

# LUTAS SOCIAIS E PARTICIPAÇÃO POPULAR: ELEMENTOS CONCEITUAIS PARA O DEBATE A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Mikaely Gonçalves da Silva<sup>1</sup>

**Resumo:** Este trabalho tem como objeto de estudo aspectos que envolvem a problemática das lutas sociais pela efetivação da participação popular nos espaços públicos aqui analisados a partir da experiência do Orçamento Participativo. Trata-se de uma análise dos elementos conceituais acerca da participação popular e a experiência do Orçamento Participativo enquanto política pública viabilizada pelo Estado em resposta às demandas sociais pela participação, assim como de categorias teóricas correlatas à temática em questão, sendo, portanto, uma revisão da literatura afim à temática ou altamente correlata. O trabalho examina os fatores relacionados aos limites e tensões que envolvem esta parceria entre governos locais e população, buscando identificar se seria o Orçamento Participativo um instrumento suficiente/eficiente para promoção da participação popular. Considerando a direção política e ideológica dada pelas parcerias Estado/sociedade, presencia-se que o Orçamento Participativo se faz enquanto iniciativa importante para afirmação da democracia e da participação popular, entretanto este não é livre de contradições e manipulação de interesses conflitantes. Desse modo, analisam-se os rebatimentos desse processo de aproximação da população da gestão pública local, colocando em discussão essa relação na atualidade.

**Palavras Chaves:** Lutas sociais; Participação popular; Orçamento Participativo.

## Introdução

Historicamente, a evolução da participação popular está relacionada às lutas sociais pelo aprofundamento da democracia e pelo alargamento da legitimidade dos governos representativos como forma de garantir a lisura na gestão pública e aumentar a credibilidade da sociedade no trabalho desenvolvido pelos representantes políticos.

A partir das lutas sociais em prol do exercício do controle social, a transparência no orçamento público passou a ser cobrada como uma das formas de acompanhar os gastos públicos, sobretudo custos destinados à implantação de serviços e políticas públicas pelo Estado. Sendo fundamental no contexto da sociedade capitalista, a política pública aparece associada a um conjunto de estratégias dos governos, estando, portanto, no centro do embate econômico e político no qual o Estado passa a gerir os custos sociais numa disputa acirrada

---

<sup>1</sup> Assistente Social do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba. Mestranda em Serviço Social pela Universidade Federal da Paraíba. Especialista em Gestão de Programas e Projetos Sociais pela Universidade Católica de Pernambuco. Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: mikaely.goncalves@yahoo.com.br.

em torno da destinação dos recursos públicos.

O Orçamento Participativo (OP) surge, portanto, como uma ferramenta política para promover a participação popular na decisão sobre a aplicação dos recursos públicos, como uma tentativa de aproximar a sociedade da gestão pública, e não apenas do controle sobre os recursos aplicados (exemplo das experiências de prestações de contas dos governos e da implantação dos portais da transparência). Ou seja, a proposta seria de convidar a população a ser partícipe das decisões político orçamentárias ao passo em que esta teria espaço para colocar em foco suas principais demandas sociais e assim contemplá-las no processo de elegibilidade do Orçamento Participativo.

É inegável, que embora os governos tenham implantado esta ferramenta, a mesma não é fruto de uma ação desinteressada. Tal feito só se deu por conta dos tensionamentos por parte de segmentos sociais pela participação direta na gestão pública. Dessa feita, os espaços de participação foram demandados por meio de lutas sociais e não “ofertados”.

Dessa forma, as propostas dos programas de Orçamento Participativo requerem a participação direta dos cidadãos no processo de tomada de decisões como forma de promover a transparência, o controle social e o exercício da cidadania. Buscam, em tese, expandir a democracia representativa por meio das relações estabelecidas entre Estado e sociedade.

Diante dos debates em torno da importância da participação popular nas decisões políticas, sobretudo no tocante à aplicação dos recursos públicos, coloca-se em foco neste estudo o Orçamento Participativo enquanto programa de participação popular no governo. Propõe-se analisar neste estudo como o OP contribui para a participação popular, problematizando se este é uma ferramenta política suficiente/eficiente no processo de promoção da participação popular nas decisões político orçamentárias.

No que diz respeito à metodologia deste estudo, para os fins da pesquisa aqui proposta foi feita análise de bibliografias que abordam a temática do Orçamento Participativo no tocante à democracia e às lutas sociais pela participação popular, a fim de fornecer o referencial teórico da pesquisa, assim como embasar a construção do debate.

No que condiz ao estudo bibliográfico, este teve a finalidade de nortear o estudo teórico, apresentando fontes de pesquisa já realizadas sobre o mesmo tema, ou altamente correlato, sendo o momento de levantamento das publicações existentes, assim como do teor das mesmas, relacionadas à temática deste projeto. Foram estudados artigos, dissertações, TCCs, teses, pesquisas, resenhas, e publicações que versavam sobre a questão supracitada.

## 1. Democracia, Lutas sociais e Participação popular.

Analisar o sentido da democracia e sua relação com a conquista da participação é o ponto central desta sessão, a fim de subsidiar o debate em torno do surgimento do Orçamento Participativo no Brasil, a partir da análise dos conceitos de democracia e de participação enquanto elementos viabilizadores do surgimento do Orçamento Participativo<sup>2</sup>.

Enquanto sessão introdutória abordará, de forma preliminar, os antecedentes do OP a partir das discussões já elaboradas sobre a temática em questão. Ressalta-se que esta é uma produção substancialmente de revisão de literatura, embora se reconheça que apenas análises conceituais não dão conta de contemplar as relações estabelecidas em processos democráticos e participativos no tocante às lutas sociais.

### 1.1. Afinal, o que é democracia?

Tomando a palavra democracia em seu sentido etimológico, esta significa *governo do povo*, ou seja, seria uma forma de governo no qual a maioria tem participação nas decisões. Entretanto, democracia é mais que um conceito socialmente construído. Constitui-se enquanto uma ideia em ação. Pois pouca importância teria se interpretada apenas a partir de seu significado enquanto palavra.

Desta forma, buscar entender o que é democracia é uma tarefa além do estudo dos vocábulos, pois seu sentido está na própria história da humanidade. Contentar-se com definições, portanto, pouca contribuição traz para respondermos *afinal, o que é democracia?*

As reflexões em torno da democracia, sua importância e características, são historicamente antigas. Assim sendo, não se pode entender o valor da democracia sem antes fazer referência, ainda que breve, à tradição das sociedades remotas.

Segundo Bobbio (1992, p. 319-320),

Na teoria contemporânea da democracia confluem três grandes tradições do pensamento político: a) a teoria clássica, divulgada como teoria aristotélica, das três formas de governo, segundo a qual a democracia, como governo do povo, de todos os cidadãos, ou seja, de todos aqueles que gozam dos direitos de cidadania, se distingue da monarquia, como governo de um só, e da aristocracia, como governo de poucos; b) a teoria medieval, de origem romana, apoiada na soberania popular, na base da qual há a contraposição de uma concepção ascendente a uma concepção descendente da soberania conforme o poder supremo deriva do príncipe e se

---

2 Doravante OP.

transforma por delegação do superior para o inferior; c) a teoria moderna, conhecida como teoria de Maquiavel, nascida com o Estado moderno na forma das grandes monarquias, segundo a qual as formas históricas de governo são essencialmente duas: monarquia e república, e a antiga democracia nada mais é que uma forma de república (a outra é a aristocracia), onde se origina o intercâmbio característico do período pré-revolucionário entre ideais democráticos e ideais republicanos e o governo genuinamente popular é chamado, em vez de democracia, de república.

Percebe-se que a questão referente ao entendimento do que seria democracia é, desde o pensamento antigo, uma questão essencial que diz respeito ao próprio valor de uma determinada forma de organização política. Pois se os indivíduos buscam defender seus interesses individuais, ainda que estes interesses sejam comuns a mais de um indivíduo dentro de um determinado grupo, tão importante quanto defender seu interesse é encontrar um espaço propício para colocá-lo em pauta. Sendo, portanto, necessário entender a democracia na conjuntura em que é considerada enquanto práxis política.

Sendo assim, tais referências, ainda que breves, aos conceitos antigos de democracia nos ajudam a pensá-la no Estado moderno. Pois neste, o conceito de democracia é visto não apenas como uma forma de organização política, como também como uma forma de governo possível do Estado. Ou seja, a democracia é definida como uma forma de Estado e um regime político cabíveis em qualquer tipo histórico de Estado.

Entretanto, ao tratar o tema da democracia, logo se percebe que, de um ponto de vista analítico, o modo em que as relações entre o Estado e a sociedade são estabelecidas tornam inviáveis qualquer tentativa de homogeneização quanto aos contextos analisados. Pois as estruturas sociais são distintas mesmo em Estados que compartilhem do caráter democrático em suas formas de governar, pois um dado regime pode ser considerado democrático do ponto de vista de permitir a participação do povo, mas delimitar os critérios para que um indivíduo tenha direito a decidir no processo democrático.

Tal mudança de perspectiva é evidente na medida em que mais frequentemente a democracia venha sendo entendida enquanto um adjetivo do Estado, a exemplo do termo Estado democrático; o que nos remete a pensar que a democracia tenha perdido seu sentido próprio. Como consequência, o Estado moderno vem cumprindo este papel de organização da sociedade a partir de uma nova perspectiva, adquirindo uma existência própria e controlando a mesma de fora deste espaço público comum a todos no processo de identificação da sociedade.

Essa mudança do processo democrático público de tomada de decisões, que dava contorno à comunidade, para um núcleo de poder situado acima da sociedade acarretou uma

reorganização política das relações humanas, derivando numa transformação dos próprios conceitos de espaço público e de governo da maioria. Ou seja, tal processo acaba por fazer da democracia uma forma de legitimação do próprio poder do Estado.

Segundo Bobbio (1992, p. 326) se formos entender democracia em seu sentido formal, esta “[...] é um método ou um conjunto de regras de procedimento para a constituição de governo e para a formação das decisões políticas [...]”. Dessa forma a democracia, no Estado moderno, pode até mesmo vir a significar uma mera aparência de participação política, embora seu sentido originário seja precisamente o de uma efetiva participação dos indivíduos nos assuntos públicos.

Tais mudanças nas relações entre Estado e sociedade, - que são vistos enquanto duas forças em interação numa relação que é complementar e ao mesmo tempo contraditória - , criaram um espaço propício ao conflito de interesses, uma vez que ao passo que procura assegurar o bem-estar individual, exclui grandes grupos sociais das vantagens desta nova sociabilidade.

Mas como exercer a democracia em um Estado de tensão, que se coloca acima das relações entre os sujeitos que vivem em sociedade, regulando as relações humanas e limitando a liberdade dos indivíduos? Como se sentir livre em uma sociedade que produz (e reproduz) poder sobre as ações e crenças dos sujeitos? Como ter poder de decidir e escolher em um contexto em que o poder econômico interfere nas relações materiais, limitando as possibilidades reais destes indivíduos, e privilegiando grupos que estão em condição de vantagem?

Alain Touraine (1996) buscou analisar a ação da liberdade a partir destas relações contraditórias, colocando o embate travado pelos indivíduos para que se possa chegar ao exercício da democracia. A democracia engaja-se com a liberdade num sentido amplo através da luta dos sujeitos penetrados de suas culturas contra a lógica dominadora dos sistemas que exerce influência sobre suas individualidades. O autor afirma que (p. 24),

[...] o caráter próprio da sociedade moderna é que essa afirmação da liberdade se exprime, antes de tudo, pela resistência ao domínio crescente do poder social sobre a personalidade e a cultura. O poder industrial impôs a normalização, a organização dita científica do trabalho, a submissão do operário a cadências de trabalho impostas; em seguida, na sociedade de consumo, o poder impôs o maior consumo possível de sinais de participação; por seu lado, o poder político mobilizador impôs manifestações de filiação e lealdade. Contra todos esses poderes, que constroem ainda mais os espíritos do que os corpos [...] que impõem uma imagem de si e do mundo mais do que o respeito pela lei e regulamento, o sujeito resiste e afirma-se ao mesmo tempo por seu particularismo e seu desejo de liberdade, isto é, criação de si

mesmo como ator, capaz de transformar seu meio ambiente.

Touraine destaca, portanto, que a democracia compromete-se com a produção da diversidade em uma cultura de massa e, neste sentido, a filiação e a lealdade devem ser vistas com cautela, podendo expressar-se de maneira extremada em que os indivíduos componentes de uma coletividade se diluiriam numa identidade coletiva que não se permite pensar em formas democráticas. O autor alerta, deste modo, para a atenção com o respeito às diferenças, pois se poderia incorrer no risco de se estar formando comunidades confinadas na obsessão à sua identidade e homogeneidade.

Para Touraine (1996, p. 26),

O que define a democracia não é, portanto, somente um conjunto de garantias institucionais ou o reino da maioria, mas antes de tudo o respeito pelos projetos individuais e coletivos, que combinam a afirmação de uma liberdade pessoal com o direito de identificação com uma coletividade social, nacional ou religiosa pessoal. A democracia não se apoia somente nas leis, mas sobretudo em uma cultura política. A cultura democrática tem sido, frequentemente, definida pela igualdade. [...] Para ser democrática, a igualdade deve significar o direito de cada um escolher e governar sua própria existência, o direito à individuação contra todas as pressões que exercem em favor da “moralização” e normalização.

Ainda segundo o autor, o poder do povo significa a capacidade reconhecida ao maior número possível de pessoas para viverem livremente. Sendo o regime democrático a forma de vida política que dá a maior liberdade ao maior número de pessoas, “[...] que protege e reconhece a maior diversidade possível [...]” (TOURAINÉ, p. 25). A cultura democrática, como defendida pelo autor, combate a ideia tanto de unidade quanto de universalismo e se define como um esforço de combinação entre unidade e diversidade, liberdade e integração, em que não há oposição entre o poder da maioria aos direitos das minorias. Os indivíduos, portanto, são livres para construir sua vida individual através da associação de identificação de seus interesses, e para tanto devem resistir ao poder em nome desta liberdade. Tais reflexões, assentadas na consideração do outro, é o que Touraine denomina de cultura democrática, e segundo o mesmo, sem esta, não se pode falar de democracia.

Adotando, portanto, a concepção de Touraine acerca do que seria democracia,

seguiremos agora analisando algumas formas de democracia<sup>3</sup>. A distinção mais significativa para os fins deste estudo acontece na diferença entre *democracia direta* (algumas vezes chamada democracia pura), onde o povo expressa sua vontade por voto direto em cada assunto particular, e a *democracia representativa* (algumas vezes chamada democracia indireta), onde o povo expressa sua vontade através da eleição de representantes que tomam decisões em nome daqueles que os elegeram.

Dessa forma, outros itens importantes na democracia incluem exatamente quem é o povo, isto é, quem terá direito ao voto; como proteger os direitos de minorias contra a tirania da maioria e qual sistema deve ser usado para a eleição de representantes do povo. Tais elementos constituem o que Bobbio (1992, p.327) chama de *conjunto de regras do jogo democrático*, que segundo o mesmo se detém a estabelecer como se deve chegar à decisão política e não o que decidir.

Do ponto de vista *do que decidir*, o conjunto de regras do jogo democrático não estabelece nada, salvo a exclusão das decisões que de qualquer modo contribuiriam para tornar vãs uma ou mais regras do jogo. Além disso, como para todas as regras, também para as regras do jogo democrático se deve ter em conta a possível diferença entre a enunciação do conteúdo e o modo como são aplicadas. (BOBBIO, 1992, p.327).

Por fim, conclui-se que a questão da participação dos sujeitos nos processos de decisão política é inerente ao conceito de democracia, nos remetendo à próxima sessão deste capítulo, que dará conta de analisar a participação popular enquanto expressão da representatividade popular nos espaços públicos e afirmação da democracia.

## **1.2. Participação é conquista: consolidação das instituições democráticas.**

O propósito desta sessão é sistematizar, de forma preliminar, algumas ideias em torno da temática da participação. Na contemporaneidade é comum o interesse pelo tema da participação, sobretudo devido à reivindicação popular por direito à participação nos espaços públicos, o que reflete na questão da consolidação das instituições democráticas.

Entretanto, antes de dar prosseguimento às reflexões em torno da participação, se

---

3 Entretanto, este estudo não buscará pontuar cada uma das possíveis formas de democracia, uma vez que o conceito de democracia deixa margem à divisão da mesma em diferentes tipos, baseado em um número de distinções.

faz necessário delinear seu conceito, a fim de retirarmos dele o ponto norteador da presente análise. Para Bordenave (1994, p.22), “[...] a palavra participação vem da palavra parte. Participação é fazer parte, tomar parte ou ter parte [...]”. Uma democracia participativa, seria, portanto, a que os sujeitos sentem que “[...] por fazerem parte da nação, têm parte real na sua condução e por isso tomam parte – cada qual no seu ambiente – na construção de uma nova sociedade da qual se sentem parte” (BORDENAVE, 1994, p.23).

Adotando, portanto, tal concepção do que seria a participação, prosseguimos interpretando que a participação é inerente à natureza humana, pois desde que o homem interage em sociedade há a necessidade do mesmo colocar-se no grupo. Tão importante quanto satisfazer as necessidades materiais é, também, satisfazer as necessidades sociais.

Cotidianamente nos deparamos com a necessidade de participar, seja em nossas relações familiares, no trabalho, na comunidade, na luta política, com os amigos. Decidir sobre questões que interferem (diretamente ou não) em nossas vidas é uma tarefa com a qual, frequentemente, nos deparamos. E sendo uma necessidade, antes mesmo de ser um direito, a participação justifica-se por si mesma, e não apenas por seus resultados.

Negar ao homem satisfazer tal necessidade de participar tem o mesmo significado de degradar o seu desenvolvimento enquanto ser social. Dessa forma, o homem social só desenvolve seu potencial numa sociedade que permita e facilite a participação de todos. A participação, então, não é apenas um caminho metodológico a ser seguido, mas é, sobretudo, uma forma de afirmação da liberdade na existência de cada indivíduo.

Mas por que os processos participativos têm ganhado tanto relevo nos últimos anos? Por que a participação vem se tornando assunto relevante nas discussões políticas? A razão evidente, é que a participação pode oferecer vantagens a todos os envolvidos na dinâmica do processo de tomada de decisões. Pois ela pode se implantar tanto com objetivos de justiça e igualdade como para a manutenção de uma situação de controle de muitos por alguns.

Além da necessidade social de participação, há também a necessidade econômica e a política. Pois no primeiro caso, verifica-se que a alocação e investimento de recursos são mais satisfatórios quando há a pactuação dos governos com a população no sentido de identificar quais as reais necessidades da sociedade. Além disso, no caso da prestação do serviço público, a participação da população tende a melhorá-los em qualidade e oportunidade.

Em relação à necessidade de participação política, é possível constatar que estratégias centralizadas tendem a não ser tão bem sucedidas, uma vez que a participação



popular e a descentralização das decisões mostram-se como caminhos mais satisfatórios para enfrentar problemas complexos e que envolvam o conjunto da sociedade. Fato que também contribui para maior aceitação dos governantes pelos seus governados, que buscam na participação instrumento para se sentir parte da tomada de decisões e dos gastos públicos.

No que diz respeito ao sentido dos processos participativos, Demo (1996) desenvolve tal raciocínio apontando quais seriam os objetivos da participação. Primeiro cita a autopromoção, pois segundo o autor a participação deveria levar a tal fenômeno. Autopromoção é entendida neste contexto como característica de uma gestão pública centrada nos próprios interessados, que passariam a autogerir o atendimento de suas demandas. Em verdade, não podemos afirmar que um indivíduo ou grupo é promovido e este não chega a autopromover-se; ou seja, a autopromoção não se encerra apenas em seu aspecto político, pois envolve todas as dimensões da vida em sociedade.

Em segundo, cita a realização da cidadania, pois uma vez que participação é exercício democrático, cidadania é entendida como a qualidade organizada para oferecer aos indivíduos a garantia de seus direitos e deveres. Dessa forma, a participação tem como objetivo a realização da cidadania por ser um meio metodológico para que os indivíduos gozem majoritariamente de sua cidadania, a partir de então reconhecida e exercida.

Um terceiro objetivo da democracia é a implementação de regras do jogo democrático, pois a partir de tais parâmetros poderemos trilhar um caminho que leve o conjunto da sociedade ao exercício da participação. Demo desenvolve tal objetivo apontando que boa parte da população que participa dos processos participativos muitas vezes não tem noção do poder que há na participação. Assim sendo, afirma que para uma comunidade ter voz e vez precisa organizar-se adotando metodologias no processo de participação que favoreçam a elaboração e votação das propostas de um modo em que todos os participantes estejam acompanhando criticamente o que está sendo decidido.

O quarto objetivo é o controle do poder. E entendendo que participação é poder, há que se ter muito cuidado para que este poder não fique concentrado nas mãos de um indivíduo ou grupo. Dessa forma, o autor coloca a necessidade de que o poder seja controlado pelas bases, pois uma vez que a democracia nos põe em questão o exercício de poder este deve ser controlado pelos que defendem majoritariamente os interesses da população.

Demo também traz o controle da burocracia como um dos objetivos da participação. O autor analisa que se voltada para si mesma a burocracia torna-se desagradável e desarticulada do serviço à comunidade. Em suas breves linhas coloca que uma sociedade que almeja a participação deve buscar a desburocratização, pois segundo o mesmo a

burocracia não funciona como ferramenta que interesse à sociedade, apenas limita a participação popular em espaços e assuntos públicos.

Entretanto, entendemos que uma das características da democracia é a estruturação de instâncias burocráticas, pois a burocracia garante a impessoalidade e garante a legitimidade dos processos democráticos. Dessa forma concordamos com o autor no sentido de que, embora necessária, a burocracia não deve ser um fim em si mesma, devendo, portanto, ser usada em favor da lisura dos processos democráticos.

Um sexto objetivo da participação seria a negociação. Talvez entre os objetivos até aqui apontados este pareça o mais óbvio, pois participação no contexto das relações humanas gera conflito de interesses, o que por sua vez nos traz a necessidade de negociar não somente opiniões como também posições. Entretanto, Demo coloca que diante de conflitos podemos assumir várias atitudes, não sendo a negociação a escolhida em muitos casos, o que dificulta o tratamento de divergências sobre a prerrogativa das oportunidades equalizadas. Finaliza dizendo que “[...] a negociação é exatamente importante, porque acarreta o compromisso mútuo, dentro do qual a participação passa a ser metodologia fundamental [...]” (DEMO, 1996, p.78).

Por fim, coloca a cultura democrática como o sétimo objetivo da participação. Diz que “[...] ao lado do controle do poder, talvez se pudesse afirmar que o objetivo mais essencial da participação é a consolidação daquilo que chamamos cultura democrática [...]” (DEMO, 1996, p.78). Segundo ele a cultura democrática está além da implantação de uma ideologia, pois o objetivo em si é que os processos participativos, marcados pelo acesso ao poder, seu controle, pela burocracia comprometida com o serviço aos interessados, pelo exercício das regras democráticas e pela negociação enquanto forma primordial de tratamento na tomada de decisões seja algo cotidiano.

A partir desta análise dos objetivos da participação, percebe-se que a mesma é algo que se aprende e se aperfeiçoa, e que é facilitada com a organização e a criação de canais de comunicação. A participação deve respeitar as diferenças individuais na forma de participar e pode resolver conflitos, mas, sobretudo, pode gerá-los, pois a participação não é um processo homogêneo e tampouco pretende assim ser. Processos participativos são antagônicos por natureza, pois se houvesse consenso em todas as relações estabelecidas não haveria espaço para reivindicações e nem posicionamentos contrários, ou seja, não haveria necessidade de participação.

## 2. Paradigmas teóricos acerca do Orçamento Participativo no Brasil

Seguindo o estudo sobre os elementos conceituais que perpassam a questão que envolvem a problemática das Lutas sociais pela participação popular aqui analisadas a partir da experiência do Orçamento Participativo, nos deparamos com o momento de findarmos tal proposta concluindo este trabalho com uma análise dos paradigmas teóricos do OP no Brasil.

Esta sessão tem como objetivo expor o que a literatura debate sobre o Orçamento Participativo, apontando quais elementos são abordados nos estudos sobre o OP no Brasil. Dessa forma, a presente sessão buscará analisar algumas perspectivas e linhas de pensamento acerca do OP, interpretando os autores nos quais este trabalho está referenciado.

### 2.1. Como a literatura interpreta o Orçamento Participativo?

Como vimos nas sessões anteriores, na maioria das democracias recentes, governos locais e segmentos da sociedade vêm buscando mecanismos para fortalecer as instituições democráticas. Com esta finalidade, várias experiências têm sido desenvolvidas para aumentar a participação dos cidadãos nos processos decisórios, principalmente os de abrangência local.

No tocante à participação popular em instâncias locais, muitos governos locais no Brasil estão empenhados nesse processo de democratização da gestão pública. Muitos municípios brasileiros estão envolvidos no desenvolvimento desses mecanismos de participação popular, que vão desde a criação de conselhos comunitários até à estruturação do Orçamento Participativo.

No que se refere ao que a literatura debate sobre o Orçamento Participativo, em linhas gerais, o OP tem sido visto, tanto na literatura nacional como na literatura estrangeira, como um exemplo de instrumento de promoção do bom governo.

No Brasil, essa literatura tem sido produzida por centros acadêmicos, ONGs, organizações multilaterais e vários organismos nacionais que financiam pesquisas.

Essa literatura transcende os cortes das disciplinas e áreas acadêmicas porque relaciona temas como descentralização e *accountability*, desenvolvimento, governança (“bom governo”), “empoderamento” de grupos sociais excluídos, educação cívica, justiça social, desenvolvimento sustentável e gestão urbana [grifos do autor] (SOUZA, 2001, p. 88).

Para Avritzer (2003), o OP adquiriu nos últimos anos relevância profunda em três tipos de debates no interior da teoria democrática: no debate sobre a relação entre sociedade civil e democracia local; no debate sobre desenho institucional e nos debates sobre o aprofundamento da democracia.

Em um primeiro campo de discussão, o da relação entre sociedade civil e Estado, os trabalhos sobre orçamento participativo têm feito uma série de constatações analíticas extremamente relevantes. [...] A literatura sobre sociedade civil buscou mostrar que as práticas pré-existentes criaram condições para o surgimento do OP. [...] Uma parte importante do debate atual sobre o orçamento participativo leva em conta as características da sociedade civil discutindo os seguintes elementos: o papel das pré-estruturas organizativas da sociedade civil no êxito das políticas participativas; a capacidade do Estado de induzir formas de associativismo e práticas deliberativas semelhantes àquelas existentes no campo da sociedade civil; a capacidade das formas participativas de distribuírem recursos de modo generalista evitando, assim, a transformação das associações existentes em canais corporativos de acesso a recursos e o debate acerca do papel da tradição associativa na variação do êxito das experiências de OP. [...] Há ainda uma segunda linha de discussão sobre o orçamento participativo que tem adquirido uma certa capacidade explicativa que é a que trata do problema do desenho institucional. A teoria do desenho institucional possui diversas variações, mas todas as suas vertentes reivindicam a influência do desenho das instituições na sua capacidade de pré-determinar atitudes dos atores sociais. [...] Assim, temos um segundo conjunto de questões ligadas à capacidade do orçamento participativo de construir instâncias de deliberação e troca de argumentos, instâncias essas materializadas em um conjunto de regras, normas e leis capazes de dar sustentabilidade às práticas participativas. [...] Por fim, as diversas discussões teóricas sobre o OP geraram um debate sobre o OP e os novos modelos de democracia. Diversas concepções analíticas, assim como, diversos modelos para o entendimento do orçamento participativo surgiram ao longo desses debates. [...] Em todos os casos, os autores conectam os seguintes elementos: um aumento da participação na decisão sobre a distribuição de recursos orçamentários; um aumento do acesso a recursos públicos e direitos; um aumento da capacidade de decidir e uma certa capacidade de determinar a regra do processo deliberativo (AVRITZER, 2003, págs. 6-9).

Souza (2001, p. 91) coloca que a forma como a literatura interpreta o Orçamento Participativo seria um grande divisor de argumentos e teses sobre o que seria o OP. Dessa forma, a próxima sessão deste capítulo se debruçará sobre alguns conceitos de Orçamento Participativo, seguidos de breves comentários sobre as diferentes perspectivas expostas neste trabalho.

## **2.2. Debatendo argumentos**

Para Avritzer (2003, págs. 3-4),

[...] o OP é uma forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa baseada em quatro elementos: a primeira característica do OP é a cessão da soberania por aqueles que a detêm enquanto resultado de um processo representativo a nível local. A soberania é cedida a um conjunto de assembleias regionais e temáticas que operam a partir de critérios de universalidade participativa. Todos os cidadãos são tornados, automaticamente, membros das assembleias regionais e temáticas com igual poder de deliberação; em segundo lugar, o OP implica na reintrodução de elementos de participação a nível local, tais como as assembleias regionais e de elementos de delegação, tais como os conselhos, a nível municipal representando, portanto, uma combinação dos métodos da tradição de democracia participativa; em terceiro lugar, o OP baseia-se no princípio da autorregulação [sic] soberana, isso é, a participação envolve um conjunto de regras que são definidas pelos próprios participantes, vinculando o OP a uma tradição de reconstituição de uma gramática social participativa na qual as regras de deliberação são determinadas pelos próprios participantes; em quarto lugar, o OP se caracteriza por uma tentativa de reversão das prioridades de distribuição de recursos públicos a nível local através de uma fórmula técnica (que varia de cidade para cidade) de determinação de prioridades orçamentárias que privilegia os setores mais carentes da população. As principais experiências de OP associam o princípio da carência prévia no acesso a bens públicos a um maior acesso a esses mesmos bens.

Tal concepção nos remete às considerações feitas na primeira sessão desta produção, pois retoma a problemática da democracia (participativa e representativa), colocando como se dá a participação popular nestes dois tipos de processo democrático. É participando da esfera pública, e, sobretudo, dos processos de tomada de decisões que o povo se torna parte da gestão pública, sendo a participação popular o caminho para se alcançar a satisfação das demandas sociais. Entretanto, o autor ressalta que quanto maior a presença de uma cultura democrática em dada sociedade, maior a probabilidade de sucesso do processo de Orçamento Participativo, uma vez que este tem sua metodologia definida pela própria população que fará uso desta ferramenta de participação popular.

Wampler (1999, págs. 343-344) analisa que,

Os programas de Orçamento Participativo requerem a participação direta dos cidadãos no processo de tomada de decisões como forma de promover transparência, *accountability* e a cidadania. Esses programas buscam alargar o campo da democracia representativa no Brasil, redefinindo as relações básicas Estado-sociedade [...] Os programas de Orçamento Participativo estão no centro de debates teóricos que buscam explicar o aprofundamento e a consolidação da democracia, especialmente debates que privilegiam a engenharia institucional e a cultura política [...] Aprofundar a democracia por meio de uma crescente participação dos cidadãos é o objetivo precípuo dos programas de orçamento participativo. Isto significa promover uma reforma do Estado de modo que se tenha transparência e se aumente a participação pública no processo de tomada de decisões. A “publicização” do Estado é um elemento crucial nesse processo: ele depende da multiplicação das

instâncias em que se tomam decisões coletivamente de forma a que se tenha uma *accountability* horizontal [grifos do autor].

A partir de tais linhas, percebe-se que Wampler propõe uma redefinição das relações entre Estado e sociedade, sugerindo que a reforma do Estado seria anterior à participação da população na gestão pública. Tal concepção considera que o Estado tem que ser estruturado de forma que favoreça a existência de instâncias democráticas e por consequência de programas de participação popular, a exemplo do Orçamento Participativo.

Para Coelho (2009, p. 09),

O orçamento participativo é uma evolução dos Modelos Orçamentários existentes, em que todos participam de maneira mais efetiva e ampla em relação às suas necessidades, procurando cada qual a melhor forma de empregar os recursos públicos.

O autor considera o Orçamento Participativo um avanço na gestão pública, pois a partir do OP a população passa a ser partícipe das decisões que dizem respeito às suas necessidades, sendo cada cidadão livre para manifestar sua opinião acerca da empregabilidade dos recursos públicos.

Souza (2001) entende que o Orçamento Participativo “[...] aumenta a capacidade dos grupos sociais excluídos de influenciar a alocação dos recursos públicos [...]” (p. 91). Segundo a autora, “[...] o OP tem efeito no aumento da democracia local, dado que agrega representantes de segmentos de baixa renda que raramente têm a oportunidade de chegar à arena decisória governamental [...]” (p.91).

Souza dá ênfase à questão do empoderamento dos grupos excluídos, que se não fosse pela via do Orçamento Participativo não teriam espaço para manifestar sua opinião acerca das decisões de interesse público. Segundo pontuações da autora, muitas são as contribuições do Orçamento Participativo para a sociedade, mas propiciar um espaço de participação cujo objetivo é fortalecer a população (e não apenas minorias privilegiadas) aproximando-a das decisões tomadas pelos governos locais tem um caráter essencial no processo de estruturação e aceitação do OP, sendo este um dos fatores que contribuem para os muitos resultados alcançados nos municípios em que tal recurso foi empregado.

De uma forma geral, a partir das concepções analisadas, percebe-se que o OP

contribuiu para o crescimento dos governos locais; alargamento da participação popular; empoderamento da população e redução do clientelismo; inversão das prioridades, prevalecendo às escolhidas pela população; e afirmação e fortalecimento das instâncias democráticas. Entretanto, vale lembrar que como apontado no início deste trabalho processos participativos não são homogêneos, sendo, portanto, natural a existência de conflitos e tensões.

Tais concepções (Avritzer, 2003; Wampler, 1999; Coelho, 2009; Souza, 2001) nos permitem entender o Orçamento Participativo de forma ampla, aplicando os elementos elencados nas análises dos autores em realidades distintas, sendo possível, portanto, analisar diferentes experiências de Orçamento Participativo considerando também os conceitos de diversos autores.

A partir da literatura analisada podemos perceber que Avritzer (2003) e Souza (2001) seguem uma corrente teórica que afirma o fortalecimento da participação popular pela via do Orçamento Participativo, alegando que este funciona como uma ferramenta política que empodera a população, sobretudo a mais empobrecida. Segundo tais autores as contribuições do OP para afirmação da democracia nos espaços públicos são inegáveis.

Coelho (2009) e Wampler (1999) adotam uma abordagem que destaca os interesses políticos dos governantes por trás da elaboração e funcionamento do Orçamento Participativo. Embora estes autores considerem que o OP promove a participação popular, seguem uma corrente teórica na qual prevalece uma abordagem do OP a partir dos interesses das gestões político-partidárias que implementam tal mecanismo. Pois, uma vez que, o OP é induzido e coordenado pelos governos a participação popular seria limitada, sendo o OP uma ferramenta que por si só não é capaz de mudar a cultura política do Estado.

A partir de tais releituras, entendemos que apesar de seguirem perspectivas diferentes, ambos os autores trazem elementos que são visivelmente identificados nos processos de Orçamento Participativo, pois assim como nem só de avanços é feito o processo do OP, também não podemos desconsiderar a importância da presença de tal instrumento para o alargamento da participação popular.

Por fim, percebe-se que, apesar dos problemas, tensões e resultados não previstos que decorrem do OP, a experiência tem se constituído em forma de acesso dos cidadãos aos processos decisórios locais, ainda que este acesso não tenha alcançado em potencial a prevalência dos interesses da população demandatária dos serviços públicos.

## Considerações Finais

Com finalidade de síntese final dos diversos aspectos que envolvem a problemática das lutas sociais pela participação popular aqui analisadas a partir da experiência do Orçamento Participativo, iremos apontar algumas conclusões feitas a partir da elaboração deste estudo.

A princípio, infere-se que a democracia é um elemento crucial na sociabilidade atual, pois a partir das instâncias democráticas a população ganha espaço na esfera pública. E enquanto necessidade humana, a participação se constitui como um dos pilares importantes dos indivíduos que vivem em sociedade, sendo a participação um direito do indivíduo e cabendo ao Estado desenvolver os dispositivos legais necessários para a garantia da mesma.

Dessa forma, a partir dos questionamentos feitos nesta produção, conclui-se que a questão da participação dos sujeitos nos processos de decisão política é inerente ao conceito de democracia, uma vez que a forma como o aparelho estatal e a sociedade estão organizados irá rebater diretamente na construção (ou não) de instrumentos de participação popular, a exemplo do Orçamento Participativo.

Outra consideração relevante diz respeito ao tipo de participação que buscamos. Uma vez que a participação é uma conquista daqueles que a buscam, esta deve ser um processo de desenvolvimento da consciência crítica e de aquisição de poder, pois ela possibilita que os assuntos de interesse público sejam discutidos e decididos por todos, buscando que as necessidades das maiorias sejam atendidas.

Ainda assim, os processos participativos devem respeitar as diferenças individuais na forma de participar, não oprimindo a opinião das minorias, ou seja, a participação que buscamos é conflituosa, pois deve garantir que todos os sujeitos que desejem vivenciar a experiência de poder de decisão tenham condições de colocar suas impressões sobre os assuntos discutidos.

Assim sendo, o Orçamento Participativo é uma ferramenta política que deve atender às necessidades da população envolvida no processo de elegibilidade das prioridades a serem atendidas pela gestão pública. Caso contrário, o OP não passará de mais um instrumento político usado em favor dos governantes que fazem uso do mesmo para autopromover suas gestões.

O Orçamento Participativo, portanto, deve ter status de política pública nos governos locais, devendo garantir o aprofundamento da democracia com o aumento da participação, da transparência dos governos e do controle social sobre as gestões municipais.



De acordo com os objetivos traçados para este estudo conclui-se que o Orçamento Participativo é um dispositivo importante para o alargamento da participação popular nas decisões político orçamentárias, entretanto, por si só, não é suficiente/eficiente para garantir que prevaleçam os interesses da população. Pois, uma vez que, o OP é uma ferramenta controlada pelos próprios governos locais, não é livre de manipulações.

Percebe-se a dificuldade em identificar no Orçamento Participativo se as prioridades eleitas durante o processo de votação são, de fato, demandas da população. Pois ao mesmo tempo em que o OP estabelece um espaço público em que os líderes de setores tradicionalmente excluídos podem negociar com a administração pública municipal a alocação dos recursos, esta negociação é conduzida pela própria gestão municipal.

Por fim, entende-se que a análise das lutas sociais pela participação popular aqui analisadas a partir da experiência do Orçamento Participativo não se encerram neste estudo, uma vez que o propósito do mesmo não é de preencher todas as lacunas que nos instigam a entender a dinâmica existente nas parcerias entre Estado e sociedade; mas sim, ressaltar a necessidade de releituras que possibilitem novas inflexões e interpretações dos fatos apresentados.

### **Referências Bibliográficas**

AVRITZER, Leonardo. **O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico**. In: AVRITZER, L. e NAVARRO, Z. (orgs.) A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1992.

BORDENAVE, Juan Diaz. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

COELHO, Márcio Cunha. **Orçamento Participativo: obstáculos e oportunidades**. TCC. Brasília: Universidade de Brasília, 2009.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. São Paulo: Cortez, 1996.

SOUZA, Celina. **Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo**. São Paulo em Perspectiva, v.15, n.4. São Paulo out./dez. 2001. Disponível em <http://www.scielo.br>. Acesso em 21 fev 2014.

TOURAINÉ, Alain. **O que é a democracia?** Petrópolis: Vozes, 1996.

WAMPLER, Brian. **Orçamento Participativo: os paradoxos da participação e governo no Recife**. Cad. Est. Soc. Recife, v. 15, n. 2, p. 343-374, jul./dez., 1999.