

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E ECONOMIA

CRISTINA RIBAS VARGAS

**Democracia Participativa e Desenvolvimento Humano nos Municípios Brasileiros:
uma Análise a partir de Amartya Sen**

PORTO ALEGRE, 2007

CRISTINA RIBAS VARGAS

**Democracia Participativa e Desenvolvimento Humano nos Municípios Brasileiros:
uma Análise a partir de Amartya Sen**

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do grau de Mestre, pelo programa de Pós-Graduação da Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Orientador: Dr. Adalmir Marquetti

Porto Alegre
2007

CRISTINA RIBAS VARGAS

**Democracia Participativa e Desenvolvimento Humano nos Municípios Brasileiros:
uma Análise a partir de Amartya Sen**

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do grau de Mestre, pelo programa de Pós-Graduação da Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Aprovada em _____ de _____ de _____

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Adalmir Marquetti

Prof.^a Dr.^a Izete Pengo Bagolin

Prof.^a Dr.^a Márcia Ribeiro Dias

Prof. Dr. Osmar Tomaz de Souza

AGRADECIMENTOS

Ao professor Adalmir Marquetti, pela paciência, gentileza e auxílio em todas as etapas da dissertação;

Aos professores e colegas que deram contribuições generosas para qualificar o trabalho, o meu mais sincero agradecimento;

À minha família, porque um mestrado não traz lições só para o mestrando, mas para todos que o acompanham;

Ao tio Rubes, porque os pequenos gestos nas horas certas podem salvar um mestrado inteiro e muito mais;

À Margarita, pelas caronas e pela amizade, pelos bares da vida e por me ensinar um ângulo reto na sinuca;

À Andréia Rodrigues, a terceirizada mais corajosa do INCRA, que é marxista e não sabe (esses são os melhores!), por juntar e digitar minhas anotações manuscritas espalhadas em papéis e principalmente por me chamar de volta à Terra inúmeras vezes por dia;

À colega e professora da Cesuca, Eliane, pelo auxílio nas correções em curtíssimo prazo;

Aos colegas e amigos que compreenderam a inconstância do meu humor e me desejaram somente coisas boas, que eles recebam o mesmo em dobro;

Enfim, à todos que desejaram que tudo desse certo no final, espero que em algum trecho dessa dissertação eu faça juz à confiança e ao carinho em mim depositados.

**“A liberdade é quase sempre, exclusivamente,
a liberdade de quem pensa diferente de nós.”**
Rosa Luxemburg

RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo central estudar os efeitos da democracia participativa sobre o desenvolvimento econômico. Inicialmente são apresentados conceitos da ciência política, tais como, democracia direta, democracia participativa e povo. A análise teórica centra-se no trabalho de Amartya Sen. Conforme esse autor, o desenvolvimento humano decorre do exercício simultâneo de liberdades instrumentais, dentre as quais se destaca a liberdade política.

O Orçamento Participativo (OP) é definido como um instrumento de liberdade política, cujo funcionamento é descrito no capítulo 2 a partir da experiência de Porto Alegre. O perfil dos participantes do OP em Porto Alegre também é apresentada.

No terceiro capítulo foi elaborado um modelo econométrico para testar o efeito do OP sobre o IDH no Brasil. Com base na equação de Barro, emprega-se uma análise de *cross-section* para 223 municípios brasileiros com população acima de 100 mil habitantes em 2000, para testar se o IDHm cresceu a taxas maiores nas cidades com experiências OP em relação às demais no período de 1991 a 2000. O IDH inicial é utilizado como variável de controle. Os resultados mostram que, nos municípios com OP, o IDH cresceu a taxas maiores do que nas demais cidades. Portanto, o OP desempenhou um papel relevante no processo de desenvolvimento humano.

ABSTRACT

The main goal of this dissertation is to analyze the effects of the participatory democracy on economic development. The theoretical analyzes is based on Amartya Sen's work. For him, the human development results from the simultaneous exercise of instrumental freedoms, in particular, the political freedom.

The Participatory Budget (PB) is a practical instrument of political freedom. In the second chapter it is described the main characteristics of PB based on the experience of Porto Alegre. For this experience, it is presented the profile of PB' participants.

Later an econometric model was elaborated on the basis of the Barro's equation to test the effects of PB on the HDI during the period 1991-2000 in the 223 largest Brazilian cities. The results show that the growth rate of the HDI in municipalities with PB was higher than in other cities. The initial HDI was employed as a control variable. Thus, the PB played a relevant role in the process of human development.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Descrição dos agentes e principais atividades do OP em Porto Alegre.....	44
Quadro 2 - Ciclo de etapas do OP no município de Porto Alegre.....	46
Quadro 3 - Pontuação dos critérios de hierarquização de prioridades	50
Figura 1 – Redução da variância da renda <i>per capita</i> em direção ao mesmo <i>stead state</i>	83

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Distribuição de frequência por regiões e temáticas, segundo gênero e renda	51
Tabela 2 - Distribuição de frequência por regiões e temáticas, segundo escolaridade	53
Tabela 3 - Distribuição de frequência por regiões e temáticas, segundo faixa etária	54
Tabela 4 - Número de municípios por regiões do Brasil segundo implementação do OP	55
Tabela 5 – Indicadores sociais de municípios com e sem OP	56
Tabela 6 - Tabela de coeficientes β do modelo de desenvolvimento com OP	72

SIGLAS

COP – Conselho do Orçamento Participativo

IDHm – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

ONG – Organização Não-Governamental

OP – Orçamento Participativo

PIS – Plano de Investimentos e Serviços

PMPA – Prefeitura Municipal de Porto Alegre

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1. A DESIGUALDADE NA TEORIA DO DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE	16
1.1 DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E ECONOMIA	16
1.2 A DESIGUALDADE NA TEORIA DO DESENVOLVIMENTO DE AMARTYA SEM ...	26
1.3 A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO PARA A REDUÇÃO DA DESIGUALDADE ..	31
1.4 RESULTADOS EMPÍRICOS SOBRE A RELAÇÃO ENTRE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E DESENVOLVIMENTO	33
2. A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL: O OP COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO.....	38
2.1 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO.....	38
2.2 A ESTRUTURA ORIGINAL DO OP: O CASO DE PORTO ALEGRE E SUA INFLUÊNCIA NO BRASIL	42
2.3 A IMPLEMENTAÇÃO DO OP NO BRASIL E O PERFIL DOS PARTICIPANTES EM PORTO ALEGRE	50
2.4 A INTER-RELAÇÃO ENTRE DESENVOLVIMENTO E DESIGUALDADE	56
3. O OP COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO EM UMA ANÁLISE ECONOMETRICA	63
3.1 DESCRIÇÃO DE ESTUDOS EMPÍRICOS SOBRE CONVERGÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO O OP.....	64
3.2 ANÁLISE DO MODELO DE DESENVOLVIMENTO ENGENDRADO PELO OP	69
3.3 A INFLUÊNCIA DO OP SOBRE A CONVERGÊNCIA DO IDHm	71
CONCLUSÃO	76
ANEXO A - OBSERVAÇÕES SOBRE A METODOLOGIA DE CÁLCULO DO IDHm	80
ANEXO B – DERIVAÇÃO MATEMÁTICA DO TESTE DE β -CONVERGÊNCIA	81
ANEXO C - TRAJETÓRIA E VARIÂNCIA DA RENDA <i>PER CAPITA</i>	83

INTRODUÇÃO

Os estudos que relacionam a participação democrática aos efeitos práticos engendrados sobre a economia residem, em grande parte, na fronteira entre a ciência política e a ciência econômica, conferindo um forte caráter de interdisciplinariedade a este tipo de estudo. Este caráter interdisciplinar impõe um desafio metodológico decorrente da seguinte dificuldade: a existência de um elevado nível de especialização nos estudos científicos, com referenciais teóricos específicos, torna a passagem de um marco disciplinar a outro frequentemente questionável. A principal crítica dos estudos que transitam nas fronteiras interdisciplinares diz respeito às montagens teóricas constituídas por tópicos de disciplinas, o que dificulta o processo de comparação entre os diferentes resultados obtidos nas pesquisas¹.

A temática da democracia participativa como eixo central de estudo, bem como seus impactos sobre a economia, geram questionamentos não só do ponto de vista acerca do arcabouço teórico econômico a ser utilizado, mas também produzem, com frequência, um impacto inicial de precaução.

Esta precaução estaria associada a idéia de que a exposição das deficiências da democracia representativa poderiam incentivar uma busca por soluções dos problemas sociais à parte dos procedimentos jurídicos que as qualificariam como legais. O receio em questão é que a busca por tais soluções contribuiriam para a deslegitimação das instituições democráticas, desencadeando uma situação diametralmente oposta ao desejado, qual seja, um retorno às políticas autoritárias. O estudo, cada vez mais freqüente, de formas de participação política direta e seus efeitos sobre a economia, revelam que a democracia atualmente enfrenta um paradoxo: há um enfraquecimento do processo político democrático ao mesmo tempo em que aumentam as demandas sobre o Estado. Tal enfraquecimento não se deve à perda dos valores democráticos, mas ao sentimento de frustração que decorre da incapacidade do sistema político partidário e subsequentes governos democráticos de enfrentar os problemas da desigualdade social, acarretando numa perda de confiança na própria democracia.

¹ Conforme Sorj (2004), tal grau de especialização decorre da existência de uma gama de subsistemas sociais que integram a sociedade moderna e estimulam o surgimento de uma grande diversidade de disciplinas, pautadas em referenciais teóricos muito específicos.

Buscando minimizar o efeito da transitoriedade entre os referenciais teóricos específicos, a escolha do referencial teórico econômico deu-se sobre um arcabouço constituído com base nos conhecimentos produzidos por Amartya Sen, cujos estudos transitam precisamente na fronteira da economia, sociologia e ciência política. Além da fundamentação teórica apoiada em Sen, foi necessário resgatar alguns conceitos de clássicos da ciência política. Assim, o arcabouço teórico utilizado para verificar os efeitos da participação política sobre o desenvolvimento econômico foi constituído a partir de um misto entre os conceitos clássicos acerca da democracia participativa, e da metodologia proposta por Sen para avaliar o processo de desenvolvimento econômico.

Dentre todas as variáveis apresentadas por Sen como indispensáveis ao desenvolvimento, a variável participação política é (em mais de uma obra) considerada como uma variável premente, ocupando posição de destaque para que as demais variáveis que representam melhora na qualidade de vida dos cidadãos possam se desenvolver.

A hipótese central desta dissertação é de que os municípios em que os cidadãos apresentam interesse em participar da vida política (através do orçamento participativo) tendem a apresentar melhor desempenho dos indicadores de desenvolvimento. Para tanto, a partir da construção teórica e do exame prévio de estudos empíricos sobre este tema, foi elaborado um modelo econométrico que pudesse identificar se os municípios que adotaram o uso do orçamento participativo apresentaram melhores condições do IDH do que os municípios que não o adotaram.

Um modelo político baseado na participação dos cidadãos remonta a Grécia antiga e o mérito do OP está justamente na tentativa de instrumentalizar esse processo. Sua relevância decorre do fato de que a cidadania não é uma definição estanque, mas um conceito histórico, cujo sentido varia no tempo e no espaço. Historicamente o conceito de cidadania ganhou força através da luta dos trabalhadores, sendo compreensível que esse movimento fosse captado pelo PT. Os limites da implementação do OP pelo PT na esfera federal e no longo prazo, estarão inexoravelmente associados à capacidade do partido de enfrentar uma questão paradoxal que se refere à sua própria sobrevivência política: passar de um sistema representativo para um totalmente participativo implica na própria reformulação da estrutura partidária. Se a história econômica não repete trajetórias, o mesmo não se pode dizer do processo político. Assim como a Revolução Francesa encontrou os seus limites, a jovem democracia representativa brasileira já aponta para esses limites.

Desta feita, o período de análise escolhido durante o qual vigorou o OP, de 1991 a 2001, capta o momento em que o PT estava ascendendo ao poder, e portanto ainda não teria grande parcela de poder político para negociar. Além disso, transcorre durante um período em que a política macroeconômica não sofreu grandes alterações, o que confere maior comodidade como contrapartida às especificidades culturais, geográficas, étnicas etc. de cada município.

A dissertação divide-se em três capítulos principais, seguidos de uma conclusão e anexos.

O capítulo 1 apresenta essencialmente a fundamentação teórica que inspirou a construção de um modelo de desenvolvimento para municípios com participação política. Essa fundamentação apóia-se no conhecimento produzido por Amartya Sen e demais autores clássicos, como Aristóteles e Rousseau. Neste capítulo são definidos alguns conceitos essenciais para a compreensão do desenvolvimento na visão de Sen, tais como: como democracia deliberativa, democracia plebiscitária, democracia participativa e povo. Além disso, trata-se de definir desenvolvimento a partir dos cinco tipos de liberdades instrumentais definidos por Sen. Apresenta-se um conceito de desenvolvimento baseado em um amplo conceito de igualdade, que não se mede apenas pela igualdade de renda, mas pela liberdade que cada indivíduo adquire quando tem a possibilidade de exercer todas as suas capacidades potenciais. Além da exposição teórica este capítulo apresenta uma breve revisão bibliográfica acerca de estudos empíricos que relacionam democracia participativa e desenvolvimento.

O capítulo 2 tem como objetivo descrever o principal processo pelo qual se efetiva a democracia participativa no Brasil: o orçamento participativo. Inicialmente busca-se identificar as características que fazem do OP um instrumento de liberdade política na concepção de Sen. A seguir, são apresentadas as principais características da estrutura do OP de Porto Alegre, devido sua significativa relevância como parâmetro para as experiências que se seguiram nos demais municípios brasileiros. Além disso, são apresentadas características que buscam identificar o perfil dos participantes, em termos de escolaridade, idade e renda. Apresenta-se ainda uma subseção que busca apontar a relevância do OP como instrumento de redução de desigualdades.

O capítulo 3 apresenta inicialmente uma descrição de estudos econométricos que relacionam convergência e desenvolvimento. Alguns modelos apresentados originam-se a partir da *Equação de Barro* (que busca verificar a ocorrência de convergência da renda *per capita*) visando verificar a ocorrência de convergência do desenvolvimento. Isto é, os modelos apresentados buscam verificar se municípios menos desenvolvidos estão encaminhando-se para o

desenvolvimento e em qual velocidade. No modelo principal apresentado nesta dissertação o desenvolvimento é medido pelo IDH e são testadas as seguintes variáveis independentes: IDHm inicial, implementação do OP, índice de Theil e energia (representando as condições de infraestrutura dos municípios). O modelo apresenta como método de análise uma *cross-section* com 223 municípios. Os dados utilizados na elaboração do modelo foram obtidos no Atlas do Desenvolvimento Humano, exceto os dados referentes aos municípios que implementaram o OP, que são oriundos da pesquisa de Marquetti (2005). O modelo testa se ocorre convergência do IDH nos municípios brasileiros e se as cidades com OP desenvolveram-se mais rapidamente do que aquelas que não implementaram o OP.

Finalmente são apresentadas algumas conclusões sobre a relação entre a teoria apresentada e os resultados empíricos obtidos. Salienta-se o fato de que os resultados finais ratificaram além do esperado o posicionamento teórico de Sen acerca da possibilidade de desenvolvimento a partir da participação política.

1. A DESIGUALDADE NA TEORIA DO DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE

1.1 DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E ECONOMIA

O homem é um ser social por natureza, pois necessita da companhia de outros seres humanos. Foi a capacidade de organização social dos homens e de seus ancestrais que lhes permitiu sobreviver entre espécies fisicamente mais fortes. Historicamente observamos que existe uma característica em comum entre os diferentes modos de produção, que é a capacidade de coordenação que se dá entre muitos indivíduos distintos entre si. O sistema de coordenação da vida econômica é apenas uma das diferentes esferas sobre as quais incidem as decisões políticas, e sua operacionalização diferencia-se de acordo com a conformação dos regimes políticos.

A coordenação econômica em regimes democráticos pressupõe a participação do povo (*demos*²) nas decisões que envolvem a elaboração da política econômica. O próprio conceito de democracia consiste na implementação de um governo do povo, que estabeleça a soberania popular e que tenha como princípio fundamental a distribuição eqüitativa do poder. Foi na Grécia antiga que o conceito de democracia foi implementado na prática, através da participação política direta, ainda que em pequena escala nas principais cidades (*polis*), e sem abranger a todos que hoje são definidos como cidadãos de direito na maior parte do mundo.

O conceito de democracia tem sido objeto de estudo da filosofia política, que a classifica como um regime de governo, isto é, como um modo de articulação institucional de poder. A respeito das diferentes definições existentes sobre o que vem a ser democracia, Barzotto (2003) salienta a necessidade de uma precisão conceitual, também expressa por Norberto Bobbio:

“Acredita-se que o conceito de democracia seja um conceito elástico, que se pode puxar de um lado e do outro à vontade. Desde que o mundo é mundo, democracia significa o governo de todos ou de muitos ou da maioria, contra o governo de um só ou de poucos ou de uma minoria... Não, o conceito de democracia não é um conceito elástico. Na sua contraposição à autocracia é um conceito de contornos precisos. Eu o defino desta forma: ‘democrático’ é um sistema de poder no qual as decisões coletivas, isto é, as decisões que interessam a toda a coletividade (*grande ou pequena que seja*) [grifo meu] são tomadas por todos os membros que a compõe”. BOBBIO apud BARZOTTO (2003:12).

² Originalmente o termo grego *demos* não se referia à totalidade dos cidadãos, mas ao conjunto das pessoas pobres e da classe trabalhadora, bem como, ao que posteriormente viria a se chamar de classe média: comerciantes, artesãos, e camponeses. Barzotto (2003).

Abraham Lincoln definia democracia como: “*governo do povo, pelo povo e para o povo*”. Embora esta seja uma definição de cunho conceitual menos rigoroso, ela contém três questionamentos importantes para a compreensão do processo democrático, pois visa responder às seguintes questões: Quem governa? Como se governa? Para quem se governa?

Conforme Barzotto (2003) quando se fala que a democracia é o governo do povo, aparentemente a questão *quem governa* está resolvida. Na verdade, *povo* é um conceito suscetível à várias interpretações³. Isso ocorre porque o povo consiste em uma coletividade humana, o que pressupõe algum tipo de concepção de ser humano. Assim, o conceito de povo pode ser encarado a partir de três concepções: holista, individualista e comunitarista.

Pela concepção holista o homem é inteiramente um ser social. É produto da sociedade e existe em função dela. Neste caso, o “bem estar” a ser realizado é o bem do povo considerado como um todo, que não se confunde com a soma dos bens particulares dos seus membros, nem com o bem da maioria.

Já a concepção individualista difundiu-se com o jusnaturalismo moderno, no qual o homem é reduzido à sua condição natural pré-social e toda a sua ação é voltada à satisfação de suas necessidades. Tal concepção ganha sua expressão máxima na idéia de “sociedades de mercado”, nas quais os indivíduos buscam maximizar o seu bem estar.

Na concepção comunitarista cada indivíduo busca um certo tipo de bem, que pode ser o afeto na vida familiar ou o êxito profissional, por exemplo. Estes bens não são escolhidos tão somente pelo indivíduo, pois o fato de estar inserido em uma comunidade (família, escola, religião etc.) influencia na escolha do bem a ser buscado.

Quanto à questão *como se governa*, na prática o governo se dá pelo povo, através de uma série de arranjos constitucionais que determinam o modo de tornar efetiva a participação popular no exercício do poder político. Assim, sempre haverá a necessidade de um ordenamento jurídico⁴, mesmo nas democracias diretas, que organize e viabilize a existência das assembléias do povo.

³ Segundo Frei Betto (Caros Amigos, 2003), necessitamos de um novo Maquiavel que nos brinde não com *O Príncipe* mas com *O Povo*, visando resgatar a utopia de Platão: ver a sabedoria do povo transformar a política em mestra da economia e instruí-la como ciência da vida, podendo, inclusive, mudar seu nome de economia (administração da casa) para binomia (administração da vida).

⁴ Conforme Sorj (2004) a história da transformação dos direitos da cidadania nas sociedades capitalistas democráticas pode ser interpretada como uma transformação das relações entre os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. O Poder Legislativo teria preponderado na fase em que se lutava pelo acesso ao voto. O Poder Executivo

Para quem se governa? A finalidade da democracia varia conforme as três concepções de povo. Para cada concepção tem-se uma finalidade diferente. Para a concepção holista a finalidade da democracia é o *coletivismo*. Nesse caso, o bem a ser realizado é o bem do povo como um todo e não do indivíduo. O povo possui uma vontade própria e não pode desejar outra coisa que não o bem do próprio povo, pois ninguém quer o mal para si mesmo. Nesse caso, tão importante quanto a vontade do povo é saber qual o método adequado para identificar essa vontade. Para a concepção individualista o povo é um agregado de indivíduos e o bem do povo é dado pela soma dos bens individuais. O *liberalismo* é a finalidade da democracia quando o povo é definido pela ótica individualista. O *personalismo* é a finalidade da democracia quando o povo é definido como comunidade. Nessa concepção de sociedade o bem comum está no conjunto partilhado de bens que permitem a cada um dos seus membros alcançar a plena realização humana. O termo partilhado indica que o bem comum tem natureza distributiva, e indica o bem de “todos”, e não o bem do “todo”.

Essa distribuição no mundo moderno, se dá mediante a atribuição aos membros da comunidade de direitos que vinculam os bens da comunidade (igualdade, liberdade, segurança, saúde, educação) a seres humanos concretos. O bem comum só pode ser conhecido mediante a *deliberação conjunta* (grifo meu), e é a sua natureza que impõe o método da sua busca. Sendo o bem comum o bem de todos, então todos devem participar da sua determinação. (BARZOTTO 2003:35).

Ainda de acordo com Barzotto, há três concepções de democracia que compõem o próprio conceito de democracia.⁵

A primeira delas é a democracia deliberativa, um regime fundado na razão e vinculado à busca da verdade, cujo principal expoente é Aristóteles. Para os defensores da democracia deliberativa a verdade só pode ser apreendida através do diálogo. O caráter dialógico da razão

teria se fortalecido no momento em que se buscava a expansão dos direitos sociais (estado de bem estar). O período atual consagraria maior relevância ao Poder Judiciário, devido ao processo de judicialização do conflito social. Para Sorj, anteriormente a fragilidade de manter um regime democrático decorria da incapacidade do Estado em absorver as diferentes demandas sociais. Atualmente o perigo decorre do abandono moral da esfera pública estatal, em razão da perda de identificação do com o sistema político organizado em torno do Estado. “A nova crise de legitimação na América Latina se apresenta não como um *trasbordamento* do Estado, mas como um *esvaziamento* do sistema político partidário, expresso na desprezível consideração reservada aos políticos, na descrença nas eleições como mecanismo para mudar o destino da sociedade e na disposição de apoiar políticos aventureiros, sem raízes no sistema partidário.” Sorj (2004, p. 63).

⁵ Conceito e concepção tem aqui sentidos diferentes. Barzoto apud Dworkin in *O império do direito* (2003:11): o conceito é representado pelas “proposições mais genéricas e abstratas” sobre um fenômeno, ao passo que as concepções consistem em “refinamentos mais concretos ou subinterpretações dessas proposições mais abstratas”.

encontra sua expressão máxima nas assembléias do povo, durante a comunicação e a troca de argumentos.

A segunda é a democracia plebiscitária, também denominada de um tipo de democracia voluntarista. Jean Jacques Rousseau é considerado o maior representante da democracia plebiscitária por defender um regime político no qual impera a vontade do povo. Conforme Rousseau(2003) o povo é um agente que representa uma totalidade homogênea e possui uma vontade geral. Ao contrário do que pensava Aristóteles, para Rousseau não é a razão que comanda a vontade dos homens, o que comanda essa vontade são dois instintos: o princípio da conservação, que é aquele associado à perpetuação da espécie, e o princípio da piedade – o homem não gosta de ver perecer ou sofrer o seu semelhante. Em Rousseau há a expressão máxima da vontade que emana do *povo (vox populi, vox dei⁶)*, sem menção à necessidade de realização de debate. Para Aristóteles o bem comum é definido a *posteriori*, pois é antecedido pelo debate ou diálogo. Para Rousseau o bem deriva da vontade do povo e essa vontade decorre *a priori*, isto é, é anterior à realização de um debate. A ordem de pensamento é a seguinte: o povo não quer algo porque é bom, justamente é bom porque o povo quer.

A terceira concepção é a democracia procedimental, associada a Hans Kelsen. Kelsen e Rousseau são partidários da concepção voluntarista de democracia. Porém, o voluntarismo de Kelsen não se baseia em uma concepção holista de povo, tal como para Rousseau, pois aquele apoia-se no relativismo: se o bem carece de objetividade, sendo relativo aos indivíduos, ele não é matéria do conhecimento, mas somente da vontade. Neste caso, quanto maior o número de indivíduos expressando sua vontade, maior a proximidade de alcançar esse bem. Portanto, a regra fundamental de Kelsen é a “regra da maioria” como base das decisões coletivas. O máximo de liberdade em uma sociedade é alcançado quando a vontade individual da maioria dos cidadãos coincide com a vontade do Estado. Para Kelsen, é o valor da liberdade, e não o da igualdade, que determina o conceito de democracia. A questão proposta por ele é: deve-se esperar que os indivíduos submetam sua vontade aos ditames de uma razão procedimental, que pede que eles se

⁶ Frase latina que significa: A voz do povo é a voz de Deus. É uma frase do inglês Alcuino (ou Albino), que adotou o sobrenome latinizado de Flaco, numa carta ao imperador Carlos Magno, a quem prestou colaboração, como professor e como religioso. Este adágio pretende estabelecer a verdade de um fato ou justiça de uma coisa pelo acordo unânime ou opinião do povo. (Magalhães Junior, 1974).

submetam a procedimentos democráticos de paz e segurança em benefício do todo? Para Kelsen, esses procedimentos podem ser mais fortes do que o auto-interesse.

Embora as três concepções sejam distintas, há entre elas um ponto unívoco: nas três concepções a idéia de participação está presente. No primeiro caso a participação é necessária para que ocorra o debate. No segundo caso para que “o povo” (no seu sentido rousseauiano) manifeste sua vontade. No terceiro caso espera-se que o maior número possível de indivíduos possa expressar sua vontade. Nas três concepções, em algum grau, é necessária a participação do povo, qualquer que seja seu conceito.

Mesmo na Grécia antiga, a participação não abarcava todos os indivíduos, pois mulheres, escravos, crianças e estrangeiros não tinham direito ao voto. Historicamente, o processo democrático não se desenvolveu de modo contínuo e homogêneo dentre as diferentes regiões de globo, e nunca deixou de apresentar problemas. Um exemplo clássico verificou-se na Suíça, país economicamente desenvolvido onde as mulheres só tiveram direito ao voto em meados da década de 1970.

A *polis*, denominação da língua grega para as cidades que praticavam a participação direta, deu origem a palavra *política*. A intensificação da democracia só pode ocorrer à medida que a participação política se aprimora. Conforme Dallari (1983, p. 10), “política é a conjugação das ações de indivíduos e grupos humanos, dirigindo-as a um fim comum”. A participação dos indivíduos nas decisões de amplo caráter coletivo abre a possibilidade de distribuição do poder, isto é, torna a democracia efetiva. Em nome da democracia, no limiar do século XXI, países declararam guerra e ignoraram os protestos da opinião mundial, fazendo emergir democracias sob direitos civis cerceados e que são tão questionáveis quanto os regimes autoritários. Torna-se tão difícil o fortalecimento de uma democracia que nasce sob a “proteção” das armas de uma nação poderosa, como é o caso do Iraque atualmente, quanto a implementação de sistemas econômicos de cunho socialista em regimes autoritários. Tal fenômeno tem incentivado a descrença no processo democrático em nível global, principalmente em regiões mais pobres.

A pergunta que vem sendo colocada atualmente no âmbito econômico é se a democracia contribui para o desenvolvimento econômico e social. A “*Hipótese de Lee*” afirma que os governos autoritários propiciam mais adequadamente o crescimento e o desenvolvimento econômico, enquanto a ampliação das liberdades políticas tem efeito negativo sobre estas

variáveis. A esse respeito cabe lembrar que, para Sen (2000), esta é uma visão equivocada do processo de desenvolvimento:

Nas visões mais estreitas de desenvolvimento (baseadas, por exemplo, no crescimento do PNB ou da industrialização), é incomum indagar se a liberdade de participação e dissensão política é ou não “conducente ao desenvolvimento”. À luz da visão fundamental do desenvolvimento como liberdade, essa questão pareceria mal formulada, pois não considera a compreensão crucial de que a participação e a dissensão política são partes *constitutivas* do próprio desenvolvimento... A relevância da privação de liberdades políticas ou direitos civis básicos para uma compreensão adequada do desenvolvimento não tem de ser estabelecida por meio de sua contribuição indireta a *outras* características do desenvolvimento (como o crescimento do PNB ou a promoção da industrialização). Essas liberdades são parte integrante do desenvolvimento do processo de enriquecimento. (Sen, 2000, p. 52-53).

O exercício prático da democracia tem sofrido críticas constantes, não obstante tenha logrado algum êxito, se avaliado num prazo mais longo. A história mostra uma luta persistente para que o maior número possível de pessoas participe das decisões políticas. No final da idade média com o crescimento da burguesia, apenas os nobres e o clero tinham o direito de participar das decisões políticas. Já nos séculos XVII e XVIII a burguesia ampliou esse direito a todos aqueles que tivessem propriedades ou bons rendimentos. No século XIX, com a ampliação do proletariado urbano, durante a Revolução Industrial, após muitas lutas, a classe assalariada conseguiu conquistar o direito de participação política (Dallari, 1983).

Foi justamente quando a burguesia angariou o poder de participação política que emergiu a idéia de representatividade. Por considerarem as reuniões um tempo muito dispendioso, os burgueses designavam um representante que advogasse em prol dos seus interesses. Esse sistema foi chamado de “mandato imperativo”. Com a ampliação de direitos aos assalariados, o processo decisório tornou-se mais complexo, já que todos não caberiam em uma mesma assembléia. Em Dallari (1983), a idéia de partidos políticos representando idéias diferentes e promovendo debates serviria para clarear os antagonismos sociais e auxiliar nos posicionamentos políticos da população, além de viabilizar as assembléias. Mais de dez anos depois, Dallari⁷ afirma ser um crítico do sistema político representativo partidário. “...ainda não acredito em partido político como verdadeira expressão da vontade do povo. Sabia que o partido [PT] iria significar a necessidade de fazer concessões ...” (Dallari, 2003, p.26, referindo-se ao primeiro mandato do governo do PT).

⁷ A respeito da manifestação de Dallari de desapontamento com a estrutura político partidária ver matéria da revista Caros Amigos n.º 83 de 2003.

A relevância das decisões políticas sobre a economia está intrinsecamente relacionada com a ética na economia, influenciando inclusive no aspecto científico-preditivo da economia. Conforme Sen (1999, p. 94), “... o fato de a economia ter se distanciado da ética empobreceu a economia do bem-estar e também enfraqueceu boa parte da economia descritiva e preditiva.”

Conforme Przeworsky (1995), Estados autônomos são caracterizados pelo inter-relacionamento entre diversos agentes: eleitores, partidos, políticos eleitos e burocratas, que agem estrategicamente entre si. Mesmo Estados autônomos são constrangidos pelos direitos de propriedade. Em Przeworsky (1994) são apontadas duas opções de estratégias políticas para governos democráticos: adotar uma posição de isolamento e impor políticas “do alto” ou tentar reunir apoio através de negociações (“concertações”) com partidos, sindicatos e demais organizações.

Para Noam Chomsky (1999), o processo democrático mundial está intimamente relacionado ao projeto global que os EUA assumiram, por interesse próprio, que implica em assumir a responsabilidade pelo “bem-estar” do sistema capitalista mundial. Tal bem-estar tem sido caracterizado com frequência nas ciências econômicas e sociais por uma série de valores universais, tais como, liberdade, democracia, igualdade, propriedade privada e mercados, que segundo a visão dos estudiosos das ciências de governo de Harvard, estariam expressos na *identidade nacional* dos EUA de uma forma única entre todas as nações. Tais atributos concederiam aos EUA uma primazia internacional que atuaria em benefício mundial. O discurso do governo norte-americano é de que essa primazia seria utilizada na garantia de manutenção de uma sociedade mundialmente tolerante, na qual líderes e governos não existam para usar ou abusar das pessoas, mas para prover-lhes liberdade e oportunidade. Manifestam ainda ser uma sorte para o resto do mundo que a única superpotência esteja expandindo o alcance de suas instituições por meio da persuasão, compaixão e de forma pacífica.

A partir da observação histórica sobre as relações internacionais entre EUA e resto do mundo Chomsky (1999) afirma que na prática os EUA nunca apoiaram mercados livres, estabelecendo sistematicamente novos padrões de protecionismo e intervenção estatal na economia. O fato de não implementarem na prática o discurso que pregam, seria a principal fonte de desigualdade entre as nações, fortalecendo o maior mito da ciência econômica, que é o de que o livre mercado conduz ao desenvolvimento.

Conforme Dieterich (1999), existem duas vertentes principais que definem os aspectos da democracia na modernidade política ocidental: a primeira é a democracia direta e popular, que permeia as obras de autores como Marx, Rousseau e Lênin, a segunda é a democracia liberal ou formal, cuja maior expressão encontra-se nas obras de Aléxis de Tocqueville, W. Lippman, e E. Bernays. A diferença principal entre essas duas vertentes democráticas está na forma que adquirem a relação entre o poder operativo do Estado e a interação do povo sobre ele. Enquanto que na democracia direta há uma tendência de que as maiorias sejam o verdadeiro soberano do processo democrático, na democracia liberal o poder operativo do Estado está nas mãos de uma classe dominante. A própria divisão da estrutura política em três poderes não assegura plena liberdade de direitos, visto que os três poderes são controlados pelo mesmo grupo social. Assim sendo, a principal falha da democracia liberal está justamente no processo de operacionalização do Estado:

“O fato de que, na prática, por um lado, os partidos políticos não se confrontam com opiniões objetivas em debate, mas como representantes de interesses políticos-econômicos particulares, e a visão das maiorias, por outro lado, como uma clientela de mercado que requer ser manipulada mediante a devida “fabricação do consenso” (Bernays), convertem o parlamento da democracia liberal, de uma instituição da verdade emergente, num meio técnico prático de loteamento do poder e da mais-valia social entre as diversas facções da classe dominante.” (DIETERICH, 1999: 230).

Segundo relatório do PNUD (2004), a partir de uma amostra de 19.508 pessoas entrevistadas na América Latina em 2002, constatou-se que 57 por cento dos entrevistados preferiam a democracia a qualquer outro regime. Por outro lado, essa preferência ainda não significa um apoio consistente da população ao regime, pois dentre aqueles que afirmavam preferir a democracia a qualquer outro regime, 48,1 por cento preferiam o desenvolvimento econômico à democracia e 44,9 por cento diziam estar dispostos a apoiar um regime autoritário desde que esse solucionasse os problemas econômicos do seu país.

De modo geral, na América Latina a história recente tem comprovado o uso do poder de maneira pouco democrática para a implantação de políticas econômicas neoliberais, todas com a anuência da Organização dos Estados Americanos. Em 1995, na Bolívia, o presidente Gonzalo Sánchez de Losada decretou estado de sítio, suspensão do direito de reuniões e de *habeas corpus*. Em 1994, em Caracas, o presidente Caldera passou a governar com amplos poderes de emergência, violando os direitos humanos e anunciando o uso do poder militar para solucionar os problemas sindicais que não pudessem ser resolvidos pelo diálogo. Menem, na Argentina, utilizou

os *decretos de necessidade e urgências* 360 vezes em quatro anos de poder, fazendo da exceção uma regra. No Brasil, o “Plano Real” foi implantado através de medida provisória, e permaneceu por um ano sem ratificação do Congresso Nacional. No Peru, Fujimori dissolveu o parlamento e o supremo tribunal mediante um golpe de Estado, reformando a constituição e adquirindo “legitimidade” por meio de eleições fraudulentas. Dessa forma é impossível afirmar que as reformas na América Latina tenham sido plenamente democráticas. O Brasil é um caso peculiar, que pode apresentar alguma diferenciação por ter mostrado maior resistência às reformas do que os demais países da América Latina, e por ter manifestado nas eleições de 2003 um desejo de mudança no tocante às principais diretrizes político-econômicas.

Dieterich (1999) deixa claro sua visão acerca da impossibilidade de haver paz social na América Latina, enquanto as sociedades realmente não puderem decidir os seus destinos, e para tanto já não é suficiente eleger presidentes e parlamentares. Somente superando a crise sócio-econômica, a América Latina poderá superar o deplorável estado de condições democráticas em que se encontra. Após as reformas, os quatro principais indicadores do progresso econômico e social não mostraram significativa melhoria, quais sejam: PIB *per capita*, taxa de desemprego, distribuição de renda e redução da pobreza.

Para Dieterich (1999), não existe uma proposta econômica realista para os setores populares dentro do capitalismo contemporâneo. A única política viável será um novo projeto de democratização regional, isto é, um novo projeto histórico.

A esse respeito Sader (1999) tece a seguinte observação: falar de Estado sem falar de poder é falsear as relações sociais constitutivas das nossas sociedade, pois o Estado interessa menos como aparelho institucional do que como agente articulador das relações de poder. Compreender porque a expansão da democracia não se concretizou de fato com os trabalhadores no poder, conforme previa Engels, perpassa pela noção do conceito de *hegemonia*, estritamente associado a dominação pelo poder. Assim sendo, as formas de participação direta visam responder a seguinte questão: “Diga-me que estado você me propõe e eu te direi que tipo de sociedade você me promete”.

“... fala-se cada vez menos em democracia. Em parte fala-se do Estado para não se falar em crise da sociedade. Fala-se em Estado como aparelho institucional, para não se falar das relações de poder na sociedade e no próprio Estado.” (SADER, 1999: 128).

A geração de riqueza, tal como sua distribuição, são pontos centrais de estudo da ciência econômica, desde os economistas clássicos. A questão que surge, então, é: como verificar os impactos da democracia participativa sobre o bem-estar? Partindo-se da definição de que sociedades mais desenvolvidas desfrutam de maior bem-estar, tornam-se objeto de estudo dois componentes centrais do conceito de desenvolvimento: crescimento e desigualdade econômico-social. Dada a ampla abrangência de fenômenos que congregam a desigualdade em diferentes sociedades, torna-se imprescindível definir a qual tipo de desigualdade está-se referindo.

Freqüentemente a igualdade é vista como uma ameaça à liberdade. Em “*A Democracia na América*” Alexis de Tocqueville manifesta sua preocupação com a construção de uma sociedade mais igualitária. No entanto, deixa claro seu temor acerca de a possibilidade da expansão da igualdade resultar na redução da liberdade. Seu temor era de que em uma sociedade plenamente democrática, na qual prevalecesse a igualdade política, social e econômica - e na qual o exercício do poder pela maioria fosse ilimitado – resultasse na constituição de um governo despótico feito pela maioria. Tal linha de pensamento sugere que quanto mais democrático um povo, maior a ameaça à sua liberdade (Dahl, 1990).

Será a igualdade uma condição necessária à liberdade tanto quanto à democracia? Conforme Dahl (1990), é lícito pensar que mesmo em uma sociedade preocupada em promover a liberdade por meio da participação direta, existe a probabilidade de domínio da opinião pública, pois numa sociedade de iguais há uma tendência à conformidade, o que debilita o poder dos posicionamentos divergentes da opinião majoritária. Ao longo do tempo, tal domínio pode resultar na opressão da maioria sobre a minoria por meios legais. Contudo, Dahl aponta ser mais comum os casos em que minorias privam maiorias de seus direitos.

Embora Dahl (1990) acredite ser compreensível o receio exposto por Tocqueville, deixa claro que não há mais um conflito direto entre liberdade e igualdade. Isto porque se a democracia (que busca ampliar a igualdade entre os homens) é um direito fundamental, a liberdade consiste justamente no poder de exercer esse direito. A respeito da sobrevivência da democracia Dahl (1990:32) afirma o seguinte:

“... é improvável que o processo democrático seja preservado, a menos que o povo de um país acredite, preponderantemente, que ele é desejável, e a menos que essa convicção venha a enraizar-se nos hábitos, práticas e cultura desse povo.”

Para Dahl, impedir o processo de conformidade da opinião pública advém fortemente da

capacidade de evitar que a liberdade econômica acarrete numa desigual distribuição dos recursos. Essa desigualdade na distribuição engendra a desigualdade no poder político. Assim sendo, parece haver um ponto comum na visão de Dahl (1990) e Sen (2000): existe a necessidade de premência da liberdade política para a manutenção da igualdade econômica, como pré-requisito à sobrevivência e aprimoramento da própria democracia. Daí decorre a necessidade de identificar as características dos processos democráticos participativos que conduzem a melhores condições distributivas da riqueza.

“... não apenas temos que identificar e criar as condições que reduzem os possíveis efeitos prejudiciais da igualdade sobre a liberdade, mas também temos que nos esforçar para diminuir os efeitos adversos sobre a democracia e a igualdade política que resultam quando a liberdade econômica engendra grande desigualdade na distribuição de recursos e assim, direta e indiretamente, de poder.” (Dahl, 1990: 47).

Dahl aponta os seguintes critérios que considera invioláveis para que um processo decisório coletivo seja de fato democrático:

- 1º) Votos iguais: os votos devem ser alocados igualmente entre os cidadãos.
- 2º) Participação efetiva: todo cidadão deve ter oportunidade igual e adequada de manifestar a preferência pelo resultado final do processo decisório.
- 3º) Entendimento esclarecido: iguais oportunidades para os cidadãos descobrirem e justificarem suas preferências, dentro de um período permitido pela necessidade de uma decisão.
- 4º) Controle final da agenda pelo *demos*: o *demos* deve incluir todos os membros adultos, exceto aqueles que estão em trânsito ou sofrem de alguma deficiência que os incapacite aos critérios citados acima.

1.2 A DESIGUALDADE NA TEORIA DO DESENVOLVIMENTO DE AMARTYA SEN

Conforme Souza (2005), o crescimento econômico não pode ser confundido com o desenvolvimento econômico, pois as riquezas geradas pelo crescimento nem sempre beneficiam a economia como um todo e o conjunto da população. Tal definição aponta para a inclusão de juízos de valores éticos na economia, pois considera como eixo central a melhoria de indicadores econômicos, sociais e ambientais.

Sen (2000) aprofunda a análise do desenvolvimento com foco em melhorias econômico-sociais ao identificar e instrumentalizar algumas variáveis que atuam conjuntamente para a

melhoria das condições de bem estar social. Dentre tais variáveis estão incluídas aquelas denominadas de “liberdades instrumentais”, que atuam como “fim” e “meio” do desenvolvimento. Tais indicadores garantiriam a expansão da liberdade geral. Conforme Sen (2000, p.52): “... [o desenvolvimento] é um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam.” O processo de expansão das liberdades é ao mesmo tempo o fim primordial e o meio do desenvolvimento. O termo “*desenvolvimento como liberdade*” indica que existe um fator essencial para que o desenvolvimento ocorra: a liberdade. Sen buscou mensurar o conceito de liberdade a partir da instrumentalidade econômica que caberia no conceito mais genérico de liberdade. Em Sen (2000) verifica-se o mérito de instrumentalizar e mensurar aquilo que Rousseau(2003) afirmou “*sentir antes de pensar*”: o homem nasce livre e em toda a parte encontra-se sob grilhões. Assim, Sen (2000) inova ao tentar mensurar a liberdade e seus efeitos. Há uma semelhança na análise de Sen e no pensamento de Rousseau(2003) sobre o que vem a ser o bem estar social. Ambos vêem esse bem estar como a expressão da liberdade de um povo.

Sen (2000) definiu as liberdades instrumentais que, atuando simultaneamente, poderiam conduzir a um grau de liberdade social geral mais amplo, o que em outras palavras significaria estágios de desenvolvimento mais avançados, nos quais a riqueza gerada pelos homens seria revertida em maior igualdade de oportunidades e melhoria de indicadores sociais. As cinco categorias de liberdades instrumentais fundamentais escolhidas por Sen são as seguintes:

Liberdades políticas: também podem ser denominadas de direitos civis. São as oportunidades que as pessoas têm para determinar quem deve governar e sob quais princípios. As liberdades políticas implicam em permitir o debate político, a escolha entre diferentes partidos e o exercício da crítica e da fiscalização sobre as autoridades.

Facilidades econômicas: dizem respeito à riqueza que os indivíduos podem auferir e transformar em consumo, produção ou troca. Essa riqueza individual provém da riqueza nacional, o que significa que a forma como é distribuída essa riqueza é fator de extrema importância para garantir a expansão dessa categoria específica de liberdade.

Oportunidades sociais: são aquelas que influenciam em grande medida a qualidade de vida das pessoas, tais como acesso a educação, saúde, saneamento básico etc. A expansão das oportunidades sociais permitem, além da melhora na qualidade de vida dos indivíduos, uma participação mais efetiva nas atividades econômicas e políticas.

Garantias de transparência: são aquelas que asseguram proteção, clareza e uma maior confiabilidade quando os indivíduos se inter-relacionam. Essas garantias têm o importante papel de inibir a corrupção, a irresponsabilidade financeira e as transações ilícitas.

Segurança protetora: é aquela que deve impedir que os indivíduos sucumbam devido a uma grande privação material ou condição de miserabilidade. Esse tipo de liberdade pode ser viabilizada mediante a criação de uma rede de segurança social que assegure as condições mínimas de existência humana. São exemplos de medidas de segurança protetora: auxílio aos desempregados, suplementos de renda para indigentes, distribuição de alimentos em períodos de crise, criação de empregos públicos de emergência como fonte de renda para os necessitados etc.

O conceito de bem estar social que emana da teoria de Sen (2000), está determinado, em grande parte, pela necessidade de garantir igualdade para os indivíduos sob uma concepção de povo que, acima de tudo, tem como característica fundamental de ser humano a sua capacidade de não ser indiferente ao sofrimento dos seus pares. O aprofundamento da expansão das cinco liberdades instrumentais, com ênfase no seu caráter de atuação simultânea, implica necessariamente na redução das desigualdades em cinco aspectos essenciais da valorização da condição humana. A real condição das necessidades de ampliação das liberdades enfrentadas pelos diferentes indivíduos pode ser percebida, de melhor forma, mediante a ampliação de processos democráticos, no qual a participação dos cidadãos permita um maior conhecimento entre eles. É o conhecimento mútuo e o debate entre os diferentes indivíduos que permite que o sentimento de igualdade aflore enquanto valor humano. Por isso a participação, fenômeno que efetiva a democracia, é tão importante para promover a redução da desigualdade. Não pode haver uma concepção de democracia sem que seja expresso o desejo de igualdade. Tal pensamento se verifica em Beitz(1999):

Nenhuma teoria da democracia que omita dar à idéia igualitária um lugar central pode oferecer uma representação fidedigna do peso extraordinário da democracia na imaginação política moderna. [...] Devemos ter em mente que, historicamente, um dos principais objetivos dos movimentos democráticos foi procurar compensação na esfera política para os efeitos das desigualdades na economia e na sociedade.

Conforme Sen(1995), as diversas características que afetam os seres humanos, sejam internas ou externas, físicas ou psíquicas, contam tanto para influenciar o bem estar das pessoas

quanto a renda. Sendo assim, há um empobrecimento na economia por utilizar somente a desigualdade de renda para explicar a desigualdade de oportunidades, liberdade e bem estar.

Para Sen (1995), todos os homens nascem “livres” em igualdade de direitos, o que não significa que nasçam iguais. A tendência a descartar as diversidades interpessoais pode originar-se não somente da tentação pragmática de tornar simples e fácil o exercício de análise (como, em geral, ocorre na literatura sobre medição da desigualdade), mas também, como se discutiu anteriormente, da própria retórica da igualdade, que afirma que todos os homens são criados iguais. Essa simplificação do bem estar dado pela desigualdade de renda pode, inclusive, escamotear as desigualdades de liberdade (dadas as diferentes circunstâncias pessoais e sociais), reforçadas pela igualdade de renda.

Conforme Dallari (1983), ainda que as características individuais contribuam para traçar os diferentes destinos dos indivíduos, em toda a parte os homens nascem iguais, e é a sociedade que estabelece as diferenças entre eles, o que significa que as diferenças entre os seres humanos são artificiais.

Para Sen (2000), a desigualdade que precisa ser vencida é a desigualdade de *capacitações*. “A capacidade [*capability*] de uma pessoa consiste nas combinações alternativas de funcionamentos, cuja realização é factível para ela” (Sen, 2000, p. 95). Portanto, a capacidade é um tipo de liberdade: a liberdade substantiva de realizar combinações alternativas de funcionamentos (ou, menos formalmente expresso, a liberdade para ter estilos de vida diversos.” Como exemplo, a pessoa abastada financeiramente pode escolher entre bem nutrir-se ou fazer jejum. Já a pessoa sem recursos não tem essa capacidade de escolha, embora ambas possam ter a mesma realização de funcionamentos por deixarem de se alimentar.

Sen (1995:152), não argumenta a favor de uma busca desqualificada da igualdade de aproveitamento⁸, mas claramente argumenta contra incentivar o uso da igualdade de insuficiência⁹ como padrão social de equidade.

A desigualdade é apreciada mediante a comparação de aspectos particulares de uma pessoa (tais como renda, riqueza, saúde, felicidade, oportunidades, etc.) com outra pessoa. Assim,

⁸ De acordo com Sen (1999), a “igualdade de aproveitamento” vem a ser a realização de fato das aspirações que (podem ser classificadas como similares) que diferentes indivíduos podem alcançar a partir de condições desiguais de oportunidades de escolhas.

⁹ A igualdade de insuficiência é como Sen (1999) denomina uma situação na qual é estimulada uma condição de igualdade de oportunidade de escolhas, ainda que para isso seja necessário estabelecer possibilidades de escolhas em um nível muito abaixo das realizações em potencial.

o que vai definir o exame da igualdade serão as variáveis escolhidas para que a comparação seja feita. É preciso definir o “espaço” no qual as diferentes pessoas serão comparadas. Além disso, pode haver igualdade entre duas pessoas em um aspecto, como renda por exemplo, e em outro não, como felicidade, por exemplo.

É devido a grande diversidade dos seres humanos que se deve perguntar: igualdade *de quê?* Somos influenciados por características internas (gênero, idade, habilidades particulares, talentos, humor, etc.). Definir igualdade “*de quê?*” revela a importância da questão da diversidade humana nas investigações científicas.

A maior igualdade de oportunidades de realização, expressa em um rol de combinações passíveis de serem realizadas, pode ser verificada quando as condições mínimas de desenvolvimento (ampliação de liberdades instrumentais) estão presentes em uma sociedade.

Cabe aqui distinguir os conceitos de *capital humano* e *capacidade humana*. O enfoque sobre o capital humano para o processo de desenvolvimento da qualidade produtiva dos seres humanos (tais como os proporcionados pela educação, especialização, aprendizado, etc.) contribuem para o processo de expansão econômica. É uma análise amplamente relacionada à idéia de acumulação de capital em termos físicos. Já a idéia de capacidade humana implica em aceitar que: se o aumento da produtividade humana implica na criação de mercadorias e acumulação de capital, também poderá refletir-se em maior liberdade de realização em sua própria vida. Busca-se no enfoque da capacidade humana responder por que se deve buscar o crescimento econômico e não explicar os meios necessários para atingi-lo. O desenvolvimento humano não pode ser encarado apenas do ponto de vista da expansão da riqueza material, mas também do próprio desenvolvimento social, como melhoria nas condições de educação, saúde, assistência médica, lazer etc. Esses desenvolvimentos sociais ajudam o povo a ter uma vida mais longa, mais livre e mais proveitosa.

“... o papel do crescimento econômico na expansão dessas oportunidades tem de ser integrado à concepção mais fundamental do processo de desenvolvimento como a expansão da capacidade humana para levar uma vida mais livre e mais digna de ser vivida.” (SEN, 2000 p. 334)

1.3 A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO PARA A REDUÇÃO DA DESIGUALDADE

Toda a reflexão de Aristóteles sobre a justiça tem fundamento na preocupação com a igualdade. O principal fator da ruína da comunidade política é a ausência da igualdade. Quanto maior for a desigualdade nas riquezas e no poder em um regime, mais próximo estará ele da ruína (Barzotto, 2003).

Para Adam Smith os indivíduos agindo egoisticamente e individualmente conduzem a economia a maiores níveis de bem estar, conforme verifica-se no trecho extraído de *A riqueza das nações*, no qual o padeiro e o cervejeiro não produzem por benevolência, mas visando o próprio interesse. Para Sen (1999), Smith descreve como ocorrem as transações econômicas comerciais, mas não significa que acreditasse que unicamente o amor-próprio conduzisse a uma boa sociedade. Assim, para Sen, ao ler a obra de Smith sem um olhar “tendencioso”, o que podemos encontrar é uma visão mais ampla sobre a motivação.

Sen (1999:32) questiona o valor da hipótese de maximização do auto-interesse enquanto caracterização do comportamento humano real. Muitos são os economistas que defendem a maximização do auto-interesse como o comportamento real e indefectível, mas muito pouco se apresenta de testes empíricos que enfoquem essa questão. Vale lembrar que negar que as pessoas sempre se comportam de modo exclusivamente auto-interessado não equivale a afirmar que elas sempre agem com altruísmo.

Há ainda que se considerar o possível contraste entre o auto-interesse e algum tipo de preocupação geral de um grande grupo. As ações que exigem manter a lealdade ao grupo podem implicar em sacrifícios de interesses puramente pessoais.

Sen (1992) salienta a existência de diferenças naturais de cada indivíduo. Diferenças que são psíquicas e físicas. Transpõe para a esfera econômica a idéia de capacidades individuais diferenciadas desde o nascimento, mas, ao mesmo tempo, apresenta essas características individuais em uma rede dinâmica de inter-relações que são capazes de conduzir a um resultado diferente do esperado, um resultado no qual o mais “fraco” pode “vencer” socialmente, tanto quanto o mais forte, e isso conduz ao desenvolvimento. Tal desenvolvimento ocorre quando existe a possibilidade de participação nas decisões. Esta é a passagem de um ambiente tipicamente microeconômico, baseado no comportamento individual, para o macroeconômico, no qual a análise do resultado dessas relações individuais (desenvolvimento ou não) não pode ser

baseada tão somente na contraposição do somatório das características individuais: “fortes” contra as “fracas”. A construção de uma rede de relações sociais transfere para o nível agregado a possibilidade de cooperação, a partir do desenvolvimento potencial agregado que pode ser alcançado e não somente do potencial individual.

A visão de Sen (2000) sobre *povo* tem uma forte concepção holista, dado que ele considera plausível a possibilidade de alcançar maior desenvolvimento econômico e social quando o objetivo do ser humano passa a ser influenciado pelo desejo de realização do bem do povo e da sociedade como um todo. Assim sendo, as necessidades econômicas de um povo só podem ser expressas em um contexto social. Associada a essa visão holista de povo, que imprime um caráter Rosseaouniano de que não existe melhor escolha do que aquela feita pelo próprio povo, há uma complementaridade com a idéia de democracia deliberativa, na qual destina-se grande importância ao debate público para a conformação do que deve ser a vontade do povo.

Ao contrário da visão de Kelsen, que é a de que o voto da maioria vence, Sen(2000) não acredita na regra da maioria como a ideal para resolver as disputas econômicas. Ele ilustra seu ponto de vista a partir da seguinte situação: um bolo pode ser dividido em três partes iguais para três pessoas. Porém, extraindo-se uma das partes de uma pessoa e dividindo-a entre as outras duas tem-se uma situação que agrada a maioria, mas que desconsidera a possibilidade da necessidade da primeira pessoa ser maior do que as outras duas. Isso significa que é impossível formar juízos sociais a partir de tão poucas informações, como aquelas fornecidas pela regra da maioria. Na citação abaixo vemos que Sen (2000 p. 284) compartilha da visão de Aristóteles de que a o debate é a peça chave do desenvolvimento:

“ ... Aristóteles concordou com Ágaton em que nem mesmo Deus podia mudar o passado. Mas também concluiu que o futuro pode ser moldado por nós. Isso poderia ser feito baseando nossas escolhas na razão. Precisamos, então, de uma estrutura avaliatória apropriada; precisamos também de instituições que atuem para promover nossos objetivos e comprometimentos valorativos, e , ademais, de normas de comportamento e de um raciocínio sobre o comportamento que nos permita realizar o que tentamos realizar... a política do consenso social requer não apenas a ação com base em preferências individuais *dadas*, mas também a sensibilidade das decisões sociais para o *desenvolvimento* de preferências e normas individuais. Nesse contexto, é preciso atribuir particular importância ao papel da discussão e das interações públicas na emergência de valores e comprometimentos comuns. Nossas idéias sobre o que é justo e não é podem ser influenciadas pelos argumentos apresentados para discussão pública, e tendemos à reagir às opiniões uns dos outros às vezes com um comprometimento ou até mesmo um trato, e outras vezes com inflexibilidade e obstinação implacáveis” (Sen, 2000 p. 289)

1.4 RESULTADOS EMPÍRICOS SOBRE A RELAÇÃO ENTRE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E DESENVOLVIMENTO

Segundo Amartya Sen (1999), não existe um suporte real que confirme a existência de um conflito entre direitos políticos e performance econômica. Inclusive torna-se plausível afirmar que juntos tais estudos não esclarecem a que direção conduz a relação entre democracia e desenvolvimento econômico. Além disso, essa questão envolve um aspecto metodológico de suma importância, pois não podemos olhar somente os resultados estatísticos, mas necessitamos examinar também a relação *causal* entre desenvolvimento e democracia. Se por um lado os dados estatísticos não revelam definitivamente a existência de uma relação negativa entre democracia e desenvolvimento, por outro, é inegável que os maiores problemas de carestias e fome da humanidade não ocorreram nos países democraticamente mais avançados.

Sen (1999) afirma que um povo pode ter melhorias na qualidade de vida se o seu governo for democrático, com partidos de oposição exercendo críticas permanentes, e dispondo de uma imprensa independente. A esse respeito Dreze e Sen (2002) citam a experiência participativa na Índia, onde se verifica uma relação entre práticas democráticas e igualdade social desencadeada pelas iniciativas de democracia local. Os primeiros passos dados pelas experiências de democracia local são componentes cruciais no processo de transição para sociedades amplamente democráticas. A esse respeito ver a citação de Dreze e Sen (2002, p.359):

“... local democracy represents one means of participation in the larger democratic system, which is relatively accessible to the disadvantaged, and can be potentially a stepping stone towards other forms of democratic participation. Local democracy can also directly be an important force towards social change. In particular, it has much to contribute to social equity, and can help to transform the relation, at the local level, between employers and employees, between man and women, between high-caste and low-caste people, and so on.”¹⁰

¹⁰ “... democracia local representa apenas um dos sentidos da participação em um grande sistema democrático, o qual é relativamente acessível aos desafortunados, e potencialmente pode ser a pedra de apoio para outras formas de participação. Democracia local pode ser também uma força diretamente importante no fortalecimento da mudança social. Em particular, ela tem muito à contribuir com a igualdade social, e pode ajudar a transformar a relação, no nível local, entre empregados e empregadores, entre homens e mulheres, entre pessoas da classe alta e classe baixa, e assim por diante.”

Além de engendrar um grau de democracia mais amplo a democracia local teria um papel fundamental para influenciar no orçamento público e na administração dos serviços públicos. Vale lembrar que o termo democracia local, por vezes, tem sido usado incorretamente como “descentralização”. A descentralização apenas transfere maior parcela de responsabilidade administrativa para as pequenas regiões, sem que ocorra, necessariamente, a maior participação do povo nas decisões. Já a prática de democracia local é também uma forma de ampliar a educação política, que transcende a participação da esfera local para a global.

Os resultados das experiências de participação local podem variar muito entre diferentes regiões, pois as condições sociais afetam a prática política. Na Índia, as reformas promovidas pelo “*panchayati raj amendments*”¹¹ seguiram diferentes cursos em estados distintos, influenciados fortemente pelos diferentes estágios de educação, mobilização política e equidade social.

A esse respeito cabe citar o estudo de Feld e Savioz (1997), que afirmam que a comparação entre diferentes países é muito difícil de ser feita, mas entre os estados membros de um mesmo país torna-se mais fácil verificar a relação entre democracia direta e renda per capita, pela compatibilidade dos dados para períodos longos. Este estudo apresenta uma cross-section de diferentes cidades suecas no ano de 1989. Usando uma função similar a função Cobb-Douglas apresentava-se o crescimento da renda *per capita* como função do trabalho, capital humano, plantas e equipamentos, e uma variável *dummy*, que indica para quatro graus diferentes se a cidade apresenta democracia direta. A hipótese de Feld e Savioz é de que a participação influi positivamente sobre a constituição das leis (conforme o desejo do povo) além de inibir a prática de comercialização dos votos de políticos. Tal participação tornaria mais eficientes as atividades públicas. O estudo apresentou, como resultado, que as cidades com maior grau de democracia direta apresentaram maior crescimento do produto per capita do que as outras. Porém os próprios autores afirmam que o modelo não capta os efeitos das mudanças nas instituições políticas, isto é, o real poder de influência da participação na transformação das instituições compostas por representantes indiretos.

Chong (2004) procurou evidências empíricas que apontassem a existência de uma relação entre democracia e desigualdade de renda utilizando uma regressão do tipo *cross-contry* no

¹¹ *Panchayati raj* foram as emendas constitucionais introduzidas na Índia que visavam requerer de todos os estados indianos a revitalização das instituições de representação local. Drèze e Sen (2002, p.358).

período entre 1960 e 1997 (tal regressão será examinada mais detalhadamente no capítulo 3). Neste estudo foi usado o método dos mínimos quadrados ordinários, variáveis instrumentais e aplicado o teste Goldfeld-Quandt. O resultado encontrado foi a existência de uma relação não-monotônica entre democracia e desigualdade e a não comprovação absoluta, mas indícios de existência de uma curva política de Kuznets (isto é, indicando que a desigualdade se reduz à medida que os países tornam-se mais democráticos) Dados esses resultados Chong recomendou a construção de um modelo com o uso de dados de painel, associado a um teste que avalie quebras estruturais, tais como as que ocorrem na curva de Kuznets. Além disso, Chong reforça a idéia de que a desigualdade corrente é influenciada pela desigualdade passada.

Na mesma linha de pensamento, porém estudando o impacto do aumento da produtividade agrícola para o desenvolvimento industrial, Self e Grabowski (2005) encontraram a variável produtividade agrícola como um pré-requisito necessário para o desenvolvimento industrial. Tal como Chong, para testar a hipótese de convergência¹², usam uma *cross-section* entre países. Os resultados encontrados indicaram que uma modernização prévia da agricultura era pré-condição para o posterior crescimento econômico e para o desenvolvimento humano¹³, o que reforça a idéia de que o uso de variáveis defasadas no tempo é necessário.

Goodin e Headey (apud Gunn 2002) realizaram estudos empíricos, utilizando dados de painel, buscando identificar a evolução de aspectos econômicos e regimes de bem-estar. Os aspectos econômicos considerados relevantes para a análise foram: eficiência, condições de pobreza, promoção da igualdade, integração social, estabilidade e autonomia. Já os regimes de bem-estar considerados foram: liberal (representado pelos EUA), social democracia (países baixos) e regimes corporativos (Alemanha). O estudo abrangeu a avaliação das instituições de cada região, levando em conta um julgamento moral e juízos de valor concomitante ao empirismo sócio-econômico. Das conclusões extraídas a partir dos testes com dados de painel, foi possível construir um *ranking* para os três regimes, conforme a maior capacidade de promover o bem-estar: em primeiro lugar ficou o regime de social-democracia encontrado nos países baixos, em segundo lugar os regimes corporativos da Alemanha e em último lugar na promoção do bem-estar ficou o

¹² De acordo com a hipótese de convergência, durante algum tempo os países agrícolas apresentariam taxas de crescimento superiores as dos países desenvolvidos, até convergir para estágios de desenvolvimento similares aos dos países desenvolvidos .

¹³ O crescimento neste caso é medido pela variável produto *per capita*, o desenvolvimento humano pelo índice de desenvolvimento humano, enquanto a variável independente produtividade agrícola é dada pelo total de investimento sobre a terra, ao contrario da tradicional medição dada pela tradicional fórmula: produto por unidade de trabalhador.

regime liberal norte-americano.

A literatura que relaciona democracia e seus efeitos sobre o crescimento econômico apresenta dois grandes aspectos: o primeiro refere-se à análise histórico-comparativa entre nações e o segundo que questiona os resultados das pesquisas empíricas por serem muito variados e inconclusivos.

Kavanaugh e Mattson (2005), usando modelos econométricos, determinaram que existe relação positiva entre democracia e crescimento econômico. A regressão constitui-se de uma análise para uma série de países do GDP *per capita* versus evolução da taxa de risco e crédito calculadas pelos bancos internacionais.

Estudos empíricos realizados por Helliwell (1992) mostraram que países que se encontram em estágios de renda mais elevada parecem ser mais afeitos ao desenvolvimento de regimes democráticos de governo. Já o contrário não se evidenciou como verdadeiro, isto é, países de renda menos elevada demonstrarem tendência a desenvolverem regimes políticos mais rígidos. Para Helliwell (1992), este efeito positivo não implica necessariamente em uma relação de causalidade inversa, qual seja, os efeitos da democracia sobre o crescimento subsequente podem ser mais negativos do que positivos. A partir daí identificou-se a necessidade de trabalhar com modelos de determinação simultânea entre democracia e crescimento.

Os estudos apontaram, além do mencionado acima, que países com baixos níveis de renda *per capita* e produtividade apresentam taxas de crescimento elevadas, que tendem a cair à medida que a renda converge para estágios similares aos dos países desenvolvidos. Isso ocorreria porque em algum instante do estágio de convergência os países teriam adotado formas de democracia similares as dos países ricos, fazendo cair as taxas de crescimento. O aumento de renda e educação estimula a demanda por parte dos cidadãos, não só de bens e serviços, mas também da ampliação dos direitos civis.

Conforme Helliwell (1992), alguns aspectos da democracia são mais favoráveis ao crescimento do que outros. É crescente o número de estudos que tem focado a relação existente entre democracia e distribuição de renda. Esses seriam os dois ramos da pesquisa sobre democracia – distribuição e crescimento – que, sendo justapostos, poderiam ajudar a mostrar os possíveis efeitos (negativos ou positivos) da democracia sobre o desenvolvimento.

Alesina e Rodrik (1991) argumentam que democracias com distribuição de renda

inicialmente desigual tendem a ter redução do crescimento se comparadas às sociedades democráticas com melhor distribuição. Isso ocorre porque quando o número de pobres é muito elevado existe uma tendência de grande parcela de votos a favor da taxaço sobre o capital, o que conduz a baixas taxas de investimento e, conseqüentemente, de reduzido crescimento do produto.

Persson e Tabellini (1991) testaram um modelo, no qual a distribuição de renda mais igualitária favorece o crescimento do produto em uma democracia. Para eles, o crescimento decorre de uma votação majoritária a favor de leis e proteçoes contratuais que encorajam a formaço de capital e poupança. Eles observaram esse efeito para países democráticos, mas não para os não-democráticos.

De modo geral, os estudos têm apontado para resultados ambíguos sobre o crescimento, mas têm indicado que à medida que surgem melhores resultados sobre a distribuição de renda, verifica-se melhores resultados em termos de crescimento econômico. Além disso, um ponto em comum dentre vários estudos são as recomendaçoes a favor de modelos que contemplem os estágios prévios das condições de desigualdade.

2 A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL: O OP COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO

Este capítulo foi introduzido com o objetivo de apresentar um instrumento de participação política que permita ser objeto de verificação empírica acerca dos benefícios da participação política sobre o índice de desenvolvimento humano municipal no Brasil. O OP (Orçamento Participativo) foi o instrumento escolhido por ser um espaço para o debate, por ser aberto a todos os cidadãos, e por possibilitar não só a demanda de obras de infra-estrutura, mas também por fazer da participação sobre a programação econômica um exercício cotidiano de cidadania. São apresentadas neste capítulo características gerais dos municípios que implementaram o OP no Brasil, assim como, características específicas do OP de Porto Alegre, cuja estrutura serviu de parâmetro à implantação do OP em diversos municípios brasileiros.

2.1 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO

A Constituição brasileira de 1988 é conhecida como a “constituição cidadã”. Após vinte e quatro (24) anos sem a realização de eleições presidenciais, foi promulgada a constituição que é considerada a mais participativa da história brasileira. Nesta constituição foram criados mecanismos de democracia direta, como por exemplo, os conselhos gestores de políticas públicas, destinados a criar políticas nas temáticas de saúde, infância e adolescência, assistência social, proteção às mulheres etc. Em âmbito municipal originaram-se as experiências de orçamento participativo (OP), não por constarem como obrigação constitucional, mas como uma iniciativa original do executivo e oriunda das associações de bairro. Cabe ressaltar que as experiências de orçamento participativo não podem ser meramente classificadas como instrumentos institucionalizados, devido ao forte caráter de descentralização de poder que caracteriza sua origem, o que pode significar um paradoxo à medida que o OP passa a fazer parte da estrutura de governo.

O OP, enquanto um instrumento da democracia participativa, apresenta os seguintes aspectos abrangentes, que podem influenciar o desenvolvimento humano: os temas de votação, ainda que apresentados por bairros e regiões, dizem respeito à comunidade como um todo; a sistemática das reuniões, por serem abertas a todos os cidadãos; e por fim, cada vez mais

mecanismos de participação inspirados no OP vêm sendo implementados no Brasil, pelas mais diversas siglas partidárias.

Conforme as três concepções de povo apresentadas no capítulo 1, a primeira etapa de participação que se verifica no OP é o que se poderia denominar de fase aristotélica, na qual ocorrem os debates e exposições das necessidades de cada região. A segunda etapa é o momento em que se conforma a opinião do povo, e é nesta segunda etapa que a vontade do povo ganha forma. A idéia de sobrepor o interesse social (vontade do povo) ao interesse individual é a última etapa do que pode ser observado no processo de participação. Assim, pode-se afirmar que no processo de participação direta do OP¹⁴ observam-se as características do que seria considerado um real processo democrático tanto para Aristóteles quanto para Rousseau, viabilizando um misto entre democracia plebiscitária e deliberativa. O OP aproximando da idéia de um modelo misto e transitório de democracia de Mcpherson (1978)¹⁵, precedendo o estágio de amadurecimento de um processo totalmente participativo. Além disso, vigora parcialmente a visão de Kelsen (citado por Barzotto, 2003) no que diz respeito à votação majoritária, dado que ao final dos debates as decisões são acatadas pelo voto da maioria.

¹⁴ Neste momento torna-se necessário diferenciar os conceitos aqui utilizados de Democracia Direta e Democracia Participativa. A democracia direta diz respeito apenas à forma como ocorre o processo de votação, isto é, as decisões sobre determinadas questões são tomadas diretamente em uma votação geral, dispensando os parlamentares enquanto representantes do povo. Já o conceito de Democracia Participativa além de reportar ao povo o poder de decidir e votar diretamente, sem representantes ou intermediários, contempla um processo de aprendizado que só pode ocorrer coletivamente. Assim, democracia participativa é um conceito mais amplo, que busca verificar não só o desenvolvimento do método que estabelece o regramento sobre como se dará a participação, mas também se preocupa com a qualificação da participação em prol do desenvolvimento social.

¹⁵ Macpherson (1978) propõe dois modelos de democracia participativa. O primeiro é o modelo 4A. Este é um modelo com aspecto piramidal, no qual a democracia direta se dá na base da pirâmide e por delegação nos níveis superiores subsequentes. Inicialmente a participação ocorre em esfera de vizinhança ou bairro, por meio de discussões que resultam em decisões majoritárias. Uma das decisões é justamente a escolha dos seus representantes para o próximo estágio decisório. Assim prossegue-se até o vértice da pirâmide, onde são alocados um conselho nacional e conselhos regionais e locais. Para esse modelo funcionar é preciso criar um forte sistema de responsabilização e punição, com impossibilidade de reeleição de conselheiros e representantes. Além disso, esse sistema é incompatível com a idéia de competição partidária. Tal sistema, segundo Macpherson (1978), deveria ser desencadeado por uma frente popular ou coalizão de partidos políticos socialistas ou social-democratas. Estes partidos tenderiam a desaparecer à medida que a estrutura da pirâmide se consolidasse. Este seria o modelo mais recomendável de democracia participativa. O segundo modelo é o 4B. Este combina democracia representativa com democracia direta. Ou seja, permite-se a concorrência partidária, que pode desencadear debates importantes (ainda que a estrutura partidária desta forma não promova uma conciliação entre as classes, mas apenas disfarce o seu antagonismo). Para Macpherson (1978), esse modelo é viável porque as demandas oriundas da discussão popular podem influenciar no tipo de conciliação estabelecida entre os partidos, que são pressionados por toda base da pirâmide e não apenas pelas classes que estes representam. De fato, Macpherson (1978) acredita que exista uma tendência de transição do modelo 4B para o 4A ao longo do processo histórico.

As seguintes características definem o OP como um misto de concepção holista, individualista e comunitarista, tornando-o uma experiência política muito próxima daquela sugerida dentro do conceito de desenvolvimento como liberdade, no qual o progresso econômico individual não sobrepuja o bem-estar social de um povo:

1) Uma vez que aos cidadãos é dado o direito de escolha, eles podem votar de acordo com suas preferências e interesses pessoais nas diferentes possibilidades de investimentos e políticas públicas, visando algum ganho que melhore sua qualidade de vida, respeitando assim a liberdade individual e garantindo o exercício da concepção individualista de povo.

2) A votação é antecedida por uma discussão entre os cidadãos sobre qual a melhor escolha a ser feita, ampliando a visão holista dos problemas, isto é, evidenciando aos cidadãos que muitos problemas, antes considerados apenas do ponto de vista individual, somente são solucionáveis com o apoio de toda sociedade.

3) O OP coloca em dúvida a premência do auto-interesse, pois é possível observar que alguns cidadãos optam por abrir mão das suas escolhas prioritárias quando acreditam que a necessidade de seus vizinhos é mais urgente do que a sua, conferindo um caráter comunitarista ao processo.

Conforme Avritzer (2003), a origem do OP vem tanto da influência dos movimentos sociais comunitários, quanto das práticas democráticas pré-existentes. As assembleias regionais tiveram origem nas práticas anteriores de movimentos comunitários, enquanto a forma de conselho foi proposta pela administração municipal de Porto Alegre (representada pelo Partido dos Trabalhadores, Coordenadoria de Relações com a Comunidade e Gabinete de Planejamento).

A primeira experiência de OP foi introduzida na prática em Porto Alegre no ano de 1990. O principal objetivo era estimular a participação dos cidadãos acerca das políticas públicas e ações governamentais e em particular, ampliar a participação dos trabalhadores sobre o poder político. A proposta originalmente era moldada mais em princípios gerais da comuna de Paris e dos soviets do que em experiências locais. Na prática, não havia uma definição clara de como esse processo de transferência de poder deveria operar. Durante o período de ajustamento das finanças, observou-se um enfraquecimento na participação, que voltou a se intensificar a partir da maior disponibilidade de recursos oriundos do processo de saneamento financeiro.

Desde 1989, novos municípios foram adotando processos de democracia direta denominados de OP, que se caracterizaram por diversas mudanças ou aperfeiçoamentos em

relação ao projeto original. Resta investigar até que ponto o OP consegue manter sua proposta original de instrumento de democratização e até que ponto coloca em risco a própria sobrevivência da estrutura de poder que lhe concebeu.

Conforme Marquetti (2006) há pelo menos cinco classificações possíveis de experiências de orçamentos participativos:

O primeiro tipo pode ser definido como uma espécie de “consulta pública”, (*Public Hearings*). Neste caso, o OP consiste basicamente num instrumento de descrição das preferências de um ambiente ou localidade. Essas características são expostas em encontros ou reuniões abertas a todos os cidadãos e dizem respeito às necessidades e sugestões dos cidadãos acerca de serviços públicos, em setores específicos ou melhorias para a cidade. Neste tipo de reuniões os cidadãos são ouvidos, mas não há garantias de que suas preferências serão incluídas no orçamento.

No segundo tipo, denominado de “OP Comunitário” (*Comunitarian PB*), as reuniões não são abertas a todos os cidadãos. A participação ocorre por meio de grupos específicos tais como ONG’s e associações, que apresentam suas demandas. Tais experiências são mais limitadas quanto ao grau de representatividade das preferências de uma localidade, e, em geral, as decisões são sobre um percentual reduzido do orçamento.

O terceiro tipo é o “OP de baixa Intensidade” (*Low Intensity PB*), no qual as decisões são tomadas em encontros organizados por regiões e com base em menos de 20% do total de investimentos definidos no orçamento.

O OP de Intensidade Moderada é o quarto tipo. As decisões se dão sobre uma faixa de 20% a 80% do total dos investimentos destinados no orçamento. Há formação de conselhos e eleições de delegados, e o monitoramento dos serviços escolhidos é mais eficaz que o do terceiro tipo.

O quinto tipo é o “OP de Alta Intensidade” (*High Intensity PB*), no qual os cidadãos debatem mais de 80% do total de investimentos dotados no orçamento. Neste caso ocorre uma abrangência ampla dos recursos sobre a totalidade do município, tornando-se imprescindível a realização de assembleias regionais e temáticas. As eleições de delegados e conselheiros são mais organizadas e pode-se dizer que há representação popular desde a elaboração do orçamento, permitindo maior controle sobre a realização dos investimentos.

Os cinco tipos não representam necessariamente um processo evolutivo, mas servem para tentar classificar os diferentes tipos de OP sob três aspectos: as preferências dos cidadãos de uma localidade, o processo de tomadas de decisões e o controle dos investimentos realizados. À medida que a participação passa a interferir no planejamento e nas diretrizes orçamentárias abre-se espaço para a institucionalização do OP e sua continuidade.

A experiência do OP em Porto Alegre pode ser classificada entre moderada e alta. No próximo item descreve-se esta experiência, pois foi a partir dela que se seguiram as demais.

2.2 A ESTRUTURA ORIGINAL DO OP: O CASO DE PORTO ALEGRE E SUA INFLUÊNCIA NO BRASIL

Segue, neste tópico, uma descrição da estrutura de funcionamento do OP, implementada pela primeira vez em Porto Alegre em 1989, que serviu de referência para as diversas experiências no país. Conforme Teixeira(2002), o número de municípios que implementaram o OP cresceu continuamente nos últimos anos: 12 municípios em 1992, 36 municípios em 1996, e 103 em 2000.

No Brasil, o processo orçamentário compreende quatro fases: elaboração da proposta orçamentária; discussão, votação e aprovação da lei orçamentária; execução do orçamento e controle da execução do orçamento. A fase de execução orçamentária coincide com o período de exercício financeiro: de 1º de janeiro a 31 de dezembro (Fedozzi, 2001). Assim, o OP está pautado por um método objetivo de definição de recursos para investimentos, que acompanha o calendário público de organização orçamentária municipal.

Conforme Fedozzi(2001), existe um profundo desconhecimento acerca do funcionamento do processo orçamentário, inclusive dentro das esferas política e administrativa que compõem os poderes legislativo e executivo. O OP pode significar um importante instrumento de inovação na gestão pública ao possibilitar maior transparência na condução do processo orçamentário, resultando na efetivação de uma importante categoria de liberdade instrumental, tal como definida por Sen(2000). Fedozzi(2001) apresenta três instâncias do processo de mediação entre o poder executivo municipal e os cidadãos cujas atividades se intensificaram a partir do orçamento participativo:

- Órgãos internos do executivo municipal, voltados para o gerenciamento técnico-político da discussão orçamentária com os moradores. Em Porto Alegre estes órgãos são: GAPLAN (Gabinete de Planejamento), CRC (Coordenação de Relações com as Comunidades), FASCON (Fórum das Assessorias Comunitárias), CROP's (Coordenadores do Orçamento Participativo), CT's (Coordenadores Temáticos).

- Instâncias comunitárias autônomas da administração municipal, formadas por organizações de base regional na cidade, que articulam a participação e as escolhas de prioridades. A existência dessas instâncias depende da capacidade de organização dos moradores de cada região. Em Porto Alegre, são exemplos os Conselhos Populares, União de Vilas ou Articulações Regionais.

- Instâncias institucionais permanentes de participação comunitária, encarregadas de viabilizar a co-gestão dos recursos públicos e a prestação de contas do executivo às comunidades acerca da alocação das verbas orçamentárias. Em Porto Alegre, essas instâncias são o COP (Conselho do Orçamento Participativo), Assembléias Regionais, Fórum Regional do Orçamento, Plenárias Temáticas e Fórum Temático do Orçamento.

Marquetti(2003) salienta que o OP implementado em Porto Alegre serviu de modelo para experiências realizadas posteriormente em diversos municípios. Em Porto Alegre, a cidade foi dividida em 16 regiões nas quais se realizam as assembléias para discussão de temas relevantes e eleições de delegados. Os primeiros encontros do ano ocorrem entre março e junho e são denominados de primeira e segunda rodadas. A partir de 1994, começaram a ocorrer também as assembléias temáticas.

No quadro 1 temos uma descrição objetiva dos agentes que participam do OP em Porto Alegre, assim como das atividades principais das quais participam os cidadãos.

Quadro 1 – Descrição dos Agentes e Principais Atividades do OP em Porto Alegre.

Agentes da Participação	Descrição da Atividade
Conselheiros	São os representantes das Regiões ou das Temáticas, que compõem o Conselho do Orçamento Participativo (COP). São eleitos em número de dois titulares e dois suplentes para cada uma das 16 Regiões e 5 Temáticas. A eleição realiza-se durante as Assembléias Regionais e Temáticas.
Conselho do Orçamento Participativo (COP)	Órgão máximo de deliberação do OP, é composto pelos conselheiros eleitos nas Assembléias Regionais e Temáticas. Quatro – dois titulares e dois suplentes – em cada Região e Temática; dois (um titular e um suplente) são indicados pela União das Associações de Moradores de Porto Alegre (Uampa); dois (um titular e um suplente) são indicados pelo Sindicato dos Municipários (Simpa) e quatro (dois titulares e dois suplentes) representam a Prefeitura no Conselho, embora estes últimos não tenham direito a voto. O COP planeja, propõe, fiscaliza e delibera sobre o conjunto de receitas e despesas do orçamento municipal. Também revisa, anualmente, o Regimento Interno do OP, seus critérios gerais e técnicos.
Delegados	São definidos pela população em reuniões que se realizam no período de maio a julho nas dezesseis regiões e seis temáticas, na proporção de um para cada dez participantes das assembléias regionais e temáticas. Os delegados são os representantes diretos da população no processo de participação popular.
Atividade do OP	Descrição de Pauta
Assembléia Municipal	Grande encontro da população para empossar os novos conselheiros do OP e entregar ao Governo a hierarquização das obras e serviços demandados para toda a cidade. Na assembléia municipal é reservado espaço à discussão de temas de caráter geral.
Critérios	São as regras aprovadas pelo COP, que subdividem-se em critérios gerais (que determinam o procedimento da distribuição de recursos para o conjunto da cidade) e técnicos (utilizados pelos órgãos da Prefeitura para analisar demandas e verificar a viabilidade das mesmas).
Demanda	É a obra e/ou serviço definidos pela população, que será analisada conforme os critérios técnicos pela Prefeitura.

Fórum de Delegados	É a instância do conjunto de delegados escolhidos pela população. Suas reuniões são regionais ou temáticas. Eventualmente, pode ser convocada uma plenária geral com todos os delegados para debater um assunto de interesse geral.
Plano de Investimentos e Serviços	É a publicação anual que contém todas as demandas de obras e serviços definidos pela população no OP, e que é aprovado nos Fóruns Regionais e Temáticos.
Plano Plurianual	Estabelece metas e diretrizes gerais, que orientam as ações do governo para cada quatro anos.
Reunião Regional	Encontro de moradores interessados na discussão e definição de obras e serviços de uma determinada região.
Proposta Orçamentária	Previsão de receitas e despesas, visando à execução das obras e serviços de responsabilidade do Município.
Regimento Interno	Conjunto de regras que determina o funcionamento do OP.
Assembléias Regionais e Temáticas	São nestes encontros periódicos que o Governo presta contas dos investimentos do ano anterior. Nas Assembléias a população elege as prioridades para o ano seguinte. Também elege seus conselheiros e conselheiras e define o número de delegados(as), na proporção de um para cada dez participantes, para cada uma das 16 Regiões e 06 temáticas do OP.
Reunião Temática	Reunião dos interessados(as) na discussão e definição de ações, políticas e obras de um determinado tema e de diretrizes globais para a cidade
Reuniões Preparatórias	Prestação de contas, apresentação do Plano de Investimentos, apresentação do Regimento Interno, critérios gerais e técnicos, discussão de Prioridades Temáticas, critérios para chapa de conselheiros, sugestão de prioridades e demandas pela Internet.

Fonte: quadro elaborado pelo autor com base nos dados da PMPA (2006).

No quadro 2 verifica-se um total de 10 etapas pelas quais passa o processo decisório de carácter consultivo à população, antes do encaminhamento da proposta de matriz orçamentária ao legislativo.

Quadro 2– Ciclo de Etapas do OP no município de Porto Alegre.

	Etapas	Meses	Tipo de Atividade	Descrição da Pauta de Atividades
1ª Rodada de Assembléias	1ª	Março e Abril	Reuniões Preparatórias	Prestação de contas, apresentação do Plano de Investimentos, apresentação do regimento interno, critérios gerais e técnicos, discussão de prioridades temáticas, critérios para formação da chapa de conselheiros, sugestão de prioridades e demandas pela internet.
	2ª	Abril e Maio	Grandes plenárias regionais e temáticas	Eleição das prioridades temáticas, eleição dos conselheiros, definição do número de delegados, prestação de contas.
2ª Rodada de Assembléias	3ª	Maio a Julho	Regiões e temáticas	Eleição dos delegados, hierarquização das obras e serviços seguida da visita dos delegados às demandas solicitadas para conhecimento, deliberação sobre as demandas da Internet.
	4ª	Julho	Assembléia Municipal	Posse dos novos conselheiros, entrega da hierarquização das obras e serviços, discussão de temas de carácter geral.
Processo Orçamentário	5ª	Julho a Setembro	Análise das demandas e montagem da matriz orçamentária	Agente: governo Análise técnico-financeira das demandas e montagem da matriz orçamentária.
	6ª	Agosto a Setembro	Votação da matriz orçamentária	Discussão e votação da matriz orçamentária e início da distribuição de recursos para as regiões e temáticas no COP
Elaboração do PIS	7ª	Outubro a Dezembro	Detalhamento do Plano de Investimentos e Serviços.	Detalhamento do plano de investimentos e serviços, finalização da distribuição de recursos para as regiões e temáticas, apresentação e votação da proposta de PIS nos fóruns de delegados regionais e temáticos com a presença do GAPLAN, CRC e órgãos afins.

Questões de ordem interna	8 ^a	Novembro e Dezembro	Discussão nos fóruns regionais e temáticos	Discussão nos fóruns regionais e temáticos das alterações sobre o regimento interno, critérios gerais e técnicos do OP.
	9 ^a	Janeiro	Discussão e votação	Discussão e votação do regimento interno.
Recesso	10 ^a	Fevereiro	Recesso	Recesso do COP

Fonte: quadro elaborado pelo autor com base nos dados da ONG cidade (2006).

Na primeira rodada de assembléias (que ocorre entre março e abril), é apresentada a situação do andamento das obras definidas no OP e também uma estimativa do total de recursos que poderá ser disponibilizado no ano corrente. São realizadas, ainda, as primeiras eleições para compor o Fórum de Delegados, cuja missão é definir, por ordem de importância, as obras que devem ser discutidas. Antes da segunda rodada, ocorrem rodadas intermediárias para discussões de temas relevantes e eleições de delegados. Estas reuniões ocorrem nos meses de maio e junho e contam com a participação das instâncias comunitárias e representantes do executivo. Nestas reuniões ocorre um processo de discussão, negociação e votação que viabiliza a hierarquização (de acordo com a prioridade) das demandas pelos participantes.

Na Segunda rodada, durante as plenárias regionais, cada região seleciona dois delegados (e dois substitutos) para participarem do Conselho Municipal do Orçamento Participativo (COP). Ainda integram o COP, um representante do Sindicato dos Municipários de Porto Alegre (Simpa), um representante das Associações de Moradores de Porto Alegre (Uampa) e dois representantes do governo. Na esfera administrativa o COP conta com o suporte técnico do Gaplan (Gabinete de Planejamento), órgão diretamente ligado ao gabinete do prefeito. Em julho, a partir das prioridades definidas nas assembléias, o COP passa a elaborar em conjunto com os representantes do governo o orçamento para o ano seguinte. Cada região escolhe cinco prioridades de infra-estrutura básica, tais como, saneamento, pavimentação, saúde, etc. Posteriormente são definidos os tipos de obras que precisam ser realizadas, e hierarquizadas, assim como, os bairros e vilas que serão abrangidos prioritariamente. As prioridades regionais mais votadas servem de parâmetro para que sejam selecionadas três prioridades para a cidade

como um todo. Os recursos são distribuídos pelos critérios de carência de serviços e infraestrutura, total da população em áreas carentes e prioridade da região *versus* prioridade eleita para a cidade (Marquetti, 2003).

Durante a Segunda Rodada ocorrem ainda as assembléias temáticas, que se concentram em cinco pontos: Transporte e Circulação; Educação, Lazer e Cultura; Saúde e assistência social; Desenvolvimento Econômico e Tributação; Organização da Cidade e Desenvolvimento Urbano. Assim, em Porto Alegre ocorrem 21 assembléias no total, sendo 16 assembléias regionais e 5 assembléias temáticas.

Posteriormente, o orçamento é submetido à câmara de vereadores para avaliação e em dezembro é publicado o Plano de Investimentos e Serviços (PIS), que lista as demandas a serem executadas.

Além disso, desde 2005 são oferecidas 16 prioridades temáticas, dentre as quais são eleitas as quatro mais votadas, por ordem de prioridades. Atualmente são as seguintes opções de prioridades temáticas das regiões (PMPA, 2006): saneamento básico (drenagem e dragagem), saneamento básico (água e esgoto cloacal), habitação, pavimentação, educação, assistência social, saúde, circulação e transporte, áreas de esporte e lazer, iluminação pública, desenvolvimento econômico, tributação e turismo, cultura, saneamento ambiental, juventude, acessibilidade e mobilidade urbana.

Os critérios de distribuição dos recursos também permanecem inalterados, obedecendo, em primeiro lugar a carência de infra-estrutura, em segundo o tamanho da população por região e por último a prioridade temática da região¹⁶.

São atribuídas notas de 1,0 a 4,0 às prioridades de cada região em ordem decrescente de pontos. A primeira prioridade recebe nota 4,0, a segunda nota 3,0, a terceira nota 2,0 e a quarta nota 1,0. Quanto maior a nota, maior a pontuação.

Após a atribuição das notas, somando-se as notas de todas as prioridades escolhidas pelas 16 regiões, chega-se às três prioridades, que serão aquelas que somarem maior pontuação (PMPA, 2006).

¹⁶ O Departamento Municipal de Água e Esgoto (DMAE) é o único órgão da administração municipal que obedece a critérios próprios para alocação dos recursos.

Conforme Fedozzi (2001), no primeiro ano de governo do PT em Porto Alegre(1989), a participação não foi muito expressiva, ganhando maior intensidade nos anos seguintes, quando da melhora das finanças municipais.

Após 16 anos de governo do PT na prefeitura de Porto Alegre e a mudança de partido no poder executivo municipal, o orçamento participativo continua mantendo sua estrutura inicial, o que pode revelar futuramente ter logrado o alcance de um espaço institucionalizado. Atualmente as rodadas não são mais definidas em 1ª e 2ª rodadas, mas denominadas de *rodadas únicas*.

Conforme o Regimento Interno do OP de Porto Alegre, o Conselho do Orçamento Participativo é um órgão de participação direta da comunidade, que teria por finalidade planejar, propor, fiscalizar e deliberar sobre a receita e a despesa do Orçamento do Município de Porto Alegre, de acordo com o que preconiza o Artigo 116 da Lei orgânica do Município.

Um novo item a ser cumprido, definido no regimento interno, é que todos os candidatos titulares e suplentes a serem eleitos a partir de 2006, terão que ter participação como Delegados(as), nos fóruns de sua região ou temática, nos dois anos anteriores à sua eleição e com no mínimo 60% de presença comprovada em lista de presença dos fóruns de sua região ou temática.

Conforme o regimento interno, é dever do município providenciar a infra-estrutura e condições ao bom funcionamento do Conselho, tais como: local adequado com condições de ventilação, temperatura, taquígrafia, água e sanitários compatíveis para no mínimo 100 pessoas, sonorização que permita a comunicação dos Conselheiros(as) com a Plenária e com a mesa, e telefone. Além disso, disponibilizará aos Conselheiros(as) cursos de qualificação técnica em área Orçamentária, bem como todas as informações em resposta a consultas relativas ao Orçamento do Município de Porto Alegre e ao andamento das demandas e serviços previstos no Plano de Investimentos.

Após a instalação do COP, na sua primeira reunião, deve ser definida a dinâmica do seu funcionamento (dia, hora, local, tempo de intervenção, período de comunicação e um momento de discussão de análise da conjuntura) nas diferentes etapas do OP.

A seguinte metodologia para o processo de votação está estabelecida no regimento interno do OP de 2006: as votações serão por contraste com manifestação levantando a mão. Só será permitida a votação nominal mediante solicitação de um conselheiro do COP.

Em relação à pontuação para hierarquização de prioridades, em Assembléia Regional aplica-se o seguinte cálculo para verificar a hierarquização dos temas pela região: Como são dezesseis (16) temas, atribui-se notas de 16,0 a 1,0. Para hierarquizar as obras em cada tema considera-se primeiramente o critério prioridade e a pontuação é definida da seguinte forma: a obra demandada no Orçamento Participativo que não for contemplada segundo os critérios que vigoram atualmente, não contendo restrição técnica, será pontuada cumulativamente, ano a ano, da seguinte forma: a obra escolhida em primeiro lugar recebe cinco pontos, em segundo lugar recebe quatro pontos, em terceiro lugar recebe três pontos, em quarto lugar recebe dois pontos, e em posições inferiores recebe um ponto.

Quando a demanda encaminhada no processo de discussão do Orçamento Participativo abranger área geográfica da cidade que contiver equipamentos públicos será ela acrescida de mais um ponto, na correspondente posição em que se encontra. Quando a soma acumulada, resultante da adição ano a ano da pontuação, alcançar 15 pontos, a obra terá prioridade sobre as demais. No quadro a seguir, descreve-se a distribuição de notas segundo os critérios de prioridades de execução de obras e serviços.

Quadro 3 - Pontuação dos critérios de hierarquização de prioridades

Notas/Critérios de hierarquização de prioridades	População Total da Região – Peso 2	Carência do Serviço ou Infra-estrutura – Peso 4	Prioridade Temática da Região – Peso 5
Nota 1,0	Até 25.000 habitantes	De 0,01% a 14,99%	Quarta prioridade
Nota 2,0	De 25.001 à 45.000 habitantes	De 15% a 50,99%	Terceira prioridade
Nota 3,0	De 45.001 à 90.000 habitantes	De 51% a 75,99%	Segunda prioridade
Nota 4,0	Acima de 90.001 habitantes	De 76% em diante	Primeira prioridade

Fonte: elaborado pelo autor com base no regimento interno do orçamento participativo de Porto Alegre de 7 de fevereiro de 2006.

2.3 A IMPLEMENTAÇÃO DO OP NO BRASIL E O PERFIL DOS PARTICIPANTES EM PORTO ALEGRE

Conforme Ribeiro e Grazia (2003), entre 1997 e 2000 a implementação do OP segue a seguinte distribuição por regiões: 45,6% dos municípios que implementaram o OP são da região

sudeste, 37,8% são da região Sul, 13,6% do nordeste e 3,0% do norte. Quanto aos estados, lideram o *ranking* de estados que implementaram experiências participativas em ordem decrescente: São Paulo, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Paraná e Rio de Janeiro.

Um dado relevante é o alto índice de participantes das assembléias do OP que tem algum vínculo com outras formas de organização, principalmente organizações comunitárias e associações de moradores.

Além disso, conforme Pires (2005) e Grazia e Ribeiro (2003), a principal dificuldade apontada pelos participantes são os atrasos na conclusão de obras decididas no OP.

Conforme a pesquisa de Grazia e Ribeiro (2003), mais de 50% dos municípios que implementaram o OP entre 1997 e 2000 eram governados pelo PT, sendo o restante distribuído entre as demais siglas partidárias. Além disso, verificou-se para a totalidade dos municípios pesquisados, uma forte dependência da vontade política dos governantes. Em todos os municípios pesquisados o órgão responsável pela coordenação da participação encontra-se vinculado ao gabinete do prefeito.

Dados da ONG cidade(2006) buscaram traçar o perfil dos participantes das assembléias do OP em Porto Alegre, no ano de 2002. As tabelas a seguir apresentam o perfil dos participantes distribuídos por região e por temática. Os perfis são definidos pelas seguintes categorias: gênero, renda, escolaridade e idade.

De acordo com a tabela 1, a faixa de renda com maior concentração de observações é a que varia de zero a dois salários mínimos, ou seja a de renda mais baixa. O destaque para participação das pessoas nesta faixa de renda ocorre nas seguintes plenárias temáticas: desenvolvimento econômico e tributação, organização da cidade e desenvolvimento urbano, saúde e assistência, sendo grande a participação feminina neste último tema.

Tabela 1 – Distribuição de Frequência por Regiões e Temáticas, segundo Gênero e Renda.

Região ou temática	Sexo		Renda				
	Feminino	Masculino	0-2 SM	2-4 SM	4-8 SM	8-12 SM	mais de 12 SM
Edu/Esp/Lazer	62,7	37,3	16	34,7	24	9,3	16
Des. Eco./Trib.	57,1	42,9	41,4	24,3	21,4	4,3	8,6
Org. da Cid./Des. Urbano	54,1	45,9	44,6	25,7	14,9	10,8	4,1
Circ. Transporte	45,8	54,2	15,3	26,4	25	12,5	20,8
Saúde/Assistência	66,7	33,3	49,3	17,3	14,7	8	10
Cultura	54,3	45,7	11,4	21,4	31,4	11,4	24,3
Total Temáticas	56,9	43,1	29,8	25,0	21,8	9,4	14,0

Humaitá/Navegantes/Ilhas	59,5	40,5	55,4	36,5	8,1	-	-
Centro-Sul	46,5	53,5	31	38	23,9	2,8	4,2
Partenon	45,8	54,2	26,8	36,6	31	5,6	-
Leste	51,4	44,4	43,9	30,6	16,7	-	5,6
Nordeste	56,6	43,4	52,6	32,9	11,8	2,6	-
Lomba	55,3	44,7	35,5	36,8	17,1	7,9	2,6
Cristal	56,9	43,1	56,9	20	16,9	1,5	4,6
Cruzeiro	81,3	17,2	39	37,5	14,1	4,7	3,1
Noroeste	64,5	35,5	44,7	25	18,4	2,6	9,2
Extremo-Sul	51,4	48,6	50	24,3	21,6	2,7	1,4
Glória	55,4	44,6	39,7	34,2	16,4	2,7	6,8
Centro	55,7	44,3	44,3	28,6	11,4	11,4	4,3
Eixo Baltazar	54,1	43,2	41,9	43,2	10,8	-	4,1
Restinga	58,1	41,9	58,2	20,3	16,2	-	4,1
Norte	51,4	48,6	29,7	41,9	18,9	2,7	4,1
Sul	57,7	42,3	36,6	21,1	19,7	8,5	11,3
Total Regiões	56,2	43,3	43	31,8	17,1	3,5	4,1
Total Geral	56,4	43,3	39,5	29,9	18,4	5,1	6,8

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados da ONG Cidade(2006).

A participação por temáticas entre homens e mulheres não apresenta grandes diferenças percentuais, entretanto os homens são maioria apenas na temática referente a circulação e transportes. Curiosamente, nesta temática, a participação dos homens está proporcionalmente bem distribuída entre duas faixas de renda diametralmente opostas: de 2 a 8 salários mínimos e mais de 12 salários mínimos. As diferenças entre homens e mulheres se verificam mais nitidamente por regiões. Os homens apresentam maior participação na região sul e no Partenon, enquanto é altíssimo o percentual de participação feminino na vila Cruzeiro, região de lutas históricas em favor das demandas por creches comunitárias.

Observa-se na tabela 1, quando a análise é feita por regiões, que predomina o público com renda entre dois e quatro salários mínimos em todas as regiões, isto é, o público predominante do OP é de renda média baixa e baixa. Quando a análise é feita por participação nas reuniões temáticas, observa-se que níveis de renda mais elevados predominam justamente nas temáticas que abordam temas de menor importância do ponto de vista de sobrevivência básica, isto é, os temas preferidos são aqueles relacionados à cultura e lazer. Tal fato pode indicar um profundo interesse das categorias de baixa renda de interferir mais amplamente nas questões políticas e econômicas, consideradas prioritárias para redução de mudanças entre as diferentes faixas de renda.

Conforme pesquisa da ONG cidade(2006) para o ano de 2002, a participação feminina no OP manteve-se predominante, indicando certa estabilidade. As mulheres predominam não só como participantes das plenárias, mas também como dirigentes de associações de moradores, e em eleições de delegados e conselheiros. No entanto a participação feminina nunca constituiu maioria no Conselho do Orçamento Participativo, representando apenas 40% do conselho em 2002. Quanto à escolaridade, predomina na pesquisa da ONG cidade(2006) entre 1995 e 2002 o número de participantes com ensino fundamental incompleto. Em 2002, conforme se observa na tabela 2., 44,4% dos participantes enquadravam-se na categoria de ensino fundamental incompleto, seguidos por 16% com ensino médio completo, 13,3% com ensino fundamental completo, 12% com curso superior, 7,8% com ensino médio incompleto, 3,8% sem instrução e 2,6% de alfabetizados.

Tabela 2 – Distribuição de Frequência por Regiões e Temáticas, segundo Escolaridade.

Região ou temática	Escolaridade							
	Não Alfab.	Alfab.	I Grau incomp.	I Grau comp.	II Grau incomp.	II Grau comp.	Superior Incomp.	Superior comp.
Edu/Esp/Lazer	2,7	2,7	18,7	13,3	9,3	22,7	10,7	20
Des. Eco./Trib.	5,7	5,7	40	12,9	10	8,6	4,3	12,9
Org. da Cid./Des. Urbano	1,4	1,4	40,5	12,2	6,8	27	2,7	8,1
Circ. Transporte	-	-	30,6	13,9	15,3	18,1	5,6	15,3
Saúde/Assistência	4	4	42,7	16	2,7	5,3	4	18,7
Cultura	-	-	8,6	10	7,1	31,4	18,6	24,3
Total Temáticas	2,3	2,3	30,3	13,1	8,5	18,8	7,6	16,5
Humaitá/Navegantes/Ilhas	4,1	4,1	44,6	18,9	5,4	16,2	1,4	-
Centro-Sul	-	-	42,3	14,1	9,9	23,9	7	1,4
Partenon	1,4	1,4	34,7	15,3	11,1	26,4	5,6	2,8
Leste	4,2	4,2	51,4	18,1	4,2	8,3	1,4	6,9
Nordeste	2,6	2,6	61,8	7,9	10,5	13,2	-	1,3
Lomba	6,6	6,6	47,4	15,8	6,6	17,1	1,3	1,3
Cristal	4,6	4,6	69,2	9,2	7,7	9,2	-	-
Cruzeiro	3,1	3,1	65,6	3,1	3,1	10,9	3,1	6,3
Noroeste	2,6	2,6	44,7	14,5	9,2	10,5	3,9	10,5
Extremo-Sul	2,7	2,7	56,8	14,9	4,1	8,1	4,1	1,4
Glória	1,4	1,4	36,5	16,2	9,5	21,6	4,1	5,4
Centro	2,9	2,9	42,9	12,9	4,3	17,1	2,9	12,9
Eixo Baltazar	-	-	51,4	13,5	9,5	18,9	2,7	2,7
Restinga	1,4	1,4	62,2	14,9	6,8	5,4	2,7	2,7
Norte	2,7	2,7	51,4	8,1	12,2	16,2	1,4	5,4
Sul	4,2	4,2	36,6	15,5	5,6	15,5	5,6	11,3
Total Regiões	2,8	2,8	49,8	13,4	7,5	15	2,9	4,5
Total Geral	2,6	2,6	44,4	13,3	7,8	16	4,2	7,8

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados da ONG Cidade(2006).

Comparando-se as tabelas 1 e 2, observa-se que coincide a preferência pelas temáticas de cultura, lazer, esportes e educação, dentre as categorias de renda mais elevada e escolaridade mais elevada. Tal fato pode indicar que os indivíduos com escolaridade mais elevada, que já atingiram um nível de renda satisfatório, têm maior interesse nas questões que envolvem cultura e lazer. Em relação a idade dos participantes, pode-se dizer que existe uma distribuição razoavelmente equitativa quando se comparam as diferentes regiões (vide tabela 3). A frequência acumulada das classes a partir de 33 anos de idade, permite concluir que a maioria do público do OP em Porto Alegre é constituído por adultos. A análise, por temáticas, mais uma vez revela as especificidades, pois o público mais jovem (16 a 25 anos) tem maior participação na temática cultura, enquanto aqueles com 50 anos ou mais tem participação expressiva na temática de circulação e transportes, possivelmente em função da participação nas políticas públicas voltadas para idosos em transporte público.

Tabela 3 – Distribuição de Frequência por Regiões e Temáticas, segundo Faixa Etária.

Região ou temática	Idade				
	16-25	26-33	34-41	42-49	50 ou +
Edu/Esp/Lazer	12	17,3	17,3	25,3	28
Des. Eco./Trib.	18,6	18,6	18,6	17,1	27,1
Org. da Cid./Des. Urbano	14,9	27	14,9	17,6	25,7
Circ. Transporte	19,4	6,9	18,1	18,1	37,5
Saúde/Assistência	6,7	25,3	18,7	18,7	16
Cultura	25,7	14,3	15,7	15,7	17,1
Total Temáticas	16,1	18,3	18,8	18,8	25,2
Humaitá/Navegantes/Ilhas	23	14,9	27	27	18,9
Centro-Sul	32,4	15,5	8,5	8,5	29,6
Partenon	15,3	16,7	20,8	20,8	20,8
Leste	22,2	11,1	29,2	29,2	26,4
Nordeste	28,9	21,1	14,5	14,5	15,8
Lomba	14,5	21,1	11,8	11,8	32,9
Cristal	23,1	18,5	15,4	15,4	23,1
Cruzeiro	12,5	14,1	23,4	23,4	21,9
Noroeste	17,1	19,7	21,1	21,1	17,1
Extremo-Sul	16,2	16,2	13,5	13,5	35,1
Glória	16,2	18,9	16,2	16,2	25,7
Centro	21,4	14,3	14,3	14,3	35,7
Eixo Baltazar	21,6	13,5	23	23	23
Restinga	31,1	24,3	18,9	18,9	9,5
Norte	18,9	23	16,2	16,2	21,6
Sul	18,3	8,5	22,5	22,5	32,4
Total Regiões	20,8	17	18,5	18,5	24,3
Total Geral	19,5	17,4	18,6	18,6	24,5

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados da ONG Cidade(2006).

No Brasil, verifica-se o resultado encontrado por Grazia e Ribeiro (2003), que aponta para uma maior participação nos seguintes estados: São Paulo, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Paraná e Rio de Janeiro. Também essa distribuição por regiões verifica-se nos dados da pesquisa de Marquetti(2005) conforme mostra a tabela de distribuição de municípios por regiões.

Tabela 4– Número de municípios por regiões do Brasil segundo implementação do OP

REGIÃO	Estados	Municípios com OP	Municípios sem OP	Total	Média de anos com OP
NORTE	ACRE	0	1	1	-
	AMAPÁ	0	1	1	-
	AMAZONAS	0	1	1	-
	PARÁ	1	5	6	8
	RONDÔNIA	1	1	2	4
	RORAIMA	1	0	1	4
	TOCANTINS	0	2	2	-
NORDESTE	ALAGOAS	1	1	2	8
	BAHIA	3	9	12	5,3
	CEARÁ	1	5	6	4
	MARANHÃO	3	3	6	5,3
	PARAÍBA	1	2	3	8
	PERNAMBUCO	4	6	10	6
	PIAUI	1	1	2	8
	RIO GRANDE DO NORTE	0	3	3	-
SERGIPE	1	1	2	4	
CENTRO-OESTE	GOIÁS	1	5	6	4
	MATO GROSSO	1	2	3	4
	MATO GROSSO DO SUL	1	2	3	4
SUL	PARANÁ	4	8	12	5
	RIO GRANDE DO SUL	10	7	17	7,4
	SANTA CATARINA	3	7	10	6,7
SUDESTE	ESPIRITO SANTO	2	5	7	5
	MINAS GERAIS	8	14	22	5,1
	RIO DE JANEIRO	6	15	21	6,3
	SÃO PAULO	20	42	62	4,6
Total		74	149	223	116,8

Fonte: elaborado pelo autor com base em Marquetti (2005).

A tabela abaixo descreve os indicadores sócio-econômicos para os municípios com e sem orçamento participativo no primeiro e último ano de análise, isto é, 1991 e 2000. O indicador *escolaridade* representa a média de anos de estudo de pessoas com mais de 25 anos de idade. Além disso, a tabela apresenta para medição de desigualdade de renda *per capita*, o *índice de Theil*.¹⁷ *Energia* corresponde ao percentual de pessoas que vivem em domicílios com energia elétrica e geladeira, assim como, *água* corresponde ao percentual de pessoas que vivem em domicílios com água encanada. A variável *médicos* corresponde ao número de médicos para cada mil habitantes, enquanto que a variável *professores* apresenta o percentual de professores do ensino fundamental que possuem curso superior.

Tabela 5– Indicadores Sociais de municípios com e sem OP.

Indicadores socio-econômicos/ Municípios com e sem OP	Munic. c/ OP 1991	Munic. s/ OP1991	Munic. c/ OP 2000	Munic. s/ OP 2000
Escolaridade	5,5	5,1	6,5	6,1
Índice de Theil	0,513	0,505	0,564	0,542
Energia	81,5	77,6	92,3	90,6
Médicos por habitantes	1,3	0,8	1,5	0,9
Professores	30,6	25,1	35	29,9
Saneamento	85,7	81,8	91,3	88,9

Elaborado pelo autor com base nos dados do IPEADATA (2005).

Observa-se que em todas as categorias os indicadores sociais apresentam melhores condições nos municípios com OP, exceto no item referente ao índice de Theil, cuja renda é mais concentrada em 2000 do que a dos municípios sem OP. Tal observação aponta para a necessidade de se aprofundar a análise sobre a relação entre participação e desigualdade.

2.4 A INTER-RELAÇÃO ENTRE DESENVOLVIMENTO E DESIGUALDADE

Conforme Genro et al. (2001), o OP vai além do processo redistributivo, pois o enfoque exclusivo sobre a redistribuição pode ser nocivo à sociedade, ensejando paternalismos. O OP teria o poder de desenhar um “*novo espaço público*”, que promoveria a distribuição de renda e o

¹⁷ O índice de Theil mede a desigualdade na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar *per capita*. É o logaritmo da razão entre as médias aritmética e geométrica das rendas individuais, sendo nulo quando não existir desigualdade de renda entre os indivíduos e tendente ao infinito quando a desigualdade tender ao máximo.

desenvolvimento da socialização política. Atualmente o Estado nacional continua regulando o desenvolvimento econômico, porém essa regulação ocorre de maneira subordinada ao capital, sobretudo, ao capital financeiro. As cidades, cada vez mais, são objeto de debates, não só porque o processo de globalização descaracteriza os Estados nacionais, mas porque crescem os problemas de urbanização. O elemento central da democracia é a soberania popular, que ocorre mediante um processo dinâmico que implica em democratizar continuamente o poder. Assim, ao estimular a democracia direta, o OP contribui para redemocratizar a própria democracia.

A democracia não pode ser definida simplesmente a partir da competição pelo poder que ocorre entre os diferentes grupos sociais. Reconstruir o Estado a partir das decisões do povo permite redefinir constantemente para quem e de que forma o Estado exercerá suas atividades, conformando um Estado que contemple as próprias mudanças político-culturais da sociedade.

Segundo Genro et al. (2001), a democracia está diretamente relacionada à liberdade, que, por sua vez, está relacionada à igualdade de oportunidades. Para os idealizadores do OP, seus efeitos vão além das deliberações sobre prioridades de bens públicos ou efeitos redistributivos, mas permitem a evolução da relação sociedade-Estado.

Embora não se verifique nos estudos sobre o OP a existência de um consenso sobre a sua capacidade de influenciar significativamente a transformação do modo de produção, ou da sociedade de um modo mais amplo, verifica-se em grande parte dos estudos um consenso de que o OP pode engendrar uma sociedade mais igualitária e mais desenvolvida.

Dados da PNUD (2005) indicam que o OP foi exitoso em conseguir a participação do cidadão alvo, bem como, obteve sucesso no processo redistributivo nas grandes cidades.

Wampler(2003) aponta a questão distributiva como sendo de importância vital: “Na minha opinião, a forma mais frutífera de avaliar o OP é aquela que considera a análise de três áreas amplas: democracia, racionalização da administração local e justiça redistributiva” (Wampler,2003, p.63).

Os resultados sobre os efeitos originados pelo OP variam significativamente: “Embora a maioria das análises sobre o OP seja positiva, existem poucos estudos comparativos que avaliam as amplas variações nos seus resultados” (Wampler, 2003, p.61). Além disso, a maior parte dos estudos são estudos de casos, principalmente sobre as cidades de Porto Alegre e Belo Horizonte.

Wampler (2003) define o OP em três aspectos: a) uma força de transformação social, por meio da qual os cidadãos adquirem uma compreensão sobre o que os governos fazem, sobre o

que não podem fazer e de que maneira podem apresentar suas demandas aos seus representantes públicos; b) uma instituição que amplia os limites da democracia representativa, porque incorpora os cidadãos no processo de decisão e c) transformação na elaboração de políticas públicas, principalmente alterando a política orçamentária, pois além de substituir os tecnocratas, o OP possibilita um monitoramento da qualidade e do gasto em cada projeto.

Conforme Wampler (2003) as experiências mais bem sucedidas de OP devem apresentar melhores resultados em três aspectos: elaboração de políticas públicas, democratização e transformação social. Para verificar se o OP possui efeitos democratizantes, Wampler sugere usar como indicadores: reeleição, mobilização, controle social etc. No que concerne aos efeitos redistributivos, há uma insuficiência de estudos que demonstrem os efeitos redistribuídos provocados pelo OP. Citando Marquetti (2003), Wampler salienta o maior acesso dos indivíduos de baixa renda aos serviços de educação, saúde, habitação e transporte no longo prazo. Wampler aponta a necessidade de observar os dados acerca de gastos dos recursos no longo prazo, bem como, para a construção de um quadro comparativo entre os municípios que implementaram o OP e os que não o implementaram. Para Wampler, o OP pode produzir efeitos redistribuídos, embora não existam garantias de que isso ocorra. Além disso, é importante verificar se há distribuição de recursos em favor das classes de renda mais baixa. Para isso, pode-se verificar se algum indicador de qualidade de vida é considerado como fator de decisão de alocação de recursos. Porto Alegre e Belo Horizonte têm sinais positivos de redistribuição. Já Recife, Mauá e Vitória da Conquista apresentaram resultados mais variados em termos de redistribuição, democratização e transformação social. Conforme Wampler(2003), os seguintes fatores podem explicar as diferenças nos resultados encontrados em estudos comparativos entre diferentes municípios:

- Desenho Institucional: o mecanismo pelo qual ocorrem as tomadas de decisões, a forma como são selecionados os representantes (delegados e conselheiros) e o poder de influenciar a administração.
- Compromisso político da administração: Aprimorar o processo de relação entre a participação e a administração implica em custos (tempo e recursos financeiros) e pode não gerar efeitos eleitoreiros no curto prazo.

- Sociedade Civil: Quanto maior o número de participantes, maior poder de fiscalização e pressão sobre a administração municipal. A mobilização social é fator crucial para impor uma diferença significativa nos resultados.
- Capacidade de Investimentos: municípios mais ricos podem alocar os recursos mais rapidamente. Já nos municípios mais pobres, o OP deverá primeiro tornar-se um instrumento de educação pública, através da qual, os cidadãos buscarão soluções para os problemas financeiros, caracterizando um processo mais lento de desenvolvimento.
- Tempo: quanto maior o tempo de vida do OP maior a possibilidade de influenciar no processo democrático, redistribuindo e racionalizando a administração.

O estudo de Pires (2005) buscou avaliar os efeitos redistributivos sobre a alocação de investimentos na cidade de Belo Horizonte. Verificou-se em tal estudo que as localidades mais carentes de investimentos em infra-estrutura e menor IQVU (Índice de Qualidade de Vida) foram as mesmas que passaram a receber um maior volume de investimentos e empreendimentos após a implementação do OP. Além disso, a maior parcela do volume de recursos é destinada às regiões mais povoadas, possivelmente indicando um critério de maior abrangência na destinação dos recursos. Outro aspecto que indica um importante efeito redistributivo é a aplicação de recursos em vilas e favelas, que absorvem cerca de 26% do total de investimentos (principalmente em infra-estrutura e regularização fundiária).

Embora atualmente já exista um número expressivo de estudos de casos sobre a as experiências de orçamento participativo, cabe ressaltar, conforme aponta Marquetti(2003), que existe uma carência de estudos empíricos acerca dos efeitos distributivos provocados pelos programas de orçamento participativo, que vêm sendo implementados no Brasil, durante as últimas décadas.

A pesquisa realizada por Ribeiro e Grazia (2003), encaminhada pelo Fórum Nacional de Participação Popular (FNPP), buscou ampliar a compreensão das experiências de OP em suas diversas formas de implementação. Essa pesquisa traçou um panorama, entre 1997 e 2000, sobre os municípios brasileiros que executaram a experiência do OP. Tal levantamento constituiu base para avaliar três questões:

- 1ª) Mapear as características político-institucionais dos municípios;
- 2ª) Identificar as formas de organização do ciclo participativo;
- 3ª) Identificar a forma de escolha de delegados e conselheiros (representantes

populares);

A pesquisa foi realizada mediante o envio de um questionário para cento e quarenta municípios que declararam implementar o OP. Destes, cento e três questionários foram respondidos. Com base nas informações coletadas foi possível verificar que a implementação do OP não está restrita apenas aos municípios governados pelo PT, sendo implementado atualmente por diversos partidos. A pesquisa demonstrou que a maioria dos municípios que utilizam OP estão dispostos a ampliar a participação, mas não a ter um órgão centralizado gerado pelo processo participativo. Em 24,2% dos casos a coordenação do processo é feita pelo próprio governo e em 47% dos casos o local institucional do OP é o gabinete do prefeito. Nesse caso, ampliam-se as possibilidades de surgimento de antagonismos: intensificar a participação popular ao mesmo tempo em que há tensão com o governo pode dificultar a obtenção de apoio do mesmo. O estudo indica que os casos mais bem sucedidos são aqueles em que esse problema é resolvido.

Quanto à forma de escolha dos delegados e conselheiros, esta é extremamente diferenciada entre os diferentes municípios. Para quatorze municípios da amostra não há eleição de delegados. A análise sobre o OP deve passar pelo estudo de dois aspectos: a análise conjunta das experiências realizadas no país e a possibilidade de construção de um projeto de reforma do Estado. Tal pesquisa visou desvendar a natureza dos processos de OP que ocorrem no Brasil, assim como, reconhecer os critérios que garantem a qualificação de determinada experiência como sendo de fato OP. Mais especificamente, buscou-se identificar os parâmetros adequados para a avaliação das experiências de OP que sejam de fato caracterizadas pelo processo de participação e controle dos gastos públicos. Constatou-se, ainda, que a desigualdade demográfica, bem como, o poder de influência sobre a estrutura das redes de comando governamental do território brasileiro afetam de modo desigual os resultados esperados pelo OP.

Embora a pesquisa aponte a necessidade de estudos de caso, aponta também a necessidade de que a influência da democracia participativa se estenda para além dos governos locais. Contudo, Wampler aponta a necessidade de comparação entre diferentes experiências e Avritzer recomenda a ampliação dos municípios analisados.

Marquetti (2005) utiliza um modelo econométrico *lobit* para tentar explicar os fatores que influenciam os municípios a adotarem o OP. Partindo do modelo de OP constituído em Porto Alegre, Marquetti avalia a influência das seguintes variáveis para a implementação do OP: renda per capita, empregos no setor industrial, população, coeficiente de Gini, municípios governados

pelo PT, municípios governados por partidos de esquerda, grau de organização da sociedade civil e variáveis *dummy* para municípios localizados em São Paulo e Rio Grande do Sul.

Os resultados encontrados indicaram que cidades com maior renda per capita têm maiores chances de ter o OP implementado, bem como aquelas que têm maior população. Já a proporção de trabalhadores empregados no setor industrial não afeta significativamente a probabilidade dos municípios adotarem o OP. Municípios governados pelo PT e partidos de esquerda apresentam maiores possibilidades de adoção do OP. Quanto à organização da sociedade civil, há indícios de correlação com a adoção do OP, porém os indicadores do grau de organização da sociedade civil não são plenamente confiáveis. Por fim, constatou-se que os municípios localizados em São Paulo e Rio Grande do Sul apresentam a mesma probabilidade de implementarem o OP.

Moraes (2005) apresenta um estudo para avaliar os efeitos redistributivos do OP e do Congresso da Cidade em Belém do Pará, entre 1997 e 2004. O Congresso da Cidade foi instituído após a reeleição do PT com objetivo de discutir não apenas as questões emergenciais, mas estratégias gerais de planejamento da cidade, assim como, promover a integração dos diferentes grupos sociais. A organização do processo do OP em Belém assemelhou-se a de Porto Alegre, sendo constituída por assembléias distritais, assembléias municipais e pela criação de um conselho que apresenta as demandas da população. Uma vez aprovadas para constar no Plano de Investimentos, as demandas tornavam-se objeto de execução pela prefeitura. As obras e serviços públicos destinados a prover infra-estrutura de caráter essencial, como saneamento básico e urbanização, atingiram um elevado patamar de conclusão, embora tenham ocorrido problemas durante o processo de construção. Moraes critica o percentual de recursos orçamentários destinados para execução das demandas oriundas do OP e Congresso da Cidade. Belém e os demais municípios considerados mais urbanizados foram identificados como os mais ricos. Em contrapartida os municípios mais afastados dos centros urbanos apresentaram maiores índices de pobreza, sendo estes os que receberam o maior volume de investimentos *per capita* a partir da implementação do OP. Entretanto os municípios onde vivem as pessoas com melhor qualidade de vida também foram objeto de investimentos, revelando que o processo redistributivo foi apenas parcial. Na prática, o volume de investimentos foi elevado proporcionalmente nos municípios com situações extremas, isto é, os municípios mais ricos receberam os mesmos benefícios que os mais pobres. Embora os efeitos redistributivos não tenham alcançado o grau desejado, Moraes salienta a importância do avanço no processo educativo de cidadania e de democratização.

Marquetti (2003), ao analisar o processo de redistribuição em Porto Alegre, aponta para a necessidade de se considerar as grandes diferenças entre as dezesseis regiões nas quais foi subdividida a cidade. A região central da cidade é a que possui menor nível de pobreza e maior contingente populacional. Já a região nordeste é mais pobre em todos os indicadores selecionados e possui menor população. O que ocorre é que as regiões mais populosas tendem, a receber um volume *per capita* de investimento menor do que as regiões com menor número de habitantes. Em relação Plano de Investimentos, entre 1992 e 2000 verificou-se que 65% dos investimentos listados nos PIS beneficiavam a cidade como um todo, enquanto apenas 35% diziam respeito às demandas regionais. Abaixo verifica-se a conclusão de Marquetti (2003, p.142) sobre os efeitos redistributivos do OP:

“... o OP teve um efeito redistributivo. Existe uma associação negativa entre a renda da região e o volume de investimento *per capita*. Há uma associação positiva entre a percentagem de mães com primeiro grau incompleto, a percentagem de domicílios e núcleos irregulares e a percentagem de habitantes com menos de quinze anos com o montante de investimento *per capita* em cada região... Pode-se concluir que o OP funcionou como um poderoso instrumento de distribuição de renda, as regiões mais pobres receberam maior volume de investimentos por habitante.”

Conforme Fedozzi (2001), o processo decisório do OP é mediado por regras universais e critérios de justiça distributiva, discutidos e aprovados por instâncias institucionais e regulares de participação com ampla maioria da representação dos setores populares.

Conforme Navarro (2003), é preciso levar em conta que o contexto financeiro que permite aos municípios maior disponibilidade de recursos orçamentários foi afetado pelo retorno a uma centralização de recursos no governo federal, o que implica em menor potencial redistributivo dos municípios.

O capítulo a seguir apresenta um modelo econométrico que pretende captar os efeitos da participação política, realizada através do OP, bem como, das condições de distribuição da renda e demais variáveis sócio-econômicas sobre o desenvolvimento dos municípios brasileiros. Tal modelo pretende associar os conceitos teóricos de Sen a dados empíricos sobre participação via OP.

3. O OP COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO EM UMA ANÁLISE ECONOMÉTRICA.

O objetivo principal deste capítulo é testar se os municípios que implementaram o OP entre 1990 e 2000 apresentaram melhora significativa no seu indicador de desenvolvimento, se comparados aos municípios que não implementaram o OP. Neste caso, o indicador escolhido para medir o desempenho do desenvolvimento foi o IDHm, por contemplar aspectos econômicos e sociais, tal como proposto por Sen(2000).

Para alcançar o objetivo acima foi elaborado um modelo econométrico para avaliar o desempenho do IDHm de 223 municípios brasileiros, com população superior a 100 mil habitantes no ano de 2000, bem como, a relevância da participação política sobre esse indicador. A construção deste modelo utilizou como parâmetro a equação de Barro, desenvolvida originalmente para verificar a ocorrência de convergência da renda *per capita* entre países (Valdés,1999), e adaptada nesta dissertação para verificar a possível convergência do IDHm entre os municípios.

O objetivo de testar se o desenvolvimento humano foi maior nos municípios com OP resulta da definição teórica expressa em Sen(2000) de que as liberdades políticas são prementes a todos os outros tipos de liberdades. Como liberdade política entende-se o direito à participação política dos cidadãos, seja ela direta ou indireta.¹⁸ Conforme essa concepção teórica o desenvolvimento só ocorre se houver melhoria dos indicadores sociais concomitante ao acesso às facilidades econômicas, representadas pelo crescimento da renda nacional e pela forma como esta se distribui, bem como, pelos gastos em segurança social, acesso à saúde, educação e às condições mínimas necessárias à sobrevivência.

É a ocorrência simultânea dessas liberdades instrumentais que permite o desenvolvimento das capacidades humanas e engendra o desenvolvimento da sociedade. Pode-se afirmar que existe uma tríplice aliança do desenvolvimento dada pela inter-relação das seguintes variáveis: crescimento da renda ou do produto, distribuição desta renda e desenvolvimento humano.

Contudo, ainda segundo Sen(2000), além da liberdade política propriamente dita é necessário que existam garantias de transparência, isto é, que as relações políticas e econômicas

¹⁸ Para relemburar, na concepção de Sen(2000), o conceito de liberdade política e demais conceitos de liberdades instrumentais recomenda-se retornar ao capítulo 1.

ocorram sob a luz de uma verdade contratual.¹⁹ Conforme Fedozzi(2001), a elaboração do orçamento público e sua execução são ainda muito pouco transparentes para a população. O OP possibilitou um avanço frente a essa necessidade de transparência, pois tornou claro à população que existe um limite de recursos arrecadados, e que este deve ser empenhado de acordo com necessidades prioritárias e executado para este fim. Assim sendo, o modelo que será apresentado na seção 3.2, estabelece a presença do OP como principal variável explicativa da variação do desenvolvimento humano.

Os dados sobre Orçamento Participativo, utilizados nestes modelos, são oriundos da pesquisa realizada no Programa de Pós-Graduação da PUC-RS, coordenada pelo professor Dr. Adalmir Marquetti (2005). A seleção dos municípios para a pesquisa seguiu os seguintes critérios: o tamanho da população e a similaridade dos padrões de organização com o OP em Porto Alegre. Quanto ao tamanho da população, no processo de seleção dos municípios foi utilizada uma amostragem por conglomerado²⁰, isto é, foi selecionada a parcela de municípios com mais de cem mil habitantes. Além disso, são utilizados na composição do modelo, dados complementares de Ribeiro e Grazia (2003).

3.1 DESCRIÇÃO DE ESTUDOS EMPÍRICOS SOBRE CONVERGÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO

O objetivo dos estudos apresentados a seguir é identificar se há convergência do desenvolvimento, tal como se verifica, em alguns casos, para a renda *per capita*. Desde que a equação de Barro foi desenvolvida para testar a hipótese de convergência entre países, isto é, testar se ocorre uma redução do *gap* entre países ricos e países pobres, esta equação tem sido aplicada e adaptada para diversos estudos, visando explicar não só a convergência da renda, mas também do desenvolvimento.

¹⁹ Neste aspecto Sen(2000) apresenta um forte viés Rousseauiano, que propunha a execução prática de um contrato social que garantisse a liberdade conjunta aos homens.

²⁰ A amostragem por conglomerado consiste na seleção de uma amostra a partir de subdivisões feitas sobre a população. Assim, dividiu-se a população (total de municípios que já utilizaram OP entre 1991 e 2000) em faixas por tamanho da população. Embora amostras aleatórias simples produzam estimativas mais confiáveis, a amostragem por conglomerado da população é ideal por reduzir os custos de pesquisa quando se estudam grandes regiões.

A hipótese de convergência foi desenvolvida com base no modelo neoclássico de Solow-Swan. Neste modelo as economias com o mesmo *steady-state*, convergem para um mesmo nível de renda *per capita*. Neste processo, a dispersão da renda *per capita*, (que corresponde à distância que separa uma renda *per capita* da outra), diminui com o passar do tempo (ver fig.1 no anexo C).

Um modo de testar a ocorrência da convergência é medir a redução da dispersão da renda *per capita* em sucessivos períodos, isto é, verificar se ocorre uma redução da variância amostral ao longo do tempo. Tem-se, σ_t^2 como a variância da renda *per capita*, que é usualmente apresentada em termos logarítmicos e dentre o período inicial t período final T. A condição para ocorrência de convergência é: $\sigma_0^2 > \sigma_1^2 > \sigma_2^2 > \dots > \sigma_T^2$. Este teste exige que se apresente a variância da renda *per capita* para um número períodos de sucessivos. Se fossem considerados poucos períodos na análise, os choques que ocorrem em períodos mais curtos de tempo poderiam produzir resultados espúrios.

Quando se dispõe de poucos pontos de observação no tempo, o teste de β -convergência torna-se mais adequado. Barro e Sala-i-Martin(1992) desenvolveram um teste alternativo para testar a hipótese de convergência. Este teste é simples de ser usado na prática, embora exija uma derivação de sua estrutura matemática com algum grau de complexidade²¹. O resultado é que, para *uma cross-section* de N países, com mesmo *steady-state*, tem-se a seguinte regressão (Valdés,1999):

$$(1/T)\log(Y_{i,T} / Y_{i,0}) = \alpha + \beta\log(Y_{i,0}) + \xi_{i,[0,T]} \quad \text{onde, } \xi_{i,[0,T]} \sim N(0, \sigma_\xi^2)$$

Os testes σ -convergência e β -convergência apresentam vantagens e desvantagens. O teste de σ -convergência responde para um conjunto de países se a hipótese de convergência é válida, já o teste de β -convergência responde também qual é a velocidade em que ocorre a convergência. Por outro lado, o teste σ -convergência é considerado mais robusto, pois conforme suas propriedades estatísticas a distribuição da renda *per capita* pode não resultar em convergência mesmo apresentando um coeficiente estimado menor do que zero. Em outras palavras, σ -convergência implica em β -convergência, mas β -convergência não implica necessariamente em σ -convergência, podendo ocorrer β -convergência e σ -divergência para um mesmo conjunto de

²¹ Ver derivação matemática no Anexo B.

países. A solução é realizar o teste de σ -convergência toda vez que se encontrar coeficiente estimado menor do que zero no teste de β -convergência.

Como na equação de Barro tem-se $\beta = (e^{\lambda T} - 1)/T$, então a velocidade da convergência é obtida a partir do coeficiente β estimado na regressão. Quanto à velocidade temos que quanto maior o λ mais rapidamente a economia se aproxima do *steady-state*.

Para verificar se ocorreu convergência na distribuição de renda, Chong(2005), seguindo a equação de Barro, construiu um modelo no qual a variável dependente é representada pelo coeficiente de Gini. As variáveis independentes são: produto *per capita* inicial, gastos do governo, taxa de crescimento populacional, taxa de crescimento do número de matrículas na escola, número de médicos por habitantes, participação da agricultura e da indústria como percentual do total do valor adicionado na economia, taxa de inflação e um índice de democracia. Além de incluir um índice de democracia, Chong (2005) trabalha com a hipótese de que a variável (dependente) corrente é influenciada pela sua condição passada. Os resultados encontrados por Chong(2005) indicaram que quanto mais democrático se torna o país, mais igualitária a distribuição de renda. Além disso, quanto mais desigual for a renda no passado, pior tende a ser o seu indicador de desigualdade no futuro.

O estudo de Noorbakhsh (2006), aponta a necessidade de se avaliar a convergência do desenvolvimento entre países, partindo diretamente da equação de Barro. Noorbakhsh (2006) aponta a relevância de usar o IDH para medir a convergência do desenvolvimento, pois o IDH reflete três dimensões essenciais: longevidade, conhecimento (educação) e o acesso à recursos financeiros (renda). O IDH varia entre 0 e 1, e quanto mais próximo de 1, maior o nível de desenvolvimento. Esses itens englobam necessidades básicas para o desenvolvimento das capacitações apresentadas por Amartya Sen.

Em geral, os modelos tradicionais comparam países ou regiões a partir de estágios iniciais de renda, que podem ser mais elevados para alguns países do que para outros. Assim sendo, o conceito de retornos decrescentes pode ser aplicado aos componentes do IDH. Para a análise da convergência do desenvolvimento a partir do uso do IDH, além da renda, torna-se necessário comparar os estágios iniciais de longevidade e educação. Países que apresentam previamente um número reduzido de matrículas no ensino fundamental e no nível médio, podem melhorar significativamente o componente de educação do IDH ao realizar investimentos nestas categorias

de ensino. De igual forma, os investimentos em saúde afetam o IDH de forma diferenciada, isto é, se o país parte de uma condição de expectativa de vida inicial menos elevada, tende a ter melhor desempenho do IDH quando são realizados investimentos nesta área do que aqueles que partem de uma condição mais privilegiada em termos de expectativa de vida. Conforme Valdés(1999), é plausível aplicar a idéia de convergência também à saúde e educação, pois o acesso à tecnologia para o desenvolvimento de educação e saúde é comparativamente tão pertinente de estudo quanto o acesso à tecnologia requerida para obter altos estágios de produção, conforme se verifica na função de produção do modelo neoclássico.

Noorbakhsh(2006) elaborou o modelo abaixo, nos moldes da equação de Barro, para testar a ocorrência de convergência da educação ou da longevidade:

$$(1/T)\log(X_{it+T}/ X_{it}) = \alpha + \beta\log(X_{it}) + \mu_{it} \quad \text{Onde, } X_{it} = X_{it}/X_t$$

Nesse modelo X_{it} representa a razão entre o percentual de X (adultos alfabetizados ou expectativa de vida) no país “i” e a média da amostra dos países em consideração. O crescimento geométrico anual da variável X no país “i”, entre os períodos t e T , é calculado por $(1/T)\log(X_{it+T}/ X_{it})$.

Para esta equação, um coeficiente estimado negativo indica que existe β -convergência. De fato, foi encontrado nos estudos de Noorbakhsh um β negativo e significativo, tanto para educação de adultos quanto para expectativa de vida, o que significa que países com baixo estágio inicial de desenvolvimento em educação e saúde crescem mais rápido em termos desses indicadores. Esses resultados podem indicar a existência de retornos decrescentes dos investimentos sobre os fatores que compõe o IDH, demonstrando que países com baixo estágio de desenvolvimento num período inicial apresentam altas taxas de crescimento do IDH num prazo mais longo, ao contrário dos países mais desenvolvidos.

Objetivando testar a presença de β -convergência no IDH, Noorbakhsh(2006) substituiu essa variável diretamente sobre o percentual de adultos alfabetizados e expectativa de vida, estabelecendo a seguinte equação:

$$(1/T)\log(idh_{it+T}/idh_{it}) = \alpha + \beta\log(idh_{it}) + \sum \lambda \ddot{u} \ddot{u} + \mu_{it} \quad \text{Onde, } idh_{it} = IDH_{it}/IDH_t$$

A variável dependente é $(1/T)\log(idh_{it+T}/idh_{it})$ e corresponde ao crescimento anual do IDH no país “i”, delimitado pelo ano inicial “t” e final “T”. Ainda, $idh_{it} = IDH_{it}/IDH_t$, e corresponde à razão entre o IDH do país “i” e a média do IDH dos países em consideração.

Quando se verifica a seguinte condição: $-1 < \beta < 0$, isto é, o coeficiente estimado é maior do que zero e menor do que um, ocorre β -convergência. Quanto mais próximo de -1 maior a velocidade de convergência. Quanto mais próximo de zero menor essa velocidade. No ponto zero não há convergência. Um valor positivo de β significa divergência. No modelo acima, S_{it} é a variável de condição estrutural e λ_{it} é o respectivo parâmetro a ser estimado.

Em um trabalho similar, Ghosh (2006) apresenta um modelo para testar a convergência do desenvolvimento e avaliar a relação entre o crescimento econômico e o desenvolvimento humano nos quinze maiores estados da Índia entre 1981 e 2001. Os resultados encontrados para uma *cross-section* foram de forte convergência regional em termos de desenvolvimento humano. No entanto, em termos de renda *per capita* o resultado encontrado foi de divergência, indicando que os estados mais pobres tem falhado na tentativa de igualar os mais ricos em termos de renda *per capita*. Assim como o crescimento econômico pode possibilitar melhoria na qualidade de vida, uma elevação no nível de desenvolvimento humano pode desencadear maior crescimento. Além disso, ainda é inexpressivo o número de estudos que salientam a relação entre crescimento econômico e desenvolvimento humano.

O modelo testado por Ghosh(2006) é o seguinte:

$$[\ln(X_{i,t}) - \ln(X_{i,t-\tau})]/T = \alpha + \beta \ln(X_{i,t-\tau}) + \mu_{it},$$

A esse modelo, $[\ln(X_{i,t}) - \ln(X_{i,t-\tau})]/T$ corresponde a taxa média de crescimento de uma variável X entre o período inicial “t” e o período final “t-τ”. Além disso, $\ln(X_{i,t})$ e $\ln(X_{i,t-\tau})$ são os logaritmos naturais da variável escolhida, nos períodos inicial e final de análise. Assim como na equação de Barro, um coeficiente estimado menor do que zero implica em convergência absoluta.

Adaptando a equação para avaliar a ocorrência de convergência do IDH tem-se:

$$[\ln(IDH)_t - \ln(IDH)_{t-\tau}] / T = \alpha + \beta \ln(IDH)_{t-\tau} + \beta_1 \ln(LR)_{t-\tau} + \beta_2 \ln(ELB)_{t-\tau} + \mu_{it},$$

Onde, LR é a taxa de alfabetização e ELB é a expectativa de vida ao nascer. Do mesmo modo que Noorbakhsh(2006), para o modelo acima o resultado encontrado foi convergência do IDH, mas divergência da renda.

3.2 ANÁLISE DO MODELO DE DESENVOLVIMENTO ENGENDRADO PELO OP

O modelo desenvolvido a seguir assemelha-se aos modelos de Ghosh(2006) e Noorbakhsh(2006), fundamentados na equação de Barro. Assim como nos modelos expostos anteriormente, o principal objetivo do modelo a seguir é testar se há convergência do IDHm entre os municípios brasileiros. Objetivamente, deseja-se testar se os municípios que contam com a participação efetiva da população apresentam melhor desempenho do IDHm do que aqueles que não demonstram uma participação política mais intensa. A principal variável a ser testada, enquanto determinante desse desenvolvimento, é a implementação do OP. Assim, a hipótese principal é a de que os municípios com OP se desenvolvem mais rapidamente do que aqueles que não o implementam, para o mesmo nível inicial de IDH.

Além disso, é necessário considerar as condições prévias das variáveis independentes, tal como recomendado por Chong(2005) e Sen(2000). Isto é, para explicar o nível atual de desenvolvimento é necessário considerar o nível de desenvolvimento passado.

A partir desses três aspectos fundamentais – participação política, condições passadas da variável dependente e equação de Barro construiu-se o seguinte modelo, que apresenta o IDHm (índice de desenvolvimento humano municipal) como principal variável dependente:

$$(\log\text{IDHm}2000 - \log\text{IDHm}1991)/9 = c + \beta_0\log\text{IDHm}1991 + \beta_1(\text{OP}91-00) + \beta_2(\text{Thei}1991) + \beta_3(\text{Energia } 1991) + \mu$$

O modelo acima enfoca três relações principais, visando captar um contraste com as teorias de Sen: a primeira é a relação entre os índices prévios de desenvolvimento como condição para o desenvolvimento futuro, a segunda é a relação entre desenvolvimento e a forma como se distribui a renda, e a terceira é a relação entre participação política e desenvolvimento.

O termo $(\text{LogIDHm2000} - \text{LogIDHm1991})/9$ corresponde a taxa média de crescimento do IDHm entre os períodos de 1991 e 2000. Deseja-se verificar se esta taxa difere significativamente entre os municípios que implementaram e os que não implementaram o OP.

O logaritmo do IDHm para o ano de 1991 visa captar, tal como indicado por Chong (2005), a importância dos estágios anteriores de desenvolvimento, e permite verificar a ocorrência de convergência. Tal como indicado na equação de Barro, espera-se que o coeficiente estimado do IDHm de 1991 apresente sinal negativo, indicando a ocorrência de convergência.

A variável (OP91-00) corresponde a uma variável binária (variável *dummy*), para a qual foram atribuídos os valores de 0 e 1. Os municípios que não implementaram o OP receberam o atributo 0, já os municípios que tiveram o OP implementado entre 1991 e 2000 receberam o atributo 1. Esta variável visa indicar se os municípios que implementaram o OP entre 1991 e 2000 apresentaram melhores índices de desenvolvimento humano do que aqueles que não implementaram. Tal variável é de fundamental importância para fins de verificação dos efeitos da participação política sobre o desenvolvimento. Além disso, esta variável reflete não só os efeitos da participação política, mas também da fiscalização dos recursos públicos, assegurando a ocorrência da liberdade denominada de “garantias de transparência”²². Quanto ao coeficiente estimado β_1 , espera-se que este apresente um sinal positivo, ou seja, espera-se que para o mesmo IDHm inicial os municípios com OP apresentem maior velocidade na convergência da taxa de crescimento do IDHm.

Tal como exposto por Sen (2000), a renda é uma variável importante para representar a segurança econômica, embora não seja a única e nem tampouco a mais importante para o desenvolvimento. Foi incluído no modelo o índice de Theil²³ de 1991 para municípios, porque não somente a renda, mas a forma como ela foi distribuída no passado torna-se determinante do desenvolvimento. Neste caso, o sinal esperado do parâmetro estimado β_2 é negativo, pois uma variação positiva no índice de Theil significa um aumento da desigualdade de renda entre os indivíduos e, portanto, influiria negativamente no desenvolvimento dos municípios.

Para completar o modelo com base na avaliação das liberdades instrumentais de Sen(2000), e adaptar o modelo aos moldes de Noorbakhsh(2006), foi incluída uma variável que

²² A liberdade instrumental definida por Sen como “garantias de transparência” é descrita no capítulo 1 desta dissertação.

²³ A vantagem de se trabalhar com o índice de Theil é a possibilidade de se verificar a influência da distribuição salarial sobre o IDHm, e não apenas da renda média.

representa um bem essencial para o bom funcionamento de uma economia e para a possível melhora nas condições de bem estar social. Neste caso, incluiu-se no modelo a seguinte variável defasada no tempo: Energia1991, que corresponde ao percentual de pessoas que vivem em domicílios com acesso à energia elétrica. Tal variável foi incluída por representar uma pré-condição ao que Sen(2000) denominou de garantias sociais. O acesso à rede elétrica é condição necessária e essencial ao bom funcionamento de escolas e hospitais, bem como, à manutenção mínima de qualidade de vida nos lares, tal como o acesso ao uso de eletrodomésticos, meios de informação, conservação de alimentos, iluminação adequada à atividades de trabalho, estudo e lazer, etc. Os municípios com fácil acesso à rede elétrica são municípios com infra-estrutura mais desenvolvida e pode-se dizer que apresentam maior riqueza inicial do que aqueles que não dispõem dessa estrutura. Espera-se, portanto, que o sinal do coeficiente dessa variável seja negativo, isto é, que municípios mais ricos em infra-estrutura, por já terem alcançado um patamar elevado de desenvolvimento, apresentem menor taxa de crescimento do IDHm do que aqueles que não dispõem de infra-estrutura.

3.3 A INFLUÊNCIA DO OP SOBRE A CONVERGÊNCIA DO IDHm

Todos os dados utilizados para testar o modelo foram obtidos no Atlas do Desenvolvimento Humano, exceto os dados sobre o OP, que são oriundos da pesquisa de Marquetti (2005).

Abaixo seguem os resultados²⁴ encontrados para o modelo descrito acima. Foram considerados os 223 municípios com população superior a 100.000 habitantes, que compõe a amostra.

²⁴ Os resultados foram obtidos com o uso do software *e-views* versão 3.1.

Tabela 6 - Tabela de coeficientes β do modelo de desenvolvimento com OP.

Variáveis / Modelos	Modelo I	Modelo II	Modelo III	Modelo IV
Termo constante "C"	-0,0013*	-0,0140* (-3,2036)	-0,0027* (-4,2741)	0,0004*** (0,2538)
Log (IDHm 1991)	-0,0329*	-0,0328* (-2,6363)	-0,0324* (-2,6234)	-0,0296* (-1,5404)
OP91-00	-	0,0016** (1,9009)	0,0015*** (1,7541)	0,0015*** (1,7227)
Theil 91	-	-	0,0029* (2,8242)	0,0022** (1,9624)
Energia91	-	-	-	-2,45E*** (-1,8513)
R ²	75,60	76,10	76,63	76,88
Estatística F	689,0161	350,3891	243,6589	185,6268
Teste de White	19,9203	18,4636	19,2054	32,7234
Estatística F *****	10,7900	6,5897	4,0899	5,2821

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa de Marquetti (2005).

Notas: N= 223 para todos os municípios.

* o coeficiente estimado é significativo a 0,1%.

** o coeficiente estimado é significativo a 5%.

*** o coeficiente estimado é significativo a 10%.

***** estatística da F da regressão auxiliar.

Entre parêntesis consta o resultado da estatística t.

Conforme se observa na tabela 6, foram estimados quatro modelos que visam testar a relação entre desenvolvimento (IDHm) e participação política (OP).

O modelo I é o mais simplificado, no qual é testada a influência da variável passada, IDHm de 1991, sobre a taxa de desenvolvimento dos municípios. Este modelo permite verificar a ocorrência de convergência absoluta. Espera-se um sinal negativo para o coeficiente estimado β , tal como definido na equação de Barro. Isto é, independente de outras variáveis e condições de *stead state* dos diferentes municípios, espera-se que os municípios estejam convergindo para os níveis mais elevados de IDHm.

O modelo II, além do termo constante e do IDHm de 1991, inclui também a variável *dummy* de Orçamento Participativo.

Modelo II: $(\log \text{IDHm}2000 - \log \text{IDHm}1991)/9 = c + \beta \log \text{IDHm}1991 + \beta_1(\text{OP}2004 - \text{OP}1991) + \mu$

Espera-se neste modelo um beta estimado menor do que 1, indicando a existência de β -convergência. Isto é, espera-se que os municípios com estágios de desenvolvimento menos adiantados²⁵ tenham maior velocidade de convergência em direção à estágios mais adiantados de desenvolvimento à medida que os cidadãos aumentam sua participação na vida política da cidade.

Além disso, espera-se um sinal positivo para o coeficiente estimado β_1 , promovendo o crescimento do IDHm corrente de municípios que adotam o OP.

Para o modelo II encontra-se o resultado esperado a 5% de nível de significância. Neste modelo, os municípios que implementaram o OP apresentam em média aumento da taxa de crescimento do IDHm em 0,16%. O logaritmo do IDHm de 1991 em $-0,32870$ indica que está ocorrendo β -convergência.

O ingresso da variável índice de Theil de 1991 no modelo III, não afeta significativamente os coeficientes estimados das demais variáveis do modelo, no entanto é ela própria fortemente significativa a 0,1%:

Modelo III: $(\log \text{IDHm}2000 - \log \text{IDHm}1991)/9 = c + \beta \log \text{IDHm}1991 + \beta_1(\text{OP}2004 - \text{OP}1991) + \beta_2(\text{Theil}1991) + \mu$

O ingresso dessa variável melhora a especificação do modelo, porém o β estimado não corresponde ao esperado: é significativo e positivo, indicando que a melhora na distribuição da renda influi negativamente no desenvolvimento. Tal fato pode indicar que Sen(2000) estaria correto ao afirmar que a renda não é o principal determinante do desenvolvimento, e sim a ocorrência simultânea dos cinco tipos de liberdades instrumentais, com destaque para a liberdade política. Cabe ressaltar ainda que neste modelo a variável *dummy* do OP é significativa a 10%.

O modelo IV é o modelo completo:

$(\log \text{IDHm}2000 - \log \text{IDHm}1991)/9 = c + \beta \log \text{IDHm}1991 + \beta_1(\text{OP}2004 - \text{OP}1991) + \beta_2(\text{Theil}1991) + \beta_3(\text{Energia } 1991) + \mu$.

²⁵ Neste caso o indicador deve estar mais próximo de zero (0) do que de um (1).

Nele foi incluída a variável Energia1991. Mais uma vez ocorre melhoria na especificação do modelo, contudo, tal como no modelo III, a variável *dummy* do OP passa a ser significativa a 10%. Já a variável correspondente ao IDHm passado (1991) mantém-se fortemente significativa. Além disso, a condição de infra-estrutura representada pela *proxi* de municípios com acesso à rede elétrica se apresenta com sinal negativo, conforme o esperado. Municípios com infra-estrutura já desenvolvida remetem à participação política maior responsabilidade sobre a taxa de crescimento do IDHm.

Além disso, conforme os dados da tabela 6, foi utilizado o procedimento de White para tratar a heterocedasticidade. De acordo com o teste de White, tem-se os seguintes resultados: no modelo III, com nove graus de liberdade na regressão auxiliar, o valor 19,20 é significativamente menor do que o da estatística Qui-quadrado de 32,70, indicando nesse modelo ausência de heterocedasticidade. Neste caso não há heterocedasticidade a 0,01 e 0,005 de nível de significância. O mesmo resultado não se verifica para os modelos II e IV.

De modo geral pode-se afirmar que os resultados encontrados para os municípios brasileiros coincidem com os resultados encontrados por Noorbakhsh (2006) para comparação entre países e Ghosh (2006) para comparação entre estados da Índia. Ambos verificam convergência do IDH. Verificou-se convergência absoluta, isto é, municípios com OP tendem a atingir mais rapidamente melhor classificação dos índices de desenvolvimento humano do que os que não implementaram OP. Além disso o modelo III apresenta β -convergência sem indicação de heterocedasticidade.

O modelo de desenvolvimento acima permite apontar algumas considerações acerca dos efeitos da participação realizada através do Orçamento Participativo. A primeira delas é que, conforme os idealizadores do OP, este processo participativo desenha um "novo espaço público" à medida em que os cidadãos reivindicam redistribuição da renda, direcionando-a para os investimentos escolhidos, e simultaneamente constata-se a evolução do IDHm.

Os efeitos do OP vão além das deliberações sobre bens e recursos públicos. A evolução da taxa de crescimento do IDHm dos municípios que implementaram o OP revela que a participação influi na relação sociedade-Estado, pois além da renda, saúde e educação – enquanto componentes do IDHm – tornaram-se serviços públicos essenciais constantemente demandados.

O OP é um instrumento de efetivação da democracia direta que tem permitido ampliar o conceito de democracia. Somente a democracia pode ser um sistema livre o suficiente

para recriar a si mesma, e o conceito de democracia participativa ganhou vigor a partir do surgimento do Orçamento Participativo.

A seguir são apresentadas as principais conclusões obtidas a partir dos resultados empíricos. Tais conclusões buscam relacionar os resultados com a teoria exposta no capítulo um (1) e com as principais características desse instrumento de democracia que é o OP.

Conclusão

O Orçamento Participativo é um instrumento que viabiliza um processo de participação que aproxima-se fidedignamente da definição de democracia que afirma que democracia é o sistema que abre toda e qualquer decisão, grande ou pequena que seja, à toda população.

A concepção de OP que se verificou em Porto Alegre, e em muitas cidades que lhe seguiram, lançou uma luz sobre uma nova maneira de definir o que vem a ser “o povo” enquanto coletividade. As assembléias do OP registram um momento no qual as três concepções de povo podem ser verificadas manifestando-se simultaneamente. O caráter holista se manifesta na medida em que, ao buscar a construção de um bem ou serviço público, o cidadão reconstrói a si mesmo a partir do acesso a uma rede de novas informações e valores morais dos demais cidadãos. Assim, não se trata de um simples processo de votação, cujas decisões decorrem da vontade da maioria, mas de um ente denominado povo, que representa a fusão de diferentes idéias, necessidades e juízos de valores. Essa fusão só é possível a partir das manifestações de caráter individual, dado que a maximização do bem estar de um indivíduo só pode ocorrer simultaneamente a maximização do bem estar de outro, deixando uma brecha para uma construção de uma função de bem-estar social com base em uma rede de interesses individuais conflitantes, cujo equilíbrio se dá através da cooperação. Na prática, ceder em relação às necessidades urgentes dos vizinhos pode significar ganhos futuros para um cidadão. Assim um cidadão abre mão de uma maximização de bem estar individual imediatista por uma maximização coletiva. Adam Smith já ressaltava a importância que o homem confere à opinião dos demais e ao seu desejo de ser bem visto pelos seus semelhantes. A inserção em uma comunidade local e o convívio com os demais altera o próprio significado do que é moralmente bom e quais objetivos a serem buscados.

A experiência do OP permite confrontar duas concepções de alta relevância no mundo da ciência política: a democracia deliberativa de Aristóteles *versus* a democracia plebiscitária de Rousseau. O debate aristotélico permite que as concepções holista e comunitarista de povo sejam colocadas em prática, à medida em que os indivíduos dialogam visando encontrar a melhor forma de resolver os problemas de comunidades e bairros. Simultaneamente ocorre uma expressão máxima da concepção individualista de povo, que só poderia ocorrer sob tais condições de deliberação coletiva: o debate força os indivíduos a enfrentar o seu *trade-off* pessoal, que consiste

em acumular benefícios individuais para beneficiar a si próprio e a sua família contra o sentimento de ser solidário com as famílias menos afortunadas. Já a democracia procedimental de Kelsen trás uma contribuição importante para a economia: de que o bem-estar social, sendo relativo à indivíduos não é matéria de conhecimento, mas de vontade e sugere que a vontade seja definida como a da maioria. Nesse momento fica claro que os três autores tem em comum a necessidade da participação como instrumento de afirmação da vontade do povo. A dissonância entre os três autores está exatamente no método pelo qual a vontade do povo deve ser manifestada. O OP possibilitou uma primeira sinalização de como um ordenamento jurídico pode acontecer dentro dos poderes executivo e legislativo: a re-elaboração do regimento interno do OP é feita anualmente. É um ordenamento jurídico de alta flexibilidade, construído com a participação do poder executivo e avaliado pelo poder legislativo. Conforme os dados da pesquisa aqui utilizada, o grau de delegação de poder que é transferido ao OP varia de município para município, assim como os percentuais do orçamento municipal que são destinados à votação pelo OP. O fato é que a participação no OP amplia os conhecimentos acerca da vontade dos cidadãos e lhes garante maiores possibilidades de exercer de maneira mais eficiente sua liberdade política, tanto do ponto de vista individual quanto coletivo.

Liberdade e democracia estão intrinsecamente relacionadas. Liberdade é o poder de exercer as diferenças e com isso ampliar a igualdade. É devido à existência da vontade de um povo e das diferenças individuais - dadas pelas diferentes capacidades individuais - que a igualdade só pode ser avaliada de maneira conjunta. Após a manifestação de todas as vontades individuais e consenso formado acerca da vontade do povo, é possível medir se houve avanços nas condições de igualdade quando se verifica melhora nas condições gerais de desenvolvimento humano. Isto é, quando ocorre melhora nas condições de vida de um povo em seu conjunto. Tal como definido por Amartya Sen, para que ocorra desenvolvimento humano em uma sociedade é necessário a ocorrência simultânea de cinco liberdades instrumentais: sociais, econômicas, políticas, segurança-social e transparência. A partir da definição destes cinco conceitos foi elaborado um modelo econométrico que buscasse verificar de que maneira essas liberdades instrumentais atuam conjuntamente na promoção do desenvolvimento. O modelo concebido com base na equação de Barro busca verificar se de fato a ocorrência da liberdade premente – liberdade política – induziria a uma melhora nos outros tipos de liberdade consideradas essenciais: econômica e social. De fato, o que se verificou foi que os municípios brasileiros que

implementaram o OP desfrutaram de melhores possibilidades de participação e fiscalização política, que resultaram em consideráveis avanços na taxa de crescimento do IDHm. Ou seja, a participação política exercida através do OP implicou em melhores condições de renda, saúde e educação.

Contudo o OP é uma experiência que depende em grande medida dos rumos que a democracia representativa tomará no país. Pensar um novo sistema político, mais participativo e de re-arranjo das formas de domínio do poder econômico é tarefa urgente e prolongada. Depende fortemente da capacidade do OP de não perder as suas origens comunitárias ao mesmo tempo em que se institucionaliza e torna-se ele próprio dono do poder.

Os resultados obtidos a partir do modelo econométrico desmistificaram um receio que acompanhou esta dissertação desde o seu projeto: se por um lado Sen(2000) não confere primazia ao crescimento da renda e sua distribuição, mas a participação política dos cidadãos, por outro ele comprova que é possível avançar no desenvolvimento a partir da interação política e melhores condições sociais. Assim, mesmo que um município tenha um histórico de péssima distribuição de renda, este país pode desenvolver-se através da participação política e melhores condições de saúde, educação, saneamento etc.

Além disso, a participação política realizada através do OP, reduz a desigualdade na concepção de Sen, isto é, reduz as diferenças referentes às oportunidades de desenvolvimento de capacidades individuais. Este fato decorre da preferência dos cidadãos por determinadas políticas de investimentos conforme se verifica nas votações em assembleias temáticas. Jovens demandam investimentos em cultura, enquanto as mulheres refletem a intensa participação na vida política, participando como maioria e ativamente das assembleias, predominando inclusive em temas tradicionalmente definidos como masculinos, como por exemplo, desenvolvimento econômico e tributação.

Por todos os aspectos citados acima e pelo crescente interesse dos demais partidos na implementação do OP (ainda que a origem de tais interesses possa ser questionada), pode-se dizer que o OP foi amplamente aceito pela população dos municípios onde foi implementado. Tal fato deriva-se da constatação da execução das demandas propostas no OP. Considerando-se ainda que é a população de mais baixa renda que participa do OP e determina quais são as demandas que originam os investimentos, pode-se dizer que os investimentos refletem exatamente a vontade da população de mais baixa renda.

O OP não só nos permitiu revelar que é possível conhecer a vontade do povo, mas mais do que isso, sinalizou que coletivamente essa vontade aponta para o desenvolvimento humano. O OP instigou uma centelha na política econômica: de que a riqueza econômica poderia ser gerida de uma forma mais eficiente na tarefa de alcançar o tão indefinido bem estar social. A ironia está no fato de que somente coletivamente o homem pode mostrar o que há de melhor em si enquanto indivíduo, e essa pode ser a resposta para todos aqueles que se interpelam acerca da dicotomia entre o bem e mal, e acerca do próprio destino da humanidade.

ANEXO A - OBSERVAÇÕES SOBRE A METODOLOGIA DE CÁLCULO DO IDHm

O IDH resulta da combinação de três dimensões: longevidade (medida pela esperança de vida ao nascer), educação (medida pela combinação da taxa de alfabetização de adultos com a taxa de matrícula nos três níveis de ensino) e renda (medida pelo PIB per capita, expresso pela paridade do poder de compra). Uma utilização adequada do IDH em nível municipal exige que certas adaptações sejam realizadas. O IDH foi inicialmente idealizado para ser calculado para uma sociedade fechada tanto do ponto de vista econômico quanto do ponto de vista demográfico (pois não há migração temporária expressiva da população). Já os municípios são espaços relativamente abertos e por este motivo foram realizadas algumas adaptações nos indicadores.

Para os municípios o PIB *per capita* pode não ser um bom indicador da renda, dado que pode apenas estar remunerando fatores de produção de indivíduos de outros municípios. Assim, o indicador mais adequado para a construção do IDHm é a renda familiar *per capita* média do município.

Com respeito à educação, dado que entre os municípios existe grande mobilidade dos cidadãos, não é adequado utilizar o número de matrículas como indicador de desenvolvimento em educação. Para o cálculo do IDHm utiliza-se a frequência à escola como *proxy* de número de matrículas. Essa adaptação apresenta as seguintes vantagens: evita-se a dupla contagem devido ao fato de que um único aluno pode matricular-se em mais de uma escola, e elimina-se a contagem dos desistentes após a realização da matrícula.

ANEXO B – DERIVAÇÃO MATEMÁTICA DO TESTE DE β -CONVERGÊNCIA

Conforme a equação de Barro, Y corresponde a renda per capita.

$$Y^0 = (dyt/dt)/yt, \text{ ou ainda, pode-se escrever: } d[\log(yt/dt)].$$

Então,

$$d[\log(yt/dt)] = (g - \lambda \log yt^*) + \lambda \log yt$$

ou

$$\log(yt + 1) - \log yt = (g - \lambda \log yt^*) + \lambda \log yt$$

$$\text{o que significa que: } \log(yt + 1) = (g - \lambda \log yt^*) + (1 + \lambda) \log yt$$

Esta é uma equação diferencial de primeira ordem e tem como complicador o termo independente $(g - \lambda \log yt^*)$ que não é constante para y^*t crescer a uma taxa g , então a equação deve ser escrita de outra forma:

Dado $yt = AtY^{\sim}t$ para todos os t .

$$\log(At + 1 Y^{\sim}t+1) = g - \lambda \log(AtY^{\sim}t) + (1 + \lambda)\log(AtY^{\sim}t)$$

Isto quer dizer:

$$\begin{aligned} \log y^{\sim}t+1 &= g - \lambda \log Y^{\sim}t^* + (1 + \lambda)\log Y^{\sim}t + \log At - \log[At(1 + g)] \\ &= - \lambda \log Y^{\sim}t^* + (1 + \lambda)\log Y^{\sim}t \end{aligned}$$

Agora, $Y^{\sim}t^*$ é o estágio de *steady state* de $Y^{\sim}t$, u, o qual é constante.

$$\log y^{\sim}t+1 = (1 + \lambda)\log Y^{\sim}t - \lambda \log Y^{\sim}t^*$$

$$\log y^{\sim}t = e^{\lambda t} \log y^{\sim}0 + (1 - e^{\lambda t})\log y^*0/A_0$$

$$\text{Isto quer dizer, } \log y^{\sim}T = gT + (1 - e^{\lambda T}) \log y^*0 + e^{\lambda T} \log y_0$$

$$\log yt / y_0 = Tg + (1 - e^{\lambda T})\log y^*0 + (e^{\lambda T} - 1) \log y_0$$

$$1 / T \log(yt / y_0) = g + [(1 - e^{\lambda T}) / T] \cdot \log y^*0 + [(e^{\lambda T} - 1) / T] \cdot \log y_0$$

$$\text{Se } g + [(1 - e^{\lambda T}) / T] \cdot \log y^*0 = a$$

e

$$(e^{\lambda T} - 1) / T = \beta < 0$$

Então temos que,

$$1/T \log(yT / y_0) = a + \beta \log y_0 \text{ para } \beta < 0$$

Então para uma *cross-section* de N países i ($i = 1, 2, \dots, N$), com *mesmo steady state*, temos:

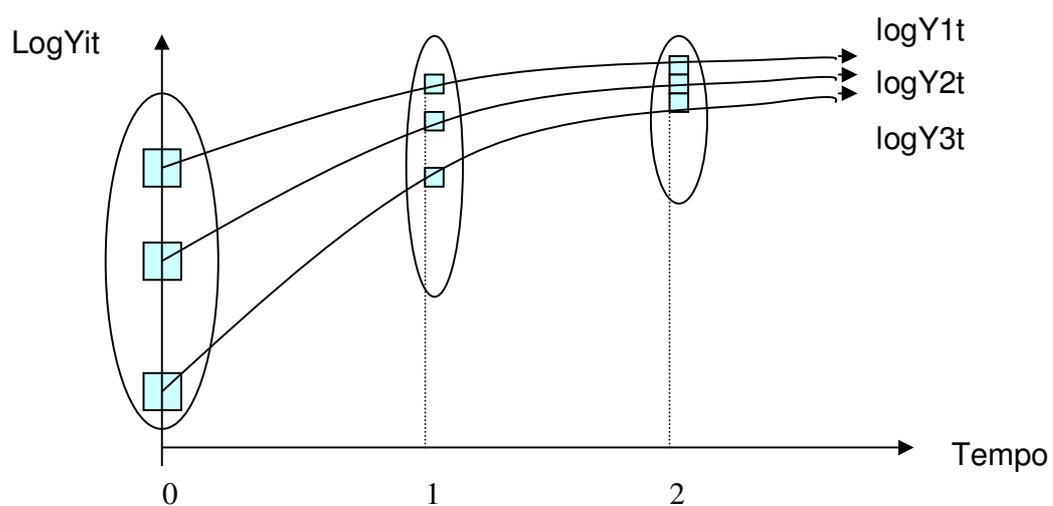
$$1/T \log (y_{i,T} / y_{i,0}) = a + \beta \log y_{i,0} + \xi_i [0, T],$$

onde,

$\xi_i [0, T] \sim N(0, \sigma_\xi^2)$ pode produzir um estimador $\hat{\beta} < 0$

ANEXO C - TRAJETÓRIA E VARIÂNCIA DA RENDA *PER CAPITA*

Figura 1 – Redução da variância da renda *per capita* em direção ao mesmo *stead state*.



REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, Daron, ROBINSON, James A. **The Political Economy of the Kuznets Curve**. Review of Development Economics, 2002. Disponível em <http://www.people.faz.harvard.edu>.pdf. em julho de 2005.

ALESINA, A., RODRIK, D. **Distributive Politics and Economic Growth**. CEPR, Discussion Paper nº 565, Londres, 1991.

ANDERSON, David R., SWEENEY, Dennis J., WILLIAMS, Thomas A. **Estatística Aplicada à Administração e Economia**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

AVRITZER, Leonardo. O Orçamento Participativo e a Teoria Democrática: Um Balanço Crítico. In. AVRITZER, Leonardo, NAVARRO, Zander. **A Inovação Democrática no Brasil**. São Paulo: Editora Cortez, 2003.

BARRO, Robert J. **Inequality and Growth in a Panel of Countries**. Harvard University: 1999. Disponível em http://www.economics.harvard.edu/faculty/barro/papers/p_inequalitygru.pdf

BARRO, R..., SALA-i-MARTIN, X. Convergence. **Journal of Political Economy**, v. 100, n.º 21, 1992.

BARZOTTO, Luis Fernando. **A Democracia na Constituição**. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2003.

BEITZ, C. R. **Political Equality. An Essay in Democratic Theory**. Princeton University Press, 1989.

BERMAN, Marshall. **Aventuras no Marxismo**. São Paulo: Ed. Companhia das Letras, 2001.

BERNI, Duílio de Ávila. **Técnicas de Pesquisa em Economia**. Porto Alegre: Ed. Saraiva, 2002.

CAROS AMIGOS. **Debate Necessário: que governo é esse?** Ano VII, nº 81, dezembro, 2003.

CHOMSKY, Noam. Democracia e Mercados na nova Ordem Mundial. In: CHOMSKY, Noam,

DIETERICH, Heinz. **A Sociedade Global: Educação, Mercado e Democracia.** Coleção Sociedade e Ambiente. Blumenau: Ed. da FURB, 1999.

CHONG, Alberto. Inequality, Democracy, and Persistence: Is There a Political Kuznets Curve? *Economics & Politics*, volume 16, Oxford: julho, 2004. Disponível em <http://www.blackwell-synergy.co.PDF> em julho de 2005.

DALLARI, Dalmo. O que é participação política? Rio de Janeiro: Coleção Primeiros Passos, 1983.

DAHL, Robert A. **Um Prefácio à Democracia Econômica.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1990.

DASGUPTA, Susmita, LAPLANTE, Benoit, WANG, Hua, WHEELER, David. **Confronting the Environmental Kuznets Curve.** The Journal of Economic Perspectives, vol. 16, nº 1, Winter, 2002.

DIETERICH, Heinz. Globalização, Educação e Democracia na América Latina. In: CHOMSKY, Noam, DIETERICH, Heinz. **A Sociedade Global: Educação, Mercado e Democracia.** Coleção Sociedade e Ambiente. Blumenau: Ed. da FURB, 1999.

DRÈZE, Jean, SEN, Amartya. **India, Development and Participation.** United States, New York: Oxford University Press, 2002.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo.** Reflexões sobre a Experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo editorial e FASE; Rio de Janeiro: UFRJ/IPUR, 2001.

FELD, Lars P., SAVIOZ, Marcel R. **Direct Democracy for Economic Performance: an Empirical Investigation.** St. Gallen, Switzerland: KYKLOS, v. 50, fasc.4, 1997.

GENRO, Tarso, SOUZA, Ubiratam de. **Orçamento Participativo.** A Experiência de Porto Alegre. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

GHOSH, Madhusudan. **Economic Growth and Human Development in Indian States.** Economic and Political Weekly, vol. 41, julho, 2006.

GUNN, Christopher. The Real Worlds of Welfare Capitalism. **Review of Radical Political Economics**, v. 34, I2, 2002.

Disponível em <http://www.sciencedirect.com/science/journal/04866134> em janeiro de 2005.

GUJARATI, Damodar N. **Econometria Básica**. São Paulo: Makron Books, 2000.

HELLIWELL, John F. Empirical Linkages Between Democracy and Economic Growth. Working Paper nº 4066, **National Bureau Economic Research**, Cambridge, 1992.

HOBSBAWM, Eric. **Era dos Extremos**. O Breve século XX: 1914-1991. São Paulo: Ed. Companhia das Letras, 1996.

KEMP-BENEDICT, Eric. **Traveling Along the Environmental Kuznets Curve**. IPAT, A Scripting Language for Sustainability Scenarios, 2003.

Disponível em http://www.kb-creative.net/IPAT_S em dezembro de 2004.

KENNEDY, Peter E. **Sinning in the Basement: What Are the Rules? The Ten Commandments of Applied Econometrics**. Journal of Economic Surveys. Vol. 16, nº 4, Blackwell Publishers, 2002.

KAVANAUGH, Heather, MATTSON, Heather. **Democracy as a Determinant of Economic Growth**.

Disponível em <http://www.snc.edu/econ/sceb/sceb2000/proc/page05.html> em fevereiro de 2005.

MacIVER, Robert M. **A Democracia e os Problemas Econômicos**: Rio de Janeiro, São Paulo, Bahia: Ed. Civilização Brasileira, 1955.

MACPHERSON, C. B. **A Democracia Liberal**. Origens e Evolução. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1978.

MARQUETTI, Adalmir. **The Characteristics of the Brazilian Cities with Participatory Budgeting**. Porto Alegre: Texto para discussão – PUC/RS, 2005.

MARQUETTI, Adalmir. **A Primer on Participatory Budgeting in Brazil**. Porto Alegre: Texto para discussão – PUC/RS, 2006.

MARQUETTI, Adalmir. Participação e Redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre. In. AVRITZER, Leonardo, NAVARRO, Zander. **A Inovação Democrática no Brasil**. São Paulo: Editora Cortez, 2003.

MAGALHÃES JUNIOR, R. **Dicionário Brasileiro de Provérbios Locuções e Ditos Curiosos**, bem como de curiosidades verbais, frases feitas, ditos históricos e citações literárias, de curso corrente na língua falada e escrita. Rio de Janeiro: Documentário, 1974.

MORAN, Timothy Patrick. **Kuznets's Inverted U-Curve Hypothesis: The Rise, Demise, and Continued Relevance of a Socioeconomic Law**. Sociological Forum, vol. 20, n.º 2, 2005. Disponível em <http://www.sunysb.edu/sociology.pdf> em setembro de 2005.

NEUMAYER, Eric. **Beyond Income: Convergence in Living Standards Big Time**. Elsevier, vol. 14 (3), set. Disponível em <http://www.elsevier.com/locate/econbase> em 09/16/2005.

NOORBAKSH, Farhad. **International Convergence or Higher Inequality in Human Development?** Evidence for 1975 to 2002. World Institute for Development Economics Research – UNU-WIDER. Texto para Discussão n.º 2006/15.

NISSAN, Edward. **Trends in Human Economic Development Across Countries**. Journal of Economic Development, volume 27, n.º 1, junho, 2002.

OLIVEIRA, Cristiano Aguiar de, JACINTO, Paulo de Andrade, GROLLI, Priscila Albina. **CRESCIMENTO ECONÔMICO E CONVERGÊNCIA COM A UTILIZAÇÃO DE REGRESSÕES QUANTÍLICAS: UM ESTUDO PARA OS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL (1970-2001)**. Disponível em www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/ao6a014/pdf

PERSSON, T., TABELLINI, D. **Is Inequality Harmful for Growth?** Theory and Evidence. CEPR: Discussion Paper n.º 581, Londres, 1991. Disponível em <http://ideas.repec.org/e/pta37.html>

PISANI, Michael J. Repression, Resistance and Democratic Transition in Central America. **Review of Radical Political Economics**, v. 34, I.4, 2002. Disponível em <http://www.sciencedirect.com/science/journal/04866134> em janeiro de 2005.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Painel: Democracia e Participação Social**, 2005.

Disponível em <http://www.pnud.org.br/democracia/documentos/cpp2.esp.pdf> em fevereiro de 2005.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **A Democracia na América Latina**: rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs. São Paulo: LM&X, 2004.

Disponível em <http://www.pnud.org.br> em janeiro de 2006.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, O Poder, O Socialismo**. Lisboa - Portugal: Moraes editores, 1978.

PRZEWORSKY, Adam. **Democracia e Mercado no Leste Europeu e na América Latina**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

PRZEWORSKY, Adam. **Estado e Economia no Capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.

PRZEWORSKY, Adam, STOKES, Susan C., MANIN, Bernard. **Democracy, Accountability, and Representation**. Cambridge University Press, 1999.

RAMIREZ, Alejandro, RANIS, Gustav, STEWART, Frances. **Economic Growth and Human Development**. Texto para Discussão nº 787, Yale University, Dezembro, 1997.

RIBEIRO, Ana Clara Torres, GRAZIA, Grazia de. **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil – 1997 a 2000**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2003.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. Ed. Cd, 2003.

SADER, Emir. **Estado e Política em Marx**. São Paulo: Ed. Cortez, 1993.

SADER, Emir, GENTILI, Pablo. **Pós-Neoliberalismo: As Políticas Sociais e o Estado Democrático**. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1998.

SADER, Emir, GENTILI, Pablo. **Pós-Neoliberalismo II: Que Estado para que Democracia?** Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 1999.

SEN, Amartya. **Inequality Reexamined**. United States, New York: Russel Sage Foundation, Cambridge, Massachussets: Harvard University Press, 1995.

SEN, Amartya. **Democracy as a Universal Value**. Journal of Democracy, 1999.
Disponível em <http://muse.jhu.edu/demo/jod/10.3.sem.html> em janeiro de 2005.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEN, Amartya. Mérit and Justice. In ARROW, Kenneth. **Meritocracy and Economic Inequality**, Princeton University Press, 2000.

SEN, Amartya. **Sobre Ética e Economia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SEN, Amartya. **What Is Development About**. The future in perspective, ed. GM. Méier and J. E. Stiglitz, Oxford, University Press, New York: 2001.

SORJ, Bernardo. **A Democracia Inesperada**, Cidadania, Direitos Humanos e Desigualdade Social. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004.

SOUZA, Nali de Jesus de Souza. **Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Atlas, 2005.

THORBECKE, Erik. **Conceptual and Measurement Issues in Poverty Analysis**. World Institute for Development Economics Research. Texto para Discussão n.º 2004/04.
Disponível em <http://www.wider.unu.edu/conference/conference-2003-2/conference%202003-2-papers/papers-pdf/Thorbecke%20010503.pdf>

VALDÉS, Benigno. **Economic Growth. Theory, Empirics and Policy**. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, 1999.

WAMPLER, Brian. Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In. AVRITZER, Leonardo, NAVARRO, Zander. **A Inovação Democrática no Brasil**. São Paulo: Editora Cortez, 2003.

http://www.ongcidade.org/site/biblioteca/biblioteca_publicacoes.php
Site acessado em 12/07/06

<http://www.pnud.org.br/atlas>
Site acessado em 12/06/2005

<http://www.portoalegre.rs.gov.br>
site acessado em 10/11/2006

<http://www.ipeadata.gov.br>
site acessado em 6/10/2006