamento Participativo lhes ofereceu um contexto em que, pela primeira vez em suas vidas, era fácil e frutífero participar da vida pública. (2000, p. 14)

Ou seja, a implantação bem-sucedida de orçamentos participativos guarda uma estreita relação com o desempenho e a orientação política dos governos locais, que aparecem como atores primordiais ao lado das lideranças populares no incentivo e desenvolvimento de uma nova cultura democrática envolvendo poder público e movimento associativo.

Ao fazer um sintético balanço dessa experiência, Abers assinala que

(...) o resultado foi que num processo flexível e desburocratizado de organização, educação popular e negociação, a administração de Porto Alegre ajudou grupos de bairro a se organizarem. Líderes ainda inexperientes tiveram ajuda no aprendizado de técnicas básicas de organização e a Prefeitura ativamente promoveu entre eles uma ideologia de cooperação e de reciprocidade. (1998)

Em outro artigo a respeito da experiência do OP de Porto Alegre, a mesma autora comenta:

(...) Nessa era em que se cultua a limitação da ação do Estado, é importante notar que tudo isso foi possível apenas porque a Prefeitura trabalhou e investiu muito no processo. Desde o começo da primeira administração petista, o Orçamento Participativo foi considerado uma política prioritária, merecedora do máximo de cooperação da parte de todos os órgãos e secretarias municipais. A Prefeitura teve que mostrar claramente aos participantes por que a presença nas assembleias iria beneficiá-los e depois teve que cumprir suas promessas estritamente. A importância do “efeito demonstração” para a mobilização enche de desafios a extensão deste sucesso participativo a outros espaços de tomada de decisão. Frequentemente, políticas públicas não atraem participantes porque a sua importância para a vida cotidiana das pessoas não é clara. A identificação e a divulgação dos efeitos de políticas governamentais na vida das pessoas pode ser crucial para o sucesso da participação. Tal sucesso depende também da capacidade do Estado de nutrir a participação nas ruas, no dia a dia. (Ibid., p. 16)

Outra característica importante que os processos do orçamento participativo demonstram em Porto Alegre e outras cidades, como Belo Horizonte, é o fortalecimento do movimento associativo. Pesquisas realizadas nas cidades em que a política do OP foi implantada mostram que aumentou o número, a representatividade e a influência das associações e dos movimentos sociais. Na verdade, o OP, longe de engessar ou enfraquecer os movimentos, tem sido responsável por uma verdadeira “explosão” de novos sujeitos sociais. São novos, plurais e diversos representantes da sociedade que aproveitam a “janela de oportunidades” oferecida pelo poder público para emergirem e se fazerem presentes na esfera pública. Essa é uma das maiores inovações promovida pela implantação da política do Orçamento Participativo. Paralela a isso, verifica-se a articulação do OP a outros mecanismos participativos, que visam à discussão de diretrizes globais de política pública, como é o caso do Cidade Constituinte, em Porto Alegre, e o OP Cidade, em Belo Horizonte (Avritzer, 2000a).

Sérgio Baierle descreve assim a experiência do “Cidade Constituinte” em Porto Alegre:

(...) embora o OP tenha adquirido centralidade como organizador da participação popular de base, há uma inter-relação entre sua dinâmica e toda uma teia de outros espaços abertos para a participação direta e indireta no âmbito do Poder Público Municipal. Para pensar o futuro da cidade, por exemplo, surgiu, a partir de 1993, o Cidade Constituinte, congresso com edições anuais, articulando os mais diferentes setores sociais com o propósito de construir coletivamente diretrizes para o planejamento. (2000, p. 157)

### Orçamento Participativo e deliberação pública

Outra dimensão presente no debate sobre o Orçamento Participativo e a teoria democrática está relacionada com a capacidade que têm esses mecanismos de participação democrática de constituírem instrumentos de gestão democrática do Estado que superam a falsa oposição estatismo *versus* neoliberalismo. Esse resgate do valor dos Orçamentos Participativos se dá por meio da aposta que eles realizam no revigoramento das organizações da sociedade civil, colocando dessa forma um debate muito sério a respeito da democracia futura em nossa sociedade.

Diante do colapso das formas autoritárias de gestão estatal, expressas nas sociedades do ex-bloco socialista, e do fracasso dos regimes neoliberais e seu modelo de gestão baseado no Estado mínimo e na regulação da vida econômica e social por meio do mercado, mecanismos de democracia deliberativa como o do Orçamento Participativo aparecem como uma alternativa possível de ser experimentada. Aparecem como possíveis caminhos alternativos de transformação do Estado e da sociedade.

Nesse sentido, os orçamentos participativos constituem experiências embrionárias de gestão do Estado e das políticas públicas e neles pode ser procurada uma fonte importante de inovação. Além disso, a transformação dos orçamentos públicos em arenas públicas de barganha e de negociação e a extensão da participação cidadã a esses fóruns constitui uma importante inovação na concepção de democracia. A realização de um balanço da literatura sobre democracia e, também, sobre as experiências de orçamento participativo e outros mecanismos de democracia deliberativa aponta para o caráter amplo das experiências, abrangendo diversos países e diversas modalidades de gestão pública. Uma vertente importante de autores identifica essas inovações com a adoção de formas deliberativas de democracia. Trata-se aqui de uma atualização da teoria democrática em que as teses da democracia deliberativa estão presentes na elaboração de diversos autores<sup>5</sup> e têm o grande mérito de terem restabelecido o debate sobre a importância da implantação de mecanismos de participação democrática na gestão estatal. Principalmente por sua preocupação em articular as noções de sociedade civil e de espaço público ao conceito de deliberação pública (Arato e Cohen, 1994).

Justamente, aqui é que se dá a grande novidade que as experiências deliberativas de orçamentos participativo propiciam: a conformação de processos de tomada de decisão públicos por cidadãos comuns e com ativa interação com os aparelhos estatais. No caso analisado, instâncias estatais afetas ao plano local ou municipal.

E mais: além da sua dimensão renovadora no plano da política, os orçamentos participativos representam uma grande inovação nos mecanismos de planejamento das políticas públicas. Tanto na concepção, na metodologia e na execução do orçamento par-

---

5 Entre outros autores, merecem ser citados: Nino (1997) e Avritzer (2000a, 1996).

ticipativo há a descoberta de novos mecanismos de planejamento das políticas públicas produzidos por meio da interlocução e do encontro dos saberes técnico e cotidiano, que os orçamentos participativos possibilitam.

Num texto destinado a analisar a experiência do OP de Porto Alegre, Boaventura de Souza Santos diz que

(...) conflito e mediação entre questões técnicas e políticas é uma das principais realizações do OP de Porto Alegre. Se é verdadeiro que critérios técnicos limitam o terreno da participação e da deliberação, é também verdadeiro que o processo do OP tem mudado radicalmente a cultura profissional do “staff” técnico do executivo. O “staff” técnico tem sido crescentemente submetido a um profundo processo de aprendizado relativo à comunicação e argumentação com populações pobres. (2002, p. 539).<sup>6</sup>

Trata-se do que Boaventura de Souza Santos chama de “reinvenção democrática e participativa” do Estado (s. d.) baseada em sua reforma democrática e na dos seus modelos de gestão, bem como na criação/instauração do terceiro setor da economia por meio da disseminação da organização cidadã para a participação na esfera pública, e a interferência dela na gestão pública dos serviços. Como diz Souza Santos, em muitos casos, um terceiro setor com essas características não existe,

(...) nem pode presumir-se que surja espontaneamente. Nestas situações, diz ele, será o próprio Estado a ter de tomar a iniciativa de promover a criação do terceiro setor por via de políticas de diferenciação positiva em relação ao setor privado capitalista. (Ibid.)

Essa dimensão de gestão pública e estatal que se desenha por meio do orçamento participativo precisa ser resgatada à hora de pensar modelos de gestão que superem os equívocos do pas-

---

6 Adiante, Souza Santos assinala que “suas recomendações técnicas devem ser demonstradas em linguagem acessível a pessoas que não dominam conhecimentos técnicos, sua racionalidade deve ser demonstrada de forma persuasiva antes do que de forma autoritária e impositiva; nenhuma alternativa, hipótese ou solução pode ser excluída sem mostrar sua inviabilidade. Onde mais cedo prevaleceu a cultura tecnoburocrática, gradativamente tem emergido uma cultura tecnodemocrática”.

sado e o fracasso dos modelos privatizantes, que se baseiam na regulação das necessidades humanas por meio do mercado. Os Orçamentos Participativos podem permitir a re colocação das questões administrativas e de gestão envolvidas na realização da alocação e no controle orçamentário, subordinadas ao seu caráter público e democrático,<sup>7</sup> configurando uma via alternativa de construção de eficácia na gestão. Na busca do melhor aproveitamento dos recursos e de sua utilização com critérios mais democráticos e públicos.

Um dos defensores dessa interpretação afirma que:

(...) é possível pensar em um processo público de institucionalização da democracia deliberativa. No entanto, a pergunta que fica é: qual seria a forma e quais seriam os locais da institucionalização da deliberação pública? A nosso ver, o local da democracia deliberativa deve ser os fóruns entre o Estado e sociedade que têm surgido em países tão diferentes quanto o Brasil, a Índia e os Estados Unidos. Esses fóruns seriam, no caso brasileiro, os conselhos e o orçamento participativo (Abers, 1998; Souza Santos, 1998; Avritzer, 2000); no caso da Índia, os Panchaiats (Isaac, 2000), e, no caso dos Estados Unidos, os arranjos deliberativos que articulam as políticas ambientais. (Sabel, 1999). (Avritzer, 2000)

A associação do Orçamento Participativo às referidas experiências de democracia deliberativa se relacionam com o objeto e a

---

7 Avritzer sustenta que as formas de democracia deliberativa como as do Orçamento Participativo significam a “cessão de um espaço decisório por parte do Estado”. Diz também que elas têm um “formato institucional no qual maiorias e minorias, ou interesses simplesmente distintos, podem argumentar sobre as suas posições, algo que a teoria democrática convencional julgava desnecessário”. Para ele, “os arranjos deliberativos são locais nos quais a informação relevante para uma deliberação de governo ou é tornada pública, como é o caso das carências no orçamento participativo (Avritzer, 2000), ou é socializada, caso dos arranjos ambientalistas nos Estados Unidos (Sabel, 1999)”. Isto porque, “os novos arranjos deliberativos se baseiam em duas mudanças em relação a essa concepção de informação. A primeira é que o Estado, assim como o mercado, possui informações incompletas para a tomada de decisões e que, portanto, é preciso que os atores sociais tragam informações para que a deliberação contemple plenamente os problemas políticos envolvidos. Em segundo lugar, tais informações têm que ser partilhadas e discutidas, isso é, os arranjos deliberativos presumem que as informações ou soluções mais adequadas não são *a priori* detidas por nenhum dos atores e necessitam ser construídas coletivamente”.

natureza dos processos que envolvem as esferas estatal e pública. Embora deliberando sobre parcelas que se limitam a fatias do orçamento estatal, as experiências de Orçamento Participativo representam a construção de um novo patamar de cidadania e de gestão. Configuram a emergência de uma nova saga de direitos.

### Participação cidadã e luta social

O sociólogo argentino Atílio Borón cunhou uma expressão para denominar a nova configuração de poder que domina a sociedade capitalista contemporânea. Parafraseando Thomas Hobbes e as tradições interpretativas da revolução burguesa moderna, ele chama os fatores de poder, outrora concentrados na figura do Estado, de “novos Leviatãs”. Essas novas personagens do poder político contemporâneo seriam a pluralidade das “grandes empresas que nas últimas décadas consolidaram seu predomínio nos mercados mundiais até limites inimagináveis até há poucas décadas atrás” (2001, p. 198). Trata-se de um processo de mudanças que redefiniu papéis e influências entre setores econômicos, classes sociais e frações de classe, dando lugar a um

(...) impressionante retrocesso social experimentado pelas sociedades capitalistas contemporâneas – maior polarização social, pobreza extrema, marginalização, desemprego de massas, etc. – como resultado de duas ordens de fatores. Em primeiro lugar, a ofensiva dos setores mais recalcitrantes da burguesia uma vez esgotado o ciclo expansivo e reformista do segundo pós-guerra, avanço que, certamente, foi possível mediante a derrota sofrida pela esquerda e pelo movimento operário nas variadas frentes de combate. (Id., *ibid.*, p. 198)

É desse processo que Borón e tantos outros cientistas sociais e analistas políticos cunharam a denominação neoliberalismo como sinônimo de exclusão, precarização, desregulamentação, desafiliação (para lembrar um processo importante que diz respeito à perda de direitos sociais anteriormente conquistados).

Neoliberalismo (Wainwright, 1998) que resume tanto uma concepção da política e da sociedade como uma orientação que é dada às políticas da grande empresa privada e também às polí-

ticas praticadas desde o Estado, podendo ser estatais ou simplesmente públicas. Pierre Bourdieu captou muito bem a essência dessa nova “linguagem do poder” que hoje está na base do discurso da mídia, de boa parte da camada intelectual, da “classe política” responsável pelo exercício da função de governo nos vários níveis de exercício do mando na sociedade. Para Bourdieu, “essa teoria originariamente dessocializada e des-historicizada tem hoje, mais do que nunca os meios de tornar-se verdadeira, empiricamente verificável” (Bourdieu, 1998).

Ao analisar as características mais importantes do discurso neoliberal, o referido autor afirma que

(...) o discurso neoliberal não é um discurso como os outros. À maneira do discurso psiquiátrico no asilo, segundo Erving Goffman, é um “discurso forte”, que só é tão forte e tão difícil de combater porque tem a favor de si todas as forças de um mundo de relações de força, que ele contribui para fazer tal como é, sobretudo orientando as escolhas econômicas daqueles que dominam as relações econômicas e acrescentando assim a sua força própria, propriamente simbólica, a essas relações de força. (Id., *ibid.*, pp. 198-199)

O “credo” neoliberal tem, pois, um papel político central a cumprir, que é a destruição metódica dos coletivos. Uma bela definição que a elite tucana e neoliberal e seus parceiros e “companheiros de viagem” pefelistas e pepebistas já empregaram fartamente nos últimos anos para anatematizar a defesa de direitos coletivos, como o dos petroleiros, em 1995, ou do funcionalismo federal, no mesmo período, ou ainda do Movimento dos Sem-Terra e seus valorosos combates pela reforma agrária.

Acerta em cheio Bourdieu ao caracterizar a origem da força e da coesão do argumento neoliberal. Não é bem o caso da “força das idéias”, essas até bastante singelas e pouco originais e sofisticadas, mas, na verdade, do vigor da “idéia da força” embutida no discurso neoliberal.

O programa neoliberal extrai sua força social da força político-econômica daqueles cujos interesses ele exprime. (...) O programa neoliberal tende assim a favorecer globalmente a ruptura entre a economia e as realidades sociais, e a construir desse mundo, na realidade, um sistema econômico ajustado à descrição teórica, isto é

uma espécie de máquina lógica, que se apresenta como uma cadeia de estrangimentos enredando os agentes econômicos. (1998, p. 138)

A idéia do neoliberalismo como um grande ataque que o capitalismo e suas classes e segmentos dominantes desferem contra as forças da classe trabalhadora e segmentos aliados ou próximos parece ter uma grande fecundidade. Principalmente ao debater os fundamentos econômicos, sociais e políticos que estão envolvidos na ocorrência dos processos generalizados de desregulação estatal, perda de direitos, precarização de relações sociais (principalmente as do trabalho) e exclusão social crescente. Essa caracterização tem o grande mérito de desvendar o caráter político e ideológico implícito ao discurso neoliberal, desmontando toda e qualquer pretensão de “neutralidade axiológica”, de automatismo ou de “naturalização”.

Mas a avaliação sobre o lugar e os reflexos desses processos de perda social provocados pela nova ordem na América Latina e no Brasil coloca em evidência as contradições das nossas formações históricas, o caráter incompleto, desigual e perverso dos processos de modernização capitalista que nos tocou viver. As marcas do processo histórico de conquista e de colonização já tornam sociedades como a brasileira, e outras, da mesma latitude, boas sínteses de arquipélagos de hiper-modernidade convivendo com estruturas sociais que perpetuam miséria e exclusão política centenárias, com a oligarquização da política e do Estado.

A tradição da sociologia latino-americana é, há muito tempo, brilhante e inventiva na sua capacidade para captar esses “contratempos” da formação histórica dos nossos países. Enrique Dussel e também Aníbal Quijano têm levantado interessantes reflexões sobre essa singular contemporaneidade da nova ordem neoliberal com o caldeamento de velhas e nem um pouco apagadas marcas de formação histórico cultural.<sup>8</sup>

Esse recrudescimento dos traços autoritários e senhoriais, que a hegemonia neoliberal estimula em sociedades periféricas como a brasileira, expressa-se como privatização do público ou falência do Estado e negação do valor da própria noção de espaço público

---

8 Ver Dussel (1992) e Sader (1998). Também Oliveira (1998).

como um elemento fundamental à formação da sociedade, provocando a destituição da fala dos segmentos despossuídos de fontes de poder na sociedade.

A compreensão da articulação entre os processos de exclusão e a anulação do espaço público permite entender a própria dissolução do espaço da política e sua transformação em arena dos apetites privados e a subordinação (talvez seja melhor, o aviltamento) da atividade política à gestão desses interesses particulares.

Essa promiscuidade como que atuou no sentido de borrar, subjetivamente, as barreiras e as fronteiras entre o público e o privado, ou mais radicalmente, atua no sentido de que tudo que é privado: as pessoas funcionam como persona, não apenas em razão de um trânsito que baralha os papéis, mas porque a racionalidade das decisões é fundamentalmente privada. A introdução de critérios micro na racionalidade estatal a transforma, subliminarmente, em uma racionalidade privada. (...) Assiste-se como que a uma regressão do universal abstrato que cria o Estado como “comunidade ilusória” para o mero chão dos interesses privados que, já agora não se universalizam, já não têm, aparentemente, a necessidade de liberarem-se de sua forma de interesses privados, tal o nível de dominação, ou sobretudo da experiência subjetiva vivida pela burguesia. (Oliveira, 1999, p. 69)

Mas, quando assistimos a esse aviltamento do espaço público e à desqualificação da própria ação política, o que se está destruindo é a própria noção de democracia enquanto regime de soberania popular que se materializa em instituições e mecanismos coletivos e públicos. A exclusão social provocada pelo neoliberalismo condena justamente os setores despossuídos de atributos de poder à voracidade dos interesses particularistas e da “guerra do homem contra o próprio homem” que recria o estado da natureza em plena sociedade do terceiro milênio.

Nas condições concretas do absentismo burguês, da falsa consciência da não necessidade do público, da importância do Estado e da política da estabilidade monetária, que sacrifica o social no altar de uma falsa moeda, a guerra civil implantou-se no meio das classes pobres. Estudos do IPEA, apresentados na última reunião da ABEP, já indicavam que assassinatos, suicídios, e acidentes de trânsito apareciam como 70% das “causa-mortis”, na faixa etária mas-

culina dos 15 a 24 anos, nas capitais brasileiras, justamente quando o jovem entra ao mercado de trabalho; um estranho mecanismo malthusiano!

(...) o apontar tudo que é público como inimigo de cada indivíduo em uma carga simbólica mortífera que amplificou extraordinariamente a tragédia que já ocorria. (Id., *ibid.*, p. 74)

Outro autor que contribui para compreender a dinâmica atual dos processos de exclusão social no capitalismo contemporâneo é o Boaventura de Souza Santos. Ao analisar a dinâmica de precarização que está presente no capitalismo de hoje, ele aponta o abandono, pela burguesia, dos compromissos implícitos na institucionalização das regras e mecanismos do contrato social entre homens e mulheres.

O contrato social [diz ele] é assim a expressão de uma tensão dialética entre regulação social e emancipação social que se reproduz pela polarização constante entre vontade individual e vontade geral, entre o interesse particular e o bem comum. (Id., 1999a, p. 83)

Sem cair numa errônea deificação do próprio processo de instauração da sociedade moderna com o surgimento do “estado de sociedade” ou da cidadania burguesa, é importante resgatar o papel fundamental que na história humana cumpriu a emergência da esfera pública e do espaço da sociedade para permitir o processo de luta e de construção de uma noção inclusiva dos direitos e da cidadania. Tudo isso foi, sem dúvida, fruto da luta social envolvendo antagonismos de classe e disputas de “hegemonia” para orientar o sentido e a direção de todo esse processo político que pontua a própria emergência do Estado moderno. Uma situação que se agrava ainda mais em sociedades como a brasileira, em que esse processo de constituição da esfera pública, da sociedade civil e do Estado moderno preservou de modo férreo privilégios senhoriais, estamentais e de cunho altamente autoritário e violento.

Mas o valor da colocação de Santos, que acompanha outros autores aqui citados, é o de permitir entender a brutal ruptura na sociabilidade humana – ainda mais violenta e aberta em sociedades como a nossa – que o neoliberalismo propiciou. Nos dias de hoje, vive-se a degradação dos atributos da cidadania e do direito

em virtude de um certo retorno ao “estado de natureza” que caracteriza a perda, a precarização e a vulnerabilidade social no capitalismo de hoje.

Boaventura chega a chamar esse novo tempo da hegemonia neoliberal de fascismo societal, para dar conta da dimensão de esvaziamento e de descentramento das conquistas da cidadania e do direito democrático na sociedade capitalista que já inicia o terceiro milênio. De outro lado, Francisco de Oliveira encontra, em argumentos semelhantes aos apontados pelo referido autor, a justificativa para caracterizar o neoliberalismo de hoje de “sociedade totalitária”, “verdadeira Auschwitz sem chaminés” que opera a destruição da política, a negação da fala e o próprio “ocultamento” dos excluídos enquanto sujeitos sociais e políticos.

**Saídas: democracia redistributiva,  
participação e deliberação pública**

Na perspectiva do enfrentamento dessa difícil situação, está em causa a recomposição de um novo patamar para o exercício dos direitos e da cidadania. Para alguns, como Boaventura de Souza Santos, trata-se de refundar as condições para uma nova contratualidade social fundamentada no resgate do valor do espaço público, da reorientação democrática, participativa e solidária do Estado e no revigoramento do espaço da sociedade civil.<sup>9</sup>

Nesse aspecto – e isso tem uma relação direta com a política do orçamento participativo – há uma forte identificação entre as possibilidades inovadoras da recomposição do papel da intervenção estatal com a promoção do resgate da ação política e da esfera pública. Na trilha desse resgate dos valores e da institucionalidade democrática, ganha relevo o revigoramento da dimensão redistributiva da sociedade democrática para a instauração de mecanismos de equidade capazes de restabelecer o direito e a cida-

---

9 “É necessário desenhar um novo, mais amplo e mais arrojado arco de solidariedade adequado às novas condições de exclusão social e às formas de opressão existentes nas relações de produção. (...) Em suma, a ação reivindicativa não pode deixar de fora nada do que afete a vida dos trabalhadores e cidadãos em geral” (Souza Santos, 1999, p. 118).

dania para todos. O orçamento participativo é visto como um desses mecanismos inovadores que a experiência contemporânea aponta para realizar essa tarefa.

É sintomático que o florescimento da política do Orçamento Participativo tenha ocorrido à sombra da vaga neoliberal que se abate sobre a sociedade no último quarto de século. No Brasil, coincide com a chegada da esquerda a importantes posições de governo nas instâncias municipais de poder. Para as tradições da esquerda, a relevância desse processo se revela na convergência do compromisso histórico da luta por democracia participativa ou por participação popular, com o aprofundamento dos mecanismos de democratização do Estado e da sociedade. Mas trata-se de um processo mais abrangente que, se tem no OP um ponto alto, multiplica-se em outras experiências em nosso país e no mundo.

O OP tem se consolidado como uma peça fundamental para a renovação do projeto democrático em nossas sociedades. Sua aplicação articula os objetivos do combate à exclusão social com os do combate à fragmentação social e à dessocialização econômica. A aposta na institucionalização de uma nova contratualidade social, capaz de revigorar a vivência democrática, está diretamente vinculada à adoção de mecanismos de democracia participativa que permitam o florescimento de novas personagens na política e na sociedade, dando lugar a uma renovação na prática democrática por meio de uma mais ampla participação dos cidadãos comuns.

A despeito do caráter limitado de muitas das experiências de OP, já que a maioria delas se aplica ao âmbito municipal, com a exceção destacada do governo petista do estado do Rio Grande do Sul, onde ocorre pelo quarto ano consecutivo, a interrogação e o desafio que se colocam para os defensores da idéia do Orçamento Participativo é quanto a seu alargamento e replicabilidade. Alargamento que envolve a disseminação da experiência para outros entes da nossa federação e da própria União. Além disso, o desafio que está colocado diz respeito à superação de uma discussão restrita aos investimentos. Atualmente, a política do Orçamento Participativo inova na adoção de mecanismos deliberativos e de controle e fiscalização sobre o gasto público. Envolve, de forma muito limitada, o debate sobre a receita, sobre os mecanismos e as fontes de arrecadação do Estado.

É verdade que a restrição da maioria das experiências ao terreno municipal condiciona fortemente essa prática e impõe freios

ao alcance da renovação propiciada pelas experiências de democracia participativa como as do OP, mas, sem dúvida, a capacidade de inovação que a própria existência desses mecanismos aponta, é para discussão daquilo que Boaventura de Souza Santos denomina “fiscalidade participativa”, que envolve a aplicação de critérios e processos participativos na discussão sobre a geração de receita pública. Tal a “nova fronteira” que se coloca para as experiências de OP, que podem encontrar a grande alavanca para sua generalização por meio a sua multiplicação para governos do estado e o próprio governo federal.

As transformações que ocorrem no terreno das tecnologias de comunicações e informação e da própria informática reduzem drasticamente as dificuldades antes existentes para o exercício social da democracia. As possibilidades da articulação da democracia eletrônica com a democracia participativa dependem de vários fatores. O primeiro deles, e talvez o mais importante, é a adoção, por governos democráticos e comprometidos com a participação cidadã, de um arrojado plano de “inclusão digital” para tornar acessível ao grande público (que hoje não tem acesso) a tecnologia da Internet. Isso pode ser realizado por meio da implantação de telecentros como “postos avançados” de uma larga malha aberta à participação e a disseminação de iniciativas de multiplicação do acesso em escolas, mercados, hospitais, postos de saúde, enfim, em locais e espaços públicos variados.

Outro fator importante para que possa haver uma articulação feliz entre democracia participativa e democracia eletrônica depende da ocorrência de uma profunda reforma do Estado para se tornar muito mais “poroso” às demandas da sociedade, criando condições efetivas para o controle social e a deliberação pública. Essa reforma do Estado, dos seus procedimentos e das suas finalidades está muito condicionada à adoção de mecanismos como os do OP, que colocam em pauta o controle social sobre o aparelho estatal. Isso supõe discutir a reorientação estratégica da função estatal, rompendo com a atual tônica de subordinação do Estado à lógica e ao interesse dos mercados e dos grupos econômicos e sociais que o hegemonizam.

Nos debates do Encontro Nacional do Partido dos Trabalhadores que, em dezembro de 2001, debateu o programa de governo para a presidência da República, surgiram propostas com relação a esse problema da democracia, da participação popular, do con-

trole público e dos mercados. A esse respeito, por influência das experiências do OP, foi muito reforçada a idéia de que a eventualidade de um governo de esquerda no Brasil deveria ter como missão o fortalecimento dos controles sobre os mercados (sem pretender eliminá-los a curto ou médio prazo, naturalmente) e de que tais controles deveriam ser implementados por organismos públicos, que só podem ser organismos do Estado submetidos a controle popular.

Isso porque não faz sentido, de um ponto de vista democrático, reduzir o Estado para reforçar os mercados capitalistas: isso significaria perder em capacidade de decisão do povo e, portanto, regredir do ponto de vista da democracia. Mas tampouco faz sentido, de um ponto de vista democrático, fortalecer o Estado sem que ao mesmo tempo se fortaleçam os mecanismos de controle da sociedade sobre o próprio Estado. Por meio do controle social das atividades do Estado e da ampliação das suas atividades e da abrangência das suas ações, os cidadãos ganharão mais poder de decisão sobre as próprias condições de vida.

### Orçamento Participativo em São Paulo

A definição do Orçamento Participativo como uma das principais propostas de reorganização da ação de um futuro governo de esquerda na cidade de São Paulo ocorreu durante a campanha eleitoral de 2000. A campanha daquele ano foi polarizada pelos debates em torno da “herança” das duas gestões conservadoras lideradas por Paulo Maluf (1993-1996) e seu sucessor, Celso Pitta (1997-2000). Duas gestões que promoveram a conhecida “máfia da propina”, o “escândalo dos precatórios”, o desmonte do SUS pelo PAS (Plano de Assistência a Saúde) e, enfim, um gigantesco endividamento da cidade que comprometeu as futuras administrações do município ao cumprimento de um contrato de ajuste das contas municipais com o Tesouro Federal por 30 anos.

Para a definição da proposta de orçamento participativo, o Partido dos Trabalhadores buscou se apoiar nas experiências que já vinham sendo realizadas há mais tempo, em Porto Alegre e no estado do Rio Grande do Sul. Na plataforma da campanha de 2000, o OP aparece como

(...) eixo estruturador de uma política de participação na gestão que envolve a ativação de espaços públicos não estatais para definir investimentos públicos e monitorar a aplicação do Orçamento Municipal.

A população poderá efetivar diretamente suas indicações de obras e serviços por meio de assembleias públicas de base distrital e subdistrital e de uma delegação representativa escolhida nesse processo. As delegações escolhidas nas assembleias distritais e temáticas indicarão o Conselho do Orçamento Participativo da Cidade que, em conjunto com a administração municipal, preparará a matriz orçamentária e encaminhará a proposta de orçamento para a Câmara Municipal. (Coligação Muda São Paulo, 2000, p. 4)

Nas formulações do programa de governo do PT na campanha de 2000, o Orçamento Participativo era definido como

(...) um processo de democracia direta, voluntária e universal em que a população pode discutir e decidir sobre o orçamento público e o investimento em políticas públicas. O Orçamento Participativo combina democracia direta com democracia representativa. (Id., 2000a)

### O primeiro ano e suas lições

A vitória eleitoral da coligação liderada pelo Partido dos Trabalhadores levou a cidade de São Paulo a ingressar para o seleto grupo de prefeituras que aplicam o Orçamento Participativo. Com cidades como Porto Alegre e Belo Horizonte, estados da federação como o Rio Grande do Sul e outras cidades da Grande São Paulo e do interior do estado, como Santo André, Guarulhos, Diadema, Ribeirão Pires, Mauá, Campinas, Araraquara e outras tantas, a nova administração municipal de São Paulo realizou o compromisso assumido durante a campanha, de implantar o projeto da participação cidadã na gestão das políticas públicas.

A partir de janeiro de 2001, o novo governo municipal começou a elaborar a proposta e o modelo de OP a ser implantado. Ele se baseou, em primeiro lugar, nas propostas da campanha de 2000 da então candidata Marta Suplicy e nas resoluções do Partido dos Trabalhadores sobre o assunto. O processo iniciou-se com a realização de quinze plenárias regionais em toda a cidade, para

discutir o projeto de lei de diretrizes orçamentárias. Nessas reuniões, foram apontadas as áreas de saúde e de educação como as maiores prioridades existentes na cidade.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que foi aprovada pela Câmara Municipal, dispôs, nos seus artigos 4 e 5, que o orçamento de 2002 fosse feito com participação popular nas áreas de saúde e educação. A lei dispôs também que, para isso, fosse criado um Conselho do Orçamento Participativo composto por representantes eleitos em plenárias regionais de delegados a serem realizadas nas 28 regiões administrativas da cidade. A LDO diz também que esses delegados seriam eleitos pelos moradores da cidade em 96 assembléias públicas distritais. Ficou para a Prefeitura a definição do regulamento e a organização desse processo.

É importante lembrar que, do ponto de vista da legalidade e da juridicidade, o processo de Orçamento Participativo obedece ao mandato da Constituição Federal e da Lei Orgânica do Município, que definem a competência do poder executivo municipal para a elaboração do orçamento municipal. Além disso, o Estatuto das Cidades, de recente promulgação, prevê, entre os mecanismos de política urbana, a implantação do Orçamento Participativo. No caso de São Paulo, a LDO determinou que a Prefeitura elaborasse o regimento do processo do OP. Ele foi finalizado e publicado em maio, antes do início das reuniões iniciais do OP, que foram realizadas no início de junho.

O regimento decretado pela Prefeitura estabelece com clareza os princípios de *universalidade* (ao estabelecer o direito de todo e qualquer cidadão ou cidadã de participar do processo, ser eleito delegado e, posteriormente, conselheiro), *auto-regulamentação* (é atribuído ao Conselho do Orçamento Participativo a competência da definição do seu próprio regimento), *deliberação* (ao definir que é o Conselho do Orçamento Participativo, com base nas propostas aprovadas nas reuniões distritais, que define o Plano de Obras e Serviços que resume o plano de investimentos da Prefeitura) e *publicidade* (ao definir o caráter aberto, público e amplamente divulgado das suas reuniões prévias e das próprias reuniões do Conselho do Orçamento Participativo).

Para efetivar essas diretrizes, o regimento prevê vários mecanismos democráticos de funcionamento, entre os quais os mais importantes são: 1. o *Fórum Regional de Delegados*, que elege a dupla de conselheiros titulares e suplentes e que acompanha, mensal

ou quinzenalmente, as atividades do Conselho do Orçamento, o monitoramento e a avaliação do andamento das obras e dos serviços afetos a sua jurisdição territorial; 2. a *revogabilidade* do mandato do Conselheiro, por deliberação do Fórum Regional de Delegados, tomada por maioria qualificada e em sessão pública de ampla convocação; 3. a *proibição* aos membros da administração que ocupam cargos de confiança, aos parlamentares de qualquer esfera, aos assessores parlamentares em nível municipal e aos participantes de outros conselhos municipais, de participar do Conselho do Orçamento Participativo enquanto conselheiros.

O Regimento previu, para 2001, a realização de duas rodadas de assembleias distritais, a primeira “preparatória”, em cada distrito da cidade, com o objetivo de informar e esclarecer os moradores da cidade sobre a proposta e a metodologia do OP. Uma segunda rodada de assembleias iniciou-se no final de junho, esta de caráter “deliberativo” e cobriu os 96 distritos em que a cidade está dividida. Depois disso, no final de julho e na primeira quinzena de agosto, ocorreram as plenárias regionais de delegados nas 28 regiões administrativas. Ali foram eleitos os conselheiros, na proporção de dois titulares e dois suplentes para cada região administrativa da cidade.

Em 16 de agosto, no salão azul da Prefeitura e com cobertura ampla dos meios de comunicação escrita, radiofônica e televisiva, houve a cerimônia de instalação do Conselho do Orçamento Participativo (Conop). O Conop é formado por 56 conselheiros titulares com direito a voz e voto, representando as 28 regiões administrativas em que está dividida a cidade. Dele participam também 8 conselheiros indicados pela administração, que têm direito a voz, mas não a voto.

Toda essa complexa e rica engenharia institucional e social tem respaldo na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Município, que atribui ao poder Executivo a competência de elaborar o projeto de lei orçamentária para depois ser apreciado e deliberado pela Câmara de Vereadores da cidade. Além disso, nesse ano a própria LDO, como foi assinalado acima, determinou a realização do Orçamento Participativo para as áreas de saúde e educação já em 2002 e estabeleceu critérios para a criação e funcionamento do Conselho do Orçamento Participativo da Cidade. Tais critérios e determinações legais foram cumpridos para permitir o pleno funcionamento do Orçamento Participativo.

Desde o começo, a Prefeitura defendeu que o Orçamento Participativo se constituísse em um espaço público não estatal. Isto é, o OP não é um braço da Prefeitura, mas um espaço de confluência do Estado e da sociedade civil e seus representantes. A resposta dada no primeiro ano pela população foi bastante significativa: participaram nesse primeiro ano cerca de trinta mil pessoas nas mais de 200 reuniões públicas realizadas em todos os lugares da cidade.

Uma pesquisa realizada com os participantes desse primeiro ano do OP revelou que 48% deles declararam pertencer a organizações, entidades e partidos políticos. Trata-se de um dado importante, que mostra a natureza cidadã do processo do Orçamento Participativo. Sobre o perfil social, cultural e econômico dos participantes, a referida pesquisa revelou também que foram mulheres de idade entre 30 e 45 anos, de cor não branca<sup>10</sup> e de renda mensal entre 2 e 5 salários mínimos as que apresentaram uma participação acima da média da população paulistana nas reuniões do OP em 2001. É importante mencionar também a participação do segmento das pessoas com formação superior e rendimento mensal até 5 salários mínimos, que compôs parcela importante dos participantes do OP. A presença desse segmento explica o fenômeno da “nova pobreza” na cidade, surgida na esteira do ajuste econômico neoliberal e suas conseqüências de desregulamentação, precarização e fragmentação social.

Também são dignas de menção duas questões que dizem respeito à dinâmica mais diretamente política do Orçamento Participativo e sua recepção pelos participantes: em primeiro lugar, a elevada participação de pessoas sem pertencimento a partido político, exceto o PT e as organizações eclesiais (todas, incluindo as da igreja católica), que representaram 13% e 10%, respectivamente; em segundo lugar, a forte valorização da participação por atributos de inovação, originalidade e possibilidade real de interferência que os participantes reconheceram nesse primeiro ano do processo do OP.

Fazendo um balanço desse primeiro ano, quase quinhentos milhões de reais já foram decididos por meio das reuniões do Or-

---

10 “Cor não branca” para definir a origem étnica dos participantes: branca, índia, negra, miscigenada, amarela, etc. Definição que foi conseguida através da classificação oferecida pelos entrevistados sobre a própria origem étnica.

çamento Participativo. Essa quantia representa cerca de 5% de todo o orçamento do município e quase 70% dos recursos disponíveis para investimento na cidade. O Conselho do Orçamento Participativo da Cidade, que foi empossado pela prefeita em solenidade ocorrida no Anhembi, no dia 26 de agosto, montou a proposta de orçamento para as áreas de saúde e educação em oito reuniões, que foram precedidas de outros tantos encontros regionais com os delegados afetos a cada uma das 28 regiões em que a cidade é dividida.

### O segundo ano

Para o segundo ano, o de 2002, a proposta do OP foi reformulada, de modo a incorporar mais integralmente a ação de governo e a interferência da população nas questões orçamentárias. Para isso, o Conselho do Orçamento Participativo, como era previsto na proposta da campanha eleitoral de 2000 e nos debates e deliberações da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2002, aprovou um novo regimento para o OP de 2002. As inovações propostas foram integralmente acolhidas pelo governo municipal e, por esse motivo, o projeto de lei da LDO já incorporou os pontos principais da nova regulamentação.

De acordo com o regimento do OP de 2002, o processo de assembleias foi organizado em dois ciclos: temático e territorial. O OP temático representa uma inovação, que coloca em pauta a priorização das políticas municipais em torno de 5 grandes temas: 1. cidadania, inclusão social e combate à pobreza; 2. transporte e circulação; 3. habitação e desenvolvimento urbano; 4. saneamento ambiental e recursos hídricos; 5. desenvolvimento econômico e geração de renda. Quinze mil pessoas participaram das 90 reuniões que foram organizadas na cidade para discutir os temas, priorizar as políticas setoriais e eleger os delegados temáticos do OP de 2002.

O processo territorial do OP foi organizado, como no ano de 2001, tendo como pauta a deliberação da população sobre os temas de saúde e educação e foi acrescentada a escolha de uma terceira área por decisão da população participante das reuniões preparatórias. Essas reuniões preparatórias do ciclo territorial foram organizadas nas áreas censitárias da cidade. Ao todo foram mais de 230 reuniões preparatórias, em que a população participante

pôde deliberar sobre a terceira área a ser escolhida pela população. Os temas de habitação, melhoria de bairros (que são obras de infra-estrutura urbana de âmbito local) e programas sociais e assistência concentraram a preferência da população, que participou da fase preparatória do ciclo territorial. Dezesesseis mil pessoas votaram a escolha da terceira área.

A fase deliberativa do ciclo territorial ocorreu em 96 assembleias distritais, que cobriram os 96 distritos administrativos em que a cidade é dividida. Elas deliberaram sobre as obras e os serviços em educação, saúde e na terceira área escolhida pela população da região na fase preparatória.

O novo Conselho do Orçamento Participativo, que tem a missão de conduzir o OP até a formulação de uma nova proposta orçamentária para 2003, bem como cuidar da execução do orçamento de 2001 e 2002, tomou posse em ato público realizado em 15 de agosto de 2002. Dele fazem parte os conselheiros que representam as 31 subprefeituras da cidade, os conselhos municipais de assistência social, da criança e do adolescente, de saúde e de habitação. Uma inovação importante introduzida em 2002 foi a participação plena dos segmentos vulneráveis da sociedade. Assim, têm assento no Conselho do OP as representações das mulheres, negros, jovens, portadores de deficiência, idosos, GLBT, população indígena e criança e adolescente.

O processo do OP 2002 significou um expressivo aumento de 61% de participação nas reuniões temáticas e territoriais, tanto da fase preparatória quanto da deliberativa. Enquanto, em 2001, 33.000 pessoas participaram e votaram nas assembleias do OP, em 2002 esse número de participantes cresceu para 55.000 pessoas.

Os desafios que se colocam para a consolidação do OP advêm da necessidade de articulação de uma pauta de inovações institucionais que integra descentralização e gestão do território e da cidade. O OP tem uma tarefa imensa de articulação da política participativa com a descentralização e a implantação do novo Plano Diretor.

Ao mesmo tempo, há o desafio da execução orçamentária. Ela testa profundamente a capacidade real que o governo tem de tornar realidade a diretriz política da gestão participativa. As indicações para 2002 são, nesse particular, boas para o início da gestão, prevendo-se a execução de um índice expressivo, da ordem de 70 a 80% para o OP de 2001.

## Referências

- ABERS, R. (1998). *Inventando a democracia: distribuição de recursos públicos através da participação popular em Porto Alegre, RS (1998)*. Porto Alegre, Cidade.
- \_\_\_\_\_. (2000). Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil. Porto Alegre. *Cadernos Cidade*, v. 5, n. 7, maio.
- ARATO, A. e COHEN, J. (1994). "Sociedade civil e teoria política". In: AVRITZER, L. (coord.). *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte, Del Rey.
- AVRITZER, L. (1996). *A moralidade da democracia*. São Paulo, Perspectiva/UFMG.
- \_\_\_\_\_. (2000a). *Sociedade civil, espaço público e poder local: uma análise do Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre. Relatório final*. Unicamp. Projeto "Civil society and governance".
- \_\_\_\_\_. (2000b). Teoria democrática e deliberação pública. Cedec. *Revista Lua Nova*, n. 50.
- BAIERLE, S. (2000). "A explosão da experiência: emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre". In: ALVAREZ, S.; DAGNINO, E. e ESCOBAR, A. (orgs). *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos. Novas leituras*. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- BENEVIDES, M. V. (1991). *Cidadania ativa*. São Paulo, Ática
- BORÓN, A. (2001). "Quinze anos depois: democracia e injustiça na história recente da América Latina". In: BORÓN, A. *A coruja de Minerva. Mercado contra democracia no capitalismo contemporâneo*. São Paulo, Vozes/Clacso/LPP.
- BOURDIEU, P. (2000, 1998). *Contrafogos. Táticas para enfrentar a invasão neoliberal*. Rio de Janeiro, Zahar.
- BRUGUÉ, Q. e GOMÀ, R. (1998). "Gobierno local: de la nacionalización al localismo y de la gerencialización a la repolitización". In: BRUGUÉ, Q. e GOMÀ, R. (coords.). *Gobiernos locales y políticas públicas, Bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona, Ariel.

- CARVALHO, M. do C. e TEIXEIRA, A. C. (2000) (orgs.). *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo, Pólis.
- COLIGAÇÃO MUDA SÃO PAULO (2000). *Para Mudar São Paulo, inovar na forma de governar com democracia, participação, transparência e controle social*. São Paulo.
- \_\_\_\_\_. (2000a). *São Paulo vai dar a volta por cima*. São Paulo. Programa de governo.
- COMPARATO, F. K. (1989). *Para viver a democracia*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- DUSSEL, E. (1992). *O encobrimento do outro*. São Paulo, Brasiliense.
- DUTRA, O. e BENEVIDES, M. V. (2001). *Orçamento Participativo e socialismo*. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo.
- FEDOZZI, L. (1997). *Orçamento Participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre, Tomo Editorial/Ippur/Fase.
- FONT, J. (2001). “Introducción”. In: FONT, J. (coord.). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona, Ariel.
- GENRO, T. e SOUZA, U. de (1997). *Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre*. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo.
- GOMÀ, R. e FONT, J. (2001). “La democracia local: un mapa de experiencias participativas”. In: FONT, J. (coord.). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona, Ariel.
- GOMÀ, R. e REBOLLO, O. (2001). “Democracia local y ciudadanía ativa: reflexiones en torno a los presupuestos participativos”. In: FONT, J. (coord.) *Ciudadanos y decisiones publicas*. Barcelona, Ariel.
- NINO, C. S. (1997). *La constitución de la democracia deliberativa*. Barcelona, Gedisa.
- OLIVEIRA, F. (s.d). *Atas da Revolução. O Orçamento Participativo de São Paulo* (mimeo).
- \_\_\_\_\_. (1998). “Vanguarda do atraso e atraso da vanguarda”. In: OLIVEIRA, F. *Os direitos do antivalor*. São Paulo, Vozes.
- \_\_\_\_\_. (1999). “Privatização do público, destituição da fala e anulação da política. O totalitarismo neoliberal”. In: OLIVEIRA, F. *Os sentidos da democracia. Políticas do dissenso e hegemonia global*. São Paulo, Vozes.

- SADER, E. (1998). *Democracia sin exclusiones ni excluídos*. Caracas, Nueva Sociedad.
- SOUZA SANTOS, B. de (s.d.). *A reinvenção solidária e participativa do Estado*. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO.
- \_\_\_\_\_ (1998). Participatory budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy. *Politics and Society*. Stoneham.
- \_\_\_\_\_ (1999a). “Reinventar a democracia. Entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo”. In: OLIVEIRA, F. e PAOLI, M. C. (orgs.). *Os sentidos da democracia. Políticas do dissenso e hegemonia global*. São Paulo, Vozes.
- \_\_\_\_\_ (2002). “Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva”. In: SOUZA SANTOS, B. (org.). *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- SUBIRATS, J. (2001). “Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas”. In: FONT, J. (coord.). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona, Ariel.
- TEIXEIRA, E. (2001). *O local e o global. Limites e desafios da participação cidadã*. São Paulo, Cortez/Equip/UFBA.
- VILLASANTE, T. R (s.d.). *Desde las experiencias españolas hacia un tercer sistema democrático* (mimeo).
- WAINWRIGHT, H. (1998). *Uma resposta ao neoliberalismo. Argumentos para uma nova esquerda*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.

Recebido em 23/5/2002  
Aprovado em 14/8/2003