

36º Encontro Anual da Anpocs

GT 04 – Controles Democráticos e Legitimidade

Principais Descobertas do Processo de Institucionalização da Participação na Câmara Municipal de São Paulo: uma Análise das Audiências Públicas do Orçamento (1990-2010)

Gabriela de Breláz – FGV-SP / UNIFESP

Mário Aquino Alves – FGV-SP

Resumo

Esta é uma pesquisa qualitativa sobre o processo de institucionalização da participação da sociedade civil na Câmara Municipal de São Paulo (CMSP) nas audiências públicas do orçamento de 1990 a 2010. Seguiu-se a linha do institucionalismo na teoria das organizações, com ênfase nas suas microfundações e explicações culturais e cognitivas. Na análise dos atores identificaram-se sistemas autopoieticos: poder legislativo, executivo, sociedade civil e burocracia da CMSP. Observaram-se variáveis regulativas, normativas e cultural-cognitivas no processo de institucionalização da participação. Conclui-se que, apesar de institucionalizada, a participação na Câmara encontra limitações normativas e cultural-cognitivas que moldam a participação de acordo com padrões de conduta existentes na interação entre parlamentar e sociedade, sedimentando o “clientelismo orçamentário”.

Introdução

Este artigo tem como objetivo apresentar as principais descobertas de uma pesquisa que procurou compreender o processo de institucionalização da participação da sociedade civil na Câmara Municipal de São Paulo nas audiências públicas do orçamento de 1990 a 2010. Para isso, especial ênfase foi dada no entendimento da dinâmica de relações existentes entre sociedade civil, poder legislativo, poder executivo e burocracia da Câmara Municipal de São Paulo – entendidos aqui como subsistemas - e na identificação de quais variáveis influenciam no processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo ao longo do tempo de acordo com os pilares que sustentam as instituições (SCOTT, 2008).

A obrigatoriedade da Câmara Municipal de São Paulo realizar pelo menos duas audiências públicas para discutir a Lei do Orçamento Anual (LOA) junto à população foi instituída por meio da Lei Orgânica do Município de São Paulo em 1990 conforme o artigo 41 e observa-se desde então mudanças ao longo do tempo em relação à participação da sociedade civil e, conseqüentemente, em relação à institucionalização da participação. Nas audiências públicas realizadas pela Câmara, os cidadãos questionam sobre como foi feita a alocação de recursos e exigem o atendimento de questões específicas de suas regiões. Como os parlamentares podem fazer emendas ao projeto de lei do orçamento, há ainda possibilidades de alteração do projeto de lei, assim as organizações da sociedade civil e cidadãos que participam dos encontros e apresentam

propostas e reivindicações podem influenciar na elaboração da LOA. A realização do orçamento é uma das tarefas mais complexas de um governo, pois é um importante instrumento de planejamento e execução e é através dele que os programas de governo se realizam. Pode-se afirmar que é a peça legislativa mais relevante para ser aprovada, anualmente, pela Câmara Municipal, sendo palco de disputa de poder e de barganha política. Para analisar a institucionalização da participação na Câmara Municipal nas audiências, torna-se importante entender como a participação se dá no processo orçamentário.

A análise da participação da sociedade civil através de novos espaços e mecanismos – principalmente aqueles ligados ao poder executivo (conselhos, orçamento participativo, conferências) – é um tema amplamente estudado (AVRITZER, 2009; TATAGIBA, 2004; DAGNINO, 2002; WAMPLER, 2007; LAVALLE, 2011). Nota-se que no Brasil há um amplo debate sobre os limites da democracia representativa e a importância da participação da sociedade civil para suprir um suposto déficit democrático (BRELÀZ, ALVES, 2011). Este artigo analisa a participação da sociedade civil como parte de um processo democrático representativo, ou seja, parte do pressuposto de que a democracia participativa não substitui a democracia representativa e considera positiva a atuação da sociedade civil que busca integrar e influenciar a definição de políticas públicas, a fim de melhorar as decisões tomadas e como forma de controle social.

Metodologia e Desenho da Pesquisa

Trata-se de uma pesquisa qualitativa que utilizou o método de investigação interpretativo e naturalístico do objeto de análise. Buscou-se enfatizar as características das entidades, dos processos e significados, usando os sentidos dados pelos atores sociais, a fim de entender como a participação como experiência social é criada e seus sentidos produzidos.

Usou-se a técnica de estudo de caso, amplamente adotada para a análise de tópicos recentes e pouco estudados (EISENHARDT, 1999; YIN, 2004), como é o caso da participação da sociedade civil no legislativo, incorporando elementos da técnica de estudo de campo longitudinal (BARLEY, 1990; POZZEBON, FREITAS, 1998). Mais que um estudo de caso, Barley (1990) concebe a análise de campo longitudinal como uma pesquisa etnográfica que remete a uma narrativa confessional. Dessa forma, importante

para tal estudo são os três enfoques para a coleta de dados: sincrônico, diacrônico e paralelo. Pozzebon e Freitas (1998) ressaltam que a análise sincrônica é útil para embasar asserções que generalizam, através de um conjunto de eventos, pessoas, atividades; já a análise diacrônica é fundamental para fazer uma tipologia das diferenças; e, por último, a análise paralela contribui para generalizar as descobertas sincrônicas e diacrônicas em ambientes similares.

A coleta de evidências deste estudo de caso longitudinal foi feita por meio de documentos (notas taquigráficas das audiências públicas e notícias de jornal), entrevistas e observação direta. As notas taquigráficas (registros obrigatórios) das audiências públicas de 1992 até 2010 foram a principal fonte de dados. Não foram encontradas as notas referentes a 1990 e 1991. Foram analisadas cerca de 14.000 páginas de notas taquigráficas referentes à 252 encontros (audiências públicas e reuniões técnicas) com o auxílio do software de análise de dados Atlas/Ti e, adicionalmente, realizadas 23 entrevistas com membros do parlamento municipal, poder executivo, burocracia da câmara e sociedade civil, entre abril e novembro de 2011, além de uma análise hemerotécnica (209 artigos de jornal). Foram identificadas 1435 falas da sociedade civil ao longo dos anos .

A Participação da Sociedade Civil sob uma Abordagem Institucional das Organizações

Diversos estudos, principalmente no campo da ciência política, analisam a participação da sociedade civil em diversos espaços e através de diferentes mecanismos como forma de aprofundar a democracia (TATAGIBA, 2004; AVRITZER, 2009; LÜCHMANN, 2007; WAMPLER, 2007).

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu avanços para a participação popular no Brasil por meio de novos mecanismos institucionais (o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular) que estabeleceram as bases legais para a participação da sociedade civil na deliberação de assuntos de seu interesse e na definição de políticas públicas. Assim, tornou-se possível a combinação da democracia representativa com formas de democracia direta ou de participação popular, e fundaram-se as bases para a criação dos conselhos como importantes instâncias de participação.

Considerando os mecanismos de participação popular na elaboração legislativa, alguns estudos foram realizados (BENEVIDES, 1996; WHITAKER, 2003) a fim de entender os efeitos dessas inovações, suas potencialidades, limites e desafios. Benevides (1996) analisou a participação popular na produção de leis e políticas públicas em diferentes canais institucionais (referendo, plebiscito e iniciativa popular) e enfatizou a importância de realizar estudos que reflitam sobre a democracia como efetiva soberania popular, ou seja, soberania na prática, e não apenas na retórica.

Além da criação de espaços e mecanismos, outra variável significativa para a institucionalização da participação foi o princípio de descentralização promovido pela Constituição de 1988, tanto na questão do arranjo federativo, como também na questão política, ou seja, atrelada à participação da sociedade (NOGUEIRA, 1997; FARAH, 2001). A criação de constituições estaduais e leis orgânicas dos municípios trouxe mudanças significativas para o processo participativo, pois esses documentos incorporaram os preceitos de participação presentes na Constituição Federal de 1988.

Conselhos existem desde a década de 1970. Eram os chamados conselhos comunitários, criados pelo poder executivo para mediar relações com movimentos sociais e organizações populares. A partir da década de 1980, intenso período de redemocratização e de descentralização, o debate sobre participação associado à ideia de conselhos foi intensificado. Os conselhos de políticas públicas reapareceram sob uma nova ótica de atuação. Em quase todos os territórios da política social, o padrão conselhistas (DRAIBE, 1998) interagiu cada vez mais com o sistema brasileiro de proteção social. Os conselhos de políticas públicas tornaram-se um mecanismo de apoio na nova institucionalidade das políticas sociais, um modelo de articulação de interesses e de processamento das demandas. Com a Constituição Federal de 1988 os conselhos foram institucionalizados, ou seja, passaram a ser previstos pelo arcabouço jurídico e institucional do Estado e, principalmente, tornando possível a participação da sociedade civil na gestão pública, em todo o circuito de formulação e implementação da política pública. Surgiram como instrumentos de descentralização e participação, regidos pelo princípio constitucional da participação democrática: “Os conselhos gestores de políticas públicas são, portanto, espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução de políticas públicas setoriais” (TATAGIBA, 2002, p. 54).

Para Tatagiba (2002) esses conselhos se diferenciavam dos anteriores, pois seus princípios normativos seriam distintos: 1) são espaços públicos com composição plural e paritária entre representantes do Estado e da sociedade civil (sindicatos, organizações não governamentais, associações corporativas, entre outros); 2) o processo dialógico é a forma de resolução de conflitos, ou seja, trata-se de um espaço de argumentação pública, e 3) têm a competência legal de deliberar sobre políticas públicas, ou seja, possuem competência legal para formular políticas e fiscalizar sua implementação. Entretanto, conforme a autora, os conselhos gestores se instalaram no Brasil dentro de uma cultura pública clientelista, patrimonialista e de pouca tradição de participação social, o que influencia os resultados alcançados, isso significa que em muitos casos não são espaços de tomada de decisões significativas, há problemas quanto à representatividade da sociedade civil, inexistem mecanismos institucionais que garantam o cumprimento das decisões dos conselhos, entre outros.

Estudos recentes procuram entender a qualidade da participação, as relações entre os atores envolvidos e a *accountability* da sociedade civil que participa. Dagnino e Tatagiba (2007) afirmam que estão surgindo trabalhos com um olhar mais crítico e que destacam a qualidade da participação como uma questão fundamental para entender a sua efetivação em determinados contextos político-institucionais, abandonando o registro laudatório dos primeiros estudos sobre o potencial democratizador da sociedade civil e dos espaços participativos. A incorporação da participação da sociedade civil na Constituição não só do Brasil, mas de diversos países latino-americanos, de acordo com Dagnino (2011), é sinal de que estes conceitos foram aceitos, ao menos em teoria, tendo a sua institucionalização através de um marco regulatório. Cabe às novas pesquisas analisar como esta institucionalização ocorre de fato.

Lavalle (2011) denomina este momento de indagações teóricas e empíricas de “pós-participativo” onde prevalece a noção de que há uma institucionalização em larga escala de novos espaços e arranjos participativos. Contudo, o autor destaca que as pesquisas tem se tornado mais críticas e buscam responder questões fundamentais como: 1) como se dá a *accountability* da sociedade civil que participa; 2) como se dá a relação entre partidos políticos, governo e sociedade civil nesses arranjos; 3) como a institucionalização da participação pode levar à desmobilização do movimento social e 4) quão efetivamente participativa é a participação.

O conceito de *accountability* envolve responsabilidade, controle, prestação de contas e transparência e ainda não possui uma tradução para o português e em sua essência o conceito ainda esta em fase de construção nas instituições brasileiras (PINHO, 2009). Observa-se que assim como se exige que os poderes sejam *accountables*, a sociedade civil que participa e busca influenciar o governo também deveria primar por sua *accountability*. Adicionalmente, a participação dos cidadãos e das organizações da sociedade civil foi transformada em modelo de gestão publica local, mas os instrumentos participativos devem ser analisados sob um olhar critico de 1) quem participa e que desigualdades subsistem na participação e 2) como se dá o processo de construção do interesse coletivo nos dispositivos de participação? (MILANI, 2008)

Além dos estudos sobre conselhos municipais (GOHN, 2001; SAMPAIO, 2006; TATAGIBA, 2002, 2004; DRAIBE, 1998; TEIXEIRA, 2000; LÜCHMANN, 2007, 2008), podem-se citar as contribuições sobre orçamentos participativos (AVRITZER, 2003; SANCHEZ, 2004; WAMPLER, 2007; ROMÃO, 2010, LÜCHMANN, 2008; RIBEIRO, BORBA, 2011), audiências públicas (ALONSO, COSTA, 2004), comissões de legislação participativa (BURGOS, 2007;) e conferências nacionais, estaduais e municipais (POGREBINSCHI; SANTOS, 2010).

Este artigo traz um novo olhar aos estudos de participação ao explorar a institucionalização da participação nas audiências publicas do orçamento na CMSP sob uma perspectiva organizacional, com base na abordagem institucional das organizações, que afirma que as instituições são resultado da atividade humana, mas não são necessariamente produtos de um *design* consciente (DI MAGGIO, POWELL, 1991). A abordagem institucional das organizações dá ênfase a explicações culturais e cognitivas que são muito ricas para o entendimento do fenômeno da participação. Este estudo combina os conceitos de instituição de Greenwood et al. (2008) e Scott (2008) e dessa forma entende a participação da sociedade civil na Câmara Municipal como uma instituição, ou seja, como um *comportamento social repetitivo tido como certo e sustentado por elementos regulativos, normativos e cultural-cognitivos que dão sentido à troca social e permitem a autorreprodução da ordem social*. Compreendida a participação da sociedade civil na Câmara Municipal de São Paulo como uma instituição, e por meio de um *framework* de análise composto pelos pilares regulativo, normativo e cultural-cognitivo de Scott (2008), esta pesquisa analisou o processo de

institucionalização da participação. O esquema 1 ilustra a ideia central da participação como instituição e os pilares que a sustentam.



Esquema 1 – O sistema e os subsistemas da participação da sociedade civil sustentados pelos pilares regulativo, normativo e cultural-cognitivo.

Fonte: Elaboração própria

Assim, entende-se por institucionalização o processo pelo qual comportamentos sociais, obrigações ou realidades passam a assumir um *status* de regra no pensamento social e na ação (MEYER; ROWAN, 1977), ou seja, algo está “institucionalizado” quando tem a condição de regra e uma alternativa seria impensável. A participação da sociedade civil na Câmara Municipal que este estudo analisa é aquela institucionalizada por meio do procedimento das audiências públicas.

A participação da sociedade civil na Câmara Municipal se trata de uma regra implementada pela Lei Orgânica do Município e, após vinte anos de promulgação da lei, observa-se que houve um entendimento socialmente construído em relação à obrigatoriedade das audiências. Esse entendimento foi sendo transmitido e mantido e é hoje objeto de resistência a mudanças. No passado, nos primeiros anos das audiências públicas, a negociação para a não realização de audiências temáticas / reuniões técnicas ocorreu entre o Poder Executivo e o Legislativo. Hoje, vinte anos após o início das audiências públicas do

orçamento, é praticamente impensável deixar de realizar as duas audiências gerais, diversas audiências temáticas (englobando todas as secretarias e demais pastas do Executivo) e as audiências regionais. Assim, observa-se um procedimento fortemente institucionalizado. Algumas características dessa institucionalização se mantêm (exemplo: audiências gerais, temáticas e regionais), independentemente dos atores no processo, e há também variações de acordo com a atuação de diferentes atores (exemplo: relator da lei do orçamento, presidente da comissão e outros).

Dentro do amplo leque da abordagem institucional das organizações, observa-se a importância das *microfundações do institucionalismo* (POWELL; COLYVAS, 2008) ou *trabalho institucional* (LAWRENCE et al., 2011), que destaca a relevância do ator/indivíduo para a abordagem institucional, reexamina a relação entre agência e instituições, pois são os indivíduos que se engajam em processos de criação, manutenção, ruptura e mudança institucional, e suas motivações, comportamentos e relacionamentos devem ser observados. Esses indivíduos mantêm e transformam práticas diárias nas quais estão imbricados interesses, valores e paixões. Neste tipo de análise, especial ênfase é dada à linguagem, ao vocabulário e aos arquivos da organização que proporcionam uma “conversa longitudinal” sobre como as atividades são compreendidas por outros. Assim, este artigo destaca a linguagem específica do parlamento e examina a maneira como ela faz parte do processo de institucionalização da participação. Para tanto, como destacado anteriormente, debruça-se sobre as notas taquigráficas das audiências públicas do orçamento ao longo de vinte anos, analisando os atores como agentes e corroborando a ideia de que esta é uma pesquisa que enfatiza as microfundações do institucionalismo.

Torna-se claro que *o tempo* está diretamente vinculado à institucionalização, já que esta aumenta com a continuidade da transmissão dos procedimentos, rotinas, linguagem e atores envolvidos no processo, neste caso, a institucionalização da participação da sociedade civil na Câmara Municipal nas audiências públicas do orçamento. A realização das audiências públicas do orçamento corresponde ao senso comum intersubjetivo, e à medida que a continuidade aumenta, amplia-se a objetivação dos atos e sua exteriorização, ou seja, os atos são repetidos e não específicos de uma determinada situação. Assim, desde 2005, todo o processo de discussão orçamentária é realizado por meio de audiências públicas, e não mais reuniões técnicas. Quanto maior a institucionalização de um ato, maior a manutenção do mesmo sem controle social, ao passo que nos atos com baixa institucionalização o controle social direto é necessário

(ZUCKER, 1977). Em contrapartida, qualquer tentativa de mudança nesse processo deve considerar a persistência cultural, já que as tentativas de mudança feitas por influência pessoal sobre atos com grande institucionalização sofrerão resistência, pois esses atos são vistos como fatos externos que já são parte do processo e que o definem ao mesmo tempo.

Após o processo de institucionalização, há o processo de legitimação, quando as objetivações da ordem institucional devem ser transmitidas para uma nova geração (BERGER; LUCKMAN, 1985). Isso pode ocorrer de diversas formas, dentre elas destaca-se a transformação dos universos simbólicos, que são construções teóricas em diferentes áreas de significação que abrangem a ordem institucional em uma totalidade simbólica (BERGER; LUCKMAN, 1985). É no universo simbólico que se encontram todas as formas de conduta e papéis institucionais, é a legitimação final da ordem institucional, ligando acontecimentos passados, presentes e futuros, onde a linguagem tem um papel fundamental, pois é por meio dela que se estabelece uma memória compartilhada por todos os indivíduos e, em relação ao futuro, estabelece um quadro de referência para as ações individuais.

Ao analisar a institucionalização da participação da sociedade civil na Câmara Municipal de São Paulo, observou-se a existência prévia de dois universos simbólicos com formas de conduta e papéis institucionais próprios: o sistema representativo e o da participação da sociedade civil. O surgimento do novo sistema simbólico da participação representou uma ameaça para o universo simbólico existente (do sistema representativo) e, para que a participação fosse aceita, observou-se a necessidade de o sistema simbólico da participação adotar condutas e linguagem semelhantes às do sistema representativo, com as quais dialogariam. Isso se observou, como será detalhado a frente, no uso de linguagem própria do parlamento por parte da sociedade civil e no processo de demandas próprio de um sistema clientelista que é parte de uma relação histórica entre parlamentares e cidadãos. Mesmo após a ditadura militar, o potencial democrático da democracia representativa foi questionado e houve – e ainda persiste - uma forte pressão por formas de democracia participativa. O universo simbólico do sistema representativo abriu-se à participação, mas o fez de forma terapêutica, visando incorporá-la e tutelá-la (BERGER; LUCKMANN, 1985). Como a participação é uma força discordante, a Câmara Municipal se abre e a incorpora para manter a própria ordem, não para se transformar.

Após o processo de institucionalização da participação, alcança-se a legitimidade, percepção de que as ações de uma entidade são desejáveis dentro de um sistema socialmente construído de normas e valores (SUCHMAN, 1995), ou seja, o universo simbólico. A participação da sociedade civil que se institucionalizou na Câmara Municipal não buscou, de maneira geral, promover a discussão e a deliberação sobre políticas públicas e aplicação de recursos, mas concentrou-se essencialmente na comunicação de demandas. Essa participação serve para garantir legitimidade ao processo orçamentário e de emendas incluídas pelos vereadores ano a ano. Assim, não basta concluir que é possível identificar a institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo no que se refere à discussão orçamentária, mas torna-se fundamental entender que participação é essa. Qual o significado dessa participação? Qual a qualidade dessa participação?

Sistema e Subsistemas

Para compreender as diversas relações conflitantes entre os universos simbólicos dos mecanismos de democracia representativa e de participação da sociedade civil na Câmara Municipal de São Paulo, complementou-se a abordagem institucional das organizações com a concepção de sistemas de Niklas Luhmann¹, em especial a ideia de sistema político.

Em sua concepção de sistema político, Luhmann (2007) identificou a existência dos subsistemas “política, público e administração”, que corresponderiam neste estudo sobre a Câmara Municipal de São Paulo respectivamente aos subsistemas poder legislativo, sociedade civil e poder executivo, aos quais esta pesquisa soma o subsistema burocracia da Câmara Municipal. Esses quatro subsistemas, dentro da lógica luhmanniana, possuem aquilo que Berger e Luckmann (1985) definem como universos simbólicos próprios, com códigos e normas próprias, afetando o processo de institucionalização da participação.

Para Luhmann (1998), sistemas sociais são abertos e fechados, pois apesar de se diferenciarem uns dos outros por meio de codificação específica a cada sistema, um sistema pode mudar estruturas sem perder sua identidade codificada, e com isso adquire a possibilidade de operar como sistema simultaneamente fechado e aberto. Observou-se claramente como a participação da sociedade civil foi sendo incorporada ao longo do

tempo pelo subsistema poder legislativo, ou seja, este subsistema absorveu em sua estrutura as pressões do contexto ambiental sem se diluir no ambiente, sem alterar sua organização.

Este estudo se voltou para compreender as relações existentes na discussão sobre a institucionalização da participação da sociedade civil. Isso significou aprofundar a análise dos quatro subsistemas funcionando simultaneamente e constituindo espaços em que se estabeleceram diferentes interesses e dinâmicas: poder legislativo, poder executivo, sociedade civil e burocratas da Câmara Municipal. Eles compõem o sistema institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo, sustentado pelos pilares regulativo, normativo e cultural-cognitivo (SCOTT, 2008), de acordo com o esquema 2.

Os subsistemas identificados são sistemas sociais autônomos, diferenciados, capazes de produzir e processar significados e que possuem uma lógica de *autopoiese*, ou seja, estão continuamente criando seus próprios elementos e limites. Eles se reproduzem por meio de eventos comunicativos e cada subsistema define para si mesmo o que é e o que não é uma comunicação, sempre dentro de uma lógica de sistemas autopoéticos, circuitos fechados, e autorreferentes, que buscam uma estruturação à semelhança de suas próprias imagens e se comunicam de acordo com seus próprios códigos (LUHMANN, 1998).

Ocorre que, mesmo sendo autopoéticos, os sistemas são afetados pelo ambiente. O subsistema poder legislativo (parlamentares da Câmara) é autopoético e autorreferente, mas é afetado pelo subsistema sociedade civil (organizações e membros da sociedade civil), pelo subsistema burocrático (funcionários concursados da Câmara) e pelo subsistema poder executivo (secretários e técnicos do poder executivo). O subsistema sociedade civil é autorreferente e é afetado pelo sistema poder executivo, poder legislativo e burocratas. O subsistema poder executivo é também autorreferente e afetado pelos demais subsistemas, ocorrendo o mesmo com o subsistema burocracia da Câmara Municipal. Trata-se de um emaranhado complexo de relações que influenciam o processo participativo na Câmara Municipal, e o conjunto de valores e características de cada subsistema, naturalmente, influi com mais ou menos força na participação que se institucionaliza.

O subsistema poder legislativo se abre ao subsistema sociedade civil pelas pressões do movimento participacionista, mas também como forma de se estabelecer e

ganhar força na sua relação conflituosa com o subsistema poder executivo e conquistar legitimidade na realização das emendas. Observou-se claramente que as audiências públicas constituem palcos onde prevalece a atuação dos subsistemas poder executivo e poder legislativo, que em muitos momentos aproveitam o espaço das audiências para fazer discursos políticos, com pouca discussão sobre o orçamento. Nesses momentos, notou-se que o subsistema sociedade civil age como observador dessas relações, para depois atuar, manifestando-se quando é permitida a sua fala, passando a interagir com o subsistema poder legislativo e o subsistema poder executivo. A atuação do subsistema sociedade civil é tutelada pelo subsistema poder legislativo, que com grande frequência não divulga amplamente as audiências, realiza-as em horários de baixo potencial de participação e chama, principalmente, os cidadãos de suas bases parlamentares. A solicitação das demandas por escrito e a expectativa depositada no papel do vereador como aquele que irá resolver os problemas dos cidadãos por meio da realização de demandas estabelece uma forte ligação entre o subsistema sociedade civil e o subsistema poder legislativo.

As demandas feitas legitimam muitas das emendas realizadas pelos vereadores, ou seja, funcionam como um verniz para uma prática que adiante no texto será definida como “clientelismo orçamentário” em que o subsistema poder legislativo escolhe quais emendas devem ser incluídas ao orçamento. As emendas existem desde o início da década de 1990, existiram, mas a forte relação da atuação do subsistema sociedade civil e do subsistema poder legislativo no processo de realização de emendas ficou mais clara nos últimos anos naquilo que aqui se define como “clientelismo orçamentário” e que encontra no procedimento, no rito das audiências públicas, a forma de se legitimar, em linha com o que Luhmann (1980) definiu como legitimação pelo procedimento.

Em relação ao subsistema burocracia da Câmara Municipal, sua atuação é de apoio ao processo, sem grande interferência na cena e na atuação. Poderia ser dito que é um subsistema que atua mais nos bastidores da “cena teatral”, na “operacionalização do teatro”.

O processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal vai dessa forma sendo construído. Trata-se de um processo em construção, em contínua formação e desconstrução, conforme o esquema 3. Uma instituição nunca é o estágio final de um processo de institucionalização, mas um estágio provisório.

Uma vez apresentados os subsistemas em ação no processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal, este estudo se voltou a apresentar as variáveis do processo de acordo com os pilares regulativo, normativo e cultural-cognitivo conforme o esquema 2 a seguir.

Variáveis Regulativas, Normativas e Cultural-Cognitivas



Esquema 2 – As variáveis regulativas, normativas e cultural-cognitivas
Fonte: Elaboração própria.

As variáveis regulativas referem-se às regras e normas estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, Lei Orgânica do Município de São Paulo, Regimento Interno da Câmara Municipal e o marco regulatório do processo orçamentário. Referem-se também ao monitoramento em relação à conformidade a essas regras e o estabelecimento de sanções quando necessário. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu-se como marco para a democracia participativa, mimetizado pela Lei Orgânica do Município de São Paulo, que institui as duas audiências públicas obrigatórias para discutir o orçamento junto à população. O Regimento Interno estabeleceu poucas normas sobre a realização das audiências públicas, não sendo

específico, por exemplo, quanto à fala da sociedade civil. Ficou claro, após a análise dos demais pilares (normativo e cultural–cognitivo), que a falta de regras e normas em relação ao que é uma audiência pública, para o que serve, quem participa, e como deve ser conduzida deixa tais decisões a critério dos diferentes atores envolvidos. Como esses atores são providos de crenças e valores próprios, há variação na maneira como as audiências são conduzidas, afetando o processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal. Muitas audiências são feitas apenas para “cumprir tabela” e sem o propósito de se constituir um espaço participativo.

O pilar normativo inclui os valores e normas que são introduzidos na vida social, e neste caso identificamos os valores e normas dos atores do processo como principais constituidores das variáveis normativas. Destaca-se o importante papel de atores como o presidente da Comissão de Finanças e Orçamento, o relator da Lei do Orçamento Anual, o presidente da Câmara Municipal e outros membros da Comissão de Finanças e Orçamento. São todos peças-chave que influenciam na institucionalização da participação. Suas crenças, ideologias e valores estão diretamente ligados à forma como as audiências públicas são conduzidas e à forma como a participação se estabelece. Ou seja, a relação entre os subsistemas poder legislativo, poder executivo e, principalmente, sociedade civil é influenciada por atores específicos que encabeçam a discussão do orçamento a cada ano, reforçando o papel das microfundações do institucionalismo e a ideia de biografia institucional.

Estes atores têm ingerência direta na formatação das audiências públicas, estabelecendo a sua dinâmica em relação à ordem das falas, a agenda de audiências, com definição de horários e a forma como é divulgada. Existe a obrigatoriedade de divulgar as audiências públicas em dois jornais de grande circulação, mas, como mostrado previamente, é uma comunicação que atinge poucos cidadãos. A partir de 2010, a Câmara passou a divulgar as audiências públicas do orçamento também através de campanha de comunicação em rádio e televisão, ampliando significativamente o número de pessoas impactadas pela informação.

Quanto ao tema das audiências, observou-se que alguns geram maior mobilização da sociedade civil, como, por exemplo, saúde, educação, habitação, devido à forma como a sociedade civil vem se mobilizando ao longo dos anos ao redor desses assuntos. Em relação ao tipo das audiências, a realização de reuniões técnicas no início da década de 1990 mostra que estas tinham baixa participação da população, já que não

eram divulgadas e havia pequena ou nenhuma abertura à fala da população. Com a instituição das audiências regionais, influenciadas pelo modelo do orçamento participativo (OP) de Porto Alegre, observa-se um marco para o processo participativo na Câmara Municipal, que passa a atingir um maior número de participantes. Posteriormente, a realização do orçamento participativo pelo governo Marta Suplicy causa mudanças no formato das audiências públicas, que passam a ser um palco de grande exaltação desse tipo de iniciativa e de retomada e ratificação das decisões tomadas pelos cidadãos nas plenárias do OP.

Em relação à burocracia, observou-se que, apesar de possuir valores próprios, a sua atuação se concentra em seguir as regras do processo orçamentário e em operacionalizar as audiências públicas. Chamou a atenção a falta de padrão no arquivamento das notas taquigráficas ao longo do tempo. Isso pode mostrar a influência do ator responsável por secretariar a comissão em cada ano, mas sabe-se também que muitas decisões são tomadas em conjunto com os parlamentares, sendo assim, não se pode afirmar que a decisão pelo arquivamento seja exclusiva da burocracia. Há anos em que estão arquivadas apenas as audiências regimentais, outros em que se arquivam as audiências regimentais e algumas temáticas. Desde 2008, houve o arquivamento de todas as notas taquigráficas das audiências públicas de cada ano. Em relação ao subsistema burocracia, conclui-se que exerce um papel de apoio à realização das audiências – garante que elas ocorram, já que é responsável pela parte operacional –, mas possui pouco espaço de influência no processo.

Já no caso do subsistema sociedade civil e sua credibilidade no processo como variável normativa destaca-se que os indivíduos participam motivados por terem suas demandas atingidas ou para participar na discussão de políticas públicas e definição orçamentária. O que as mobiliza é a crença de que conseguirão atingir seus objetivos, ou seja, o que as mobiliza é a credibilidade do processo. A recorrência observada ano a ano de demandas que são feitas, incluídas no orçamento e que não são executadas devido ao remanejamento do orçamento diminui a credibilidade do processo e isso faz com que as pessoas deixem de participar, pois acreditam que não “serve para nada”. No caso daqueles que buscam discutir determinados projetos e políticas públicas, como, por exemplo, o Plano de Mobilidade Urbana, Plano de Metas ou o Programa de Alfabetização de Jovens e Adultos, estes também questionam a capacidade das audiências públicas como espaço de discussão e influência. Adicionalmente, observa-se

que o parlamento, como instituição no Brasil, tem baixa credibilidade, o que faz com que a crise de credibilidade influencie ainda mais a participação nas audiências públicas do orçamento. Essa falta de credibilidade tem relação direta com a ideia de cultura política que se coloca como variável cultural-cognitiva, pois é algo com forte enraizamento cultural na sociedade brasileira.

As variáveis culturais cognitivas referem-se a concepções compartilhadas que constituem a natureza da realidade social e os *frames* (molduras) dentro dos quais o significado é criado, ou seja, como sistemas de crenças comuns e *frames* culturais são impostos ou compartilhados por atores individuais e organizações. Definem-se três variáveis nesse pilar, como veremos a seguir.

A primeira variável que este estudo destaca é o conjunto que envolve a linguagem, gestos, instrumentos, símbolos e local das audiências públicas. A linguagem própria do parlamento e do orçamento, o uso da tribuna, do microfone, de espaços imponentes como o Salão Nobre e o Plenário 1º de Maio (com a cruz dourada) imbuem as audiências de valores cognitivos e subjetivos. As audiências podem ser vistas como um teatro onde os atores dos diferentes subsistemas representam verdadeiros *scripts*. Essa variável está em linha com a teatralização da política, como Schwartzberg (1977) analisa, a política seria as pessoas/personagens, e não mais as ideias. A segunda variável cultural-cognitiva é a cultura política, que tem ligação com a variável anterior, pois a cultura política é também uma cultura do espetáculo.

A cultura política é o conjunto de orientações cognitivas, afetivas e valorativas em relação ao sistema político e ao papel dos indivíduos como um ator político (ALMOND; VERBA, 1965). Este estudo parte da premissa que a baixa participação da sociedade civil no Brasil é parte da cultura política brasileira, que tem passado por profundas transformações nas últimas décadas. Variáveis da história brasileira formatam sua cultura política, tais como os fortes traços de autoritarismo e distorções do funcionamento das instituições democráticas (MOISÉS, 2008), características de mandonismo e clientelismo (CARVALHO, 1997), a atuação de diferentes atores como organizações religiosas, pela da Teologia da Libertação, e movimentos sociais; mudanças nas relações de gênero (HAGOPIAN, 2008); a fragilidade do sistema partidário (BORBA, 2005; HAGOPIAN, 2008); a fragilidade do poder legislativo perante o executivo (BORBA, 2005); a insatisfação com a democracia e a desconfiança nas instituições democráticas (MOISÉS, 2008); os níveis mais elevados de

socialização nas grandes metrópoles (NUNES, SANCHEZ, CHAIA, 2010), entre outras. Há uma predominância da cultura de submissão e da cultura da participação (ALMOND et al., 2008) atuando conjuntamente, em linha com o histórico político brasileiro marcado por um centralismo estatal, forte relação clientelista entre Estado e sociedade, períodos de ditadura militar e uma frágil sociedade civil, conjuntura que tem um ponto de inflexão importante no processo de redemocratização a partir de 1985.

Observou-se também que, além da cultura de submissão e de participação, encontra-se a “cultura do espetáculo” quando se analisa a participação na Câmara Municipal. A cultura do espetáculo se caracteriza pela simulação: representação enganosa da democracia e uma farsa da cultura de participação, em que o cidadão crê que participa e que é um ator do sistema político, quando na verdade não passa de um espectador. Essa realidade pode ser observada nas audiências públicas, pois a fala, quando consentida, é cedida por muito pouco tempo à sociedade civil que se manifesta e, por inúmeros motivos, suas observações não são levadas em consideração. Muitos dos entrevistados afirmam que as audiências são apenas para “cumprir tabela”, cumprir uma formalidade, mostrando que de fato há uma ilusão de participação, sendo o subsistema sociedade civil muito mais espectador da discussão entre os subsistemas legislativo e executivo do que ator, participe do processo orçamentário nas audiências públicas do orçamento.

A terceira variável decorrente da cultura política é o clientelismo orçamentário, que chama a atenção quando se analisa o processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo. A relação clientelista se observa em duas vertentes: na relação do subsistema poder executivo com o subsistema poder legislativo e na vertente que abrange o subsistema poder legislativo e o subsistema sociedade civil. É nesta última que a pesquisa se aprofunda, por estar diretamente ligada às características da participação que se institucionalizam na Câmara Municipal de São Paulo.

Eli Diniz (1982, p. 23) define clientelismo como “um sistema de lealdades, que se estrutura em torno da distribuição de recompensas materiais e simbólicas, em troca de apoio político”. José Murilo de Carvalho (1997) afirma que clientelismo, “de um modo geral, indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve a concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto”. De acordo com estudo de Teixeira (2004)

sobre a negociação política e as formas de interação entre o poder executivo e o poder legislativo de 1983 a 1992 na Câmara Municipal de São Paulo, trata-se de uma relação marcada por clientelismo e por uma forte dependência do legislativo em relação ao executivo. Apesar da mudança promovida pelo Tribunal Superior Eleitoral em 2007 sobre fidelidade partidária, que levou à diminuição na mudança de partido pelos parlamentares, muitos dos pressupostos de Teixeira sobre a relação entre Executivo e parlamentares continuam sendo observados, pois o modelo clientelista da relação executivo/legislativo traçado pelo autor levanta hipóteses que continuam se realizando nos dias de hoje, conforme abaixo:

1) o parlamentar tem no Executivo os instrumentos necessários para o atendimento das demandas de seu eleitorado e disso depende o sucesso de sua carreira política; 2) o Executivo precisa de maioria parlamentar para viabilizar seus interesses e por isso negocia individualmente com os parlamentares em troca de apoio “incondicional” no Legislativo; 3) a fragilidade e a dispersão do Sistema partidário favorecem a individualização da atividade parlamentar; e 4) essa relação, ao criar uma forte interdependência de ambos os lados, pode provocar o esvaziamento das funções legislativas, pois o Executivo interferirá, de maneira decisiva, na agenda de trabalho do Legislativo, enquanto continuar concedendo os instrumentos necessários para o atendimento das demandas dos vereadores que formam a sua base de sustentação (TEIXEIRA, 2004, p. 7).

Se as audiências públicas por um lado poderiam ser um espaço de deliberação e de participação popular, onde de certa forma se minimizariam as práticas de clientelismo político e da prestação de favores, acabam por se estabelecer como o palco onde se institucionaliza essa relação na sua vertente parlamentar e sociedade. A possibilidade de emendas pelos parlamentares e o estabelecimento, pelo poder executivo, de um valor “teto” (R\$ 2 milhões em 2010) para as emendas feitas pelo poder legislativo, mostra o clientelismo na sua vertente poder executivo e poder legislativo. Esse acordo é o que garante a aprovação do orçamento, a aprovação da margem de remanejamento e a

governabilidade ao longo do ano, traduzida na aprovação de diversos projetos do executivo sem muita oposição.

As audiências públicas e o processo de emendas à lei orçamentária constituem o espaço em que se materializa o clientelismo orçamentário. Este pode ser definido como a relação estabelecida entre cidadãos e alguns vereadores no processo de discussão do orçamento, no qual os cidadãos apresentam uma série de demandas e pedidos que nos últimos anos têm sido cada vez mais entregues por escrito. Parte dessas demandas é transformada em emendas por alguns vereadores, privilegiando a sua base eleitoral e as regiões onde atuam. Muitas dessas emendas são apresentadas pelos vereadores, mas não aprovadas de fato no orçamento (apesar de serem propagandeadas pelos parlamentares). E muitas, mesmo aprovadas, não são realizadas no ano seguinte, instalando-se um ciclo que se repete todos os anos. A não execução orçamentária gera uma crise de credibilidade do processo participativo, o que afeta a participação na Câmara Municipal. A participação da sociedade civil institucionalizada nos dias de hoje é baseada no clientelismo orçamentário.

O processo de emendas ao orçamento sempre existiu, como pode ser observado nas falas das notas taquigráficas e nas notícias de jornal sobre a relação entre os subsistemas poder executivo e poder legislativo. As emendas e a aprovação de uma alta margem de remanejamento são importantes mecanismos de barganha entre os poderes executivo e legislativo e contribuem para a governabilidade, pois o poder executivo, através da liberação das emendas, garante a aprovação do orçamento e de outros projetos de lei ao longo do ano. Contudo, chama a atenção como nos últimos anos, principalmente, a partir de 2005, há mudanças na relação entre o subsistema sociedade civil e o subsistema legislativo. Observa-se um aumento da participação, mas não de uma participação que busca discutir as políticas públicas e a aplicação do orçamento, mas uma atuação clientelista, conduzida e tutelada pelo subsistema poder legislativo. Esse aumento da atuação do subsistema sociedade civil nas audiências públicas é decorrente do término do orçamento participativo, de uma estabilidade da configuração da Comissão de Finanças e Orçamento (presidência, relatoria e membros), de uma diminuição no papel das subprefeituras e de diminuição do papel do vereador na definição dos subprefeitos. Com o término do orçamento participativo e a redução do papel das subprefeituras, as demandas que antes encontravam vazão de forma mais elaborada e participativa nas discussões do OP e através das decisões dos subprefeitos ficaram em um

vácuo institucional e são incorporadas na discussão do orçamento pelos vereadores na Câmara Municipal, só que de uma forma ainda mais clientelista.

Análise longitudinal

No período de 1990 a 1992, identificamos um processo de aprendizagem e assimilação do processo participativo. No período de 1993 a 1996, a continuação da assimilação do processo participativo com o destaque da diferenciação entre reuniões técnicas e audiências públicas. De 1997 a 2000 observa-se um perfil de participação muito semelhante ao anterior, com uma grande inovação que foram as audiências regionais. De 2001 a 2004, a realização do orçamento participativo em São Paulo trouxe mudanças em relação à participação da sociedade civil nas audiências públicas do orçamento, e de 2005 a 2010 observa-se a institucionalização da participação através do clientelismo orçamentário. As 1.435 falas da sociedade civil identificadas ao longo dos anos se distribuem conforme o gráfico 1 abaixo.

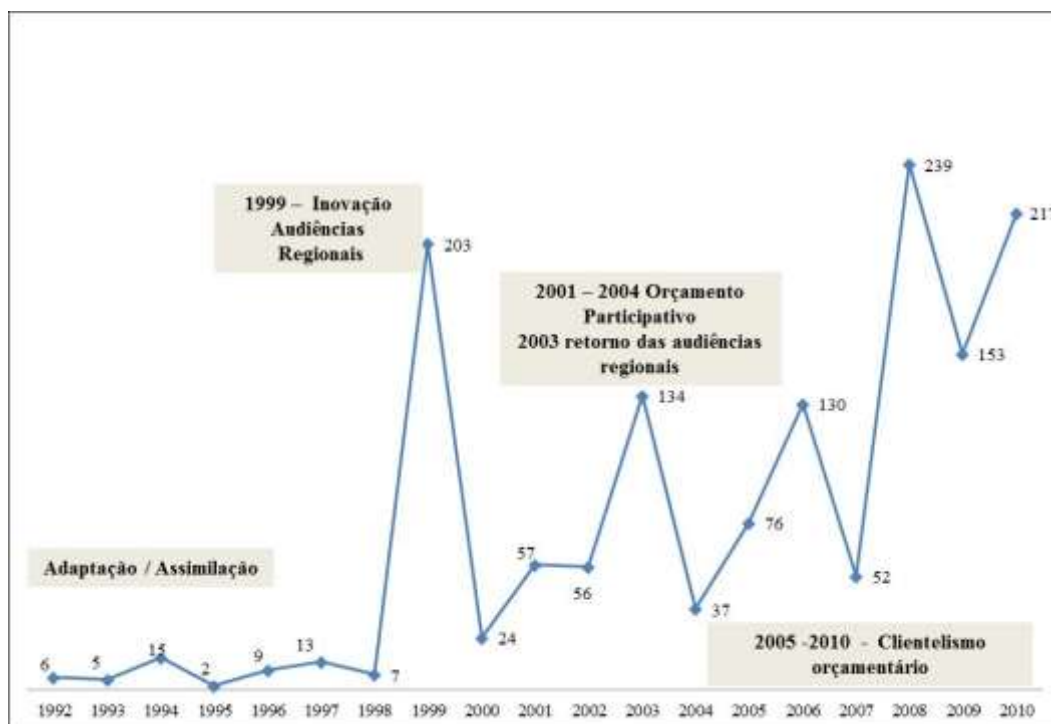
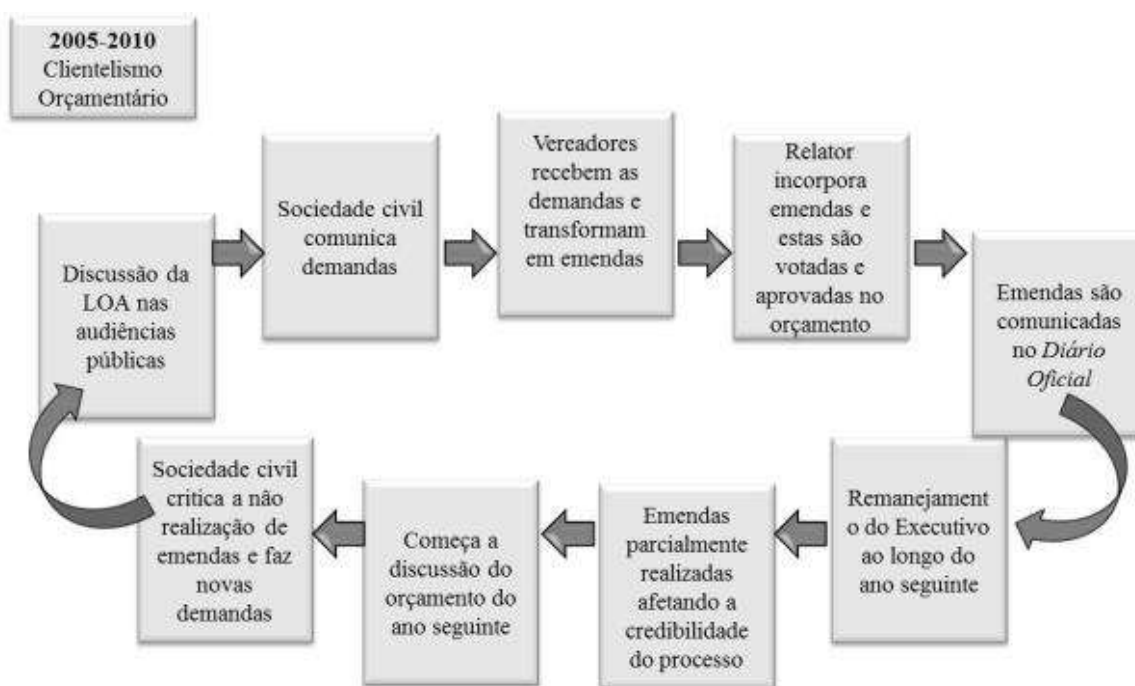


Gráfico 1 – Membros da Sociedade Civil que Falaram

Fonte: Notas Taquigráficas das Audiências Públicas do Orçamento do Município de São Paulo (1992 a 2010).

Assim, é possível evidenciar a institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo. Há inúmeras audiências realizadas ano a ano que superam as duas audiências regimentais. Contudo, apesar de serem abertas à participação, pouco tempo é dado à fala da sociedade civil e a dinâmica da audiência não favorece a instalação de uma discussão qualificada sobre políticas públicas, aplicação e execução orçamentária, mas sim a instalação de um espaço de coleta de demandas que são atendidas conforme a orientação individual dos parlamentares que participam do processo. Ou seja, institucionaliza-se a participação baseada em uma relação de clientelismo orçamentário, e não uma participação que busca discutir os problemas da cidade e colaborar para a construção de melhores soluções e políticas públicas.



Esquema 3 – Linha do Tempo e o Clientelismo Orçamentário
Fonte: Elaboração própria

Considerações finais e próximos passos

Este estudo conclui que apesar de haver variáveis regulativas que obrigam a realização do processo, a participação da sociedade civil encontra dificuldades para ser exercida, pois é extremamente influenciada por variáveis normativas e cultural-cognitivas que influenciam negativamente o processo.

As variáveis normativas e cultural-cognitivas são baseadas nos valores, crenças e variáveis culturais como a cultura política e o clientelismo orçamentário que desta deriva. Dentro da lógica de sistemas, isso ocorre porque os vereadores *fazem parte de um subsistema próprio, que é autopoietico, tem valores e normas próprias e dificulta a entrada do subsistema sociedade civil que busca participar do subsistema legislativo.* Apesar de se abrir à participação, o subsistema poder legislativo o faz moldando a participação conforme padrões de conduta já existentes na relação entre parlamentar e sociedade civil.

No processo de discussão do orçamento da Câmara Municipal junto à população, o papel principal cabe ao subsistema poder legislativo que se abre à participação, o faz como forma de garantir a sua existência dentro de um contexto de fortalecer a democracia através do aumento da participação. A participação que se institucionaliza é moldada conforme padrões de conduta já existentes, baseados em uma relação clientelista entre parlamentar e sociedade civil e isso dificulta o processo de institucionalização de uma participação voltada para a discussão de políticas públicas e de um verdadeiro controle social. A lógica da autopoiese se verifica também no subsistema sociedade civil, quando, por exemplo, se observa a atuação do Movimento de Resistência do OP-SP, que se autor reproduz através das eleições dos conselheiros. Também se observa na relação entre os subsistemas poder executivo e poder legislativo, pela qual o poder executivo se reproduz cada vez com mais força e direciona a relação com o subsistema poder legislativo.

Este estudo gostaria de levantar cinco pontos que podem melhorar e aumentar a participação da sociedade civil no processo orçamentário junto à Câmara Municipal. O primeiro deles refere-se a definir o que é uma audiência pública, a fim de não permitir que a mudança dos atores seja uma variável com tanta influência na dinâmica do processo. Torna-se necessário instituir de forma clara o que é uma audiência pública, qual o seu papel e qual a forma de ser conduzida.

O segundo ponto é a necessidade de se trabalhar a questão da pedagogia da participação (PONTUAL, 1994), ressaltando a importância da participação dos cidadãos na discussão da cidade e também a educação sobre o processo orçamentário, a fim de capacitar os cidadãos para que possam discutir melhor o orçamento da sua cidade. Para isso, o orçamento tem que ser mais claro e detalhado e realmente conectado com o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Plano de Metas. Torna-se fundamental

ensinar à população o que é orçamento e como analisá-lo para que esta possa participar de forma qualificada, questionar e controlar a execução orçamentária. Contudo, a participação só poderá ocorrer de fato se forem dadas as condições para a sociedade participar, como, por exemplo, uma divulgação ampla e bem feita da agenda de audiências públicas e a realização em horários e dias que permitam o comparecimento da população.

O terceiro ponto refere-se ao processo orçamentário: as audiências na Câmara Municipal são feitas quando o orçamento já está pronto, sendo passível de mudanças apenas através de emendas. Se essa discussão fosse feita previamente, não só nas audiências públicas realizadas pelo poder executivo, mas em audiências feitas por condução do poder legislativo, a discussão junto à sociedade civil agregaria na construção da peça orçamentária. Uma possibilidade seria a de se repensar também o papel das audiências públicas da Lei de Diretrizes Orçamentárias e ampliar o debate por temas (em 2011 foram realizadas algumas audiências públicas temáticas para discutir a LDO). Durante o ano, seria fundamental que houvesse mais mecanismos de acompanhamento do orçamento pela sociedade civil e que as reuniões e audiências públicas de execução orçamentária instituídas pela Lei de Responsabilidade Fiscal também se tornassem um espaço de participação da sociedade civil e controle social, a fim de que não se chegasse ao final de cada ano com percentuais tão baixos de execução orçamentária. Para isso seria também necessária a redução do percentual de remanejamento que o subsistema poder legislativo aprova todo ano (hoje em 15%). Isto certamente contribuiria para aumentar a credibilidade do ciclo do processo orçamentário e, conseqüentemente, a institucionalização da participação.

Em quarto lugar, a implementação de outros espaços participativos contribuiria para o processo. Por exemplo, a instauração do conselho de representantes nas subprefeituras auxiliaria na identificação de necessidades, garantindo a realização de demandas mais organizadas, e seria também um importante mecanismo de controle social. O retorno do orçamento participativo (com as falhas já identificadas neste tipo de mecanismo corrigidas) teria, igualmente, potencial para trazer uma participação da sociedade civil que organizasse as demandas e se concretizasse também em termos de uma discussão mais qualificada sobre políticas públicas e soluções para os problemas da cidade.

Por último, com os avanços da tecnologia de informação, a participação da sociedade civil na Câmara Municipal pode e deve ser repensada, abrindo-se novos canais de diálogo que extrapolem a presença física na Câmara Municipal e que permitam aos cidadãos de uma cidade com as dimensões de São Paulo participar não apenas como telespectadores passivos do palco das audiências, mas como cidadãos ativos e com direito à fala, mesmo que à distância.

Esta pesquisa qualitativa procurou contribuir com o debate sobre participação da sociedade civil e representação e para o debate sobre o processo de institucionalização da participação em um espaço pouco estudado, poder legislativo, através de um olhar que buscou inovar em relação aos estudos já existentes.

Referências Bibliográficas

- ALMOND, Gabriel A.; VERBA, Sidney. *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Canada: Little Brown and Company, 1965.
- ALMOND, Gabriel; POWELL, G. Bingham; DALTON, Russel J.; STROM, Kaare. Political culture and political socialization. In: _____ (Org.). *Comparative politics today: a world view*. 9th ed. New York: Pierson Longman, 2008. 43-59.
- ALONSO, Angela; COSTA, Valeriano. Dinâmicas de participação em questões ambientais: uma análise das audiências públicas para o licenciamento ambiental do Rodoanel. In: COELHO, Vera S.; NOBRE, Marcos (Org.). *Participação e deliberação*. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 290-312.
- AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.
- AVRITZER, Leonardo (Org.). *Experiências nacionais de participação social*. Minas Gerais: UFMG; São Paulo: Cortez, 2009.
- BARLEY, Stephen R. Images of imaging: notes on doing longitudinal field work. *Organization Science*, v. 1, n. 3, p. 220-247, 1990.
- BENEVIDES, Maria Victoria de M. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ática, 1996.
- BERGER, Peter; LUCKMANN, Thomas. *A construção social da realidade*. Petrópolis: Vozes, 1985.

BORBA, Julian. Cultura política, ideologia e comportamento eleitoral: alguns apontamentos teóricos sobre o caso brasileiro. *Opinião Pública*, Campinas, v. 11, n. 1, p. 147-168, mar. 2005.

BRELÀZ, Gabriela; ALVES, Mario Aquino. Deliberative democracy and advocacy: lessons from a comparative perspective. *Canadian Journal of Administrative Sciences*, n. 28, p. 202-216, 2011.

BURGOS, Cristiano de C. *O processo de participação da sociedade civil na elaboração de políticas públicas: a experiência da comissão de legislação participativa da Câmara dos Deputados de 2001 a 2005*. 172 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Social e Trabalho) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade, e Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

CARVALHO, José M. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. *Revista Dados*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 2, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 jan. 2012. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581997000200003>.

CRUBELLATE, João Marcelo. Três contribuições conceituais neofuncionalistas à teoria institucional em organizações. *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, v. 11, p. 199-222, 2007.

DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Org.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.

DIMAGGIO, Paul J. Interest and agency in institutional theory. In: ZUCKER, Lynne G. (Ed.). *Institutional patterns and organizations: culture and environment*. Cambridge, MA: Ballinger, 1988. p. 3-21.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. Introduction. In: _____ (Ed.). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p. 1-38.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, Washington, DC, v. 48, p. 147-160, 1983.

- DINIZ, Eli. Clientelismo urbano: ressuscitando um antigo fantasma? *Revista Novos Estudos*, São Paulo, n. 4, p. 21-26, 1982.
- DRAIBE, Sônia Miriam. A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais. *Caderno de Pesquisa* [do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da UNICAMP, Campinas, v. 35, 1998.
- EISENHARDT, Kathleen. Building theories from case study research. *Academy of Management Review*, v. 14, n. 4, p. 532-550, 1989.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *RAP – Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 119-144, jan.-fev. 2001.
- HAGOPIAN, Frances. Politics in Brazil. In: ALMOND, Gabriel; POWELL, G. Bingham; DALTON, Russel J.; STROM, Kaare (Org.). *Comparative politics today: a world view*. 9th ed. Nova York: Pierson Longman, 2008. p. 506-559.
- HERNES, Tom; BAKKEN, Tore. Implications of Self-Reference: Niklas Luhmann's Autopoiesis and Organization Theory. *Organization Studies*, Berlin, v. 24, n. 9, p. 1511-1535, 2003.
- LAVALLE, Adrián; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova*, São Paulo, v. 67, p. 49-103, 2006.
- LAVALLE, Adrian G. Após a Participação: Nota Introdutória. *Lua Nova*, São Paulo, v.84, p.13-23, 2011.
- LAWRENCE, Thomas; SUDABBY, Roy; LECA, Bernard. Institutional work: refocusing institutional studies of organizations. *Journal of Management Inquiry*, v. 20, p. 52-58, 2011.
- LÜCHMANN, Lígia H. H. A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova*, São Paulo, v. 70, p. 139-170, 2007.
- LÜCHMANN, Lígia H. H. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. *Caderno CRH*, Salvador, v. 21, n. 52, p. 87-97, jan.-abr. 2008.
- LUHMANN, Niklas. *Sistemas sociais: lineamientos para una teoria general*. Barcelona: Javerino, 1998.
- LUHMANN, Niklas. *Teoria política en el estado de bienestar*. Madrid: Alianza, 2007.

MILANI, Carlos R.S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise das experiências latino-americanas e européias. *RAP - Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.42, n.3, p.551-79, mai-jun. 2008,

MOISÉS, José A. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 23, n. 66, p. 11-44, fev. 2008.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. A dimensão política da descentralização participativa. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 11, n. 3, p. 8-19, 1997.

NUNES, Edison; SANCHES, Félix; CHAIA, Vera. Cultura política e valores de cidadania na Região Metropolitana de São Paulo. *Opinião Pública*, Campinas, v. 16, n. 2, nov. 2010.

PINHO, José A. G.; SACRAMENTO, Ana R.S. Accountability: já podemos traduzí-la para o português? *RAP - Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.43, n.6, p.1343-1368, nov-dez. 2009,

PONTUAL, Pedro. Por uma pedagogia da participação popular. In: VILLAS-BOAS, Renata (Org.). *Participação popular nos governos locais. Pólis*, São Paulo, v. 14, 1994. p. 63-68.

POWELL, Walter W.; COLYVAS, Jeannette A. Microfoundations of institutional theory. In: GREENWOOD, Royston; OLIVER, Christine; SAHLIN, Kerstin; SUDDABY, Roy. *The Sage handbook of organizational institutionalism*. London: Sage, 2008. p. 276-298.

POZZEBON, Marlei; FREITAS, Henrique M. R. Pela aplicabilidade – com um maior rigor científico – dos estudos de caso em sistemas de informação. *RAC – Revista de Administração Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 143-170, mai.-ago. 1998.

POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. *Entre representação e participação: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro*. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), 2010.

RIBEIRO, Ednaldo A.; BORBA, Julian. Participação e cultura política: rendimentos subjetivos da experiência de orçamento participativo. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 67-87, jan.-jun. 2011.

ROMÃO, Wagner. *Nas franjas da sociedade política: estudo sobre o orçamento participativo*. 2010. 235 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Sociais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

- SANCHEZ, Felix R.. O orçamento participativo em São Paulo (2001/2004): uma inovação democrática. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora Unesp, 2004. p. 409-470.
- SCHWARTZENBERG, Roger-Gerard. *O Estado espetáculo*. São Paulo: Círculo do Livro, 1977.
- SCOTT, Richard. *Institutions and organizations: ideas and interests*. London: Sage, 2008.
- SUCHMAN, Mark. Managing legitimacy: strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, v. 20, n. 3, p. 571-610, 1995.
- TATAGIBA, Luciana . Os Conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-105.
- TATAGIBA, Luciana. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora da Unesp, 2004. p. 323-370.
- TEIXEIRA, Marco A. C. Negociação política e interação Executivo/Legislativo: a gestão Paulo Maluf na cidade de São Paulo (1993-1996). *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 9, p. 01-73, 2004.
- TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (Org.). *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. p. 97-120.
- WAMPLER, Brian. *Participatory budgeting in Brazil*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 2007.
- WHITAKER, Francisco. Iniciativa popular de lei: limites e alternativas. In: BENEVIDES, Maria Victoria; KERCHE, Fábio; VANNUCHI, Paulo (Org.). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 182-200.
- YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. São Paulo: Artemed, 2005.
- ZUCKER, Lynne G. The role of institutionalism in cultural persistence. *American Sociological Review*, v. 42, p. 726-743, 1977.

ⁱ Sobre a complementariedade da abordagem institucional das organizações e a teoria dos sistemas de Niklas Luhmann ver Hernes e Bakken (2003) e Crubellate (2007).