

de 08 a 12 de maio de 2017

VII SEMINÁRIO DISCENTE DA PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA, FFLCH/USP



Por que o Orçamento Participativo entrou em declínio no Brasil?

Mudanças na legislação fiscal e seu impacto sobre a estratégia partidária

Carla de Paiva Bezerra

Trabalho preparado para apresentação no VII Seminário Discente da Pós-Graduação em
Ciência Política da USP, de 8 a 12 de maio de 2016.

Mesa 8 | Políticas Públicas, Orçamento e Participação

Resumo: A adoção de Orçamentos Participativos em municípios brasileiros foi fortemente estimulada pelo Partido dos Trabalhadores, como vitrine do “Modo Petista de Governar”, ocorrendo de forma combinada ao crescimento eleitoral do Partido, ao menos até o início dos anos 2000. Ao chegar ao governo federal, o PT segue defendendo a “participação social como método de gestão”, mas abandona o Orçamento Participativo enquanto política prioritária. Sua estratégia de políticas participativas se desloca para outras vias, tais como estimular a criação de Conselhos e realização de Conferências Nacionais de Políticas Públicas.

Quais seriam os motivos que explicariam o abandono deste instrumento outrora tão disseminado pelo Partido? A partir dessa indagação estruturamos uma agenda de pesquisa com vistas a compreender quais mecanismos foram determinantes para essa mudança de estratégia política. A hipóteses sobre a qual trabalhamos centra-se na adaptação partidária a novos constrangimentos institucionais decorrentes de mudanças na legislação fiscal.

Introdução

O Brasil se tornou, desde os anos 1990, uma referência internacional em inovações institucionais que visam à participação de atores sociais, individuais ou coletivos, na elaboração, gestão e controle de políticas públicas. Estes mecanismos de interface socioestatal têm sido entendidos e analisados como verdadeiras “instituições participativas”, cujo traço comum é a existência de arenas políticas que contam com a participação de atores governamentais, especialmente do Poder Executivo, e da sociedade civil, em sua maioria atores coletivos, debatendo de forma conjunta em espaços que são simultaneamente de reivindicação, pactuação e deliberação (PIRES, 2011).

Dentre elas, o chamado “orçamento participativo” (OP) é a experiência que mereceu, ao longo da década de 1990 e anos 2000, maior atenção de pesquisadores do campo da inovação democrática, nacional e internacionalmente (DOUGLASS, FRIEDMANN, 1998, ABERS, 2000; AVRITZER, NAVARRO, 2003, BAIOCCHI, 2003, WAMPLER, 2007, SANTOS, AVRITZER, 2009). Trata-se de experiência voltada à discussão do orçamento local pelos cidadãos, por meio de regras de discussão que levam à definição de investimentos prioritários, definidos por regiões da cidade. Outra definição dada por Wampler (2008), aponta que:

O Orçamento Participativo é definido como “um processo decisório que se estende por todo o ano fiscal. Em assembleias organizadas com esse fim, os cidadãos se engajam, juntamente com funcionários da administração, em negociações sobre a alocação de gastos que envolvam novos investimentos de capital em projetos tais como clínicas de assistência médica, escolas e pavimentação de vias públicas”.

A primeira experiência do tipo surge no início dos anos 1990, no Brasil, mais especificamente em Porto Alegre, sob a primeira gestão do Partido dos Trabalhadores na cidade¹. A partir de então, e de forma combinada com o crescimento eleitoral do PT, a adoção de Orçamentos Participativos passa a ser fortemente estimulada em todas as suas prefeituras.

O orçamento participativo acaba por se consolidar enquanto vitrine do “modo petista de governar” para promover a participação da população, que é cada vez mais enfatizado enquanto uma espécie de marca partidária. A resolução do 10º. Encontro Nacional do PT, em 1995, evidencia o peso político crescente dos governos municipais para o PT, bem como a profunda articulação entre “modo petista”, participação e orçamento participativo:

Os governos municipais e estaduais do PT

77- As prefeituras e os governos de estado do PT estão radicalizando a participação democrática. Nas suas administrações, o PT consegue imprimir uma nova e diferente marca na atividade política, voltando-a para o interesse da maioria da população. *As experiências de orçamento participativo – em que a população decide onde e como aplicar os recursos públicos – já se generalizaram nas cidades e nos estados em que o PT é governo.*

¹ Conforme relato em BEZERRA (2014): “os primeiros registros de discussão do orçamento municipal com a população no Brasil remontam ao final da década de 1970 no Brasil, sendo conhecidas as experiências de Lajes (SC), Piracicaba (SP) e Vila Velha (ES) (ALVES, 1980; BAIOCCHI, 2003). Também sabemos que o PT adotou a orientação de priorizar a discussão do orçamento com a população pelo menos desde 1985 (DALLARI, 1985). Diadema ainda em 1983 adotou a prática de discutir o Orçamento em um Conselho Popular (SIMÕES, 1992), assim como Vila Velha também já possui essa prática desde esse ano, ou ainda Janduí (AZEVEDO, 1989). O jornal Boletim Nacional do PT destaca também as experiências de Vitória e Jaguaré (ES), ainda em 1989, dentre as primeiras prefeituras a colherem bons frutos e se tornarem referências para o PT em termos de participação no orçamento.”

(Resoluções 10º. Encontro Nacional do PT, 1995).

Em 1996, o Orçamento Participativo é premiado na II Conferência da UN Habitat e a passa a ser uma experiência associada à “boa governança” e disseminada por todo o mundo por diferentes organismos multilaterais como Banco Mundial e Agências da ONU (WAMPLER, 2008), tendo sido adotado por diversas cidades em mais de 30 países (OLIVEIRA, 2016).

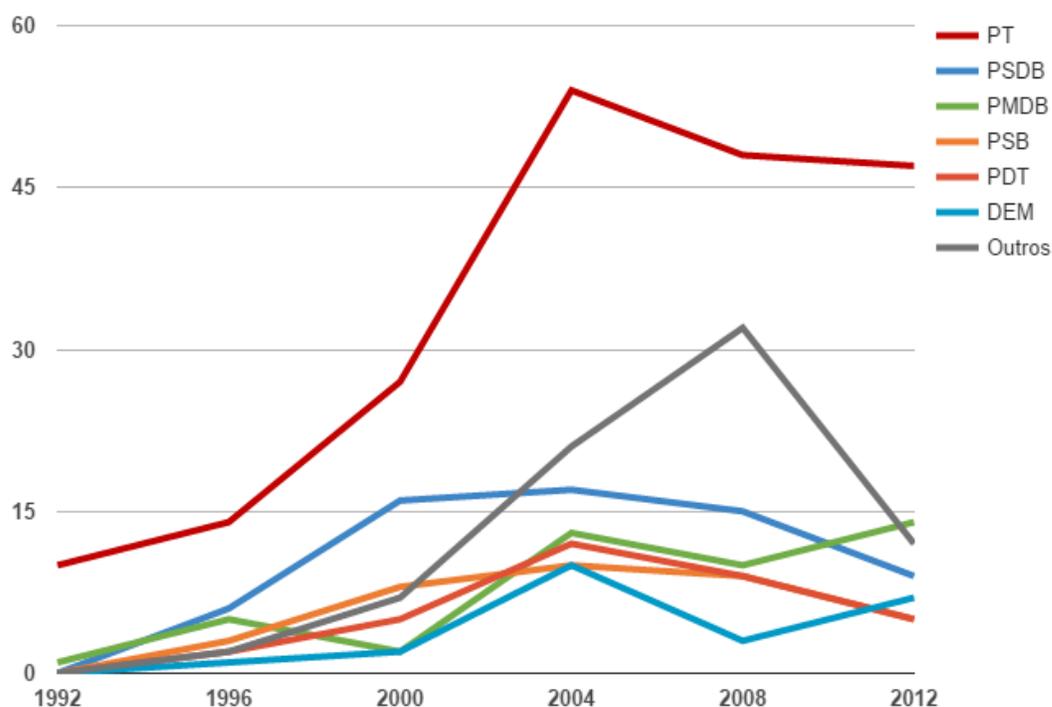
A defesa da participação popular constitui elemento central do programa político do PT desde a sua fundação. No entanto, a partir de 2002, há uma mudança na estratégia do Partido, que segue defendendo a “participação social como método de gestão”, a estratégia priorizada para tal passava por outras vias, tais como estimular a criação de Conselhos e realização de Conferências Nacionais de Políticas Públicas Setoriais (BEZERRA, 2014).

O pico de adoção de OPs no Brasil ocorre justamente no momento de ascenso do Partido ao Governo Federal, no período 2000-2004, seguido de um decréscimo contínuo até 2012, que em se mantendo constante, significaria o desaparecimento do Orçamento Participativo no Brasil até o ano de 2024 (SPADA, 2012). A adoção de OPs nos municípios segue de forma inercial, mas não há qualquer ação do PT no Governo Federal para incentivar a adoção dessa prática nos municípios, como seria o caso da aprovação de mecanismos de indução federal para a expansão, a exemplo do que se observa com os Conselhos de Políticas Públicas (GURZA LAVALLE, BARONE, 2015).

Entre 1989 e 2012, o OP foi adotado por 256 prefeituras brasileiras por pelo menos uma gestão, por diferentes partidos políticos de modo a abarcar todo o espectro ideológico. No entanto, tal política é nitidamente mais fortemente associada ao PT, que responde pela maioria dos casos, em números absolutos. Também possui a maior proporção de suas prefeituras adotando tal política, chegando a índices de 93% em 2000 (ver gráfico 2, mais adiante).

Gráfico 1

Prefeituras com Orçamento Participativo por Partido Político²



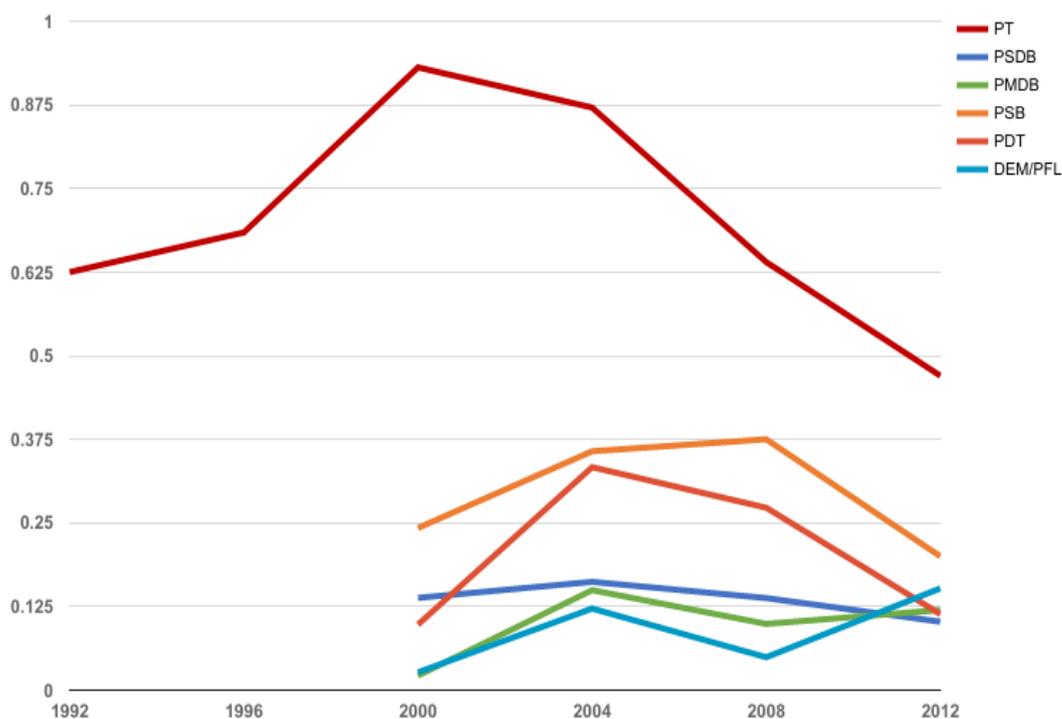
Fonte: SPADA (2012) e TSE. Elaboração própria.

A redução da adoção do OP ocorre de forma diferente conforme o Partido político. Para o PT, ele se mantém estável em números absolutos, mas cai fortemente na proporção em relação ao total de prefeituras deste partido. Isto é, o crescimento eleitoral observado pelo partido para o período 2000-2012 não foi acompanhado da expansão do orçamento participativo nas novas prefeituras conquistadas. Já com os demais partidos se observa uma tendência de queda absoluta e relativa, com algumas flutuações.

² Prefeituras de municípios com mais de 50 mil habitantes em 2008 (total de 578 municípios). Outros: partidos com pelo menos um caso de prefeitura com OP: PPS, PTB, PV, PPB/PP/PPR/PTR, PL/PR, PCdoB, PRP, PSC, PHS, PRTB, PSDC, PSN.

Gráfico 2

Prefeituras com OP sobre total de prefeituras por partido



Fonte: SPADA (2012), TSE. Elaboração própria. Dados para 1992 e 1996 disponíveis apenas para PT.

Além da sua tendência de declínio, percebe-se que Orçamento Participativo acabou por se consolidar como uma política de municípios de médio e grande porte. Isso explica simultaneamente sua grande visibilidade política, apesar da baixa capilaridade. Nosso banco de dados possui informações somente para municípios acima de 50 mil habitantes em 2008, o que representa um universo de 578 municípios. Se considerarmos a média dos 3 anos com maior adoção de Orçamentos Participativos, temos o seguinte quadro:

Tabela 1

Taxa de adoção de OPs em municípios por faixa populacional³

População	Universo amostral	Taxa de municípios com OP
50.001 até 100.000 habitantes	303	10%
100.001 até 500.000 habitantes	226	31%
Mais de 500.000 habitantes	37	54%

Não há no interior do PT um debate estabelecido sobre porque ocorre uma mudança no discurso do partido. Formalmente, o Partido segue defendendo a adoção do Orçamento Participativo em suas resoluções, embora perdendo espaço no debate interno partidário. Ele é gradativamente substituído por temas como gestão e planejamento participativo e, posteriormente, pela ideia de um sistema federal de participação, que articularia conselhos, conferências e outras experiências dispersas. No entanto, o OP segue como elemento do repertório partidário, reaparecendo eventualmente em discursos (BEZERRA, 2014).

A mudança de posicionamento programático do PT, no entanto, não é capaz de explicar o declínio da adoção do OP para todos os partidos políticos, independente de ideologia (esquerda-direita) ou de posicionamento em relação ao governo (situação-oposição). Neste caso, há pistas que apontam para a operação de outros mecanismos institucionais, que geram incentivos ou desincentivos para os atores do sistema político.

Tampouco a literatura sobre participação se dedicou a compreender o porquê o seu objeto foi perdendo relevância. A tendência foi de “seguir” aquelas instituições que

³ A taxa de adoção foi feita com base na média de três anos com maior adoção absoluta de OPs de modo a excluir os anos iniciais, nos quais o número absoluto era baixo (menos que 100 municípios) e a maior parte dos casos era relacionada ao Partido dos Trabalhadores, que por sua vez tinha sua presença concentrada em grandes municípios. A maior variação nesses anos ocorreu nos municípios de mais de 100 mil até 500 mil habitantes, que cuja taxa variou entre 23% (53) a 39% (89). Nossa hipótese é de que, caso houvesse informações disponíveis para municípios abaixo de 50 mil habitantes, a taxa de adoção do Orçamento Participativo nesses municípios seguiria a tendência declinante, sendo menor ou igual à faixa populacional anterior.

iam ganhando maior importância, seja pela sua priorização pelos atores políticos, seja pelo impacto produzido sobre políticas públicas. Deste modo, quando o Orçamento Participativo era politicamente mais relevante, este era o principal objeto de estudo. Com a priorização política de Conselhos e Conferências, os pesquisadores passaram a se debruçar sobre o funcionamento dos mesmos e, posteriormente, sobre seus efeitos. Não foi feita uma análise do que motivou os atores a se deslocar de um formato de participação para outro. Tanto o papel desempenhado por partidos políticos, quanto a sua interação com as demais instituições da democracia representativa foram pouco abordados. Desse modo, é pequena ainda a compreensão de como as instituições participativas se inserem e são afetadas pelo sistema político, federativo e de políticas públicas no Brasil.

Para além da vitória de Lula, a virada do século XX para XXI também representou um momento de consolidação de importantes mudanças na legislação fiscal, que alteram a relação entre os entes federados, destacando-se a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF - Lei Complementar 101/2000), bem como regulações de políticas sociais que geram vinculação de receitas e/ou despesas.

O presente artigo tem por objetivo apresentar a hipótese de que o declínio do OP no Brasil ocorreu face às mudanças na legislação fiscal e orçamentária, que geraram fortes desincentivos a adoção do OP, ainda que de forma não intencional, sem que novos incentivos fossem criados no âmbito da federação. Face a tais desincentivos, o PT alterou sua estratégia partidária para implementar políticas participativas dando prioridade a mecanismos já existentes, altamente capilarizados e regulamentados, como os conselhos, ou de baixo custo político e alta visibilidade do Governo Federal, como as conferências, adaptando-se aos novos constrangimentos institucionais.

A seção seguinte apresenta em detalhe como as alterações na legislação geraram constrangimentos que reduziram a discricionariedade dos prefeitos sobre alocação orçamentária, o que, por conseguinte também reduziria os incentivos para implementar Orçamentos Participativos. Na sequência, apresentamos Recife e Belo Horizonte como exemplos de como a maior rigidez orçamentária reduziu a capacidade dos municípios de

realizar novos investimentos, fato que combinado com outros entraves administrativos, acabou por tornar OPs inefetivos, ao menos do ponto de vista da capacidade de resposta da administração às demandas vocalizadas pela população. Analisamos ainda a inexistência de mecanismos de indução federal para o orçamento participativo, à diferença de outros mecanismos de participação. Por fim, apresentamos nossas considerações finais.

Mudanças na legislação fiscal e impacto sobre municípios

Imediatamente após promulgação da Constituição Federal (CF88), que havia dado autonomia orçamentária e ampliado significativamente as atribuições dos municípios, havia um volume maior de recursos sob administração discricionária dos prefeitos. Ao longo da década, com a estabilização monetária e as sucessivas legislações posteriormente consolidadas na LRF, essa margem discricionária reduziu-se muito (PERES, 2016).

O primeiro efeito é sentido a partir de implementação do Plano Real, quando se passa a ter real dimensão do montante de endividamento dos Estados e Municípios, até então pouco claros em função da hiperinflação que atuava como um mecanismo de ajuste distributivo (KERCHES, PERES, 2010).

Entre os mecanismos mais utilizados que geravam endividamento estavam a emissão de títulos públicos da dívida por estados e municípios (os conhecidos precatórios) e a antecipação de receita orçamentária (ARO), que consiste em uma forma de empréstimo, considerando a previsão de arrecadação de receita futura. Outro mecanismo amplamente utilizado era a utilização desregrada dos “restos a pagar”, no qual um serviço é contratado sem o seu pagamento no mesmo exercício fiscal, gerando uma dívida da administração para o período seguinte⁴, prática que se tornou ainda mais disseminada após o ajuste inflacionário, como mecanismo de “manobra” das restrições orçamentárias (KERCHES,

⁴ Conforme explicam KERCHER E PERES (2010): “este seria um expediente restrito ao procedimento operacional das despesas públicas, em virtude de a receita ser contabilizada pelo critério de caixa enquanto a despesa é contabilizada pelo regime de competência – isto é, o empenhamento da despesa, que ocorre quando de sua contratação, determina sua imediata contabilização, ainda que sem o efetivo pagamento. Assim, quando, por uma questão de prazo ou trâmite burocrático, o pagamento ocorrer apenas no exercício seguinte, esta despesa deverá ser inscrita como “restos a pagar”. De toda sorte, conforme ordenamento da Lei no 4320/1964, a inscrição de despesas nessa categoria presume a existência de saldo de caixa para seu pagamento extraorçamentário no exercício subsequente.”

PERES, 2010).

Ao longo de período entre 1995 e 2001, a prioridade do Governo Fernando Henrique Cardoso foi promover uma agenda de ajuste fiscal que, juntamente com o controle inflacionário, realizasse um ajuste nas contas internas, com atenção ao endividamento das unidades da federação. Foram sendo editados diversos regramentos posteriormente consolidados na LRF⁵, que alteraram significativamente a relação entre os entes da federação. Dentre as principais inovações consolidadas na Lei de Responsabilidade Fiscal, temos o seguinte:

1. Limites para gasto com pessoal (60% estados e municípios, 50% união);
2. Limites para o endividamento;
3. Exigências para a formalização do pleito de contratação de operações de crédito;
4. Restrições às AROs (antecipações de receitas orçamentárias);
5. Proibição de criação de despesa futura de longo prazo (mais de dois anos) sem prévia fonte de financiamento.

Além do regramento fiscal geral, ao longo da década de 1990 também ocorreu o processo de regulamentação de dispositivos constitucionais de políticas sociais,

⁵ Ao longo dos dois Governos FHC, cabe destacar a seguinte legislação com impacto sobre as finanças públicas dos entes da federação:

- **1995:** Lei Camata I (Lei Complementar 82) - Disciplina os limites das despesas com o funcionalismo público (art. 169 CF).
- **1996:** PROES - Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (MP nº 1514/96); criação da CPMF (Lei 9.311); Emenda Constitucional n 15 (limita a criação de novos municípios, submetendo-os a lei complementar federal e consulta prévia à população).
- **1997:** Renegociação das dívidas dos Estados e DF (Lei n 9.496/1997); Lei Complementar 91 (fixação dos coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios).
- **1998:** Emenda Constitucional 19 (altera o regime jurídico de servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades do DF); Resolução Senado n 78 (dispõe sobre operações de crédito interno e externo dos Estados, do DF e dos Municípios)
- **1999:** Lei Camata II (Lei Complementar 96) - Disciplina os limites das despesas com o funcionalismo público (art. 169 CF), com alterações da EC19.
- **2000:** LRF (LC 101) - Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal
- **2001:** Lei Complementar 106 - Altera LC 91 (coeficientes FPM e FPE).

em especial na área de saúde e educação⁶. Tais regulações preveem a vinculação de receitas e diretrizes políticas definidas nacionalmente e também contribuem para a redução da discricionariedade do governo local. Isto é, por um lado, há um aumento de atribuições, cabendo ao município a execução local das políticas sociais. Por outro, o recurso advém de transferências federais, com diretrizes definidas nacionalmente (PERES, 2016).

Assim, o federalismo brasileiro foi se consolidando no sentido de uma descentralização da execução de políticas sociais, que ficam a cargo dos municípios, e uma centralização fiscal e de definição das normas de funcionamento das políticas sociais concentradas no âmbito da União, que utiliza as transferências aos municípios como mecanismos de indução e controle da execução da normativa nacional. É nesse contexto que:

A Lei de Responsabilidade Fiscal atua no sentido de consolidar o processo de estruturação dos municípios em parâmetros fiscais controlados e de garantir a observância das regras na implementação das políticas públicas nacionais. Isto é, há um controle além dos limites de endividamento e cumprimento de metas de superávit, mas também focado no controle das despesas de pessoal e nos gastos dos sistemas de saúde e educação e nas transferências para os fundos estaduais e municipais. O entendimento dessa lógica de controle e das possíveis consequências dos ditames legais é essencial para entender os contornos das políticas nos últimos anos (KERCHER, PERES, 2010).

Em estudo no qual são analisados os efeitos da LRF sobre as categorias de despesa dos municípios, MENEZES e TONETO JR. (2006) realizam uma análise econométrica dos orçamentos dos municípios brasileiros para o período entre 1998 e 2004. A principal conclusão dos autores é a ocorrência de uma **forte queda nas despesas de investimento na taxa de 21,7%**⁷. Também se verificou que não foram afetadas as despesas

⁶ Vale destacar em **1996**, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n 9394/1996 (LDB) e a criação do FUNDEF - Fundo Nacional do Ensino Fundamental (EC 14), com regras e nome alterado para FUNDEB - Fundo Nacional da Educação Básica, em 2006. Já no que tange a saúde, a aprovação da Emenda Constitucional 29 ocorre no mesmo ano da LRF, em 2000, vinculando 15% da arrecadação de impostos com políticas de saúde.

⁷ As despesas de capital compreendem: despesas de investimento, outras despesas de capital e amortização da

com pessoal ou despesas correntes, além da ocorrência de aumento com as despesas com juros e encargos da dívida e as despesas com amortização de dívidas. Eles apontam que a literatura prevê que restrições ao endividamento tem o potencial de provocar redução no investimento:

Dur, Peletier e Swank (1997) demonstram que, no caso de déficits politicamente motivados, uma regra que restrinja o endividamento pode provocar diminuição do investimento. Segundo os autores, no caso de não haver restrições ao endividamento, o partido no poder incorrerá em déficits persistentes voltados aos gastos com os bens públicos preferidos, o que leva a um aumento da dívida. Na visão dos políticos, o investimento é menos preferido, pois diminui a renda disponível do governo para consumo daqueles bens no presente e aumenta a renda no futuro, quando não se sabe se o partido estará no poder. Assim, uma regra de restrição ao endividamento leva o partido no governo a diminuir o investimento (menos preferido) para atenuar a restrição e, dessa maneira, permitir mais gastos com os bens públicos preferidos (MENEZES e TONETO JR., 2006).

Não parece ser por acaso que, seguindo a mesma lógica da estrutura federativa das políticas sociais, a partir de 2003, parte significativa dos recursos de obras e infraestrutura para as prefeituras passa a ser oriunda do Governo Federal, por meio do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), que também condiciona os repasses ao cumprimento de determinadas condicionantes, o que na prática faz que tais gastos também já estejam pré-definidos, não sendo passíveis de discussão no âmbito local (PERES, 2016).

Portanto, a realidade fiscal e orçamentária sob a qual os municípios se encontravam nos início dos anos 1990 é significativamente diferente daquela do início dos anos 2000. Muito embora possa ter havido um incremento da receita, devido ao aumento do volume de transferências, bem como aumento de arrecadação de impostos⁸, a existência de

dívida. Constatou-se uma queda de 15,1% na despesa de capital, reflexo apenas na queda das despesas de investimento, uma vez que os demais itens observaram um crescimento de 25% e 18,5%, respectivamente.

⁸ Kercher e Peres (2010) destacam o “aumento das frações de Imposto de Renda (IR) e de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) transferidas ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM)”, além de um aumento da arrecadação própria.

vinculação de receitas e despesas, somada à tendência de incremento inercial das despesas⁹, acabou por reduzir significativamente a margem de manobra e de definição do executivo local sobre sua peça orçamentária.

Isto significa que o quadro atual dos municípios é, não obstante o aumento de receitas, caracterizado por grande rigidez orçamentária, na qual há grande volume vinculações entre receitas e despesas e grande volume de despesas obrigatórias. Nesse quadro, as despesas de investimento, manutenção e novas programações orçamentárias tendem a ser preteridas. E é justamente sobre este tipo de gasto que incidiria o orçamento participativo, conforme conceito apresentado no início deste artigo (WAMPLER, 2008). A baixa disponibilidade de recursos para discussão torna simultaneamente o processo do orçamento participativo menos atraente politicamente, pois produz menor impacto sobre a melhora da cidade e da qualidade de vida da população, e mais difícil, uma vez que os recursos escassos serão disputados acirradamente pelos atores envolvidos na elaboração da peça orçamentária.

A baixa margem discricionária de disponibilidade orçamentária também aparece como uma possível explicação para a concentração do OP em grandes municípios, uma vez que pequenos municípios tendem a ter baixa arrecadação própria dependendo de transferências da União (Fundo de Participação dos Municípios, transferências do SUS e FUNDEB, dentre outros), isto é, dependem ainda mais de mecanismos de indução federal para a adoção de políticas com impacto orçamentário.

Dificuldades para a execução de obras

Na avaliação do ex-prefeito de Porto Alegre, Tarso Genro, parte do sucesso do OP está associado ao fato de que a entrega das obras, no ano seguinte à sua discussão, gera a sensação de efetividade da participação:

A nossa experiência é de a democratização direta dessa fração do Estado que se chama prefeitura é perfeitamente possível desde que proporcione uma

⁹ Refere-se ao fato de que parte das despesas obrigatórias, possuem elementos de ajuste automático de um ano ao outro, como é o caso dos salários do funcionalismo público, o que gera no médio prazo uma redução ainda maior da margem de orçamento disponível para novas alocações (PERES, 2016).

contrapartida material para os integrantes desse processo. Ou seja, não há nenhuma possibilidade de fazer as pessoas participarem se elas não recebem respostas a suas demandas. Tanto isso é verdade que o Orçamento Participativo adquiriu credibilidade a partir do terceiro ano do nosso primeiro governo, quando as obras começaram a aparecer (GENRO, 1997).

Porém, nesse quadro de forte rigidez orçamentária, outros mecanismos institucionais dificultadores da implementação do Orçamento Participativo, que já atuavam anteriormente, agravam-se. Um fenômeno observado em diversos Orçamentos Participativos é a dificuldade em efetivar um compromisso assumido no processo deliberativo, por indisponibilidade de recursos ou por outros entraves administrativos, o que gera frustração e a percepção de ausência de efetividade do instrumento participativo.

Não é difícil encontrar notícias sobre obras em atraso, definidas em processos de Orçamento Participativo. Apresentamos a seguir dois excertos de reportagens sobre dois exemplos de casos famosos de OP, Recife e Belo Horizonte, ambos tidos como exemplos relativamente exitosos e de longo tempo de adoção do Orçamento Participativo¹⁰.

O OP de Recife teve seu início em 1993, durante a gestão de Jarbas Vasconcelos do PMDB, mas ganhou maior visibilidade, nova metodologia que ampliava significativamente a quantidade de participantes e de volume de novos investimentos a serem deliberados a partir da gestão de João Paulo (PT) em 2001¹¹ (WAMPLER, 2007, 2008). O PT permaneceu ao longo de três gestões consecutivas à frente desta prefeitura (João Paulo foi reeleito e posteriormente elegeu João da Costa como sucessor), sendo sucedido em 2013 pelo atual prefeito Geraldo Júlio (PSB - reeleito em 2016), que acabou por encerrar o programa, reformulando-o para um formato de consulta à população sem caráter vinculativo, renomeado como Recife Participa. Assim, o OP foi utilizado por cinco

¹⁰ De acordo com o Censo de OPs no Brasil, apenas outros 8 municípios adotaram o orçamento participativo por período semelhante ou superior a Recife e Belo Horizonte. São eles: Teresina - PI, Vitória da Conquista - BA, Betim-MG, Ipatinga-MG, Vitória-ES, Volta Redonda-RJ, Piracicaba-SP e Porto Alegre-RS.

¹¹ Conforme aponta Wampler (2008): “Em Recife, o montante negociado pelos cidadãos havia sido inicialmente de 10% dos novos investimentos de capital (1995/1996), um índice que subseqüentemente, entre 1997 e 2000, fora novamente reduzido, mas que se ampliou afinal para mais de 50% em 2001.”

gestões consecutivas de diferentes partidos, sendo que a partir de 2001, com o início do ciclo petista na cidade, o programa recebeu maior prioridade política. No entanto, conforme aponta WAMPLER (2007), mesmo havendo um alto investimento político no programa por parte do PT, o OP de Recife sempre teve dificuldades na sua execução devido à escassez de recursos para investimentos, bem como uma burocracia ineficiente. O autor qualificou o programa como um bom canalizador de demandas da população, porém com baixa capacidade de retorno e efetivação. A reportagem abaixo evidencia os efeitos negativos desse acúmulo de demandas não encaminhadas no médio prazo:

Criado pelo PT há 14 anos, Orçamento Participativo do Recife ainda tem demandas atrasadas¹²

Criado pela Prefeitura do Recife na gestão João Paulo, em 2001, o Orçamento Participativo (OP) ainda deixa demandas atrasadas 14 anos depois, e (sic) mesmo tendo sido transformado em Recife Participa pelo atual prefeito, Geraldo Julio (PSB).

Quando tomou posse em 2013, Geraldo Julio anunciou que haviam (sic) 1.045 obras do antigo OP que haviam sido aprovadas e não tinham saído do papel na gestão municipal. Dessas, 320 projetos foram escolhidos como prioritários pela atual gestão.

(...)

Na época do Orçamento Participativo, **os delegados votavam em quais obras queriam que a prefeitura realizasse e, as vitoriosas, entravam no orçamento da gestão municipal, que nem sempre tinha como realizá-las.**

O problema é que quando não havia dinheiro para custeá-las, as obras iam ficando para o próximo ano. Se arrastaram assim pelas gestões de João Paulo e João da Costa (PT).

Das 1.045 obras recebidas por Geraldo Julio, apenas 180 possuíam projeto executivo.

¹² Blog do Jamildo, colunista UOL, publicado em 05 de abril de 2017, disponível em <http://blogs.ne10.uol.com.br/jamildo/2015/04/05/criado-pelo-pt-ha-14-anos-orcamento-participativo-do-recife-ainda-tem-demandas-atrasadas/>

Para evitar o excesso de demandas, quando instituiu o Recife Participa, Geraldo determinou que **as ações debatidas poderão ou não ser adotadas pela PCR [Prefeitura do Recife], sem obrigatoriedade.**

O OP de Belo Horizonte tem o mesmo tempo de implementação que o de Recife, tendo sido iniciado em 1993 na gestão de Patrus Ananias (PT), seguido por alternância de poder entre PT e PSB na cidade ao longo de seis eleições¹³, sendo que esses partidos eram coligados politicamente e alternavam-se entre os cargos de prefeito e vice-prefeito, havendo, portanto, continuidade política e a manutenção do programa de Orçamento Participativo. Com a eleição de Márcio Kalil (PHS) em 2016, esse ciclo de alternância é interrompido, mas o OP segue em execução até o presente. Diferentemente de Recife, Belo Horizonte é apontada por WAMPLER (2007) como uma cidade com maior capacidade financeira para investimentos, bem como uma burocracia melhor qualificada. Os limites do OP nesta cidade consistiriam em uma decrescente importância política, uma vez que os recursos deliberados pelo OP foram sendo gradualmente reduzidos¹⁴. Não obstante essas diferenças, a cidade parece apresentar os mesmos problemas com atraso na execução das obras, como aponta a reportagem abaixo:

BELO HORIZONTE: Orçamento Participativo soma R\$ 1 bi em obras não concluídas¹⁵ Engenheiro alerta, porém, que valor era o previsto para intervenções, que já encareceram

Belo Horizonte tem um passivo de R\$ 1 bilhão em obras aprovadas pelo Orçamento Participativo (OP) em atraso. Sem recursos próprios para finalizar as 441 intervenções, **que representam 9% do Orçamento para 2017** (R\$ 11 bilhões), o Executivo vai partir em busca de empréstimos. Os recursos, porém, só podem entrar

¹³ O prefeito de Belo Horizonte foram os seguintes: 1993-1996 - Patrus Ananias (PT); 1997-2001 - Célio de Castro (PSB), reeleito, mas interrompe mandato por motivo de saúde; 2001-2008 - Fernando Pimentel (PT), vice-prefeito que assume e depois se reelege; 2009-2016 - Márcio Lacerda (PSB), reeleito; 2017-presente - Márcio Kalil (PHS).

¹⁴ A maior parte dos recursos de investimento eram deliberados no trâmite padrão de aprovação do Orçamento, na qual o Executivo submete proposta ao Legislativo para aprovação, sendo que este pode apresentar emendas (WAMPLER, 2007).

¹⁵ Jornal O Tempo, publicado em 29 de março de 2017, disponível em: <http://www.otempo.com.br/cidades/or%C3%A7amento-participativo-soma-r-1-bi-em-obras-n%C3%A3o-conclu%C3%ADdas-1.1453597>

na previsão orçamentária para o ano que vem. Enquanto isso, há obras aprovadas pela população em 2001 que ainda não viraram realidade.

Do total de 441 obras sem conclusão, 33 estão sendo executadas (7,4%). Os 92,6% restantes esperam a emissão da ordem de serviço, estão em fase de licitação, de elaboração de projetos ou, ainda, com pendências judiciais e de desapropriação.

O Orçamento Participativo teve início em 1994 com a proposta de envolver a população na escolha das obras para a cidade. **A ocorrência de atrasos, porém, foi criando uma bola de neve que afetou intervenções nas edições seguintes. O percentual de conclusão do OP de 2001/2002 é hoje de 97,6%. Esse índice cai progressivamente ao longo dos anos, até chegar a 5,7% na edição de 2013/2014** – não há informação de quando essas obras foram concluídas, nem garantias, portanto, de que as intervenções anteriores a 2001 foram finalizadas no prazo.

Esses dois exemplos são bastante ilustrativos, pois evidenciam: 1) a baixa disponibilidade de orçamento para investimento em municípios, mesmo em se tratando de capitais; 2) Problemas internos à administração municipal, com baixa capacidade de processar as demandas (baixa taxa de projetos elaborados, pendências judiciais e de desapropriação); 3) limitações do desenho institucional do Orçamento Participativo (que permite a deliberação sobre obras, sem a disponibilidade orçamentária para tal, gerando um efeito “bola de neve” de demandas não atendidas); 4) Os entraves orçamentários e administrativos independem do Partido incumbente.

Ainda, das notícias é possível inferir que as dificuldades na execução das obras levam a um descrédito do Orçamento Participativo e da própria administração. Nesse sentido, a mudança do Partido incumbente gera uma oportunidade política para a reformulação do programa, como é o exemplo de Recife, que embora mantendo a diretriz geral de participação, rompe com a “marca” ao mudar de nome e retira o caráter vinculatório do que é deliberado pela população. Isto é, a baixa capacidade de execução das prioridades deliberadas pela população tende a gerar a descontinuidade do OP ou a sua reformulação em marcos mais flexíveis.

Ausência de mecanismos de indução federal

Neste quadro de forte rigidez orçamentária e escassez de recursos para novos investimentos nos municípios, a manutenção do Orçamento Participativo enquanto política local de participação necessitaria de algum tipo de regulação ou indução federal, a exemplo do que se observa para os Conselhos Gestores de políticas sociais ou mesmo de outros países, como o Peru, onde existe uma lei nacional que obriga todos os municípios a adotarem o orçamento participativo (OLIVEIRA, 2016).

Embora em seus programas o PT tenha proposto em suas resoluções partidárias a implantação de um “Orçamento Participativo Nacional”¹⁶, não há registro de nenhuma medida concreta nesse sentido. O Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2000) é a única lei que prevê de forma explícita a adoção de uma “gestão orçamentária participativa”¹⁷. No entanto, não foi feita nenhuma regulamentação posterior desse dispositivo, o que na prática o torna inefetivo. A ênfase da participação social na Lei 10.257 foi direcionada para o novo instrumento do “Plano Diretor Participativo”, tido como a principal inovação do Estatuto¹⁸. A adoção de formas participativas de elaboração de Planos Diretores foi regulamentada pela Resolução no. 25 do Conselho Nacional das Cidades¹⁹ e incentivada por este Conselho e pelo Ministério das Cidades²⁰.

¹⁶ A proposta de um Orçamento Participativo Nacional aparece em todos os programas do PT ao Governo Federal até 2002 (BEZERRA, 2014), reaparecendo uma última vez nas resoluções do III Congresso do PT em 2007.

¹⁷ Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

III – planejamento municipal, em especial:

f) gestão orçamentária participativa;

(..)

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

¹⁸ Conforme afirma publicação do Ministério das Cidades: “O Plano Diretor é o principal instrumento instituído pelo Estatuto da Cidade, reunindo os demais instrumentos e estabelecendo como cada porção do território municipal cumpre sua função social. É uma lei municipal que deve ser revista pelo menos a cada dez anos e deve expressar a construção de um pacto social, econômico e territorial para o desenvolvimento urbano do Município” (BARROS, CARVALHO, MONTADON, 2010).

¹⁹ Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resolucao-25-2005.pdf>. Acesso em 01/05/2017.

²⁰ Para uma contextualização histórica e análise de casos de Planos Diretores Participativos, ver AVRITZER, Leonardo. Participatory Institutions in democratic Brazil. Baltimore: Woodrow Wilson/The John Hopkins University Press, 2009.

Outra lei na qual há uma tímida previsão de mecanismos de participação relacionados ao orçamento é o Decreto 8243/2014 que instituiu a Política e o Sistema Nacional de Participação Social ao final do primeiro governo de Dilma Rousseff. Nele há a menção em seu art. 4o. ao objetivo de “V - desenvolver mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento”.

O Decreto representou um esforço de sistematizar o que havia sido feito e priorizado em termos de políticas participativas ao longo dos então quase 12 anos do PT à frente o Governo Federal²¹. Como se trata de um Decreto, não há previsão ou criação de novos instrumentos, mas somente à menção a instrumentos já existentes, nos quais a ênfase está nos Conselhos e Conferências, além de outros instrumentos utilizados no âmbito do Governo Federal, listados em seu art. 6: mesas de diálogo, participação digital, ouvidorias e audiências. Os mecanismos de participação relacionados ao orçamento, em qualquer nível da federação, aparecem de forma secundária. Como o foco se concentra no Governo Federal, os temas mais vinculados à dimensão municipal de fato não estão presentes, como é o caso do orçamento participativo municipal e dos planos diretores participativos.

Resta evidente a mudança de estratégia do PT para a promoção de políticas de participação social, no qual a ausência de menção ao termo “orçamento participativo” evidencia a secundarização do instrumento outrora tido como a “vitrine da participação” do “modo petista de governar”.

²¹ Editado em maio de 2014, o Decreto provocou reações fortes junto à oposição e a mídia, já antecipando o forte caráter de polarização de marcaria as eleições de 2014 e o período posterior. A oposição logrou aprovar na Câmara, Decreto Legislativo que sustaria os efeitos do Decreto 8243. Porém, ao seu remetido ao Senado o requerimento ficou em suspenso, de modo que o Decreto 8243/2014 está em vigência. Sobre a repercussão polêmica do Decreto 8243/2014:

- Editorial do Estadão de 29 de maio 2014: <http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral/mudanca-de-regime-por-decreto-imp-,1173217;>
- Coluna do Reinaldo Azevedo, de 29 de maio de 2014: <http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/dilma-decidiu-extinguir-a-democracia-por-decreto-e-golpe>; Reportagem da Revista Veja, de 04 de junho de 2014: <http://veja.abril.com.br/politica/para-juristas-decreto-de-dilma-coloca-o-pais-na-rota-do-bolivarianismo>;
- Artigo de Leonardo Avritzer na Carta Capital em 10 de junho de 2014: <https://www.cartacapital.com.br/politica/por-que-o-novo-decreto-de-dilma-nao-e-bolivariano-8992.html>.

Para acompanhar a tramitação da sustação do Decreto:

- na Câmara: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=617737>;
- no Senado: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/117988>

Considerações Finais

A instituição do OP no município de Porto Alegre a partir de 1990 foi um grande trunfo político. Além da dimensão evidente de ser bem-sucedida em concretizar a diretriz petista de governar com participação popular, o OP a um só tempo acomodou todas as forças políticas do PT no governo²², estabeleceu vínculos com os movimentos sociais em que o Partido não estava presente e fortaleceu os existentes, e forneceu maior capacidade de pressão do Executivo junto ao legislativo²³, espaço em que o PT era minoritário (FEDOZZI, 2000, DIAS, 2002). Essas condições não necessariamente seriam observadas em outros municípios e contextos políticos no qual o OP veio a ser adotado posteriormente.

O OP atuou inicialmente como um mecanismo que auxilia na redução do conflito distributivo, seja intra Executivo, na disputa entre as várias Secretarias, seja na relação com o legislativo. Ainda, no início dos anos 1990 os municípios brasileiros possuíam uma capacidade maior de efetuar investimentos - ainda que por meio de processos de endividamento que não seriam sustentáveis no longo prazo - e, portanto, de entregar as obras definidas pela população no processo participativo.

Essas vantagens políticas do OP se reduzem drasticamente com o conjunto de regramentos posteriores que visam o equilíbrio fiscal e financeiro dos municípios, notadamente a LRF, mas que também reduzem o espaço da discricionariedade local e limitam a possibilidade de gastos de capital, especialmente com investimentos (obras). A isso se soma a legislação de políticas sociais, que com vistas a garantir a efetivação de direitos, criam vinculações entre receitas e despesas, que ao mesmo tempo em que garantem recursos para área sociais, aumentam a rigidez orçamentária.

Com esses elementos acirra-se o conflito distributivo pelos recursos do orçamento entre os vários atores interessados no executivo - as secretarias de áreas que não

²² Fedozzi (2000) narra detalhadamente como havia a disputa de grupos intrapartidários dentro do Governo e a importância do estabelecimento do OP para auxiliar na resolução deste conflito.

²³ Dias (2002) demonstra como o OP em Porto Alegre implicou em uma renúncia de poder por parte do Legislativo no que diz respeito ao seu poder de decidir sobre o Orçamento, devido aos constrangimentos provocados pela pressão popular. Nesse sentido, o PT se valeu desse instrumento para garantir a aprovação de projetos que, com a sobreposição de interesses dos partidos de oposição, seriam inviabilizados.

tem recursos garantidos - e também na relação com o legislativo. Como se depreende dos exemplos de Recife e Belo Horizonte, a relação estabelecida com o legislativo para implementação do OP pode variar, de modo que o legislativo incida sobre uma parcela do montante de investimentos e o OP sobre o restante. Nesse caso, vai-se reduzindo cada vez mais o montante a ser discutido pela população. Com o atraso na execução das obras aprovadas como prioritárias, seja por falta de recursos, seja por o instrumento, tornando o instrumento cada vez menos atrativo politicamente.

O PT se firmou como um partido de forte atuação na oposição no âmbito nacional e pelo “modo petista de governar” nos municípios, dos quais o Orçamento Participativo era o programa de destaque. O crescimento eleitoral nos municípios é utilizado como estratégia para “acúmulo de forças” do Partido para a disputa eleitoral no âmbito nacional. No momento da vitória do PT na eleição ao Governo Federal, o PT crescia continuamente na presença em prefeituras, que por sua vez adotavam o OP de forma massiva (93% das prefeituras do PT para o período 1996-2000 e 87,5% para o período 2000-2004 - ver Gráfico 2).

A chegada ao governo federal apresentou novas oportunidade e prioridades de atuação, ao mesmo tempo em que a experiências de OP iniciavam a não ter os mesmos retornos positivos de outrora, em razão das novas restrições fiscais para municípios que foram se impondo entre 1995 e 2000. A existência de uma já significativa rede de conselhos de políticas públicas, elemento que já fazia parte do repertório petista, aparece como uma solução mais simples, menos conflitiva e com maior possibilidade do âmbito federal.

A mudança de estratégia do PT para promover a participação, ao mesmo tempo em que é condicionada pelos mecanismos institucionais já existentes no momento da chegada do PT ao Governo Federal, acaba por reforçar estes mesmos mecanismos, retroalimentando-os. Isto é, ao não buscar criar mecanismos de indução federal para o orçamento participativo, o instrumento vai gradativamente sendo abandonado. Simultaneamente, ao privilegiar gerar incentivos para o fortalecimento de mecanismos de

indução e regulação federal de políticas públicas, combinados com a expansão dos respectivos conselhos, acaba-se por reduzir ainda mais o espaço para discussão orçamentária no âmbito local.

Referências

ABERS, Rebecca Nera. *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. Boulder: Lynne Rienner, 2000. v. 1. 267p .

AVRITZER, Leonardo & NAVARRO, Zander. (orgs.). 2003. *A inovação democrática no Brasil : o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez.

_____, Leonardo; WAMPLER, Brian. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004.

BAIOCCHI, Gianpaolo. *Radicals in Power: The Workers' Party (PT) and Experiments in Urban Democracy in Brazil*. London: Zed Books, 2003.

BARROS, Ana Maria Furbino Bretas, CARVALHO, Celso Santos, MONTADON, Daniel Todtmann. O Estatuto da Cidade comentado. In: CARVALHO, Celso Santos, ROSSBACH, Anaclaudia. *O Estatuto da Cidade: comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades : Aliança das Cidades, 2010.

BEZERRA, Carla de Paiva. *Do poder popular ao modo petista de governar: mudanças no significado da participação para o Partido dos Trabalhadores*. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. doi:10.11606/D.8.2014.tde-06102014-105726. Acesso em: 2017-04-28.

DIAS, Márcia Ribeiro. *Sob o signo da vontade popular: o orçamento participativo e o dilema da câmara municipal de Porto Alegre*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

DOUGLASS, Mike; FRIEDMANN, John (Org.). *Cities for citizens: planning and the rise of civil society in a global age*. Inglaterra; Estados Unidos da America: J. Wiley, 1998. 308 p. (Planning, urban studies, social science), 1998.

FEDOZZI, Luciano. *O poder da Aldeia: gênese e história do orçamento participativo de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.

GENRO, Tarso. Combinar democracia direta e democracia representativa. In: PALOCCI, Antonio et al. *Desafios do governo local: O modo petista de governar*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1997. 127p.

GURZA LAVALLE, Adrian; BARONE, Leonardo. Conselhos, Associações e Desigualdade. In: Marta Arretche. (Org.). *Trajetórias das desigualdades - Como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. 1aed. São Paulo: UNESP/ CEM, 2015, v. , p. 51-76.

KERCHES, Cristiane, PERES, Ursula Dias. Lei de Responsabilidade Fiscal, federalismo e políticas públicas: um balanço crítico dos impactos da LRF nos municípios brasileiros. In: *Estado, instituições e democracia: república / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília : Ipea, 2010. v.1 (552 p.)*

MENEZES, R. T.; TONETO JR., R. Regras fiscais no Brasil: a influência da LRF sobre as categorias de despesa dos municípios. *Planejamento e Políticas Públicas (PPP)*. Brasília: Ipea, n. 29, jun./dez. 2006.

OLIVEIRA, Osmany Porto de. *Embaixadores da Participação: a difusão internacional do orçamento participativo*. São Paulo: Annablume, 2016.

PERES, Ursula Dias. *Governança do Orçamento Público: Uma análise do conflito distributivo a partir do caso do Município de São Paulo [mimeo]*, 2016.

PIRES, Roberto. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: Estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011, v. 7, p. 33-42.

SANTOS, Boaventura de Sousa, AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

SPADA, Paolo. 2012. "Brazilian Participatory Budgeting Census: 1989-2012." Disponível em: <http://participedia.net/en/content/brazilian-participatory-budgeting-census>. Acessado em: 20 de abril de 2017.

_____, Paolo. The adoption and abandonment of democratic innovations: investigating the rise and decline of participatory budgeting in Brazil. 2014 [mimeo]. Disponível em: <<http://www.spadap.com/app/download/8863683668/The+Rise+and+Decline+of+Brazilian+PB.pdf?t=1397712412>>. Acesso em: 27 maio 2014.

WAMPLER, Brian, Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation and Accountability. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press, 2007.

_____, Brian. A difusão do orçamento participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas?. Opinião Pública [online], 2008, v.14, n.1, p. 65-95.