

Limites e possibilidades do orçamento participativo: para além da retórica*

.....
Cibele Franzese**

Paula Maciel Pedroti***

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Representação e *accountability*; 3. O orçamento participativo; 4. Orçamento participativo em São Carlos e o aspecto democrático; 5. Orçamento participativo em São Carlos e os mecanismos de *accountability*; 6. Considerações finais.

SUMMARY: 1. Introduction; 2. Representation and accountability; 3. The participatory budget; 4. The participatory budget in São Carlos and the democratic aspect; 5. The participatory budget in São Carlos and accountability mechanisms; 6. Final remarks.

PALAVRAS-CHAVE: democracia; accountability; representação; responsividade; orçamento participativo; participação popular; governo local.

KEY WORDS: democracy; accountability; representation; responsiveness; participatory budget; people's participation; local government.

Este artigo analisa o orçamento participativo à luz da teoria democrática, identificando como esse mecanismo interage com as instituições democráticas vigentes e discutindo se, de fato, ele pode ampliar a participação da população nas decisões governamentais e contribuir para uma maior transparência e *accountability* das instituições políticas locais. Para isso, serão discutidos aspectos de democracia direta, democracia representativa e *accountability*, buscando identificar quais os efeitos

* Artigo recebido em out. 2004 e aprovado em dez. 2004.

** Mestranda em administração pública e governo pela Eaesp/FGV e graduada em direito pela USP. Endereço: Rua Silva Coutinho, 229 — CEP 03192-070 — Mooca, São Paulo, SP, Brasil. E-mail: cibele@gvmail.br.

*** Mestranda em administração pública e governo pela Eaesp/FGV, pós-graduada em administração de empresas pela Eaesp/FGV e bacharel em letras (alemão e português) pela USP e em relações internacionais pela PUC-SP. Endereço: Rua Turiassu, 75, apt. 151 — Perdizes — CEP 05005-001 — São Paulo, SP, Brasil. E-mail: paulapedroti@yahoo.com.br.

que a introdução desse instrumento de participação popular produz nas instituições representativas e na ativação de mecanismos de *accountability*. A experiência do orçamento participativo do município de São Carlos, no estado de São Paulo, será utilizada como referência, de forma a possibilitar a verificação dos conceitos.

Limitations and possibilities of the participatory budget: beyond rhetoric

This article analyzes how the participatory budget interacts with other democratic institutions, based on the theory of democracy. It also checks how this mechanism interacts with the current institutions and if, in fact, the participatory budget increases the people's participation in government decisions and contributes to improve transparency and accountability in local governments. To accomplish this, it discusses some features of direct democracy, representative democracy and accountability, in order to identify the effects of this participatory mechanism produces on representative institutions and on accountability. The participatory budget experience in the city of São Carlos, in the state of São Paulo, Brazil, is used as reference to verify the concepts.

1. Introdução

Este artigo analisa o orçamento participativo sob a ótica da representação e da *accountability*. Abordamos as seguintes questões: qual o papel do orçamento participativo no sistema democrático de representação e se o orçamento participativo amplia os mecanismos de *accountability*? Se sim, como?

Iniciaremos revisitando os conceitos de representação e *accountability*. Em seguida, apresentaremos os mecanismos de funcionamento do orçamento participativo de São Carlos, nosso objeto de estudo. Com base na sua lógica de funcionamento, analisaremos as questões mencionadas.

A relação entre orçamento participativo e democracia representativa será discutida a partir da teoria democrática de Dahl (1997) e dos conceitos apresentados por Przeworski, Stokes e Manin (1999).

Analisaremos também as oportunidades criadas pelo orçamento participativo que promovem a expansão dos mecanismos de *accountability*. Para nos aprofundarmos nesse estudo, além da teoria da *accountability* vertical e horizontal (O'Donnell, 1998) vamos recorrer à teoria de Smulovitz e Peruzzotti (2000) que propõe a introdução de uma terceira vertente de *accountability*, a social.

2. Representação e accountability

Estudaremos o orçamento participativo à luz da teoria democrática, sob duas óticas: analisando o seu papel no sistema democrático de representação e identificando a sua relevância na ampliação dos mecanismos de *accountability*. Assim, é importante apresentar algumas reflexões teóricas sobre esses dois conceitos.

Na introdução do seu livro, Przeworski, Stokes e Manin (1999) analisam alguns conceitos incorporados no debate sobre “representação” em governos democráticos e, em paralelo, exploram o significado do conceito. A partir dessa reflexão desenvolveremos os argumentos a seguir.

Segundo os autores, um governante age de maneira representativa quando suas ações são tomadas em prol do interesse público.¹ Afinal, o que é interesse público? Há duas respostas compatíveis e não excludentes: interesse público é aquilo que o representado — o cidadão — reconhece como sendo o seu interesse; e aquilo que o representante — o governante eleito — julga ser o melhor para o representado. Retomaremos mais à frente o significado dessas duas respostas.

A partir da definição de representação é possível fazer outra pergunta: por que os representantes eleitos agiriam em prol do interesse público? O’Donnell (1998:41) também questiona: “Por que não beneficiar a si próprio, à família, ao clube, ou aos sócios nos negócios enquanto se está em um cargo público, se ao mesmo tempo se está (ao menos supostamente) buscando algum aspecto do bem público?” Note-se que os fundadores da democracia representativa esperavam que os arranjos institucionais induzissem os governantes a agir em prol do interesse público, porém não sabiam precisamente porque eles o fariam (Przeworski, Stokes e Manin, 1999).

O grande debate inerente ao significado de representação está direcionado, portanto, à identificação de mecanismos que levem os governantes, os representantes dos cidadãos, a agir em prol dos interesses públicos e não visando os seus próprios interesses (*rent seeking*).

A democracia representativa é regida pela lei da maioria, isto é, vivemos em uma situação de franco conflito de interesses: tomar decisões implica que alguns ganharão e outros não. Przeworski, Stokes e Manin (1999:5-6) exploram as duas outras situações em que ser representativo pode significar: representar interesses individuais e interesses coletivos. Logo, ser representativo significa, nessas condições, representar interesses da maioria, agredindo o menor número de pessoas possível. “Quando não há unanimidade, a vontade coletiva do *demos* tem que ser identificada, e algum tipo de maioria é o critério comum para tal identificação quando todos os membros são considerados iguais” (O’Donnell, 1998:32).

¹ “*This is what we mean by ‘representation’: acting in the best interest of the public*” (Przeworski, Stokes e Manin, 1999:2).

Ao avançar um pouco mais sobre os significados desse debate, deparamo-nos com uma nova questão: qual maioria deve ser representada? Há duas respostas possíveis: a maioria que elegeu o governante ou qualquer outra maioria. A partir dessa reflexão são introduzidos dois outros conceitos diretamente vinculados ao debate de representação: a responsividade e a *accountability*.

Responsividade significa adotar as políticas preferenciais assinaladas pelos cidadãos. Há dois momentos em que eles indicam quais são suas preferências: o momento do voto (votar em um determinado político significa a concordância do eleitor com as propostas de políticas apresentadas durante a campanha eleitoral, logo ser responsivo implica adotar políticas em conformidade com a plataforma de campanha eleitoral); e opiniões emitidas por meio de pesquisas de opinião, manifestações políticas etc.

Diante da explicação desse conceito, os três autores colocam a seguinte indagação: “ser responsivo significa ser representativo?” A resposta que nos apresentam é: nem sempre. Os governantes possuem determinadas informações que não estão acessíveis aos cidadãos. Antes de chegarem ao poder, os políticos julgam saber o que é melhor para a coisa pública. Ao se depararem com a realidade governamental, passam a deter informações e conhecimentos sobre diferentes situações (*states of the world*) que não os permite agir como anteriormente proposto. Com base nisso, se agirem de maneira responsiva (isto é, cumprindo as promessas de campanha ou adotando políticas que possam agradar a população) não estarão sendo representativos (agindo da melhor maneira para a coisa pública).

Voltemos, portanto, à questão anterior: ser representativo significa agir em conformidade com os interesses da maioria que o elegeu ou qualquer outra maioria? De acordo com o exposto, ser representativo significa agir de acordo com os melhores interesses públicos, independentemente de qual maioria se tratar. É nesse contexto que devemos novamente retomar a definição de “interesse público”, que iniciou o nosso argumento. Ser representativo não significa *necessariamente*, portanto, agir em conformidade com aquilo que o representado reconhece como do seu interesse.

Os autores citam uma frase de Chirac que ilustra esse “dilema”: “os governantes corajosos raramente são populares”.² Agir visando os melhores interesses públicos, porém contrariando os populares, pode representar um grande desgaste político, que pode levar à não-reeleição. O problema é que nem sempre os resultados das políticas implementadas coincidem com o calendário eleitoral. Ao introduzir a questão da avaliação popular via voto, os autores introduzem a questão da

² “*Les politiques courageuses sont rarement populaires*” (Przeworski, Stokes e Manin, 1999:14).

accountability. Revisemos o significado desse conceito e as suas diferentes formas de expressão.

Accountability é segundo Mosher (1968:7) “a obrigação de responder por algo (...) ela acarreta a responsabilidade de uma pessoa ou organização perante uma outra pessoa, fora de si mesma, por alguma coisa ou por algum tipo de desempenho”. Silva (2001) definiu *accountability* como “a capacidade que o público/cliente/cidadão tem de exigir que contratos, no sentido amplo do termo, sejam respeitados”. Existe uma polêmica quanto à tradução do conceito para o português, questão discutida por Campos (1990). Silva (2001) sugere como tradução o termo “imputabilidade”: direito maior assegurado ao cidadão de exigir seus direitos em geral.

Behn (1998:17) também discorreu sobre o significado prático do conceito de *accountability*:

accountability perante quem? Para quê? De que forma? Como exatamente podemos exigir *accountability* do governo? De fato, empregamos a frase “cobrar *accountability* do governo” como se seu significado fosse óbvio. Porém, como iremos cobrar *accountability* de quem e por quê?

Para respondermos a essas questões, aprofundamos a seguir as diferentes formas de *accountability*.

De acordo com Przeworski (1998:40) em uma democracia representativa “os cidadãos devem ser capazes de saber quem é responsável pelo que e de aplicar, em cada caso, a sanção apropriada, para que os governos com bom desempenho continuem no poder e para que os demais sejam aliados”. Para analisar o aspecto da *accountability*, este autor recorre ao conceito de *principals* e *agents*. A questão central que diferencia esses atores está relacionada ao grau de conhecimento que cada um possui, isto é, o acesso a informações. “Os *agents* dispõem de informações que os *principals* não observam diretamente: os *agents* sabem o que os motiva, têm conhecimento privilegiado sobre suas capacidades, e podem ter a chance de observar coisas que os *principals* não podem ver” (Przeworski, 1998:45). Assim, para que haja a responsabilização do Estado (*agent*) pelo cidadão (*principal*), é necessário que o cidadão obtenha informações sobre as ações do governante, de modo a poder avaliar se o representante está ou não agindo em prol do interesse público (Przeworski, 1998:61):

Os governos são responsáveis (*accountable*), se os cidadãos têm como saber se os governos estão — ou se não estão — atuando na defesa dos interesses públicos e podem lhes aplicar as sanções apropriadas, de tal modo que os políticos que atuaram a favor dos interesses dos cidadãos sejam reeleitos e os que não o tenham feito percam as eleições.

A relação *principal-agent* refere-se a um tipo particular de *accountability*, denominada *accountability* vertical, cujo instrumento por excelência é o voto. Segundo O'Donnell (1998:29),

o que pode ser definido como o canal principal de *accountability* vertical, as eleições, ocorre apenas de tempos em tempos. Além disso, não está claro até que ponto elas são efetivas como mecanismos de *accountability* vertical. Análises recentes introduzem uma nota cética quanto ao grau em que as eleições são verdadeiramente um instrumento pelo qual os eleitores podem punir ou premiar candidatos, mesmo em poliarquias fortemente institucionalizadas.

O mesmo autor identificou um outro tipo de *accountability* que denominou *accountability* horizontal (O'Donnell, 1998:40), “a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas”. A *accountability* horizontal diz respeito, portanto, aos mecanismos de *checks and balances*. A divisão de poderes — Executivo, Legislativo e Judiciário — induz as diferentes esferas de poder a prestar contas não somente à população, mas também entre si, de tal modo que se promova a responsabilização: “as diferentes esferas de poder do governo respondem e prestam contas não só aos cidadãos, mas também umas às outras” (Przeworski, Stokes e Manin, 1999:19 — tradução das autoras).³

O'Donnell observa que nas poliarquias contemporâneas a supervisão, o controle e a punição não estão restritos apenas a essas três esferas de poder. Existem agências como o Tribunal de Contas, agências reguladoras e outras instâncias governamentais que assumem esse papel de fiscalização. Para o autor, a existência desse controle intergovernamental tem como idéia básica a prevenção e, quando necessário, a punição. É importante frisar o papel punitivo dos mecanismos de *accountability*.

Smulovitz e Peruzzotti identificaram uma terceira vertente de *accountability*, a social. Essa vertente complementa a *accountability* vertical e demonstra o poder da sociedade civil em monitorar as ações dos representantes eleitos e do corpo burocrático. É um mecanismo não-eleitoral de *accountability* vertical movido pelas ações de diferentes agentes da sociedade civil, como associações, ONGs e a mídia, capaz de tornar públicas ações de entes governamentais consideradas incorretas e de introdu-

³ “The separate powers of government respond and render accounts not only to citizens but also to one another.”

zir no debate da agenda pública outras questões. Seu poder de influência pode inclusive induzir ações de outras esferas governamentais vinculadas à *accountability* horizontal (“eles podem acionar os mecanismos da *accountability* horizontal”,⁴ Smulovitz e Peruzzotti, 2000:152 — tradução das autoras). O desgaste político dos governantes, quando sujeitos a tais pressões, pode também levar a um desempenho eleitoral insatisfatório, em uma resposta imediata da população ao descontentamento pelo instrumento do voto (*accountability* vertical).

O'Donnell (1998:29) pontua em seu artigo essas manifestações populares, porém não as identifica como uma terceira variação de *accountability*, mas sim ações a que se deve atribuir importância:

as reivindicações sociais e a cobertura da mídia, especialmente se forem abundantes e se referirem a temas que são considerados importantes pela opinião pública, tendem a criar um clima de insatisfação popular com o governo (e às vezes com o próprio regime), que pode obstruir suas políticas e levar à sua derrota nas eleições seguintes.

Para Smulovitz e Peruzzotti, o que diferencia a *accountability* social da horizontal e da vertical (eleitoral) é o seu caráter simbólico, pois não possui um fundamento mandatário nem legal:

A *accountability* social não conta com os indivíduos que votam, nem com o sistema de “*checks and balances*” para alcançar o controle almejado. Para ser efetiva, a *accountability* social precisa de uma sociedade civil organizada capaz de exercer sua influência no sistema político e nas burocracias públicas

(Smulovitz e Peruzzotti, 2000:150, tradução das autoras)⁵

Os autores apontam três aspectos a serem melhor desenvolvidos sobre essa vertente de *accountability*. O primeiro diz respeito ao mecanismo de avaliação. Por ser um mecanismo não-formal de atuação, mensurar os seus resultados é ainda um desafio. O segundo diz respeito à sua legitimidade. As ações de controle promovidas pela *accountability* social não derivam de atores eleitos pela sociedade, logo não são representantes legais dos cidadãos (de acordo com a teoria democrática); isso pode acarretar ações com resultados não-democráticos. O'Donnell alertou para o fato de que “a mídia tende a subs-

⁴ “*They can activate the operation of horizontal mechanisms.*”

⁵ “*Societal accountability relies neither on individual voters nor on the system of checks and balances to achieve control. To be effective, societal accountability requires an organized civil society able to exert the influence on the political system and on public bureaucracies.*”

tituir os tribunais”. Os perigos inerentes a isso são consideráveis: a mídia denuncia delitos, divulga possíveis fraudes de acordo com aquilo que julga relevante, de tal modo que algumas autoridades corruptas deixam de receber o julgamento correto caso tivessem sido encaminhadas aos tribunais; por outro lado, inocentes acusados de algum ato ilícito não têm um instrumento formal de defesa, como nos tribunais, sendo julgados e condenados pela opinião pública. O terceiro aspecto mencionado diz respeito à necessidade de estudar e identificar, entre os diferentes países, quais foram as condições que promoveram o surgimento desse tipo de controle e quais as suas diferentes manifestações e implicações.

Acrescentamos ainda um quarto ponto a ser observado em relação à *accountability* social. De fato, como O’Donnell havia mencionado, as manifestações e pressões da sociedade civil são um fenômeno extremamente importante e significativo no processo de controle e avaliação da atuação dos governantes. No entanto, elas não são institucionalizadas e não apresentam, *per se*, mecanismos punitivos; ao contrário, elas acionam outros mecanismos de punição vinculados à *accountability* vertical (descontentamento popular expresso via voto) e à *accountability* horizontal (CPIs, Ministério Público, entre outros mecanismos). Desse modo, ao nosso ver, não é uma outra variação de *accountability*, mas sim ações que disparam os mecanismos de *accountability* já existentes. Assim, neste artigo não classificaremos tais ações como *account-ability* social. Elas serão identificadas e procuraremos demonstrar de que modo são capazes de acionar os mecanismos de *accountability*.

Após havermos revisitado os conceitos de representação e *accountability*, aprofundaremos a nossa análise ao buscar identificar como esses dois conceitos manifestam-se no orçamento participativo, especificamente no orçamento participativo de São Carlos, cujas regras de funcionamento serão expostas a seguir.

3. O orçamento participativo

O orçamento participativo foi implantado, pela primeira vez, em Porto Alegre, em 1989 e, ao longo de 14 anos, passou a fazer parte da realidade orçamentária de 103 municípios brasileiros. Surgiu com o objetivo de “transferir poder para a classe trabalhadora organizada”, que participaria democraticamente da gestão da cidade e não apenas de quatro em quatro anos por ocasião da eleição de seus representantes” (Teixeira, 2003:190). Isso significa que as decisões que estão sendo tomadas dentro da estrutura do orçamento participativo estão afetando milhões de brasileiros e envolvendo outros milhares. Teixeira (2003) mostra que entre 1989 e 1992, o OP (orçamento participativo) era praticado em 12 municípios brasileiros; entre 1993 e 1997, esse número ampliou-se para 36; e entre 1997 a 2000, o OP já havia atingido 103 municípios. No entanto, é uma forma de participação popular, no nível local, que ul-

trapassou os limites nacionais, passando a inspirar experiências internacionais, como as do Uruguai (Montevideu), Argentina (Córdoba), França (Saint-Demi) e no Peru.

O orçamento participativo no município de São Carlos

Estrutura a ser estudada e suas limitações

A cidade de São Carlos localiza-se na região central do estado de São Paulo e possui cerca de 195 mil habitantes. O processo de orçamento participativo iniciou-se no município no ano de 2001, com a eleição de um prefeito do Partido dos Trabalhadores (PT).

Por ser um processo recente, a cada ano têm ocorrido adaptações ao modelo formulado e implementado no primeiro ano. Assim, a estrutura a ser descrita não incorpora as mudanças resultantes do processo de implementação, considerando que estas deveriam ser acompanhadas de uma análise dos fatores políticos que as impulsionaram, o que não é o foco deste artigo. Por isso, a descrição que segue corresponde ao projeto inicialmente formulado e implementado no ano de 2001, previsto no Regimento do Orçamento Participativo de São Carlos.⁶

Etapas e funcionamento

O primeiro passo para a implementação do orçamento participativo foi a divisão da cidade em 14 regiões, agrupando bairros de acordo com sua proximidade territorial, levando em conta semelhanças socioeconômicas de seus moradores. Assim, tanto o levantamento de demandas quanto a eleição das obras prioritárias são feitos por região, e não por bairro.

O processo começa com a realização das plenárias regionais (uma para cada uma das 14 regiões). Qualquer cidadão pode comparecer às plenárias regionais e manifestar-se livremente, mas apenas os moradores da região terão direito a voto. A plenária regional inicia-se com uma fala do prefeito, fazendo um balanço das atividades que vêm sendo realizadas pelo governo, principalmente as da região. A seguir, ocorre uma exposição do conteúdo da Lei Orçamentária Anual em vigor, especificando a previsão de arrecadação, o montante a ser destinado ao pagamento

⁶ Disponível em: <www.saocarlos.sp.gov.br/download/regimento-op.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2005.

da dívida, custeio (individualizando gastos com pessoal), investimento e, por fim, a quantia reservada para deliberação no processo de orçamento participativo.

Logo após, a palavra é aberta à plenária para que apresente seus questionamentos e reivindicações. Muitas vezes as queixas da população não se referem a obras, mas a serviços — categoria não abrangida pelo processo de votação do orçamento participativo. Neste caso, os questionamentos referentes aos serviços são respondidos pelos secretários de cada pasta, que procuram justificar a situação e explicam o que o governo pretende fazer para solucionar o problema. As demandas de obras públicas são anotadas pelos técnicos do governo que, posteriormente, cuidarão da elaboração dos projetos e dos orçamentos correspondentes. Terminadas as falas dos presentes, encerra-se a reunião.

Concluído o diagnóstico e orçamento das demandas levantadas na primeira rodada de plenárias regionais, uma segunda é organizada. Cada morador da região recebe, na entrada da reunião, uma planilha com as obras mencionadas na primeira plenária, acompanhadas do valor de sua execução, e um cartão que será utilizado para as votações. No início da reunião o prefeito repete a explicação sobre o montante de recursos a ser destinado ao orçamento participativo, atualiza o andamento das atividades do governo e lê a planilha com as obras e valores, explicando a qual demanda levantada cada obra se refere.

O processo de escolha de prioridades se dá em duas etapas: prioridade temática e de obra. Para a seleção da prioridade temática a população deverá escolher a área que julga ser a mais crítica em sua região: saúde, educação, assistência social, esporte, cultura, transporte e trânsito, meio ambiente, saneamento e urbanização. Pergunta-se à plenária se algum cidadão gostaria de defender o voto em alguma das áreas e dá-se a palavra a quem quiser se manifestar. Depois, inicia-se o processo de votação (os cidadãos erguem seus cartões no momento em que o tema que entendem prioritário é enunciado). Em seguida, repete-se o mesmo procedimento para a votação de prioridade por obra e o processo se repete até que sejam eleitas as cinco obras prioritárias daquela região.

Cada obra votada receberá uma pontuação, definida pela coincidência (ou não) com a prioridade temática eleita (por exemplo, a construção de uma escola como obra prioritária, e o tema educação como o mais crítico para a região) e pela posição assumida entre as obras prioritárias elencadas (da primeira à quinta prioridade). Essa pontuação servirá para a definição das prioridades da cidade como um todo, no momento da organização, por ordem de classificação, das eleitas nas 14 regiões.

Nessa mesma plenária ainda serão eleitos os conselheiros e delegados. Cada região elegerá dois conselheiros titulares e dois suplentes e o número de delegados dependerá do número de presentes.⁷ A eleição para o conselho deve ser por chapa e a de delegado é individual. Quando há duas chapas concorrendo ao conselho e a chapa vito-

riosa obtém menos de 85% dos votos, a outra tem direito a indicar um de seus membros para ser suplente na chapa vencedora. Quanto menor a percentagem de votos da chapa vencedora, maior o número de posições que esta terá de compartilhar com a segunda colocada.⁸

Por fim, ainda são realizadas mais quatro reuniões por tema — saúde e assistência social; educação, cultura e esporte; infra-estrutura urbana; desenvolvimento sustentável — para deliberar sobre as prioridades da cidade como um todo, tendo por base as obras já priorizadas nas plenárias regionais. Nessas reuniões qualquer cidadão (morador de qualquer região da cidade) pode votar na eleição das prioridades e também na escolha de dois conselheiros titulares e dois suplentes, assim como delegados, obedecendo à mesma lógica das plenárias regionais.

O papel dos conselheiros e delegados

Ao lado dos conselheiros eleitos nas plenárias regionais, participam do conselho do orçamento participativo: um membro titular e um suplente, representantes dos sindicatos de trabalhadores de São Carlos e um membro titular e um suplente, representantes das associações de moradores de São Carlos — todos eleitos por seus pares. Além disso, participam do conselho dois membros (um titular e um suplente), representantes do Executivo municipal, sem direito a voto.

O conselho do orçamento participativo, além de acompanhar o processo de definição das obras prioritárias para a cidade como um todo e de fiscalizar a licitação e execução das obras eleitas, tem como função manifestar-se sobre a política tributária do município, sobre os projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias e de Lei Orçamentária Anual a serem encaminhados à Câmara pelo Executivo, e sobre a execução orçamentária municipal.⁹

A definição das obras prioritárias da cidade é feita por meio de um cálculo numérico, que reúne os resultados das votações das plenárias regionais e temáticas. Esse resultado é obtido pela soma da pontuação obtida por cada obra, de acordo com a votação nas plenárias regionais e temáticas, atribuindo-se um peso ao número de

⁷ Esta é a proporção definida no art. 4º do Regimento Interno: até 100 presentes, um delegado para cada 10 presentes; de 101 até 250 presentes, um delegado para cada 20 presentes etc.

⁸ Esta é a proporção definida no art. 3º do Regimento Interno: mais de 85% dos votos, dois titulares e dois suplentes; 62,6 a 85% dos votos, dois titulares e um suplente; 55,1 a 62,5% dos votos, dois titulares; 45 a 55% dos votos, um titular e um suplente; 37,6 a 44,9% dos votos, dois suplentes; 15 a 37,5% dos votos, um suplente; menos de 15% dos votos não elege.

⁹ As competências detalhadas estão previstas no art. 11, do Regimento do Orçamento Participativo.

habitantes e carência de infra-estrutura da região na qual se localizará a obra a ser realizada.¹⁰ O conselho apenas fiscaliza esse cálculo, não tendo poder para modificar o que foi decidido pela população nas plenárias realizadas.

Já aos delegados, cabe acompanhar as reuniões do conselho, fiscalizar o trabalho dos conselheiros e auxiliá-los na divulgação à população dos assuntos tratados no conselho.¹¹ Não podem ser delegados, nem conselheiros, pessoas que ocupem cargos em comissão, ou exerçam função gratificada no Executivo.

4. Orçamento participativo em São Carlos e o aspecto democrático

O orçamento participativo é uma proposta de implementação de democracia direta, que tem sido experimentada no Brasil, principalmente no nível local de governo. No caso de São Carlos há democracia direta durante as plenárias regionais e temáticas, no momento em que a população decide sobre a aplicação dos recursos orçamentários de investimento do município, elegendo as prioridades da cidade por meio do voto.

Apesar da operacionalização do mecanismo de orçamento participativo trazer à tona questões de democracia direta, as motivações envolvidas na sua implementação e boa parte do debate sobre sua adequação pertencem, essencialmente, à discussão de democracia representativa. Isso acontece porque o orçamento participativo não foi pensado como mecanismo substitutivo à representação. De fato, essa forma de democracia participativa é introduzida sem modificar as instituições representativas, *buscando antes aperfeiçoar seu funcionamento, do que substituí-las*.

Segundo Teixeira (2003), por meio do OP a população “participaria *democraticamente* da gestão da cidade e não apenas de quatro em quatro anos por ocasião da eleição de seus representantes” (grifo das autoras). É interessante observar que a forma pela qual o argumento transcrito é articulado nos dá a impressão de que participar elegendo representantes é menos democrático do que participar diretamente da gestão da cidade. Se, teoricamente, os dois modelos mencionados — democracia direta e representativa — podem ser considerados democráticos, resta-nos investigar porque a expressão *democraticamente* é atribuída à participação direta e não à representação.

A opção de Dahl (1997:25) foi “(...) reservar o termo democracia para um sistema político que tenha, como uma de suas características, a qualidade de ser inteira-

¹⁰ Os critérios de pontuação das obras encontram-se no anexo ao Regimento do Orçamento Participativo, disponível em: <www.saocarlos.sp.gov.br/download/regimento-op.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2005.

¹¹ As competências detalhadas estão previstas no art. 29, do Regimento do Orçamento Participativo.

mente, ou quase inteiramente, responsivo a todos os seus cidadãos”. A partir dessa afirmação passamos à análise da possibilidade da democracia direta constituir uma forma de governo mais *responsiva* do que a democracia representativa.

Przeworski, Stokes e Manin (1999:8) distinguem dois tipos de responsividade: *mandate responsiveness* (responsividade à plataforma de governo); e simplesmente *responsiveness* (responsividade), como exposto na parte inicial do texto, no momento em que discutimos o conceito teórico de representação.

A primeira expressão refere-se ao cumprimento fiel da plataforma de governo que resultou vitoriosa nas eleições. Nesses termos, ao implementar as propostas divulgadas no período eleitoral o governante estaria sendo responsivo, uma vez que agiria estritamente no cumprimento do mandato que lhe foi conferido.

Entretanto, considerando o sistema político brasileiro — principalmente as deficiências de nosso sistema partidário e a influência que este tem na elaboração e divulgação das plataformas de governo —, a questão da responsividade ligada ao cumprimento do programa de governo deve ser analisada levando-se em consideração a importância que o programa tem, de fato, na escolha de um candidato.

Elencando alguns aspectos do sistema partidário brasileiro, Rodrigues (2002:32) faz referência “ao individualismo dos políticos, característica que levaria à competição intrapartidária, à *predominância das estratégias pessoais sobre as coletivas*, à *ocultação*, quando em campanhas eleitorais, dos programas e, às vezes, das legendas dos partidos, de acordo com os interesses pessoais dos candidatos” (grifo das autoras).

É possível que, no âmbito nacional, a afirmação acima seja contundente demais e até um pouco pessimista. Todavia, quando pensamos em boa parte dos governos locais — onde se desenvolve a grande maioria dos programas de orçamento participativo — ela se torna bastante próxima da realidade. Assim, com base na afirmação de Rodrigues, pode-se dizer que se boa parte dos votos em uma eleição é atribuída ao candidato e não à sua plataforma de governo, muito dificilmente a população julgará seu governante pelo fiel cumprimento de um programa — o que nos afastaria da aplicabilidade do *mandate responsiveness*.

Recorrendo novamente a Przeworski, Stokes e Manin, passamos à definição da segunda forma de responsividade, aquela independente de critérios ligados ao programa de governo. Segundo eles,

um governo é responsivo se ele adota políticas que são assinaladas como preferenciais pelos cidadãos. Esses sinais podem ser obtidos por meio de pesquisas de opinião, por várias formas de ação política direta, incluindo demonstrações, cartas de campanha (...). Portanto, a concepção de responsividade é anunciada nas mensagens anteriormente emitidas pelos cidadãos.

(Przeworski, Stokes e Manin, 1999:9, tradução das autoras)¹²

A partir desse conceito podemos dizer que a responsividade de um governo está ligada à sua capacidade de implementar políticas que atendam às preferências dos cidadãos. Essas preferências poderiam ser percebidas por pesquisas de opinião, ou formas de ação política direta. Resta saber de que maneira esses mecanismos de comunicação entre representante e representado inserem-se no modelo de democracia representativa.

Desde o estabelecimento de instituições representativas, suas estruturas básicas têm sido as mesmas em todos os lugares: legisladores, aqueles que governam, são selecionados por meio de eleições; enquanto os cidadãos são livres pra discutir, criticar e demandar a qualquer momento, eles não são capazes de dar instruções mandatórias e legais ao governo; legisladores estão sujeitos a eleições periódicas.

(Przeworski, Stokes e Manin, 1999:3, tradução das autoras)¹³

Seguindo os três pontos principais da estrutura das instituições representativas, podemos fazer a seguinte análise do sistema brasileiro: quanto à seleção dos candidatos via eleição pode-se inferir que, na escolha do candidato, o peso do partido político e do programa de governo é bastante reduzido. Quanto ao segundo critério, é possível dizer que os cidadãos brasileiros são livres para se manifestarem e expor suas demandas mas, conforme o diagnosticado pelos autores, não há mecanismos legais para exigir que o governante aja de acordo com as instruções dadas pela população. Por fim, pode-se dizer que as eleições periódicas também são garantidas no Brasil, mas devemos considerar que, apesar da nova escolha poder punir o governante que agiu contrariamente aos interesses dos cidadãos, ela será feita nas mesmas bases já expostas, sem avaliação do programa e partido do candidato escolhido para substituir o anterior e, portanto, com poucas possibilidades de exigir sua fidelidade a uma plataforma de governo.

¹² "A government is 'responsive' if it adopts policies that are signaled as preferred by citizens. These signals may include public opinion polls; various forms of direct political action, including demonstrations, letter campaigns (...). Hence, the concept of responsiveness is predicted on the prior emission of messages by citizens."

¹³ "Since the establishment of representative institutions, their basic structure has been the same everywhere: rulers, those who govern, are selected through elections; while citizens are free to discuss, criticize, and demand at all times, they are not able to give legally binding instructions to the government; rulers are subject to periodic elections."

O que essa análise mostra é que, enquanto a própria estrutura das instituições da democracia representativa padece de mecanismos capazes de fazer com que o representante aja, no exercício de seu mandato, de acordo com as preferências dos cidadãos (*responsiveness*), no Brasil — e mais especificamente em nível local — a falta de fidelidade partidária e de vinculação das ações do representante a um programa de governo dificultam também a possibilidade de *mandate responsiveness*.

Após estas considerações, voltando à afirmação de Teixeira (2003),¹⁴ é possível entender, considerando o conceito de responsividade, por que as eleições *apenas* de quatro em quatro anos não seriam suficientes para produzir uma verdadeira sensação de democracia. Investigando a primeira parte deste argumento, resta entender por que esta sensação de *falta de democracia* poderia ser atenuada pelo orçamento participativo.

Como exposto, o orçamento participativo é um mecanismo pelo qual se transfere à população o poder decisório sobre as verbas de investimento da cidade. A eleição das obras prioritárias é feita em plenárias regionais, momento no qual também são eleitos representantes — conselheiros e delegados — responsáveis pela fiscalização do orçamento como um todo e da execução das obras eleitas.

Pelas regras do modelo de orçamento participativo aqui analisado, políticas públicas não ligadas à construção de obras não podem ser votadas, o que significa que ficam afastadas da possibilidade de decisão direta pela população. Todavia, o processo de orçamento participativo não envolve apenas obras. Nas plenárias a palavra é aberta à população que, aproveitando a oportunidade de estar frente a frente com o prefeito e com os secretários de governo, apresenta todo o tipo de demanda, principalmente ligada a serviços públicos. Conforme as reivindicações são apresentadas, o governo justifica a situação e explica como pretende resolver o problema.

Voltando à idéia de responsividade presente em Przeworski, Stokes e Manin, o representante deveria fazer o que propôs no plano de governo (*mandate responsiveness*), ou atender às preferências da população (*responsiveness*). Como já vimos, a verificação de uma dessas duas possibilidades, na prática, não é muito simples. Segundo eles,

mas mesmo sem mandatos imperativos, os eleitores poderiam ao menos informar ao governo o que é necessário fazer para que ele seja reeleito. Eles poderiam oferecer ao governo um contrato: se o incumbente realiza aquilo que os eleitores desejam, esses irão renovar o contrato (...). Todavia, essa construção é obviamente artificial: os eleitores não fazem tais declarações. *De fato, as de-*

¹⁴ Este trecho faz novamente menção à afirmação de que por meio do orçamento participativo a população “participaria democraticamente da gestão da cidade e não apenas de quatro em quatro anos por ocasião da eleição de seus representantes”.

mocracias não têm instituições por meio das quais tais declarações possam ser feitas.

(Przeworski, Stokes e Manin, 1999:12, grifo e tradução das autoras)¹⁵

Considerando o exposto sobre a dinâmica das plenárias do orçamento participativo, pode-se dizer que elas representam um espaço no qual a população fala livremente e de fato expõe suas preferências a seu representante. Entretanto, como o orçamento participativo não é assegurado por lei, também não há na legislação dispositivo que garanta o cumprimento dos compromissos assumidos durante as assembleias. Nem mesmo as prioridades de obras públicas eleitas — que são previstas na Lei Orçamentária Anual — têm garantia de execução, considerando que a Lei Orçamentária é apenas autorizativa.

Entretanto, tendo em vista que o orçamento participativo é apenas um mecanismo introduzido dentro do sistema representativo, sem alterar suas instituições, não se pode esquecer do momento da eleição dos representantes. Apesar de não haver legislação que garanta o cumprimento dos compromissos políticos firmados entre representante e representado nas plenárias do orçamento participativo, seu descumprimento poderá ser sancionado pela não-reeleição.

Como se pode perceber, o orçamento participativo não pode prescindir das instituições representativas. Por outro lado, sua implementação pode oferecer ao sistema representativo a possibilidade de solução da falta de mecanismos que aumentem a responsividade do representante.

Se retomarmos a afirmação de Dahl (1997:25) segundo a qual “uma característica-chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos” poderemos, após toda essa exposição, entender o significado da manifestação de Teixeira (2003) quando afirma que por meio do OP a população “participaria *democraticamente* da gestão da cidade e não apenas de quatro em quatro anos por ocasião da eleição de seus representantes” (grifo das autoras).

Assim, entendendo o orçamento participativo como um mecanismo que possibilita o aumento da responsividade em governos representativos, sua implementação não levaria a uma ampliação da democracia porque a participação direta é mais democrática do que a participação na eleição de representantes. Na verdade, não existe nenhuma

¹⁵ “*But even without imperative mandates, voters could at least inform the government what it needs to do in order to be reelected. They could offer the government a contract: if the incumbent delivers what the voter wants, the latter will renew the contract (...). Yet this construction is obviously artificial: voters make no such announcements. Indeed, democracies have no institutions through which such announcements could be made.*”

oposição entre as duas formas e o que pode criar melhores condições de democracia é justamente a combinação das duas.

O orçamento participativo e o Legislativo municipal

A Constituição de 1988 estabelece que o planejamento de gastos do governo deve ser realizado por meio de três diplomas legais: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual. Pelo fato de serem leis, os instrumentos de planejamento devem ser aprovados pelo Legislativo, que pode fazer emendas à proposta do Executivo, inserindo novos programas no planejamento municipal.

Todavia, como afirma Loureiro (2001:60) “a generalidade do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias revela a ausência de planejamento orçamentário efetivo, tornando-se apenas instrumentos de ‘intenções governamentais’”. Ainda segundo a autora, essa situação faria com que a disputa em torno da alocação do gasto público se transferisse para a elaboração da Lei Orçamentária Anual, que liga diretamente os programas ao orçamento que será executado ao longo do ano. Por esta razão o verdadeiro poder de interferência do Legislativo no planejamento municipal estaria concentrado nas emendas à Lei Orçamentária Anual.

Entretanto, como o orçamento é uma lei autorizativa, isto é, *autoriza*, mas não pode *obrigar* gastos, as decisões mais importantes são transferidas para a fase de execução do orçamento e, portanto, para o Executivo, que acaba modificando o resultado final do acordo alocativo (Loureiro, 2001:60). Esse processo faria com que o poder de controle parlamentar no Brasil — no que se refere ao processo orçamentário — se tornasse bastante reduzido.

Diante dessa situação, reservar parte do orçamento para deliberação direta da população se torna um complicador a mais. Os gastos decididos pelo orçamento participativo são incluídos pelo Executivo na proposta de Lei Orçamentária que é encaminhada à Câmara Municipal. Conforme anteriormente mencionado, o Legislativo tem poder de emenda sobre esta lei, podendo redirecionar os gastos propostos, inclusive a parte destinada ao cumprimento do orçamento participativo. Seria *legítimo* que o Legislativo ignorasse a deliberação popular e redirecionasse os gastos decididos nas plenárias de orçamento participativo? Por outro lado, é *legítimo* que o Executivo promova a participação direta da população na definição do orçamento, considerando que os vereadores são representantes populares constitucionalmente autorizados a fazer este papel?

A opção do governo de São Carlos foi pela não-institucionalização do orçamento participativo, com o objetivo de fazer com que o mecanismo exista apenas enquanto os cidadãos desejarem utilizá-lo, devendo desaparecer com o desinteresse popular na participação. Por esta razão, o orçamento participativo não foi instituído

por lei, consistindo em uma decisão exclusiva do Executivo, não submetida à análise da Câmara Municipal. Se considerarmos que esse instrumento de participação orienta as emendas legislativas e pode restringir a discricionariedade dos vereadores, seria importante que a escuta popular fosse uma decisão conjunta dos dois poderes.

Todavia, é interessante perceber que foi iniciativa do Executivo — e não do Legislativo — a criação de um mecanismo de escuta à população. Os vereadores poderiam utilizar seu poder de emenda para reunir os representados e permitir que opinem diretamente sobre as modificações que virão a propor para a peça orçamentária — o que não foi feito. De outra forma, poderia o Legislativo — considerando a opção do Executivo em não institucionalizar o orçamento participativo — propor uma lei que regulamentasse o assunto, trazendo a discussão para a Câmara e colocando-se na condução do processo.

Na verdade, a suposição do que o Executivo ou o Legislativo poderia ou não fazer não é o objeto desta análise. Essas conjecturas pretendem apenas ilustrar como o orçamento participativo problematiza questões de democracia representativa e traz à tona algumas características que levam a uma relação — por vezes não harmoniosa e desbalanceada — entre Executivo e Legislativo no sistema político brasileiro.

Essas questões bastante complexas exigiriam uma pesquisa muito mais ampla do que a deste artigo. Assim, seguindo o roteiro apresentado inicialmente, passamos à discussão de orçamento participativo e *accountability*.

5. Orçamento participativo em São Carlos e os mecanismos de accountability

Przeworski (1998) conclui o seu artigo indagando quais mecanismos institucionais seriam capazes de amenizar os problemas de assimetria de informação entre a população e o governo. Segundo o autor, o processo de avaliação é diretamente influenciado pelo grau de conhecimento que o cidadão tem das ações do governante (“se os eleitores são bem informados, podem pelo menos reduzir o risco de ‘rents’”). Assim, o acesso à informação precisa daquilo que os representantes fazem e com qual objetivo as políticas estão sendo implementadas auxilia o cidadão a melhor avaliar o governante no momento eleitoral. Przeworski (1998:67) propõe:

a qualidade e a quantidade de informação posta à disposição dos cidadãos para que julguem as ações do governo podem ser melhoradas através de inovações institucionais, de instituições independentes de outros órgãos do governo, e que ofereçam aos cidadãos a informação necessária para que aperfeiçoem sua avaliação, *a posteriori*, dos atos do governo, não apenas dos resultados.

O orçamento participativo, apesar de não ser um instrumento institucionalizado, amplia o acesso às informações sobre as ações do governante, ao longo de todo o seu mandato, logo permite que as avaliações feitas no momento eleitoral, pelos cidadãos, sejam mais conscientes. Portanto, é um importante instrumento para aprimorar os resultados obtidos pela *accountability* vertical. Ademais, significa um instrumento de ação cívica, pois informa e educa o cidadão sobre a coisa pública e incentiva a sua participação.

A seguir, demonstraremos os momentos em que, no orçamento participativo de São Carlos, há uma exposição clara, por parte do Executivo, daquilo que está sendo feito com os recursos públicos e o que, com base no orçamento municipal, pode vir a ser feito.

O primeiro momento ocorre com a realização das plenárias regionais. O prefeito apresenta um balanço das atividades realizadas pelo governo e discorre sobre a Lei Orçamentária Anual em vigor. Especifica a previsão de arrecadação, o montante a ser destinado ao pagamento da dívida, ao custeio (individualizando gastos com pessoal), ao investimento e, por fim, informa a quantia reservada para deliberação no processo de orçamento participativo. Este momento representa também um fórum onde dúvidas e reclamações são expostas diretamente aos secretários de governo, que procurarão explicar e dar respostas àquilo que é levantado. Esse debate leva à ampliação dos mecanismos de acesso à informação.

O segundo momento ocorre na segunda rodada de plenárias regionais. O prefeito repete a explicação sobre o montante de recursos a ser destinado ao orçamento participativo, atualiza o andamento das atividades do governo e lê a planilha com as obras e valores, explicando a qual demanda levantada cada obra se refere. Assim, a população tem acesso aos custos das suas reivindicações e o tempo necessário para a sua realização. O processo de avaliação das ações governamentais passa a ser, assim, mais preciso. O fato de os cidadãos poderem interagir diretamente com o prefeito e seus secretários nas duas rodadas de plenárias regionais permite que cidadãos insatisfeitos com os resultados das políticas implementadas manifestem o seu descontentamento. Pressões perante o uso adequado dos recursos (transparência) e os resultados das políticas são introduzidos nesse momento, o que representa uma forma de controle do Executivo.

Tendo como base essas informações, podemos concluir que o orçamento participativo de São Carlos oferece a oportunidade dos cidadãos obterem informações referentes à atuação do Executivo. Assim, passam a ter maior embasamento para avaliar suas ações no momento eleitoral, auxiliando o processo da *accountability* vertical.

A *accountability* horizontal implica mecanismos institucionais que permitam que agências governamentais possam controlar as demais esferas de governo. Citando O'Donnell (1998:42), "para que esse tipo de *accountability* seja efetivo deve haver

agências estatais autorizadas e dispostas a supervisionar, controlar, retificar e/ou punir ações ilícitas de autoridades localizadas em outras agências estatais”. Como mencionado, o orçamento participativo não representa uma instituição democrática institucionalizada nem possui poder de retificação e/ou punição. A sua proposta é oferecer alguns mecanismos para supervisionar e controlar as ações do Executivo, e também para informar a população sobre as suas ações. Ao identificar possíveis irregularidades nas atuações do governante, o orçamento participativo, por meio dos próprios cidadãos, aciona mecanismos de *accountability* horizontal para que as irregularidades sejam investigadas e, com base no julgamento, os governantes receberem a devida punição ou, em caso de não ter sido apontado nenhum ato ilícito, o parecer de que se tratavam de ações regulares.

No caso do orçamento participativo São Carlos, cabe ao conselho, entre outras responsabilidades, acompanhar e fiscalizar a licitação e execução das obras eleitas de tal modo que, ao serem identificadas irregularidades, sejam acionados os mecanismos horizontais de *accountability*, como o Ministério Público. Os cidadãos podem também pressionar o Legislativo para que seja instalada uma CPI, e comunicar à mídia para que esta também pressione os devidos órgãos para que se inicie uma investigação.

Deste modo, podemos concluir que o orçamento participativo não contém, em sua estrutura, mecanismos de *accountability*. De fato, trata-se de um instrumento que auxilia a efetividade dos demais mecanismos de *accountability*.

6. Considerações finais

“Em função da assimetria de informação, um governo pode ser representativo mesmo se ele não for responsivo aos desejos expressos pelas pessoas, e, em contrapartida, ele pode não ser representativo mesmo se ele seguir as preferências assinaladas” (Przeworski, Stokes e Manin, 1999:12 — tradução das autoras).¹⁶

Ao discutir a implementação do orçamento participativo na democracia representativa identificamos que seu maior impacto consistiria na criação de um canal de comunicação direta entre representante e representados, por meio do qual os últimos poderiam manifestar suas preferências, fazendo com que o governo pudesse ser mais responsivo. Todavia, o que a passagem transcrita nos diz é que, não só a responsividade

¹⁶ “*With such incomplete information, a government may be representative even if its is not responsive to the expressed wishes of the people, and, conversely, it can be unrepresentative even if it follows the signaled preferences.*”

de é insuficiente para garantir representatividade como, certas vezes, ser responsivo pode significar não ser verdadeiramente representativo.

Isso ocorre porque, apesar dos indivíduos saberem o que é melhor para eles,¹⁷ muitas vezes não têm acesso a todas as informações que o representante tem. Essa assimetria de informação poderia levar os cidadãos a se enganarem sobre a melhor alternativa para o atendimento de seus interesses. Como apenas o representante tem acesso a essas informações, caberia a ele a decisão de como melhor alcançar o interesse público.

A discussão sobre representação e participação também é desenvolvida por Sartori (1994). É interessante analisar o processo de orçamento participativo a partir das observações do autor sobre os modelos de regra decisória: unanimidade, regra da maioria e regra dos comitês.

A teoria democrática rousseauiana defendia a democracia direta, apoiada na regra da unanimidade. Todavia, como não há possibilidade de todos os indivíduos concordarem, convergindo para o bem comum, como argumentou Rousseau, a regra da unanimidade seria ineficiente em uma democracia direta, considerando que o poder de veto de cada cidadão levaria não só à paralisia decisória, como a “um tipo de poder excessivo, o poder de chantagem” (Sartori, 1994:295). Assim, restaria a alternativa da regra majoritária.

A regra majoritária, apesar de facilitar o processo decisório, seria um jogo de soma zero, tendo em vista que uns ganham (maioria), enquanto outros perdem (minorias). As minorias seriam sempre vencidas. O processo de negociação que levaria a um jogo de soma positiva — a regra do comitê — não se aplicaria à democracia direta, considerando que o número elevado de participantes inviabilizaria sua aplicação (“o comitê é um grupo pequeno de interação face a face”).

Nesse caso, a única alternativa à democracia direta e, conseqüentemente ao orçamento participativo, seria a regra da maioria — o que nos leva a uma opressão sistemática das minorias. De acordo com o autor, esse problema só seria superado pela democracia representativa, considerando que o representante pode ser responsivo a uma minoria, de acordo com a intensidade das preferências dos indivíduos que a compõem.

Portanto, percebe-se que à luz das duas teorias expostas, o orçamento participativo não seria capaz de melhorar a representatividade do governante, atuando apenas sobre sua responsividade a uma maioria e insistindo em uma regra que exclui as minorias.

¹⁷ A suposição de que os indivíduos sabem o que é melhor para eles advém da abordagem teórica apresentada por Przeworski, Stokes e Manin (1999).

Já na avaliação dos impactos do orçamento participativo no sistema de *accountability* da democracia representativa, o que pudemos perceber foi que, não obstante a valiosa contribuição de Smulovitz e Peruzzotti (2000), esse tipo de participação não introduz um novo mecanismo de *accountability*, pois não prevê nenhuma forma de responsabilizar o representante, caso ele decida descumprir a ordem de prioridades de obras públicas decidida pelos cidadãos. Desrespeitando esse compromisso político, o representante só poderá ser punido nas próximas eleições, por meio do mecanismo de *accountability* vertical.

A única maneira de mudar isso seria criar um aparato institucional ao orçamento participativo que permitisse novas formas de responsabilização do representante, no caso de descumprimento das decisões populares. Entretanto, a tentativa de criação de um novo mecanismo de *accountability* baseado no orçamento participativo teria de ser aprovada pelo Legislativo local, o que envolve questões bastante complexas acerca do equilíbrio nas relações entre Executivo e Legislativo.

Como percebe-se, de acordo com as teorias democráticas mencionadas, o orçamento participativo não é um mecanismo capaz de tornar o governante mais representativo nem mais *accountable*. Diante dessa constatação nos resta perguntar, qual seria, então, o papel desse instrumento de participação direta na democracia representativa.

O primeiro aspecto a se destacar é o incentivo à participação da população e seu engajamento nos negócios públicos. A realização de plenárias periódicas onde os cidadãos podem debater entre si e com seu representante os problemas de sua cidade é, com certeza, uma valiosa contribuição. No longo prazo essa prática pode transformar eleitores em cidadãos mais ativos e mais preparados para tomar decisões políticas.

O segundo aspecto refere-se à informação. Neste artigo a distribuição de informação esteve presente como preocupação dos diversos autores mencionados, constituindo um requisito importante para a prática democrática. É justamente nesse ponto que o orçamento participativo oferece sua contribuição.

O fato de o prefeito e toda a sua equipe levarem informações sobre o governo à população pode diminuir a assimetria de informação existente entre representado e representante, entendida por Przeworski, Stokes e Manin (1999) como um problema capaz de dificultar o discernimento dos cidadãos sobre o que é melhor para seus próprios interesses. Quanto mais próximas da verdade e mais abrangentes forem as informações fornecidas aos cidadãos nas reuniões de orçamento participativo, mais a responsividade obtida por meio da deliberação popular pode levar a um aumento da representatividade dos governos locais.

Por outro lado, não é só a informação fornecida pelo representante que pode aperfeiçoar a representação. A livre palavra a todos os presentes na reunião garante possibilidade de manifestação das minorias, fazendo com que suas preferências

sejam reveladas ao representante. Dessa forma, apesar das decisões sobre as obras públicas da cidade serem decididas de acordo com a regra da maioria, as demandas sobre serviços públicos apresentadas pela população darão ao representante informação sobre as preferências das minorias.

De qualquer forma, a profundidade e veracidade das informações a serem reveladas nas plenárias de orçamento participativo, bem como o atendimento ou não das demandas das minorias manifestadas durante as reuniões, continuam no campo da discricionariedade do representante. O segundo aspecto ressaltado no processo de orçamento participativo — a informação — pode ou não representar um avanço democrático, dependendo, em boa medida, da opção do representante. Assim, a simples implementação do mecanismo não pode garantir melhor ou pior qualidade de democracia, variando de acordo com a experiência de cada cidade.

Entretanto, resta ainda a expectativa de que o primeiro aspecto — a participação como exercício cívico — se, bem desenvolvido, possa levar a mudanças políticas na sociedade que dificilmente possam ser removidas por qualquer futuro representante. Como já foi lembrado, esse aspecto só poderá ser observado no longo prazo, o que nos faz finalizar este artigo com muitas dúvidas e poucas conclusões.

Referências bibliográficas

AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.

BEHN, Robert. O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática. *Revista do Serviço Público*, São Paulo, v. 49, n. 10, p. 5-44, out./dez. 1998.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.

DAHL, Robert. *Poliarquia*. São Paulo: Edusp, 1997.

LOUREIRO, Maria Rita. O controle da burocracia no presidencialismo. *Cadernos Adenauer*, v. 2, n. 3, 2001.

MOSHER, F. *Democracy and the public service*. New York: Oxford University, 1968.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, n. 44, p. 27-54, 1998.

PRZEWORSKI, Adam. *Democracy and market*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

———. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal*. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

———; STOKES, Susan; MANIN, Bernard. *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

RODRIGUES, Leôncio Martins. *Partidos, ideologia e composição social*. São Paulo: Edusp, 2002.

SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*. São Paulo: Ática, 1994.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves. *A economia política da corrupção no Brasil*. São Paulo: Senac, 2001.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Societal *accountability* in Latin America. *Journal of Democracy*, v. 11, n. 4, p. 147-158, 2000.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. O OP em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiência. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.

WAMPLER, Brian. *Expanding accountability through participatory institutions? Activists and reformers in Brazilian municipalities*. 2004. ms.