



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE – FACE

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPGA

**A QUALIDADE DA DEMOCRACIA NO ORÇAMENTO
PARTICIPATIVO DO DISTRITO FEDERAL: O CASO DA REGIÃO
ADMINISTRATIVA DE CEILÂNDIA**

FÁBIO JACINTO BARRETO DE SOUZA

BRASÍLIA – DF

2014

FÁBIO JACINTO BARRETO DE SOUZA

**A QUALIDADE DA DEMOCRACIA DO ORÇAMENTO
PARTICIPATIVO DO DISTRITO FEDERAL: O CASO DA REGIÃO
ADMINISTRATIVA DE CEILÂNDIA**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientadora: Prof. Dra. Suylan de Almeida Midlej e Silva

BRASÍLIA – DF

2014

Souza, Fábio Jacinto Barreto de.

A Qualidade da Democracia no Orçamento Participativo do Distrito Federal: o caso da região administrativa de Ceilândia / Fábio Jacinto Barreto de Souza. – Brasília, 2014.

100 f.: il.

Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Administração, 2014.

Orientadora: Prof. Dra. Suylan de Almeida Midlej e Silva, Programa de Pós-Graduação em Administração.

1. Orçamento Participativo. 2. Participação Social. 3. Qualidade da Democracia.

FÁBIO JACINTO BARRETO DE SOUZA

**A QUALIDADE DA DEMOCRACIA DO ORÇAMENTO
PARTICIPATIVO DO DISTRITO FEDERAL: O CASO DA
REGIÃO ADMINISTRATIVA DE CEILÂNDIA**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova a Dissertação de
Mestrado em Administração do Programa de Pós Graduação em Administração
da Universidade de Brasília

Fábio Jacinto Barreto de Souza

Dra. Suylan de Almeida Midlej e Silva
Professora-Orientadora

Dr. João Mendes Rocha Neto
Professor-Examinador

Dr. Valdemir Aparecido Pires
Professor-Examinador

Brasília, 24 de Março de 2014

À memória de meu filho Davi.

AGRADECIMENTOS

À minha família, sobretudo meus pais, sem o apoio deles eu não estaria aqui. À minha esposa, pela paciência e por estar ao meu lado em momentos tão difíceis. À querida professora Suylan, por toda a atenção dispensada. Ao grande amigo Jorge Brito e todos os outros que trouxeram sua contribuição, em especial à Janaína Carvalho, à Danielle Ribeiro e ao Thallis Brito. À minha segunda família, Ray e Sr. Pedro, que também contribuíram para o trabalho. Aos professores que ajudaram nessa caminhada, especialmente ao Professor Pederiva e à Professora Ana Claudia, pelo apoio inestimável. Por fim, ao amigo Fernando Barbosa por sua paciência e compreensão.

RESUMO

Trata-se de um estudo empírico descritivo de corte transversal com análise predominantemente qualitativa dos dados, sendo ainda caracterizado como um estudo de caso sobre a qualidade da democracia do orçamento participativo na região administrativa de Ceilândia, Distrito Federal, Brasil. O objetivo do estudo foi verificar até que ponto o Orçamento Participativo na região é democraticamente responsivo. Tendo como referência sete modelos que tratam da qualidade da democracia, chegou-se em sete parâmetros para análise da responsividade democrática. A pesquisa foi operacionalizada por meio de triangulação de métodos: levantamento de campo com 412 moradores da região e 39 delegados do Orçamento Participativo; pesquisa documental; e entrevistas com três membros do Governo do Distrito Federal responsáveis pelo Orçamento Participativo e um delegado do Orçamento Participativo. Foram encontrados oito pontos de alerta (*red flags*), que indicam quebra de responsividade democrática e que possibilitaram verificar que o Orçamento Participativo do Distrito Federal naquela região é pouco responsivo.

Palavras-chave: Orçamento Participativo, Qualidade da Democracia, Responsividade Democrática.

ABSTRACT

This is a cross-sectional descriptive empirical study with predominantly qualitative data analysis, being further characterized as a case study about Participatory Budgeting and democracy quality in Ceilândia, an administrative region located in Distrito Federal, Brazil. The goal of the study was to determine to which the Participatory Budgeting in the region is democratically responsive. With reference to seven models that address to the democracy quality, was found seven parameters for analysis of democratic responsiveness. The research was operationalized through triangulation of methods: field survey with 412 locals and 39 delegates of the Participatory Budgeting, documentary research, and interviews with three members of Distrito Federal Government responsible for Participatory Budgeting and one marshal of Participatory Budgeting. It was found eight alert points (red flags) that indicate a breaking democratic responsiveness and that possibility to observe that the Participatory Budgeting of Distrito Federal in that region is poorly responsive.

Keywords: Participatory Budgeting, Quality of Democracy, Democratic Responsiveness

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Modelo de Poliarquia de Robert Dahl.....	38
Figura 2 – Cadeia de responsividade de Powell.....	40
Figura 3 – Distribuição das Plenárias de Base em Ceilândia	64

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Modelo de qualidade da democracia de Diamond e Morlino.....	29
Quadro 2 – Modelo de qualidade da democracia de Buhlmann, Merkel, Muller e Webels.....	34
Quadro 3 – Análise comparativa entre os modelos de qualidade da democracia.....	44
Quadro 4 – Modelo de análise para o OPDF 2012/2013 em Ceilândia	49
Quadro 5 – Codificação para análise documental das prioridades do OPDF 2012/2013.....	58
Quadro 6 – Codificação para análise documental da execução das prioridades do OPDF.....	59
Quadro 7 – Frequência dos Conselheiros de Ceilândia nas reuniões	76
Quadro 8 – Facilitadores e limitadores de responsividade em Ceilândia.....	85

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Características socioeconômicas das amostras referentes ao survey.....	55
Tabela 2 – Características socioeconômicas das amostras referentes ao survey II.....	56
Tabela 3 – Associativismo e conhecimento dos moradores de Ceilândia sobre o OPDF.....	61
Tabela 4 – Percentual de participantes relativos à população	66
Tabela 5 – Participação de mulheres nas Plenárias de Base em Ceilândia	69
Tabela 6 – Preferência dos moradores de Ceilândia sobre melhorias na comunidade.....	79
Tabela 7 – Andamento dos compromissos assumidos pelo GDF	81

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CODEPLAN –	Companhia de Planejamento do Distrito Federal
COP –	Conselho Municipal do Orçamento Participativo
GDF –	Governo do Distrito Federal
LOA –	Lei Orçamentária Anual
OP –	Orçamento Participativo
OPDF –	Orçamento Participativo do Distrito Federal
OPDF 2012/2013 –	Orçamento Participativo do Distrito Federal referente ao ciclo 2012/2013

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
1.1	Contextualização e formulação do problema de pesquisa.....	14
1.2	Objetivo Geral	17
1.3	Objetivos Específicos	17
1.4	Justificativa.....	17
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	19
2.1	Fundamentos teóricos sobre democracia.....	19
2.2	Orçamento Participativo e seus desafios	22
2.3	A qualidade da democracia.....	27
2.3.1	Modelo de Larry Diamond e Leonardo Morlino	28
2.3.2	Modelo de Arend Lijphart	32
2.3.3	Modelo de Buhlmann, Merkel, Muller e Webels	34
2.3.4	Modelo de Robert Dahl e de David Altman e Aníbal Pérez-Liñán.....	37
2.4	Responsividade Democrática	41
2.5	Análise Comparativa entre os Modelos.....	45
3	METODOLOGIA	50
3.1.	Caracterização da pesquisa e procedimentos metodológicos	53
3.2.	Instrumentos de Pesquisa	54
3.3.	População e Amostra	55
3.4.	Procedimentos de coleta, tratamento e análise dos dados	57
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO	62
4.1	Ligação I: Estrutura de Escolhas e Participação Democrática	62
4.2	Ligação II: Agregação Institucional e igualdade entre os atores.....	72
4.3	Ligação III: Resultados do OPDF	79
4.4	Análise dos Resultados.....	87
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	91
6	PROPOSTA DE INTERVENÇÃO.....	93
	REFERÊNCIAS	95
	APÊNDICE A – Instrumentos para levantamento de campo.....	102
	APÊNDICE B – Roteiro de Entrevista.....	104
	APÊNDICE C - Prioridades de Ceilândia segundo OPDF 2012/2013	106
	APÊNDICE D – Prioridades do OPDF 2012/2013.....	108

1 INTRODUÇÃO

A partir da década de 1970, iniciam-se os movimentos pela redemocratização do Brasil, grupos da sociedade civil se organizaram por uma maior participação no cenário político, em contrapartida ao regime autoritário que se instalou em meados dos anos 1960. Esses movimentos também clamavam por novas formas de participação da sociedade na elaboração e formulação de políticas públicas. Os movimentos se alastraram pelos anos 1980 e culminaram na atual Constituição, em 1988. A “Constituição Cidadã”, assim chamada por diversos parlamentares da época, pode ser vista como um marco para a criação de institutos democráticos que favorecem a participação e deliberação da sociedade civil nas ações governamentais. Esses institutos se referem à participação popular por meio de referendo, plebiscito, conselhos, fóruns, audiências públicas e orçamentos participativos, que são instituições democráticas criadas na tentativa de se democratizar as decisões sobre alocação dos recursos governamentais (PEREZ, 2009; AVRITZER, 2009a).

Segundo Pires e Martins (2011), no Brasil, embora existissem experiências semelhantes anteriores ao ano de 1989, as primeiras experiências de Orçamento Participativo (OP) que ganharam visibilidade remontam àquele ano. Segundo os autores, são as experiências de Porto Alegre (RS), Piracicaba (SP), Angra dos Reis (RJ), Vitória (ES), Santo André (SP), Ipatinga (MG), Betim (MG), São Paulo (SP), Santos (SP) e Jaboticabal (SP). O fato de os governantes adotarem formas de OP pode ser entendido como uma tentativa de tornarem seus governos mais democráticos. Nas últimas décadas, não só o Brasil, mas diversos outros países do mundo passaram por processos de democratização, saindo de regimes autoritários para estados democráticos (DAHL, 2012a). Tanto os OPs quanto a qualidade dessas “novas democracias” têm chamado a atenção de diversos pesquisadores.

Sobre o OP, os estudos descrevem e discutem as diversas experiências à luz das teorias democráticas (SANTOS, 2002; AVRITZER; NAVARRO, 2003; AVRITZER; 2004, 2009a, 2010; MARQUETTI et al., 2008; WAMPLER, 2007). Já os estudos sobre a qualidade da democracia buscam entender a condição democrática dos governos em todo o mundo por meio de parâmetros que permitam definir o que é uma boa democracia e quanto os governos são, de fato, democráticos (O’DONNELL; CULLELL; LAZZETTA, 2004; DIAMOND; MORLINO, 2005; SOROKA; WLEZIEN, 2010; RENNO et al., 2011; LIJPHART, 2011; DAHL, 2012b).

Essa pesquisa analisa e discute a qualidade democrática do OP a partir da experiência de Ceilândia, região administrativa de maior densidade populacional do Distrito Federal (DF). O objetivo é analisar até que ponto o OP é democraticamente responsivo nessa região, observando diversos parâmetros relacionados à qualidade da democracia. Assim, o trabalho foi estruturado com base três eixos teórico-referenciais; democracia, qualidade da democracia e OPs. A partir desse referencial, foi possível construir um modelo de análise para verificar o quanto o OPDF 2012/2013 em Ceilândia foi responsivo. Com base no modelo utilizaram-se técnicas de triangulação de métodos, considerando pesquisa documental, levantamento de campo e entrevista. Ao final, discute-se a qualidade da democracia, possibilitando delinear caminhos para efetivas melhorias e novos estudos comparativos, que permitam maior poder de generalização.

1.1 Contextualização e formulação do problema de pesquisa

Uma democracia de qualidade deve oferecer ao cidadão um alto grau de liberdade, igualdade política e controle popular sobre as políticas públicas e isso acontece por meio do funcionamento legítimo de instituições estáveis (DIAMOND; MORLINO, 2005). Considerando o OP como uma dessas instituições, o primeiro recorte deste estudo está no funcionamento do Orçamento Participativo do Distrito Federal (OPDF) no ciclo 2012/2013.

A primeira experiência com o OPDF remonta ao governo Cristovam Buarque (1995-1999). O experimento foi abandonado nos governos seguintes e só retomado em 2011, no governo Agnelo Queiroz (2011-2014). Em sua segunda tentativa, o modelo adotado no Distrito Federal (DF) foi regulamentado pelos Decretos n^{os} 32.851/2011 e 33.712/2012. O ciclo atual, OPDF 2012/2013, utilizou-se de diversos mecanismos de participação popular, tais como assembleias regionalizadas, votação de prioridades com participação direta, definição de ações governamentais por meio de representantes eleitos pela comunidade local e voto pela internet, envolvendo toda a população do DF. Esse ciclo gerou uma lista de 538 prioridades, distribuídas entre as regiões administrativas do Distrito Federal. Essas prioridades foram deliberadas a partir de assembleias e reuniões locais (GDF, 2013a).

As prioridades fazem referência à construção de escolas, postos de saúde, praças, ginásios, asfalto, redes de água esgotos e iluminação em grande escala (GDF, 2013a). Essas preferências (prioridades) foram processadas por meio de um sistema político democrático e a lista pode ser interpretada como um dos resultados desse sistema. Nesse caso, as entradas seriam as demandas sociais e o processo político onde essas tarefas se transformam em

políticas públicas. Considerando que o mecanismo de *feedback* sejam as preferências do cidadão, a assimetria entre os resultados do processo político e o que é demandado por esse cidadão pode comprometer o equilíbrio desse sistema. Empiricamente, a diferença entre as preferências dos cidadãos que participaram ou não do OPDF 2012/2013 e a resposta do sistema político, a lista de prioridades, pode não corresponder às expectativas da sociedade e isso seria refletido por meio da insatisfação social. Nesse caso, é possível afirmar que o sistema político não está respondendo democraticamente. Então, a qualidade democrática desse sistema é afetada (RENNÓ et al., 2011; SOROKA; WLEZIEN, 2010).

É possível identificar na literatura alguns parâmetros que afetam os resultados desse sistema: o grau de participação social, o papel das regras na construção democrática da instituição, a maneira como os cidadãos escolhem seus representantes, a igualdade entre os participantes nas votações e, no acesso às arenas deliberativas, como essas arenas são formadas, como as preferências se transformam em políticas públicas e os mecanismos de responsabilização para os representantes e para os agentes do governo envolvidos na execução das políticas são algumas delas. Essas variáveis são centrais nos debates sobre qualidade da democracia (DIAMOND; MORLINO, 2005; DAHL, 2012a; LIJPHART, 2011; ALTMAN; PÉREZ-LIÑÁN, 2002; POWELL, 2005).

Quando esses parâmetros afetam negativamente os resultados do sistema político democrático, pode-se afirmar que há problemas de responsividade democrática e a qualidade da democracia acaba comprometida (POWELL, 2005). “Ocorre Responsividade Democrática quando por meio de processos democráticos consistentes os arranjos institucionais induzem o governo a formular e a implementar políticas que os cidadãos querem” (POWELL, 2005, p. 62). Segundo o autor, quando isso acontece é possível sustentar uma alta qualidade da democracia. Nesse estudo, o arranjo institucional em questão é o OPDF 2012/2013.

Após investigar se o OPDF 2012/2013 é responsivo por meio dos parâmetros identificados, foi possível ter melhor entendimento da qualidade democrática dessa instituição. Contudo, para um estudo em larga escala e nesses moldes, considerando o nível de complexidade, restaria necessário um grande período de tempo e, provavelmente, o envolvimento de mais pesquisadores. Mas sendo o OPDF 2012/2013 regionalizado, é possível analisar uma região e, em outro momento, aplicar a pesquisa em escalas maiores, como em todo o DF.

Ao observar a regionalização do OPDF 2012/2013, algumas regiões do Distrito Federal concentram a maior parte das prioridades. É o caso de Sobradinho I (52), Ceilândia (49), Paranoá (48) e Samambaia (42) (GDF, 2013). Porém, Ceilândia tem a maior

desproporcionalidade, considerando-se a razão entre prioridades deliberadas e habitantes na região. Trata-se de uma prioridade para cada 8.219¹ habitantes. Isso pode ser reflexo de limitações na participação da sociedade no OP. Faz-se tal hipótese considerando que a quantidade de demandas apropriadas ao OPDF está relacionada à quantidade de participantes do processo, segundo as regras do ciclo OPDF 2012/2013². Segundo Diamond e Morlino (2005), a participação social é um dos parâmetros que influenciam a qualidade da democracia. Por essa razão, torna-se relevante para escolha da região a ser analisada.

Segundo a Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN), Ceilândia também tem a nona pior renda *per capita* entre as trinta regiões administrativas do Distrito Federal (R\$ 611,29). Há uma correlação entre renda e igualdade entre os participantes, sendo outro parâmetro relacionado como a qualidade da democracia (LIJPHART, 2011). Essa região ainda comporta a maior população do Distrito Federal, com 402.729 habitantes. Dessa forma, Ceilândia se torna uma região propícia para esse tipo de estudo. Portanto, saber quanto o OPDF 2012/2013 está sendo responsivo democraticamente na região de Ceilândia é a questão central deste estudo.

Entende-se que responsividade democrática é uma das principais dimensões da qualidade da democracia e pode ser verificada por meio de parâmetros objetivos, relacionados ao sistema democrático que se pretende analisar. Para fins deste estudo, a responsividade foi tratada como um processo democrático e sistêmico, que ocorre por meio uma cadeia de estágios e ligações, envolvendo parâmetros como participação, igualdade política, papel das leis, *accountability* e resultados que têm como objetivo, em todas as fases dessa cadeia, satisfazer às expectativas da sociedade. Entende-se, ainda, que uma boa responsividade possa representar uma alta qualidade da democracia (POWELL, 2005; DIAMOND; MORLINO, 2005; RENNÓ et al., 2011; SOROKA; WLEZIEN, 2010; DAHL, 2012a).

¹ Os dados relacionados à população e à renda nas regiões administrativas do Distrito Federal foram extraídos da Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN). Disponível em: <<http://www.codeplan.df.gov.br/images/CODEPLAN/PDF/Pesquisas%20Socioeconômicas/TABELA%20RENDA%20PER%20CAPITA%20E%20POPULAÇÃO%20-%20CENSO%202010.pdf>> Acesso em: 20 set. 2013. Esses dados fazem referência ao senso do IBGE de 2010.

² As informações sobre as regras do OPDF 2012/2013 foram extraídas do Decreto n° 33.712/2012 e do site do OPDF. Disponível em: <<http://www.orcamentoparticipativo.df.gov.br/>>. Acesso em: 20 set. 2013.

1.2 Objetivo Geral

Investigar até que ponto o OPDF 2012/2013 foi democraticamente responsivo na região administrativa de Ceilândia.

1.3 Objetivos Específicos

- I. Identificar parâmetros de qualidade da democracia relacionados com a responsividade democrática;
- II. construir um modelo para analisar a responsividade democrática do OPDF 2012/2013 a partir dos parâmetros identificados;
- III. descrever o ciclo do OP 2012/2013 na região de Ceilândia;
- IV. investigar os parâmetros de responsividade democrática elaborados no modelo de análise dentro do ciclo do OPDF 2012/2013 em Ceilândia.

1.4 Justificativa

O uso do OP se expandiu de forma vertiginosa no Brasil e no mundo, bem como pesquisas a seu respeito (AVRITZER; NAVARRO, 2003; CABANNES, 2005; SINTOMER; CARSTEN; ROCKE, 2008). Também é possível encontrar uma outra literatura sobre democracia, participação, representação, *accountability*, novos arranjos democráticos, igualdade e instituições democráticas em nível local (DAHL, 2012a, 2012b; PATEMAN, 1992; COELHO; NOBRE, 2004; AVRITZER, 2004, 2009a, 2009b, 2010; BOBBIO, 1986; DINIZ, 1997; MARQUETTI et al., 2008; WAMPLER, 2004, 2007; HOROCHOVSKI; CLEMENTE, 2012; SANTOS, 2002). Em meio a essa literatura, chamam a atenção trabalhos sobre a qualidade da democracia (DIAMOND; MORLINO, 2005; DAHL, 2012a; O'DONNELL; CULLELL; LAZZETTA, 2004; POWELL, 2005; LIJPHART, 2011; RENNÓ et al., 2011; ALTMAN; PÉREZ-LIÑÁN, 2002). Apesar de esses trabalhos não tratarem especificamente de governos locais e OPs, os conceitos guardam similaridade, sobretudo no que se refere às instituições democráticas (DAHL, 2012a). Na visão de alguns autores, os estudos mais interessantes sobre qualidade da democracia têm sido realizados em nível local (ALTMAN; PÉREZ-LIÑÁN, 2002). A despeito disso, é possível, com este corpo teórico, discutir o OP sob a ótica da qualidade da democracia.

De início, é preciso definir o que se entende por democracia, o que se entende por qualidade da democracia e quais seriam as dimensões de análise dentro desse contexto. Definindo esses conceitos, restaria outra questão-chave: Como avaliar se a democracia de uma instituição é boa ou ruim? Uma saída é partir do entendimento das dimensões que compõem uma democracia de qualidade, como a responsividade, daí encontrar parâmetros que permitam mensurar essas dimensões em instituições como OPs (DIAMOND; MORLINO, 2005; POWELL, 2005). Dessa forma, é possível operacionalizar uma pesquisa capaz de identificar a existência ou não de parâmetros ligados à qualidade da democracia em uma instituição democrática, como o OPDF. Esses parâmetros também podem ser úteis para a construção de outros instrumentos de pesquisa que permitam ampliar o campo de estudo e apontar caminhos para potenciais melhorias nessas instituições.

Ao associar a base teórica de qualidade da democracia, que trata de governos nacionais à realidade de governos locais, será possível abrir caminhos para novas perspectivas, tais como estudos comparativos entre diversos OPs. Parâmetros associados à qualidade da democracia propostos por Dahl (2012a, 2012b), Lijphart (2011), Altman e Pérez-liñán (2002) e as oito dimensões de qualidade democrática propostas por Diamond e Morlino (2005), associadas ao modelo de responsividade democrática de Powell (2005), podem ajudar a operacionalizar um modelo de pesquisa que no futuro permitirá análises comparativas da qualidade democrática dessas instituições e até mesmo para outros tipos de instituições democráticas.

Operacionalizar este tipo de pesquisa tem suas dificuldades. Verificar a qualidade e a capacidade de resposta em uma democracia (responsividade) não é uma tarefa fácil. A complexidade de muitos conceitos, a necessidade de estabelecer uma cadeia de relações causais, “a falta de estudos empíricos sobre as atitudes dos cidadãos e as disputas teóricas que entram em jogo e contribuem para a complexidade do problema” (POWELL, 2005, p. 72). Dessa forma, este estudo pode contribuir com a construção de conhecimentos que permitam sintetizar, simplificar e traduzir a literatura para a realidade dos governos locais e instituições como o OP.

Por fim, OP é uma instituição democrática relativamente nova, com menos de trinta anos, e ainda são poucos os estudos que buscam aprofundar questões como: Como os mecanismos de *accountability* se comportam em uma instituição na qual a responsabilidade pelas decisões é diluída entre cidadão e governo? Em que nível os OPs agregam qualidade à democracia de determinado governo? Em que medida a baixa qualidade democrática do OP pode trazer prejuízos às relações entre governo e sociedade?

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo aborda uma revisão da literatura com base em uma perspectiva conceitual de democracia. Em seguida, esses conceitos são relacionados à base teórica acerca da deliberação e da participação popular no OP. Por fim, apresenta-se a revisão da literatura sobre qualidade da democracia e responsividade democrática.

2.1 Fundamentos teóricos sobre democracia

Os gregos antigos são considerados os fundadores da democracia. Pode-se afirmar que democracia, em seu sentido literal, significa governo do povo e vem das palavras gregas *demos* (povo) e *kratos* (governo ou poder). Os primeiros relatos sobre democracia remontam à democracia ateniense nos anos 508 e 350 a.C., aproximadamente. Nesse período a democracia era caracterizada pela participação, igualdade perante a lei, pluralismos e individualismo para todos, menos para mulheres e escravos (WOLLHEIM, 1981; MACRIDIS, 1982).

Na intenção de objetivar o que se entende por democracia, Wollheim (1981) e Bobbio (2010) afirmam que a discussão sobre democracia é uma discussão sobre forma de governo. Para Bobbio (2010), a democracia contemporânea está baseada em três grandes pilares do pensamento político: a) teoria clássica, de Aristóteles, onde o governo é de todos aqueles que gozam de cidadania e se distingue da monarquia e da aristocracia; b) teoria medieval, derivada de Roma, em que o poder deriva do povo e se torna representativo e se transmite por delegação do superior para o inferior; c) teoria moderna, de Maquiavel, afirmando que as formas históricas de governo são a monarquia e a república. Segundo o autor, a democracia, nesse caso, nada mais é que uma forma de república.

Não há um conceito universal para democracia, pois esta engloba “muitas raízes e muitas famílias”, diversos aspectos históricos, filosóficos e ideológicos, que vêm desde a filosofia grega e perpassam por ideologias, como o liberalismo, o utilitarismo e o socialismo, formando uma vasta literatura (MACRIDIS, 1982, p. 34). Segundo Bobbio (2010), as questões relacionadas às características da democracia e à sua importância foram postas e reformuladas durante todas as épocas históricas, sendo um problema tão antigo quanto à reflexão sobre a política. Para Dahl (2012b, p. 3), a própria noção de democracia “sempre deu muito pano para manga”. Os diferentes pensadores, na tentativa de descrever o que é a democracia, variam tanto em suas avaliações sobre o assunto quanto no sentido que dão ao

conceito (WOLLHEIM, 1981). Assim, qualquer tentativa de se definir um conceito universal será reducionista. Bobbio (1986) afirma que o único modo de se chegar a um consenso mínimo sobre o que é democracia é considerá-la como uma contraposição a todas as formas autocráticas de governo. O significado de democracia é apenas uma parte do debate que envolve a democracia.

De acordo com Wollheim (1981), o debate sobre democracia gira em torno de quatro linhas teóricas. A primeira, tratada acima, diz respeito ao significado da democracia. A segunda, de acordo com o autor, trata das condições que devem ser satisfeitas para afirmar que existe realmente uma democracia. Cabem nesse debate a democracia liberal e a conexão entre socialismo e democracia. Para Heywood (2010), a democracia liberal é basicamente uma forma de democracia que incorpora um governo limitado e um Estado de Direito com eleições regulares e competitivas. Quanto ao socialismo democrático, Macridis (1980) afirma que a democracia socialista é um movimento posterior ao liberalismo democrático, havendo uma convergência ideológica e apenas diferenças secundárias relacionadas a questões econômicas entre esses dois debates. O socialismo democrático mantém o respeito pelos direitos individuais e civis e introduz a questão dos controles econômicos abrangentes e medidas de bem-estar social (MACRIDIS, 1980). A terceira linha busca justificar a democracia. Esta linha tem forte influência da “teoria clássica” apontada por Bobbio (2010) nas linhas anteriores. Por fim, a quarta linha se refere à relação entre democracia e outros conceitos e princípios políticos, tais como participação e representação.

Em uma perspectiva complementar, destaca-se a tipologia utilizada por Nobre (2004). Ela apresenta cinco correntes (“modelos”) de teoria democrática contemporânea, baseadas na teoria política do século XX. Essas correntes são descritas como elitista, pluralista, legal, participativa e deliberativa.

A corrente elitista tem como principal autor Schumpeter (1961). Em sua obra, Schumpeter (1961) mostra como o capitalismo gerou uma classe de intelectuais que assumiram o controle da administração pública. Nessa visão o papel do cidadão comum é descrito como uma violação indesejável do sistema político, dominado por um restrito grupo que detém o poder político por meio de partidos e ocupação de cargos públicos (BOBBIO, 2010; NOBRE, 2004).

A segunda corrente teórica, pluralista, tem como principal autor Robert Dahl (2012a, 2012b). De acordo com Dahl (2012a), a ordem política que mais se aproxima de uma democracia é a poliarquia. Para o autor, um governo perfeitamente democrático é utópico; por este motivo o autor denominou os governos que mais se aproximam de uma democracia ideal

de poliarquias. Dahl (2012a, 2012b) defende que para um governo chegar a ser uma poliarquia deve possuir duas características amplas: um alto grau de contestação pública, que se caracteriza pela capacidade de o cidadão opor-se aos funcionários mais altos do governo e removê-los do cargo por meio do voto, e um alto grau de inclusão política, obtida pela capacidade de todos os cidadãos participarem do sistema político (DAHL, 2012a, 2012b). As poliarquias também se distinguem de outras ordens políticas por sete características: funcionários eleitos, eleições livres e justas, sufrágio inclusivo, direito de concorrer a cargos eletivos, liberdade de expressão, informação alternativa e autonomia associativa (DAHL, 2012b).

A corrente legal, terceira apresentada por Nobre (2004), tem fortes elementos do liberalismo. Trata-se de uma radical defesa do estado mínimo e das liberdades negativas (NOBRE, 2004, p. 32). A democracia liberal é entendida por Heywood (2010) como uma forma de democracia com sete características básicas: a) um governo constitucional, baseado em regras formais; b) liberdades civis, esfera individual e independente do governo; c) fragmentação institucional e um sistema de freios e contrapesos; d) eleições regulares; e) pluralismo político; f) uma sociedade civil em que seus diversos grupos desfrutem de independência do governo; g) uma economia capitalista.

A corrente participativa defende a ampliação da participação dos cidadãos comuns no processo decisório, buscando superar as desigualdades materiais, os déficits de opinião e de vontade política e expandir o processo democrático da esfera política para esfera econômica, tendo assim, também, um caráter redistributivo (PATEMAN, 1992; MARQUETTI et al., 2008; NOBRE, 2004). A democracia participativa coloca-se em contraposição à teoria elitista de Schumpeter (1961), sobretudo pela presença do cidadão comum nos processos de tomada de decisões, colocando-os em pé de igualdade com as elites econômicas e sociais (MARQUETTI et al., 2008).

De acordo com Lavallo (2011), a participação pode ser considerada ao mesmo tempo uma categoria nativa da prática política, uma categoria teórica da Teoria Democrática e um procedimento institucionalizado com funções delimitadas por leis e disposições regimentais. Para o autor, a ideia de participação entra no cenário nacional a partir de uma perspectiva prática. Para ele, a participação aparece no Brasil como uma forma de pressão contra a injustiça social e de avançar a pauta sobre demandas distributivas, acesso a serviços públicos e efetivação de direitos das camadas populares.

Por fim, o autor apresenta a corrente deliberativa. Trata-se de uma corrente normativa de democracia na qual a questão central é a legitimidade do processo deliberativo, por meio

do respeito aos procedimentos imparciais de deliberação, através da ação comunicativa (NOBRE 2004). “[...] tudo gira em torno das condições de comunicação e dos procedimentos que outorgam à formação institucionalizada da opinião e da vontade política e sua força legitimadora” (HABERMAS, 1995, p. 45). Ou seja, o cidadão e seus representantes deliberam sobre temas públicos em condições que produzem uma reflexão racional e argumentativa, formando um processo público de decisão coletiva (NAVARRO, 2003). Segundo Werle (2004), a teoria deliberativa se concentra em processos de discussão e argumentação pública, formais e informais, que antecedem a tomada de decisão política. De acordo com Habermas:

A política deliberativa obtém sua força legitimadora da estrutura discursiva de uma formação da opinião e da vontade, a qual preenche sua função social e integradora, graças à expectativa de uma *qualidade racional de seus resultados*. (HABERMAS, 2011, p. 28).

Segundo Werle (2004), a concepção da democracia deliberativa é formar um conjunto procedimentos e condições em que os cidadãos possam formar juízo sobre questões políticas fundamentais. Nesse caso, o processo democrático se converte em um conjunto de regras e procedimentos que pressupõem a igualdade política. Trata-se de um processo aberto de transformador, que propõe que sua implementação possa gerar oportunidades para criar, modificar ou revisar interesses e preferências por meio do discurso argumentativo (NAVARRO, 2003). De certa forma, os Orçamentos participativos trazem, em diferentes medidas elementos tratados por essa corrente teórica.

2.2 Orçamento Participativo e seus desafios

Apesar de não ter desdobramento direto da Constituição Federal de 1988, os OPs possuem amparo na Lei n° 101, de 2000³, e na Lei n° 10.257, de 2001⁴, mais conhecidas como Lei de Responsabilidade Fiscal e Estatuto das Cidades, respectivamente. A Lei de Responsabilidade Fiscal trata da participação popular no orçamento em seu art. 48, no qual declara que o governo deve incentivar a participação popular por meio de audiências públicas durante a elaboração de planos e discussão de orçamentos. O Estatuto das Cidades, em um capítulo específico (IV), também trata da gestão democrática do orçamento. A lei institui no

³ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm> Acesso em: 2 out. 2013.

⁴ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm> Acesso em: 2 out. 2013.

âmbito municipal a gestão orçamentária participativa, obrigando os municípios a realizarem debates, audiências e consultas públicas, sobre o orçamento municipal. O mesmo capítulo trata a participação popular na elaboração do planejamento orçamentário como condição obrigatória para aprovação das leis pela Câmara Municipal.

Esse marco regulatório acontece doze anos após as primeiras experiências de Orçamento Participativo no Brasil. Essas experiências remontam ao ano de 1989 e aconteceram em diversos municípios governados pelo Partido dos Trabalhadores (PT) (PIRES; MARTINS, 2011). Entre essas experiências, o OP de Porto Alegre foi o que ganhou maior visibilidade e projeção internacional (SANTOS, 2002; WAMPLER, 2007). Outras capitais de grande porte também são tratadas pela literatura. É o caso de Belo Horizonte e Recife, com suas primeiras experiências em 1993. A experiência de São Paulo também é documentada pela literatura, embora mais recente, em 2001 (AVRITZER, 2004; SANTOS, 2002; HOROCHOVSKI; CLEMENTE, 2012).

A partir da experiência de Porto Alegre, o OP tem se espalhado pelo Brasil e pelo mundo. Avritzer (2009a) registrou 170 experiências no Brasil em 2004. Segundo Costa (2010) e Pires e Martins (2011), a literatura recente com a distribuição atual é escassa. Costa (2010) sugere números aproximados entre 177 e 196 experiências no Brasil. O ano de referência utilizado pela autora é 2004. Cabannes (2005) relata cerca de 250 experiências pelo mundo. Na América Latina, o autor destaca registros de experiências no México, Colômbia, Bolívia, Peru, Argentina, Uruguai e Brasil. Em outro estudo, Sintomer, Herzberg e Rocke (2008) relatam experiências de OP em pelo menos cem cidades da Europa, entre elas Roma, Lisboa, Sevilla, Paris e Berlim.

Segundo Wampler (2004), embora os princípios do OP sejam relativamente simples, os cidadãos participam de assembleias e/ou reuniões, votam em representantes, selecionam prioridades e o governo executa essas decisões na forma de políticas públicas, o arranjo institucional é bastante complexo, como se pode observar a seguir. Além disso, estudos mostram que há variações significativas entre os modelos adotados pelos diferentes governos, que vão desde inovações no arranjo institucional à forma de execução e acompanhamento das políticas resultantes do OP (CABANNES, 2005; COSTA, 2010; SINTOMER; HERZBERG; ROCKE, 2008)⁵.

⁵ Também pode variar ano após ano na medida em que os governos decidem aprimorar o a prática. É o caso do OP do Distrito Federal, que apresenta diferenças substanciais entre os Decretos nºs 32.851/2011 e 33.712/2012.

As variações nas formas que se convencionou denominar OP também dificultam estabelecer uma definição que consiga abranger todas as correntes teóricas. A variedade semântica é facilmente identificada na literatura (AVRITZER, 2009a; SANTOS, 2002; COSTA, 2010; HOROCHOVSKI; CLEMENTE, 2012; MARQUETTI et al., 2008). Dessa forma, torna-se uma tarefa difícil elaborar um conceito universal para OP. Porém, alguns elementos comuns na literatura estudada podem indicar um caminho para o entendimento do que seja o OP.

O OP pode ser definido como: a) um sistema decisório, um arranjo participativo, uma instituição política, uma forma de democracia, um mecanismo de participação ou um processo governamental (AVRITZER, 2009a; SANTOS, 2002; COSTA, 2010; HOROCHOVSKI; CLEMENTE, 2012; MARQUETTI et al., 2008); b) que envolve democracia participativa, pluralista ou deliberativa. Esse aspecto depende da corrente teórica abordada pelo autor. No caso de Horochovski e Clemente (2012), os autores usam a abordagem de democracia deliberativa. Já Marquetti et al. (2008, p. 33) afirmam que “o OP é uma forma de democracia participativa [...]”; c) onde há uma desconcentração de poder decisório do Estado, geralmente do Poder Executivo para o cidadão (AVRITZER, 2009a); d) e por meio de regras ou um arranjo preestabelecido, esse cidadão pode intervir na alocação orçamentária e nas prioridades da ação governamental (MARQUETTI et al., 2008; AVRITZER, 2009a).

Partindo do conceito de OP às “regras do jogo”, apesar das diferenças metodológicas entre as diversas experiências, é possível identificar alguns pontos comuns à maioria delas (WAMPLER; AVRITZER, 2004, p. 221). Isso permite descrever o processo de funcionamento em linhas gerais. Coelho e Nobre (2004) acreditam que esse isomorfismo se deve ao fato de Porto Alegre ser a principal referência para disseminação dos OPs, então os outros governos o usaram como base e o adaptaram à sua realidade (MARQUETTI et al., 2008).

De início, divide-se o município em regiões menores. As regras para essa divisão podem variar de acordo com o plano diretor da cidade, suas regiões administrativas ou bairros, indicadores socioeconômicos e tradição associativa. Essa divisão é bastante útil para facilitar as reuniões, descentralizar o aparato administrativo e servir como base para distribuição dos recursos. Nesse mesmo momento geralmente, criam-se comitês responsáveis por conduzir o processo. A composição e o grau de integração com outros órgãos da administração pública podem variar também (WAMPLER; AVRITZER, 2004; COELHO; NOBRE, 2004).

Segundo Coelho e Nobre (2004), no começo de cada ciclo, a agenda é divulgada e todos os cidadãos interessados a participar são convidados. Essas ações geralmente acontecem no começo de cada ano e seguem o ciclo orçamentário (MARQUETTI et al., 2008). A partir da divisão em regiões são realizadas diversas assembleias locais. Essas assembleias podem ter várias finalidades, apresentações, aberturas, temáticas, considerando saúde, educação entre outros temas, eleição de representantes e deliberações diversas. Nas primeiras assembleias geralmente o governo apresenta a prestação de contas em relação ao ciclo anterior e informações sobre as regras a serem seguidas para o ano em curso (WAMPLER; AVRITZER, 2004; COELHO; NOBRE, 2004). Em pesquisa comparativa entre o OP de Porto Alegre e de Belo Horizonte, Wampler e Avritzer (2004) observaram uma participação crescente da população nessas assembleias. No ano de 1994 foram 9.638 participantes, já em 2000 eram 26.000 em Porto Alegre. A mesma pesquisa mostra que o OP de Belo Horizonte contou com 15.216 participantes em 1994, e 31.369 em 2000 (WAMPLER; AVRITZER, 2004).

Na segunda rodada de assembleias, os principais objetivos são estabelecer prioridades gerais, deliberar sobre projetos e políticas específicas e eleger representantes para defender os interesses da região em nível municipal (WAMPLER; AVRITZER, 2004). São eleitos dois tipos de representantes, os delegados e os conselheiros, que participam de assembleias específicas. Em geral, os delegados elegem os conselheiros. Eles participam de assembleias com objetivo de receber e filtrar as demandas locais e encaminhá-las para outras instâncias deliberativas. Os conselheiros participam dessas outras instâncias, nas quais as demandas são filtradas e priorizadas, geralmente em uma instância superior e em discussões com membros do governo (MORAES, 2008; HOROCHOVSKI; CLEMENTE, 2012; MARQUETTI et al., 2008). Em Porto Alegre essas instâncias denominam-se Fórum dos Delegados e Conselho Municipal do Orçamento Participativo (COP), respectivamente (MARQUETTI et al., 2008).

Quanto às regras referentes à proporção de cadeiras deliberativas a serem ocupadas pelos representantes nessas instâncias, pode ser condicionada a proporção de participantes ou a um número fixo por região. O OP de São Paulo, em 2001, tinha uma proporção de um delegado para cada vinte participantes da assembleia (SÁNCHEZ, 2002). Em Porto Alegre, cada região elege dois conselheiros titulares e dois suplentes para compor o COP. É interessante observar que, além dos conselheiros eleitos nas assembleias, os OPs de Porto Alegre e Belém incluíram na composição do COP representantes da sociedade civil e dois representantes do governo, esses últimos sem direito a voto (MORAES, 2008; HOROCHOVSKI; CLEMENTE, 2012; MARQUETTI et al., 2008).

Nas instâncias deliberativas, as demandas são agregadas e priorizadas com base em critérios técnicos. O OP de Belo Horizonte adotou critérios formados por índices, coeficientes e pontuações (HOROCHOVSKI; CLEMENTE, 2012). Em relação ao estabelecimento de prioridades, essas são definidas ao longo das assembleias e reuniões. Também há casos em que as consultas são feitas por meio eletrônico, como o OP Digital de Belo Horizonte, ou consultas *on-line*, da Prefeitura de Curitiba (HOROCHOVSKI; CLEMENTE, 2012). O objetivo final desse processo deliberativo é a elaboração de um Plano de Ações Governamentais que, na maioria dos municípios, se traduz na alocação de recursos por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA). O Ciclo do Orçamento Participativo termina com a execução das ações governamentais priorizadas naquele ciclo (COELHO; NOBRE, 2004). Todavia, há casos em que os compromissos não foram honrados ou a execução das demandas não tenha sido realizada (TEIXEIRA; ALBUQUERQUE, 2006).

De acordo com Wampler (2001), é importante observar se as demandas do OP são traduzidas em resultados tangíveis, ou seja, se as decisões tomadas em público são horadas pelo governo. Para o autor, quando isso acontece, o processo está se tornando legítimo e pode-se afirmar que o processo público de tomada de decisão está sendo respeitado. Moraes (2008), ao descrever o OP de Belém (PA), relata o descrédito do processo em decorrência de demandas do OP não realizadas ao longo dos anos. Outros autores também relatam situações semelhantes (SILVA, 2003; TEIXEIRA; ALBUQUERQUE, 2006). De acordo com Marquetti e Campos (2008, p. 17), “a atratividade do processo será nula se as decisões tomadas não forem realizadas”. Dessa forma, o compromisso político do governo é uma condição necessária para um programa participativo estável e forte (WAMPLER, 2003).

Outro fator levantado pela literatura é a dificuldade de coordenar o fluxo de informação por parte do governo de modo a garantir maior eficiência, devido à forma descentralizada que o OP assume. Nesse caso, Navarro (2003) afirma que, embora o COP possa oferecer algum nível de coordenação, dificilmente conseguiria fazer fluir a comunicação entre as unidades de tomada de decisão para que os problemas sejam solucionados de maneira sistêmica. Outra questão relacionada à coordenação é a assimetria entre agendas de governo. Ao relatar a experiência de São Paulo, Wampler (2004) afirma que o OP acabou sendo implementado de forma diferente, pois os diversos “políticos” envolvidos não necessariamente compartilham a mesma agenda política dos atores envolvidos no OP. Para o autor, o efeito disso é o não apoio por parte desses “políticos” à delegação de autoridade ao cidadão.

O problema da democracia deliberativa no âmbito do OP também é tratado por alguns autores. Para Navarro (2003), a argumentação e o convencimento decorrem de cidadãos

preparados para lidar com a lógica argumentativa. O problema central que o autor apresenta é que as diferenças na capacidade de se processar as informações acabam por gerar desigualdades. Para Navarro (2003, p. 108), esses limites já se expressam no OP na sofisticação dos arranjos onde poucos entendem seu funcionamento. A questão do acesso e a capacidade de processar informações, e as desigualdades geradas entre cidadãos educados e menos educados também são tratados por autores que estudam a qualidade da democracia (DAHL, 2012b; LIJPHART, 2011). Dentro da lógica deliberativa, ainda que fosse viável um amplo debate em pé de igualdade, não numérica, é interessante trazer a análise crítica de Robert Dahl (2012b). Segundo Dahl (2012b, p. 359), “a representação seria uma solução óbvia para um problema que de outra forma seria insolúvel”, pois se todos os membros de uma assembleia resolvessem falar, pelo menos um minuto, por exemplo, dependendo da quantidade de pessoas, esse exercício se tornaria inviável. Outros autores como Avritzer (2003) também levantam a questão da democracia deliberativa. O autor coloca uma relevante questão em debate: O OP constitui uma experiência de democracia direta, uma experiência de democracia deliberativa ou tenta articular representação, deliberação e participação? De toda sorte, o que se observa é que a democracia deliberativa em seus moldes ideais seria um tanto utópica (NAVARRO, 2003).

Outra questão que se coloca é quanto à sobrevivência das experiências do OP ao longo do tempo (NAVARRO, 2003; PIRES; MARTINS, 2011). De acordo com Pires e Martins (2011, p. 4), a impossibilidade de atender as demandas, a falta de visão totalizante do município, o abandono de que tem ou não suas demandas atendidas e a fraca infraestrutura oferecida pelas prefeituras, baixa qualificação das equipes de governo e a falta de conhecimento técnico da população têm contribuído para “aparente redução no ritmo das experiências de OP”. Os autores também apresentam uma considerável queda na produção acadêmica sobre OP nos últimos anos. Ainda, a discussão de Pires e Martins (2011) também parece levantar uma questão mais profunda relacionada à sobrevivência do OP: Será que os resultados alcançados pelo OP, tais como redistribuição e inversão de prioridade não seriam alcançados da mesma forma pelos sistemas tradicionais?

2.3 A qualidade da democracia

É possível observar na literatura estudos que buscam separar formas democráticas de não democráticas. Muitos desses estudos tentam estabelecer parâmetros para essa definição, enquanto outros abordam escalas com graus de democracia e complexos modelos estatísticos.

Essas escalas podem variar de uma democracia perfeita até a ausência de democracia. Esses graus também são interpretados, por diversos autores, como graus de qualidade da democracia (LIJPHART, 2011; DIAMOND; MORLINO, 2005; RENNÓ et al., 2011; DAHL, 2012a; ALTMAN; PÉREZ-LIÑÁN, 2002).

Entre esses estudos, os modelos propostos por Robert Dahl (2012a, 2012b), Diamond e Morlino (2005), Lijphart (2011), Altman e Pérez-Liñán (2002) e por Buhlmann et al. (2011) apresentam aderência aos objetivos deste trabalho, pois tratam de dimensões muito relacionadas à responsividade democrática. Por esse motivo, serão detalhados neste referencial.

2.3.1 Modelo de Larry Diamond e Leonardo Morlino

Para analisar a qualidade da democracia e para saber o que é uma boa democracia é preciso, antes de tudo, definir o que se entende por qualidade e o que se entende por democracia (DIAMOND; MORLINO, 2005). A noção de qualidade da democracia precisa ser associada ao regime em que se quer medir, pois o conceito está diretamente associado às características desse regime (RENNÓ et al., 2011; DIAMOND; MORLINO, 2005, O'DONNELL; CULLELL; LAZZZETTA, 2004). Para Diamond e Morlino (2005), um regime democrático de qualidade deve ser amplamente legítimo e satisfazer às expectativas do cidadão em termos de governança. Para os autores, um regime democrático é um regime no qual os cidadãos, associações e comunidades gozam de ampla liberdade e igualdade política e onde o cidadão tem o poder para avaliar se o governo oferece liberdade e igualdade de acordo com o Estado de Direito. Esses cidadãos monitoram a eficácia das leis, das decisões do governo e a capacidade de resposta dos representantes eleitos às suas demandas (DIAMOND; MORLINO, 2005).

Segundo os autores, o conceito de qualidade não é universal e oferece diversas interpretações, como será possível observar no decorrer deste capítulo. Partindo dos conceitos mínimos do que seja um governo democrático e da definição do que é qualidade, eles constroem um modelo para avaliar a qualidade da democracia. Para se definir qualidade, Diamond e Morlino (2005) fazem uma pesquisa na literatura de marketing e indústria e propõem três conceitos de qualidade que se aplicariam a regimes democráticos. O primeiro, qualidade como resultado, está associado à legitimidade do regime bem como à satisfação das expectativas do cidadão em termos de governança. O segundo, qualidade como conteúdo, também denominada pelos autores como uma dimensão substantiva da qualidade, está

associada à ampla liberdade e igualdade política dos cidadãos. E o terceiro conceito, qualidade como procedimento, está associado ao controle social e à capacidade de resposta aos representantes eleitos.

A partir dessas três dimensões, os autores propõem mais oito dimensões que se encaixam nas três dimensões de qualidade: 1) responsividade; 2) liberdade; 3) igualdade; 4) papel das leis; 5) participação; 6) competição; 7) *accountability* vertical; 8) *accountability* horizontal. Os autores ressaltam que essas dimensões não são isoladas e muitas vezes se misturam e se sobrepõem. Esse aspecto ficará claro à medida que as dimensões são descritas. O Quadro 1 apresenta a estrutura conceitual do modelo de qualidade da democracia de Diamond e Morlino (2005).

Quadro 1 – Modelo de qualidade da democracia de Diamond e Morlino

Definição de qualidade	Relação com características de regimes democráticos	Dimensões de análise
Como resultado do grau de satisfação do cidadão.	Legitimidade do regime e satisfação das expectativas do cidadão.	1. <i>Responsividade</i> .
Inerente às características estruturais do produto, como designer, material ou funcionalidades.	Ampla liberdade e igualdade política.	2. Liberdade; 3. Igualdade.
Como procedimento. É o resultado de um processo preciso, controlado e recorrente.	Controle social e capacidade de resposta do sistema democrático aos representantes eleitos.	4. Papel das leis; 5. Participação; 6. Competição; 7. <i>Accountability Vertical</i> ; 8. <i>Accountability Horizontal</i> .

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Diamond e Morlino (2005).

A seguir, estão descritas cada uma das oito dimensões de análise da qualidade da democracia propostas por Diamond e Morlino (2005), de acordo com a estrutura apresentada no Quadro 1.

Responsividade: Esta dimensão está associada a quanto as ações do governo estão em conformidade ou divergem dos interesses dos eleitores. Para Morlino (2004), a responsividade se refere à capacidade de os governantes satisfazerem os interesses do cidadão por meio de execução de políticas que correspondam a suas demandas. O autor afirma que a capacidade de resposta do sistema democrático deve ser tratada como responsividade desse

regime. A discussão sobre esta dimensão será aprofundada em tópico específico deste referencial teórico.

Liberdade: A liberdade pode consistir em três tipos de direitos: políticos, civis e econômicos. Os direitos políticos dizem respeito ao voto, à possibilidade de ocupar cargos, a participar de campanhas e a se organizar em partidos políticos. Para os autores, esses direitos possibilitam a participação, a competição e a *accountability vertical*. Quanto aos direitos civis, estão relacionados com liberdade pessoal, segurança, privacidade, liberdade de pensamento, expressão, associação, inclusive associação aos partidos políticos e liberdade de religião. Com relação às liberdades, acerca dos direitos econômicos, os autores citam direito à propriedade privada, ao emprego, ao salário, direito à negociação coletiva e ao empreendedorismo.

Igualdade: Esta dimensão está bastante ligada à dimensão anterior, liberdade. Para Diamond e Morlino (2005, p. xxvi), frases como “uma pessoa um voto” e “todos são iguais perante a lei” são bases de qualquer democracia. Medidas relacionadas à renda, à riqueza e ao *status*, estão muito relacionadas com a dimensão de desigualdade e os indicadores mais extremos de desigualdade são os sociais e econômicos. Segundo Rennó et al. (2010), no Brasil, fatores históricos, como a escravidão, a falta de investimento em educação e o baixo nível educacional da população também acentuam a desigualdade, criando um abismo entre ricos e pobres. Outro fator levantado por Rennó et al. (2011) que acentua a desigualdade no Brasil é a discriminação por raça e gênero. Em pesquisa realizada pelos autores, as mulheres entrevistadas apresentaram maior probabilidade de relatar algum tipo de discriminação em comparação aos homens. A questão da igualdade também é debatida por Lijphart (2011), quando trata da participação e defesa dos interesses das mulheres e por Dahl (2012b). Desde a Grécia clássica aos tempos atuais, pessoas têm sido “invariavelmente excluídas da democracia” (DAHL, 2012b, p. 6).

Papel das leis: As leis representam igualdade e, segundo os autores, elas devem ser claras, conhecidas por todos, universais, estáveis, não retroativas e aplicadas de forma justa e coerente por um Judiciário neutro. Um exemplo apontado por Araújo (2009) pode ilustrar como a clareza da norma pode afetar o processo democrático. O autor aponta a forma como o sentido da palavra “Cidadão” era entendida pela sociedade de Atenas e de Esparta na antiga Grécia. Enquanto a sociedade de Esparta entendia por Cidadão um grupo bem restrito de diversos grupos sociais, membros de famílias cultas, a sociedade ateniense entendia como cidadãos, também extratos mais baixos da população, mesmo que escravos e mulheres fossem excluídos. Por fim, Rennó et al. (2011) afirmam que a discussão sobre o papel das leis não se

refere apenas à característica das leis, mas de princípios básicos que regem o sistema e o tornam de fato democrático.

Participação: Para os autores, nenhum regime pode ser democrático se não garantir para todos os cidadãos adultos direitos formais de participação política, incluindo o direito ao voto. Para os autores, os parâmetros estão ligados à participação do cidadão não somente por meio do voto, mas por meio do envolvimento no processo político, organizando-se em grupos da sociedade civil, comunicando suas demandas, demandando *accountability* dos representantes eleitos e envolvendo-se em questões públicas voltadas à comunidade local. Porém, nem todos estão dispostos a se envolver. Neste caso, a falta de vontade do cidadão pode prejudicar a qualidade da democracia (PATEMAN, 1992). Segundo Bobbio (1986), as democracias precisam de cidadãos ativos, enquanto, frequentemente, nas democracias mais consolidadas, metade dos que têm direito ao voto não participam. Dahl (2012a), Altman e Pérez-Liñán (2002) e Lijphart (2011) também consideram a participação como uma dimensão importante da qualidade da democracia.

Competição: Os autores associam esta dimensão à igualdade no acesso à mídia de massa, igualdade no uso de fundos de campanha, o tipo de sistema eleitoral, a fácil alternância de poder (relacionada à eficiência do processo eleitoral), o acesso às arenas de votação, inclusive ao parlamento e à presença balanceada da oposição.

Accountability: Segundo os autores, diz respeito à obrigação de os representantes prestarem contas sobre suas decisões políticas aos eleitores e a outras entidades e para esses atores poderem agir com base no julgamento dessas. Para eles, o *accountability* está sustentado por três pilares: informação, justificativa das razões que levaram aquele representante a tomar determinada decisão ou ação e punição ou compensação. Os autores dividem a *accountability* em duas formas: vertical e horizontal e tratam essas duas formas de *accountability* como dimensões distintas relacionadas à qualidade da democracia.

A *accountability vertical* ocorre quando os eleitores podem responsabilizar seus representantes por seus atos. Esse tipo de *accountability* tem uma natureza periódica, pois depende das datas de eleições supranacionais, nacionais e locais (se existirem). Isso permite ao cidadão punir ou “premiar” seus representantes com base em seus atos. Já a *accountability horizontal* está relacionada a atores, geralmente no mesmo nível, que exercem controle sobre os governantes. Esse tipo de *accountability* tem um caráter mais contínuo e pode ser exercido por meio de delegação legal, como órgãos de controle ou agentes da oposição (MORLINO, 2004).

2.3.2 Modelo de Arend Lijphart

O modelo utilizado por Lijphart (2011) trabalha com oito grupos de indicadores e foi aplicado em 36 países em todo o mundo. O primeiro grupo tenta medir a qualidade da democracia por meio de escalas, considerando quanto uma democracia se aproxima de uma democracia perfeita. Para isso, o autor utiliza o modelo de Dahl (2012a) e o modelo de Vanhanen. O modelo de Dahl (2012a) é abordado no decorrer deste estudo. O modelo de Vanhanen, segundo o autor, se baseia em uma escala de dois elementos, o grau de competição entre os partidos políticos e a participação. O principal indicador utilizado por Lijphart (2011) foi a percentagem total da população que votou na eleição mais recente.

A representação política das mulheres e a proteção de seus interesses: A representação é avaliada por Lijphart (2011) em duas dimensões: representação parlamentar e em gabinetes do governo. A presença das mulheres nessas funções é o principal indicador. De acordo com Lijphart (2011), este é um indicador importante, pois as mulheres são minoria em toda parte do mundo, uma minoria política mais considerável que quantitativa. A escala média de mulheres eleitas para órgãos legislativos, nos 36 países pesquisados pelo autor, varia de 0,9 a 30,4%. Já nos gabinetes, a escala é de 0 a 42,1%. A segunda dimensão se refere à proteção dos interesses das mulheres e é avaliada por meio de medidas de proteção e promoção dos interesses das mulheres. O autor afirma que programas orientados para família são bons referenciais, por se tratarem de questões com especial interesse das mulheres. O assunto também é tratado por outros autores. Segundo Dahl (2012b, p. 28), em 1971, no regime suíço, “altamente democrático”, a metade da população feminina ainda estava excluída das eleições. A primeira “democracia moderna”, dos Estados Unidos, também excluiu as mulheres (DAHL, 2012b, p. 6).

Igualdade política: Para Lijphart (2011), a igualdade é um elemento básico da democracia e constitui um importante indicador da qualidade democrática. De acordo com o autor, por ser um indicador difícil de medir, os parâmetros utilizados foram a igualdade econômica, por meio da razão entre ricos e pobres, e o índice de recursos de poder. O índice de recursos de poder é um indicador de igualdade que tem como base diversas medidas indiretas, tais como alfabetização e percentagem de população urbana. O índice de razão entre ricos e pobres foi tratado como a razão entre a participação na renda dos 20% dos lares de posição mais baixa e os 20% de posição mais alta. Segundo o autor, em países altamente igualitários, como o Japão, essa razão varia entre 16,4 e 4,5%. O ano de referência foi 1996 e

os dados foram extraídos pelo autor de uma pesquisa do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas.

Participação eleitoral: De acordo com o autor, é um excelente indicador de qualidade da democracia, pois mostra o grau de interesse dos cidadãos para serem representados. Para ele, este indicador está fortemente relacionado ao *status* socioeconômico e, por esse fato, também pode servir de indicador indireto de igualdade política. Os parâmetros sugeridos por Lijphart (2011) para essa dimensão são o número de eleitores como percentagem da população votante, a percentagem de participação em eleições nacionais ou qualquer eleição que tenha obtido o mais alto índice de comparecimento. Segundo o autor, a Itália teve o mais alto nível de comparecimento, enquanto a Suíça teve o mais baixo, 40,9%, no período de 1971-1996. A obrigatoriedade do voto, o nível de desenvolvimento do país e a grande frequência de escolhas eleitorais a serem feitas afetam significativamente esse indicador (LIJPHART, 2011).

Satisfação com a democracia: Este indicador está relacionado à percepção do cidadão em relação à democracia. De acordo com o autor, o tipo de democracia afeta a satisfação do cidadão. Para ele, os cidadãos de democracia de consenso estão significativamente mais satisfeitos que os cidadãos das democracias majoritárias. Um fator que pode enviesar este indicador é a qualidade da amostra, uma vez que cidadão que apoia o governo tende a demonstrar satisfação com a democracia. Segundo Lijphart (2011, p. 322), “[...] é fácil ficar satisfeito, quando se encontra no lado vitorioso”.

Proximidade entre governo e eleitor: Um parâmetro utilizado pelo autor é a distância entre a posição ideológica do governo, considerando a escala esquerda e direita, e a posição do eleitor mediano. O autor chamou essa medida de distância de governo. O outro indicador diz respeito ao sentido inverso à posição ideológica do eleitor com relação à posição ideológica do governo, chamada de distância do eleitor (LIJPHART, 2011).

Responsabilidade e corrupção: A medida utilizada pelo autor é o índice de corrupção, representado pela incidência de corrupção em determinado governo. Para ele, as democracias majoritárias, geralmente de maioria unipartidária, respondem mais claramente às preferências dos cidadãos e, conseqüentemente, prestam mais contas do que fazem aos eleitores das democracias de consenso. Uma hipótese que o autor levanta é que uma postura mais transparente nas democracias majoritárias inibe a corrupção e a tendência para acordos, enquanto negociações em democracias de consenso estimulam a prática da corrupção.

Representação: O autor utiliza o indicador de apoio popular ao gabinete para analisar a representação. Em sistemas parlamentaristas, o indicador é a percentagem média dos eleitores

que votam no partido ou nos partidos que formaram o gabinete e em sistemas presidencialistas é a percentagem dos eleitores que votaram no candidato presidencial vitorioso. Esse indicador é ponderado pelo autor por meio do tempo em que cada gabinete ou presidente permaneceu no cargo. O modelo também trata da percentagem de tempo em que o presidente ou o gabinete foi apoiado por maiorias populares.

2.3.3 Modelo de Buhmann, Merkel, Muller e Webels

O modelo de Buhmann et al. (2011) foi denominado pelos autores de Barômetro da Democracia e consiste em um conjunto de nove grupos de indicadores de qualidade da democracia. Os autores aplicaram o modelo em 30 democracias no período entre 1995 e 2005. Segundo os autores, o modelo também se baseia nos conceitos de Democracia Liberal e Democracia Participativa. O modelo baseia-se em nove indicadores, que os autores chamaram de funções, distribuídos em três dimensões, também chamadas pelos autores de princípios, conforme o Quadro 2.

Quadro 2 – Modelo de qualidade da democracia de Buhmann, Merkel, Muller e Webels

Princípios	Funções
Liberdade	1. Liberdade individual 2. Papel das regras 3. Esfera pública
Controle	4. Competição 5. Capacidade do governo 6. Restrições mútuas
Igualdade	7. Transparência 8. Participação 9. Representação

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Buhmann et al. (2011).

Os autores partem da premissa de que um sistema democrático deve estabelecer o equilíbrio entre os valores de liberdade e igualdade, e que isso requer controle. O controle é valioso para uma democracia, porque é a institucionalização das autoridades políticas que estabelece uma distinção entre sistemas democráticos e autocracias (BUHLMANN et al., 2011). Já a liberdade, segundo os autores, significa proteger e garantir os direitos individuais no âmbito de um Estado de Direito. E, por fim, os autores extraíram o conceito de igualdade

política de Dahl (2012a), que afirma que todos os cidadãos devem ser tratados como iguais pelo sistema político.

Com relação à base conceitual de cada função, esta é interpretada pelos autores da seguinte forma:

Liberdades individuais: Para os autores, a existência e garantia das liberdades individuais é o mais importante pré-requisito para consolidação democrática. O parâmetro está relacionado à garantia das liberdades individuais e inviolabilidade da esfera privada. O parâmetro abrange disposições constitucionais e de direitos humanos à ratificação das convenções de direitos humanos. Para os autores, a proteção efetiva deste direito exige a não transgressão por parte do Estado, como a tortura, punições cruéis, desumanas ou degradantes.

Papel das leis: Para os autores, as liberdades individuais e os direitos políticos requerem proteção do Estado de Direito. Dessa forma, segundo eles, isso exige a mesma prevalência de direitos para todos, bem como justiça formal e processual. O modelo propõe que essa função se relaciona diretamente com as disposições constitucionais, imparcialidade dos tribunais, um Judiciário imparcial e efetivo, o profissionalismo dos juízes. Ainda para os autores, diferentemente do Poder Executivo e Legislativo, a legitimidade do Judiciário não é necessariamente garantida por meio do voto do cidadão, mas sim na confiança dos cidadãos no sistema judiciário.

Esfera pública: Os autores afirmam que esta função é um complemento da função liberdades individuais e se relaciona com a densidade e ativismo dos cidadãos e das associações, participando, expressando suas opiniões, buscando convencer e mobilizar outros cidadãos. Nesse caso, dois componentes importantes são apontados pelo autor: 1) uma sociedade civil ativa na vida pública (esfera pública); 2) manifestação da liberdade de opinião; este último requer garantias constitucionais (papel das leis), uma mídia ativa e neutra capaz de disseminar informação, expressar opiniões e constituir um fórum amplo para o discurso público.

Competição: Para Buhlmann et al. (2011), o *accountability* vertical do governo é estabelecido por meio de eleições regulares e competitivas. Dois parâmetros são apontados pelos autores, tais como vulnerabilidade, que se relaciona com o grau de incerteza do processo eleitoral. Para os autores, indicadores importantes de vulnerabilidade é a concentração de assentos parlamentares e a proximidade dos resultados das eleições. O segundo parâmetro é a contestabilidade e este está ligado às regras eleitorais que regulam a competição. Nesse caso, o modelo propõe observar a quantidade de partidos, a quantidade de partidos concorrendo entre si e a participação e o sucesso de pequenos partidos.

Equilíbrio no controle entre poderes (*mutual constraints*): Para os autores trata-se de uma dimensão horizontal e institucional de equilíbrio entre poderes, envolvendo restrições mútuas. As garantias constitucionais nesse equilíbrio é uma dimensão importante de análise, segundo os autores. Eles também sugerem que deve haver mecanismos adicionais de controle entre os poderes e apontam o federalismo como um importante meio de se conseguir o equilíbrio. Nesse ponto sugerem que se deve observar o grau de autonomia subnacional.

Capacidade do governo: Nesta função, os autores apresentam a cadeia de responsividade democrática de Powell (2005), focando em seu último elo, ou seja, a capacidade de resposta do governo. Além da necessidade de as decisões políticas estarem de acordo com as preferências iniciais, a capacidade de resposta requer capacidade governamental, isto é, disponibilidade de recursos (BUHLMANN et al., 2011). Outro componente desta função, segundo os autores, são as condições para implementação eficiente das decisões políticas. Para eles, o apoio político é importante para fortalecer a capacidade de implementação. Por fim, afirmam que a implementação torna-se complicada quando se encontra resistência da sociedade civil, tais como greves, ação de grupos de pressão, manifestações, assim como a influência de atores não políticos sobre a implementação das ações, tais como associações religiosas e militares.

Transparência: Segundo os autores, a falta de transparência e o sigilo de informações têm efeitos adversos graves na qualidade da democracia, além de afetar a função igualdade. Além disso, os autores afirmam que a falta de transparência também desencoraja a participação pública no processo democrático e mina a capacidade de a imprensa fornecer um controle eficaz contra os abusos do governo. Os autores fazem questão de separar os dois conceitos na forma de análise: enquanto transparência quer dizer “não há segredo”, sigilo pode se manifestar na forma de corrupção e suborno. Para eles, deve-se observar se a democracia oferece condições para um transparente processo político e, neste caso, verifica-se se a legislação garante a liberdade de informação e o acesso a registros oficiais ao processo político de maneira fácil. A transparência também depende do grau em que a mídia está autorizada a cobrir assuntos políticos. A mídia não deve enfrentar controle político ou censura (BUHLMANN et al., 2011). Os autores ainda apontam como um fator importante observar a vontade de titulares de cargos públicos em se comunicar abertamente e justificar suas decisões. Para eles isso reflete a cultura de transparência do governo.

Participação: Em uma democracia de alta qualidade todos os cidadãos devem ter direitos iguais de participação (BUHLMANN et al., 2011). Para os autores, todas as pessoas que são afetadas por uma decisão política devem ter o direito de participar na formação dessa

decisão em iguais condições. Assim, para eles, não deve haver lacunas de participação no que se refere a recursos de poder ou características sociais. Dessa forma, os autores apontam como parâmetro a igualdade de participação e a eficácia da participação. Os autores também afirmam uma elevada taxa de participação pode indicar na igualdade entre os participantes.

Representação: De acordo com os autores, uma democracia responsiva requer que as preferências de todos os cidadãos sejam adequadamente representadas no processo de decisão política. Os autores chamaram esse tipo de representação de representação substantiva. Para eles, dois pontos indicam problemas nesse tipo de representação, quais sejam, uma alta desproporcionalidade entre a quantidade de votos e as cadeiras ocupadas e a falta de congruência entre representantes e representados. Os autores também apontam outro tipo de representação como componente de qualidade democrática, a representação descritiva. Esta representação diz respeito ao acesso de minorias étnicas às arenas decisórias. Os autores também consideram as mulheres nesse tipo de “minoria”. Trata-se de uma minoria mais qualitativa que quantitativa (LIJPHART, 2011).

Dessa forma o modelo baseia-se na possibilidade de medir o grau de cumprimento de todas as funções apresentadas. Além dos componentes apresentados existem outros com indicadores disponíveis no sítio <www.democracybarometer.org> (BUHLMANN et al., 2011). Os autores afirmam que o modelo não se baseia apenas em indicadores que medem a existência de disposições constitucionais, mas também em indicadores que avaliam a verdadeira manifestação desses parâmetros.

2.3.4 Modelo de Robert Dahl e de David Altman e Aníbal Pérez-Liñán

O modelo de Robert Dahl foi apresentado em 1971 e aplicado em 114 países (DAHL, 2012a). O autor parte do pressuposto de que para um governo ser responsivo às preferências de seus cidadãos, todos esses cidadãos devem ter oportunidades de:

- a) formular suas preferências;
- b) expressar suas preferências aos outros cidadãos e ao governo por meio da ação individual e coletiva;
- c) ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência.

Da mesma forma que Diamond e Morlino (2005) propõem, Dahl (2012a) também parte de uma conceituação mínima de democracia para construção do modelo. A partir desses

requisitos, Dahl desdobra em três grupos de garantias institucionais necessárias para que eles funcionem: 1) Formular preferência está ligado a parâmetros: liberdade de formar e aderir a organizações, liberdade de expressão, direito de voto, direito de líderes políticos disputarem apoio, fontes alternativas de informação; 2) Expressar preferências: liberdade de formar e aderir organizações, liberdade de expressão, direito de voto, elegibilidade para cargos políticos, direito de líderes políticos disputarem apoio, fontes alternativas de informação, eleições livres e idôneas; 3) Ter preferências igualmente consideradas na conduta do governo: liberdade de formar e aderir organizações, liberdade de expressão, direito de voto, elegibilidade para cargos políticos, direito de líderes políticos disputarem apoio, direito dos líderes políticos disputarem votos, fontes alternativas de informação, eleições livres e idôneas e instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferências (DAHL, 2012). De acordo com Dahl (2012a), os regimes estudados variam na amplitude com que as essas condições estão disponíveis, são utilizadas e garantidas.

Essas variações ocorrem em duas dimensões, segundo Dahl (2012a): 1) Inclusão: direito de participar em eleições e concorrer a cargos públicos; 2) Contestação pública: capacidade de os membros do sistema político contestarem a conduta do governo. Quanto mais inclusivos e contestáveis forem os governos, mais próximos estarão de uma poliarquia. Para Dahl, não existe um regime democrático tal qual idealizado na literatura e por esse motivo o autor resolveu chamar os regimes que mais se aproximam de um regime democrático, com alto grau de inclusão e contestação, de poliarquias. A Figura 1 apresenta uma representação conceitual do modelo de Dahl (2012a) .

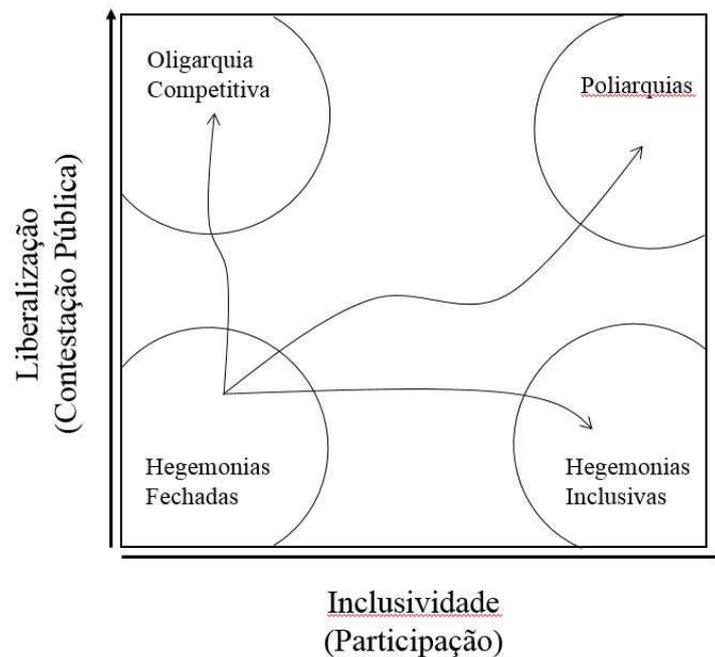


Figura 1 - Modelo de Poliarquia de Robert Dahl
 Fonte: Adaptado de Dahl (2012a, p. 30).

Para Dahl (2012a), os governos podem evoluir de Hegemonias Fechadas para Oligarquias Competitivas, Hegemonias Inclusivas ou Poliarquias. Quando um governo se desloca de uma hegemonia fechada para uma Oligarquia Competitiva, ele estará se deslocando para maior contestação pública. Quando ele se desloca para uma Hegemonia Inclusiva, o regime está se transformando em um regime mais participativo (inclusivo). Para o autor, o deslocamento para os dois extremos, ou seja, totalmente contestável e totalmente inclusivo, seria considerado uma democracia. Como referido, o autor adverte que nenhum regime do mundo está nessa posição, porém, qualquer regime real que esteja perto do canto superior direito pode ser chamado de poliarquia (DAHL, 2012a, 2012b).

A partir do modelo apresentado por Dahl (2012a), Altman e Pérez-Liñán (2002) desenvolveram sua pesquisa em 18 países da América Latina, inclusive Brasil. Os autores utilizaram os indicadores da *Freedom House*⁶ para operacionalizar a pesquisa.

De início, os autores afirmam que a poliarquia é uma condição necessária, mas não condição suficiente para alta qualidade da democracia. Dessa forma, eles consideram que não faz sentido medir a qualidade da democracia em governos que não possuem os requisitos

⁶ A Freedom House é uma organização sem fins lucrativos, sediada em Washington, EUA, fundada em 1941. A organização atua em todo o mundo no desenvolvimento de pesquisas e publicações na promoção da democracia e direitos humanos.

básicos apresentados por Dahl (2012a). Os estudos de Altman e Pérez-Liñán (2002) partem dos três requisitos básicos de Dahl (2012a) para três dimensões de análise:

Direitos civis efetivos: Segundo os autores, na definição de Dahl (2012), eles dependem de um conjunto de condições institucionais que permite a participação em massa e oposição livre. A falta de tais condições, o que os autores chamam de direitos efetivos, determina a ausência de poliarquia. E mesmo que todas essas condições estejam presentes, em boa medida, a violação dos direitos civis prejudica a qualidade da democracia (ALTMAN; PÉREZ-LIÑÁN, 2002). Segundo os autores, países em que algumas regiões específicas ou grupos sociais são afetados pela violência política ou manipulação eleitoral são claramente piores que países em que toda a população efetivamente exerce os seus direitos.

Participação efetiva: De acordo com Altman e Pérez-Liñán (2002), a medida de participação utilizada por Dahl (2012) reflete o direito de participar e não a taxa real de participação. Alguns estudos, sobretudo os ligados à corrente da democracia deliberativa, argumentam que o número de eleitores não é o melhor parâmetro para se definir uma democracia, pois o mais importante, para esses autores, seria o processo comunicativo (AVRITZER; NAVARRO, 2003; HABERMAS, 2011). Todavia, o comparecimento é um parâmetro importante quando integrado a outros parâmetros de qualidade democrática, porque reflete maior participação, seja ela voluntária ou incentivada pelo voto obrigatório (ALTMAN; PÉREZ-LIÑÁN, 2002). Para os autores, a saúde de um regime democrático também é particularmente fraca quando alguns cidadãos são marginalizados do processo em decorrência da pobreza, da falta de educação básica ou da pura apatia (ALTMAN; PÉREZ-LIÑÁN, 2002).

Concorrência efetiva: Segundo Altman e Pérez-Liñán (2002), o modelo de Dahl (2012a) defende o livre exercício da contestação política, mas “nunca deu a entender que a concorrência efetiva tinha que ocorrer”. Os parâmetros utilizados pelos autores são o acesso da oposição ao processo legislativo e as formas de diminuir o predomínio excessivo de determinado partido no poder e na formulação de políticas sem dominância excessiva da oposição. Note-se que um parâmetro semelhante é utilizado por Diamond e Morlino (2005) e por Buhlmann et al. (2011).

2.4 Responsividade Democrática

Para Dahl (2012a), uma característica-chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais. O autor associa o conceito de democracia a um governo que seja inteiramente ou quase inteiramente responsivo aos cidadãos. Para Rennó et al. (2011), uma inteira responsividade pode gerar problemas, pois o atendimento de todas as demandas, por exemplo, levaria o governo à irresponsabilidade fiscal. Já Soroka e Wlezien (2010) afirmam que a responsividade é um componente fundamental no funcionamento do sistema democrático. A capacidade de resposta do governo em relação às expectativas, aos interesses, às necessidades e às demandas dos cidadãos também está ligada diretamente ao conceito de responsividade (DIAMOND; MORLINO, 2005). Segundo Powell (2005), os governos democráticos são responsivos quando suas instituições, por meio de um processo democrático, os induzem a formularem e implementarem políticas que os cidadãos querem.

Para Powell (2005), a responsividade é um processo complexo, contínuo e dinâmico. Essa visão permite observar a responsividade por várias dimensões ao longo do processo democrático. A correspondência entre o que os cidadãos desejam e os resultados que o governo produz, não necessariamente indicam uma responsividade democrática. Para Powell (2005), é preciso relacionar isso a uma cadeia de estágios e ligações. Segundo o autor, essa cadeia é constituída de quatro estágios: o primeiro diz respeito a como se formam as preferências individuais dos cidadãos; o segundo é comportamento do cidadão para votar; o terceiro está ligado ao que sai do processo de votação, ou seja, resultado das eleições e formação do governo; e o quarto estágio está relacionado ao que sai do processo político na forma de políticas públicas. A Figura 2 ilustra a cadeia proposta por Powell (2005).



Figura 2 – Cadeia de responsividade de Powell
Fonte: Adaptado de Powell (2005, p. 63).

De acordo com Powell (2005), em uma democracia a responsividade não depende somente da boa vontade dos formuladores de políticas. A alta qualidade da democracia é sustentada quando os arranjos institucionais oferecem suporte para cada ligação da cadeia de responsividade. A primeira ligação, entre o estágio 1 e o estágio 2, conecta as preferências do cidadão com seu comportamento nas eleições. Nessa ligação, o autor levanta a discussão sobre o nível de informação disponibilizado pelo sistema democrático, quantidade de escolhas que o cidadão tem para optar e o grau de conhecimento que o cidadão tem sobre o processo político. O autor apresenta ainda as dificuldades e o grande esforço dos pesquisadores para se entender como a preferência de vários indivíduos pode ser agregada dentro de uma única escolha.

A segunda ligação, entre o estágio 2 e o estágio 3, se refere a como as cadeiras são compostas dentro do sistema político. Representa a ligação entre os resultados da eleição e a seleção dos formuladores de política. Segundo Powell (2005), as questões envolvidas nessa ligação representam um amplo debate que envolve cientistas políticos e outros estudantes da responsividade há algum tempo. Esses debates levantam duas questões: a primeira diz respeito à proporcionalidade dos votos, ou seja: Qual seria o voto mais democrático, majoritário ou proporcional? A segunda questão trata de sistemas de governo: Sistemas parlamentaristas são mais responsivos que sistemas presidencialistas?

A terceira ligação está relacionada aos formuladores de política que assumiram o compromisso de fazer o que os cidadãos querem, por meio das políticas públicas que são implementadas. Para o autor, nessa ligação, três dificuldades merecem atenção. Primeira, a complexidade e a natureza multidimensional da política podem fazer com que se torne difícil estabelecer a ligação entre as preferências e os resultados da política. Aqui, o autor ressalta a influência do contexto em que o cidadão está inserido em sua percepção a respeito dos resultados. A segunda é o impacto de variáveis exógenas, que estão fora de controle do formulador de políticas, tais como inflação, condições geográficas, burocracia, entre outros, e acaba impedindo que seja responsivo. Para Powell (2005), isso pode afetar até o mais responsivo formulador de política, direcionando os resultados para caminhos que nem sempre são os que os cidadãos querem. Por fim, a terceira dificuldade é a preferência do cidadão no curto e no longo prazo. Segundo Powell (2005), o formulador de política pode ter prometido uma determinada posição e mudado de opinião quando eleito, sendo isso justificado para atender interesses do próprio cidadão. Nesse caso, os mecanismos que garantem a transparência e a *accountability* seriam úteis para reduzir a assimetria de informações entre

cidadão e representante, diminuindo o risco de haver quebra de responsividade (DIAMOND; MORLINO, 2005; POWELL, 2005).

Powell (2005) aponta alguns caminhos para verificar a responsividade de um governo por meio do modelo apresentado. Um deles seria verificando o que não é democraticamente responsivo em cada uma das três ligações. Para o autor, rupturas nas ligações podem causar quebra de responsividade e, conseqüentemente, prejuízos à qualidade da democracia. O autor convencionou chamar essas quebras de “subversões” (POWELL, 2005, p. 67).

Na primeira ligação, as subversões podem estar relacionadas com problemas na vontade ou capacidade dos cidadãos para coletar e processar informações precisas e na incoerência dos partidos políticos. O autor afirma que mesmo com oportunidades para a coleta de informações, ou seja, mesmo que haja bastante transparência, os cidadãos não poderão tirar proveito se os níveis de educação e alfabetização forem baixos. As fontes de informação também podem ser influenciadas pelo controle do Estado, grupos, região ou tendências étnicas, bem como agendas mal estruturadas, fusão ou divisão de partidos também podem confundir o cidadão (POWELL, 2005).

As subversões relacionadas à segunda ligação são a desproporcionalidade dos votos e a relação entre votos e resultados (POWELL, 2005). Segundo o autor, distribuições entre regiões e regras eleitorais podem causar distorções e quebra de responsividade. Outras subversões estão ligadas à forma proporcional ou majoritária de eleição. Para Powell (2005), negociação pós-eleitoral entre os partidos e instituições é uma marca registrada dos sistemas proporcionais. A discussão aqui perpassa pelos sistemas parlamentaristas e presidencialistas e as relações entre executivo e legislativo em regimes presidencialistas (POWELL, 2005).

Uma subversão ligada ao terceiro elo é a corrupção, que pode obstruir a implementação das políticas. “É difícil manter a promessa de se construir estradas se os fundos para pagar foram roubados.” (POWELL, 2005, p. 70). Outras subversões são a influência de interesses especiais (*rent-seeking*) e excesso de *lobbies*. As restrições que políticas maiores podem impor também prejudicam a responsividade, causando rupturas no processo (POWELL, 2005). Ineficiência das organizações burocráticas, condições econômicas e pressões de atores externos podem forçar mudanças na política e conseqüentemente nos resultados prometidos (POWELL, 2005).

Considerando ainda esse terceiro elo, a qualidade democrática pode ser pensada a partir de produtos e insumos (*outputs* e *inputs*) de um sistema democrático (SOROKA; WLEZIEN, 2010; RENNÓ et al., 2011). Se por um lado o sistema político produz bens, serviços e políticas públicas, por meio de suas instituições, por outro, o cidadão deve gerar insumos por

meio de demandas e informação (RENNÓ et al., 2011). Essa informação também serviria de *feedback* para o sistema ajustar suas ações às preferências do cidadão. Soroka e Wlezien (2010) propõem um modelo de responsividade democrática com princípios parecidos, onde o que entra no sistema político e o que sai deve ter um ajuste contínuo por meio das preferências do cidadão, que age como um instrumento de regulação. Os autores chamaram esse modelo de “*The Thermostatic Model*” (SOROKA; WLEZIEN, 2010, p. 22).

Os autores utilizaram em sua pesquisa a seguinte pergunta: “Você acha que o governo está gastando muito, pouco ou suficiente com [saúde]?” (SOROKA; WLEZIEN, 2010, p. 64). Essa questão foi direcionada às políticas nas áreas de educação, saúde, política espacial, defesa, bem-estar social, segurança, transporte, educação e meio ambiente, comparando com os gastos desses governos ao longo de três décadas, 1980, 1990 e 2000 (SOROKA; WLEZIEN, 2010). O objetivo básico da pesquisa foi tentar medir o quanto a preferência pública reflete os gastos do governo com políticas públicas. O estudo foi realizado em três países, Estados Unidos, Canadá e Reino Unido, e mostrou que o cidadão se comporta como um termostato. Quando a política não representa o que esses cidadãos desejam, eles enviam um sinal e o sistema político tende a se ajustar às preferências para mais ou menos gastos com essas políticas. A pesquisa deixa claro que há uma correlação entre as preferências e o gasto público (SOROKA; WLEZIEN, 2010).

Dessa forma, os três elos da cadeia de responsividade de Powell (2005), podem ser associados ao ciclo do orçamento participativo, utilizando o referencial tratado no item 2.2. Já a base teórica que trata da qualidade da democracia ajuda a construir os parâmetros para operacionalização da pesquisa, a partir de modelos já validados. Esses parâmetros podem ser agregados em cada elo (ligação) da cadeia de responsividade, pois, segundo Powell (2005), os problemas de responsividade estão associados às rupturas nessas ligações, assim como a qualidade da democracia e a responsividade democrática estão associadas ao bom funcionamento dessas ligações. Esses parâmetros podem ser associados a algumas dimensões teóricas tratadas no referencial sobre democracia e orçamento participativo. O recorte em dimensões teóricas facilitará a discussão dos resultados e a melhor delimitação da pesquisa.

2.5 Análise Comparativa entre os Modelos

A partir dos modelos analisados nesta pesquisa é possível identificar parâmetros que podem ser observados sobre a qualidade da democracia de determinados governos. Exceção aos modelos de Powell (2005) e Soroka e Wlezien (2010) que estão ligados mais diretamente à Responsividade Democrática. Conforme o Quadro 3, alguns parâmetros são utilizados para se verificar a qualidade da democracia desses países.

Quadro 3 – Análise comparativa entre os modelos de qualidade da democracia

Principais Parâmetros	Autores que abordam esses parâmetros	Frequência
Participação	Diamond e Morlino (2005), Lijphart (2011), Altman e Pérez-Liñán (2002), Powell (2005), Buhlmann et al. (2011)	6
Concorrência / Competição	Diamond e Morlino (2005), Lijphart (2011), Altman e Pérez-Liñán (2002), Buhlmann et al. (2011)	4
Responsividade / Proximidade ideológica com o eleitor / Satisfação com a Democracia	Diamond e Morlino (2005), Lijphart (2011), Powell (2005), Soroka e Wlezien (2010)	4
Igualdade	Diamond e Morlino (2005), Lijphart (2011), Powell (2005)	3
Respeito aos direitos civis, econômicos e políticos / Liberdade	Diamond e Morlino (2005), Altman e Pérez-Liñán (2002), Buhlmann et al. (2011)	3
Capacidade do governo	Powell (2005), Buhlmann et al. (2011), Soroka e Wlezien (2010)	3
Níveis de corrupção	Lijphart (2011), Powell (2005)	2
Representação	Lijphart (2011), Buhlmann et al. (2011)	2
Transparência	Buhlmann et al. (2011)	2
Papel das leis	Diamond e Morlino (2005), Buhlmann et al. (2011)	2
<i>Accountability</i> / Contestação Pública	Diamond e Morlino (2005), Dahl (2012a, 2012b)	2

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Powell (2005), Lijphart (2011), Diamond e Morlino (2005), Morlino (2004), David Altman e Pérez-liñán (2002), Dahl (2012a, 2012b), Soroka e Wlezien (2010) e Buhlmann et al. (2011).

O quadro comparativo foi construído considerando os parâmetros que são explicitamente evidenciados pelos autores; isso não implica afirmar que os autores não tratam de determinados parâmetros dentro de seus modelos. A transparência não é tratada como um parâmetro nos modelos de Lijphart (2011) e de Diamond e Morlino (2005), todavia, os autores abordam a transparência como um componente de responsabilidade do governo e da

Accountability, respectivamente. Da mesma forma, embora Buhlmann et al. (2011), não tratem diretamente de Igualdade, essa questão é observada dentro do parâmetro Participação. Os autores também não abordam diretamente o *accountability*, pois esse parâmetro é tratado, por eles, dentro de competição. O mesmo ocorre com o conceito de contestação pública utilizado por Dahl (2012a), em que o autor aborda a capacidade de o cidadão se opor às decisões do governo, isso é abordado dentro do conceito de *accountability* por Diamond e Morlino (2005). Dessa forma, para construção do quadro 3, foram considerados apenas os parâmetros propostos como centrais pelos respectivos autores, para se analisar a qualidade de uma democracia ou o grau de responsividade democrática de determinada democracia.

Observa-se, também, que há variações nos indicadores (no que se observa em determinada democracia), além de variações semânticas e conceituais na forma com que os autores abordam determinados parâmetros. Ao tratar do parâmetro papel das leis, Buhlmann et al. (2011) se referem à confiança da sociedade no Judiciário, enquanto Diamond e Morlino (2005) tratam o parâmetro sob uma ótica qualitativa das leis, tais como sua clareza e garantia dos direitos. O parâmetro satisfação com a democracia, apresentado por Lijphart (2011), é visto por alguns autores como parte do processo de responsividade democrática (POWELL, 2005; RENNÓ et al., 2011). O que Buhlmann et al. (2011) chamam de capacidade do governo, Soroka e Wlezien (2010) chamam de responsividade pública. O parâmetro representação é verificado por Lijphart (2011) por meio do tempo em que determinado presidente ou gabinete fica no poder, bem como a percentagem de eleitores que votou na composição atual daquele governo, já Buhlmann et al. (2011), além de considerarem a quantidade de votos que o atual governo tem, tratam também como representação o acesso de minorias às arenas decisórias, o que é tratado por Dahl (2012b) e Diamond e Morlino (2005), dentro do parâmetro igualdade. Frente à complexidade do assunto, a natureza do fenômeno em estudo, qual seja a qualidade da democracia, segundo Diamond e Morlino (2005), muitos dos parâmetros de qualidade da democracia se complementam e se sobrepõem. Ao que se observa, essa sobreposição pode ter alguma influência na forma de construção dos modelos.

Quanto à frequência com que os parâmetros são identificados dentro dos modelos, é possível observar que o parâmetro participação aparece em todos os modelos de qualidade da democracia, se considerar que a proposta do modelo de Soroka e Wlezien (2010), está relacionada a uma dimensão muito específica da responsividade democrática, e limita-se a verificar o quanto as ações (os gastos) do governo se aproximam dos desejos da população. Dessa forma, seis dos sete modelos estudados apresentam o parâmetro. Ainda quanto ao parâmetro participação, alguns autores a tratam de forma quantitativa, ou seja, quantidade de

eleitores com capacidade de votar que compareceram às eleições ou quantidade de pessoas com acesso ao voto; Lijphart (2011) e Dahl (2012a), e outros autores, além dos aspectos quantitativos abordam questões qualitativas, como a igualdade de participação entre os cidadãos aptos a participar do processo político e a capacidade deliberativa do cidadão, ou seja, quanto ele participa na tomada de decisões (DIAMOND; MORLINO, 2005; BUHLMANN et al., 2011; ALTMAN; PÉREZ-LIÑÁN, 2002).

No que se refere à concorrência, segundo parâmetro em termos de frequência, parece haver certo consenso entre os autores no que se refere à forte ligação desse parâmetro com *accountability* e o poder de contestação do cidadão. Também há consenso entre os indicadores a se observar, como o equilíbrio entre o governo vigente e a oposição em termos quantitativos, de forma a diminuir o predomínio excessivo de determinado partido ou grupo no poder (DAHL, 2012a; DIAMOND; MORLINO, 2005; ALTMAN; PÉREZ-LIÑÁN, 2002). Além de apontar o indicador de posição apresentado, Buhmann et al. (2011) apresentam um indicador de vulnerabilidade dentro do parâmetro, o qual está relacionado com o grau de incerteza do processo eleitoral devido ao equilíbrio na competição. Apenas o modelo de Lijphart (2011) não trata diretamente de competição.

Com relação ao parâmetro igualdade, o modelo de Lijphart (2011), além de tratar dele como um parâmetro específico, apresenta outro como específico para tratar de igualdade de gênero (homem e mulher). Os outros dois modelos que tratam desse parâmetro tratam da igualdade no acesso ao processo político e a recursos de poder político, tal como a capacidade de decidir sobre determinada política, e por meio de indicadores de desigualdade como desigualdade de renda, de gênero, entre etnias e grau de educação (DIAMOND; MORLINO, 2005; POWELL, 2005).

No que se refere ao respeito aos direitos, as variações entre os modelos está entre alguns indicadores apresentados. Diamod e Morlino (2005) consideram o parâmetro ligado à forma como o Estado garante ao cidadão segurança, liberdade de religião e expressão entre outros indicadores já citados. Já Altman e Pérez-Liñán (2002) apontam a violência política e a manipulação eleitoral sobre grupos específicos dentro de um país como indicadores relevantes para esse parâmetro. Por fim, Buhmann et al. (2011) sugerem observar como indicador a existência de tortura, punições cruéis, desumanas ou degradantes em determinado país.

No que se refere à Capacidade do Governo, este é tratado por Powell (2005) e por Soroka e Wlezien (2010) como um parâmetro crítico da Responsividade Democrática, que também se relaciona com a qualidade da democracia. Dessa forma, Powell (2005) aponta os desvios burocráticos e a corrupção como fatores que influenciam a capacidade do governo em

executar políticas que os cidadãos querem. Soroka e Wlezien (2010) analisam a relação entre as preferências do cidadão e sua influência na capacidade do governo atender essas preferências. Buhlmann et al. (2011), utilizam o modelo de Powell (2005) como referência. Foi possível observar que aquilo que Buhlmann et al. (2011) denominam de capacidade do governo, Powell (2005) chama de Responsividade Democrática. Buhlmann et al. (2011) acrescentam que as condições políticas e a disponibilidade de recursos são importantes indicadores para verificar a capacidade do governo.

Sobre a responsividade, proximidade ideológica com o eleitor e a satisfação com a democracia, embora o modelo de Powell (2005) vá além de se verificar se as preferências dos cidadãos são compatíveis com a ação governamental, os modelos de Soroka e Wlezien (2010) e Diamond e Morlino (2005) partem do pressuposto de que a responsividade está ligada à correlação entre as preferências do cidadão e o que é feito pelo governo. Observa-se que Diamond e Morlino (2005) utilizam na íntegra o modelo de Powell (2005) para esse parâmetro. Ainda, ao que se observa, os parâmetros de Lijphart (2011), proximidade ideológica com o eleitor e satisfação com a democracia, estão bem ligados à ideia de correlação entre a percepção do cidadão e a ação do governo.

Os níveis de corrupção são destacados por Lijphart (2011) como um indicador a ser observado. Já Powell (2005) associa a corrupção com a baixa capacidade de o governo implementar as políticas que os cidadãos desejam, vez que a capacidade ficaria comprometida em função do desvio de recursos.

A representação, para Buhlmann et al. (2011), se liga à congruência entre representantes e representados, o que outros autores associam à responsividade democrática, Powell (2005) e Diamond e Morlino (2005), e também ao parâmetro proximidade ideológica com o eleitor, de Lijphart (2011). O que Lijphart (2011) trata como parâmetro de representação é o apoio popular ao governo em exercício. O outro indicador apresentado por Buhlmann et al. (2011), acesso de minorias étnicas às arenas decisórias, está ligado a questões consideradas por Powell (2005), Dahl (2012b) e Diamond e Morlino como igualdade. Por fim, Buhlmann et al. (2011) apresentam o indicador proporção de votos como um indicador de representação. Esse indicador é tratado por Lijphart (2011) e Altman e Pérez-Liñán (2002), como indicador do parâmetro competição. No caso da representação, é possível observar uma diferença significativa entre o modelo de Buhlmann et al. (2011) e os outros modelos.

Embora a transparência seja tratada especificamente como um parâmetro apenas por Buhlmann et al. (2011), Diamond e Morlino (2005) e Lijphart (2011) fazem referência à ela como um indicador a ser observado dentro de outros parâmetros, tais como *Accountability*.

Um indicador relacionado à transparência também é apontado por Powell (2005), o autor afirma que o controle da informação (*Information control*) por parte de membros do governo subverte o processo de responsividade democrática.

O papel das leis é tratado por Diamond e Morlino (2005) como um indicador que, além de representar quanto essas leis são respeitadas, tratam também da qualidade formal dessas leis, tais como clareza e objetividade. As diferenças para o modelo de Buhlmann et al. (2011) é que os autores acrescentam como indicadores a imparcialidade e a eficiência dos tribunais e o profissionalismo dos juízes.

Por fim, a *accountability* é tratada como dois parâmetros específicos no modelo de Diamond e Morlino (2005), *accountability* vertical, controle do cidadão geralmente por meio do voto e *accountability* horizontal, por meio de instituições de controle governamental. Um conceito relacionado ao de *accountability* vertical é tratado por Dahl (2012a, 2012b). O autor denomina de grau de contestação livre, ou seja, a capacidade garantida de maneira institucional para que os cidadãos possam contestar as ações do governo; o conceito envolve, inclusive, a liberdade de expressão: quanto maior o grau de contestação, segundo o autor, melhor será a qualidade da democracia.

Dessa forma, é possível observar que há significativas diferenças entre todos os modelos pesquisados. Também foi possível destacar a contribuição individual de cada modelo para o campo em estudo. A diversidade desses modelos permite identificar, além de diversos parâmetros, indicadores que possibilitam operacionalizar pesquisas com objetivo de verificar a qualidade da democracia de governos e instituições. Por outro lado, afirmar que são diferentes não quer dizer que sejam antagônicos, isso implica observar que há mais aspectos de complementaridade que de divergência entre esses modelos. Isso poderá ser analisado também à luz da presente pesquisa, conforme discutido no capítulo quatro.

3 METODOLOGIA

A partir dos modelos pesquisados, a presente pesquisa teve como base o modelo de responsividade democrática de Powell (2005), considerando os três estágios de ligação. Ao modelo foram agregados sete parâmetros de qualidade da democracia adaptados dos modelos de Lijphart (2011), Diamond e Morlino (2005), Altman e Pérez-liñán (2002), Dahl (2012a, 2012b), Soroka e Wlezien (2010) e Buhlmann et al. (2011), que estão relacionados à responsividade democrática. A forma como os parâmetros foram dispostos permitiu fazer o recorte teórico para as discussões, tendo como eixos norteadores a discussão sobre participação democrática, a igualdade política e os resultados do processo político. Assim, o desenho do modelo, conforme objetivo específico desta pesquisa, pode ser observado no Quadro 4.

Quadro 4 – Modelo de análise para o OPDF 2012/2013 em Ceilândia

Ligação segundo Powell (2005)	Parâmetros de Qualidade da Democracia que afetam a responsividade
LIGAÇÃO I (Estrutura de escolhas)	Participação: 1) Mobilização da sociedade; 2) Índice de participação; 3) Participação de mulheres no processo do OPDF em Ceilândia.
LIGAÇÃO II (Agregação institucional)	Igualdade política: 4) Igualdade política: Processo de inclusão na formação das cadeiras do OPDF; 5) Capacidade de coordenação no processo de deliberação e organização das demandas.
LIGAÇÃO III (Formulação e execução de políticas)	Resultados do processo político: 6) Capacidade do governo: Eficiência do GDF em coordenar e executar as políticas do OPDF 2012/2013 na região; 7) Responsividade pública: Correspondência entre as preferências do cidadão e dos delegados e os resultados do OPDF.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Powell (2005), Lijphart (2011), Diamond e Morlino (2005), Morlino (2004), David Altman e Pérez-liñán (2002), Dahl (2012a, 2012b), Soroka e Wlezien (2010) e Buhlmann et al. (2011).

A primeira ligação (I) trata da responsividade na transição entre as preferências individuais e o processo de votação. Como se formam as preferências e como essas preferências formam o governo (POWELL, 2005). A partir da descrição do processo do OPDF 2012/2013, buscou-se observar os parâmetros que influenciam a responsividade democrática desde o processo de mobilização social à estrutura de escolhas formada. Para

isso, utilizaram-se três parâmetros: 1) Mobilização social; 2) Índice de Participação; 3) Participação das Mulheres. Os parâmetros foram adaptados a partir dos modelos de Robert Dahl (2012a), Diamond e Morlino (2005), Lijphart (2011) e Altman e Pérez-liñán (2002).

O primeiro parâmetro (1) está ligado ao processo de mobilização social para participação no OPDF em Ceilândia. Para Dahl (2012b), Altman e Pérez-Liñán (2002) e Paterman (1992), a democracia cria um potencial para a participação do cidadão e de *accountability*, mas em muitos países, segundo esses autores, a apatia do cidadão, entre outras razões possíveis, pode impedir o desenvolvimento deste potencial. Dessa forma, foi importante observar o processo de mobilização social para as plenárias do OPDF em Ceilândia. Esse parâmetro também está ligado ao direito de participar do modelo de Dahl (2012a), como é possível observar nos resultados deste estudo.

O segundo parâmetro (2) diz respeito à proporção de participantes e foi um indicador adaptado do modelo de Lijphart (2011) e de Altman e Pérez-Liñán (2002). Os autores utilizam o indicador para verificar a proporção de participantes de um sistema democrático. Essa proporção indica quantitativamente o nível de participação. O parâmetro também é utilizado por diversos autores que estudam instituições participativas no Brasil, tais como Avritzer e Navarro (2003) e Santos (2002).

O terceiro parâmetro (3) trata da participação das mulheres nas Plenárias do OP. Utilizou-se o modelo de Lijphart (2011), no que se trata da participação das mulheres e da garantia de seus direitos como um indicador de qualidade da democracia. No contexto brasileiro, de acordo com Ribeiro (2010), os poucos estudos sobre a participação feminina nos espaços de democracia ampliada indicam que os modelos participativos acabam reproduzindo as desigualdades sociais de gênero.

A segunda ligação (II) está relacionada à passagem das preferências coletivas à agregação institucional. No modelo de Powell (2005) busca-se verificar se o sistema de eleição tem gerado desequilíbrios em termos de igualdade política. Neste estudo buscou-se analisar a composição do Fórum dos Delegados e do Conselho do Orçamento Participativo e como as demandas foram processadas dentro do sistema político. Para isso utilizou-se como referência o parâmetro de igualdade, que é utilizado como indicador de qualidade da democracia por Diamond e Morlino (2005), Lijphart (2011) e Dahl (2012a). Para Dahl (2012a), em uma poliarquia os cidadãos devem ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo.

O quarto parâmetro (4) direciona a análise ao processo de inclusão na formação das cadeiras do OPDF 2012/2013 em Ceilândia. Para isso verificou-se se segmentos sociais

menos favorecidos, e especialmente as mulheres, foram contempladas na eleição dos delegados e conselheiros. Desigualdades econômica, de raça e gênero são acentuadas no Brasil (RENNÓ et al., 2011) e essas desigualdades se refletem em desigualdades no acesso a recursos de poder dentro do sistema político (DAHL, 2012b). Para alguns autores são segmentos sociais historicamente discriminados, e que possuem pouco acesso a recursos de poder político, mulheres, jovens, idosos, deficientes e negros (SÁNCHEZ, 2004; WAMPLER, 2004, LIJPHART, 2011). O indicador é importante, pois a saúde do regime democrático é extremamente fraca quando determinadas categorias de cidadãos são marginalizados do processo (ALTMAN; PÉREZ-LIÑÁN, 2002).

O quinto parâmetro (5) foi adaptado do modelo de Powell (2005) e busca verificar se o Governo tem capacidade de coordenar as ações na formulação das demandas do OPDF. Em seu modelo o autor aponta para a falta de coordenação entre Poderes Legislativo e Executivo como um fator que pode gerar ruptura na cadeia de responsividade, bem como entraves políticos (*deadlocks*). Diferentemente do modelo de Powell (2005), a análise limitou-se a observar subversões nas relações entre agentes dentro do Poder Executivo, ou seja, como a administração local, os secretários de governo, as agências, órgãos de governo, delegados e conselheiros se coordenaram no processo de tratamento e priorização das demandas do OP e se houve entraves nesse processo.

A terceira ligação (III) considera o elo entre as preferências do cidadão e os resultados do sistema político. “Esse último momento refere-se aos resultados oferecidos pelo sistema político e como os eleitores avaliam as políticas públicas elaboradas e implementadas” (RENNÓ et al., 2011, p. 51). Segundo Powell (2005), organizações burocráticas inadequadamente desenvolvidas podem causar sérias limitações ao processo de responsividade, corrupção e *bait and switch* também são subversões apontadas pelo autor.

O sexto parâmetro (6) busca verificar a eficiência do governo do Distrito Federal na execução das políticas (BUHLMANN et al., 2011); se o que é deliberado efetivamente está sendo executado. Para Powell (2005), a ineficiência burocrática é uma falha que causa o rompimento no terceiro elo da cadeia de responsividade.

O sétimo parâmetro (7) foi verificado a partir da correspondência entre as preferências do cidadão e os resultados do OPDF 2012/2013. Esse parâmetro se baseia no modelo de Soroka e Wlezien (2010). Os autores comprovam que há uma correlação entre domínios de políticas públicas (saúde, educação, defesa, segurança, etc.), o gasto público e a percepção do cidadão, e essa correlação impacta o processo de responsividade. Para esse parâmetro, também foi levado em consideração o modelo de Lijphart (2011), “Satisfação com a

Democracia”. Segundo o autor, esse indicador está relacionado à percepção do cidadão em relação à democracia. No caso do OP, buscou-se relacionar a percepção dos moradores de Ceilândia e dos delegados do OP em Ceilândia com os resultados do OPDF 2012/2013.

3.1. Caracterização da pesquisa e procedimentos metodológicos

Trata-se de pesquisa com análise predominantemente qualitativa, de corte transversal e com o objetivo de descrever características específicas de determinada realidade, configurando, assim, um estudo de caso descritivo. As pesquisas descritivas buscam coletar, ordenar e classificar dados para descrever determinados fenômenos, aspectos de uma população, analisar a distribuição de determinadas características ou atributos ou analisar a relação entre variáveis. Em estudos de corte transversal os dados são coletados em um ponto no tempo, com base em uma amostra selecionada para descrever determinado fenômeno (RICHARDSON, 2012; TRIVIÑOS, 2011).

Quanto aos meios, utilizou-se triangulação de métodos baseada em entrevistas, pesquisa documental e levantamento de campo (*survey*). As entrevistas foram realizadas com membros-chave do processo, para esclarecer pontos específicos e indicar caminhos para o aprofundamento da pesquisa. Foram realizados dois levantamentos de campo, um com os moradores de Ceilândia e outro com os delegados do OPDF em Ceilândia, onde se buscou identificar as características e a percepção da população e dos delegados envolvidos com o OPDF 2012/2013, permitindo confrontar e complementar dados da pesquisa documental e das entrevistas, além de ser ponto-chave para estudo da correspondência entre as preferências do cidadão e os resultados do OPDF 2012/2013. Por fim, a pesquisa documental levantou 28 documentos significativos para o estudo. Esses documentos foram úteis para maior aprofundamento e para complementar os resultados do levantamento de campo e das entrevistas.

Considera-se pesquisa documental a coleta e tratamento de dados por meio de documentos. Atualmente, muitos dados são coletados e armazenados na forma de documentos estatísticos para atender aos interesses das diversas organizações, principalmente organizações públicas. Além disso, registros institucionais são bastante úteis para pesquisa documental, sobretudo para obter registros escritos de instituições governamentais, tais como atas de reunião e relatórios de órgãos governamentais (GIL, 2012; RICHARDSON, 2012). Esse procedimento é mais bem detalhado no tópico sobre coleta, tratamento e análise dos dados.

Segundo Gil (2012), o levantamento de campo se caracteriza pela interrogação direta das pessoas cujo comportamento se deseja conhecer. Para o autor, esse tipo de método tem a característica de interrogar diretamente um número significativo de pessoas, considerando os objetivos da pesquisa. O instrumento utilizado consta no Apêndice A.

Para as entrevistas foi utilizada técnica de entrevista individual semiestruturada, cujo roteiro encontra-se no Apêndice B. Segundo Richardson (2012), neste tipo de entrevista o pesquisador conhece previamente os aspectos que se pretende pesquisar e, com base neles, formula os pontos a serem tratados na entrevista. Ao todo realizaram-se quatro entrevistas, com tempo médio de 30 minutos cada.

3.2. Instrumentos de Pesquisa

A partir da análise documental, que será mais bem detalhada no tópico Procedimentos de Coleta e Tratamento de Dados, foram criadas categorias de políticas e realizou-se o seguinte questionamento: Para melhorar sua comunidade, você acha o governo deveria priorizar quais ações? As perguntas seguintes também foram construídas a partir dos resultados da análise documental, que apontou para uma grande quantidade de ações voltadas para a construção de quadras de esporte, praças e centros comunitários. Então se objetivou verificar se os moradores da região estavam de acordo com essas opções. As questões seguintes tratam do grau de associativismo dos moradores e foram utilizadas para discutir a Ligação I do modelo. As questões foram tiradas de Rennó et al. (2011). Por fim, foi realizado um questionamento sobre o grau de satisfação do cidadão com as ações do GDF onde ele reside e feita uma última questão, que buscou verificar se o cidadão conhece o OP do Distrito Federal.

Ainda quanto ao instrumento o levantamento dos dados socioeconômicos, tanto o com a população quanto com o com os delegados, foram utilizadas escalas de idade, escolaridade e renda. As escalas de idade e escolaridade foram elaboradas a partir da pesquisa de Somarriba e Dulci (1997), que utilizaram a mesma escala em pesquisa com 832 delegados do OP de Belo Horizonte, em 1994. A escala de renda foi construída a partir da gradação utilizada por Fedozzi (2007), em pesquisa no OP de Porto Alegre com 1.505 participantes. O instrumento foi testado por meio de aplicação direta para uma amostra aleatória de 20 (vinte) participantes. O pré-teste teve o objetivo de aferir o instrumento, testar os procedimentos de coleta e análise de dados, preparar o entrevistador e resolver os problemas apresentados (RICHARDSON, 2012). Após a aplicação do pré-teste foram resolvidos os seguintes problemas: Criação de

uma escala de prioridade lateral para marcação das áreas de priorização, buscando dar mais agilidade ao preenchimento do formulário, inclusão do item “Sem Rendimentos” no campo de “Renda”, inclusão do item “Indígena” no campo “Etnia”. O título desse último campo também foi alterado para “Você se Declara:”.

Quanto ao instrumento utilizado para levantamento de campo com os delegados do OPDF em Ceilândia, também constante no Apêndice A, as duas primeiras questões foram retiradas de outras pesquisas, também realizadas com delegados do OP (FEDOZZI, 2007; SOMARRIBA; DULCE, 1997) visto que, além de se adequarem às necessidades deste estudo, também fornecem base para comparação com outros resultados. As questões seguintes, sobre a percepção dos delegados quanto aos resultados do orçamento participativo e a capacidade de execução das demandas do OP estão diretamente relacionadas aos objetivos deste estudo, especificamente aos parâmetros seis e sete. Os dados socioeconômicos foram úteis para discussão dos resultados e investigação dos parâmetros relacionados à Ligação II. As escalas utilizadas nesse instrumento foram as mesmas utilizadas no instrumento para levantamento de campo com os moradores de Ceilândia.

Para entrevista individual semiestruturada, elaborou-se um roteiro com questões relacionadas aos objetivos específicos da pesquisa, considerando fases, ligações e parâmetros do modelo proposto. Esse roteiro encontra-se no Apêndice B deste estudo.

3.3. População e Amostra

Para o presente estudo, foram realizadas quatro entrevistas com atores envolvidos diretamente no processo do OPDF 2012/2013 por parte do GDF: a) Diretora do Orçamento Participativo do Distrito Federal; b) Coordenadora de Relações Comunitárias do Orçamento Participativo do Distrito Federal; c) Coordenador do Orçamento Participativo na Região Administrativa de Ceilândia; d) Delegado do OPDF 2012/2013 da Região de Ceilândia. As entrevistas foram realizadas no mês de janeiro de 2014.

Participaram dos levantamentos de campo 412 moradores de Ceilândia, interrogados presencialmente, e 39 delegados do OPDF 2012/2013 em Ceilândia, interrogados por telefone. A amostra para o primeiro levantamento, para os dados categóricos é significativa admitindo-se uma margem de erro de 5%, em um nível de confiança de 95%, no universo de 402.729 habitantes. Sobre os Delegados do OPDF em Ceilândia, a amostra é significativa admitindo-se um erro amostral de 10% com margem de confiança de 95% em um universo de

82 delegados. A Tabela 1 apresenta as características dos participantes. Os dados das Tabelas 1 e 2 apresentam as características demográficas das amostras estudadas.

Tabela 1 – Características demográficas das amostras referentes ao levantamento de campo

Característica	Moradores de Ceilândia		Delegados do OPDF de Ceilândia	
	Frequência	Porcentagem (%)	Frequência	Porcentagem (%)
Sexo				
Homens	208	50,49%	28	69,2%
Mulheres	204	49,51%	12	30,7%
Idade				
16 a 18	45	11,00%	0	0
19 a 24	50	12,22%	1	2,56%
25 a 30	69	16,87%	4	10,26%
31 a 40	96	23,47%	14	35,9%
41 a 50	63	15,40%	11	28,21%
51 a 60	43	10,51%	6	15,38%
Mais de 60	43	10,51%	3	7,69%
Raça/Etnia Declarada				
Branco	149	36,34%	9	36,34%
Negro	82	20,00%	8	20,51%
Indígena	4	0,98%	2	5,13%
Pardo	121	29,51%	18	46,15%
Outra	54	13,17%	2	5,13%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da pesquisa de campo.

Como se observa, na amostra de moradores há um destaque para maior participação de pessoas entre 31 e 40 anos de idade. Quanto à amostra de delegados, é possível observar uma predominância de homens, embora o total de mulheres no universo seja de 51. Um dos fatores que poderiam justificar esse número é o fato de durante a pesquisa as mulheres tiveram mais resistência em passar informações pelo telefone. Observa-se também que entre os delegados da amostra não há representantes com idades entre 16 e 18 anos de idade. Também há uma concentração de brancos e pardos, na primeira instância e, proporcionalmente, a participação de negros aumenta consideravelmente entre os delegados. Já considerando a Tabela 2, que segue abaixo, os dados dos moradores e dos delegados apresentam certa concentração para escolaridade “Segundo Grau Completo”, como se observa.

Tabela 2 – Características demográficas da amostra referente ao *Survey*

Característica	Moradores de Ceilândia		Delegados do OPDF de Ceilândia	
	Frequência	Porcentagem (%)	Frequência	Porcentagem (%)
<i>Escolaridade</i>				
Analfabeto	9	2,18%	0	0
Primeiro Grau Incompleto	51	12,38%	1	2,56%
Primeiro Grau Completo	70	16,99%	1	2,56%
Segundo Grau Incompleto	32	7,77%	3	7,69%
Segundo Grau Completo	179	43,45%	18	46,15%
Superior Incompleto	25	6,07%	8	20,51%
Superior Completo	43	10,44%	6	15,38%
Pós-Graduação	2	0,49%	2	5,13%
Mestrado ou Doutorado	1	0,24%	0	0
<i>Renda</i>				
Sem Rendimentos	47	11,44%	3	7,69%
Até 2 + Salários	214	52,07%	12	30,77%
De 2 + 4 Salários	96	23,36%	6	15,38%
De 4 + 8 Salários	45	10,95%	13	33,33%
De 8 + 12 Salários	5	1,22%	3	7,69%
Mais de 12 Salários	4	0,97%	2	5,13%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do levantamento de campo.

Os dados apontam para prevalência de escolaridade no nível de segundo grau completo. Quanto à renda, é possível observar que grande parte da amostra dos moradores apresenta rendimentos mensais de até 2 salários mínimos. Já na amostra de delegados observa-se uma concentração de frequências na categoria até 2 salários mínimos e na categoria de 2 a 4 salários. Para a pesquisa considerou-se o valor do salário mínimo em R\$ 578,00 (valor de referência do ano de 2013). Segundo a Companhia de Planejamento do Distrito Federal, a renda média da população de Ceilândia é de R\$ 611,00.

3.4. Procedimentos de coleta, tratamento e análise dos dados

De início foi realizada a coleta de dados secundários junto à Diretoria do Orçamento Participativo. Os dados foram tratados por meio de análise documental. Ao todo a análise envolveu 29 documentos. Foram eles: a) 18 atas das Plenárias de Base na Região de Ceilândia

(DIRETORIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO DF, 2012a, 2012b, 2012c, 2012d, 2012e, 2012f, 2012g, 2012h, 2012i, 2012j, 2012k, 2012l, 2012m, 2012n, 2012o, 2012p, 2012q, 2012r) ; b) Anexo XXXI da Lei Orçamentária Anual do Distrito Federal (GDF, 2013a); c) Relatório de Plenárias de Base, extraído do sistema de informações do OPDF (DIRETORIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO DF, 2014b); d) Relatório do Andamento das Prioridades do OPDF 2011 e 2012-2013 (DIRETORIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO, 2014a), extraído do sistema de informações do OPDF, que trata do andamento das ações; e) Decreto nº 33.712/2012: Dispõe sobre o Orçamento Participativo do Distrito Federal - OPDF e dá outras providências (GDF, 2012b); f) Manual do Delegado: Orçamento do Orçamento Participativo 2012/2013 (DIRETORIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO DF, 2012z)⁷; g) Cinco Atas da Reunião dos Conselheiros do do OPDF (DIRETORIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO DF, 2012s, 2012t, 2012u, 2012v, 2012x); h) Relatório de Plenárias de Base no Distrito Federal em 2012 (DIRETORIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO DF, 2014c).

Segundo Bardin (2011), os procedimentos de análise documental possuem analogia com procedimentos da análise de conteúdo, sendo que a análise documental limita suas possibilidades às técnicas de análise temática ou categorial, saindo de um documento primário para outro que permita ao pesquisador dar forma diferente à informação de acordo com os objetivos da pesquisa. Para este estudo foram objeto de análise documental o documento Anexo XXXI da Lei Orçamentária Anual, que descreve as demandas do OPDF 2012/2013 e o Relatório de Andamento das Prioridades do OPDF 2011 e 2012-2013 (GDF, 2013a; DIRETORIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO DF, 2014a). Para análise do primeiro documento foram criadas categorias comuns que também foram utilizadas para construção do instrumento para pesquisa de campo (Apêndice A). Dessa forma foi possível verificar o parâmetro que trata da correspondência entre as demandas da sociedade e os resultados do OPDF 2012/2013. As categorias foram criadas a partir das unidades de registro e os dados foram agrupados por aproximação semântica com base na unidade de contexto, conforme o Quadro 5.

⁷ Documento fornecido durante a entrevista com a Diretora do Orçamento Participativo. O documento contém cronograma e pauta das reuniões do fórum dos delegados, a descrição da metodologia cópia do Decreto 33.712/2012 e um capítulo com noções básicas sobre Orçamento Público.

Quadro 5 – Codificação para análise documental das prioridades do OPDF 2012/2013

Unidade de Registro	Unidade de Contexto
Esporte e Lazer	Quadra; Praça; Campo; Ciclovia; Clube; Parque; Desportiva; Poliesportiva; Cooper; Academia; Futebol; Orla; Teatro; Esportivo.
Educação	Escola; Ensino; Colégio; Centro Educacional; Biblioteca; Idiomas; Centro de Educação.
Infraestrutura	Reforma; Iluminação; Asfalto; Água; Esgoto; Recapeamento; Saneamento; Via Urbana; Malha Asfáltica; Infraestrutura; Calçamento; Asfaltamento; Recapagem; Calçadas; Rede Telefônica; Ponte; Estrada; Urbanização; Construção; Estacionamento; Cascalho; Recuperação de Via; Rede Elétrica; Feira; Energia; Duplicação de Via; Águas Pluviais; Galpão; Passarela; Pista; Boca de Lobo; Rua; CEB; CAESB; Pluvial; Pavilhão; Escoamento; Feira; Drenagem; Viaduto; Construção de Casas Populares.
Saúde	Unidade de Pronto Atendimento (UPA); Saúde; Unidade Ambulatorial;
Segurança	Câmera; Ronda; Polícia; Posto Policial; Polícia Militar (PM); Segurança; Delegacia; Incêndio; Bombeiros; Companhia de Polícia Militar Independente (CPMID).
Serviços Públicos	Regularização; Plano; Despoluição; Emprego; Comércio; Limpeza Urbana; Centro de Apoio Psicossocial – CAPS.
Centros Comunitários	Pontos de Encontro Comunitários (PEC); Creche; Centro Comunitário; Salão Comunitário; Comunitário; Auditório.
Transporte	Ônibus; Linhas; Transporte Coletivo; Terminal; Rodoviário; Rodoviária.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de GDF (2013a)

A partir da análise documental foi possível categorizar e quantificar as demandas por região administrativa em oito categorias. A quantificação foi útil para análise e discussão do parâmetro 5 (processo de deliberação e organização das demandas) e do parâmetro 7 (Correspondência entre as preferências dos Moradores de Ceilândia e os resultados do OPDF). A tabela resultante desse esforço consta no Apêndice C.

Também utilizou-se análise documental para contar a quantidade de mulheres que participaram das Plenárias de Base e investigar se as demandas que saíram dessas plenárias se efetivaram e demandas do OPDF 2012/2013. Para isso foram utilizadas as 18 atas referentes às Plenárias de Base (DIRETORIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO DF, 2012a, 2012b, 2012c, 2012d, 2012e, 2012f, 2012g, 2012h, 2012i, 2012j, 2012k, 2012l, 2012m, 2012n, 2012o, 2012p, 2012q, 2012r).

Para o segundo documento, a análise documental foi realizada no Relatório de Acompanhamento das Ações do OPDF. A partir da análise do campo descritivo do documento que trata do posicionamento dos órgãos e entidades do GDF acerca das demandas

do OPDF 2012/2013 em Ceilândia (DIRETORIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO DF, 2014a). Para esse esforço foram criadas 7 categorias (Quadro 6). Essas categorias foram utilizadas para discutir a Ligação III. Também foram úteis como base comparativa com outras experiências de OP encontradas na literatura, tais com a apresentada por Marquetti (2008) e por Santos (2002).

Quadro 6 – Codificação para análise documental da execução das prioridades do OPDF

Unidade de Registro	Unidade de Contexto
Inviável	Inviável; Não faz parte da política da Secretaria; local previsto não tem espaço; O órgão tem priorizado outras formas de prover o serviço.
Fase preparatória	Fase preparatória; Projeto, em estudo, em licitação, Elaboração de projeto; Ação preparatória; Há proposta de construção; Será Reconstruída; Será construída; O Projeto está Sendo Refeito; Concluído Projeto Executivo; Processo encaminhado; Oficializou a Ordem de Serviço; Em contratação.
Em execução	Em execução; Execução final, em construção, obra em execução.
Paralisado	Paralisado; Sem Previsão, Falta Projeto, Previsão para os anos seguintes; Não possui terreno disponível; Programado pela Secretaria de Obras; A RA irá atuar; Área Irregular; O local está previsto para outra obra; O órgão não possui terreno para realização da obra; falta área para construção; Irá atuar o processo.
Concluído	Reformada; Obra Concluída.
Excluída	Repetida; Excluída; Já foi disponibilizado antes da demanda.
Sem resposta do órgão responsável	Sem resposta.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Diretoria do Orçamento Participativo (2014a)

Também foi realizada coleta de dados primários por meio das entrevistas e levantamento de campo (*survey*). O levantamento de campo consistiu em duas etapas, a primeira com os moradores da Região de Ceilândia, onde os participantes foram questionados presencialmente em locais de grande concentração, quais sejam: Feira Central, Supermercado Extra, Feira da Guariroba, Região Central entre Ceilândia Sul e Ceilândia Norte, Shopping Popular da Ceilândia, Setor P Sul. A segunda etapa consistiu no levantamento de campo com os Delegados do OPDF 2012/2013 em Ceilândia. Os dados foram coletados por meio de ligação telefônica. Foram realizadas 82 ligações, porém apenas 39 dos delegados atenderam ou se dispuseram a responder as questões. É importante observar que nem a Coordenação do OPDF 2012/2013 nem a Administração Regional de Ceilândia possuem dados sobre as características socioeconômicas dos delegados. Dessa forma, esses dados também foram coletados durante o levantamento de campo.

Todas as entrevistas foram realizadas presencialmente, gravadas em aparelho de áudio e transcritas. A organização e análise dos dados se deram de forma qualitativa, baseadas na

análise de conteúdo segundo Bardin (2011). As categorias de análise foram, assim, definidas a partir dos sete parâmetros de análise propostos pelo modelo construído para este estudo.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Neste capítulo os resultados da pesquisa são apresentados e discutidos em três tópicos, considerando as três ligações propostas a partir do modelo de Powell (2005): Estrutura de Escolhas, Agregação Institucional e Formulação e Execução de Políticas. Os sete parâmetros em análise são apresentados e discutidos ao longo de todos os tópicos. Ao final é apresentado um quadro síntese com análise dos resultados.

4.1 Ligação I: Estrutura de Escolhas e Participação Democrática

Nessa ligação investigou-se como as preferências passam do nível individual, ou seja, do cidadão que participa das Plenárias de Base, ao nível agregado, formando as instâncias decisórias do OPDF 2012/2013. Consideram-se instâncias decisórias o Fórum dos Delegados e o Conselho do Orçamento Participativo (COP).

O OPDF iniciou com a mobilização da sociedade para participar das Plenárias. Segundo a Diretora do OPDF, “houve bastante divulgação”. Naquele ano foram utilizados cartazes em ônibus, panfletos e chamada na televisão. A Gerente de Relações Comunitárias também relatou que as administrações regionais disponibilizaram carros de som convocando os cidadãos para as plenárias. Também, segundo entrevista, foram realizadas plenárias de apresentação nas regiões administrativas, porém só foi encontrado, durante a pesquisa documental, um registro de plenária de apresentação na região de Ceilândia. As plenárias de apresentação têm como objetivo, além de divulgar e explicar à população sobre a metodologia e o funcionamento do Orçamento Participativo 2012/2013, servir de convocatória para as plenárias de base.

De acordo com Teixeira e Albuquerque (2006), a garantia de o OP ser um espaço de democratização depende muito da publicidade que é dada a ele. Segundo as autoras, o OP só é efetivamente reconhecido como um espaço de participação quando existe a possibilidade real de participar ou não. Mesmo que o cidadão não tenha interesse em participar, considerando valores de autodeterminação e autonomia moral, o processo democrático deve garantir que o cidadão tenha a opção, ou seja, a liberdade de escolher se ele irá participar (DAHL, 2012b). Dessa forma, uma questão central que se coloca é saber se a população de Ceilândia conhece o OP. Apesar dos relatos de ter havido massiva comunicação, a pesquisa de campo, com os

moradores da Ceilândia, mostrou que mais da metade dos entrevistados (54,39%) não ouviram falar do Orçamento Participativo, como se observa na Tabela 3.

Tabela 3 – Associativismo e conhecimento dos Moradores de Ceilândia sobre o OPDF

Questões	Sim		Não	
	Frequência	%	Frequência	%
Nos últimos 12 meses já ajudou a resolver algum problema em sua comunidade?	100	24,33%	311	75,67%
Você já participou de alguma reunião para discutir melhorias para sua comunidade?	89	21,60%	323	78,40%
Se você fosse convidado (a) pelo Governo do Distrito Federal para participar de alguma reunião, com objetivo de discutir melhorias para sua comunidade, você participaria?	336	81,75%	75	18,25%
Já ouviu falar no orçamento Participativo do Distrito Federal?	187	54,39%	227	45,61%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do *survey*.

Sobre esse ponto, a eficácia dos meios de comunicação utilizados, que pode comprometer a força de mobilização e conseqüentemente a participação, devem ser objeto de discussão. Algumas pesquisas apontam para baixa influência dos meios de comunicação em massa no processo mobilização, a ponto de a comunicação em nível local, por meio de mobilização de membros da própria comunidade ser mais eficaz (SOMARRIBA; DULCE, 1997; SILVA, 2003). Se, por um lado, a via das associações pode ser uma saída, por outro, há alguns problemas. Pessoas que não fazem parte das associações podem ficar alijadas do processo (SILVA, 2003). A presença maciça de membros de associação de moradores pode prejudicar o processo, pois se coloca em dúvida se as pessoas que estão ali de fato representam o conjunto de anseios da população (TEIXEIRA; ALBUQUERQUE, 2006).

Ao observar a Tabela 3, os resultados podem indicar que o contexto local pode influenciar essa perspectiva. Isso também é relatado pela literatura. Wampler (2004) mostra que em cada região o OP foi implementado de uma forma diferente, frente as características locais. Dessa forma, embora os dados da Tabela 3 não permitam grande generalização, podem

trazer alguma contribuição de como o contexto local pode influenciar as estratégias de mobilização popular.

Ao observar os resultados do *survey* na Tabela 3, alguns pontos merecem ser destacados. As duas primeiras questões foram extraídas de Rennó et al. (2011) e buscam saber o grau de associativismo da população. Observando os resultados, apesar da força das prefeituras locais observada nas entrevistas e no levantamento de campo com os delegados, o potencial associativo entre os pesquisados não parece ser animador. Por outro lado, ao observar o terceiro item da Tabela 3, nota-se uma propensão à participação que talvez os meios de comunicação em massa, se bem direcionados, consigam atingir. Powell (2005) aponta a mídia de massa como um grande indutor de responsividade democrática. Segundo o autor, uma mídia de massa independente tem um papel importante na educação do cidadão e na formulação de preferências coerentes. No caso do OP, essa educação na formulação de preferências coerentes poderia facilitar o tratamento e priorização das demandas, como será visto.

Para Teixeira e Albuquerque (2006), melhor avaliação da linguagem utilizada nos meios de comunicação, novas formas de divulgação como TV de rua, reuniões e debates realizados em escolas e comunicação direcionada a determinados grupos da sociedade também podem ajudar a melhorar a participação. O papel das capacitações também é relatado pela literatura como fator de mobilização (MARQUETTI; CAMPOS, 2008; SÁNCHEZ, 2004). Embora sendo tradicionalmente realizadas em outros níveis, para delegados e conselheiros, e não obstante as dificuldades em se realizar algumas capacitações em grande escala, não há de se negar seu potencial como fator de desenvolvimento e mobilização da sociedade.

Segundo Campos (2011), no OP de São Paulo (2001-2004) realizavam-se cursos de formação para delegados e conselheiros. O autor relata que o programa incluía várias atividades, como dramatizações, discussões sobre direitos e cidadania, elaboração de representações estéticas sobre a experiência por parte dos delegados. Um exemplo que o autor apresenta é a narração da atividade de participar do OP de uma cidadã:

[...] de dedicar seu tempo, de sair de casa, de enfrentar chuva, de lidar com filhos e família, da conciliação com as atividades profissionais e políticas, da relação com a associação de moradores, com as hierarquias, com as próprias contradições, gerava uma interessante troca com os novos delegados do OP de São Paulo e permitia a emergência de conteúdos dificilmente captados por outros instrumentos [...] (CAMPOS, 2011, p. 60).

Segundo entrevista com a Coordenadora de Relações Comunitárias do OPDF, também foram realizadas capacitações com os Delegados. Observa-se aqui que Plenárias de

Apresentação não deixam de ser uma forma de capacitação que envolve a mobilização da sociedade. A ampliação desses espaços bem como a criação de novos espaços com outras atividades no primeiro nível, ou seja, nas plenárias de base, talvez seja um potencial a ser explorado.

Segundo Paterman (1992) e Navarro (2003), uma das principais virtudes da participação é a aprendizagem. Ao descrever o modelo de democracia idealizado pela antiga Grécia, Robert Dahl (2012b, p. 21) escreve: “Uma vez que um dos objetivos da cidade é produzir bons cidadãos, não podemos deixar o treinamento desses cidadãos a cargo da sorte ou apenas de suas famílias”. Dessa forma, a qualidade da democracia poderia ser potencializada, tanto no nível de mobilização popular para maior participação, como na formação de cidadãos mais capacitados para o processo político. Pires (1999, p. 118), ao discutir os percalços que as experiências de OP podem enfrentar, afirma que a experiência do OP pode ir muito além da “condição de meio”, qual seja de ver a demanda atendida ou não. Para o autor, apesar das dificuldades e expectativas frustradas, os participantes terminam “enriquecidos e fortalecidos enquanto cidadãos e participantes da vida pública”.

Seria uma visão um tanto reducionista levar a discussão da participação à mobilização e o envolvimento da sociedade no processo do OPDF a partir da mídia e das ações do governo como agente indutor; trata-se apenas de uma variável a ser considerada. A legitimidade do processo e a percepção do cidadão sobre quão o OPDF é responsivo, também são algumas entre outras variáveis que podem impactar diretamente na participação. Essas serão tratadas nas Ligações II e III do processo de responsividade democrática, tópicos seguintes deste estudo.

Após esse processo de mobilização, inicia-se a fase de participação do cidadão por meio das plenárias de base. Essas plenárias ocorreram nas 30 regiões administrativas do Distrito Federal, durante o primeiro semestre de 2012. Nessa fase, os grupos de moradores foram credenciados por quadra onde residem ou grupos de quadras; o credenciamento consistiu no preenchimento de uma lista contendo nome, endereço e telefone. Com base nesse cadastro, as plenárias foram organizadas e realizadas por setores dentro das regiões, considerando quadras ou setores.

Para Sánchez (2004), essa regionalização pode ser considerada um aspecto positivo. No OPDF 2012/2013, a capilaridade criou espaços para maior participação em regiões de grande pobreza, como o setor Sol Nascente. Segundo dados do IBGE, o Sol Nascente é o segundo

maior aglomerado subnormal do país, com 56.483 habitantes, precedido apenas da Rocinha (RJ), com 69.161 e do Rio das Pedras (RJ), com 54.793⁸. Para Sánchez (2004), essa dispersão geográfica em nível sub-regional é importante para ampliação dos espaços democráticos e conseqüentemente para participação, tornando o processo mais próximo da população, abrindo possibilidade para uma maior participação. Silva (2003), ao descrever o OP de Recife, percebeu que em microrregiões muito grandes havia uma predominância de moradores de determinada região em detrimento de outras por causa do baixo grau de capilaridade. Para o autor isso atrapalha o processo de representação dos moradores e restringe a abrangência do OP. A Figura 3 apresenta a distribuição geográfica das plenárias de base na região de Ceilândia. A figura também mostra a quantidade de participantes em cada plenária, sinalizada pelos números.

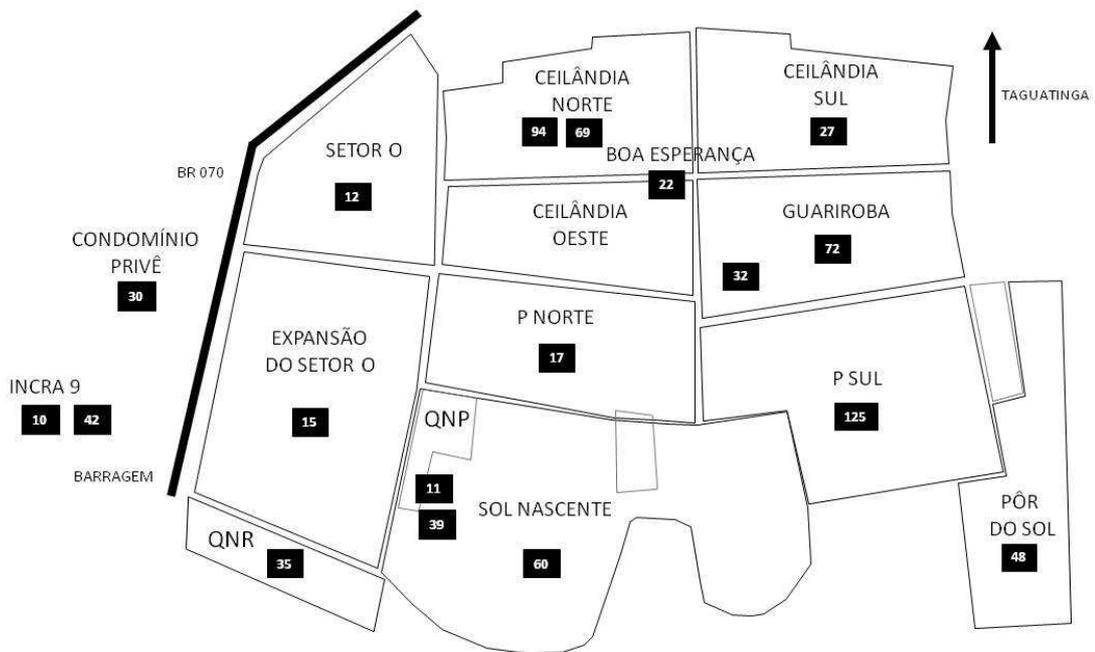


Figura 3 – Plenárias de Base em Ceilândia⁹.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Diretoria do Orçamento Participativo (2014b).

No caso do OPDF 2012/2013 em Ceilândia é possível observar uma boa capilaridade das plenárias de base. Regiões como INCRA 9 e Condomínio Privê, consideradas áreas rurais, também tiveram plenárias. Isso também mostra a abrangência do OP naquela região. Algumas

⁸ Dados extraídos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Censo demográfico 2010: Aglomerados Subnormais. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados_subnormais/agsn2010.pdf>. Consultado em: 23 dez. 2013.

⁹ Os dados cartográficos foram extraídos do núcleo de cartografia da Administração Regional de Ceilândia.

regiões também tiveram mais de uma plenária. Segundo entrevista com o Coordenador do OPDF em Ceilândia, algumas vezes foi necessário realizar mais de uma plenária para se chegar a um consenso entre os participantes. A Figura 3 apresenta quatro regiões onde isso ocorreu: Ceilândia Norte, Inca 9, Guariroba e Sol Nascente.

Segundo relatório do sistema da Diretoria do Orçamento Participativo, Diretoria do Orçamento Participativo (2014c), 11.866 pessoas em todo Distrito Federal participaram das Plenárias de Base no ano de 2012. Isso representa 0,07%¹⁰ da população do Distrito Federal. Em todo o Distrito Federal ocorreram 200 Plenárias de Base em 2012. Na Região de Ceilândia ocorreram 18 plenárias de base e participaram 848 pessoas, como se observa na Figura 3. Esses participantes elegeram 82 delegados e 42 suplentes (DIRETORIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO DF, 2014b)¹¹. Também foram eleitos quatro conselheiros para a Região de Ceilândia. Observa-se também, por meio da figura, que houve uma maior participação nas regiões do P Sul, Ceilândia Norte e Guariroba.

De acordo com a Diretora do OPDF e com o Coordenador do OPDF em Ceilândia, a participação diminuiu bastante considerando o ciclo de 2011. Isso se confirma com a análise documental. Segundo o Relatório de Participação do Sistema de Informação da Coordenação do OPDF, participaram das Plenárias de Base em 2011 16.017 pessoas, e, especificamente na região de Ceilândia, 1.315. O que representa uma queda de aproximadamente 35% na participação daquela região, se comparado aos 848 de 2012 (DIRETORIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO DF, 2014c).

Para Lijphart (2011), os indicadores de participação mostram o grau de interesse que os cidadãos possuem em serem representados. O autor aponta como um desses indicadores a razão entre o número de participantes e número de cidadãos que poderiam participar. O mesmo indicador foi realizado neste estudo. Segundo a metodologia utilizada no OPDF 2012, pôde participar qualquer cidadão acima de 16 anos; todavia, os dados disponibilizados pela CODEPLAN não possibilitam estratificar a população acima de 16 anos por região. Dessa forma, considerou-se a população total da região. Isso não chega a ser um problema para a pesquisa, uma vez que Avritzer e Navarro (2003, p. 112) e Santos (2002) também utilizaram o

¹⁰ Segundo a Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN) a população metropolitana do Distrito Federal em 2010 era 2.570.133 de habitantes. Disponível em: <<http://www.codeplan.df.gov.br/images/CODEPLAN/PDF/Pesquisas%20Socioeconômicas/TABELA%20RENDA%20PER%20CAPITA%20E%20POPULAÇÃO%20-%20CENSO%202010.pdf>> Consultado em: 20 nov. 2013.

¹¹ Os dados sobre a quantidade de participantes nas assembleias, bem como a quantidade de delegados foram extraídos por meio da Gerente de Relações Comunitárias da Diretoria do Orçamento Participativo, a partir de sistema utilizado para gerenciamento do programa. Consultado em: 19 jan. 2013.

indicador considerando a população total da região (participantes/população total do município) e dessa forma oferecem uma boa base comparativa para os resultados deste estudo. A Tabela 4 apresenta o percentual de participantes comparado ao total da população por região administrativa.

Tabela 4 – Percentual de participantes em relação à população

Região Administrativa	Participantes nas Assembleias de Base	População total por região administrativa	Percentual (%) de participantes com relação à população total da região
S.I.A	241	2.488	9,69
Paranoá	913	43.870	2,08
Núcleo Bandeirantes	436	22.810	1,91
SCIA / Estrutural	572	30.388	1,88
Sobradinho I	929	60.209	1,54
Park Way	277	20.955	1,32
Brazilândia	723	57.542	1,26
São Sebastião	866	87.283	0,99
Lago Norte	301	32.903	0,91
Riacho Fundo I	318	35.545	0,89
Candangolândia	129	15.924	0,81
Riacho Fundo II	287	36.309	0,79
Varjão	57	8.724	0,65
Cruzeiro	193	31.379	0,62
Samambaia	1.144	199.533	0,57
Planaltina	847	171.303	0,49
Jardim Botânico	100	23.124	0,43
Gama	417	136.036	0,31
Sobradinho II	269	98.409	0,27
Vicente Pires	165	63.192	0,26
Santa Maria	302	118.782	0,25
Itapoã	128	51.501	0,25
Brasília	516	208.666	0,25
Ceilândia	839	402.729	0,21
Sudoeste / Octogonal	84	49.696	0,17
Recanto das Emas	204	122.279	0,17
Taguatinga	326	199.715	0,16
Guará	161	107.226	0,15
Lago Sul	44	29.537	0,15
Águas Claras	78	102.076	0,08

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Diretoria do Orçamento Participativo do DF (2014c) e da Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN).

Na proporção entre a quantidade de participantes das assembleias e o total de habitantes da região, Ceilândia apresenta um dos menores percentuais, 0,21% de sua população participando. O índice de participação em Ceilândia comparado ao resultado de outras pesquisas, utilizando esse mesmo índice, permite situar o nível de participação nas Plenárias

do OPDF 2012/2013 na região de Ceilândia. Silva (2003) apresenta em sua pesquisa indicadores de participação nas plenárias de 1,28, 2,82 e 1,4% da população nos municípios de Alvorada (RS), Gravataí (RS) e Viamão (RS), respectivamente. Já Navarro (2003, p. 112) mostra que na região metropolitana de Porto Alegre, nas regiões de Restinga e Lomba, a participação nas plenárias no ano de 1997 foi de 3,17 e 3,64% do total da população daquela região, o que foi considerado pelo autor como uma participação significativa, mas “não espetacular”. Já Avritzer (2003) considera a participação média em Porto Alegre, de 2% da população, um número quantitativamente baixo de participantes. Na pesquisa de Costa (2010) também foram encontrados indicadores entre 1 e 3,5% da população participante do OP, tais como Caxias do Sul (1,02%), Vitória (1,3%), Jaboticabal (0,63%).

Se fosse considerada a regra do OP de Belo Horizonte (2011), citada por Horochovski e Clemente (2012), onde a obra de determinada sub-região só seria aprovada se 0,5% da população daquela região estivesse presente nas plenárias de base ou os 0,5% da população na região, necessários no OP de Santo André para eleição de um conselheiro com direito à voz (TEIXEIRA; ALBUQUERQUE, 2006), os 0,2% da região de Ceilândia não seriam suficientes para aprovar nenhuma obra e a região não teria direito de voz nas instâncias do COP do OP de Santo André. Dessa forma, os números de Ceilândia podem ser interpretados, quantitativamente, como um baixo nível de participação. Segundo Rennó et al. (2010, p. 53), “[...] quanto mais ampla for a participação da sociedade maior a qualidade da democracia”.

Alguns autores apontam a pobreza, a falta de educação e a apatia da população como limitadores da participação (ALTMAN; PÉREZ-LIÑÁN, 2002; PATERMAN, 1992; BOBBIO, 1986; POWELL, 2005). De acordo com Pateman (1992, p. 11), dados obtidos em pesquisas empíricas sobre comportamento político revelam uma “falta de interesse do cidadão em política e por atividade política”, principalmente entre os cidadãos que apresentam condição socioeconômica mais baixa. Apesar de apresentar uma relação entre condição socioeconômica e participação, a autora não explica suas causas, porém, de fato, a região apresenta uma baixa renda *per capita* mensal, R\$ 611,29, a nona menor renda do Distrito Federal, pode corroborar com o argumento da pobreza. Os dados da pesquisa também mostram uma propensão positiva dos moradores de Ceilândia em participar, haja vista que 81% dos entrevistados afirmaram que se fossem convidados pelo governo para participar de reuniões para discutir melhorias na comunidade eles iriam.

Outro valor inerente à participação é a inclusão (VITALLE, 2011). Esse valor foi observado, de acordo com os objetivos deste estudo, a partir da participação das mulheres nas plenárias de base. Esse indicador pode oferecer caminhos para verificar a qualidade da

democracia (LIJPHART, 2011), e quão o OPDF em Ceilândia é inclusivo. Assim, de acordo com a Diretora do OPDF, a Gerente de Relações Comunitárias e o Coordenador do OPDF na região de Ceilândia as mulheres tiveram presença ativa nas Plenárias de Base.

Sobre a participação das mulheres em Ceilândia, como resultado da análise documental observa-se um equilíbrio na maioria das plenárias, como apresentado na Tabela 4. Isso também pode ser observado na entrevista com a Coordenadora de Relações Comunitárias do OPDF, quando questionada sobre a participação das mulheres: “Foi boa. Bem expressiva. Nas plenárias de base, geralmente... as mulheres... tem uma participação bem maior.” A presença de mulheres também foi relatada pela Diretora do OPDF: “Nas plenárias as mulheres participam mais”.

Na entrevista com a Diretora do OPDF, também foi relatada a dificuldade das mulheres para participarem de atividades no período da noite. Segundo a Diretora do OPDF, elas se queixam da segurança para se deslocarem até o local das plenárias. Talvez isso seja um dos limitadores para maior participação das mulheres, considerando que as plenárias aconteceram no período noturno. Outra limitação apontada pela literatura é que as mulheres brasileiras acumulam a jornada de trabalho formal com as demandas de casa, sendo obrigadas a ajustar seu tempo para participar das Associações de Bairro e OPs (RIBEIRO, 2010).

Fedozzi (2007) observou em sua pesquisa no município de Porto Alegre, que grande parte das mulheres que participam das plenárias não possui laços familiares, como o casamento. De acordo com o autor, entre as mulheres que participam das plenárias, grande parte é solteira, viúva e/ou separada, o que pode contribuir para o argumento de Ribeiro (2010) sobre as dificuldades de mulheres com compromissos familiares e dupla jornada participarem dessas plenárias. No presente estudo não foi possível levar à frente essa discussão, em decorrência da impossibilidade de se conseguir dados empíricos que contribuíssem com o tema¹².

Em termos quantitativos, os resultados encontrados mostram que, em valores absolutos, o percentual de mulheres que participaram das Plenárias de Base em Ceilândia, 42,21%, não se distanciam tanto dos números encontrados em experiências de participação consideradas bem-sucedidas, como o OP de Porto Alegre: 1995 (46,8%); 2000 (57,3%); 2002 (56,4%) e 2005 (52,8%)¹³ e de São Paulo em 2001, onde a participação das mulheres foi de 59% nas

¹² A diretoria do OPDF não permitiu o acesso à lista com o endereço ou telefone dos participantes das Plenárias de Base.

¹³ Dados extraídos de Fedozzi (2007, p. 16).

plenárias de base (SÁNCHEZ, 2004). Além dos valores absolutos, a Tabela 5 apresenta a quantidade total de participantes em cada plenária e a quantidade de participantes por sexo.

Tabela 5 – Participação de Mulheres nas Plenárias de Base em Ceilândia

Nº da Plenária	Setor da Ceilândia	Nº de Participantes	Homens	Mulheres
187	Incra 9 (segunda plenária)	10	8	2
136	QNQ Quadras 16 a 20	11	8	2
136	Expansão do Setor O	15	6	6
1	P Norte	17	10	7
129	Núcleo Rural Boa Esperança	22	16	5
115	Ceilândia Sul	27	14	13
205	Condomínio Privê	30	8	22
117	Nova Guariroba	32	15	17
179	QNR 01 a 05 e Sol Nascente trecho 3	35	19	15
32	QNQ	39	14	24
160	Incra 9 (primeira plenária)	42	21	20
217	Por do Sol	48	23	16
206	Sol Nascente trecho 1	60	34	24
77	Ceilândia Norte (segunda plenária)	69	30	39
91	Guariroba	72	48	20
11	Ceilândia Norte (primeira plenária)	94	61	35
21	Setor O	100	67	33
20	P Sul	125	61	58
	Total Geral	848	463	358

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Diretoria do Orçamento Participativo do DF (2012a, 2012b, 2012c, 2012d, 2012e, 2012f, 2012g, 2012h, 2012i, 2012j, 2012k, 2012l, 2012m, 2012n, 2012o, 2012p, 2012q, 2012r).

Em maior detalhe, de acordo com a Tabela 5, observa-se que a participação de mulheres nas plenárias em Nova Guariroba, Condomínio Privê, QNQ e Ceilândia Norte (Segunda Plenária), superou a quantidade de homens. Destaque para o Condomínio Privê onde as mulheres representavam 73,3% dos participantes. Já a participação com maioria de homens ocorreu, de forma acentuada em Boa Esperança, Guariroba, Ceilândia Norte (Primeira Plenária) e Setor O. Nas outras dez sub-regiões é possível notar certo equilíbrio entre a quantidade de homens e mulheres nas plenárias.

Segundo Ribeiro (2010), nas experiências de OP as mulheres são maioria nas primeiras plenárias, como se observa em Sánchez (2004) e Fedozzi (2007) e os homens ocupam majoritariamente os espaços de liderança, tais como as instâncias superiores do OP, tais como o Fórum dos Delegados e Conselho do Orçamento Participativo. Este estudo mostra que em 14 das 18 plenárias de base, em Ceilândia não se identificou a maioria de mulheres, embora sua participação possa ser considerada significativa. Porém, em números gerais, como visto,

há certa disparidade entre homens (54,5%) e mulheres (45,4%). Quanto à participação de mulheres nas outras instâncias, o assunto será abordado no tópico seguinte.

Ainda nas plenárias de base, ocorre a apresentação das demandas por parte dos cidadãos. Segundo as regras, cabe uma demanda a cada grupo de 10 pessoas e grupos com mais de 30 pessoas tinham o direito de apresentar mais de uma demanda. Em Ceilândia, foram apresentadas 50 demandas nas Plenárias de Base. Neste ponto é importante observar que a quantidade de demandas apresentadas pode não ser um bom referencial para algumas análises. Um exemplo é o caso da demanda nº 102, que solicita o recapeamento de toda a malha asfáltica da região da Gariroba, quando comparada à construção de um campo sintético de futebol (nº 77) ou à cobertura de uma quadra poliesportiva (nº 92). Observam-se variações significativas nos custos, na complexidade e na população beneficiada. Essa questão poderia ser amenizada pelas regras de hierarquia de prioridades do OPDF 2012/2013, que até considera esses parâmetros, porém, na prática, alguns fatores impedem que as demandas sejam efetivamente priorizadas e realizadas conforme a hierarquia. Essa questão é abordada em maior detalhe no tópico 4.3.

Foram também nas plenárias de base, segundo as atas de registro pesquisadas, que os cidadãos elegeram seus representantes, os delegados do OPDF. Nas plenárias de base foram eleitos 1.121 delegados, nas 30 regiões do DF. Na região de Ceilândia, foram eleitos 82 delegados. Esses delegados compõem Fórum dos delegados das regiões Administrativas do Distrito Federal. Há um fórum em cada Região Administrativa do Distrito Federal. A partir desse momento inicia-se uma segunda fase do OPDF 2012/2013, onde se forma o fórum e as demandas são discutidas e os Conselheiros são Eleitos.

4.2 Ligação II: Agregação Institucional e igualdade entre os atores

Nessa ligação investigam-se como as preferências dos cidadãos adentraram no sistema político do OPDF e como elas foram debatidas no centro desse sistema, no fórum dos delegados e no Conselho do Orçamento Participativo.

Após a plenária de base começaram as reuniões do fórum dos delegados. Segundo a metodologia do OPDF 2012/2013, devem ocorrer oito reuniões por ciclo, porém, segundo entrevista com a Coordenadora de Relações Comunitárias do OPDF, ocorreram menos que isso. A quantidade de reuniões não pode ser empiricamente verificada, pois as atas de registro

não foram localizadas pela equipe da Diretoria do OPDF. Essas reuniões representam um segundo momento de participação do cidadão. De acordo com a metodologia do OPDF, é função do fórum consolidar, ordenar, detalhar, selecionar e hierarquizar as prioridades daquela RA, além de ser responsável também por eleger conselheiros e por selecionar uma “prioridade especial” dentre as prioridades daquela região para votação via internet.

No que se refere à igualdade política, dentro de um processo de democracia deliberativa, deve-se considerar a possibilidade de se reduzir a influência de desigualdades preexistentes, incorporando todos os atores envolvidos em condições de relativa igualdade (ALMEIDA; CUNHA, 2011). Como descrito no tópico anterior, segundo todos os entrevistados, participaram das plenárias de base, jovens, idosos, mulheres, portadores de necessidades especiais, negros e moradores de rua. Alguns autores consideram esses segmentos sociais historicamente vulneráveis e com pouco acesso à participação política (SÁNCHEZ, 2004; WAMPLER, 2004). A literatura também afirma que “[...] o OP permite a inclusão de todos os indivíduos interessados em participar [...] resultando em um importante potencial de inclusão de setores mais pobres da população e com menor escolaridade” (ALMEIDA; CUNHA, 2011, p. 112). Assim, é relevante verificar se essa participação penetra nas arenas decisórias do OP. Para isso, buscou-se verificar a presença de classes historicamente excluídas do processo político estão conseguindo acesso às arenas deliberativas do OP.

É importante destacar, que o objetivo do estudo é verificar se esses segmentos sociais estão conseguindo penetrar nas arenas decisórias do OPDF em condição de igualdade. Há limitações importantes nessa análise que precisam ser consideradas. Alguns autores afirmam que a condição igual, não necessariamente significa igualdade política (HABERMAS, 2011; DAHL, 2012b). Nesse caso o exemplo de Dahl (2012b) parece esclarecedor: supondo que dois indivíduos um rico (R) e um pobre (P) tenham oportunidades iguais de participar nas decisões coletivas garantidas pelo sistema democrático. No entanto, o indivíduo R tem muito mais acesso a dinheiro, informação, organizações, tempo e outros recursos políticos, segundo Dahl (2012), não somente R irá participar mais das decisões como também sua influência sobre as decisões terá mais peso que a de P. De toda sorte, como um requisito básico para igualdade política é que esses segmentos estejam no mínimo presentes nas arenas. Apesar das limitações, é relevante saber se essas classes possuem assento no Fórum dos Delegados.

Segundo o Estatuto da Juventude (Lei nº 12.852/2013), são considerados jovens pessoas entre 15 e 29 anos de idade. Ao analisar o perfil dos delegados, observa-se que entre 18 e 30 anos de idade há cinco registros entre os 39 entrevistados, correspondendo a 12,8% da

amostra. Em pesquisa realizada em Belo Horizonte, no ano de 1994, Somarriba e Dulce (1997) reportam que 20% dos delegados tinham essa mesma faixa de idade. Fedozzi (2007), em sua pesquisa, também com delegados do OP, em Porto Alegre, apresenta um percentual 16,4% dos delegados no ano de 2005. Observa-se que os números de Fedozzi (2007) são referentes à faixa etária de 16 a 33 anos. Marquetti e Campos (2008) afirmam que à medida que cresce o desinteresse pelas formas clássicas de participação política entre a juventude, as práticas de participação direta poderiam indicar novas possibilidades de atração para esse segmento. Segundo Moraes (2008), em levantamento realizado pela prefeitura de Belém (PA), constatou-se que os jovens participavam em grande contingente apenas nas primeiras rodadas do OP, pois as demandas que eles apresentavam não eram consideradas prioridades para comunidade. Assim, a prefeitura resolveu criar o OP da juventude.

Quanto aos idosos, esses representam 7,69% da amostra de entrevistados. Fedozzi (2007) apontou para 10,5% em Porto Alegre. Em Belo Horizonte, chegou a 6,1% em 1994 (SOMARRIBA; DULCE, 1997). Segundo o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003), considera-se idoso pessoa com idade igual ou superior a 60 anos. Segundo pesquisa elaborada por Marquetti e Campos (2008), em São Paulo, entre as experiências de 2001 e 2003, houve um aumento da população idosa participando do movimento, de 7% para 13% em 2003. Dessa forma, os números de Ceilândia não parecem tão distantes de outras experiências.

Chama a atenção a regra criada pelo município de São Paulo para ampliar a inclusão e reduzir as desigualdades existentes. Foi dado um peso maior ao voto de grupos sociais tradicionalmente sub-representados, negros, mulheres, idosos, jovens, pessoas portadoras de necessidades especiais, população indígena, população de rua, GLBT e crianças e adolescentes. Esses grupos elegem delegados com uma quantidade menor de votos e tinham direito a uma cadeira no Conselho do Orçamento Participativo (MARQUETTI; CAMPOS, 2008, SÁNCHEZ, 2004). O caso de Belém também chama a atenção e para ampliar a participação, inclusive de grupos com pouca participação, negros, homossexuais, índios, idosos, crianças e deficientes, a prefeitura criou uma série de instâncias de participação, como oficinas, reuniões preparatórias, assembleias de microrregiões, congressos temáticos e setoriais, caravana da cidade, conselho da cidade. Embora essas instâncias ocorressem em um processo paralelo ao OP, ao final se compatibilizavam as demandas ao Plano de Investimentos da Cidade (MORAES, 2008).

Em que pese a presença de negros, índios e moradores de rua, entre os delegados do OPDF 2012/2013 em Ceilândia, entre os delegados entrevistados 20,51% se declaram negros enquanto 5,13% se declaram indígenas. Em Porto Alegre, no ano de 2002, um total de 26%

dos delegados se declaravam negros, enquanto 3,1% se declaravam índios (FEDOZZI, 2007). Não foi possível observar a presença de moradores de rua, nem nas plenárias de base nem compondo o fórum dos delegados. Durante a entrevista com a Coordenadora de Relações Comunitárias, a entrevistada afirmou que não se lembra da presença de moradores de rua nas assembleias. A Diretora do OPDF afirmou que as regras podem influenciar em sua participação, vez que o cadastramento é por quadra e precisa do endereço para que seja feito.

No que se refere à participação das mulheres nessa segunda instância, de fato foi possível observar que o equilíbrio apresentado nas plenárias de base tornou-se menos evidente na segunda instância deliberativa do OPDF. Dos 82 delegados eleitos em Ceilândia, 28 (34,1%) são mulheres, menos da metade de homens eleitos. Já na instância superior ao fórum dos delegados, o Conselho do OPDF 2012/2013, foram nomeadas duas mulheres (50%) naquela Região. Já em Belo Horizonte (1994), observou-se um percentual de 44,8% de mulheres entre os conselheiros. Por outro lado, em 2005, na cidade de Porto Alegre, 53,5% dos que formavam o conselho eram mulheres (FEDOZZI, 2007).

Passando ao processo deliberativo e ao tratamento e priorização das demandas no Fórum dos Delegados, segundo a Gerente de Relações Comunitárias, as demandas da Plenária de Base foram organizadas pela Diretoria do OPDF, cadastradas no sistema e encaminhadas ao Fórum dos delegados da respectiva região. Segundo a mesma entrevistada, nesse fórum ocorreu um processo de ajuste por parte dos delegados com o apoio de representantes do Governo do Distrito Federal.

Segundo a Gerente de Relações Comunitárias, muitas demandas são consolidadas em uma só e outras são mais bem interpretadas pelo fórum dos delegados junto com membros do governo, o que está de acordo com o previsto no art. 10 do Decreto nº 33.712/2012. De acordo com a entrevistada, muitas demandas que saem das Plenárias de Base sequer podem ser compreendidas e precisaram passar por ajustes. Todavia, não houve relatos de exclusões de demandas naquele momento. A informação foi confirmada pelo Coordenador Regional do Orçamento Participativo na Ceilândia. Ao realizar a análise documental nas atas das Plenárias de Base e comparar com a lista de prioridades definitiva, verificou-se que, de fato, não houve alterações entre as demandas constantes nas atas e a lista final. Dessa forma a atuação dos delegados, no Fórum dos Delegados de Ceilândia, foi de se colocar em ordem de prioridades e encaminhar as demandas ao Conselho do Orçamento Participativo.

Quanto aos participantes das reuniões do Fórum dos Delegados, destaca-se a presença de membros das Secretarias de Governo, das Empresas Públicas do GDF e Coordenadores do OPDF. Durante as reuniões de Fórum em Ceilândia houve a participação das equipes técnicas

dos órgãos que seriam responsáveis pela execução das prioridades. Em outras experiências é possível observar esse estágio do processo de outras formas. No município de Vinhedo (SP) as demandas são encaminhadas para os órgãos que avaliam e retornam com pareceres técnicos, mas sempre há a presença de representantes do governo nas reuniões (TEIXEIRA; ALBUQUERQUE, 2006). As autoras citadas também descrevem que em Rio Claro (SP) não existe a presença de representantes do poder executivo, sendo que não há o debate de quais pedidos serão executados. O executivo é quem decide e informa ao Conselho. As autoras também relatam a tentativa da Prefeitura de Santo André (SP) em incluir membros do Poder Legislativo na instância de deliberação, sendo explicitamente declarada nas regras do OP daquele município. No Distrito Federal não foi encontrada nenhuma iniciativa nesse sentido.

Em Ceilândia, a partir das entrevistas com a Diretora do OPDF, a Gerente de Relações Comunitárias e o Coordenador do OPDF/ Ceilândia, observou-se que em termos qualitativos a participação dos Secretários e equipes técnicas do Governo nas reuniões não foi tão efetiva e houve problemas de coordenação. Segundo entrevista com a Diretora do OPDF, foi relatado que embora a participação dos órgãos tenha melhorado, ainda apresenta dificuldades, como a falta de habilidade desses membros do governo em lidar com os delegados do OP. De acordo com a Coordenadora de Relações Comunitárias do OPDF, um dos objetivos da participação desses representantes seria compatibilizar as demandas da população com as ações do governo. Isso também está descrito no art. 9º do Decreto nº 33.721/2012, que estabelece as regras do OPDF (GDF, 2012b). Porém, segundo a Coordenadora de Assuntos Comunitários, as pessoas enviadas pelo órgão “[...] não entendiam nem da política e nem do planejamento, então não contribuíram em nada”.

A participação de equipes técnicas do governo na elaboração das demandas é um fator crítico para o OP. Em pesquisa realizada por Teixeira e Albuquerque (2006, p. 192), a etapa em que as demandas são compatibilizadas com o planejamento do governo é fundamental, pois é nesse momento que se decide o que é possível de ser feito, tanto pelas limitações orçamentárias, quanto pela viabilidade técnica das demandas. Problemas nessa fase podem comprometer a Ligação III da cadeia de responsividade, como será possível observar no tópico seguinte.

Ao analisar o relatório de acompanhamento das prioridades do OPDF 2012/2013, nota-se que 7 prioridades foram declaradas “inviáveis” pelos órgãos de governo (Tabela 7, p. 81). Uma delas foi prioridade de nº 2 da região, Projeto Clube Vizinhança, uma espécie de clube comunitário. A prioridade foi declarada pela Secretaria de Esportes como inviável pelo seguinte motivo: “não faz parte da política da secretaria a construção de club vizinhança”. A

Secretaria de Segurança também justificou a inviabilidade da demanda nº 33, construção de posto policial, da seguinte forma: “A PMDF tem priorizado a mobilidade do policiamento, o que estrategicamente traz melhores resultados operacionais no atendimento das ocorrências, no mais curto prazo possível”¹⁴. Todavia, essas demandas foram consideradas inviáveis depois que o governo havia se comprometido com elas, acrescentando-as ao Plano de Investimentos e Serviços e ao Anexo XXXI da LOA (DIRETORIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO DF, 2014a; GDF, 2013a).

Segundo Wampler (2003), o apoio que a administração oferece para o OP é parte integral de seu sucesso. Se por um lado, as demandas estão fluindo da base e se apresentando como resultado do processo político, por outro lado a atuação de alguns membros do governo podem acabar comprometendo os resultados do OPDF. Para Wampler (2011), a arquitetura institucional das instituições participativas é capaz de ligar movimentos sociais, lideranças comunitárias e governo em um processo contínuo capaz de construir confiança entre esses autores por meio de interações múltiplas. Da mesma forma, segundo Silva (2003, p. 321), o fato de não haver um posicionamento satisfatório do governo, de forma a respeitar e dar cumprimento às deliberações feitas nas assembleias do OP quebra um de seus “eixos fundamentais”, que é a “descentralização do processo de tomada de decisões e o consequente incremento da capacidade decisória dos cidadãos na definição dos rumos da administração”.

Quanto à credibilidade do processo, Wampler (2003) também afirma que quando as decisões são honradas pelo governo é um indicador de que o OP está se tornando um processo-chave de tomada de decisões, porém, se as decisões não são cumpridas, segundo o autor, o efeito do OP no processo de tomada de decisão é fraco. Dessa forma, a credibilidade do OP ser afetada também pelo não cumprimento das decisões. Foi possível notar na entrevista com um dos delegados do OPDF em Ceilândia, alguns fatores que estão influenciando credibilidade na relação governo e sociedade:

[...] Essa que foi a complicação toda, porque você tem a demanda, mas não sabe... porque em outras épocas onde o Orçamento Participativo, você já tinha determinada verba destinada pra quilo. Nesse ano não; você precisava do orçamento da Câmara, a aprovação do orçamento anual, pra cumprimento dessas normas. Então... E ela não é uma coisa assim da qual você... digamos, que é lei. Por exemplo, nós reivindicamos a creche. Deveria ser que o Orçamento Participativo... aquilo deveria ser uma demanda que o governo deveria ter uma missão de cumprir essa demanda. Mas não. Depende de outros fatores... Então foi muito confuso essa relação, entendeu? Não foi assim muito esclarecedora... tanto é que por isso que eu te digo, por conta do esvaziamento das plenárias.

¹⁴ Informações extraídas de relatório do sistema da Diretoria do Orçamento Participativo. Em: 9 jan. 2014.

Segundo levantamento de campo, 76,92% (30) dos delegados entrevistados não estão satisfeitos com os resultados do OPDF. O resultado pode ser, além de outros fatores, decorrência dessa quebra de confiança. Aliada a insatisfação dos delegados e a baixa capacidade de execução, observada na Ligação III, a responsividade democrática resta prejudicada. Esses fatores também podem estar ligados ao esvaziamento na participação nas plenárias de base e nas outras instâncias do OPDF. A baixa presença dos Conselheiros de Ceilândia nas reuniões e eventos do OPDF, também foi observada por meio de análise documental, conforme Quadro 7.

Quadro 7 – Frequência dos Conselheiros de Ceilândia nas reuniões

Conselheiros/Reuniões	Reunião 1	Reunião 2	Reunião 3	Reunião 4	Reunião 5
Conselheiro 1	<u>Ausente</u>	<u>Ausente</u>	<u>Ausente</u>	<u>Ausente</u>	<u>Ausente</u>
Conselheiro 2	<u>Ausente</u>	<u>Ausente</u>	<u>Ausente</u>	Ausente	<u>Ausente</u>
Conselheiro 3	Presente	<u>Ausente</u>	Presente	<u>Ausente</u>	<u>Ausente</u>
Conselheiro 4	Presente	<u>Ausente</u>	Presente	<u>Ausente</u>	<u>Ausente</u>
Suplente 1	-	Presente	-	-	-
Suplente 2	-	Presente	-	-	-

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Diretoria do Orçamento Participativo (2012s, 2012t, 2012u, 2012v, 2012x).

Também houve relato de esvaziamento nas reuniões do Fórum dos Delegados. Segundo o delegado entrevistado: “Você acha que houve uma participação ativa dos delegados nesses fóruns?”, ele afirmou:

É isso o que eu te digo. Eu vim em algumas reuniões aqui com os delegados que marcava-se para 7 horas da noite e tínhamos, assim, vamos colocar, 30 delegados, apareciam 10. Então não houve muita participação. E como nos anos anteriores, não houve. Houve assim um esvaziamento mesmo.

Todavia, a informação não pode ser verificada, pois os registros das reuniões dos Fóruns dos delegados não foram encontrados. Porém, se confirmado o esvaziamento, é possível notar uma baixa participação em todas as instâncias do OPDF em Ceilândia. Diante de barreiras institucionais, os participantes de instituições participativas, sobretudo os que têm perfil associativo, tendem a buscar canais alternativos nos quais conseguiriam incluir suas

demandas (WAMPLER, 2003). Isso também pode estar ocorrendo com o OPDF em Ceilândia.

Para Moraes (2008), uma das grandes qualidades dos OPs é a abertura de discussões e decisões à sociedade sobre alocação de recursos orçamentários. O autor afirma que assim o OP pode ser visto como um processo de construção de políticas que modifica as práticas anteriores de planejamento e elaboração orçamentária. Ao que se observa, no OPDF, orçamento não está em questão nas reuniões de Fórum, como será mais bem discutido no tópico seguinte. Quanto às práticas de planejamento, parece haver problemas na participação de membros do governo nas reuniões do Fórum dos delegados, como visto. Isso tem impacto no planejamento das ações para cumprimento das demandas do OPDF, como a alocação de recursos por parte do órgão para execução e a priorização de ações dentro do órgão. Esse assunto é abordado no tópico que segue.

4.3 Ligação III: Resultados do OPDF

Nessa ligação investigam-se os resultados do processo decisório, ou seja, se as preferências do cidadão estão de acordo com os resultados gerados pelo OPDF 2012/2013. Aqui também se analisa se as políticas públicas formuladas no OPDF estão sendo implementadas e se seus resultados estão de acordo com o que os cidadãos desejam.

O Plano de Investimento e Serviços do Ciclo do OPDF 2012/2013 foi entregue ao governador em agosto de 2012 e passou a integrar o Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA), na forma do Anexo XXXI. Segundo a metodologia do OPDF, a Comissão de Acompanhamento Parlamentar eleita pelo Conselho do Orçamento Participativo e os Fóruns dos Delegados são as instâncias responsáveis pelo acompanhamento do processo legislativo no âmbito do Orçamento Participativo. No ciclo em questão, o projeto foi aprovado sem objeções do Legislativo (GDF, 2012a).

Como resultado do processo deliberativo em Ceilândia, foram para o Plano de Investimentos 50 prioridades (GDF, 2013a). De acordo com as categorias criadas por meio da análise documental, as demandas do OPDF 2012/2013 foram divididas em oito categorias: a) Centros Comunitários; b) Esporte e Lazer; c) Educação; d) Infraestrutura; e) Saúde; f) Segurança; g) Serviços Públicos, e h) Transporte. O quadro detalhado por região do Distrito Federal pode ser observado no Apêndice D deste estudo.

Observa-se uma grande demanda para construção e reforma de quadras, praças, centros comunitários. Quanto à priorização, entre as dez primeiras prioridades da região, sete estão relacionadas à categoria Esporte e Lazer. Destaque para prioridade de importância número 2 na região, e 24 em todo Distrito Federal: “Projeto clube de vizinhança no CEM nº 03 Ceilândia”. Segundo Wampler (2004), esse tipo de demanda é característica de classe média.

Para Wampler (2004), demandas por serviços como coleta de lixo, manutenção de parques e áreas de lazer e transporte público geralmente são características de segmentos da classe média, pois indivíduos que pertencem a essa classe não dependem da administração local para ter acesso à saúde, educação e habitação e infraestrutura. Dessa forma, optam por melhorar a infraestrutura já existente na região onde moram. Define-se como classe média para este estudo a referência do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2013), qual seja, pessoas com renda individual a partir de \$ 10,00 dia.

Apesar de ser um indicativo de participação de integrantes de classe média, os dados disponíveis, das plenárias de base, não permitem inferir que há grande participação desses indivíduos na primeira instância decisória. Ao observar os registros de Plenária de Base, se verifica que essas demandas foram incluídas naquela instância, cabendo ao Fórum dos Delegados apenas priorizar. Com relação aos delegados do OPDF em Ceilândia, que compõem o Fórum, 61,5% dos entrevistados podem ser enquadrados na classe média, segundo referência das Nações Unidas. Como a ordem de prioridades é definida pelos delegados, isso pode ajudar a explicar por qual motivo figura no *ranking* de prioridades do OPDF 2012/2013, entre as dez primeiras, pelo menos sete demandas relacionadas com esporte e lazer. Também pode corroborar o argumento o fato de que “o contexto em que o cidadão vive inevitavelmente desenha sua percepção sobre a importância e o conteúdo da política que ele deseja” (POWELL, 2005, p. 66). Nesse sentido, há diferenças significativas entre o contexto em que vive um cidadão de classe média e um cidadão considerado pobre, mesmo que seja na mesma região geográfica.

Para tentar entender se as demandas do OPDF 2012/2013 estão de acordo com o que os moradores de Ceilândia desejam, durante o *survey*, questionou-se ao morador: “Na sua comunidade, você acha que o governo deveria investir em quais ações?”, conforme a Tabela 6. Observar a percepção do cidadão e comparar com os resultados do OP, pode oferecer caminhos para discutir quanto o OPDF 2012/2013 é responsivo. De acordo com Buhlmann et al. (2011), a falta de congruência entre representantes e representados afeta a qualidade da democracia. Para Soroka e Wlezien (2010, p. 15), “a responsividade pública é um

componente crítico para o funcionamento de sistemas democráticos”. Os autores chamam de responsividade pública a relação entre o desejo do cidadão e a ação do governo.

Outro argumento que justifica a importância de se verificar essa relação é que as ações deliberadas por meio do OPDF 2012/2013 estão afetando não somente os participantes, mas toda a comunidade. Segundo Dahl (2012b), sempre as organizações impõem regras apenas para si, a externalidade gerada por essas regras pode afetar um grupo muito maior que os que participam dessa organização. Assim, as decisões do OP direcionam a ação governamental e impactam diretamente a população (WAMPLER, 2003). Por esses motivos buscou-se investigar a percepção dos moradores de Ceilândia e compará-la às demandas do OPDF para aquela região. Ao observar a Tabela 6, verifica-se que a grande maioria dos entrevistados demandaria prioritariamente saúde, segurança e educação.

Tabela 6 – Preferência dos moradores de Ceilândia sobre melhorias na comunidade

<i>Categoria</i>	<i>1ª Prioridade</i>	<i>2ª Prioridade</i>	<i>3ª Prioridade</i>	<i>Total de registros</i>
Saúde	179	106	61	337
Segurança	94	98	96	288
Educação	49	105	86	240
Infraestrutura	49	17	39	105
Transporte	12	27	51	90
Esporte e lazer	7	15	30	52
Serviços públicos	4	3	18	25
Centros comunitários	2	0	2	4
Não informado	24	24	24	

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do *Survey* com os moradores de Ceilândia.

Observa-se que prioritariamente, as preferências estão relacionadas à saúde, à segurança e à educação. Entre as prioridades constantes na lista do OPDF 2012/2013, para aquela região, sete estão relacionadas com saúde: 1) Transformar o posto de saúde do setor "o" em unidade de pronto atendimento; 2) Reforma e ampliação de posto de saúde; 3) Construção de posto de saúde na QNR; 4) Construção de unidade básica de saúde no pôr do sol; 5) Criação de posto de saúde no Condomínio Privê; 6) Construção de posto de saúde 24 h no Condomínio Palmeiras; 6) construção de unidade de pronto atendimento no INCRA 09. Entre elas, a que teria maior prioridade, transformar o posto de saúde em unidade de pronto atendimento, figura o número 37 no *ranking* de 50 prioridades da região e foi declarada inviável pela Secretaria de Saúde. As outras prioridades foram categorizadas nas posições 39, 40, 42, 45, 46 e 49, respectivamente. Ao verificar o andamento das outras ações observou-se que, além de não

estarem entre as primeiras demandas, apenas duas demandas relacionadas com saúde estão em andamento, quais sejam construção da unidade de pronto atendimento no INCRA 9, “em execução” e a criação de posto de saúde no Condomínio Privê, declarada pela Secretaria de Saúde como demanda em fase preparatória. O restante dessas demandas foram declaradas: a) “inviáveis” (2); b) sem área para construção (2), e c) sem resposta do órgão responsável (1).

No que se refere às demandas relacionadas com segurança, há apenas uma demanda e está na posição de número 33 no *ranking* de prioridades, construção de posto policial no Condomínio Quintas Amarante. Essa demanda também foi declarada inviável pela Secretaria de Segurança. Especificamente sobre esta demanda, o assunto será retomado nas páginas seguintes, quando se discute a capacidade de o governo do Distrito Federal executar as demandas do OP.

Com relação às demandas relacionadas com educação, observou-se que existem quatro demandas: 1) escola de Ensino Médio, ampliação da escola classe 67 para Ensino Médio Pôr do Sol; 2) Reconstrução da escola classe 55 Ceilândia – expansão do Setor O; 3) Construção da escola maternal na quadra 501, trecho 1 sol nascente. As demandas ocupam respectivamente as posições 30, 34 e 50 do *ranking* de prioridades. Todas elas estão em “Fase Preparatória”, segundo o sistema de informações do OPDF.

Ainda observando a Tabela 6, verifica-se que apenas 7 dos 412 entrevistados colocaram Esporte e Lazer à frente de todas as outras prioridades, o que não se observa na lista de prioridades do OPDF 2012/2013 em Ceilândia, onde todas as prioridades relacionadas a esporte e lazer estão à frente de saúde, segurança e educação. Dessa forma nota-se que parece não haver uma congruência entre as agendas, ou seja, entre o que a população definiria como prioridade e o que de fato resultou do processo político do OPDF 2012/2013 em Ceilândia.

Por outro lado, o fato dos resultados priorizarem ações para a construção de praças e centros comunitários e áreas de esporte e lazer, não necessariamente quer dizer que a população não concordaria com essas ações. Quando questionado se “Na sua comunidade, você concordaria se o governo priorizasse a construção de quadras poliesportivas, ginásios, pistas de skate e outros investimentos em esporte e lazer?”, 68,00% dos entrevistados disseram que sim, concordariam com as ações do governo. Resultado similar foi obtido quando foi questionado se na comunidade ele concordaria se o governo priorizasse a construção e reforma de praças e centros de convivência. Neste último caso, 66,92% dos entrevistados concordariam.

Nesse ponto, no que se refere à responsividade democrática há uma discussão teórica de considerável complexidade. Powell (2005) deixa a entender que o fato de o governo não

atender ao desejo da população representaria sim uma quebra de responsividade; todavia, se estivesse agindo no interesse daqueles “representados”, a qualidade da democracia talvez não fosse tão afetada, pois o processo de representação seria legítimo. O fato de o governo não atender naquele exato momento os desejos da população, desde que haja uma justificativa para isso e que aconteça como exceção e não como regra, também poderia não representar uma quebra de responsividade, segundo o autor. Nesse caso, o autor afirma que a responsividade não é a única virtude da democracia. Rennó et al. (2011) trazem à tona a mesma discussão, afirmando que esse tipo de ruptura poderia ser uma quebra de responsividade, mas não necessariamente uma quebra de representação. O autor tenta mostrar que pode haver quebras de responsividade sem que haja quebra da representação, ou seja, embora seus desejos não estejam sendo atendidos, ainda assim essas pessoas podem se sentir representadas. Considerando que este estudo baseia-se no modelo de Powell (2005), observa-se que há uma divergência significativa entre as preferências dos moradores da Ceilândia e os resultados do OPDF 2012/2013 e, dessa forma, considera-se que há problemas de responsividade democrática.

Ainda considerando que os resultados do OP não afetam apenas os participantes, bem como o processo de responsividade democrática de qualquer instituição afeta toda a população (WAMPLER, 2003; POWELL, 2005), torna-se importante saber se os moradores das comunidades estão satisfeitos com as ações do governo do Distrito Federal, na comunidade onde moram. O *survey* relevou que 88,75% dos pesquisados não estão satisfeitos com as ações do governo do Distrito Federal em sua comunidade. Voltando ao conceito de responsividade democrática, segundo Powell (2005, p. 62), “Responsividade Democrática ocorre quando processos democráticos induzem o governo a implementar políticas que os cidadãos querem”. Em caráter complementar, a responsividade está relacionada com a satisfação real amplamente percebida pela sociedade civil (MORLINO, 2004, p. 21). Dessa forma, observa-se uma baixa satisfação da sociedade e, como consequência, pode haver quebra de responsividade democrática.

A partir da aprovação da Lei Orçamentária, inicia-se a fase de execução das ações do OPDF. Nesse ponto buscou-se investigar a capacidade do GDF em executar as demandas do OPDF 2012/2013. Segundo Wampler (2003), quando as demandas são feitas nas assembleias públicas deve-se examinar se tais demandas são traduzidas em resultados tangíveis. A Tabela 7 apresenta a situação atual das demandas do OPDF 2011 e do OPDF 2012/2013.

Tabela 7 – Andamento dos compromissos assumidos pelo GDF

<i>Situação da Demanda</i>	<i>OPDF 2011</i>		<i>OPDF 2012/2013</i>	
	<i>Quantidade</i>	<i>Percentual</i>	<i>Quantidade</i>	<i>Percentual</i>
Fase preparatória	25	43,86%	14	28%
Em execução	12	21,05%	7	14%
Concluída	4	7,02%	3	6%
Parado / Sem previsão	15	26,32%	4	8%
Sem resposta do órgão	0	0%	13	26%
Declarada inviável pelo órgão	0	0%	7	14%
Excluídas	1	1,75%	2	4%
Totais	57	100%	50	100%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Diretoria do Orçamento Participativo do DF (2014a).

A partir da Tabela 7 observa-se que grande parte das ações não está em execução, seja porque estão paradas ou em fase de execução. Também como já comentado, no OPDF 2012/2013 órgãos como a Secretaria de Esportes e a Secretaria de Educação declararam as demandas já aprovadas pelo processo do OPDF como inviáveis. Outras secretarias não informaram sobre o atendimento da demanda, tais como a mesma Secretaria de Esporte e a Secretaria de Obras. A Secretaria de Esporte foi apontada na entrevista com a Coordenadora de Relações Comunitárias como uma das que menos participaram. Já a Diretora do OPDF também afirmou a que a Secretaria de Esporte “não compareceu” nas reuniões do Fórum dos Delegados.

Talvez a baixa capacidade de execução das demandas do OPDF também ajude a explicar a queda na participação. O atendimento das demandas comunitárias é a principal motivação da participação no OP de Porto Alegre (FEDOZZI, 2007). Segundo Marquetti (2008, p. 17), “a atratividade do processo será nula se as decisões tomadas não forem realizadas”. Na mesma linha, Vitale (2004) afirma que a credibilidade do processo depende do efetivo cumprimento das reivindicações populares.

A dificuldade no atendimento das demandas, observada na Tabela 7, também tem gerado efeitos negativos entre os delegados do OPDF em Ceilândia. A pesquisa revelou que 90,14% dos delegados que participaram da pesquisa acreditam que o GDF não está conseguindo atender as demandas do OPDF. Ao descrever a experiência de Belém, Moraes (2008) relata que à medida que mais demandas eram aprovadas no transcorrer dos anos, acumulava-se o número de ações não realizadas, gerando frustração das expectativas por parte da população e reduzindo a credibilidade do OP naquele município.

A literatura aponta algumas razões que impactam na execução das demandas do OP, tais como vontade política e preparo do governo, grau de dificuldade de implementação e a

disponibilidade de recursos financeiros (PIRES, 1999; MORAES, 2008). A burocracia dentro das organizações ou fatores econômicos também podem forçar mudanças nas políticas prometidas ou levar a resultados diferentes daqueles procurados, causando ruptura na terceira ligação de responsividade democrática (POWELL 2005). É possível que um pouco de cada um desses fatores, sejam responsáveis pela baixa capacidade de execução das ações do OP em Ceilândia. Com base nas entrevistas realizadas chamam a atenção três aspectos: a vontade política, a capacidade técnica, conforme já comentada na ligação II, e fatores econômicos. Este último, no caso, estaria relacionado a questões orçamentárias.

Quanto à vontade política, a Coordenadora de Relações Comunitárias afirma que: “tem algumas secretarias dentro do governo que não querem o Orçamento Participativo. São a favor dos balcões, né, que a gente geralmente chama”. A entrevistada também relata que algumas administrações não estão interessadas no OPDF. A dificuldade em se obter respostas dos órgãos também pode ser um indicativo da pouca vontade política de alguns setores do governo. Das 13 demandas sem posicionamento acerca de sua viabilidade ou não, oito estão direcionadas à Secretaria de Obras e seis à Secretaria de Esportes.

No que se refere a fatores econômicos, Vitale (2004) afirma que para que uma experiência de OP seja considerada exitosa é necessário que a administração delegue parte significativa de seus investimentos para as deliberações populares. Ao analisar o processo do OPDF 2012/2013, observou-se que não existe orçamento próprio para atendimento das demandas do OPDF, e que a destinação de recursos depende da vontade política dos chefes do executivo e dos administradores regionais. Isso coloca todo o processo em risco. Navarro (2008, p. 121), ao realizar um comentário crítico sobre o OP de Porto Alegre, conclui que aquele Orçamento Participativo, à época, “não se concretizou como sinônimo de expressão das vontades e dos interesses da maioria da cidadania local, pois foi feito refém de uma agenda política e partidária [...]”.

Em pesquisa observou-se que o anexo da LOA limita-se a estabelecer o número de uma ação genérica, que concorre com as prioridades do governo e a unidade orçamentária responsável pela gestão daquele recurso. Em uma tentativa de localizar os valores destinados às prioridades elencadas no OP, observou-se que, tanto o próprio OP quanto as obras e projetos do governo são acompanhados de forma descasada do valor financeiro disponível na ação orçamentária. Embora se tenha acesso a relatórios financeiros e orçamentários, disponíveis no portal de transparência do GDF, não é possível identificar a relação físico-financeira das prioridades do OPDF 2012/2013. Nesse aspecto, segundo Pires (1999, p. 122),

“não é possível promover a participação popular na elaboração e na execução do orçamento sem uma base de informações ampla e confiável”.

A falta de dotação própria foi apontada como um dos principais problemas pelos quatro entrevistados. Segundo a Diretora do OPDF, há um entendimento do governo de não se colocar limites financeiros e não “carimbar” as demandas. Segundo a entrevistada: “Não tem nada no Orçamento; só tem no anexo. A Secretaria de Planejamento não quis carimbar, não quis colocar nada referente ao Orçamento Participativo. Então é uma coisa que é solta, né? Tá dentro do Orçamento, mas não tá carimbado.”

Quanto à Coordenadora de Relações Comunitárias, quando questionada se o cidadão conseguiria realizar o acompanhamento orçamentário, fez a seguinte afirmação: “Não, o acompanhamento orçamentário não, nem nós”. É importante ressaltar que esse fato também compromete a credibilidade do OPDF e as pessoas envolvidas. Em outra parte da mesma entrevista a Coordenadora afirma:

É, inclusive o carimbo, a identificação da obra – porque hoje por exemplo nós temos umas 300 obras acontecendo em Brasília. Mas nenhuma delas leva o nome do Orçamento Participativo. Então tem lá o carimbo do deputado, tem o carimbo do administrador, tem o carimbo de qualquer pessoa – menos que aquele foi uma prioridade do Orçamento Participativo. Então isso é muito ruim. Os delegados se sentem desmotivados, porque eles se sentem desvalorizados. Como é um trabalho voluntário, né, essa questão da valorização a gente tem que estar trabalhando constantemente, né? [...]

Para Wampler (2003, p. 77), os “orçamentos participativos que querem implementar os projetos mas são incapazes de mostrar resultados claros para o público participante terão um efeito negativo e desmoralizante para os participantes e burocratas envolvidos”. Sobre os efeitos negativos para os participantes, no levantamento de campo com os delegados do OPDF de Ceilândia, quando questionados se estavam satisfeitos com os resultados do OPDF, 74,49% responderam que não. Isso também pode ser, entre outras coisas, um reflexo da baixa capacidade de atendimento das demandas e da falta de garantias que as ações serão executadas.

A baixa execução das demandas e a falta de dotação específica, aliada à conseqüente falta de transparência orçamentária colocam em xeque o processo de responsividade democrática do OPDF, pois, além de causar rupturas na terceira ligação, pode impactar diretamente na participação (Ligação I), um dos pilares da Qualidade da Democracia. Para Hagopian (2005), a maioria dos especialistas concorda que quando a democracia é

accountable e responsiva, os cidadãos participam mais, enquanto em governos não responsivos eles abrem mão da incumbência de participar.

4.4 Análise dos Resultados

Considerando o processo de responsividade democrática como um elemento crítico para a qualidade da democracia (DIAMOND; MORLINO, 2005), esta pesquisa observou que nas três ligações há fatores que comprometem o processo de responsividade e conseqüentemente afetam a qualidade da democracia do OPDF 2012/2013 em Ceilândia. Segundo Powell (2005), esses pontos podem ser considerados “*red flags*” e comprometem a responsividade democrática. Por outro lado, não se pode afirmar que há uma baixa qualidade da democracia, mas que, de fato, apesar de terem sido encontrados parâmetros positivos, existem problemas que afetam significativamente a responsividade democrática e conseqüentemente a qualidade da democracia é afetada, como se observa no Quadro 8.

Quadro 8 – Facilitadores e limitadores de responsividade no OPDF 2012/2013 em Ceilândia.

	Pontos de Alerta (<i>red flags</i>)
Ligação I	1. Mecanismos de mobilização pouco eficazes. 2. Baixa participação da população.
Ligação II	3. Pouca participação das equipes do governo na organização das demandas (em termos qualitativos). 4. Quebra da confiança dos Delegados e conselheiros.
Ligação III	5. Baixa capacidade de execução das demandas. 6. Discrepância entre a agenda da sociedade e a agenda do OPDF 2012/2013 caracterizando baixa responsividade pública. 7. Quebra de confiança da sociedade na capacidade do governo. 8. Falta de orçamento próprio para o OPDF.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Na primeira ligação, a participação expressiva de mulheres e a capilaridade das plenárias de base podem ser considerados fatores positivos para o processo de responsividade democrática, embora os esforços para mobilização e para colocar o cidadão em condições de optar em participar ou não pareçam não se mostrarem tão eficientes, como se observa na apresentação dos resultados referentes à Ligação I.

Por outro lado, a baixa participação da população e dos conselheiros nas reuniões e o esvaziamento das plenárias de base, com relação ao ano de 2011, são indicadores de problemas de responsividade democrática que acabam afetando a qualidade da democracia. Ao observar o esvaziamento das Plenárias de 2011 para 2012, há indícios de que o parâmetro participação possa estar sendo influenciado, de forma cíclica, pelo parâmetro capacidade do governo, na Ligação III. Isso porque a credibilidade do OP é colocada em cheque quando o governo não cumpre as promessas, conforme discutido no tópico anterior.

Na segunda ligação deve-se considerar positivo o fato de as demandas apresentadas nas plenárias de base serem respeitadas pelo fórum dos delegados, pois esses apenas as colocaram em ordem de prioridades, e, com base na análise documental, observou-se que não houve exclusões de demandas nessa instância. A diversidade de segmentos sociais historicamente excluídos ocupando cadeiras de deliberação no Fórum dos Delegados, também é um fato a ser considerado. Por outro lado, a baixa participação das equipes técnicas do governo pode ter consequências no parâmetro Capacidade do Governo (Ligação III), pois se observa que muitas demandas acabaram não sendo efetivadas mesmo depois de declaradas prioritárias. Observa-se o caso do Posto da Polícia Militar, relatado nos resultados desta pesquisa. Se não faz parte da política de segurança a construção de postos policiais, isso deveria ser informado durante a elaboração das demandas evitando a frustração do não atendimento da demanda.

A baixa capacidade de execução também pode gerar uma percepção negativa por parte dos delegados quanto aos resultados do OPDF naquela região. Em outras realidades, isso também é relatado por Fedozzi (2007), Vitale (2004) e Marquetti(2008). Correlacionando os dados do *survey* com os delegados do OPDF em Ceilândia, também é possível identificar uma correlação entre a percepção de não execução e a percepção dos resultados do OPDF. Os resultados com o teste de correlação de *Spearman* apresentam uma correlação significativa e moderada de 0,537, entre a pergunta 4 (Você acha que o GDF está conseguindo executar as demandas do OPDF 2012/2013) e a pergunta 5 (Você está satisfeito com os resultados do Orçamento Participativo até agora). Ao considerar a participação dos delegados como um fator relevante para mobilização da população para as plenárias de base (Ligação I), como já relatado em outros estudos, Somarriba e Dulce (1997), Silva (2003), Fedozzi (2007) e Avritzer (2009a), a desmotivação deles pode causar um esvaziamento nessas plenárias. Ao buscarem outros meios para atender suas demandas, os delegados passam a participar menos dos movimentos de base do OP e dessa forma a comunidade local pode também participar menos. Como já apresentado, a literatura considera esses agentes como elementos-chave para mobilização da população (SOMARRIBA; DULCE, 1997; SILVA, 2003; FEDOZZI, 2007;

AVRITZER, 2009a). Se considerar que parte da literatura atribui aos delegados, por seu perfil associativo, a capacidade de mobilizar a comunidade, é de se esperar que eles passem a considerar o OP como apenas mais um canal, não tão significativa para levar suas demandas. A tentativa de se analisar o impacto da desconfiança dos Delegados nas Plenárias de base pode ser uma oportunidade para estudos futuros.

Por fim, na terceira ligação embora exista um esforço da Coordenação do OPDF em manter o cidadão atualizado sobre o andamento das ações, a capacidade de execução do governo se apresenta limitada, como foi observado no Quadro 8, e isso pode estar influenciando na participação e comprometendo a credibilidade do processo. A discrepância entre as demandas apresentadas pelos moradores e os resultados do OPDF 2012/2013, a insatisfação da sociedade com as ações do governo na comunidade, observada no *survey* com os moradores, assim como a percepção negativa dos delegados de Ceilândia acerca do OPDF 2012/2013, inclusive com a capacidade de execução, observada a partir do *survey* com os delegados, pode ser um dos problemas mais crônicos de responsividade nesse processo, pois, além de afetar significativamente o último elo da cadeia de responsividade (Ligação III), afeta todas as outras ligações, porque tem impacto na participação tanto nas Plenárias como nas outras instâncias do OPDF (Ligações I e II), como já apresentado.

A falta de orçamento próprio para as demandas do OPDF deixam a execução a cargo das secretarias, dificultando a coordenação e a alocação de recursos para atendimento das prioridades, vez que nem sempre a agenda do OPDF bate com a agenda desses órgãos, como observado na Ligação III. Dessa forma, as demandas do OPDF concorrem com outras demandas políticas, podendo transformar a lista de prioridades em um instrumento vazio e de pouca utilidade. Para que priorizar, se as prioridades não servem nem para alocar recursos orçamentários nem para executar as demandas? Isso afasta a caracterização dessa instituição do que se conhece por Orçamento Participativo (AVRITZER, 2009a; SANTOS, 2002; COSTA, 2010; HOROCHOVSKI; CLEMENTE, 2012; MARQUETTI et al., 2008). A falta de orçamento foi notoriamente evidenciada nas entrevistas e até relacionada com a baixa capacidade de execução das demandas como relata um dos Delegados do OPDF em Ceilândia:

Você acha que as prioridades estão sendo executadas como previsto?
Não, não, não, não estão. Tanto é que o Natanael acabou de falar pra você ali, agora há pouco, que grande parte dessas coisas que era pro Orçamento Participativo fazer, quem tá fazendo é a própria administração. Então não tá sendo não; porque era verba pra vim do negócio... e não através de outras verbas.

Em uma análise mais específica, tratando dos parâmetros analisados, foram encontrados pontos de alerta em cinco dos sete parâmetros verificados, Mobilização da sociedade (1), Índice de Participação (2), Entraves na Coordenação e Organização das Demandas (5); Capacidade do Governo (6), e) Responsividade Pública (7). Não foram verificados pontos de alerta nos parâmetros Participação das Mulheres (3) e Igualdade Entre os Participantes (4). Em alguns parâmetros ainda foi possível identificar mais de um ponto de alerta, como o caso da Responsividade Pública, que pôde ser verificado por meio do descompasso entre as agendas e a quebra de confiança dos moradores de Ceilândia, onde a pesquisa observou que 88,75% dos entrevistados não estão satisfeitos com as ações do governo na comunidade.

Dessa forma, a pesquisa identificou oito pontos de alerta que indicam quebra de responsividade democrática no OPDF 2012/2013 do Distrito Federal na região de Ceilândia. Pode-se considerar, como resultado de pesquisa, que o OPDF 2012/2013 naquela região apresenta-se democraticamente pouco responsivo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou investigar, por meio de pesquisa descritiva, quanto o OPDF 2012/2013 na região administrativa de Ceilândia foi democraticamente responsivo, tendo como objetivos específicos: viabilizar um modelo para análise da responsividade democrática característico para esse tipo de instituição, a partir de parâmetros ligados à responsividade democrática e utilizados para verificar a qualidade da democracia de governos de todo o mundo. Também se objetivou descrever como ocorreu o OPDF 2012/2013 em Ceilândia, para que o modelo de análise pudesse ser construído e aplicado em cada fase do processo. Finalmente, a partir dos parâmetros destacados para análise e da descrição do ciclo do OPDF 2012/2013 em Ceilândia, investigou-se o quanto responsivo foi e está sendo o OPDF naquela região.

A partir de literatura específica sobre a qualidade da democracia e responsividade democrática, constante no referencial teórico e da descrição do ciclo do OPDF 2012/2013 em Ceilândia, foi possível construir um modelo baseado em parâmetros utilizados em todo mundo para se verificar a qualidade da democracia e o grau de responsividade democrática dos governos. Alguns parâmetros foram adaptados para a realidade de instituições como o OP, tais como o de mobilização. Ao final, o modelo se mostrou eficiente e poderá ser utilizado para outros estudos em outras instituições, inclusive para análises comparativas. O mesmo modelo também pode ser aprimorado para análises quantitativas a partir da construção de escalas, onde se poderia trabalhar com “graus de responsividade”; isso permitiria estudos em larga escala comparando várias experiências de OP, por exemplo.

Quanto à aplicação do modelo de análise, o modelo de responsividade democrática de Powell (2005) permitiu estruturar os parâmetros em uma ordem processual com fases bem definidas se adequando ao ciclo do OPDF; dessa forma tentou-se manter a coerência na aplicação e exposição dos resultados. A técnica de identificação de *red flags*, sugerida por Powell (2005), a partir dos parâmetros de análise, também auxiliou na compreensão e análise dos resultados. Dessa forma, foi possível evidenciar, com base empírica, oito pontos de alerta que podem indicar rupturas no processo de responsividade democrática. A abordagem comparativa dos resultados encontrados com resultados de outras pesquisas sobre OP auxiliaram na análise e discussão de cada parâmetro do modelo.

Durante a fase de pesquisa, a triangulação de métodos foi útil frente à complexidade do fenômeno estudado e à escassez de dados secundários encontrados na pesquisa documental.

Assim, a triangulação colaborou para o preenchimento de lacunas relevantes à pesquisa a partir da combinação de entrevista, pesquisa documental e o levantamento de campo (*survey*). As entrevistas com pessoas-chave no processo do OPDF colaboraram para descrever o ciclo do OPDF 2012/2013, preencher lacunas na investigação e apontar caminhos para a pesquisa. A pesquisa documental também ajudou a confirmar relatos das entrevistas e verificar os parâmetros de responsividade. Nesse caso, os registros das plenárias de base e das reuniões dos conselheiros, bem como os relatórios do sistema de informações da Diretoria do OPDF, foram documentos representativos para o estudo. O *survey* colaborou para se verificar os parâmetros Mobilização Social (Ligação I), Igualdade Política (Ligação II) e Responsividade Pública (Ligação III), também auxiliando na interpretação dos resultados da pesquisa documental, vez que a comparação entre a agenda do OPDF 2012/2013 e a agenda dos moradores foi realizado a partir do *survey*.

Quanto aos resultados da pesquisa, a partir da verificação de cada parâmetro do modelo, buscou-se apresentar e discutir, predominantemente de forma qualitativa, os pontos de alerta (*red flags*) que indicam possíveis rupturas nas ligações de responsividade democrática. Como exposto, foram identificados oito pontos de alerta baseados nos sete parâmetros do modelo construído. O que se levou à resposta da questão de pesquisa, mostrando que o OPDF 2012/2013 em Ceilândia é pouco responsivo.

6 PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

Com base nos resultados encontrados, seriam necessárias algumas medidas para tornar o OPDF em Ceilândia mais responsivo. Uma delas seria recuperar a credibilidade do processo que envolve o OP. Para tanto, seria necessário definir de maneira mais clara o que se espera do OPDF. Fortalecer a Democracia oferecendo um espaço para o cidadão participar da “vida política” ou um instrumento de gestão para melhorar o planejamento? Ao que parece há uma ambiguidade no sentido que se dá ao OPDF em Ceilândia, pois se não há orçamento em questão e se não há participação (vide dados da pesquisa), precisa-se definir um sentido para que ele possa continuar existindo.

Se o OPDF for, além de uma “escola” para o cidadão, um instrumento de gestão das ações do governo, é necessário mostrar ao cidadão o esforço despendido para se atender às decisões tomadas em conjunto com a população. Um ponto de partida seria uma maior coordenação das ações de execução e priorização das demandas a partir das reuniões do fórum. Uma mobilização por parte do GDF, atuando na Comissão de Acompanhamento das Demandas, que é composta por delegados do OP, e já instituída pelo Decreto 33.712/2012, pode ajudar na transparência das ações. Todavia, dificuldades como o acesso às obras, relatadas na pesquisa, precisam ser superadas, por meio de um maior envolvimento das secretarias e do alto escalão.

Quanto aos recursos orçamentários destinados exclusivamente para o OPDF, estes deveriam ser colocados em pauta nas arenas deliberativas. Essa medida poderia reduzir a dependência política no atendimento das demandas e aumentar a confiança no OPDF. O fato de não ter orçamento próprio tem deixado a execução das demandas a cargo da boa vontade política dos agentes de governo, como relatado. Talvez reservas orçamentárias, garantido parte dos recursos para o OPDF e um sistema de informação que permita identificar essa reserva e acompanhá-la.

Recomenda-se que se destaque agentes técnicos de governo preparados para lidar com o público e com as demandas do OPDF, pois o papel desses agentes tanto na priorização quanto na análise de viabilidade das demandas, logo no início do processo deliberativo, pode evitar uma série de problemas, tais como o não atendimento de demandas já prometidas e a conseqüente quebra de confiança, como se observa nos resultados da pesquisa. Além de preparar com o órgão executor para atendimento da demanda, no que se refere ao planejamento desse órgão.

Por fim, recomenda-se que a Diretoria do Orçamento Participativo utilize métodos de pesquisa, como levantamentos de campo, para verificar o perfil dos participantes e o grau de participação, vez que este estudo identificou que o GDF não dispõe de dados sobre o perfil dos participantes do OPDF. Esses dados são importantes para se verificar o papel do OPDF no processo democrático.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, D. C. R.; CUNHA, E. S. M. Análise das deliberações democráticas: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: IPEA **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011. p. 109-123.
- ALTMAN, D.; PÉREZ-LIÑÁN, A. Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries. **Democratization**, Londres, v. 9, n. 2, p. 85-100, 2002.
- ARAÚJO, C. República, Participação e Democracia. In: AVRITZER, L. **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009. p. 55-69.
- AVRITZER, L. **Participação em São Paulo**. São Paulo: UNESP, 2004.
- AVRITZER, L. **Experiências Nacionais de Participação Social**. São Paulo: Cortez, 2009a.
- AVRITZER, L. **Participatory institution in democratic Brazil**. Washington, DC: Jons Hopkins University Press, 2009b.
- AVRITZER, L. **A dinâmica de participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.
- AVRITZER, L. A Qualidade da Democracia e a questão da efetividade da participação. In: IPEA **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, v. 7, 2011. p. 13-25.
- AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. **A Inovação Democrática no Brasil: o Orçamento Participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 6. ed. Lisboa: Edição 70, 2011.
- BOBBIO, N. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; GIANFRANCO, P. **Dicionário de política**. 13. ed. Brasília: Universidade de Brasília, v. I, 2010.
- BUHLMANN, M. et al. The democracy barometer: a new instrument to measure the quality of democracy and its potential for comparative research. **European Political Science**, Europa, v. 11, p. 519-536, dez. 2011.
- CABANNES, Y. Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy. **Environment&Urbanization**, 16, n. 1, 2004. 27-46.
- CAMPOS, A. G. Participação e representação não avaliativas: a produção de significados nas experiências participativas. In: IPEA **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. p. 53-64.

COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. **Participação e Deliberação**: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.

COSTA, D. M. D. Vinte anos de orçamento participativo: análise das experiências em municípios brasileiros. **Caderno de Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 15, n. 56, p. 8-28, 2010. ISSN 1806-2261.

DAHL, R. **Poliarquia**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012a.

DAHL, R. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2012b.

DIAMOND, L.; MORLINO, L. **Assessing the Quality of Democracy**. Baltimore: John Hopkins University Press, 2005.

DINIZ, E.; AZEVEDO, S. D. **Reforma do Estado e democracia no Brasil**: dilemas e perspectivas. Brasília: Universidade de Brasília, 1997.

DIRETORIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO DF. **Ata da plenária de base realizada no setor Condomínio Privê em Ceilândia no dia 25 abr. 2012**. Brasília: GDF. 2012a.

DIRETORIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO DF. **Ata da Plenária de Base realizada no setor Ceilândia Sul em Ceilândia no dia 24 de abr. 2012**. Brasília: GDF. 2012b.

DIRETORIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO DF. **Ata da Plenária de Base realizada no setor INCRA 9 em Ceilândia no dia 21 de jun. 2012**. Brasília: GDF. 2012c.

DIRETORIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO DF. **Ata da Plenária de Base realizada no setor P Norte em Ceilândia no dia 13 de mar. 2012**. Brasília: GDF. 2012d.

DIRETORIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO DF. **Ata da Plenária de Base realizada no setor QNQ em Ceilândia em abr. 2012**. Brasília: GDF. 2012e.

DIRETORIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO DF. **Ata da Plenária de Base realizada no setor Ceilândia Norte em Ceilândia no dia 15 de mar. 2012**. Brasília: GDF. 2012f.

DIRETORIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO DF. **Ata da Plenária de Base realizada no setor P Sul em abr. 2012**. Brasília: GDF. 2012g.

DIRETORIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO DF. **Ata da Plenária de Base realizada no setor Setor O de Ceilândia em mai. 2012**. Brasília: GDF. 2012h.

DIRETORIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO DF. **Ata da Plenária de Base realizada no setor INCRA 9 em Ceilândia no dia 19 de mai. 2012**. Brasília: GDF. 2012i.

DIRETORIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO DF. **Ata da Plenária de Base realizada no setor Ceilândia Norte em Ceilândia no dia 12 de abr. 2012**. Brasília: GDF. 2012j.

DIRETORIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO DF. Ata da Plenária de Base realizada no setor Guariroba em Ceilândia em mai. 2012. Brasília: GDF. 2012k.

DIRETORIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO DF. Ata da Plenária de Base realizada no setor Expansão do Setor O em Ceilândia no dia 5 de mai. 2012. Brasília: GDF. 2012l.

DIRETORIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO DF. Ata da Plenária de Base realizada no setor Sol Nascente - Trecho I em Ceilândia no em mai. 2012. Brasília: GDF. 2012m.

DIRETORIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO DF. Ata da Plenária de Base realizada no setor QNQ 16 a 20 em Ceilândia em abr. 2012. Brasília: GDF. 2012n.

DIRETORIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO DF. Ata da Plenária de Base realizada no setor Por do Sol em Ceilândia no dia 31 de mai. 2012. Brasília: GDF. 2012o.

DIRETORIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO DF. Ata da Plenária de Base realizada no setor Nova Guariroba em Ceilândia no dia 04 de jun. 2012. Brasília: GDF. 2012p.

DIRETORIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO DF. Ata da Plenária de Base realizada no setor Nucleo Rural Boa Esperança em Ceilândia no dia 2 de jun. 2012. Brasília: GDF. 2012q.

DIRETORIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO DF. Ata da Plenária de Base realizada no setor Sol Nascente - Trecho III e QNR 1 a 5 em Ceilândia no dia 5 de jun. 2012. Brasília: GDF. 2012r.

DIRETORIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO DF. Ata da Reunião de Conselheiros do OPDF realizada em 13 de ago. 2012. Brasília: GDF. 2012s.

DIRETORIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO DF. Ata da Reunião de Conselheiros do OPDF realizada em ago. de 2012. Brasília: GDF. 2012t.

DIRETORIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO DF. Ata da Reunião de Conselheiros do OPDF realizada em 15 de ago. 2012. Brasília: GDF. 2012u.

DIRETORIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO DF. Ata da Reunião de Conselheiros do OPDF realizada em 20 de ago. 2012. Brasília: GDF. 2012v.

DIRETORIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO DF. Ata da Reunião de Conselheiros do PDF realizada em 30 de ago. 2012. Brasília: GDF. 2012x.

DIRETORIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO DF. Relatório de prioridades do Orçamento Participativo do Distrito Federal. Brasília: GDF, 2012y.

DIRETORIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO DF. Manual do Delegado do OPDF 2012-2013. GDF. Brasília. 2012z.

DIRETORIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO DF. Relatório de andamento das prioridades do OPDF 2011 e 2012-2013. GDF. Brasília. 2014a.

DIRETORIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO DF. **Relatório de Plenárias de Base em Ceilândia 2012**. GDF. Brasília. 2014b.

DIRETORIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO DF. **Relatório de Plenárias de Base no Distrito Federal 2012**. GDF. Brasília. 2014c.

FEDOZZI, L. **Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre**: análise histórica de dados, perfil social e associativismo. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2007.

GDF. Decreto 32.851 de 8 de abr. 2011: Dispõe sobre o Orçamento Participativo do Distrito Federal, Brasília, 2011.

GDF. **Decreto 33.712 de 14 jun. 2012**: Dispõe sobre o Orçamento Participativo do Distrito Federal - OPDF e dá outras providências. Brasília: [s.n.], 2012b.

GDF. **Anexo XXXI da Lei Orçamentária Anual do Distrito Federal - LOA**. Brasília: GDF, 2013a.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2012.

GODOI, C. K.; MELLO, R. B. D.; SILVA, A. B. D. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**. São Paulo: Saraiva, 2006.

HABERMAS, J. Três Modelos Normativos de Democracia. **Lua Nova**, São Paulo, 36, 1995. 39-53.

HABERMAS, J. **Direito e Democracia**: Entre a factilidade e a validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v. II, 2011.

HAGOPIAN, F. Comparative case studies: Brazil and Chile. In: DIAMOND, L.; MORLINO, L. **Assessing the Quality of Democracy**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2005. p. 124-162.

HEYWOOD, A. **Ideologias políticas**: do liberalismo ao fascismo. São Paulo: Ática, 2010.

HOROCHOVSKI, R. R.; CLEMENTE, A. J. Democracia deliberativa e o Orçamento Público: experiências de participação em Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e Curitiba. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 20, n. 43, out 2012. 127-157.

LAVALLE, A. G. Participação: valor, utilidade, efeitos e causas. In: IPEA **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011. p. 33-42.

LIJPHART, A. **Modelos de democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

MACRIDIS, R. C. **Ideologias políticas contemporâneas**. Brasília: Universidade de Brasília, 1982.

MARQUETTI, A. et al. **Democracia participativa e redistribuição**: análise das experiências do Orçamento Participativo. São Paulo: Xamã, 2008.

MORAES, A. J. G. D. O processo redistributivo do Orçamento Participativo e do Congresso da Cidade em Belém do Pará. In: MARQUETTI, A.; CAMPOS, G. A. D. **Democracia participativa e redistribuição: análise das experiências de orçamento participativo**. São Paulo: Xamã, 2008. p. 113-139.

MORLINO, L. "Good" and "bad" democracies: how to conduct research into the quality of democracy. **Journal of Communist Studies and Transition Politics**, Florença, Itália, v. 20, n. 1, p. 5-27, mar 2004. ISSN 1352-3279.

NAVARRO, Z. O "Orçamento Participativo" de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 89-128.

NEVES, A. V.; CASTRO, A. T. B. D. **Democracia, sociedade civil e serviço social: uma perspectiva crítica**. Brasília: Universidade de Brasília, 2012.

NOBRE, M. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora 34, 2004. p. 21-40.

O'DONNELL, G. Why the rule of law matters. In: DIAMOND, L.; MORLINO, L. **Assessing the quality of democracy**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2005. p. 3-17.

O'DONNELL, G.; CULLELL, J. V.; LAZZETTA, O. M. **The Quality of Democracy: Theory and Applications**. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame, 2004.

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

PEREZ, A. **A Administração Pública Democrática: institutos de participação popular na Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

PIRES, V. **Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz**. Piracicaba: O autor, 1999.

PIRES, V.; MARTINS, L. D. J. Orçamento Participativo (OP) após vinte anos de experiências no Brasil: mais qualidade na gestão orçamentária municipal? **Capital Científico**, Guarapuava - PR, v. 9, n. 2, jul/dez 2011. ISSN 21774153.

POWELL JR., G. B. The chain of responsiveness. In: DIAMOND, L.; MORLINO, L. **Assessing the quality of democracy**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2005. p. 62-81.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. Classe Média, Brasília, v. 26, Outubro 2013. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub/port/IPCpovertyInFocus26.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2014.

RENNÓ, L. R. et al. **Legitimidade e qualidade da democracia no Brasil**. São Paulo: Intermeios, 2011.

RIBEIRO, U. C. Saúde é assunto para mulheres: um estudo sobre a dinâmica participativa de Conselhos Municipais de Saúde no Brasil. In: AVRITZER, L. **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 215-252.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

SÁNCHEZ, F. **Orçamento participativo: teoria e prática**. São Paulo: Cortez, 2002.

SÁNCHEZ, F. O Orçamento Participativo em São Paulo (2001/2004): Uma inovação democrática. In: AVRITZER, L. **Participação em São Paulo**. São Paulo: Unesp, 2004. p. 409-470.

SANTOS JUNIOR, O. A. D. **Democracia e governo local: dilemas e reforma municipal no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

SANTOS, B. D. S. **Democracia e Participação: o caso do Orçamento de Porto Alegre**. Coimbra, PT: Afrontamento, 2002.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SILVA, M. K. A expansão do Orçamento Participativo na região metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 157-185.

SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; ROCKE, A. Participatory budgeting in Europe: potentials and challenges. **International Journal of Urban and Regional Research**, UK, v. 32.1, p. 78-164, mar 2008. ISSN 14682427.

SOMARRIBA, M.; DULCI, O. A democratização do poder local e seus dilemas: a dinâmica atual da participação popular em Belo Horizonte. In: DINIZ, E.; AZEVEDO, S. D. **Reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília: Universidade de Brasília, 1997. p. 391-425.

SOROKA, S.; WLEZIEN, C. **Degrees of democracy: politics, public opinion, and policy**. New York: Cambridge University Press, 2010.

TEIXEIRA, A. C. C.; ALBUQUERQUE, M. D. C. Orçamentos Participativos: projetos políticos, partilha de poder e alcance democrático. In: DAGNINO, E.; OLIVEIRA, A. J.; PANFICHI, A. **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006. p. 179-227.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 2011.

VITALE, D. Democracia Direta e Poder Local: a experiência brasileira do Orçamento Participativo. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. **Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 239-269.

WAMPLER, B. Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 61-86.

WAMPLER, B. Instituições, associações e interesses no orçamento participativo de São Paulo. In: AVRITZER, L. **Participação em São Paulo**. São Paulo: UNESP, 2004. p. 371-407.

WAMPLER, B. **Participatory budgeting in Brazil**: contestation, and accountability. University Park, PA: Pennsylvania State University Press, 2007.

WAMPLER, B.; AVRITZER, L. Públicos participativos: sociedade civil no Brasil democrático. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 210-238.

WERLE, D. L. Democracia deliberativa e os limites da razão pública. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. **Participação e Deliberação**. Rio de Janeiro: Editora 34, 2004. p. 131-156.

WLEZIEN, C.; SOROKA, S. N. Inequality in Policy Responsiveness? In: ENNS, P. K.; WLEZIEN, C. **Who gets represented?** New York, NY: Russell sage Foundation, 2011. p. 285-310.

WOLLHEIM, R. Democracia. In: CRESPIGNY, A. D.; CRONIN, J. **Ideologias políticas**. Brasília: Universidade de Brasília, 1981. p. 93-126.

APÊNDICE A – Instrumentos para levantamento de campo

A – Instrumento utilizado com os moradores da Região Administrativa de Ceilândia

Esta pesquisa é parte de uma dissertação de mestrado do Programa de Pós Graduação em Administração da Universidade de Brasília (UNB). A participação é voluntária e a pesquisa tem como principal objetivo compreender a percepção do cidadão acerca da responsividade democrática do Orçamento Participativo no Distrito Federal.

[1] Para melhorar sua comunidade, você acha o governo deveria priorizar ações em que áreas?

Centros Comunitários	1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/>	Saúde	1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/>
Cultura	1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/>	Segurança	1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/>
Esporte e lazer	1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/>	Serviços Públicos	1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/>
Educação	1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/>	Transporte	1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/>
Infraestrutura	1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/>	Outras:	

Na sua comunidade, você concordaria se o governo priorizasse a construção de quadras poliesportivas, ginásios, piscinas e outros investimentos em esporte e lazer? Sim; Não.

Na sua comunidade, você concordaria se o governo priorizasse a construção e reforma de praças e centros de convivência? Sim; Não.

Nos últimos 12 meses você contribuiu para solução de algum problema na sua comunidade? Sim; Não.

Você já participou de alguma reunião para discutir melhorias para sua comunidade? Sim; Não.

Se você fosse convidado (a) pelo Governo do Distrito Federal para participar de alguma reunião, com objetivo de discutir melhorias para sua comunidade, você participaria? Sim; Não.

Na sua comunidade, você está satisfeito (a) com as ações do Governo do Distrito Federal? Sim; Não.

Você já ouviu falar no Orçamento Participativo do Distrito Federal? Sim; Não.

[9] Local de Residência: Ceilândia; Outras regiões do DF. Nome do setor: _____

[10] Gênero: Masculino; Feminino; LGBT; Outro.

[11] Você possui algum tipo de deficiência física? Sim; Não.

[12] Etnia: Branco; Negro; Indígena; Outro.

[13] Idade: Entre 16 e 18 anos; de 19 a 24 anos; de 25 a 30 anos; de 31 a 40 anos; de 41 a 50 anos; de 51 a 60 anos; Mais de 60 anos.

[14] Renda individual mensal (R\$): Sem rendimentos; Até 1.300,00; de 1.300,00 a 2.700,00; de 2.700,00 a 5.400,00; de 5.400,00 a 8.100,00; Mais de 8.100,00.

[15] Grau de Escolaridade: Analfabeto; Primeiro grau incompleto; Primeiro grau completo; Segundo grau incompleto; Segundo grau completo; Superior incompleto; Superior Completo; Mestrado ou Doutorado.

B – Instrumento utilizado com os delegados do OP na Região Administrativa de Ceilândia

Esta pesquisa é parte de uma dissertação de mestrado do Programa de Pós Graduação em Administração da Universidade de Brasília (UNB). A participação é voluntária e a pesquisa tem como principal objetivo compreender a percepção dos Delegados do Orçamento Participativo acerca do ciclo OPDF 2012/2013.

1. Você participa alguma entidade, como prefeitura de bairro, sindicato, associação religiosa, cultural, assistencial? Qual?
2. Como ficou sabendo do Orçamento Participativo do Distrito Federal? (Exemplo: televisão, rádio, jornais, cartazes, associação de moradores, carros de som outros)?
3. Você acha que as regras atuais do Orçamento Participativo são suficientemente claras? (Exemplo: A metodologia) Sim; Não
4. Você está satisfeito com os resultados do Orçamento Participativo até agora? Sim; Não;
5. Você acha que o GDF está conseguindo executar as demandas do OPDF 2012/2013? Sim; Não;

Dados Socioeconômicos:

6. Gênero: Masculino; Feminino; LGBT; Outro.
 7. Você possui algum tipo de deficiência física? Sim; Não.
 8. Você se declara: Branco; Negro; Indígena; Pardo; Outro.
 9. Faixa etária: Entre 16 e 18 anos; de 19 a 24 anos; de 25 a 30 anos; de 31 a 40 anos; de 41 a 50 anos; de 51 a 60 anos; Mais de 60 anos.
 10. Qual a sua profissão? _____
 11. Grau de Escolaridade: Analfabeto; Primeiro grau Incompleto; Primeiro grau Completo; Segundo grau incompleto; Primeiro grau completo; Superior incompleto; Superior completo; Pós-graduação; Mestrado ou doutorado.
- Renda individual mensal (R\$):** Sem rendimentos; Até 1.300,00; de 1.300,00 a 2.700,00; de 2.700,00 a 5.400,00; de 5.400,00 a 8.100,00; Mais de 8.100,00.

APÊNDICE B – Roteiro de Entrevista

Esta pesquisa é parte de uma dissertação de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília, Mestrado Profissional em Administração.

As perguntas do roteiro de entrevista, dizem respeito ao ciclo do Orçamento Participativo do Distrito Federal ocorrido no ano de 2012.

1. Como foi o processo de divulgação do OPDF 2012/2013, no início do Ciclo? (LIGAÇÃO I/PARÂMETRO 1)
2. Houve um aumento da participação popular nas assembleias de base com relação ao ano de 2011? Você tem esses números? (LIGAÇÃO I/PARÂMETRO 2)
3. O número de assembleias de base foi suficiente para garantir a participação da população? (LIGAÇÃO I/PARÂMETRO 2)
4. Como foi a participação de mulheres nas assembleias? (LIGAÇÃO II/PARÂMETRO 5)
5. E a participação de jovens, idosos, negros, pessoas com deficiência e moradores de rua? (LIGAÇÃO II/PARÂMETRO 5)
6. Algum outro grupo se destacou nessas reuniões? (LIGAÇÃO II/PARÂMETRO 5)
7. Como foi o processo de recebimento e tratamento das demandas recebidas nas assembleias de base? (LIGAÇÃO I/PARÂMETRO 4)
8. Como foi a relação entre governo e o fórum dos delegados? (LIGAÇÃO III/PARÂMETRO 7)
9. Quais atores do governo participaram das reuniões? (LIGAÇÃO III/PARÂMETRO 7)
10. Houve uma participação ativa dos delegados nessas reuniões? (LIGAÇÃO I/PARÂMETRO 2)
11. Algum delegado de grupo específico se destacou nessas reuniões? (mulheres, jovens, deficientes, outros)? (LIGAÇÃO II/PARÂMETRO 5)
12. Como foram tratadas, nessas reuniões, as demandas que subiram das assembleias de base? (LIGAÇÃO II/PARÂMETRO 4)
13. Nas reuniões do Conselho do Orçamento Participativo, houve uma participação ativa dos Conselheiros? (LIGAÇÃO III/PARÂMETRO 8)
14. Considerando a lista de prioridades, ao final do processo de deliberação, ela corresponde ao que a população espera? (LIGAÇÃO III/PARÂMETRO 6)

15. Os membros das comissões criadas são atuantes? Você poderia falar sobre cada uma delas? (LIGAÇÃO III/PARÂMETRO 8)
 16. As prioridades estão sendo executadas como previsto? (LIGAÇÃO III/PARÂMETROS 7 e 8)
 17. Como é feito e com qual frequência o acompanhamento da execução das prioridades? (LIGAÇÃO III/PARÂMETRO 7)
 18. Como está o relacionamento e a articulação das equipes envolvidas no OPDF e os órgãos executores das demandas do OPDF? (LIGAÇÃO III/PARÂMETRO 7)
 19. Quem faz essa articulação? (LIGAÇÃO III/PARÂMETRO 7)
 20. Os órgãos estão conseguindo executar essas demandas? (LIGAÇÃO III/PARÂMETRO 7)
 21. Hoje o cidadão consegue acompanhar a execução das prioridades? (LIGAÇÃO III/PARÂMETRO 8)
 22. Quais são os mecanismos disponíveis para esse acompanhamento? (LIGAÇÃO III/PARÂMETRO 9)
 23. As regras atuais do OPDF estão suficientemente claras? (LIGAÇÃO III/PARÂMETRO 3)
 24. As pessoas conseguem entender essas regras com facilidade? (LIGAÇÃO III/PARÂMETRO 3)
 25. Sobre a metodologia do OPDF, inclusive o que consta no Decreto 33.712/2012, quais problemas foram detectados? (LIGAÇÃO III/PARÂMETRO 3)
- Ainda sobre a metodologia do OPDF, inclusive o que consta no Decreto 33.712/2012, o que pode ser melhorado para os próximos ciclos? (LIGAÇÃO III/PARÂMETRO 3)

APÊNDICE C - Prioridades de Ceilândia segundo OPDF 2012/2013

Quadro – Lista de prioridades do OPDF 2012/2013 em Ceilândia

DESCRIÇÃO DA DEMANDA	PRIORIDADE DE CEILÂNDIA	PRIORIDADE DO GDF	TIPO DE PRIORIDADE
RECAPEAMENTO GERAL DE TODO SETOR PSUL, INCLUINDO OS CONJUNTOS , SERVIDO DA CAPTAÇÃO DE ÁGUAS PLÚVIAIS (BOCA DE LOBO)	1	9	INFRA
PROJETO CLUBE DE VIZINHANÇA NO CEM Nº 03 CEILÂNDIA , VERIFICAR O PROJETO QUE JÁ EXISTE E A VERBA QUE FOI DESTINADA, REFORMA DAS QUADRAS DE ESPORTES	2	24	ESPORTE E LAZER
RECAPEAMENTO ASFALTICO DE TODA A QUADRA QNN 19 E QNN 17	3	25	INFRA
DAR DESTINAÇÃO AOS BECOS COM PRAÇAS, ILUMINAÇÃO, EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS, CALÇADAS QUE NÃO VA SER UTILIZADA POR CASA. CALÇADA ENTRE A ESCOLA E A IGREJA. PRAÇA DO CIDADÃO. E A REVITALIZAÇÃO DA PRAÇA ENTRE AS QUADRAS 6/8.	4	26	ESPORTE E LAZER
CONCLUSÃO DAS OBRAS DAS PRAÇAS DA EQNN 17/19 E NA EQNN 19/21, JUNTO O PONTO DE ENCONTRO DO CIDADÃO	5	29	ESPORTE E LAZER
QUADRA ESPORTIVA, QUIT MALHAÇÃO E PARQUE INFANTIL QNN 04/06 GUARIROBA.	6	49	ESPORTE E LAZER
CONSTRUÇÃO DE QUADRAS POLIESPORTIVAS E CAMPO DE FUTEBOL SINTÉTICO NA QNP 16 ÁREA ESPECIAL SETOR P SUL	7	72	ESPORTE E LAZER
CONSTRUÇÃO DE CAMPO SINTÉTICO SITO QNO 05/07	8	77	ESPORTE E LAZER
MELHORA DOS MEIOS FIOS E DO ASFALTO , ASSIM COMO MELHORA DO ASFALTO ENTRE OS CONJUNTOS , E DESOBRSTRUÇÃO DAS BOCAS DE LOBO, CEILÂNDIA NORTE.	9	90	INFRA
CONSTRUÇÃO DO CAMPO SINTÉTICO DE FUTEBOL SOCIETY, LOCALIZADO NA 24/26 NA GUARIROBA	10	91	ESPORTE E LAZER
02- COBERTURA DE QUADRA POLIESPORTIVA DAS ESCOLAS CED 07, MARIA DO ROSÁRIO, CEF 10, REVITALIZAÇÃO DO CENTRO CULTURAL. CEILÂNDIA NORTE	11	93	ESPORTE E LAZER
01- CONTRUÇÃO DE CALÇADAS DA QNN 01 ATÉ A QNN09 VIA DO METRÔ . CEILÂNDIA NORTE	12	94	INFRA
REVITALIZAÇÃO DA PRAÇA ENTRE AS QUADRAS 6/8 COM A CONTRUÇÃO DE QUADRAS POLIESPORTIVAS, ACADEMIAS POPULARES E PARQUES INFANTIS. CEILÂNDIA NORTE	13	96	ESPORTE E LAZER
REVITALIZAÇÃO DE ÁREA PÚBLICA SITUADA NA QNN 20 GUARIROBA CEILNDIA ^-DF, COM A CONSTRUÇÃO DE ÁREA DE LAZER E ESPOTIVA NA PRAÇA "DA VINA" , PROXIMO A ESCOLA CLASSE 24 E CENTRO DE ENSINO 19	14	98	ESPORTE E LAZER
REVITALIZAÇÃO DA QUADRA POLIESPORTIVA SITUADA NA ENTRE QUADRA EQNN 18/20, AREA COM GRAMADO E ÁRVORES NA GUARIROBA	15	99	ESPORTE E LAZER
CONSTRUÇÃO DE QUADRA POLIESPORTIVA NA NOVA GUARIROBA	16	102	ESPORTE E LAZER
TROCA DE TODA A MALHA ASFÁLTICA NA NOVA GUARIROBA	17	103	INFRA
CONSTRUÇÃO DA PRAÇA EM FRENTE AO CEM10NO SETOR P SUL	18	108	ESPORTE E LAZER
CENTRO POLIESPORTIVO: COM CAMPO SINTÉTICO E QUADRA POLIESPORTIVA - COND. POR DO SOL	19	109	ESPORTE E LAZER
ASFALTAMENTO DE VIA DE ACESSO AO CONDOMINIO QUINTAS DO AMARANTE	20	114	INFRA
QUADRA POLIESPORTIVA + PEC NA QUADRA 12 DA ESCOLA 44 + VESTUÁRIO NA QUADRA POLIESPORTIVA DA QNP26 NO P SUL	21	144	ESPORTE E LAZER

REFORMA DA QUADRA DE ESPORTES 5/7 URGENTE, NA CEILÂNDIA NORTE.	22	145	ESPORTE E LAZER
RECUPERAÇÃO DE VIAS COM ILUMINAÇÃO NO INCRA 09	23	148	INFRA
REVITALIZAÇÃO TOTAL DA PRAÇA E ORGANIZAÇÃO , COLOCAÇÃO DE ACADEMIA NO SETOR O	24	150	ESPORTE E LAZER
COLOCAR ASFALTO EM TODO SETOR DE INDÚSTRIA	25	151	INFRA
REFORMA GERAL DA QUADRA POLIESPORTIVA LOCALIZADA NA QUADRA 02/04 DA ESCOLA CLASSE 10 NA CEILÂNDIA NORTE	26	152	ESPORTE E LAZER
PAVIMENTAÇÃO DAS RUAS INTERNAS DO CONDOMÍNIO BRANCA	27	156	INFRA
01 GALPÃO (CENTRO COMUNITÁRIO)P NORTE - LOCAIS PROPOSTOS: FEIRA P NORTE IMPORTADO OU NA QNP 05 NO QUADRADÃO DE AREA ESPECIAL	28	243	INFRA
ÁGUA PLUVIAIS DA QNN21,23 E 25 (CONSTRUÇÃO) .	29	244	INFRA
ESCOLA DE ENSINO MÉDIO, AMPLIAÇÃO DA ESCOLA CLASSE 67 PARA ENSINO MÉDIO POR DO SOL	30	251	EDUCAÇÃO
DUPLICAÇÃO DA VIA P5 COM ARBORIZAÇÃO .	31	260	INFRA
CENTRO COMUNITÁRIO CIDADÃO DO SETOR "O", COM QUADRA POLIESPORTIVA COBERTA.	32	261	SOCIAL
CONSTRUÇÃO DE POSTO POLICIAL NO CONDOMINIO QUINTAS AMARANTE	33	283	SEGURANÇA
RECONSTRUÇÃO DA ESCOLA CLASSE 55 CEILANDIA-EXPANSÃO DO SETOR O	34	309	EDUCAÇÃO
CONSTRUÇÃO DE AMPLO GALPÃO DIVIDIDO EM AMBIENTES, EM ESPAÇOS PÚBLICOS PARA IMPLANTAÇÃO DE CENTRO COMUNITÁRIO COM INFRAESTRUTURA ADEQUADA, NA CEILÂNDIA NORTE.	35	314	SOCIAL
UMA CRECHE NO SETOR O	36	327	SOCIAL
TRANSFORMAR O POSTO DE SAÚDE DO SETOR "O" EM UNIDADE DE PRONTO ATENDIMENTO	37	336	SAÚDE
CRECHE NO SOL NASCENTE	38	376	SOCIAL
REFORMA E AMPLIAÇÃO DE POSTO DE SAUDE	39	377	SAÚDE
CONSTRUÇÃO DE UM CENTRO DE EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL NA QUADRA 122	13	413	EDUCAÇÃO
CONSTRUÇÃO DE POSTO DE SAUDE NA QNR	40	414	SAÚDE
CONSTRUÇÃO DE CRECHE AO LADO DA ESCOLA CLASSE 65 NA QNR 02	41	435	SOCIAL
CONSTRUÇÃO DE UNIDADE BASICA DE SAÚDE NO POR DO SOL	42	441	SAÚDE
CONSTRUÇÃO DE UMA CRECHE NA CEILANDIA NORTE	43	449	SOCIAL
criação da creche comunitária no condomínio privê	44	450	SOCIAL
criação de posto de saúde no condomínio privê	45	451	SAÚDE
CONSTRUÇÃO DE POSTO DE SAÚDE 24H NO CONDOMÍNIO PALMEIRAS	46	452	SAÚDE
CONSTRUÇÃO DE UMA CRECHE NO POR DO SOL	47	454	SOCIAL
criação da creche comunitária no quadradão entre quadra 6/10 (TRANSBORDO DA 10) NO P SUL	48	472	SOCIAL
CONSTRUÇÃO DE UPA NO INCRA 09, GLEBA 03	49	483	SAÚDE

Fonte: Pelo autor a partir de GDF (2013a) e Diretoria do Orçamento Participativo (2012y)¹⁵

¹⁵ A redação referente à descrição da demanda foi mantida em sua forma original.

APÊNDICE D – Prioridades do OPDF 2012/2013

Tabela – Prioridades do OPDF 2012/2013 por região administrativa

<i>Cidade</i>	<i>Educa- -ção</i>	<i>Esp. Lazer</i>	<i>Infraestrutura</i>	<i>Saúde</i>	<i>Segurança</i>	<i>Serviços Públicos</i>	<i>Centros Comuni- tários</i>	<i>Transporte</i>	<i>Totais</i>
S.I.A	0	1	5	0	1	0	0	2	9
Paranoá	7	9	16	3	3	3	4	3	48
Sobradinho I	9	5	20	5	5	4	4	0	52
Brazândia	4	6	13	7	2	3	3	2	40
SCIA / Estrutural	3	1	8	2	4	2	1	0	21
Park Way	2	2	5	0	2	0	0	1	12
São Sebastião	6	2	17	3	5	2	4	1	40
Núcleo Bandeirante	0	2	5	0	2	0	1	0	10
Riacho Fundo II	3	3	4	1	1	0	3	0	15
Riacho Fundo I	0	2	6	2	1	1	1	1	14
Lago Norte	0	2	6	0	0	0	2	1	11
Cruzeiro	1	1	3	1	1	0	1	0	8
Planaltina	5	5	19	3	2	0	3	3	40
Samambaia	7	15	11	0	1	0	7	1	42
Candangolândia	0	0	1	1	1	0	0	0	3
Brasília	2	4	2	0	1	0	1	0	10
Gama	3	1	13	0	0	3	1	1	22
Itapoã	2	0	2	0	1	0	1	1	7
Jardim Botânico	0	0	3	0	0	0	0	0	3
Santa Maria	4	1	4	0	4	0	1	1	15

Ceilândia	3	18	12	7	1	0	9	0	50
Varjão	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Recanto das Emas	1	7	0	2	1	0	3	0	14
Sobradinho II	1	0	4	2	1	0	3	0	11
Taguatinga	0	3	13	1	0	0	1	1	19
Guará	0	3	3	1	1	0	1	0	9
Lago Sul	0	0	2	0	0	0	0	0	2
Sudoeste / Octogonal	0	1	0	1	0	0	0	0	2
Águas Claras	0	0	2	0	0	0	2	0	4
Vicente Pires	0	0	1	1	0	0	0	0	2

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da Companhia de Planejamento do Distrito Federal e GDF (2013a).