

# 4

## DEMOCRACIA LOCAL E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DE CAMBUÍ (BRASIL)

### LOCAL DEMOCRACY AND PARTICIPATORY BUDGET: ANALYSIS OF THE EXPERIENCE OF CAMBUÍ (BRAZIL)

Rosilene de Lima Machado Silva<sup>1</sup> 

Virgílio César da Silva e Oliveira<sup>2</sup> 

Júlio Cesar Andrade de Abreu<sup>3</sup> 

Recebido: 10/10/2020

Aceito: 10/01/2021

DOI: 10.32457/RIEM.V23I1.566

## RESUMO

Esta pesquisa buscou analisar quais elementos, presentes nos processos de concepção, implementação e avaliação do orçamento participativo de Cambuí (Brasil), potencializam ou limitam a vigência de princípios e práticas democráticos no município, na perspectiva de representantes da população local. A coleta de dados se deu por meio de entrevistas, observação não participante e pesquisa documental e os dados foram analisados por meio da análise de conteúdo. Os resultados evidenciaram elementos que contribuíram para o fomento de princípios e práticas democráticos, tais como a cidadania inclusiva, a pluralidade de atores sociais e a liberdade de expressão. Também foram observados elementos que favorecem a consolidação da democracia local de modo mais perene. Há, contudo, necessidade de aprimoramento da experiência em aspectos específicos.

**PALAVRAS-CHAVE:** gestão municipal, governança pública, democracia local, orçamento participativo, participação social

1 Universidade do Vale do Sapucaí / Universidade Federal de Alfenas, campus Varginha, Brasil. Contato: rosiisabelle@hotmail.com

2 Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora (MG), Brasil. Contato: virgilio.oliveira@ufjf.edu.br

3 Universidade Federal Fluminense, Volta Redonda (RJ), Brasil. Contato: jandrade0@gmail.com

## ABSTRACT

This research had as objective to analyze which elements, present in the processes of conception, implementation and evaluation of the participative budget of Cambuí (Brazil), potentiate or limit the validity of democratic principles and practices in the municipality, from the perspective of representatives of the local population. Data collection was done through interviews, non-participant observation and documentary research, and data were analyzed through content analysis. The results showed elements that contributed to the promotion of democratic principles and practices, such as inclusive citizenship, plurality of social actors and freedom of expression. Elements that favor the consolidation of local democracy, in a more definitive way, have also been observed. There is, however, need to improve the experience in specific aspects.

**KEYWORDS:** municipal management, public governance, local democracy, participatory budgeting, social participation

## 1.- INTRODUÇÃO

Com a redemocratização do Brasil, processo que teve como instituição central a Constituição Federal de 1988, os direitos civis, sociais e políticos foram restaurados. Restabeleceram-se, entre outros, o direito ao sufrágio universal e à livre associação, bem como viabilizou-se a participação popular em algumas decisões públicas.

Para materializar a soberania da sociedade foram instituídos mecanismos como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular. Nessa conjuntura, despontou outro instrumento de participação: o orçamento participativo (OP). De forma gradual e circunscrita a poucas localidades, o OP tem como propósito aproximar os cidadãos das deliberações que interessam ao todo social – e que serão objeto de atenção estatal, demandando recursos públicos.

Ressalta-se que a Constituição vigente não instituiu o orçamento participativo. Contudo, há menção de incentivo ao protagonismo social na elaboração de planos orçamentários na Lei Complementar nº 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal), de 2000, e na Lei nº 10.257 (Estatuto da Cidade), de 2001, por meio da realização de debates, audiências e consultas públicas (Lei Complementar nº. 101, 2000; Lei nº. 10.257, 2001).

É importante notar que o orçamento participativo vai além do fomento à participação em audiências ou consultas públicas, pois envolve uma metodologia específica e demanda vontade do Poder Executivo em compartilhar autonomia. Por esses motivos, poucos municípios brasileiros aderiram à execução do OP, conforme pode ser constatado na pesquisa realizada pela Rede Brasileira de Orçamento Participativo (RBOP).

A pesquisa da RBOP verificou, em 2012, que 353 municípios brasileiros tiveram experiências ou programas de orçamento participativo, o que configura um percentual de 6,34%, em um universo de 5.565 localidades. Observa-se que, em 2013, cinco cidades foram criadas no Brasil, que conta atualmente com 5.570 municípios. Essas 353 experiências estavam distribuídas geograficamente do

seguinte modo: 14 municípios na região Norte; 79 na região Nordeste; 09 na região Centro-Oeste; 151 na região Sudeste e 100 na região Sul (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE, 2011; RBOP, 2012).

No cenário internacional o orçamento participativo é igualmente reconhecido, sendo adotado em vários países (com forte presença no continente europeu), em uma clara demonstração da relevância dessa experiência democrática (Aziz & Shah, 2020; Sampaio, 2014).

O município mineiro de Cambuí implementou o OP em 2014, por iniciativa do Poder Executivo e sob liderança inicial dos técnicos da Secretaria de Administração e Fazenda da Prefeitura. A participação da sociedade foi considerada essencial para o êxito da experiência, que apresentou externalidades positivas. Tal percepção norteou a elaboração do problema desta pesquisa, que pode ser expresso pelo questionamento a seguir: quais elementos, presentes nos processos de concepção, implementação e avaliação do orçamento participativo de Cambuí, potencializaram ou limitaram a vigência de princípios e práticas democráticos no município?

O objetivo geral deste estudo corresponde à análise dos elementos que favoreceram ou desfavoreceram a democracia local e a posterior discussão dos legados do OP de Cambuí. Seus objetivos específicos são: a) reconstituir os processos de concepção, implementação e avaliação do orçamento participativo de Cambuí; b) reconhecer elementos associados ao OP de Cambuí que potencializaram ou limitaram a vigência de princípios e práticas democráticos, segundo a percepção de cidadãos e c) discutir a relevância desses elementos para a qualidade da democracia local, considerando, para tanto, suas vertentes liberal-representativa, participativa e deliberativa.

O presente trabalho é relevante, pois foi estudada a implementação do orçamento participativo em um município de pequeno porte, perfil hegemônico no Brasil e distinto de cidades como Belo Horizonte e Porto Alegre nas quais o OP foi analisado de forma recorrente. Desse modo, boas práticas e obstáculos discutidos poderão inspirar reflexões de políticos, gestores e atores coletivos dispostos a capitanear processos participativos, seja o OP ou iniciativa análoga.

A organização do artigo contempla, além desta introdução, um referencial teórico (focado nos temas democracia local e orçamento participativo), uma seção para detalhamento de passos metodológicos, uma parte voltada à apresentação dos resultados do estudo, outra centrada em suas análises e as considerações finais.

## **2.- DEMOCRACIA LOCAL E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

Como o escopo desta pesquisa abrange a democracia local, potencializada pela participação cidadã no planejamento orçamentário do município de Cambuí, o referencial teórico irá tratar das premissas demandadas por arranjos democráticos, das formas de democracia e da essência do orçamento participativo.

## 2.1 Democracia: premissas essenciais

Touraine (1994, p. 33) descreve a democracia como “o reconhecimento do direito dos indivíduos e das coletividades de serem os atores da sua história e não apenas de serem libertos das suas cadeias”. Para o autor, os indivíduos precisam ter a liberdade de discutir com os governantes em igualdade de direitos e ter a garantia que serão respeitados. Todavia, para que haja a liberdade individual e coletiva é premente que haja a participação dos cidadãos, em sua grande parte, nas decisões sociais e políticas, bem como a livre escolha dos governantes pelos governados, em intervalos regulares.

Tocqueville (2005) discorre sobre os alicerces da democracia em seu livro *A Democracia na América*. Inicialmente, o autor reconhece na soberania do povo o princípio básico da democracia. Na época de seu estudo, anos 30 do século XIX, a vida política e administrativa dos Estados Unidos tinha como base a comuna, que era uma comunidade local, em geral constituída por poucos cidadãos e de território restrito. Ela permitia maior interação entre indivíduos; era permeada pelo espírito de cidadania; fomentava o esclarecimento dos cidadãos; materializava a soberania popular – reconhecida pelos costumes e declarada pelas leis – e, ainda, servia-se da garantia do direito ao voto eleitoral (Tocqueville, 2005). Dahl (2001) faz uma ressalva às afirmações de Tocqueville, pois o sufrágio universal não era estendido a todos, tendo em vista que excluía-se desse direito as mulheres, os afro-americanos e alguns homens, destituídos de propriedade ou analfabetos.

É evidente que os aspectos essenciais apontados por Tocqueville, embora distantes do presente, são sustentáculos da democracia: a cidadania, o cidadão esclarecido, a participação efetiva, a soberania do povo e o direito de livre escolha dos governantes.

Nesse mesmo diapasão, Touraine (1994) apresenta os elementos fundamentais da democracia sob duas perspectivas: da substância e do procedimento. A primeira refere-se à soberania popular, a qual pressupõe a garantia de direitos fundamentais, a dignidade humana e o exercício irrestrito da cidadania. A segunda trata das regras que garantem a liberdade do debate político, definem relações de poder e estabelecem normas para o funcionamento das instituições.

No mesmo intuito de Tocqueville (2005) e Touraine (1994), Dahl (2001) expõe cinco elementos fundamentais para que ocorra o processo democrático: (i) participação efetiva; (ii) igualdade de voto; (iii) aquisição de entendimento esclarecido; (iv) controle efetivo do planejamento e (v) inclusão de adultos.

A participação efetiva acontece quando oportunidades são providas aos cidadãos, tendo como propósito o fim da espoliação, realizada pelas classes dominantes. A igualdade é estabelecida quando os cidadãos têm os mesmos direitos de votar e os pesos de seus votos são idênticos. A aquisição de entendimento esclarecido é um fato quando o cidadão tem a oportunidade de aprender e de se qualificar sobre as questões públicas. O controle efetivo do planejamento abre espaço para que o cidadão possa deliberar sobre as políticas públicas, redefinindo o que foi estabelecido em círculos restritos. A inclusão de adultos advoga que todos aqueles cognitivamente aptos a participar poderão fazê-lo (Dahl, 2001; Pereira, 2013).

O fato da democracia possuir premissas essenciais não determina que ela apresente, em esforços de síntese teórica, a mesma forma. Um olhar sobre o debate que a destaca como objeto permite o

reconhecimento das vertentes liberal-representativa, participativa e deliberativa. Pormenores dessas vias conceituais encontram-se na próxima seção.

## **2.2 Democracia: vertentes liberal-representativa, participativa e deliberativa**

Antes de abordar os fundamentos da democracia liberal-representativa torna-se importante discutir as intenções do liberalismo. O liberalismo é uma doutrina que surgiu em meados do século XVII, na Europa, durante o período do Renascimento, que tinha como propósito proteger a liberdade individual do poder absoluto, centrado no monarca e na nobreza (Cenci, Bedin & Fischer, 2011).

Nesse ideário, o poder do Estado era limitado aos ditames da Constituição, ou seja, sua ação deveria estar de acordo com a lei e não com o arbítrio do soberano (Bispo Júnior & Gerschamn, 2013). Assim, o Estado liberal deveria ser minimamente interventor e a democracia que o abarca pode ser definida como “uma forma de governo político que equilibra o princípio de um governo limitado com o ideal do consentimento popular” (Heywood, 2010, p. 52).

Sendo assim, foi sob a influência do liberalismo que o voto para a escolha de representantes foi instituído, tendo em vista a impossibilidade da democracia direta, pois, à medida em que a escala de participação ampliava-se, sua viabilidade passou a depender de esforços de engenharia institucional (sendo a representação política o mais significativo entre eles).

O governo representativo é superior às outras formas de governo, como a monarquia, a oligarquia e a aristocracia, pois, ainda que a participação não seja necessariamente densa, uma vez que pode se limitar ao rito do voto, ela permite a alternância de governantes e favorece o desenvolvimento dos cidadãos. O engajamento popular na escolha dos representantes confere ao coletivo um caráter menos apático na vida social (Mill, 1878; Macpherson, 1978).

Embora possua os méritos mencionados, a democracia representativa apresenta limitações, pois, nem sempre, os representantes expressam e fazem valer a vontade coletiva (Hirst, 1992). Indo mais além, condutas não probas submetem o sistema político à corrupção, gerando tensões entre governantes e governados (Epstein, 1997; Manin, 1995). Em função de tais descompassos, torna-se importante considerar uma via capaz de diminuir a distância entre sociedade e Estado: a democracia participativa.

A democracia participativa tem como finalidade o fortalecimento do espírito cívico dos cidadãos, pois a participação não se encerra no voto. Ao contrário, ela pode se valer: do envolvimento em associações, do exercício do controle social e de consultas sistemáticas ao coletivo que embasam a elaboração de políticas públicas. Desse modo, a democracia participativa retoma os princípios das ágoras gregas, nas quais o interesse geral era objeto de apreciação contínua.

Assim, pode-se afirmar que, por meio de espaços públicos – entendendo “público” como algo maior que “estatal” (Keinert, 2007) – a democracia participativa favorece a autodeterminação cidadã, boas práticas vinculadas às culturas cívica e política, a formação de atores sociais coletivos e a defesa de interesses comuns (Wolkmer, 2001).

O debate sobre participação tem evoluído, pois sociedades democráticas atribuem a ela funções, que tendem a revelar suas características e contradições. Especificamente no caso do Brasil, a Constituição Federal de 1988 favoreceu a institucionalização de sistemas de políticas públicas, descentralizados e participativos. O engajamento social converteu-se, portanto, de demanda para requisito, notadamente em conselhos gestores de políticas públicas, nos três níveis federativos.

A busca por instrumentos favoráveis à cogestão de ações públicas, entre os quais figura o orçamento participativo, revela que a centralização decisória entre dirigentes e dirigidos comporta níveis, a saber: informação/reação, consultas facultativas, consultas obrigatórias, solicitação de elaboração/recomendação, cogestão, delegação e autogestão (Bordenave, 1983).

Expressa, também, que os fins da participação são múltiplos, podendo ser pragmáticos ou substantivos. Para Demo (1993), eles abarcam a autopromoção (ou seja, o protagonismo de parcelas do social), a efetivação da cidadania, a implementação de regras democráticas para condução de processos de interesse coletivo, o controle dos núcleos formais de poder, a institucionalização de canais de negociação e a consolidação de uma cultura democrática. Entre as finalidades mais substantivas ou emancipatórias, o papel pedagógico da participação é digno de nota. Assim, por meio de processos de conscientização e capacitação, a cidadania pode ser fortalecida e ciclos de subordinação e injustiça social desnaturalizados e, em certos casos, descontinuados (Pateman, 1992).

Em uma perspectiva crítica, Nobre (2004) afirma que não basta o cidadão participar, assim como não é suficiente a simples expansão quantitativa dos meios de participação. É preciso um comprometimento dos atores sociais, de modo que haja qualificação e efetividade nas interações entre sociedade e Estado. Para tanto, é necessário conhecimento dos assuntos públicos, denso envolvimento em dinâmicas decisórias e predisposição ao compartilhamento de poder.

A qualidade da participação tem inspirado discussões e práticas centradas na comunicação e nas premissas capazes de aprimorá-la. A linguagem, que pode reafirmar posições de poder ou promover o entendimento e decisões qualitativamente melhores, ganha centralidade em uma proposta deliberativa de democracia.

Para compreensão da democracia deliberativa é preciso definir o significado do verbo deliberar. Vitullo (2000, p. 189) afirma que a deliberação consiste em “oferecer argumentos e razões para tentar convencer aos outros”. Isto posto, pode-se sustentar que a tomada de decisão no processo deliberativo deve ser precedida de um ampla reflexão e debate, que pode gerar teses, antíteses e sínteses valiosas à promoção do bem comum (Abreu, Oliveira & Kraemer, 2019).

Habermas (1995) recorre a duas concepções caras ao processo democrático para lançar luzes sobre a democracia deliberativa: a concepção liberal e a concepção republicana. A democracia deliberativa pode resguardar o que há de melhor nas duas concepções, ou seja, preservar o zelo com a liberdade dos liberais e uma orientação para o coletivo, com ganhos de alteridade, do republicanismo.

A partir disso, Habermas (1995, p. 45) propõe um novo modelo de teoria democrática, a teoria deliberativa, baseada “nas condições de comunicação sob as quais o processo político pode ter

a seu favor a presunção de gerar resultados racionais, porque nele o modo e o estilo da política deliberativa realizam-se em toda a sua amplitude”.

No âmbito da teoria deliberativa, discussões e reflexões devem ocorrer de modo institucionalizado em espaços destinados ao público e são nessas esferas que os procedimentos democráticos irão “estruturar os processos de formação da vontade e da opinião com o objetivo de solucionar cooperativamente as questões práticas, incluindo a negociação de compromissos justos” (Faria, 2000, p. 51).

A esfera pública é o local onde são percebidos, problematizados e discutidos os dilemas que afetam a coletividade. Tais problemas não podem ser somente detectados, eles precisam ser tratados com responsabilidade pelos atores sociais e levados ao conhecimento de representantes em organizações formais, pois essa esfera não é capaz de solucionar as dificuldades. Entretanto, após a publicização das questões, elas passam a ser resolvidas no sistema político, cabendo aos atores sociais o acompanhamento do tratamento dado a elas (Faria, 2000).

Avritzer (1999) entende que a esfera pública abre perspectivas no interior da teoria democrática, pois rompe com a tradição democrática elitista, fazendo surgir a democracia deliberativa, permitindo que atores sociais edifiquem novas formas de solidariedade. De acordo com Vitullo (2000), se a deliberação for o sustentáculo para legitimar a ação política, conseqüentemente a esfera pública possibilitará o debate argumentativo e a interação dos envolvidos, antes da tomada de decisão, consolidando a integração social fundamentada no diálogo.

Cohen (1999) acredita que a teoria deliberativa de Habermas coloca os cidadãos em uma posição defensiva, pois os atores e os movimentos sociais detectam e discutem os problemas, propõem soluções e as inserem nas agendas dos poderes formais, mas não são capazes de quebrar as rotinas-chave do sistema. Dessa maneira, é preciso que os atores sociais exerçam um papel ativo, de maneira a “apontar outras formas de participação que realizam, de fato, a promessa da democracia radical e, com isso, do governo legítimo” (Faria, 2000, p. 55).

Dessa maneira, é preciso que seja fomentada a ideia das poliarquias – *poli* (diversos) e *arché* (autoridade) – diretamente deliberativas, nas quais soluções de problemas possam emergir das interações, em espaços abertos à participação de todos os atores (Faria, 2000). O orçamento participativo, potencialmente plural e resolutivo, alinha-se a essa perspectiva.

As críticas dirigidas à democracia deliberativa apontam para alguns de seus aspectos utópicos. Bohman, como citado em Vitullo (2000), afirma que, para que todos possam participar da determinação das pautas e do processo decisório, deve haver igualdade de oportunidades e livre acesso às informações. Cohen, como citado em Vitullo (2000), pontua que todos os participantes devem ter liberdade para inserção de demandas na pauta de deliberação, assim como igualdade de voz, para formação da razão pública.

Nota-se, portanto, que diferenças econômicas, culturais e de informação devem ser atenuadas para a efetiva vigência da democracia deliberativa. A postura daqueles que interagem é fundamental

para esse fim, assim como regras e metodologias de arranjos institucionais inovadores, alinhados à deliberação pública. É precisamente nesse aspecto que se destaca o orçamento participativo, que será pormenorizado no próximo tópico.

### **2.3 O orçamento participativo**

A deliberação do OP, embasada na participação, tem como finalidade destinar recursos para as regiões mais carentes de bens públicos, desde que esses territórios se articulem nos instantes decisórios. Não há garantias que o orçamento participativo, por si só, promova efeitos redistributivos. Todavia, em pesquisas realizadas no contexto do OP de Porto Alegre (RS), há evidências de que a maior parte dos recursos foi investida nas regiões mais necessitadas (Wampler, 2003).

Em paralelo, o orçamento participativo deve ser reconhecido como parte da história brasileira de transformação social, pois ele tem o potencial de promover a educação cívica, de socializar os que se dispõem a participar e, ainda, de delegar poder ao tecido social, para que possa deliberar sobre o bem comum. Como instituição democrática o orçamento participativo é inovador, pois transpõe os limites da representatividade, inserindo os cidadãos, com interesses diversificados, no centro da disputa política. Desse modo, o OP proporciona a deliberação, a negociação (com ganhos de alteridade) e, posteriormente, o controle social esclarecido (Wampler, 2003).

Estudos dos últimos cinco anos, relacionados ao orçamento participativo no Brasil, demonstram sua evolução para rotinas digitais, além das presenciais, e expectativas de que o instrumento possa contrapor-se ao distanciamento entre governantes e população e, também, aos obstáculos que impedem o exercício da cidadania ativa. Ainda nessa lavra Sampaio *et al.* (2019) fazem uma oportuna análise da existência e da continuidade de orçamentos participativos e outras iniciativas de democracia digital por meio da Internet.

Nesse sentido, Abreu & Pinho (2014) buscaram compreender os significados da participação democrática, mediada pela Internet, no OP Digital de Belo Horizonte. Ao longo das edições observadas (2006, 2008 e 2011), constataram involuções entre esperança e descrença no engajamento digital. Cunha, Coelho & Pozzebon (2014) pesquisaram as representações sociais que emergiram da participação no OP Digital de Belo Horizonte. Textos jornalísticos, de órgãos públicos e de seus representantes foram analisados, indicando que o potencial interativo para construção coletiva de soluções foi parcialmente explorado. Novaes & Santos (2014), observando o contexto de Vitória da Conquista, avaliaram a capacidade do OP de ampliar a democratização da gestão e de condicionar o emprego de recursos municipais. Os autores concluíram que a capacidade é parcial, pois o OP não constituiu-se em fórum de efetiva participação popular. Souza e Silva (2017) trataram da qualidade democrática do OP, tendo por base a região administrativa de Ceilândia, no Distrito Federal. Limitações foram percebidas, comprometendo a relação entre anseios sociais e respostas do processo orçamentário. Anjos, Vieira & Abrantes (2017) estudaram características que contribuem para o êxito do OP de Belo Horizonte e Porto Alegre, concluindo que, embora haja descompassos, as experiências permitiram maior interferência cidadã nas decisões governamentais.

Para a adequada implementação do OP, Avritzer (2003) aponta quatro requisitos essenciais: a vontade política, a densidade associativa, o desenho institucional e a capacidade administrativo-financeira

para materialização das proposições. A vontade política vincula-se à predisposição do Executivo local em partilhar poder e autonomia decisória. A densidade associativa diz respeito à capacidade de mobilização da sociedade civil que, se for débil, esvairá de sentido e de vigor deliberativo o OP. Para que a proposta orçamentária colegiada tenha êxito e perspectiva de continuidade, o desenho institucional deve parametrizar regras de governo, que podem ser construídas coletivamente. A capacidade administrativo-financeira diz respeito aos meios que tornam a deliberação promissora, ou seja, a escassez de recursos e de competência gerencial pode traduzir-se em frustração coletiva, ocasionando descrédito e descontinuidade ao OP (Avritzer, 2003; Wampler, 2003).

Retomando o requisito desenho institucional, em função de sua importância, destaca-se o trabalho de Costa (2010), que, após análise empírica de vinte e seis experiências municipais, identificou oito etapas que materializam a metodologia do OP, a saber: a) negociação interna: trata-se da etapa em que são definidos os responsáveis pela coordenação do OP; b) autorregulamentação e legislação: corresponde ao momento de normatização do OP, por regimento interno ou lei; c) divulgação e mobilização: busca esclarecer e integrar a população ao OP; d) mapeamento ou divisão do município: requer o reconhecimento de segmentos sociais já organizados na localidade, favorecendo a descentralização de ações; e) plenárias regionais e temáticas: voltadas à seleção de representantes e à deliberação sobre prioridades de territórios ou a partir de temas. Nessa etapa o Conselho Municipal do OP é estabelecido; f) elaboração da peça orçamentária anual ou do plano de investimento: o Conselho Municipal do OP, em conjunto com cidadãos e governantes, elabora um desses instrumentos, que embasa a Lei Orçamentária Anual (LOA); g) elaboração da LOA: a lei é concebida pela Prefeitura e encaminhada à Câmara Municipal, para análise e aprovação e h) execução e fiscalização das demandas: corresponde ao acompanhamento, pelo Conselho do OP, da materialização do orçamento aprovado.

O ciclo orçamentário apresentado consolida uma metodologia de interação entre a população e o governo local. Apesar da clareza dos passos, muitas variáveis devem ser acompanhadas, com destaque para o conjunto de expectativas de munícipes e gestores, como salienta Pires (2001). Por parte da sociedade, a percepção de ausência de efetividade do OP, isto é, da não viabilização da deliberação pública, pode ferir de morte a iniciativa e desmobilizar o tecido social. O poder público, por sua vez, não deve esperar – e muito menos fomentar – a docilidade cidadã. Deve, ao contrário, servir-se da contestação pública para reunir insumos para a boa gestão e para o fortalecimento de relações dialógicas com a sociedade organizada.

Concluída a discussão de aspectos basilares para compreensão da democracia e do OP, a próxima seção irá detalhar a natureza da pesquisa, mencionar os meios para levantamento de informações e a técnica utilizada para análise das mesmas.

### **3.- PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Este estudo é de natureza qualitativa. Ela favorece o entendimento de problemas complexos e, nesse processo, prioriza a perspectiva de sujeitos que interagem com o objeto de interesse do pesquisador.

Este, por sua vez, é o meio-chave de coleta, organização e análise de evidências empíricas (Godoy, 1995a; Richardson, 1999).

O estudo foi restrito ao município de Cambuí e teve como pretensão relacionar vícios e virtudes do OP com aspectos da democracia local. Portanto, a pesquisa pode ser classificada como descritiva (Gil, 2002). Qualifica-se, ainda, como um estudo de caso, pois, segundo Godoy (1995b), há análise em profundidade de um objeto bem delimitado, que não pode ser compreendido de forma apartada de seu contexto.

Em relação às técnicas de levantamento de informações, foram utilizadas a entrevista semiestruturada, a observação não participante e a pesquisa documental. Buscou-se, assim, a triangulação de métodos e fontes, pois ela tende a ampliar a validade das investigações (Azevedo *et al.*, 2013).

A entrevista é uma interação, que permite a compreensão de significados relacionados a fatos sociais (Triviños, 1987). O critério de escolha dos respondentes baseou-se no reconhecimento de sujeitos com expressivo engajamento nas rotinas do OP. As entrevistas foram realizadas durante o segundo semestre de 2016 e abarcaram seis representantes da sociedade civil e cinco do poder público. Buscou-se, portanto, relativa paridade entre as classes de atores.

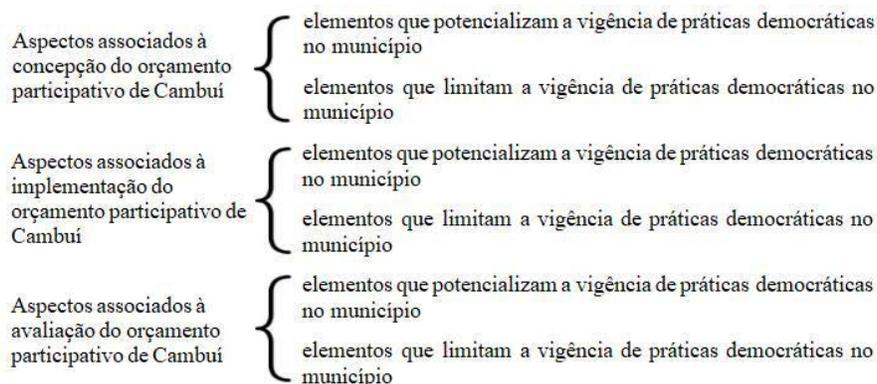
Durante a observação, foram acompanhadas seis assembleias, sendo três deliberativas e três de prestação de contas. Aspectos-chave para satisfação do problema de pesquisa foram previamente organizados em um protocolo de observação.

Na pesquisa documental foram analisados: atas de assembleias, registros contábeis da localidade, cartilha sobre o OP, relatórios do OP e o espaço virtual da iniciativa na página da Prefeitura. Um protocolo de análise documental também foi elaborado.

Para organização e interpretação das informações foi utilizada a análise de conteúdo. Segundo Bardin (2011), é possível organizar as informações coletadas com o auxílio de categorias, que estruturam sistemas de classes. O desta pesquisa encontra-se detalhado na Figura 1.

### Figura 1

Sistema de classes da pesquisa



Fonte: elaborado pelos autores (2017).

Ainda no que diz respeito ao sistema de classes, ele foi estabelecido antes do início da pesquisa, articulando as etapas do OP e o cerne do problema de pesquisa, isto é, a distinção entre elementos favoráveis e desfavoráveis à vigência de práticas democráticas em Cambuí.

Seguindo a essência da análise de conteúdo, entrevistas foram gravadas e transcritas. As informações, originárias de falas e documentos, foram organizadas sob o norte das categorias e interpretadas. As notas de campo favoreceram a última atividade. Tais ações permitiram a realização de inferências, que serão detalhadas a seguir.

#### **4 RESULTADOS: O OP DO MUNICÍPIO BRASILEIRO DE CAMBUÍ**

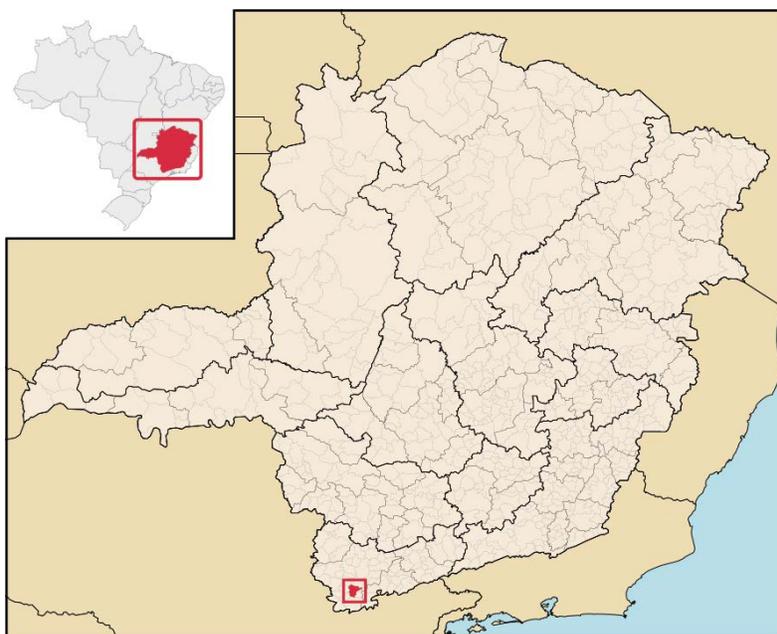
O propósito desta seção é apresentar os resultados da pesquisa empírica. Para tanto, o município de Cambuí será brevemente descrito, assim como seu OP, a partir de sua metodologia e de seus processos, que impactaram relações democráticas locais.

##### **4.1 O município de Cambuí: aspectos socioeconômicos e orçamentários**

Localizado no Sul de Minas Gerais, microrregião de Pouso Alegre, o município de Cambuí possui território de 244.567 km<sup>2</sup> e população de 26.488 habitantes, o que determina uma densidade demográfica de 108,31 indivíduos por km<sup>2</sup> (IBGE, 2011; IBGE, 2016). Nota-se que 84,41% da população está concentrada na zona urbana e 15,59% na zona rural (Prefeitura de Cambuí, 2015b). Sua localização, no Brasil e no estado de Minas Gerais, encontra-se na Figura 2.

##### **Figura 2**

Localização do município de Cambuí



Fonte: Abreu, 2006.

A maior concentração do valor adicionado de Cambuí está em serviços (52,34%); indústria (29,44%); administração, saúde e educação públicas e seguridade social (14,90%) e agropecuária (3,32%). O Produto Interno Bruto (PIB) a preços correntes, em 2014, foi de R\$ 753.5 milhões e o PIB *per capita* de R\$ 26.5 mil (IBGE, 2016).

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), de 2010, foi de 0,751, situando o município na faixa de desenvolvimento humano alto. Cambuí ocupa o 38º lugar no ranking mineiro do IDHM e o 526º no brasileiro. A dimensão que mais contribuiu para o IDHM foi a Longevidade, índice de 0,872, seguida da Renda, 0,722, e da Educação, 0,674 (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, PNUD, 2013; IBGE, 2016).

A relação entre receitas e despesas realizadas pelo município de Cambuí, entre 2013 e 2016, encontra-se detalhada na Tabela 1. Observa-se a apuração de saldo negativo em 2014 e de saldo positivo nos demais.

**Tabela 1**

Receitas e despesas realizadas pelo município de Cambuí

Ano	Receita realizada	Despesa realizada	Saldo
2013	40.930.196,78	38.491.634,11	2.438.562,67
2014	45.060.616,25	46.307.673,90	(1.247.057,65)
2015	50.702.905,39	48.159.021,92	2.543.883,47
2016	59.751.578,01	51.382.557,70	8.369.020,31

*Fontes: Prefeitura de Cambuí, 2013; 2014a; 2015a; 2016a.*

O equilíbrio entre receitas e despesas é importante para a gestão municipal e é uma exigência da Lei Complementar nº 101, que buscou ampliar a responsabilidade e a transparência fiscais (Lei Complementar nº. 101, 2000). Nas Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) de Cambuí, de 2013 e 2014, não houve previsão de execução de orçamento alocado pela via participativa. Já nas LOAs de 2015 e 2016 houve previsão e execução, bem como para o ano de 2017, que excedeu o horizonte deste estudo (Lei Municipal nº 2.287, 2012; Lei Municipal nº 2.341, 2013; Lei Municipal nº 2.423, 2014; Lei Municipal nº 2.494, 2015; Lei Municipal nº 2.545, 2016).

Em 2015 foi previsto para o OP R\$ 1.500.000,00 em um universo de valor inicial da Lei Orçamentária Anual (LOA) de R\$ 46.120.000,00, o que representou 3,25%. No ano de 2016 foi previsto R\$ 800.000,00 em um total inicial de R\$ 65.823.000,00, perfazendo 1,22% (Lei Municipal nº 2.423, 2014; Lei Municipal nº 2.494, 2015; Lei Municipal nº 2.545, 2016). Dos R\$ 1.500.000,00 destinados ao OP em 2015, foram realizados apenas R\$ 50.013,00. Dos R\$ 800.000,00 previstos no ano seguinte foi realizado o valor de R\$ 601.036,58.

Após exposição de aspectos socioeconômicos e orçamentários de Cambuí, o detalhamento da metodologia do OP irá integrar os próximos parágrafos.

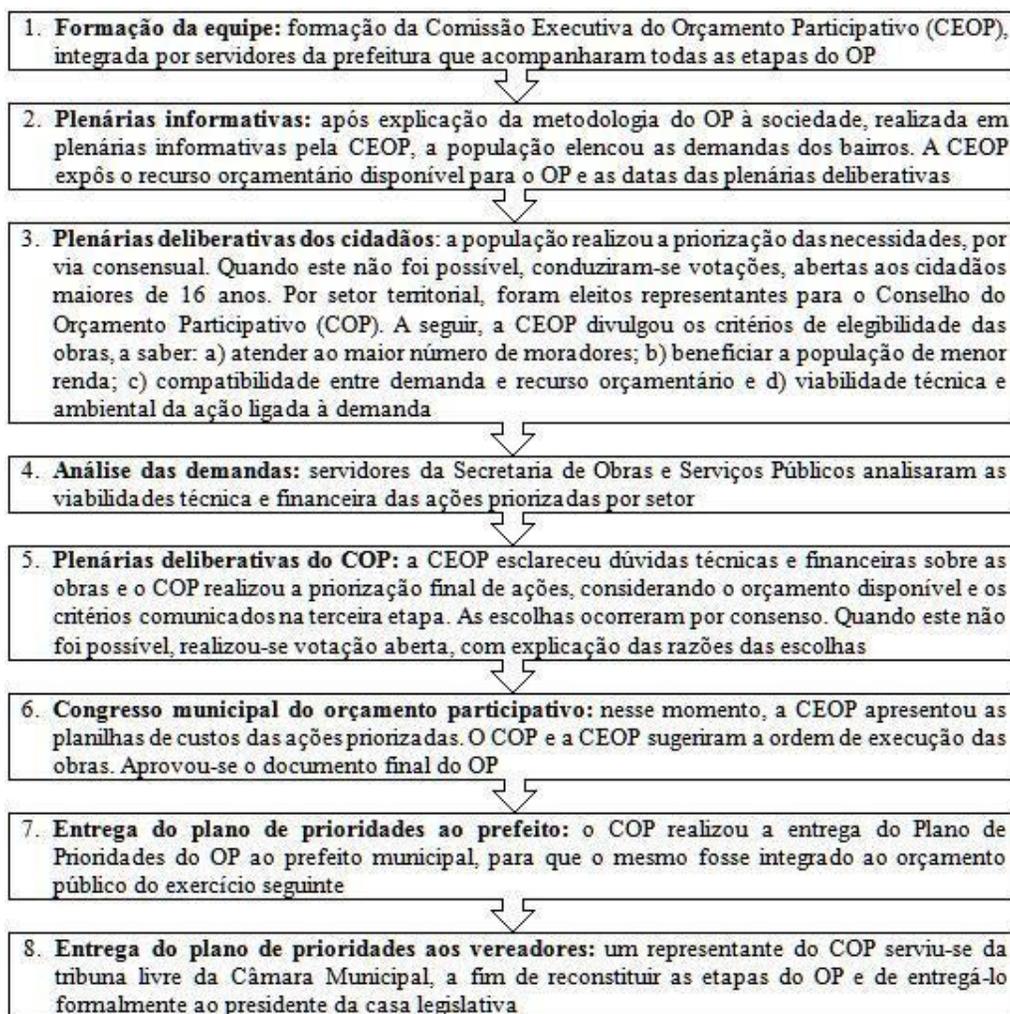
## 4.2 A metodologia do orçamento participativo em Cambuí

O OP foi proposta de campanha do candidato do Partido dos Trabalhadores, eleito prefeito em 2012. Observa-se que o gestor não foi reeleito em 2016. Em abril de 2014 iniciaram-se os trabalhos voltados à sua construção. A Secretaria de Administração e Fazenda incumbiu-se das ações iniciais, com o apoio do Gabinete e da Secretaria de Governo, Cultura, Esporte e Lazer (Prefeitura de Cambuí, 2014b).

Um passo preliminar correspondeu à divisão da cidade em 22 setores. Locais públicos para realização das assembleias foram definidos e oito etapas planejadas. A operacionalização do OP durante 2015 – que condicionou o orçamento de 2016 – correspondeu à materialização dessas oito etapas, sintetizadas na Figura 3. É possível observar convergências expressivas entre as fases do OP, estabelecidas por Costa (2010), e o conteúdo a seguir.

### Figura 3

Etapas do orçamento participativo de Cambuí



Fonte: elaborado pelos autores a partir de Cambuí (2014b).

Foram realizadas 22 plenárias informativas, que contaram com a presença de 516 indivíduos, e 22 plenárias deliberativas, que contaram com a participação de 640 pessoas. Destas, 60 foram eleitas representantes titulares e 59 suplentes. Por ocasião da análise de demandas, todas as obras sugeridas foram viáveis tecnicamente. Algumas, de valor muito alto, mostraram-se inviáveis para apreciação nas plenárias do COP.

A quinta etapa progrediu em dois momentos. No primeiro, participaram 77 representantes, entre titulares e suplentes, a CEOP e o prefeito. No segundo, foram designados dois cidadãos para mediação do processo de escolha das prioridades, de modo que a Prefeitura não interferisse. Estiveram presentes 66 representantes, entre titulares e suplentes.

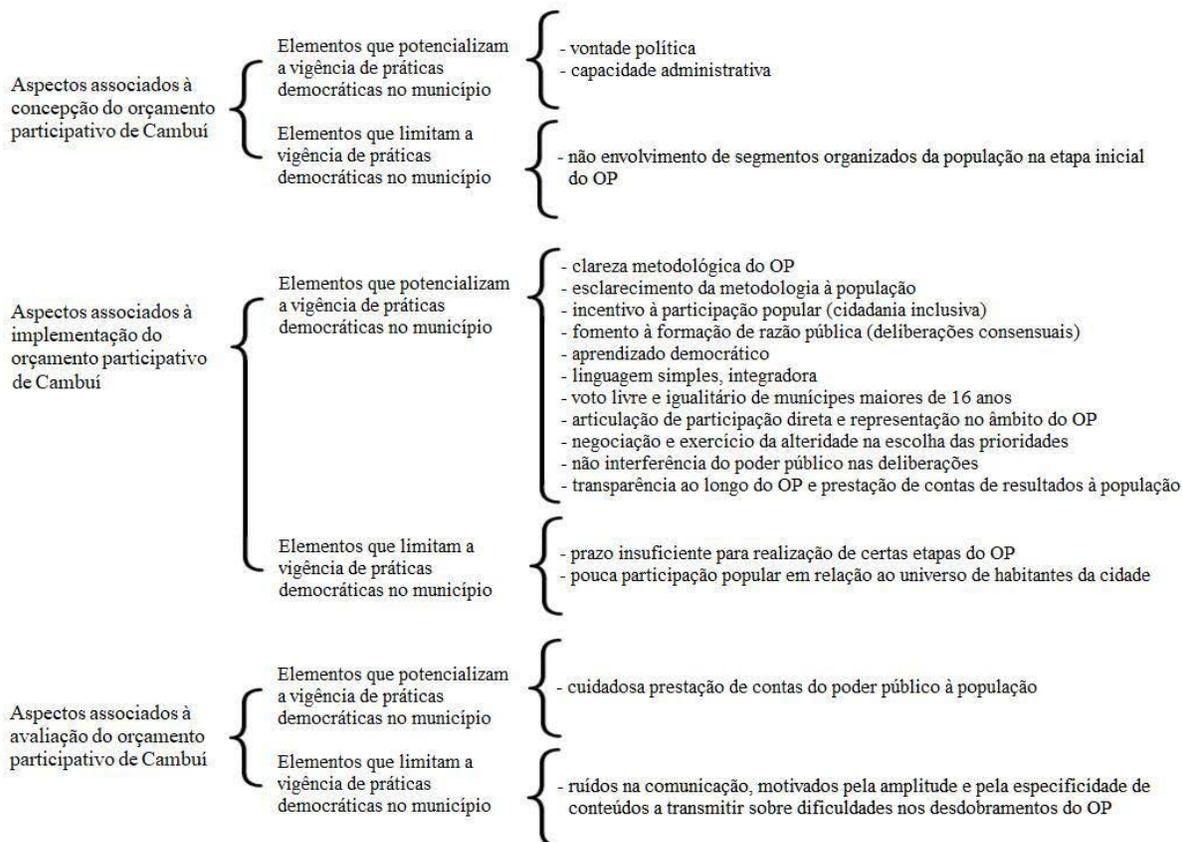
Iniciado o congresso municipal do OP, com a presença de 47 representantes entre titulares e suplentes, os mediadores ressaltaram a importância de se conhecer o contexto dos 22 setores da cidade. Assim, os representantes poderiam exercitar a alteridade e destacar o que seria, de fato, prioritário para o todo.

Após a realização do OP, foram organizadas seis reuniões de prestação de contas da realização de ações e obras. Também foi disponibilizado um ambiente com esse fim na página da Prefeitura na Internet. Para cada ação ou obra realizada foram publicizados valores investidos e fotografias. Entretanto, percebeu-se um esvaziamento das reuniões, pois as três primeiras contaram com a participação de 85 representantes, entre titulares e suplentes. Na quarta, na quinta e na sexta registrou-se, respectivamente, 55, 30 e 17 representantes.

Todas as etapas previstas para o OP de Cambuí foram realizadas. Desse modo, por ter sido eficaz, é possível que desdobramentos favoráveis à democracia local existam. O próximo tópico irá pormenorizar esse aspecto. Destaca-se que o formato de análise empreendido (considerando as diferentes fases do OP) é observável em outras pesquisas, como as de Iasulaitis *et al.* (2019) e Couto & Carmona (2018).

### **4.3 Desdobramentos do OP de Cambuí em práticas democráticas locais**

Pode-se dizer que o orçamento participativo foi uma inovação na gestão pública do município de Cambuí, pois aproximou a dimensão orçamentária da população. Contudo, a experiência também apresentou descompassos e a correta análise de seu legado requer o reconhecimento de seus méritos e de suas limitações. Para realizar tal balanço, evidências empíricas – originárias das falas de cidadãos e gestores entrevistados, além de documentos e notas de campo – foram reunidas na Figura 4. Elas serão detalhadas a seguir.

**Figura 4****Síntese do legado do OP de Cambuí à democracia local**

Fonte: dados da pesquisa (2017).

Na concepção do orçamento participativo foram apontados dois aspectos favoráveis à democracia local: a vontade do poder público de elaborá-lo e a competência de seus servidores para materializá-lo. De acordo com um dos atores consultados: “(...) foi a vontade que a gestão municipal teve em fazer essa prática democrática funcionar, mesmo com tantos obstáculos (...) quase todos os dias trabalhando pesado para que tudo pudesse ser feito dentro do prazo estabelecido” (Entrevista 1 – poder público).

Apesar dessas virtudes, um vício capital foi relatado: o não envolvimento de segmentos organizados da população no processo de planejamento. Ainda que não fosse possível uma participação absoluta, representantes da população poderiam ter sido envolvidos, tais como os conselheiros municipais, o que marcaria, no mínimo, a existência de interfaces governo-população em todas as etapas do OP.

Nas rotinas de implementação, a metodologia do OP sustentou boas práticas democráticas, favorecendo a participação plural e articulando engajamento direto e por representação. Para a divulgação do OP e o convite à participação foram realizadas chamadas nas rádios locais e propagandas na televisão comunitária da cidade. Também foi disponibilizada uma cartilha, nas versões *online* (página da Prefeitura) e impressa, contendo todas as informações das etapas do OP,

bem como as datas e locais das plenárias informativas. Essas cartilhas foram distribuídas em todos os bairros do município (Prefeitura de Cambuí, 2014b; 2014c; 2014d).

Nas plenárias deliberativas, critérios alinhados ao interesse público balizaram as interações discursivas que, na maior parte das vezes, geraram consensos. Estes, são expressões de exercícios de alteridade e da autodeterminação cidadã (Lüchmann, 2006). Ainda nesse sentido, destaca-se o emprego de linguagem simples e integradora, requisito indispensável ao aprendizado mútuo e ao entendimento esclarecido de problemas comuns (Dahl, 2001). Para um dos entrevistados: “(...) houve negociações intensas sobre as escolhas das obras (...) e houve consenso quando nós tínhamos um impasse. A gente discutia mais até chegar a um acordo. A gente nunca observou decisões forçadas, sempre foi, apesar de ser democrático, sempre foi quase que unânime” (Entrevista 3 – sociedade civil).

A alternativa do voto foi empregada em situações em que consensos mostraram-se improváveis. Votações abertas e justificadas, isto é, explicadas e compreendidas coletivamente, ampliaram a percepção de que, em contextos plurais, a identidade supraindividual é formada e fortalecida por meio do respeito aos posicionamentos diferenciados (Mouffe, 2003).

A transparência e a prestação de contas entre representantes e representados foram percebidas como legados do OP à democracia local. Desse modo, a imperatividade de mandatos (Bobbio, 2000) intra-OP foi sedimentada e a desconexão entre bases e esferas decisórias, mal que tende a acometer arranjos representativos (Hirst, 1992), foi mitigada.

Todavia, foram notados como limitações da implementação do OP o prazo curto para realização de suas etapas (especialmente a terceira, a quarta, a quinta e a sexta) e a pouca participação popular em relação ao total de eleitores. Assim: “o limitador foi o tempo da realização das audiências, combinado com o prazo de elaboração do projeto de orçamento público” (Entrevista 2 – poder público).

O cronograma estabelecido para a realização de todas as etapas do orçamento participativo foi de apenas quatro meses. Os processos foram acelerados, para que pudessem ser concluídos (Prefeitura de Cambuí, 2014b). Quanto ao prazo exíguo, a limitação não foi deliberada, para diminuir o vigor participativo. Foi um equívoco de programação. Em paralelo, a pouca energia participativa pode ser creditada, em parte, à ausência de cultura associativista local, que, segundo Avritzer (2003), debilita a capacidade mobilizatória da sociedade. Embora existam várias associações de bairro no município, sendo algumas subvencionadas pelo poder público, elas não são ativas, não realizam reuniões periódicas e, quando há encontros, eles são para demandas específicas, para cumprir formalidades de funcionamento. Importante ressaltar que não houve experiência de OP anterior na cidade.

Na fase de avaliação foram dignos de nota, positivamente, o zelo com a prestação de contas e, negativamente, ruídos na comunicação entre poder público e população. A prestação de contas ocorreu de forma clara e com linguagem simples, de forma que todos os participantes pudessem entender. Os relatórios foram apresentados em forma de *slides* e projetados em tela, demonstrando todas as planilhas das obras e seus respectivos valores (Prefeitura de Cambuí, 2016b). Contudo, todas as obras do orçamento participativo tiveram que ser licitadas. Algumas dessas obras eram

muito complexas, sendo necessário realizar todo o processo de engenharia, como os projetos básico e executivo, memorial de execução e outros passos, o que gerou atraso no início do rito licitatório. Depois que todas as obras estavam licitadas, houve outro agravante: a crise financeira que afetou o Brasil e também Cambuí, que se viu forçada a atrasar suas contas de custeio – fato que determinou restrições ao OP (Prefeitura de Cambuí, 2016b).

Ressalta-se que o poder público não foi capaz de esclarecer suficientemente tais situações à sociedade, o que contribuiu para certo descrédito. Um dos discursos ilustra o que foi comentado: “eu acho que pecou na parte da avaliação, acho que faltou uma chamada, um esclarecimento com relação ao processo (...) não teve essa resposta para a sociedade que participou. Isso dificultou um pouquinho a avaliação, eu acho que até muito” (Entrevista 3 – sociedade civil).

## **5.- DISCUSSÃO: O LEGADO DO OP DE CAMBUÍ À DEMOCRACIA LOCAL**

Considerando os números que expressam o total de habitantes dos municípios do Brasil e de Minas Gerais, nota-se que Cambuí é mais populoso que 78% das localidades brasileiras e 85% das localidades mineiras. Ainda assim, não se trata de uma cidade média que, para Andrade & Serra (2001, p. vi), integra o conjunto de “centros urbanos não-metropolitanos e não-capitais com população entre 100 mil e 500 mil habitantes”. No que diz respeito ao PIB *per capita*, Cambuí posiciona-se a frente de 84% das cidades brasileiras e 91% das cidades mineiras. Em relação ao IDHM, Cambuí supera 90% dos municípios do país (PNUD, 2013; IBGE, 2016).

As contas públicas de Cambuí registraram *superávit* entre receitas realizadas e despesas realizadas em 2015 e 2016. Houve previsão orçamentária, nesses exercícios, para alocações definidas de forma participativa, no âmbito do OP. Todavia, em 2015, apenas 3,33% do previsto traduziu-se em bens públicos. Em 2016, esse percentual foi mais expressivo: 75,13% (Prefeitura de Cambuí, 2015a; 2016). O aprimoramento das ações da CEOP pode ser destacado como razão-chave desse ganho de efetividade.

A análise da metodologia do OP de Cambuí possibilita o destaque: a) da disseminação de informações, por meio de 22 plenárias informativas; b) do rito deliberativo que, em 22 plenárias deliberativas, envolveu 3% da população com 16 anos ou mais; c) dos critérios para deliberação (elegibilidade das obras), alinhados ao interesse público e à redução de assimetrias sociais; d) do papel predominante do consenso como meio decisório; e) do diálogo frequente entre CEOP e COP; f) do ato público de entrega das prioridades ao prefeito e aos vereadores, estimulando o compromisso dos poderes locais com o OP e g) do caráter formal da prestação de contas. Esses aspectos condicionaram o diagnóstico sintetizado na Figura 4, cuja análise será realizada nos próximos parágrafos.

De acordo com Avritzer (2008, p. 52), o OP é “uma política fortemente dependente da vontade do governante”. Nota-se que esse empenho existiu e foi potencializado pela combinação de competências de órgãos do Executivo local. No entanto, um vício capital foi relatado: não houve envolvimento de segmentos organizados da população durante a concepção do OP.

Incorporar participação social às etapas de um empreendimento público não é algo contraproducente. Ao contrário, é uma forma de ampliar sua legitimidade (sua credibilidade coletiva) e de minimizar equívocos, uma vez que se pode contar com múltiplas perspectivas para compreensão e resolução de problemas (Bordenave, 1983; Demo, 1988).

A implementação do OP apresentou um aspecto instrumental favorável (a clareza de sua metodologia) e um desfavorável (o exíguo cronograma de algumas atividades). Entre potencialidades substantivas, caras à democracia local, percebeu-se: incentivo à cidadania inclusiva; estímulo à formação de razões públicas, por vias consensuais e mediadas por linguagem integradora; oportunidades para aprendizado ligado à prática da participação; ocasiões e relações propícias ao entendimento – produto da alteridade; experimentalismo democrático, estimulado pela necessidade de articulação entre participação direta e representação e, por fim, transparência (durante e após a conclusão do OP). A modesta participação popular (estimada em 3% do coletivo habilitado a votar) foi o limite substantivo de expressão.

Ainda que as virtudes do OP sejam mais numerosas, a limitação percebida é grave. Como resultado, as benesses do processo dialógico não alcançaram amplamente o tecido social de Cambuí. Mesmo sabendo que o artifício da representação foi utilizado (e que seu emprego seria inevitável), interações entre representantes e um número maior de representados elevariam a densidade das externalidades democráticas do OP.

Entre acertos e equívocos atrelados à avaliação, permaneceu a demonstração de vontade política para encerrar corretamente o ciclo orçamentário participativo – mas dissipou-se, em parte, a capacidade administrativa para fazê-lo e, em grande parte, o compromisso social para acompanhá-lo. O distanciamento demonstrado por representantes ao fim do processo apresentou causas reconhecíveis: a) a frustração com descompassos na materialização das obras; b) a dificuldade de comunicação e, portanto, de compreensão de conteúdos sobre a não efetividade das ações e c) o caráter rotineiro da participação que, por ser uma conquista, demanda atenção contínua e conduta disciplinada e altruísta de seus protagonistas (Demo, 1988).

As virtudes acima contemplam princípios capitais da democracia, discutidos por Touraine (1994) e Dahl (2001). Abarcam, de forma especial, premissas de sua vertente mais complexa e promissora: a democracia deliberativa (Habermas, 1995; Vitullo, 2000). Os vícios, por sua vez, reproduzem as limitações das democracias de massa, nas quais o atomismo, expressão última do individualismo, é um risco presente (Bobbio, Matteuci & Pasquino, 2004). Mesmo assim, em perspectiva individual, o orçamento participativo favoreceu a autodeterminação cidadã, bem como exercícios de alteridade (Lüchmann, 2006). Em perspectiva coletiva, contribuiu para diminuir a distância entre Cambuí e a noção ideal de comunidade cívica, ou seja, corpo social dotado de participação plural; solidariedade, confiança e tolerância; igualdade política e estruturas sociais de cooperação (Putnam, 2002).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O sistema democrático brasileiro é representativo e, por meio dele, o cidadão delega a representantes autonomia e responsabilidade para concepção de políticas públicas, que traduzem orçamentos em bens e serviços em prol do interesse coletivo. Todavia, a representação pode e deve ser complementada pela participação, que deve ser contínua (não restrita a intervalos eleitorais).

Para tanto, a Constituição de 1988 buscou estabelecer sistemas de políticas públicas centrados nos pilares da descentralização e da participação. Alguns meios de engajamento popular foram previstos pela Carta Magna e outros, como os conselhos gestores e o orçamento participativo, foram alavancados pelo processo de regulamentação de seus artigos.

De modo menos expressivo que os conselhos, em função de seu grau de institucionalização, o OP tem favorecido a aproximação entre cidadãos e aparatos públicos de gestão, tornando rotinas orçamentárias mais acessíveis. Entre os desdobramentos desse fato, destacam-se externalidades favoráveis às democracias locais, notadamente às formas participativa e deliberativa.

De modo a reconhecer a relação entre o OP e a dinâmica democrática da cidade de Cambuí, que, em função de seu porte, aproxima-se do perfil hegemônico das localidades brasileiras, estabeleceu-se a seguinte questão para nortear este estudo: quais elementos, presentes nos processos de concepção, implementação e avaliação do orçamento participativo de Cambuí, potencializaram ou limitaram a vigência de princípios e práticas democráticos no município? Com lastro em evidências empíricas – produto da triangulação entre entrevistas, pesquisa documental e observação não participante – algumas constatações puderam ser estabelecidas.

Durante a concepção do OP houve demonstração de vontade política e capacidade administrativa, mas o distanciamento da população reduziu a legitimidade do processo e impediu que contribuições plurais fossem angariadas. A etapa de implementação gerou mais externalidades positivas que negativas às práticas democráticas locais, com ênfase para a cidadania inclusiva, a transparência das ações, o fomento à formação de razões públicas consensuais, o exercício da alteridade e o aprendizado coletivo. Tais aspectos podem, timidamente, aproximar Cambuí da idealização “comunidade cívica” e podem atenuar a apatia cidadã (grande limitação reconhecida). A avaliação do OP revelou o cuidado do poder público com a prestação de contas, mas, também, imperícia para comunicação de conteúdos mais complexos.

A compreensão de um contexto singular, microsocial, pode favorecer a ação de políticos, gestores e atores coletivos dispostos a empreender práticas análogas ao OP. Pode, também, para academia, revelar especificidades do imenso campo de experimentalismo democrático formado pelos 5.570 municípios do Brasil. Porém, o estudo realizado possui pequena capacidade de generalização (raciocínio indutivo) daquilo que foi constatado.

Esse fato e outras lacunas encorajam novos estudos, que podem: a) compreender especificamente o envolvimento popular durante o desenho metodológico do OP; b) avaliar, em uma perspectiva longitudinal, edição e reedições do OP em uma localidade, discutindo a sedimentação de vícios e virtudes ao longo dos anos e c) reconhecer os significados do OP para os gestores locais que, por

um lado, passam a dispor do capital participação, mas, por outro, lidam com maior complexidade, delegam autonomia aos cidadãos e subordinam-se ao desejável controle social democrático.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, R. L. (2006). Mapa do município de Cambuí. Recuperado em 09 janeiro, 2020, de [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:MinasGerais\\_Municip\\_Cambui.svg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:MinasGerais_Municip_Cambui.svg).
- ABREU, J. C. A., & PINHO, J. A. G. (2014). Sentidos e significados da participação democrática através da Internet: uma análise da experiência do Orçamento Participativo Digital. *Revista de Administração Pública*, 48(4), 821-846.
- ABREU, J. C. A.; OLIVEIRA, V. C. S. & KRAEMER, C. F. B. (2019). Uma análise de construtos teóricos sobre participação e gestão social. *Desenvolvimento em Questão*, 17(48), 34-51.
- ANDRADE, T. A., & SERRA, R. V. (2001). Introdução. In T ANDRADE & R SERRA (Eds.). *Cidades médias brasileiras* (pp. v-x). Rio de Janeiro: IPEA.
- ANJOS, D. A. D., VIEIRA, M. A., & ABRANTES, L. A. (2017). Participação social na elaboração do orçamento público municipal: uma análise do Orçamento Participativo de Porto Alegre (RS) e Belo Horizonte (MG). *Gestão & Conexões*, 6(2), 134-153.
- AVRITZER, L. (1999). Teoria democrática, esfera pública e participação local. *Sociologias*, 1(2), p.18-43.
- AVRITZER, L. (2003). O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In L AVRITZER & Z NAVARRO (Eds.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo* (pp. 13-60). Rio de Janeiro: Cortez.
- AVRITZER, L. (2008). Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, 14(1), 43-64.
- AZEVEDO, C. E. F.; OLIVEIRA, L. G. L.; GONZALEZ, R. K.; ABDALLA, M. M. (2013). A estratégia de triangulação: objetivos, possibilidades, limitações e proximidades com o pragmatismo. *Anais do Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração e Contabilidade*, Brasília, DF, Brasil, 4.
- AZIZ, H.; SHAH, N. (2020). Participatory budgeting: Models and approaches. In T RUDAS & G PÉLI (Eds.). *Pathways between Social Science and Computational Social Science: Theories, Methods and Interpretations*. Springer.
- BARDIN, L. (2011). *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70.
- BISPO JUNIOR, J. P., & GERSCHMAN, S. (2013). Potencial participativo e função deliberativa: um debate sobre a ampliação da democracia por meio dos conselhos de saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, 18(1), 7-16.
- BOBBIO, N. (2000). *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra.

- BOBBIO, N., MATTEUCI, N., & PASQUINO, G. (2004). *Dicionário de política*. Brasília: UnB.
- BORDENAVE, J. E. D. (1983). *O que é participação?* São Paulo: Brasiliense.
- CENCI, A. R., BEDIN, G. L., & FISCHER, R. S. (2011). Do liberalismo ao intervencionismo: o Estado como protagonista da (des)regulação econômica. *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, 3(4), 77-97.
- COHEN, J. (1999). Reflections on Habermas on democracy. *Ratio Juris*, 12(4), 385-416.
- COSTA, D. M. D. (2010). Vinte anos de orçamento participativo: análise da experiência em municípios brasileiros. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 15(56), 8-28.
- COUTO, B., & CARMONA, R. (2018). El presupuesto participativo en Argentina. Innovación en términos político-institucionales y de participación ciudadana. *Desenvolvimento em Questão*, 16(43), 234-262.
- CUNHA, M. A., COELHO, T. R., & POZZEBON, M. (2014). Internet e participação: o caso do orçamento participativo digital de Belo Horizonte. *Revista de Administração de Empresas*, 54(3), 296-308.
- DAHL, R. A. (2001). *Sobre a democracia*. Brasília: UnB.
- DEMO, P. (1988). *Participação é conquista*. São Paulo: Cortez.
- EPSTEIN, I. (1997). O paradoxo de Condorcet e a crise da democracia representativa. *Estudos Avançados*, 11(30), 273-291.
- FARIA, C. F. (2000). Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. *Lua Nova*, 50, p. 47-68.
- GIL, A. C. (2002). *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas.
- GODOY, A. S. (1995a). Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. *Revista de Administração de Empresas*, 35(2), 57-63.
- GODOY, A. S. (1995b). Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. *Revista de Administração de Empresas*, 35(3), 20-29.
- HABERMAS, J. (1995). Três modelos normativos de democracia. *Lua nova*, 3(36), 39-53.
- HEYWOOD, A. (2010). *Ideologias políticas: do liberalismo ao fascismo*. São Paulo: Ática.
- HIRST, P. (1992). *A democracia representativa e seus limites*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- IASULAITIS, S., NEBOT, C. P., SILVA, E. C., & SAMPAIO, R. C. (2019). Interatividade e ciclo de políticas públicas no orçamento participativo digital: uma análise internacional. *Revista de Administração Pública*, 53(6), 1091-1115.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. (2011). *Indicadores sociais municipais: uma análise dos resultados do universo do censo demográfico 2010*. Recuperado em 07 abril, 2018, de <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv54598.pdf>

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. (2016). *Cidades. Minas Gerais, Cambuí*. Recuperado em 12 maio, 2017, de <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/cambui/panorama>

KEINERT, T. M. M. (2007). *Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas*. São Paulo: Annablume.

*LEI COMPLEMENTAR nº 101, de 04 de maio de 2000*. (2000). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Recuperado em 12 novembro, 2017, de [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)

*LEI nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. (2001). Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Recuperado em 05 outubro, 2017, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)

*LEI MUNICIPAL nº 2.287, de 10 de dezembro de 2012*. (2012). Estima a receita e fixa a despesa do município de Cambuí para o exercício financeiro de 2013. Recuperado em 20 maio, 2017, de <https://camaracambui.mg.gov.br/index2.php?pag=T0dRPU9EZz1PR009T1RnPQ==&&idtipolei=1&ano=2012>

*LEI MUNICIPAL nº 2.341, de 20 de novembro de 2013*. (2013). Dispõe sobre o programa de orçamento do município de Cambuí, exercício 2014. Recuperado em 20 maio, 2017, de <https://camaracambui.mg.gov.br/index2.php?pag=T0dRPU9EZz1PR009T1RnPQ==&&idtipolei=1&ano=2013>

*LEI MUNICIPAL nº 2.423, de 09 de dezembro de 2014*. (2014). Dispõe sobre a Lei Orçamentária de 2015. Recuperado em 22 maio, 2017, de <https://camaracambui.mg.gov.br/index2.php?pag=T0dRPU9EZz1PR009T1RnPQ==&&idtipolei=1&ano=2014>

*LEI MUNICIPAL nº 2.494, de 22 de dezembro de 2015*. (2015). Estima a receita e fixa a despesa do município de Cambuí para o exercício financeiro de 2016. Recuperado em 22 maio, 2017, de <https://camaracambui.mg.gov.br/index2.php?pag=T0dRPU9EZz1PR009T1RnPQ==&&idtipolei=1&ano=2015>

*LEI MUNICIPAL nº 2.545, de 20 de dezembro de 2016*. (2016). Estima a receita e fixa a despesa do município de Cambuí para o exercício financeiro de 2017. Recuperado em 22 maio, 2017, de <https://camaracambui.mg.gov.br/index2.php?pag=T0dRPU9EZz1PR009T1RnPQ==&&idtipolei=1&ano=2016>

LÜCHMANN, L. H. H. (2006). Os sentidos e desafios da participação. *Ciências Sociais Unisinos*, 42(1), 19-26.

MACPHERSON, C. B. (1978). *A democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

MANIN, B. (1995). As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 10(29), 5-34.

MILL, J. S. (1878). *El gobierno representativo*. Sevilla: Administración de la Biblioteca Científico-Literaria.

MOUFFE, C. (2003). Democracia, cidadania e a questão do pluralismo. *Política & Sociedade*, 2(3), 11-26.

- NOBRE, M. (2004). Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In V. S. P. COELHO & M. NOBRE (Eds.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo* (pp. 21-40). São Paulo: Editora 34.
- NOVAES, F. S., & SANTOS, M. E. P. D. (2014). O orçamento participativo e a democratização da gestão pública municipal – a experiência de Vitória da Conquista (BA). *Revista de Administração Pública*, 48(4), 797-820.
- PATEMAN, C. (1992). *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- PEREIRA, A. K. B. (2013). *Teoria democrática contemporânea: o conceito de poliarquia na obra de Robert Dahl*. Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, CE, Brasil.
- PIRES, V. (2001). *Orçamento participativo: o que é, para que serve, como se faz*. São Paulo: Manole.
- PREFEITURA DE CAMBUÍ. (2013). *Relatório de acompanhamento das receitas e despesas* [mimeo]. Secretaria de Administração e Fazenda, Cambuí, MG.
- PREFEITURA DE CAMBUÍ. (2014a). *Relatório de acompanhamento das receitas e despesas* [mimeo]. Secretaria de Administração e Fazenda, Cambuí, MG.
- PREFEITURA DE CAMBUÍ. (2014b). *Cartilha do Orçamento Participativo (2015)*. Cambuí, 2014b. Secretaria de Administração e Fazenda, Cambuí, MG.
- PREFEITURA DE CAMBUÍ. (2014c). *Atas de reuniões do gabinete do prefeito*. Secretaria de Administração e Fazenda, Cambuí, MG.
- PREFEITURA DE CAMBUÍ. (2014d). *Folhetos informativos*. Secretaria de Administração e Fazenda, Cambuí, MG.
- PREFEITURA DE CAMBUÍ. (2015a). *Relatório de acompanhamento das receitas e despesas* [mimeo]. Secretaria de Administração e Fazenda, Cambuí, MG.
- PREFEITURA DE CAMBUÍ. (2015b). *Acervo patrimônio histórico* [mimeo]. Secretaria de Governo, Cambuí, MG.
- PREFEITURA DE CAMBUÍ. (2016a). *Relatório de acompanhamento das receitas e despesas* [mimeo]. Secretaria de Administração e Fazenda, Cambuí, MG.
- PREFEITURA DE CAMBUÍ. (2016b). *Ata das assembleias de prestação de contas do orçamento participativo*. Secretaria de Administração e Fazenda, Cambuí, MG.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. (2013). *Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil. Relatório do desenvolvimento humano de Cambuí, MG*. Recuperado em 28 maio, 2018, de [http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_m/cambui\\_mg](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/cambui_mg)
- PUTNAM, R. D. (2002). *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV.
- SAMPAIO, R. (2014). *Orçamentos participativos digitais: um mapeamento mundial das experiências já realizadas e suas contribuições para e-participação e e-democracia*. 364 f. Tese (Doutorado em Comunicação) – Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

SAMPAIO, R., BRAGA, S., CARLOMAGNO, M., MARIOTO, D., BRUM, M., & BORGES, T. (2019). Estado da arte da democracia digital no Brasil: oferta e sobrevivência das iniciativas (1999-2016). *Revista do Serviço Público*, 70(4), 693-734.

REDE BRASILEIRA DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO. (2012). *Apresentação da Pesquisa REDEOP Quanti para o 6º Encontro Brasileiro de Orçamento Participativo*. Recuperado em 10 novembro, 2017, de [https://prezi.com/2vkeyj72\\_drg/pesquisa-redeop/](https://prezi.com/2vkeyj72_drg/pesquisa-redeop/)

RICHARDSON, R. J. (1999). *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas.

SOUZA, F. J. B., & SILVA, S. A. M. (2017). Orçamento participativo: mais qualidade da Democracia? *Organizações & Sociedade*, 24(81), 195-215.

TOCQUEVILLE, A. (2005). *A democracia na América: leis e costumes*. São Paulo: Martins Fontes.

TOURAINÉ, A. (1994). *O que é a democracia?* Lisboa: Instituto Piaget.

TRIVIÑOS, A. N. S. (1987). *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas.

VITULLO, G. O. (2000). Desafio da construção de um modelo democrático deliberativo. *Sociologias*, 2(3), 186-231.

WAMPLER, B. (2003). Orçamento participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In L. AVRITZER & Z. NAVARRO (Eds.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo* (pp. 61-86). Rio de Janeiro: Cortez.

WOLKMER, A. C. (2001). Do paradigma político da representação à democracia participativa. *Sequência: estudos jurídicos e políticos*, 22(42), 83-98.