

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: INOVAÇÃO INSTITUCIONAL?

João Batista Domingues Filho

Prof. MSc. do Depto. Ciência Política-FAFICH/UFMG

Prof. do Depto. Ciências Sociais-FAFCS/UFU

E-mail: sadora@uol.com.br

RESUMO

Argumento que os potenciais fins democráticos do Orçamento Participativo (OP) não se viabilizam em termos de inovação institucional das instituições políticas democráticas, em contexto de alto padrão de desigualdade constitutivo da realidade brasileira. A partir da bibliografia relevante a favor e contra sobre as possíveis virtuosidades do OP elaboro minha argumentação. Desta forma, concluo que a relação virtuosa entre OP e maior eficiência do Estado na realização do “poder em público” - o poder estatal realizando o bem comum - não é possível com a manutenção da desigualdade em alto nível, experimentada cotidianamente pelos cidadãos no ambiente da sociedade civil brasileira.

Palavras chaves: Instituições políticas democráticas, Orçamento participativo, Sociedade civil brasileira.

PARTICIPATIVE BUDGET'S: INNOVATION INSTITUTIONAL?

ABSTRACT

I argue that Participative Budget's (PB) potentials democratic ends they are not made possible in terms of institutional innovation of the democratic political institutions, in context of high constituent inequality pattern of the Brazilian reality. I elaborate my argument in relevant bibliography in favor and against on the possible virtuosities of PB. This way, I end that the virtuous relationship between OP and larger efficiency of the State in the accomplishment of the "power in public" - the state power accomplishing the very common - it is not possible with the maintenance of the inequality in high level, tried daily by the citizens in the atmosphere of the Brazilian civil society.

Keywords: Democratic political institutions, Participative budget's, Brazilian civil society.

INTRODUÇÃO

A maximização da eficiência do Estado, isto é, torná-lo crescentemente um “poder em público”, continua desafiando a prática política e as teorias normativas, especulativas sobre o

desenvolvimento do Estado. Desde sempre, a institucionalização desse padrão de “poder público” tornou-se uma agenda política, permanente e fundamental, para a consolidação da democracia. Deste modo, “idear instituições” torna-se um desafio posto pela democracia. A idéia de

democracia, parecer ter surgido, segundo Aristóteles:

“pelo fato de que os homens pensarem que, se eles eram iguais sob alguns aspectos, eram absolutamente iguais, pois supunham que, sendo todos igualmente livres, eles eram absolutamente iguais (...); então os democratas, por se julgarem iguais, pretendem participar igualmente de tudo” (Aristóteles, 1988:161).

Por sua vez, POPPER (1974:131) visualiza a possibilidade de “idear um ‘arcabouço legal’, [isto é], construir instituições sociais, asseguradas pelo poder do Estado, para a proteção dos economicamente fracos contra os economicamente fortes”. A democracia política é o meio para assegurar que as instituições políticas permitam, aos cidadãos, “participar igualmente de tudo”, protegido pelo Estado dos “economicamente fortes”, obviamente. Przeworski (1999:69) pondera sobre a necessidade de “idear instituições”, constatando que “todas as democracias que surgiram a partir do final do século XVIII, incluídas as mais novas, apenas combinaram de modos diferentes porções – às vezes quase pitadas – de instituições já existentes”. Desta maneira, parece um terreno fértil a criação de novas instituições democráticas. Ou melhor, “há, portanto, muito espaço para a criatividade institucional”. É deste ponto que se impõe a discussão sobre Orçamento Participativo. É interessante refletir um pouco sobre esse

experimento institucional, “assegurado pelo poder do Estado”. Desta reflexão, podem se tirar alguns argumentos sobre “reforma do Estado” e “maximização da eficiência do Estado”.

Orçamento Participativo é um mecanismo vertical de controle dos cidadãos sobre o Governo. Se auto-define como experiência de democracia direta, como um ideal de uma democracia deliberativa (discussão racional entre cidadãos livres e iguais entre si). Ao mesmo tempo, na realidade brasileira, tem origem no interior do poder executivo, não entre tais cidadãos livres e iguais entre si. É o próprio Estado induzindo controles sobre si, utilizando a ação organizada (realizado pelo próprio Estado) dos cidadãos. Pressupõe-se que com esse tipo de participação popular aconteça, também, o aumento da eficiência do Estado, no atendimento das demandas sociais. Deste modo, há uma expansão do Estado sobre a sociedade, da mesma forma que a sociedade aumenta sua participação no processo decisório público. Esse duplo movimento é visto por muitos admiradores do Orçamento Participativo como exemplo de inovação institucional, em resposta aos desafios postos pela democracia, sobretudo a literatura sobre accountability. O ideal que torna o orçamento participativo uma peça institucional importante para o desenvolvimento da democracia diz

respeito à possibilidade dessa instituição política combinar participação direta com o modelo clássico de democracia (eleição, sufrágio universal, alternância no poder, liberdade de divergir, igualdade de voto dos cidadãos). O orçamento participativo é considerado, pelos seus entusiastas (inspirados por Jürgen Habermas), como um fórum complementar de participação. Este espaço público de participação direta pode fortalecer a democracia, pois eleva os cidadãos a um grau mais elevado de exercício dos direitos contidos na dimensão de sua cidadania. O que é esperado, como frutos democráticos, do Orçamento Participativo, realmente, é relevante para o desenvolvimento da democracia, em termos de maior eficiência do Estado na realização de suas funções públicas.

SOMARRIBA & DULCI (1997:423) avaliam que, normativamente, pode se tomar o Orçamento Participativo como um “instrumento inovador de reestruturação da vida política”. Ou melhor, concluem que “o Orçamento Participativo oferece assim uma saída possível para o dilema democracia versus eficácia da ação estatal”. Contudo, fazem a constatação de que os estudos sobre as experiências, recentes, de Orçamento Participativo no Brasil (71 municípios e 4 estados) não

oferecem “base empírica suficientemente para apoiar suas conclusões”. Ou seja, não há “base empírica” de que a desejada “reestruturação da vida política” brasileira venha ocorrendo. Deste modo, Orçamento Participativo, na realidade, continua sendo, ainda, nada mais, do que uma “saída possível” para os problemas inerentes ao nosso processo de democratização. Nesta direção argumentativa PRZEWORSKI (1998:04) introduz mais uma variável importante para a reflexão sobre a relação entre “maximização da eficiência do Estado” e os “desafios postos pela democracia” brasileira, por exemplo. Esse cientista político apresenta o seguinte arrazoado:

“talvez numa sociedade com alto padrão de desigualdade, nenhuma instituição estatal possa fazer respeitar suas leis de forma universal, mesmo na presença de mecanismos institucionais verticais e/ou horizontais bem desenhados e estruturados. Assim, a reforma das instituições estatais, mesmo se amplamente concebida, como no caso brasileiro, não somente em termos administrativos, como também em termos políticos, pode não ser suficiente para superar as desigualdades políticas na presença de grande desigualdades econômicas e sociais” (Przeworski, 1998:04).

A maximização da eficiência do Estado tem como desafio democrático a eliminação desse “alto padrão de

desigualdade”. Em termos analíticos, “eficiência do Estado” torna-se variável dependente da supressão desse “padrão de desigualdades econômicas e sociais”. Sendo isso verdadeiro, vale repetir a hipótese: “a reforma das instituições estatais (...), pode não ser suficiente para superar as desigualdades políticas”. Logo, Orçamento Participativo, em contextos de alta desigualdade em todas as dimensões, não realiza os seus potenciais fins democráticos. De qualquer maneira, na ausência do Orçamento Participativo, não existe outra experiência institucional, em andamento, com esse envergadura de pretensão reformista, em termos da “reestruturação da vida política” brasileira. Todavia, o círculo vicioso brasileiro permanece: o padrão de desigualdades econômicas e sociais impede o desenvolvimento de instituições políticas democráticas, necessárias à supressão dessas mesmas desigualdades. Assim, a consolidação da democracia brasileira, comparativamente aos países desenvolvidos (Europa e EUA), permanece uma “utopia possível”, para ser otimista, em termos normativos.

PRZEWORSKI (1988:22), por fim, apresenta o círculo vicioso resultante do anterior: “os pobres são politicamente inefectivos por que eles não desfrutam de condições para o exercício efetivo dos seus direitos políticos; porque eles são politicamente inefectivos, eles permanecem pobres. O resultado é um Estado pobre e uma sociedade injusta”. Esse tipo de diagnóstico teórico-empírico, na verdade, possibilita uma compreensão dos limites do funcionamento, de fato, do Orçamento participativo. Caso sejam verdadeiros, vale, ainda, apresentar um estudo sobre essa instituição política, como um bom exemplo dos equívocos, quando se procura entender os “desafios postos pela democracia”. O estudo sobre essa instituição política é realizado por Avritzer, o qual faz deduções, diferentemente de Przeworski, de maneira tal a perceber que:

“Orçamento Participativo (...) enquanto prática (...) democratiza a relação entre sociedade civil e o poder local. Ainda mais relevante, uma avaliação do OP mostra que a forma de deliberação pública é superior às outras formas institucionais existentes

em virtude da sua campanha de criar eficiência administrativa e maior equidade” (AVRITZER, 2000:31).

Obviamente, há uma confusão inicial. Tratar o OP como mecanismo “superior às outras formas institucionais existentes”, isto é, a democracia representativa, é cometer um erro de raciocínio teórico-empírico: o papel desse mecanismo pode ser, na melhor das hipóteses, o de tornar a democracia representativa mais representativa, não o de aprimorar a democracia, apesar da mesma ser representativa. Daí que é falsa a constatação de Avritzer de que OP é “a forma de deliberação pública (...) superior”. De qualquer maneira, vale expor o argumento tautológico de Avritzer, já que não existe base empírica (apenas descrições do funcionamento rotineiro) para sustentar as suas conclusões sobre as virtudes do Orçamento Participativo (criar eficiência e equidade), de acordo com a crítica de Somarriba & Dulci.

Por seu lado, AVRITZE (2000:32), ainda faz a seguinte afirmação: “a relevância do OP como política participativa parece ser sua capacidade de se tornar um instrumento de participação da população”. Veja bem:

participação em si já é sucesso. Se há participação, o Orçamento Participativo é participativo. Deste modo, o “sucesso” é tautologicamente deduzido da existência da participação. Aqui vale a indagação: o que fazer com as demais variáveis sociais, econômicas e institucionais aludidas na argumentação de Przeworski, as quais impedem, concretamente, a “maximização da eficiência do Estado”, apesar, é evidente, da existência, também concreta, dos “mecanismos institucionais verticais e/ou horizontais bem desenhados e estruturados”, como o Orçamento Participativo descrito por Avritzer?

Analiticamente, se Przeworski está correto, Avritzer é apenas um propagandista, talvez ingênuo, das dimensões maximizadoras de eficiência institucional e democrática do Orçamento Participativo. A literatura da accountability tem em Avritzer um bom exemplo de fracasso explicativo sobre os “desafios postos pela democracia”. De qualquer maneira, o que pensar da relação entre a participação popular e as instituições políticas, em termos de Orçamento Participativo? Talvez, possa se afirmar que continua verdadeira a concepção de Constant (1985:09) de

Governo Representativo: é “o único sob o qual podemos hoje encontrar alguma liberdade e tranqüilidade”. Nesse sentido, ainda vale a mesma ponderação feita por BRUNO REIS (1997:84) a respeito das análises sobre os “novos movimentos sociais”, ou seja, “(...) é necessário constatar que nem sempre temos tido a devida cautela ao analisar as perspectivas ‘democratizantes’ de tais iniciativas”.

De qualquer maneira, como anteriormente discutido, as teorizações enquadradas sob a denominação de “novo institucionalismo”, na verdade, podem suscitar reflexões adequadas sobre as implicações políticas desse tipo de abordagem: “o fato é que os anos 90 - depois da aparente saturação do debate’ micro-macro’(...) vêm testemunhando relativa convergência rumo a uma utilização mais “integrada”, desses planos analíticos. O modelo de explicação de Putnam, sobre o funcionamento das instituições políticas, que ora funcionam, ora não funcionam, dependendo de uma série de variáveis, possa “dar uma luz” analítica aos estudos sobre “as tensões entre a busca da maximização da eficiência do Estado e os desafios postos pela

democracia”, contribuindo, assim, para avançar o suficiente, em termos da integração dos planos analíticos micro e macro. Isto pode gerar explicações globais sobre o processo de desenvolvimento da democracia. Neste sentido, vale citar a seguinte constatação de Bruno Reis sobre o livro de Putnam, o qual, para além da integração macro-micro, tem: “um mérito importante (...) não se satisfaz ao constatar essa relação, mas procurar (...) esboçar em termos dedutivos as razões pelas quais ela se dá - lógica situacional subjacente. E isto é feito - de maneira talvez surpreendente para alguns habituados a contraposições frontais entre explicações ‘culturalistas’ e outras ‘individualistas’ (BRUNO REIS, 1997:91).

Talvez, seguindo essas ponderações de Bruno Reis, o final dessa reflexão possa ser encaminhado. Discutir as tensões entre “maximização da eficiência do Estado e os desafios postos pela democracia”, ainda é desafio sem solução à vista, a não ser, em termos de indicações teórico-metodológicas, como a adoção do modelo explicativo de Putnam: buscar a “lógica situacional”, a partir das associações analíticas entre os planos “culturalistas” e “individualistas”. Se o Bruno Reis estiver

correto, a agenda da ciência política nos anos 90, tanto na parte teórica, quanto na dimensão metodológica, vem avançando em termo da capacidade explicativa do fenômeno sócio-político. Mas, em relação à exigência da reflexão foi apresentada o quanto às abordagens utilizadas não oferecerem explicações consensuais sobre a trajetória contemporânea da democracia, do ponto de vista da eficiência do Estado (origem mais remota no utilitarismo clássico, mas não estritamente), em sua relação ubíqua com a democracia. Se os bens públicos de uma sociedade são escassos, eis o problema básico para o Estado: como redistribuí-los democraticamente? Portanto, em função da discussão em foco, vale a pena repetir, de certa maneira, alguns argumentos já apresentados ao longo deste artigo, com o intuito de finalizar esta reflexão.

O ponto de vista da eficiência indica que a sociedade deve administrar racionalmente os seus bens, de modo tal que a distribuição dos bens escassos produza um resultado positivo (“maximização da eficiência”), compreendido como a realização pública da maior utilidade social possível, de tais bens escassos. Quando se parte dessa problemática, é obrigatório, sempre, oferecer tratamento, ter em mente a obra teórica

de TOCQUEVILLE (1977:14), isto é, sua concepção de democracia, a qual parece ter sido criada, para além da observação da realidade americana. A democracia é compreendida como o desenvolvimento da igualdade, ou melhor, na forma de “uma revolução irreversível, que vem marchando há tanto e tanto séculos, vencendo todos os obstáculos, e que ainda hoje vemos avançar em meios às ruínas que ela mesmo produziu”. Por outro lado, da mesma maneira, é necessário acompanhar a perspectiva, mais realista, de DAHL (1990:47), quando explica que o problema crucial para o Estado, em sua busca de “maximização da eficiência”, em decorrência dos “desafios postos pela democracia”, ou seja, a maior dificuldade do Estado contemporâneo, encontra-se em sua capacidade ser eficiente na diminuição dos “efeitos adversos sobre a democracia e a igualdade política que resultam quando a liberdade econômica engendra grande desigualdade nas distribuições de recurso e, assim, direta e indiretamente, de poder”. Sendo isso verdadeiro, o desenvolvimento da democracia não trouxe, em si, o desenvolvimento crescente da

igualdade econômica e da igualdade política. Obviamente, portanto, há deficiência em termos da “maximização da eficiência do Estado”, em sua relação com esses “desafios postos pela democracia”.

Administração eficiente pode ser tomada como o fim do Estado contemporâneo, ou melhor, como exigência permanente da democracia, tanto na perspectiva de Tocqueville, quanto na abordagem poliárquica de Dahl. É óbvio que nessa empreitada explicativa cabem todos os citados nessas ponderações e muitos outros. De quaisquer maneiras, o complexo problema: por que a democracia não se realizou plenamente, ainda, em nosso planeta azul, continua em aberto!!! Muito mais em terras das palmeiras, “onde canta o sabiá”.

Talvez o “véu de ignorância” permaneça como obstáculo (proteção) para nos afastar da necessária ordenação de escolhas trágicas. Na verdade, finalizando todo esse périplo teórico, talvez, possa-se vislumbrar a existência de uma lógica por trás de todo essa intransparência explicativa das potencialidades, não realizada, da democracia. Ou melhor, pode existir um padrão de repetição (origem) dos erros,

não restrito à esfera da experimentação mítica, dado que “Tireses” sempre repete a mesma explicação: “*Édipo conhecia em abundância o desenlace de seu destino e desconhecia por completo a trama que o conduziria até ele*”. (SANTOS, 1986:04). Enfim, parece razoável aceitar viver, apenas, sob esse “véu de ignorância”: não existiria espaço-tempo para o consenso, mesmo numa democracia plena, entre o destino (explicação científica) e a trama (liberdade humana)!!!!

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARISTÓTELES. Política. Brasília: UNB, 1988.
- BRUNO REIS, P. Modernização, Mercado e Democracia. Rio de Janeiro: INPERJ, 1997 (Tese Doutorado).
- CONSTANT, B. “Da Liberdade dos Antigos Comparada dos Modernos”. Porto Alegre (Filosofia Política II): LPM, 1985.
- DAHL, R. Um prefácio à Democracia Econômica. Rio de Janeiro: Zahar, 1990.
- POPPER, K. A Sociedade Aberta e Seus Inimigos. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: EDUSP, 1974.
- PRZEWORSKI, A. “Sobre o Desenho do Estado: Uma perspectiva Agente x Principal”. IN: Reforma do Estado e

Administração Pública Central. (ORE):
Pereira/Spink. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

PRZEWORSKI, A. “O Estado e o
Cidadão”. São Paulo: SI, IN: Sociedade e
Reforma do Estado, 1998. (MIMEO).

Avritzer, L. “Sociedade Civil, espaço
público e poder local”. São Paulo:
Unicamp, 2000. (Relatório de Pesquisa).

SANTOS, W. G. “Édipo e Sísifo:A trágica
condição da Política Social. Rio de Janeiro:
IUPERS (série estudos), N. 45, 1986.

SOMARRIBA & DULCI. “A
Democratização do poder local e seus
dilemas: a dinâmica atual da participação
popular em Belo Horizonte”. IN: DINIZ &
AZEVEDO (DGS): Reforma do Estado e
Democracia no Brasil. Brasília: UNB, 1997

TOCQUEVILLE, A. A Democracia na
América. São Paulo: EDUSP/Itatiaia, 1977.