

TRANSPARÊNCIA, PARTICIPAÇÃO E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: REFLEXÕES A PARTIR DO CASO BRASILEIRO¹

Valdemir PIRES²

RESUMO: No caso específico da experiência brasileira recente, tanto de transparência orçamentária e fiscal, como de orçamento participativo, nota-se que as variáveis participação e transparência nem sempre são encontradas simultaneamente, exigindo esforços conscientes para que se tornem elementos mutuamente reforçadores na busca de aprofundamento democrático e de melhoria na gestão das finanças e políticas públicas. Este é o assunto discutido no presente ensaio.

PALAVRAS-CHAVE: Orçamento público, orçamento participativo, transparência orçamentária, transparência fiscal

Introdução

O orçamento público, desde os seus primórdios, no século XIII³, como instrumento de controle político do parlamento sobre o monarca (BURKHEAD, 1971), trouxe consigo muitos dos tradicionais princípios orçamentários hoje conhecidos e utilizados (princípios da unidade, da universalidade, dos valores brutos, da discriminação, da clareza, da exatidão, da publicidade, por exemplo). Grande parte desses princípios tinha por objetivo a transparência, sem a qual o aludido controle seria impossível. Daí concluir-se pela potencial indissociabilidade histórica entre orçamento público e transparência.

Quanto à relação entre orçamento público e participação, constata-se que evolui historicamente, de acordo com a natureza do regime político. Na realidade monárquica inglesa do século XIII, na qual surge a orçamentação enquanto princípio de controle, passam a participar das decisões, antes privativas do rei, os membros do parlamento. Em outra situação, como a realidade republicana dos Estados Unidos da América, a participação já é bem mais ampla e multifacetada, desde o início da nação, aprofundando-se com o passar dos anos e com o avanço das receitas e despesas públicas em proporção à riqueza gerada anualmente (PIB ou PNB). No quadro das democracias de massa contemporâneas, as noções de instrumento de controle político da sociedade e de técnica de gestão dos governantes associadas à figura do orçamento público estão muito bem estabelecidas, mas a questão de quem deve participar está em aberto: dados os problemas e limitações concretos enfrentados pelos regimes democráticos (abstinência dos eleitores, desconfiança na sinceridade e qualidade da representação, queda no interesse pelos assuntos públicos, aumento da corrupção, erupção de freqüentes crises fiscais etc.), na atualidade, cresce o número daqueles que defendem um maior controle social dos orçamentos públicos e das políticas fiscais, acrescentando aos tradicionais controles internos e externos (parlamentos e tribunais de contas), formas, mecanismos e canais de controle social direto, envolvendo a

¹ Texto apresentado, no dia 14 de fevereiro de 2008, na mesa redonda "Transparência y participación como mecanismo de mejora de la gestión pública", dos "Primeros Encuentros Internacionales sobre Transparência, Participación y Presupuesto", realizado em Madrid, pelo Instituto de Estudios Fiscales - IEF.

² UNESP – Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara - Departamento de Administração Pública. Araraquara – SP – Brasil. 14800-901 – vapires@terra.com.br

³ Tomando-se o caso inglês como referência.

cidadania em processos consultivos e/ou deliberativos. O orçamento participativo é uma das experiências em andamento, nas duas últimas décadas, que procura responder aos anseios de aprofundamento democrático na gestão das contas públicas, apontando na direção de uma democracia participativa que se não coloca em questão a validade da democracia representativa, propõem uma calibragem mais fina dos mecanismos de representação para, com isso, tornar o regime democrático mais efetivo e as finanças públicas mais eficientes e inclusivas.

Neste trabalho discute-se o orçamento participativo e a transparência e a participação cidadã nas questões orçamentárias e fiscais, a partir da experiência brasileira recente, em confronto com conceitos e teorias pertinentes, visando aprofundar a compreensão do orçamento participativo como instrumento com elevado potencial para atingir simultaneamente os objetivos de transparência e participação na gestão pública. Inicialmente são definidos os conceitos envolvidos (transparência orçamentária, transparência fiscal, participação e orçamento participativo). Em seguida faz-se um breve relato da experiência participativa e do avanço da transparência no Brasil recente, destacando uma paradoxal separação cronológica entre elas, para daí extrair algumas observações que levam a conclusões acerca da validade do orçamento participativo como instrumento de reforma e da sua viabilidade como técnica promotora da transparência e da participação popular.

1. Transparência, participação e orçamento participativo: definições e inter-relações

Transparência é uma expressão que se presta a muitas acepções, sempre retendo as idéias de visibilidade, clareza, facilidade de acesso a informações, divulgação e, às vezes, de lisura, sinceridade e honestidade. O discurso democrático corrente coloca essa variável entre os requisitos básicos do que se entende por bom governo, nisso sendo reforçado por vertentes do discurso técnico, convergindo ambos para uma concepção de bom governo que une qualidade da representação política e das práticas de gestão da administração pública.

Pode-se falar em transparência em geral, como qualificador que permeie todo e qualquer ato, comportamento, procedimento, decisão ou medida no cotidiano da máquina pública e da relação governo-sociedade, assim como pode-se eleger algum foco específico em que ela deva incidir. No presente trabalho interessa a transparência no âmbito da gestão das contas públicas. Nesse caso, são relevantes a transparência orçamentária e a transparência fiscal, sendo esta mais ampla que aquela.

Segundo a OCDE (2004),

*La relación entre buen ejercicio del poder y mejores resultados sociales y económicos es cada vez más reconocida. La transparencia – sinceridad acerca de las intenciones políticas, su formulación e implementación – es un elemento clave del buen ejercicio del poder. El presupuesto es, entre los documentos más importantes de los gobiernos, el único en el cual los objetivos de las políticas son conciliados y implementados en términos concretos. La **transparencia presupuestaria**⁴ se define como la divulgación completa, en forma oportuna y sistemática, de toda la información económica pertinente.*

De acordo com o FMI (2001), a **transparência fiscal**

⁴ Grifo nosso.

Consiste em manter o público informado sobre a estrutura e as funções do governo, as intenções da política fiscal, as contas do setor público e as projeções fiscais. Princípios: definição clara de funções e responsabilidades, 2. acesso público às informações, 3. abertura na preparação, execução e prestação de contas do orçamento, 4. garantias de integridade.

Da junção dessas duas visões de transparência, formuladas por dois significativos e influentes organismos internacionais, pode-se chegar a uma concepção de **transparências nas finanças públicas e na gestão fiscal**, mais ampla do que a presente em cada uma delas, isoladamente. É a esta definição híbrida que se fará referência no presente trabalho sempre que se mencionar a expressão transparência, exceto quando se estiver tratando da transparência em geral, anteriormente aludida. Em síntese, a transparência nas finanças públicas e na gestão fiscal envolve a sistemática, íntegra, completa e oportuna disponibilização ao público em geral (divulgação) das informações econômico-financeiras governamentais, relacionando-as às funções, objetivos, intenções e ações dos responsáveis pelas decisões que envolvem recursos públicos, nas fases de planejamento, execução, controle e avaliação, nas diversas estruturas de governo.

Também a expressão participação dá margem a muita ambigüidade semântica, pois sem que seja adjetivada não ficam explícitos o seu alcance (consultiva, deliberativa, sobre todos ou sobre apenas alguns dos aspectos fiscais ou orçamentários), a sua amplitude (toda a cidadania, todos os eleitores, apenas os credenciados de acordo com algum critério?), a metodologia em que se pautará etc. Opta-se, neste trabalho, por uma definição meramente operacional e focada no objetivo de melhoria na gestão pública e de reforço da qualidade democrática das decisões. Nesse sentido, a participação consiste na criação e/ou abertura de formas, canais, mecanismos, momentos, oportunidades de interação e diálogo dos cidadãos/eleitores (representados) entre si e com os responsáveis formais pelas decisões políticas e pelos atos da administração pública – governantes e funcionários públicos, ou representantes/eleitores e tecnoburocratas – visando reforçar a democracia, através da elevação da qualidade da representação e do aprofundamento do debate público em torno de questões relevantes.

É a participação assim definida que se está referindo quando o qualificativo participativo aparece associado ao orçamento nas práticas de orçamento participativo, que se define, então, incluindo-se elementos históricos, como sendo uma metodologia de gestão dos recursos públicos municipais adotado por algumas centenas de governos locais brasileiros desde 1989, e atualmente experimentada por cidades de vários países, em todos os continentes, tendo características com potencial para combinar transparência e participação numa das frentes de atuação governamental nevrálgica, vital – a das finanças públicas – na qual a falta de transparência e o comportamento não ou insuficientemente democrático produzem efeitos perversos de largo alcance sobre toda a sociedade.

O orçamento participativo

Es una metodología de decisión presupuestaria y de seguimiento de los gastos públicos locales que implica la participación popular, estableciendo un nuevo tipo de relación entre el Estado y la sociedad civil a partir del cual la co-gestión se revela como un elemento que cuestiona la democracia representativa tradicional, apuntando en la dirección de una nueva cultura democrática en la que los ciudadanos amplían su protagonismo, relativizando el predominio del punto de vista de los políticos tradicionales y de la tecnocracia, sin cuestionar sin embargo el valor la contribución de esos grupos, o sea, sin renunciar a las instituciones de la democracia representativa. (PIRES, 1999; PIREs, 2007).

O orçamento participativo, se corretamente implantado e bem conduzido⁵, pode ser um meio propício para forçar a transparência fiscal e orçamentária em governos locais, uma vez que a participação dos cidadãos/eleitores/contribuintes no processo orçamentário tende a se constituir num tipo inovador de pressão política, que os interesses partidários e eleitorais terão que considerar. É fato que a transparência, em si, não produz participação, mas esta pode gerar aquela, já que sem transparência de nada valeria o orçamento participativo.

No caso específico da experiência brasileira recente, tanto de transparência orçamentária e fiscal, como de orçamento participativo, nota-se que as variáveis participação e transparência nem sempre são encontradas simultaneamente, exigindo esforços conscientes para que se tornem elementos mutuamente reforçadores na busca de aprofundamento democrático e de melhoria na gestão das finanças e políticas públicas.

2. Transparência e participação no Brasil recente: desencontro paradoxal

A participação popular marcou o período 1980-1990 no Brasil. Este foi o período de redemocratização, depois de uma longa ditadura militar (1964-1985). A Constituição Federal de 1988, reforçada pelas constituições estaduais e leis orgânicas municipais, consagrou o princípio da participação e da consulta popular. A tendência pró-participação vitoriosa foi uma resposta da sociedade civil à crise política prolongada enfrentada pelo regime militar. A participação foi como uma ponte necessária para a transição do regime militar-ditatorial para o regime civil-democrático.

Por outro lado, as exigências por maior grau de transparência se fizeram ouvir intensamente em todo o país nos começos dos anos 1990. Nesses anos se vivia a primeira onda de reformas do Estado, em meio a uma forte crise fiscal, aparecendo a luta contra a inflação como a principal bandeira da política econômica. A partir da segunda metade da década de 1990, o Brasil se depara com uma crise de modelo de intervenção do Estado, associada ao fim do modelo nacional-desenvolvimentista que prevalecia desde os anos 1930. A Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000 foi um ponto de chegada de um longo movimento de transição de um "estado burocrático" para um "estado gerencial". A transparência foi como uma ponte necessária à transição de um modelo de intervenção e forma de atuação governamental (nacional-desenvolvimentista à moda da CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe⁶) para outro ("reinvençãodo governo" – OSBORNE e GAEBLER, 1995; "nova administração pública" – FERLLIE et alii, 1996).

Paradoxalmente, a participação arrefeceu em todo o país muito pouco tempo depois de conquistados a liberdade e direitos antes negados pelo regime militar (entre 1990-1993, aproximadamente), configurando uma situação em que havia intensa participação popular quando ela era negada, deixando de haver quando ela passou a ser amplamente amparada na Constituição e em todo o sistema legal. A transparência fiscal e orçamentária, por seu turno, não foi objeto de consideráveis reivindicações nas jornadas de luta pró-democracia, mas despontou com força a

⁵ A definição de orçamento participativo anteriormente citada é insuficiente para indicar os melhores caminhos para se implementar essa metodologia de gestão orçamentária. Partindo-se de uma tipologia de orçamentos participativos, tal qual a proposta em PIRES (2007b), é possível, inclusive, desenvolver uma estratégia participativa visando fundamentalmente a transparência, entre outros objetivos possíveis, como a inversão de prioridades, o combate à corrupção, a elevação da efetividade dos gastos etc.

⁶ Para uma compreensão do pensamento formulado pelos representantes da CEPAL e de seu significado e importância para a definição dos rumos assumidos pelo desenvolvimento latino-americano, com intensa participação do Estado, ver BIELSCHOWSKY (2000).

partir de meados dos anos 1990, numa conjuntura de baixa participação popular, combinada por pressões em torno da estabilização macroeconômica e do equilíbrio fiscal.

De fato, os orçamentos participativos aparecem, no início dos anos 1990, como experiências isoladas no que diz respeito a ações combinando simultaneamente reivindicações democráticas e por transparência orçamentária. Isso porque se limitaram à esfera do poder local, em que a transparência orçamentária se liga diretamente à ampliação do atendimento dos direitos por políticas públicas e urbanísticas, pelos quais clamavam as comunidades que haviam se envolvido diretamente na luta pela democratização (trabalhadores sindicalizados, comunidades organizadas por locais de moradia ou por grupos de atuação política pastoral – comunidades eclesiais de base, hegemônicas pelos setores da teologia da libertação da Igreja Católica).

A partir de meados da primeira década do século XXI, o quadro que se consolida no Brasil é o de uma generalizada apatia política, dando a impressão de que a tomada das ruas pela população, em geral, e pelas organizações da sociedade civil, em particular, contra o regime militar e pela democracia, não ocorreu há apenas duas décadas (1984-85), mas muito antes, distante no tempo. Os próprios espaços formais consagrados pela Constituição Federal de 1988 e por muitas leis ordinárias nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal)⁷ não estão sendo devidamente ocupados, ensejando circunstâncias constrangedoras, como, por exemplo, a que impede a transferência de recursos de um governo estadual para outro municipal, por não ter este último constituído um conselho bi-partite (governo-sociedade), introduzido na lei como responsável pela fiscalização de política pública (saúde, educação, amparo à criança, direitos do idoso).

Apesar de os governos civis que sucederam os militares no poder terem descrito uma trajetória que vai claramente do centro-direita para o centro-esquerda⁸, o potencial avanço em termos de administrações populares exercidas sob intenso debate com as organizações da sociedade civil não se materializou com a intensidade que poderia ser esperada à luz das jornadas de luta dos anos 1980, da prevalência do discurso progressista e, especialmente, da ascensão de Luis Inácio Lula da Silva e do Partido dos Trabalhadores ao poder central.

Enquanto que os requisitos técnicos, infraestruturais, cognitivos e legais para o controle social do gasto público (ou do orçamento, ou das finanças públicas) avançaram significativamente, no Brasil, nas duas últimas décadas (PIRES, 2004), sendo hoje comparáveis às melhores experiências internacionais, os requisitos políticos são ainda insuficientes, muito provavelmente devido ao estancamento da mobilização popular. Excluindo-se um tipo de denunciamento, nem sempre conseqüente, de alguns órgãos da grande imprensa e isolados movimentos de organizações da sociedade civil, continuam ocorrendo no país atrasos na aprovação do orçamento federal, insuficiente qualidade dos orçamentos dos governos subnacionais, desvios de recursos na execução orçamentária, corrupção nas licitações etc., sem que a sociedade civil se mobilize de forma orgânica e consistente em apoio às muitas iniciativas pró-transparência, moralização e seriedade administrativa tomadas a partir de órgãos governamentais e de entidades e associações não-governamentais.

⁷ A respeito dos conselhos gestores de políticas públicas criados ou ensejados pela Constituição Federal de 1988, ver GOHN, 2003.

⁸ José Sarney (1985-89), Fernando Collor de Melo (1990-92) e Itamar Franco (1993-94) – centro-direita; Fernando Henrique Cardoso (1995-98 e 1999-2002) – centro; Luis Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010) – centro-esquerda.

Pode-se afirmar, com bom grau de objetividade, que o que falta ao Brasil, hoje, não são instrumentos ou mecanismos propiciadores de transparência fiscal e orçamentária, mas disposição, disponibilidade e capacidade da sociedade civil para se apropriar deles, aperfeiçoando-os e colocando-os a seu favor e a favor do aprofundamento da democracia. Sequer os orçamentos participativos em andamento no país (algo em torno de quatro centenas) estão obtendo resultados pouco significativos, correndo o risco de desaparecer, como ilhas frágeis no oceano de apatia, que se explica por vários fatores, cuja explicação o presente trabalho não comporta, podendo apenas ser mencionados, alguns de ordem interna ao país, outros pertencentes à conjuntura internacional, afetando igualmente outros países.

Dentre os fatores gerais, de fundo internacional, que provocaram e provocam um quadro de apatia política desqualificador da democracia e da cidadania, afetando a qualidade da transparência e as suas potencialidades, os principais são a prevalência de um discurso que se convencionou chamar, muitas vezes inadequadamente, de neoliberal, com suas correspondentes práticas de desprestígio da ação estatal (privatização, terceirização, abertura indiscriminada da economia, desregulamentação) e da própria prática política; a redução das margens de manobra dos governos nacionais frente a uma ordem econômica global centrada no predomínio da lógica dos mercados financeiros internacionais; as crises fiscais, com suas exigências de políticas econômicas voltadas muito mais para a estabilização do que para o crescimento econômico; a crise da social-democracia e, antes dela, a derrocada do pensamento e das experiências socialistas; a crise do modelo de desenvolvimento nacional-desenvolvimentista focado na industrialização por e para substituição das importações, liderado pelo Estado planejador e intervencionista (crise essa que marcou e ainda marca profundamente a América Latina).

Os fatores específicos da realidade brasileira que contribuíram/contribuem para a desmobilização que se seguiu às últimas jornadas políticas de massa ocorridas no Brasil⁹ são muitos, merecendo destaque os seguintes, em ordem cronológica: o fato de o primeiro presidente civil ter sido eleito pelo Colégio Eleitoral e não pelo voto direto, apesar do impressionante movimento pelas "diretas-já" (RODRIGUES, 2003) contra os militares e seu regime de exceção, nele incluído o pequeno grupo encarregado de escolher o presidente; a morte do primeiro presidente eleito, Tancredo Neves, por problemas de saúde, antes de assumir o cargo, levando a que assumisse o vice-presidente, José Sarney; o fracasso do "Plano Cruzado", com o qual Sarney pretendeu congelar os preços para conter a inflação, gerando imensa expectativa e provocando uma fugaz desconcentração de renda; o fracasso dos planos econômicos seguintes¹⁰ para conter a inflação e o desemprego; a negação de inclusão de reivindicações dos movimentos populares e sindical na nova Constituição de 1988 (especialmente reforma agrária) e, posteriormente, a frustração de muitos direitos nela incluídos; o aumento da carga tributária, apesar do declínio da qualidade das políticas públicas; a frustração diante das expectativas exacerbadas em relação ao governo federal do PT e de Luis Inácio Lula da Silva; o fraco crescimento econômico anual médio do período 1985-2005, que produziu uma sensação difusa de ter perdido no terreno do econômico

⁹ 1985-86: luta pelas diretas-já (movimento da cidadania por eleições diretas e pelo fim do regime de exceção da ditadura militar; 1985-86 – cidadãos atuando nas ruas como "fiscais do Sarney", contra os aumentos de preços, proibidos pelo congelamento imposto pela política econômica do "Plano Cruzado"; 1987-88 – mobilizações por direitos e fim do autoritarismo na Assembléia Nacional Constituinte; 1992: movimento dos "cara-pintadas" pelo *impeachment* do Presidente Collor

¹⁰ Plano Bresser (1987), Plano Verão (1989), Plano Collor I (1990), Plano Collor II (1991).

(desemprego, manutenção da concentração de renda, desqualificação das políticas públicas) o que havia sido ganho no campo político (democracia).

3. Observações sobre transparência e participação a partir da realidade brasileira recente

Da experiência brasileira do período 1979-2005, abarcando acontecimentos marcantes que vão desde o início da luta pela democratização e sua vitória (Diretas-já, em 1985 e Constituição Federal de 1988) até o sucesso da Lei Complementar 101, de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), passando pela interrupção do processo inflacionário (Plano Real, de 1994, que foi um plano de política econômica definitivo para a estabilidade macroeconômica), a participação popular, a transparência fiscal e orçamentária e o orçamento participativo desenvolveram-se cada qual de acordo com lógicas próprias, produzindo situações das quais é possível extrair algumas observações analíticas com potencial para esclarecer os limites e potencialidades para se combinar transparência fiscal com participação popular. Algumas dessas observações são a seguir apresentadas (de forma tópica), em caráter testemunhal, visando contribuir para o debate necessário sobre a relação entre aprofundamento democrático e transparência na gestão das finanças públicas, possivelmente com validade para países e regiões de alto, baixo ou médio desenvolvimento econômico, desde que consideradas suas peculiaridades sociais e políticas.

3.1. A inspiração das ações pró-participação e pró-transparência

A participação popular ocorrida no período da redemocratização brasileira teve inspiração "movimentalista", ou seja, emergiu dos chamados "novos movimentos sociais urbanos", dos quais dão notícias e apresentam análises ampla literatura, como, por exemplo, GECD, 1998/99; GOHN, 1993; SADER, 1988; PESSOA, 1988; HERRMANN NETO, 1984, DAGNINO, 1994. A partir dos anos 1990, discute-se o "refluxo dos movimentos sociais" que, então, perdem a hegemonia nas atividades reivindicativas e políticas para as novas ONG's – organizações não-governamentais, menos aguerridas e mais propensas a parcerias governo-sociedade para qualificar as políticas públicas e torná-las menos burocratizadas (GECD, 1998/99).

Já a transparência implementada a partir de meados da década de 1990 teve inspiração "gerencialista". Suas premissas originaram-se no discurso pró-reforma do Estado, cujas bases são as já mencionadas teses da "nova administração pública" e da "reinvenção do governo", amplamente disseminadas por meio da literatura acadêmica e técnico-política.

O centro de gravidade de cada um desses discursos – "movimentalismo" e "gerencialismo" – permitem, logicamente, a ereção de um discurso misto, engendrando práticas reformistas correlatas, mas não sem potenciais conflitos, pois o primeiro prioriza a política e o segundo prioriza a técnica como depositária das esperanças em governos e relações governo-sociedade melhores. Nas experiências de orçamento participativo, o potencial conflito pode ser eliminado ou escamoteado, priorizando-se uma ou outra dessas vertentes, sem que este fato fique suficientemente claro, até mesmo para os condutores das experiências.

3.2. Objetivos das ações pró-participação e pró-transparência

A participação popular ocorreu em busca da democratização, no que foi bem-sucedida, tendo sido derrubada a ditadura militar e abertos canais de participação em todos os níveis de governo.

A transparência melhorou amplamente (AFONSO, J. R. R. 1999; SERRA, 1994), mas seu objetivo priorizou a racionalização administrativa e o combate à corrupção (AFONSO, R. A. E, 1999; NUNES e NUNES, 2001). Em seu momento mais expressivo, as medidas por transparência, tributárias de um movimento de natureza internacional, resultou na Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), que reduziu drasticamente o descontrole orçamentário e o endividamento e reforçou o processo de planejamento e de divulgação das informações orçamentárias. O equilíbrio fiscal, entretanto, exigiu o recuo de políticas sociais (contenção de gastos), em decorrência da necessidade de se obter superávits primários para o pagamento da dívida pública e de seu serviço.

De um ponto de vista lógico, esses distintos objetivos não são necessariamente contraditórios, mas quando se consideram os interesses em conflito na realidade brasileira das últimas três décadas, com repercussão fiscal, é de se admirar como foi possível a adoção de medidas que ao mesmo tempo ampliaram a carga tributária, como ocorreu, e reduziram a qualidade das políticas sociais, apesar da transparência fiscal prevalecente e da ampla liberdade de participação consagrada inclusive em conselhos gestores de políticas públicas. Fosse o orçamento participativo uma prática levada a efeito em nível federal, talvez o quadro se alterasse drasticamente.

3.3. Meios para a obtenção de participação e de transparência

A participação popular é materializada fazendo-se uso de meios fundamentalmente políticos: mobilização, debate, conscientização, formação. A transparência é obtida principalmente através de meios técnicos e administrativos: produção, análise e disseminação de informações. Os recursos humanos e materiais de maior importância são diferentes em cada uma. O uso dos meios de comunicação, especialmente os de massa, é comum a ambas, embora a natureza das mensagens varie.

3.4. Protagonistas da participação e da transparência

Na participação popular a liderança é de agentes políticos, inclusive com o surgimento de novos protagonistas. O Partido dos Trabalhadores, de Lula, surgiu e se consolidou a partir dos movimentos sociais e do sindicalismo nos anos 1980. Este partido foi uma grande novidade na história política do Brasil. As medidas por transparência terminam sendo capitaneadas por gestores públicos e técnicos (eleitos, nomeados e de carreira), devido à exigência de conhecimentos e habilidades específicas para concebê-las e implementá-las. Não basta saber e querer reivindicar. A discussão sobre "insulamento burocrático" (LOUREIRO e ABRUCIO, 2004) tem lugar sempre que as medidas técnicas tendem a colidir com expectativas políticas. Exemplo: equilíbrio fiscal x políticas sociais.

3.5. Impactos das inovações surgidas da participação e da transparência

A participação popular impacta sobre a relação governo-sociedade e a partir daí leva a mudanças negociadas sobre a administração pública. A inovação é relacional. A transparência

Temas de Administração Pública, Araraquara, v. 4, n. 5, 2010

impacta sobre os procedimentos da administração pública. A mudança é funcional. É evidente a correlação lógica entre ambos os tipos de impactos, mas a concomitância entre eles, na concretude histórica, precisa ser negociada e administrada, o que não é possível se não se compreende a distinção existente entre eles. Além disso, é possível que as forças hegemônicas no processo concreto, pelas mais variadas razões, faça opção pela predominância de uma das mudanças, reforçando a participação ou a transparência, ao invés de ambas.

3.6. Natureza dos impactos das inovações da participação e da transparência

A participação reduz a assimetria de *acesso ao poder* entre representantes e representados, promovendo mudanças relacionais e políticas, potencialmente aprofundando a natureza democrática da relação governo-sociedade. O acesso ao processo deliberativo sem condições de argumentar, entretanto, torna-se inócuo.

A transparência reduz a assimetria de *acesso à informação*, permitindo relações de poder mais democráticas, na medida em que oferece aos potenciais interlocutores as mesmas condições básicas iniciais de análise e argumentação. Mas a interlocução precisa sair da condição potencial para a condição efetiva.

3.7. Curso das ações e medidas por transparência e participação

Transparência e participação podem seguir cursos diferentes, pelas mãos de protagonistas diferentes, em momentos diferentes, com objetivos diferentes, com diferentes impactos sobre a eficiência da administração pública e sobre a natureza democráticas das relações governo-sociedade.

Quando uma se inicia, pode obter resultados melhores quando a outra já teve algum acúmulo anterior.

Quando ambas ocorrem simultaneamente, o resultado pode ser melhorias concomitantes sobre a qualidade da administração pública e das práticas políticas. No Brasil, as duas pontas ainda precisam se encontrar. O problema atual é que uma delas está se esgarçando (a participação), enquanto que a outra está se reforçando (a transparência).

Conclusão

A experiência brasileira recente de participação popular e de esforços para se obter transparência orçamentária e fiscal indica que participação e transparência não apenas não ocorrem simultaneamente, quando deixadas, cada uma, ao sabor de suas dinâmicas próprias, como tendem a percorrer trajetórias que somente à custa de esforços deliberados se encontram, para benefício de ambas, do aprofundamento democrático e da qualidade da gestão governamental. No caso brasileiro, construir formas de participação popular para efetivo controle social dos gastos e das políticas públicas exige ampliar o grau de transparência a elas associados, não só produzindo e disponibilizando informações, como também oferecendo oportunidade de formação básica aos agentes e atores envolvidos, de dentro e de fora do governo, para interpretar e fazer uso dessas informações¹¹. Por outro lado, o aprofundamento da transparência fiscal e orçamentária requer participação popular, já que os órgãos governamentais tendem a atender

¹¹ As reformas orçamentárias ocorridas no Brasil, em geral, não contemplaram essa demanda, como aponta CORE (2005), e como reivindicam BARROSO (2004), MAWAD (2002) e COSTA (1999).

burocraticamente (no sentido negativo da palavra) as exigências legais de produção e divulgação de documentos destinados a promover a transparência na gestão das contas públicas. Dessa maneira, torna-se difícil conceber como efetivas propostas de ampliação da transparência dissociadas de mecanismos de participação popular e vice-versa.

Num país de pouca tradição participativa (CARVALHO, 2001) ou reduzido capital social (PUTNAM, 2005), onde a democracia demorou a se consolidar e ainda carece de reforços para eliminar práticas clientelistas, nepotistas, populistas e corporativistas, *accountability* (O'DONNELL, 1998) e *empowerment* (WILKINSON, 1998) dificilmente existirão sem amparo mútuo. Talvez essa constatação possa ser generalizada para outras regiões onde a história da democracia e do republicanismo seja semelhante. Talvez, ainda, a essência do problema da potencial dissociação entre a transparência e a participação seja um dado de realidade generalizado, estando afastado somente daqueles países em que a fortuna histórica oferecer oportunidades para produzir uma realidade distinta que, ainda assim, não está imune a descambar para trajetórias contrárias.

Na medida em que se acredite nessa leitura dos fatos associados à transparência fiscal e orçamentária e à participação popular, há que se admitir que a proposição e implementação de medidas, mecanismos, sistemas, canais de participação devem se preocupar explicitamente em assegurar transparência, assim como na busca de transparência deve-se contar com formas de participação popular. Em tais circunstâncias, a metodologia do orçamento participativo se apresenta como muito promissora e, portanto, digna de reflexão e experimentação, para seu aperfeiçoamento e disseminação como prática universal reforçadora da cidadania, da transparência, da democracia e da boa governança pública. O orçamento participativo, afinal, tem potencial para que transparência e participação ocorram simultaneamente. Mas esse potencial precisa ser trabalhado para não se perder: sem que se zele por ele nas práticas concretas, não se materializa, uma vez que não é natural ou automaticamente obtido. Da mesma forma que o controle parlamentar, que apesar de existir há muito tempo, na América Latina é insatisfatório por várias razões comentadas por SANTISO (2006).

No orçamento participativo levado a efeito com intenções democratizantes (face política) e efficientizantes (natureza técnica) pode-se falar em participação transparente¹² e transparência participativa. A participação transparente é aquela em que o papel de cada um dos atores e agentes é claramente definido e exercido, sendo a negociação constante baseada em informações de domínio comum (ou seja, com o mínimo possível de assimetria de informações). A transparência participativa ocorre quando os responsáveis pela geração e disseminação de informações não tratam-nas simplesmente como respostas a exigências legais ou administrativas, mas sim como elo indispensável de uma corrente que apóia as relações governo-sociedade de natureza democrática e republicana.

A participação transparente e a transparência participativa, que orçamentos participativos bem concebidos e conduzidos podem proporcionar a governos e comunidades locais, coadunam com as teses recentes de *empowerment* (WILKINSON, 1998), *accountability* (O'DONNELL, 1998), capital social (PUTNAM, 2005), democracia deliberativa, participativa ou associativa (HIRST, 1990, 1993; PATEMAN, 1992), que, de certa forma, lidam, embora partindo de pontos de vista e preocupações diferentes, com a mesma problemática essencial (como informar e/ou engajar os

¹² Pensa-se, aqui, nas condições do "agir comunicativo", nas arenas públicas, de HABERMAS (1984).

indivíduos nos processos deliberativos e de controle necessários para assegurar a satisfação dos interesses coletivos). Portanto, o orçamento participativo é uma metodologia de gestão tecnopolítica de amplo interesse, tanto para as práticas governativas e governamentais, como para a continuidade da reflexão teórica a respeito da democracia, enquanto regime de governo e enquanto modo de organizar o agente econômico em que os governos foram transformados ao longo da história do capitalismo¹³.

Para um avanço consistente da experimentação do orçamento participativo, infere-se, a partir de várias das avaliações realizadas até o momento (AVRITZER e NAVARRO, 2003; RIBEIRO e GRAZIA, 2003; BORBA e LÜCHMANN; SHAH, 2007) a necessidade de aperfeiçoamento dos processos participativos, em si, assim como das suas interfaces com os complexos sistemas e processos orçamentários, sob pena de essas experiências se tornarem bem pouco participativas e quase nada orçamentárias. Para se evitar o descrédito futuro dessa nova tentativa de aprofundamento democrático e de melhoria da gestão pública, faz-se necessário que, na teoria e na prática, aspectos políticos e mobilizatórios sejam considerados com a mesma atenção que aspectos técnicos e operacionais, de modo que os movimentos de reforma orçamentária (que se tornaram permanentes, como revelam, para o caso americano, BURNS and LEE Jr., 2004), de cunho mais gerencial, ocorram de modo sinérgico com movimentos da sociedade civil por maior efetividade das políticas, transparência dos governos e democracia das relações estado-sociedade civil¹⁴.

PIRES, Valdemir. Transparency, participation and participatory budget: reflections from the case of Brazil. **Temas de Administração Pública**, Araraquara, v. 4, n. 5, 2010.

ABSTRACT: *In the specific case of the recent Brazilian experience, both fiscal and budget transparency, such as participatory budgeting, it is noted that the variables participation and transparency are not always found simultaneously, requiring conscious efforts to become mutually reinforcing elements in the pursuit of democratic deepening and improvement in financial management and public policy. This is the subject discussed in this essay.*

KEY-WORDS: *Public budget, participative budgeting, budgetary transparency, fiscal transparency*

RÉSUMÉ: *Dans le cas de l'expérience brésilienne récente, tant en ce qui concerne la transparence budgétaire et fiscale, comme en ce qui concerne la budgétisation participative, il est noté que la participation des variables et de transparence ne sont pas toujours trouvés en même temps, nécessitant des efforts conscients pour devenir mutuellement éléments de renforcement dans la poursuite de l'approfondissement démocratique et l'amélioration de la gestion financière et la politique publique. C'est le sujet abordé dans cet essai.*

MOTS-CLÉS: *le budget public, la budgétisation participative, la transparence budgétaire, la transparence budgétaire*

¹³ A *public choice* [BUCHANAN, 1967; MUELLER, 1976; DOWNS, 1999], enquanto "teoria econômica da democracia" é colocada em xeque pelo orçamento participativo, na medida em que não concebe a democracia para além de sua forma representativa. Ou seja, não contempla mecanismos que apontem na direção de uma democracia participativa.

¹⁴ A proposta de adoção de um SICOPP – Sistema Integrado de Controle do Orçamento e das Políticas Públicas (PIRES, 2005) responde à necessidade (e à possibilidade, devido à elevada capacidade de armazenamento e processamento de dados atuais) de integrar as iniciativas e os resultados das inovações tecnológicas e institucionais/legais nas áreas orçamentária de gestão de políticas públicas aos avanços organizativos e iniciativas da sociedade civil para assegurar transparência e algum grau de interferência direta nos processos decisórios e nos seus resultados.

REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R. R. Memória da Assembléia Nacional Constituinte de 1987-88: As Finanças Públicas. **Revista do BNDES**. Rio de Janeiro: BNDES, v. 6, n. 11, p. 21-48, jun, 1999.

AFONSO, R. A. E. A Contabilidade Gerencial Como Instrumento de Melhoria do Desempenho Público. In: Secretaria do Tesouro Nacional. **Finanças públicas**: monografias III prêmio tesouro nacional. Brasília: STN, 1999. p. 513-572.

AVRITZER, L. e NAVARRO, Z. **A Inovação Democrática no Brasil**: o Orçamento Participativo. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

BARROSO, R. C. O Processo Decisório do Orçamento do Governo Federal na Visão da Nova Economia Institucional. In: Secretaria do Tesouro Nacional. **Finanças públicas**: Monografias VIII Prêmio Tesouro Nacional. Brasília: STN, 2004. p. 573-646.

BIELSCHOWSKY, R. (Org.). **Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro, São Paulo: Conselho Federal de Economia, Editora Record. 2 vol.

BORBA, J.; LÜCHMANN, L. H. H. (Org.). *Orçamento Participativo: Análise das Experiências Desenvolvidas em Santa Catarina*. Florianópolis: Ed. Insular, 2007.

BUCHANAN, J. M. **Public Finance in Democratic Process**. Fiscal Institutions and Individual Choice. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1967.

BURKHEAD, J. **Orçamento Público**. Rio de Janeiro: FGV, 1971.

BURNS, R. C.; LEE Jr., R. D. The Ups and Downs of State Budget Process Reform: Experience of Three Decades. In: **Public Budgeting & Finance**, p. 1-19. Fall, 2004.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

CORE, F. G. Reforma Orçamentárias no Brasil: uma trajetória de tradição e formalismo na alocação de recursos. **Revista ABOP**, Brasília: Associação Brasileira de Orçamento Público, v. 23, n. 47, 2005. p. 49-70, set.-dez.

COSTA, A. G. da. Siafi e as Finanças Governamentais: uma abordagem holística. In: Secretaria do Tesouro Nacional. **Finanças públicas**: monografias III prêmio tesouro nacional. Brasília: STN, 1999. p. 573-614.

DAGNINO, E. (Org.). **Os anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DOIMO, A. M. **A vez e a voz do popular**: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

DOWNS, A. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: EDUSP, 1999.

FERLIE, E.; ASBURNER, L.; FTZGERALD, L. e PETTIGREW, A. **A nova administração pública em ação**. Brasília: Ed. UnB/ENAP, 1999.

FMI – Fundo Monetário Internacional. **Manual de transparência fiscal**. 2001. Disponível em imf.org/external/np/fad/trans/por/manualp.pdf. Acessado em 08 de agosto de 2008.

Temas de Administração Pública, Araraquara, v. 4, n. 5, 2010

FRANCO, R. Transparência Presupuestaria para el Control del Gasto Público. **Revista Internacional de Presupuesto Público**, Buenos Aires: ASIP, año XXVIII, n. 46, 2001. p. 115-150, jul.-ago.

GECD – Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática/UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas. Dossiê “Os Movimento Sociais e a Construção Democrática”. **Idéias**, Campinas, vol. 5, n. 2/vol. 6, n.1, 1998/1999. p. 5-122.

GOHN, M. da G. Movimentos, Organizações Populares e Cidadania: Conquistas, Problemas e Perspectivas nos Anos 90. **Anais do XVII encontro da ANPOCS** – Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais. 1993.

GOHN, M. da G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

HABERMAS, J. **The theory of communicative action** – reason and rationalization of society. V. 1. Boston: Beacon Press. 1984.

HERRMANN NETO, J. (Org.). **Democracia feita em casa**. Brasília: Câmara dos Deputados – Coord. de Publicações, 1984.

HIRST, P. **Representative democracy and its limits**. Cambridge: Polity. 1990.

HIRST, P. **Associative democracy**. Cambridge: Polity, 1993.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Política e Reforma Fiscais no Brasil Recente. **Revista de economia política**, vol. 24, n. 1 (93), 2004. p. 50-72, jan.-mar.

MAWAD, A. P. de B. Sistema de informação e cidadania: um desafio na gestão de recursos públicos. In: Secretaria do Tesouro Nacional. **Finanças públicas: monografias VI prêmio tesouro nacional**. Brasília: STN, 2002. p. 511-549.

MUELLER, D. C. Public Choice: a Survey. **Journal of Economic Literature**, v. 14, n. 2, 1976. p. 395-433, jun.

NUNES, S. P. P. & NUNES, R. da C. Instituições Orçamentárias: Uma Agenda para Reformas pós Lei de Responsabilidade Fiscal. In: Brasil, Secretaria do Tesouro Nacional. **Finanças públicas: monografias V prêmio tesouro nacional**. Brasília, 2001. p. 637-710.

OCDE – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Prácticas Ótimas de la OCDE para Lograr la Transparencia Presupuestaria. **Revista internacional de presupuesto público**, Buenos Aires: ASIP, año XXXII, n. 56, 2004. p. 109-119, nov.-dic.

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

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **La reinención del gobierno**. Barcelona: Paidós, 1995.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PESSOA, E. **Planificação**: a opção pelas classes populares. Campinas: Papirus, 1988.

PIRES, V. **Orçamento Participativo**: o que é, para que serve, como se faz. Piracicaba: ed. do autor, 1999. [reedição em 2001, pela Editora Manole, Barueri, SP]

_____. **Controle social do gasto público**: quadro atual e perspectivas no Brasil. Mimeo. 2004.

_____. **Sistema integrado de controle do orçamento e das políticas públicas**: discussão teórica e uma proposta. Mimeo. 2005.

_____. **Presupuesto Participativo en América Latina**: la Experiencia Brasileña (Limites y Potencialidades del PP para Reforzar la Cohesión Social). Ponencia en el II Encuentro Internacional de Redes EUROsociAL, Mesa redonda 2: Participación ciudadana en los procesos de elaboración del presupuesto. Antigua, Guatemala, 27 de junio. 2007a.

_____. **Orçamento Participativo**: tipologias para superar as definições demasiadamente amplas ou restritas. Mimeo. 2007b.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.

RIBEIRO, A. C. T.; GRAZIA, G. de. **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil**: período de 1997 a 2000. Petrópolis: Vozes, 2003.

RODRIGUES, A. T. **Diretas já**: um grito preso na garganta. São Paulo. Fundação Perseu Abramo, 2003.

SADER, E. **Quando novos personagens entram em cena**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANTISO, C. **Parlamentos y Presupuestos**: la economía política del control presupuestario en América Latina. Revista Internacional de Presupuesto Público, Buenos Aires: ASIP, año XXXIV, n. 62, 2006. p. 37-86, nov.-dic.

SHAH, A. (Ed.). **Participatory Budgeting**. Public Sector Governance and Accountability Series. Washington D.C.: The World Bank, 2007.

SERRA, J. **Orçamento no Brasil**. 2a. ed. São Paulo: Atual, 1994.

WILKINSON, A. Empowerment: theory and practice. **Personnel Review**, vol. 27, no. 1, 1998. p. 40-56.