

# Orçamento participativo: administração da utopia?

*Paulo J. Krischke\**

Julian Borba e Lígia Helena Lüchmann (orgs.) **Orçamento participativo**: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina. Florianópolis: Insular, 2007, 224 p.

Resenha

Por várias razões, é um prazer comentar o livro organizado por Julian Borba e Lígia Helena Lüchmann e escrito por vários autores, alguns dos quais foram meus alunos e que hoje são meus colegas na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Mas não se espere que esta resenha seja por isso uma recomendação laudatória e incondicional. Na verdade, um outro motivo de satisfação ao comentador deste livro é a evidência que ele oferece, tanto do longo caminho que percorreram os autores na sua competente elaboração, como dos problemas que deixa pendentes aos estudiosos do tema. De fato, a seriedade dos autores no tratamento do tema levanta de imediato a questão de saber, afinal, do que estamos tratando: é um projeto comparativo de avaliação administrativa em uma área sensível de política pública municipal, de origem recente no país? Ou seria uma contribuição fundamentada empiricamente, ao debate teórico aparentemente interminável, acerca do conteúdo participativo da democracia?

Por certo, essas alternativas não são necessariamente excluídas e alguns capítulos do livro (principalmente a “Introdução”) esforçam-se em relacionar ambas as dimensões do tema. Contudo, o livro oferece resultados principalmente valiosos no sentido de uma avaliação comparativa dessa política de administração municipal no

---

\* Professor do Doutorado Interdisciplinar em Ciências Humanas da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e do Doutorado em Ciências Sociais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Endereço eletrônico: krischke@brturbo.com.br.

estado de Santa Catarina. Os municípios estudados são todos muito diferentes entre si, de modo que a avaliação dessas experiências de orçamento participativo (OP) em contextos contrastantes, sob gestões diferenciadas no tempo e no espaço físico, assim como quanto ao acesso a recursos humanos e materiais, colabora para superar as expectativas hipergeneralizantes – que de modo geral impregnam ideologicamente os debates sobre participação popular.

Essas expectativas exageradas derivam em especial do ambiente de predomínio oligárquico local, que as experiências de OP devem enfrentar no Brasil. No que se refere ao livro, os estudos de caso municipais apresentam convergências e divergências, que são comparadas na “Introdução” ao redor das categorias histórico-analíticas “compromisso governamental”, “tradição associativa” e “desenho institucional”. Essa categorização funciona bastante bem para a avaliação proposta, embora os autores da “Introdução”, Julian Borba e Lígia Lückmann, reconheçam que ela não chega a incluir outras dimensões importantes, como a cultura política, e a sua mudança nas subculturas locais.

As diferenças institucionais e culturais são sempre decisivas para esclarecer os desafios da participação popular, não apenas em municípios e regiões, mas também entre diferentes países. Por exemplo, em reunião acadêmica na área de Estudos Urbanos, realizada em Toronto (Canadá), em outubro de 2005, com a presença de pesquisadores brasileiros e canadenses comparando os desafios e experiências de várias cidades em cada país, houve uma ênfase muito grande na inovação representada pelas políticas de OP no Brasil. Assim como tem acontecido com pesquisadores de outros países, os canadenses elogiaram as experiências de OP e relataram algumas tentativas semelhantes para incentivar a participação popular no Canadá, inspiradas nas experiências brasileiras.

É claro que um país economicamente desenvolvido, de longa tradição democrática, dotado de um regime parlamentar, favorecendo a inclusão social e a representação multicultural, proporciona condições materiais e institucionais facilitantes, ao menos em tese, à participação popular nos processos decisórios. Contudo, para o canadense médio pareceria talvez dispensável a participação ativa da população na resolução dos seus problemas, uma vez que eles estariam em grande parte resolvidos pelas oportunidades abertas no

sistema sócio-cultural e político-representativo – embora o *Welfare State* canadense atualmente esteja sob crescente questionamento pelas forças do mercado neoliberal. Por esse motivo, os estudiosos canadenses pensavam que se um país de tão fortes tradições oligárquicas como o Brasil, com problemas tão prementes de desigualdade sócio-econômica, podia inovar com seus orçamentos participativos, o mesmo poderia ser feito, com vantagem, em seu próprio país.

Alguns brasileiros e canadenses presentes na reunião apelaram para o conceito de Robert Putnam sobre “capital social” a fim de sugerir as diferenças existentes entre os dois países, fundamentando historicamente as relações entre democratização político-institucional e mudança sócio-cultural participativa. Nós inclusivamente sugerimos o recurso a outro procedimento de pesquisa de Putnam – o “jogo de dois níveis” (cf. PUTNAM, 1988). O pressuposto desse procedimento é a verificação de uma “dupla legitimação” governativa (interna e externa), em apoio a comparações entre experiências de diferentes países e regiões. Isso permitiria considerar diferenças do capital social por meio das características de uma “dupla cidadania” (tendencialmente tanto local quanto global), em construção na cultura e nas instituições dos diversos países e localidades estudados. A legitimidade dos seus governantes indicaria assim o entrelaçamento entre a mudança cultural e institucional, a partir do exercício da cidadania.

Nesse contexto, a colega Raquel Rolnik, que representava o Ministério das Cidades brasileiro naquela reunião, afirmou que OP realiza um “curto-circuito revolucionário” no processo político-institucional e de modo algum poderia ser institucionalizado em forma permanente. Por certo isso suscitou estranheza entre os canadenses e alguma controvérsia entre os brasileiros. (Quem sabe seja por essas razões que as atas dessa reunião não foram ainda publicadas, como fora programado, passados muitos meses da conferência.) Esse exemplo serve para ilustrar as expectativas exageradas que se criaram acerca do OP, tanto no Brasil como no exterior. Essas expectativas decorrem em geral de hipergeneralizações, no sentido doutrinário e/ou ideológico, que tendem a considerar o OP como um fenômeno homogêneo, seja no sentido de buscar sua assimilação (ou ao menos seu caráter complementar em relação) às instituições representativas, seja ainda no sentido de questionar “revoluciona-

riamente” essas instituições de governo (ou pelo menos as forças conservadoras que nelas predominam).

Portanto, as experiências relatadas no livro sobre Santa Catarina, organizado por Julian Borba e por Lígia Helena Lückmann, prestam um grande serviço ao exame de políticas públicas municipais, por meio de estudos de caso comparativos, orientados historicamente, que permitem superar os exageros e hipergeneralizações existentes na área. Esses exemplos de casos e sua visão comparativa permitem também sugerir passos e estratégias para outras localidades que estejam implantando o OP em suas gestões municipais. Tanto os êxitos como os problemas e bloqueios encontrados, analisados cuidadosamente como foi proposto no livro, podem ajudar o planejamento futuro do OP, nesses e em outros municípios do país. É certo que as experiências históricas nunca (ou raramente) se repetem, mas servem para sugerir trajetórias e inovações na construção do futuro.

Essa alusão ao futuro também permite mencionar de passagem, para finalizar a resenha, o debate teórico pendente sobre o conteúdo participativo da democracia. Talvez seja necessário contemplá-lo como um processo continuado – quem sabe interminável – de aprendizado democrático. É esse o sentido de uma “utopia concreta”; nas palavras de Ernst Bloch, que cunhou o termo:

O amanhã vive no presente e é constantemente buscado [...].

Isso significa que possibilidades utópicas estão presentes no concreto e na abertura do material histórico: de fato, na matéria da própria natureza. É a possibilidade real-objetiva que circunda, com enorme latência, a atualidade existente, e permite à potência da esperança humana seu vínculo com a potencialidade do mundo (BLOCH, 1971, p. 43, 172).

Recebido em 27.4.2007

Aprovado em 15.7.2007

## Referências bibliográficas

BLOCH, E. **On Karl Marx**. New York: Herder & Herder, 1971.

PUTNAM, R. D. Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level Games. **International Organization**, Boston, v. 42, n. 3, p. 427-460, Summer.1988.