

---

## DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: GOVERNANÇA E ACCOUNTABILITY

### Representative Democracy And Participative's Budget: State And Accountability

*João Batista Domingues Filho*

Mestre em Ciência Política

Doutorando Sociologia e Política – UFMG

Departamento de Ciência Política - FAFICH/UFMG

Professor da Universidade Federal de Uberlândia - FAFCS/DECIS.

**RESUMO:** *Argumento sobre as dificuldades referentes à relação entre criatividade institucional e o processo decisório no interior da democracia representativa. Para tanto, é realizada uma reflexão sobre as virtuosidades possíveis quando do funcionamento da governança com accountability. Por fim, o modelo pluralista surge como ferramenta teórica para a compreensão da interação entre democracia representativa e orçamento participativo.*

**Palavras-chave:** Democracia, Democracia Representativa, Orçamento Participativo, Governança, Accountability, Modelo Pluralista, Sociedade Civil, Estado.

**ABSTRACT:** *Argument about the difficulties regarding the relation between creativity institucional and the trial decided in the interior from the representative democracy. For so much, is carried out a reflection about the possible virtuosiity on the occasion of the operation from the state with accountability. Finally, the plurality model arises like theoretical tool for the comprehension from the interaction between representative democracy and budget participativo.*

**Keywords:** Democracy, Representative Democracy, Participative's Budget, State, Accountability, Pluartisty Model, Civil Society.

“Todas as democracias que surgiram a partir do final do século XVIII, incluídas as mais novas, apenas combinam de modos diferentes porções - às vezes quase pitadas - de instituições já existentes. Há, portanto, muito espaço para a criatividade institucional.”

(PRZEWORSKI, 1999, p. 69).

---

A existência de “muito espaço para a criatividade institucional” é deduzida da tese de que “todas as democracias (...) apenas combinam (...) instituições já existentes”. Se esse diagnóstico estiver correto, o que pensar a respeito do Orçamento Participativo? Eis uma questão que os

estudos a respeito dessa experiência de gestão pública com participação popular não oferecem uma resposta consensual em termos analítico. Se as relações entre governança, accountability e responsivenes dependem de um desenho institucional que equilibre Estado e sociedade, em

função do desenvolvimento democrático, o Orçamento Participativo pode ser compreendido como uma experiência política de “criatividade Institucional”? Explorar algumas respostas para essas indagações é o objetivo desse ensaio.

Os mecanismos institucionais que podem realizar os interesses dos cidadãos, numa sociedade democrática, são caracterizados como horizontais e verticais. O governo controlando a si próprio, via divisão de funções no interior do Estado, configura os mecanismos horizontais (checks and balances). Quando de alguma forma o cidadão exerce controle sobre o governo, revelam-se os mecanismos verticais. Essa compreensão dos mecanismos constitutivos do funcionamento do Estado em si e de sua relação com a sociedade (horizontal e vertical), conforme O’Donnell (1991), oferece o entendimento de que “nas democracias consolidadas, a accountability opera não só, nem tanto, “verticalmente” em relação àqueles que elegeram o ocupante de um cargo público(...), mas “horizontalmente”, em relação a uma rede de poderes relativamente autônomos” (O’DONNELL, 1991, p.32).

Esses equacionamentos das interações institucionais é útil para descrever as configurações dos problemas envolvidos na criação de mecanismos que objetivam aprimorar tanto o funcionamento interno do Estado, quanto sua relação com a sociedade. Neste sentido, o Orçamento Participativo é um mecanismo vertical de controle dos cidadãos sobre o governo. Ao mesmo tempo, tem origem no interior do Estado, via poder executivo. É o próprio Estado induzindo controles sobre si, via ação organizada dos cidadãos. É uma expansão das funções do Estado que limita sua liberdade de ação.

Todas as abordagens que veremos mais adiante deduzem que é uma manifestação de

um mecanismo original de “criatividade institucional”, isto é, a autonomia do Estado em relação a sociedade privilegiando a expansão do poder político da sociedade organizada. Talvez seja uma contribuição de construção institucional democrática que irá exigir correções nas teorias democráticas. O movimento da sociedade sobre o Estado exigindo sua democratização é uma constante na história da institucionalização da democracia. Todavia, o Estado expandindo-se para criar instituições democráticas na sociedade é algo a exigir uma adequada explicação teórica pela ciência política. Por que isso ocorre? Como ocorre? Quais as conseqüências para os mecanismos horizontais tradicionais de funcionamento do Estado democrático? São perguntas fundamentais a serem enfrentadas. Este trabalho não tem a pretensão de esgotar as respostas para tais perguntas, mas apresentar algumas conjecturas a respeito desse fato político brasileiro.

A evolução da democracia trouxe como inovação institucional a conquista do legislativo em decidir sobre o orçamento público, juntamente com o princípio de alternância no poder, a liberdade de divergir e, principalmente, a eleição (sufrágio universal e a igualdade de voto dos cidadãos). Deste modo, sem eleição não há democracia. Deste ponto, uma problemática pode ser explicitada: o Orçamento Participativo, ao combinar participação direta com o modelo clássico de democracia, causa algum problema para o desenvolvimento da democracia política clássica? Eis um dilema analítico: o fortalecimento da participação popular, via Orçamento Participativo, pode impedir a expansão da democracia, via aprimoramento do legislativo. Isto pode ocorrer quando o Orçamento Participativo, como instrumento de pressão do executivo, substitui os mecanismos institucionais de decisão política do legislativo. A legitimidade desse movimento é defendida em termos da questão social da democracia. Contudo, pode gerar a

neutralização da vida política democrática no interior do parlamento.

Em outras palavras, relação direta dos cidadãos com o executivo, representando seus interesses legítimos, em termos sociais, causa a obstrução da representação dos interesses desses mesmos cidadãos, no contexto dos mecanismos legítimos da política democrática institucional. Dois corpos podem ocupar o mesmo espaço? No mundo natural não, mas os defensores do orçamento participativo não enxergam nenhuma contradição, em termos da evolução dos mecanismos institucionais da democracia, entre a democracia direta do Orçamento Participativo e a democracia representativa clássica. Democracia direta, OP com o poder executivo, e democracia representativa são dois corpos que podem ocupar o mesmo espaço no desenvolvimento da democracia. Enxergam aprimoramento mútuo entre essas instâncias institucionais, e não problemas de desenho institucional democrático. Esse é o “núcleo duro” do debate entre os que são favor e os que são contra o Orçamento Participativo. Neste ponto o cientista político e o militante do Orçamento Participativo se igualam. Tanto para os militantes, quanto para os estudiosos os argumentos a favor ou contra não se diferenciam analiticamente. Esse fato obscurece o entendimento adequado do quanto à “novidade” do Orçamento Participativo pode cegar a ambos. O cientista político na ânsia de provar a descoberta de uma inovação institucional a favor da democracia. O militante no desespero de demonstrar uma alternativa social à democracia clássica burguesa.

Vejamos alguns exemplos de argumentos dos “estudiosos militantes” do Orçamento Participativo. A expressão “estudiosos militantes” exprime a forma como o Orçamento Participativo torna-se um foco de ação política, quando se faz análise desse fenômeno da perspectiva da

existência de uma inovação institucional. São os cientistas que demonstram e provam que o orçamento Participativo é uma inovação democrática, não são? Quando conseguem esse feito analítico, os militantes partidários sobem em seus ombros para justificar suas ações. O poder executivo encontra nesses “cientistas do orçamento participativo” a legitimidade analítica para substituir o legislativo em várias funções, de maneira analiticamente democrática. Isso é verdade, empiricamente comprovada? Ou melhor, o Orçamento participativo pode ser apreendido como o gerador de dois benefícios institucionais: (1): assegura a participação direta do cidadão no processo decisório do governo (executivo), e (2): ao mesmo tempo, propicia o aprimoramento da democracia representativa? Esta dupla função do Orçamento Participativo (realizável ou não) explica a aproximação analítica entre militantes partidários e cientistas políticos.

Aos exemplos! O Orçamento Participativo só tem virtudes institucionais para Faria (1996), isto é, “ganham as instituições e os atores políticos”. E mais, diz a autora:

“Pensamos que a conseqüência deste diálogo entre Câmara e a Prefeitura tem sido o aperfeiçoamento do processo, onde quem sai ganhando é a população envolvida. E ganha dos dois lados: 1) do lado do executivo porque este busca, diante das críticas do legislativo, aperfeiçoar o Orçamento Participativo; 2) do lado do legislativo, a população passa a ter mais um aliado no que diz respeito a fiscalização da execução do plano de obras.” (FARIA, 1996, p.128 e 138).

Aos que desconfiam de tanta virtuosidade do Orçamento Participativo, em termos do desenvolvimento das instituições democráticas, Faria (1996) pondera da seguinte maneira:

“Ao contrário daqueles que temem o fortalecimento desta relação complementar, baseados no argumento que os espaços de participação da sociedade civil podem imprimir um certo risco às instituições do ponto de vista do enfraquecimento dos partidos e o esvaziamento do poder legislativo, ou pelo excesso de demanda, o Orçamento Participativo vem demonstrando que os fóruns complementares de participação podem fortalecer a democracia em diversos sentidos: os cidadãos que participam destes fóruns exercem o direito à cidadania e aprendem a exercitar a prática democrática. Os fóruns do Orçamento Participativo publicizam as formas de decisão do orçamento nos âmbitos da administração e do legislativo municipal, além de democratizar a atuação de alguns órgãos públicos municipais que se comportam de forma extremamente tecnocrática. E, por fim, cria-se a possibilidade do surgimento e da seleção de novas lideranças oriundas deste processo. Estas podem contribuir para a renovação das práticas tradicionais da política brasileira na medida que disputam novas formas de atuação.” (FARIA, 1996, p.140).

Uma primeira questão empírica-analítica surge ao se ler tantos argumentos laudatórios do Orçamento Participativo, ou seja: tudo que foi afirmado por essa especialista em Orçamento Participativo, na verdade, seria muito mais uma *manifestação do que deveriam ser*, em termos de potencialidades institucionais, os resultados desse mecanismo criado a partir do executivo e não pela sociedade. *De fato, não existiriam, em termos da relação entre sociedade civil e Estado*, todos esses mecanismos sociais geradores de novas instituições estatais necessárias ao aprimoramento da democracia representativa.

A rigor, os dados empíricos dessa dissertação não permitem tais deduções. São apresentados como comprovação empírica os seguintes dados: descrições do funcionamento

interno do Orçamento Participativo, números e valores envolvidos nas decisões, números de participantes e lista das decisões tomadas e executadas. De todos esses dados, mesmo quando são crescentes os valores envolvidos, o número de participantes e as decisões a favor da população mais carente, não se pode, analiticamente, dar um “salto” dedutivo, isto é, tomar como verdadeiro, como fatural e necessário, a ocorrência dos seguintes fenômenos políticos, gerados a partir do funcionamento do Orçamento Participativo:

(1): desenvolvimento da sociedade civil; (2): fortalecimento dos partidos; (3): fortalecimento do legislativo; (4): desenvolvimento da democracia; (5): democratização dos órgãos públicos; (6): surgimento de novas lideranças; (7): surgimento de lideranças que vão renovar as práticas políticas brasileiras porque saíram do Orçamento Participativo; e (8): a relação legislativo e executivo vai no sentido de aperfeiçoamento mútuo, em termos institucionais. E mais, realização dos interesses da população carente quando há críticas mútuas.

De certo modo, Somarriba & Dulci (1997) corroboram as dúvidas arroladas anteriormente sobre a efetividade das virtudes institucionais do Orçamento Participativo. Esses sociólogos afirmam, ao avaliarem estudos pertencentes ao tipo de abordagem criticada aqui, que “tais trabalhos têm sido unilaterais, ora privilegiando a acumulação de informações sem maior esforço analítico (Afonso e Ferraz, 1994), ora desenvolvendo um quadro analítico sugestivo, sem oferecer base empírica suficientemente sólida para apoiar suas conclusões (Azevedo e Avritzer, 1994)” (SOMARRIBA & DULCI, 1997, P.393). Por sua vez, esses analistas são mais realistas, pois partem da compreensão de que o Orçamento Participativo é um “instrumento inovador de reestruturação da vida política”, mas concluem que “o Orçamento Participativo oferece assim uma *saída possível*

(grifo nosso) para o dilema democracia versus eficácia da ação estatal.” (SOMARRIBA & DUKCI, 1997, P.423).

Para aumentar o ceticismo a respeito da “saída possível” denominada Orçamento participativo, pode-se apresentar uma conjectura proposta por Przeworski (1998):

“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 grandes desigualdades econômicas e sociais.” (PRZEWORSKI, 1998, p. 4).

Orçamento Participativo em contextos de desigualdades políticas e econômicas, como no caso brasileiro, “pode não ser suficiente” para realizar tudo que os especialistas acadêmicos e militantes partidários “apostam” como possibilidades institucionais do Orçamento Participativo. Se a hipótese de Przeworski é verdadeira, as explicações sobre o que de fato vem realizando o Orçamento Participativo são falsas, ou melhor, são reificações teóricas sobre a relação Estado e sociedade civil no Brasil. Aqui a possibilidade de uma explicação não reificante do Orçamento Participativo adviria, como destaca Somarriba & Dulci(1997), de pesquisas empíricas mais sólidas. Przeworski(1998), no mesmo sentido, diz, “claramente, para averiguar se estes mecanismos horizontais funcionam efetivamente, teria que se fazer pesquisas comparadas orientadas por sistemáticos padrões de comparação (yardsticks)”. (PRZEWORSKI, 1998, p. 19).

Na ausência de tais estudos empíricos, o diagnóstico teórico de Przeworski ganha em relevância explicativa, mesmo em termos de conjectura, pois sua hipótese é deduzida do fato de que, com o padrão de desigualdade sócio-econômico brasileiro, o desenvolvimento de instituições democráticas, seja horizontais e/ou verticais, será moldado por tais desigualdades, acarretando a manutenção do seguinte círculo vicioso: desigualdades em todos os níveis impossibilitam o desenvolvimento de instituições democráticas necessárias para a eliminação dessas mesmas desigualdades. Frente a esse real problema analítico e sócio-político, o Orçamento Participativo surge como oásis de instituições democráticas cercadas por desigualdades por todos os lados. Mas, talvez, esse oásis seja, simplesmente, uma miragem de um espaço, tanto estatal, quanto social, fértil em “criatividade institucional” denominada Orçamento Participativo. Przeworski (1998) apresenta outro círculo vicioso, mais relevante para configurar o ambiente no qual o Orçamento Participativo teria de fincar raízes, criar tradição; ei-lo: “os pobres são politicamente inefectivos porque 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.” (PRZEWORSKI, 1998, p. 22).

Mais alguns exemplos de estudos laudatórios serão úteis para ilustrar que, apesar da novidade em termos “não existia antes”, o Orçamento Participativo traz em si, como demonstra a maioria dos estudos, o potencial de realizar maravilhas em termos da relação Estado e sociedade civil. Há uma relação espúria entre o fato de Orçamento Participativo ser uma instituição nova no interior do Estado e a compreensão de que sua própria existência preenche os poros institucionais necessários ao desenvolvimento da democracia representativa.

Numa perspectiva de análise mais da administração pública do que da sociologia ou da ciência política, também, ocorre a eleição do Orçamento Participativo como a solução dos males da não realização de políticas públicas. Carvalho (2000) acredita na “transformação do orçamento em uma peça transparente de planejamento na qual estejam representadas as políticas públicas.” (CARVALHO, 2000, p.66) Isto é possível dado que “presença da comunidade faz-se necessária, pois é quem melhor pode precisar suas necessidades e estabelecer prioridades.” (CARVALHO, 2000, p.67).

Este tipo de análise pressupõe a participação popular ideal, sem contradições, sem política. Ingenuamente toma como fato que a “comunidade” é capaz, como destinatária das políticas públicas, de avaliar de maneira definitiva suas “necessidades”. Esquece-se todos os problemas que impregnam a questão da participação e do custo das ações (“a lógica da ação coletiva”) nesse processo decisório público. A “comunidade” aparece como uma entidade mágica que processará perfeitamente tudo que o Estado, com toda a sua complexidade, não consegue.

Caixeta (2000) em outro estudo que acompanha o anterior quanto aos pressupostos que sustentam o encantamento com o Orçamento Participativo, faz uma dedução do ideal de Estado a partir da existência desse mecanismo horizontal de relação dos cidadãos com o Estado. Para esse autor, “as experiências de participação do Orçamento Participativo (...) uma contribuição singular e de sucesso para a construção, no nível municipal, de um Estado com novo perfil, podendo estender-se a outras esferas de governo. Pode-se dizer que representa uma estratégia para a reforma do Estado no nível local, a partir de um processo de construção coletiva da cidadania.” (CAIXETA, 2000, p. 115).

Veja o raciocínio polarizado entre Estado e sociedade civil. Não percebe a interação complexa envolvida no processo descrito. Dá a entender que para alcançar a reforma ideal do Estado, basta a “construção coletiva da cidadania” induzida por esse mesmo Estado em reforma.

Moreira&Jacinto (sd) em publicação da Prefeitura de Belo Horizonte, como coordenadores do Orçamento Participativo, listam os problemas e as dificuldades quando da sua implantação. Essa lista serve de ilustração de problemas reais deixados na sombra pelos estudos anteriores, os quais falam em problemas, mas passam para as conclusões laudatórias, sem comprovação empírica. Estes gestores públicos constataram que “o orçamento Participativo representou um grande impacto na estrutura técnico-administrativa(...) em vista do substancial aumento dos recursos financeiros a serem aplicados nas favelas da cidade. Nesse processo, várias dificuldades foram constatadas nos primeiros anos de sua implementação.” (MOREIRA & JACINTO, SD, p.58).

Sendo isso um fato, listam os seguintes problemas:

1. Insuficiência da estrutura existente para atender um número de intervenções bem maior do que vinham sendo realizadas pela empresa nos anos anteriores à implantação desta prática;
2. Aprovação de grande número de obras pontuais;
3. Falhas nas vistorias técnicas e nas estimativas de custo das obras, implicando na necessidade de complementação de recursos através de aditivos;
4. Falta de padrão de qualidade dos projetos executivos e das obras;
5. Prazo médio de um ano para a realização dos empreendimentos mostrou-se insuficiente;
6. Dificuldade de compatibilizar as obras do OP com as intervenções das concessionárias de serviços de utilidade pública, principalmente COPASA;
7. Morosidade dos processos de licitação e contratação de projetos e obras;
- 8.

Dificuldades financeiras circunstanciais da Prefeitura interferindo no andamento das obras; 9. Poucos estudos urbanísticos ou planos globais que permitissem uma visão mais abrangente das favelas e uma conseqüente hierarquização das intervenções técnico-financeiras; 10. Inexistência de um programa de manutenção nas obras executadas em vilas e favelas.”

A relação entre as decisões geradas no Orçamento Participativo e a forma de gestão pública, os instrumentos de planejamento e, finalmente, a execução das políticas públicas, geraram a lista acima de problemas. Se é assim, de fato, o Orçamento Participativo é algo complexo e criador de problemas para a administração pública que não se resolvem, simplesmente, com mais Orçamento Participativo. Na realidade, o Orçamento Participativo pode até ser um meio legítimo de induzir a reforma do Estado, mas não traz em si a solução dos problemas gerados nesse processo. Fazemos a relação entre essa lista de problemas e os círculos viciosos, anteriormente apresentados como contextos nos quais o Estado brasileiro, em todos os níveis, funciona. Num contexto de desigualdade o Orçamento Participativo pode apenas dar maior racionalidade aos problemas que antes estavam diluídos nesse contexto. Daí que a adoção desse procedimento pelas administrações municipais funciona como uma forma de devolver para a sociedade as deficiências estruturais do próprio Estado. É a substituição do Estado pela sociedade, para a solução dos problemas sócios-políticos, sem a eliminação de tais problemas, dadas as deficiências do próprio Estado em sua relação com a sociedade civil. O Orçamento Participativo, além de gerar legitimidade das decisões públicas e dos ganhos eleitorais, é um processo político que propicia a descrição dos velhos problemas estruturais, contidos na relação Estado e sociedade civil, num contexto sócio-econômico de alto padrão de desigualdade. Não

existe Orçamento Participativo que consiga, enquanto mecanismo vertical, eliminar, no próprio processo público de execução do orçamento, as desigualdades econômicas e sociais, as quais, por sua vez, impossibilitam a execução virtuosa desse mesmo Orçamento Participativo. Este funciona, ainda, como fórum construído pelo próprio Estado para o equacionamento, com o menor custo político-eleitoral, de distribuição/participação dos recursos públicos escassos.

Se é verdade o diagnóstico exposto, até aqui, sobre as funções do Orçamento Participativo no interior da relação Estado e sociedade civil, como é possível aceitar as análises laudatórias que operam analiticamente com o par Orçamento Participativo e transformação da realidade social? Avritzer (2000) coloca o surgimento do Orçamento Participativo “na interseção entre sociedade civil e administração estatal.” Por outro lado, constata que “sem a contribuição decisiva da administração do Partido dos Trabalhadores na implementação da proposta ela não haveria se tornado realidade.” A sua descrição do “sucesso” do Orçamento Participativo, tautologicamente, é dada “pela sua capacidade de fazer a população participar do processo de elaboração do orçamento.” (AVRITZER, 2000, p.19) A participação em si já é o sucesso. Tem participação, logo, o Orçamento Participativo é participativo. Deste modo, o “sucesso” é analiticamente deduzido da existência da participação. E as demais variáveis sociais, econômicas e institucionais envolvidas no processo de “interseção entre sociedade civil e administração estatal”?

Com a única perna da participação, sua conclusão do “sucesso” do Orçamento Participativo, não pára em pé, em termos analíticos. Talvez como reificação da participação na sociedade. Ou melhor, como manifestação de substituição do padrão de “interseção” Estado e

sociedade civil, pela dimensão única da sociedade civil como fórum decisório das questões públicas. Avritzer (2000) confirma essa crítica ao afirmar que “a pré-existência e a origem de certas práticas na própria sociedade civil está ligada ao sucesso do formato institucional no caso do OP.” (AVRITZER, 2000, p. 30) Sua conclusão reforça sua análise tautologicamente reificante do Orçamento Participativo como forma institucional de existência da sociedade civil. Avritzer (2000), sem cumprir a exigência de Przeworski (1998) de “pesquisas comparadas orientadas por sistemáticos padrões de comparação (yardsticks)” (PRZEWSKI, 1998, p. 19) faz a seguinte avaliação do Orçamento Participativo em termos de que essa “forma de deliberação pública é superior às outras formas institucionais existentes em virtude da sua capacidade de criar eficiência administrativa e maior equidade.” (AVRITZER, 2000, p.31).

Na realidade, o Orçamento Participativo é muito mais um instrumento de ação governamental do que ação societária. É um mecanismo que o poder executivo utiliza, seguindo preceitos constitucionais, para realizar seu programa de governo, obedecendo os limites impostos pela receita e as desejáveis políticas públicas. Se faz isso com a participação da sociedade, diminui seus custos decisórios da distribuição dos recursos escassos e aumenta seus ganhos eleitorais, ao atender, sem a pecha de clientelismo, os interesses dos cidadãos. A tradição patrimonialista de relação do Estado com a sociedade civil passa a ser compreendida como incremento da accountability da administração pública, modificando a relação entre o agente (burocracia) e o principal (sociedade). Este é o discurso oficial dos gestores públicos responsáveis pelo funcionamento do Orçamento Participativo. Falta o teste empírico de refutação popperiana dessas conjecturas oficiais e dos estudiosos do Orçamento Participativo. A existência do Orçamento Participativo como um

“novo espaço público não-estatal” necessita de comprovação empírica mais rigorosa, do que os repetitivos trabalhos descritivos das etapas de execução do Orçamento Participativo. Silberschneider (1998) argumenta de maneira a reforçar as críticas anteriores às interpretações reificantes do Orçamento Participativo, da seguinte maneira:

“embora possibilitem aos indivíduos interferir sem intermediações em decisões públicas, tais procedimentos não são capazes de produzir, no âmbito societal - devido à impossibilidade material e historicamente determinada de se promover um estado de onisciência social - um modo decisório que prescindia verdadeiramente da representação.” (SILBERSCHNEIDER, 1998, p.6).

Na verdade, apesar de existir, até agora, o Orçamento Participativo em 71 municípios e 4 estados, os resultados empíricos de mudança nas esferas estatais municipais e estaduais brasileiras são recentes, isto é, não se pode falar em uma tradição de gestão pública em moldes participativos, com todos os benefícios deduzidos desse modelo de administração da “coisa pública”. As políticas públicas, ainda que em pequena amplitude, realizaram melhorias para a população de baixa renda, o que legitima as decisões estatais. Todavia, o Orçamento Participativo, analiticamente falando, não pode ser tomado como solução da contradição entre governabilidade democrática e a participação política, como alguns cientistas políticos, deliberadamente, proclamam aos quatro ventos, sem comprovação teórica-empírica.

Na realidade, vale repetir, as dimensões de accountability horizontal e de accountability vertical da democracia não se equilibram no funcionamento do Orçamento Participativo, apesar de expandir a dimensão vertical, isto é, maior controle dos cidadãos sobre os agentes estatais. A

tensão político-institucional entre a organização do poder e organização da sociedade não é eliminada com idealização da organização da sociedade como o caminho de salvação da democracia em sociedades complexas. De quaisquer maneiras, é no interior mesmo dessa interseção entre Estado e sociedade civil que se deve buscar, tanto teoricamente, quanto empiricamente, as explicações satisfatórias sobre o Orçamento Participativo. A maioria das explicações sobre o Orçamento Participativo tende a enfatizar, não tal interseção, mas as arenas societárias. Ou melhor, toma-se o Orçamento Participativo como o meio capaz de aprimorar ao mesmo tempo tanto o poder executivo, como o legislativo no sentido da realização do interesse público. O vetor, em termos de importância, sai dos mecanismos de accountability administrativa para os de accountability societária. Adota-se um modelo deliberativo de democracia em oposição ao modelo representativo. Tal relação de oposição (separação entre o público e o institucional), em si mesma, é a fonte principal dos problemas teóricos-empíricos envolvidos no desafio de explicar cientificamente o fenômeno político-social denominado Orçamento Participativo.

A partir deste momento, após a exposição sobre os problemas, teóricos e empíricos, envolvidos nos estudos sobre as relações entre Estado e sociedade civil, via o tema do Orçamento Participativo, podem-se explorar algumas questões referentes ao processo decisório público em si. Isto é, quais são os mecanismos institucionais que compõem e possibilitam a interseção entre as esferas do público e do institucional, configurados no processo decisório público. Para tanto, vai se apresentar e explicitar o modelo pluralista como a maneira teórica de explicar o fenômeno político Orçamento Participativo. Através desse modelo pode-se avançar além dos estudos apenas descritivos, laudatórios ou reificantes sobre o Orçamento Participativo.

No entender de Reis (1977) “há sempre um problema constitucional - um problema de minimizar as externalidades que o comportamento de uns acarreta para os outros e de alcançar, pelo menos neste sentido, o bem coletivo - a ser enfrentado, em diferentes níveis, por qualquer conjunto de ‘feixes de preferências’ que devam coexistir - ou, o que é crucial, por qualquer conjunto de tais conjuntos.” (REIS, 1977, p.174).

Na verdade, a análise do processo de decisão política consiste, em geral, na determinação de quem decide o que, quando, como e com quais conseqüências. Trata-se, efetivamente, de descobrir as mais relevantes situações de interação entre os múltiplos agentes da decisão política. A seqüência do processo decisório também é importante. Por ela se podem analisar as especificidades do processo em andamento. Por fim, não se pode esquecer de levar em conta as normas que orientam os agentes no decorrer de todo o processo decisório.

Para não se posicionar de maneira ingênua frente a suas complexidades (relação Estado e sociedade civil), todo processo de decisão política deve ser apreendido, a conselho de Lindblon (1981), “como algo extremamente complexo, sem princípio nem fim, cujos limites são incertos.” E mais, encarar como realidade que, “de algum modo um conjunto complexo de forças produz determinados efeitos, que chamamos de ‘políticas’.” (LINDBLON, 1981, p. 10).

Logo, o processo decisório no setor público compreendido como algo “sem princípio nem fim, cujos limites são incertos”, não pode ser explicado sem a devida análise de todas as referências que lhe sejam atinentes. É muito importante a compreensão de que é através do processo decisório público que se atualizam e se concretizam as propostas de modificações

quantitativas e qualitativas do sistema político. Explicar o processo de decisão política em seu todo é uma tarefa muito difícil, para não dizer quase impossível. Lindblon (1981) diz que “o processo decisório pode explicar, em parte, como os governos procuram atingir seus vários objetivos públicos, não por que escolhem esses objetivos.” (LINDBLON, 1981, p.12).

Há certas dificuldades para se compreender exatamente o que é e como se dá o processo decisório. Por exemplo: (1) será que em um processo decisório os atores fundamentais podem não ser os mesmos na sucessão dos acontecimentos relevantes, de modo que em cada fase poderia se alterar a situação de interação entre os atores? (2) qual o papel da rotina burocrática? (3) qual a relação predominante no comportamento dos atores, na observância ou não das normas geralmente utilizadas? (4) em que proporção se vê alterado o produto final deste processo em razão da maior ou menor combinação de seus componentes?

A questão substantiva em geral pode ser expressa pela seguinte proposição: em todo processo decisório sempre se evidenciam as alterações estruturais ocorridas no processo político. O grau de incerteza embutido em todo processo é enorme. Paradoxalmente, o fator “rigor técnico” é o que mais gera incertezas na previsibilidade nas diversas fases do processo decisório. O que está em jogo é o seguinte: não há garantias, independente do grau de rigor técnico envolvido, de que determinadas decisões alcancem os objetivos buscados. Além do mais, está eternamente presente a dificuldade de se alcançar um consenso sobre “o quê” e o “como” em relação aos fins.

Sendo assim, acompanhar passo a passo o comportamento dos atores envolvidos no processo decisório é um objetivo analítico

extremamente complexo. Essa parece ser a opinião não só entre os estudiosos do tema, como até dos próprios atores ativos de todo processo decisório. Certamente todos eles se esforçam para valorizar ou obter um excelente grau no “fator racionalidade”. Há um agravante. Toda política pública visa a satisfação dos interesses de uma clientela específica. Entretanto, a adequação entre os meios e os fins para a realização dessa política pública é, quase sempre, conflitante com as expectativas já propostas por outras políticas sociais. O processo de decisão política constitui-se, essencialmente, em um fenômeno dinâmico, ao se pretender converter política em decisão. A preocupação com este fenômeno está relacionada, principalmente, à necessidade de se encontrar explicações satisfatórias a respeito das relações problemáticas entre Estado e sociedade civil, isto é, a necessidade de se compreender a capacidade do Estado democrático em formular e implementar políticas. Para tanto, é necessário interpretar o Estado como um sistema em fluxo, internamente diferenciado, sobre o qual faz-se sentir indiretamente ou diretamente a ação das diferentes demandas e contradições da sociedade civil.

Tal procedimento facilita a compreensão do processo de decisão política como parte de um complexo processo social, no qual concorrem políticas privadas. Este processo é histórico e dinâmico, e pode envolver, ao longo do tempo, interações de agentes e atores, que ocasionam custos e benefícios em vários níveis, prejudicando ou favorecendo os diferentes grupos, segmentos e classes sociais. Este processo político é dependente de órgãos e instituições que cumpram eficazmente suas atribuições burocráticas. Quanto a isso, de forma definitiva, Weber (1963) constatou que o

“Estado moderno é absolutamente dependente de uma base burocrática (...). Quanto maiores as áreas de atrito com o exterior é mais urgente

a necessidade de unidade administrativa, tanto mais esse caráter dá lugar, inevitável e gradualmente, à estrutura burocrática, formalmente.” (WEBER, 1963, p.246).

A burocracia, sendo um dos canais de comunicação entre o Estado e a sociedade civil, assume papel decisivo na pior ou na melhor execução da decisão política. Weber (1963) assinala que

“A burocracia é o meio de transformar uma ‘ação comunitária’ em ‘ação societária’ racionalmente ordenada. Portanto, como instrumento de ‘socialização’ das relações de poder, a burocracia foi e é um instrumento de poder de primeira ordem.” (WEBER, 1963, p.282).

Em resumo, em todo processo de decisão política é natural que o determinante político se sobreponha à determinante racionalidade, dado que está em jogo o uso da liberdade num processo de livre escolha. Pode-se dizer que toda escolha entre alternativas possíveis, após minuciosa análise, é potencialmente: (1) falível, por causa das limitações do ser humano em poder dominar completamente todos os critérios de previsibilidade, frente as complexidades do processo decisório; (2) incapaz de conseguir a harmonização entre, de um lado, os diversificados interesses individuais ou de grupos e, de outro lado, os valores científicos a serem rigorosamente respeitados; (3) lenta, por sua própria natureza, em seu processo pode ocorrer tal carência de recursos que deva-se assumir alternativas, a maior contento do determinante político; (4) isso evidencia que, na prática do cotidiano do setor público, é o determinante político e não a racionalidade que comanda o processo decisório. Logo, o processo decisório pertence a uma estrutura de decisão em que os órgãos envolvidos estão circunscritos a um conjunto de restrições dentro do arcabouço institucional. Lindblom (1981) esclarece:

“Quando dizemos que o que determina as políticas a serem seguidas é a ‘política’, e não a análise, o que queremos dizer é que as políticas são definidas pelos vários modos como as pessoas exercem controle, poder ou influência umas sobre as outras(...). Em vez de refletir sobre um problema para encontrar uma solução, esta decorre de atos como uma eleição, negociação ou pressão exercida.” (LINDBLON, 1981, p.25).

Quando está em foco o processo de decisão política, duas perspectivas antagônicas se delineiam. Em termos ideais, uma subordina a análise à política e a outra subordina a política à análise. Por outro lado, em oposição, poder-se-ia pensar aqui naquele ideal onde as decisões políticas seriam obtidas no debate e na interação política entre os cidadãos. As conseqüências políticas de cada uma destas abordagens não foram olvidadas por Lindblom (1981):

“Os advogados da visão científica defendem os tipos de organização política e administrativa correlatas a essas técnicas: a centralização, dentro do poder executivo, no sentido da transferência da autoridade, dos eleitores e das legislaturas para uma burocracia altamente qualificada. Em contraste, os defensores da visão estratégica são pluralistas. Querem manter a autoridade difusa; encontram mérito substancias nas atividades dos grupos de interesses, no debate público e na discussão em grupo, mesmo sem a interveniência de técnicas analíticas profissionais. Os dois grupos têm diferentes concepções do planejamento formal. O primeiro vê o planejamento, idealmente, como análogo à investigação científica; o segundo, como prática das estratégias analíticas partidárias habituais, com a atenção especial às considerações de longo prazo e ao inter-relacionamento das várias políticas seguidas.” (LINDBLON, 1981, p.34).

Dahl, ao procurar compreender as incertezas com que circunscrevem as várias maneiras de processo decisório, propõe uma

estratégia de análise que ele denomina de racionalidade limitada, pois a racionalidade perfeita nesse campo é inatingível. Dahl (1988) expôs essa estratégia de análise:

“Na prática, podemos enfrentar a incerteza que nos cerca de várias maneiras. Por exemplo, procurando soluções satisfatórias, e não soluções perfeitas. Ou então, tomando uma decisão explosiva, tentativa para ver o que acontece. Utilizamos, assim, a retroinformação (feedback) produzida pela própria decisão inicial, e deste modo podemos retificar nossos objetivos, mesmo quando pareciam importantes. O ator admite que sua decisão consistirá em série indefinida de etapas, com a correção sucessiva dos erros, à medida que forem se evidenciando. É a estratégia incrementalista: tomando como ponto de partida uma situação bem conhecida, o ator aplica alterações graduais na direção desejada. Uma série incremental pode, com o tempo, provocar cumulativamente transformações profundas(...)” (DAHL, 1988, p.122).

Assim, a melhor escolha de um método adequado, tanto para a decisão política quanto para a análise do processo decisório, segundo Dahl, em uma encruzilhada de muitas escolhas, encontra-se em uma boa opção por uma série incremental de múltiplas estratégias que, com o tempo, viabilizem o acerto nas decisões. Dependeria, assim, de uma busca criativa, em parte orientada pela intuição, para se encontrar um ponto de referência entre um ideal inatingível por desejar a certeza absoluta e as decisões políticas efetuadas sem nenhuma base científica. Essa última referência geraria políticas medíocres para soluções de interesse público. É assim que Dahl procura acrescentar sua contribuição metodológica para nos ensinar a enfrentar os problemas do processo decisório.

A explicação fundamental da problemática de todo processo de decisão política se espelha,

essencialmente, no fenômeno político que se fundamenta no uso do Poder Público e na diminuta descentralização de competências administrativas. Isso significa que toda decisão política é exercida pela modalidade de se escolher uma entre várias alternativas possíveis. Significa também que cada uma dessas várias alternativas propostas se apresenta, para a escolha, com um conjunto coerente de valores sociais e colocando-se maiores ou menores recursos disponíveis para a concretização desses fins propostos. Toda decisão política vai alterar, para mais ou para menos, a gama de interesses dos diversos segmentos da sociedade ou das classes sociais. Eis porque, em todo observador político, há a impressão de que muita coisa não foi explicitada dentro do processo decisório. “*In Cauda Venenum*” diziam os latinos, significando que o veneno está escondido na parte menos mobilizada da serpente. Assim, fica sempre a questão se realmente foi alcançado o âmago de toda decisão política.

Se um problema político só se evidencia quando Sexta-Feira encontra Robson Crusóé, percebe-se o grau em que estariam relacionados os problemas e suas respectivas soluções políticas, como fato consumado, diante de uma sociedade complexa como a nossa. Os interesses objetivos dos indivíduos, de grupos e de classes pelem dentro do jogo decisório. Daí a necessidade de cada vez mais se procurar explicações no sentido de que algum modelo analítico possa oferecer a possibilidade do equacionamento dos principais problemas envolvidos no setor dos negócios públicos.

Ao analisar as políticas com um parâmetro puramente político, apresentando os pontos de partida de todo processo de decisão política, Reis (1977) estabelece a relação necessária entre produção e distribuição de poder na realização de objetivos:

“O problema da produção de poder para a realização de objetivos coletivos, que podem ser vistos como problema central da análise ‘técnica’ de políticas públicas orientadas por considerações de eficácia, somente adquire significado do ponto de vista da ciência política, porque se encontra relacionado de maneira complexa à questão da distribuição do poder.” (REIS, 1977, p.176)

Dessa complexa relação entre a produção e a sua conseqüente distribuição de poder nasce toda decisão política que servirá para sustentar os complexos vínculos entre Estado e sociedade civil. Quem vai ficar com a prioridade de certas vantagens? A quem distribuir o poder de distribuir vantagens? Nesta ocasião o favorecido deve ser o poder central do governo e naquela outra circunstância deverá ser favorecida tal ou qual parte da sociedade civil, dentro dos critérios usuais para o contrato social estabelecido democraticamente. De tudo quanto já se disse percebe-se que o estudo do processo decisório é importante tanto para indicar os problemas prioritários e orientar a respectiva solução social como para se diagnosticar o estágio democrático já alcançado pelo Estado em foco.

Em todo aparato estatal o poder decisório não é oferecido por uma via de fácil acesso, mas é proposto em um labirinto cujo segredo de acesso a suas portas de saída deve ser decifrado por meio de explicações cruciais. Esse mesmo modelo serve para todos os tipos de decisão política. Conclui-se que é necessário privilegiar o estudo dos mecanismos que se encadeiam visando distribuir o poder de decidir, porque só através desse estudo se desvenda a trama oculta das relações e pressões dos interesses dos que pleiteiam especialmente o poder de influenciar toda “política” a ser adotada pelo Estado. Sem tal perspectiva de análise não é possível explicar o Orçamento Participativo, como mais um mecanismo vertical de tomada de decisão pelo Estado.

Entretanto, toda a complexidade dessa reflexão pode, ainda, ser desdobrada, pelo menos em parte, buscando evidenciar com maior clareza o que acontece na relação Estado e sociedade civil. Da perspectiva do modelo pluralista é possível buscar uma explicação satisfatória do processo de decisão política. Dahl e Polsby apresentam uma série de argumentos que se propõem a comprovar que o modelo pluralista pode ser instrumentalizado ou adaptado com grande proveito social quando se toma o processo de otimização de toda decisão política como objetivo principal a ser alcançado no relacionamento Estado e sociedade civil. Eis as propostas de Dahl e Polsby (1975) na obra: *The Political Processy the State and Interest Groups*, para a utilização da teoria pluralista como modelo de análise do processo decisório:

“- Ao invés de uma única elite no poder, existem múltiplos grupos de interesses atraindo e empurrando os tomadores de decisão em todas as direções;

- Observa-se uma coalizão entre diversos grupos de interesse para conseguir que determinada decisão seja tomada. Dessa forma, muitos grupos são envolvidos na decisão e nenhum em particular pode ter poder completo sobre a decisão;

- Não existem somente diferentes grupos de interesse, mas, também, muitas diferentes elites que tomam decisões. A teoria pluralista defende que as elites estão distribuídas em diferentes campos de atuação.” (DAHL&POLSBY, 1975, p.267). (BRASIL, 1991, p.24).

Desta maneira, é possível tornar explícito que o modelo pluralista apresenta as diversas instituições responsáveis pelo equacionamento do processo de decisão política, como também demarca as áreas onde se estratificam os mecanismos que explicam como são distribuídos os recursos escassos e quais são os critérios para esta distribuição. O objetivo analítico do modelo pluralista é o de tentar identificar os princípios e

procedimentos utilizados no processo decisório que ocorre na interseção entre Estado e sociedade civil. Assim, o enfoque pluralista está centrado no objetivo de procurar conhecer bem o desempenho governamental em toda sua dimensão administrativa na formulação das decisões políticas. A análise desenvolvida a partir desse modelo tem como seu foco principal a tentativa de se chegar a compreender, e até a se prever, em que resultará um determinado processo de decisão política. Trata-se de um projeto de soluções evidentes e coerentemente auto-explicativas.

O modelo pluralista, enfim, pode ser utilizado como guia para a compreensão do processo decisório. O que interessa, basicamente, é a detalhada análise das fases do processo, para serem explicitados os mecanismos de decisão política envolvidos. Processo decisório, portanto, constitui-se numa área específica do sistema político, destinada a ser o palco onde os atores políticos representam o papel estratégico no desenrolar dos atos que proclamem sua influência no processo decisório.

Enfim, deve-se aceitar a importância do modelo pluralista como instrumento teórico apto para se tentar, por aproximações sucessivas, fazer pesquisa e demonstrar resultados desse processo de otimização política que ocorre no interior do processo decisório: Orçamento Participativo. Alcançar este complexo objetivo pode ser possível após a adoção dos instrumentos analíticos interdisciplinares capazes de implantar e desenvolver o modelo pluralista, cuja teoria e prática procuram oferecer uma explicação global dos fenômenos e dos fatos políticos, oriundos do processo decisório, denominado Orçamento Participativo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVRITZER, L. *Sociedade Civil, Espaço Público e Poder Local*. São Paulo: Unicamp (Relatório de Pesquisa), 2000.

BRASIL, H. G. *O Processo Decisório na Esfera Federal – Orçamento Geral da União*. Belo Horizonte: UFMG/FACE, 1921.

CAIXETA, G. J. *Redesenhando o Estado no Âmbito Municipal: Principais Contribuições do Orçamento Participativo de Belo Horizonte*. Belo Horizonte (Escola de Governo): Fundação João Pinheiro, 2000.

CARVALHO, W. F. *Participação Popular no Processo Decisório Municipal - Estudo de Caso: Orçamento Participativo de Belo Horizonte*. Belo Horizonte (Escola de Governo): Fundação João Pinheiro, 2000.

DAHL, R. A *Análise da Política Moderna*. Brasília: UNB, 1989.

DAHL, R. & POLSBY. *The Political Processy the State and Interest Groups*. IN: BRASIL, H. G. *O Processo Decisório na Esfera Federal – Orçamento Geral da União*. Belo Horizonte: UFMG/FACE/CMA, 1991.

FARIA, C. F. *Democratizando a Relação entre o Poder Público Municipal e a Sociedade Civil: o Orçamento Participativo em Belo Horizonte*. Belo Horizonte: UFMG/DCP (Dissertação de Mestrado), 1996.

LNDBLON, C. E. *O Processo de Decisão Política*. Brasília: UNB, 1981.

MOREIRA, M. A. & JACINTO, C. F. A Experiência do Orçamento Participativo em Vilas e Favelas de Belo Horizonte. Secretaria Municipal de Planejamento(PBH), SD.

O'Donnell, Guillermo. Democracia Delegativa? São Paulo: Novos Estudos(CEBRAP), N.º 31, Outubro, 1991.

PRZEWORSKI, A. O Estado e o Cidadão. São Paulo: Seminário Internacional 'Sociedade e Reforma do Estado'(Mimeo), 1998.

PRZEWORSKI, A. Sobre o Desenho do Estado: Uma Perspectiva Agent X Principal. In: Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. (orgs): Pereira, L. C. B. & Spink, P. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

REIS, F. W. Políticas e Políticas: A Ciência Política e o Estudo de Políticas Públicas. Belo Horizonte(Cadernos do DCP): UFMG, n.º 4, 1977.

SILBERSCHNEIDER, W. Orçamento Participativo: Redefinindo o Planejamento da Ação Governamental com Participação Popular: A Experiência de Belo Horizonte/Minas Gerais/Brasil. Belo Horizonte(Mimeo), setembro, 1998.

SOMARRIBA, M. & DULCI, O. A Democratização do Poder Local e seus Dilemas: a Dinâmica Atual da Participação Popular em Belo Horizonte. In: Reforma do Estado e Democracia no Brasil. (Orgs): Diniz, Eli & Azevedo, Sérgio. Brasília: UNB, 1997.

WEBER, M. Ensaios de Sociologia. Rio de Janeiro: Zahar, 1963.