

**35º Encontro Anual da ANPOCS**

21 a 25 de outubro de 2012

Águas de Lindóia

GT6: Controles Democráticos e Instituições Políticas

**Novas instituições participativas, processos de elitização e o Orçamento Participativo de Porto Alegre**

**Luciano Joel Fedozzi**

Professor do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFRGS

**André Luis Borges Martins**

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS

**RESUMO:** O artigo examina o Orçamento Participativo de Porto Alegre a partir dos elementos de democracia participativa e representativa. A investigação empírica, de abordagem quali-quantitativa, sistematiza dados coletados a partir de 1995, realçando variáveis sócio-demográficas e fatores de participação. A pesquisa contrasta sua gênese (ancorada no papel das assembleias abertas aos indivíduos) com a atual fase de elitização e de mudança nas relações dos representantes e dos representados. Os resultados indicam aumento da repetição dos representantes, mudanças nas regras quanto à reeleição dos cargos de representação, diminuição da *accountability* e de transparência no processo.

**Palavras chave:**

Democracia, participação, representação, elitização e Orçamento Participativo

## **Novas instituições participativas, processos de elitização e o Orçamento Participativo de Porto Alegre**

“As coisas mais delicadas,  
abandonadas a sua própria inércia,  
tendem a culminar numa brutalidade inimaginável”  
T.W. Adorno

A partir do contexto sócio-político demarcado pelo período de redemocratização, o Brasil passou a vivenciar o surgimento e a expansão, em especial em nível local, mas também nas demais instâncias da Federação, de novos espaços de participação institucionalizada da sociedade civil para discussão e decisão sobre as políticas públicas, o que passou a ser denominado pela literatura de novas Instituições Participativas (IP's) (Avritzer, 2008; Pires e Vaz, 2010). De forma inédita, em termos de alargamento da democracia na história do país, são constituídas novas instituições calcadas na participação social para além dos processos de agregação de interesses, oportunizadas pelas eleições representativas do sistema partidário. Trata-se de um processo de inovação democrática, entendido como a “criação institucional que vai além da promulgação de formas de participação cidadã direta, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, onde se articulam modalidades contínuas – não extraordinárias – de incidência social sobre o poder público e seu aparato administrativo, incluindo o próprio sistema político” (Gurza Lavalle, Isunza Vera, 2011). Este novo cenário de experiências inovadoras de gestão, paradoxal ao histórico autoritarismo do Brasil, vem colocando o país e, portanto, o hemisfério Sul, como referência imprescindível no que tange à disputa pela reforma da democracia. Dentre as IP's, destaca-se o Orçamento Participativo (OP) como a inovação mais conhecida e influente no mundo, inclusive em países de tradição democrática do hemisfério Norte, a ponto de alguns autores europeus falarem alegoricamente no “retorno das caravelas” (Allegretti e Herzberg, 2004). Além dos OP's, dentre os fóruns participativos que mais se destacam estão os Conselhos Gestores (alguns ligados a Conferências mais amplas previstas em sua dinâmica e resultantes de legislação nacional). Os Conselhos Gestores Municipais atingiram o número de 27 mil em 1999 (IBGE), com média em torno de cinco por município<sup>1</sup>, e envolveriam a participação de mais de duzentos mil indivíduos (ABONG, 2004). É provável que, hoje, quase uma década após, esse número tenha aumentado em todos os níveis da Federação. Parcela

---

<sup>1</sup> Em 1999, ano da divulgação dos dados pelo IBGE, apenas 20 municípios não possuíam qualquer tipo de conselho. Em 2000, o número de municípios no país era de 5425 (IBGE, 2001).

desses Conselhos decorre de legislação nacional. Mas em alguns setores eles são resultado da ação de movimentos sociais pelos direitos de cidadania, atuantes desde o final da década de 1970, a exemplo dos Conselhos da Saúde, da Criança/Adolescente e dos Planos Diretores.

Após as fases analíticas que corresponderam as duas décadas de criação e expansão das novas IP's (incluindo-se estudos comparativos internacionais), a investigação assume, hoje, caráter mais crítico sobre o funcionamento das mesmas, seus limites (estruturais e contingenciais), efetividade e qualidade. Um dos temas que vem começando a se destacar neste sentido se refere à *representação no interior da participação*. (Lüchmann, 2007a; Gurza Lavalle, Houtzager, Castello, 2006, Gurza Lavalle e Isunza, 2011; Almeida, 2010). De fato, se no formato participativo dos Conselhos Gestores o tema da representação dos atores se coloca de forma mais evidente – o que não significa menos problematizável, como será visto adiante –, nos OP's, essa problematização teórica e empírica parece ter sido subestimada até há pouco tempo. Em parte, isso se deve, talvez, a ênfases analíticas fortemente normativas ou de caráter laudatório sobre essa inovação participativa, que empolgou ativistas, pesquisadores e organizações do país e do exterior.

Embora não seja viável e nem desejável definir o “que é o OP”, entende-se ser necessário avaliar a qualidade desses processos, inclusive porque pesquisas demonstram que vários casos se caracterizam como *simulacros de participação* (Ribeiro e Grazia, 2003). Por isso, partindo-se do pressuposto da inexistência de um “modelo único” a ser replicado, e da necessária crítica a adoção de definições meramente normativas ou apriorísticas, o presente artigo toma os OPs, e mais especificamente o destacado caso de Porto Alegre (doravante OP) para analisá-lo a partir de questões que representam desafios e limites (estruturais ou contingenciais) que se apresentam ao longo de sua longa história. Neste caso, trata-se não de focar a análise da relação entre os atores estatais e os da sociedade civil, já realizado em outros momentos (Fedozzi, 1997, 2000a; 2000b; 2001), mas sim, na *relação interna dos atores da sociedade civil, isto é, entre o conjunto dos participantes e seus representantes eleitos* para constituir as instâncias de funcionamento. Pretende-se investigar a possível tendência de elitização política no interior do OP, que se afasta do ideário inicial de sua construção em Porto Alegre.

Além dessa introdução, o presente artigo está estruturado, assim, em seis seções: a definição de parâmetros teóricos atuais sobre elitização, participação e representação; uma breve discussão sobre o tema da representação diferenciado-a nos dois principais tipos de IP's (Conselhos Gestores e OP's); a reconstrução sintética sobre a gênese e ampliação dos OP's; o ideário político-ideológico que acompanhou a criação do OP de Porto Alegre; uma breve discussão acerca da precisão conceitual desta nova e paradigmática IP; e a análise de indicadores que podem significar o surgimento de um processo de elitização política contrastante com o ideário do surgimento do OP.

### **Teorias democráticas: elitização, representação e participação**

Nas últimas duas décadas, o debate sobre a expansão e a consolidação da democracia, como a forma de governo mais factível e normativamente justificável (vide a terceira onda teorizada por Huntington (1991), e o recente fenômeno da “primavera árabe”) tem sido acompanhada, paradoxalmente, pela acentuada crítica aos limites da representação eleitoral, nos moldes das teorias democráticas hegemônicas em vigor desde o século passado, em especial as chamadas teorias realistas e elitistas, cujos nomes de Weber e de Schumpeter são os mais destacados.

O elitismo, ou teoria das elites, se constituiu historicamente contra as idéias democráticas e socialistas presentes no limiar dos séculos XIX e XX. Inicialmente formulada por Gaetano Mosca e Vilfredo Pareto, tinha como lei sociológica inexorável a retenção do poder por uma minoria (Grynszpan, 1996). Ao se desenvolver em especial vínculo com o estudo das elites políticas, pode-se redefinir o elitismo “segundo o qual, em cada sociedade, o poder político pertence sempre a um restrito círculo de pessoas: o poder de tomar e de impor decisões válidas para todos os membros do grupo, mesmo que tenha de recorrer à força, em última instância.” (Bobbio, 1983, p. 385). Isso incluía o sufrágio universal que, segundo esta teoria, produziria legitimação às decisões da minoria pelos princípios de igualdade e de soberania popular adotados por este sistema de representação. As posteriores interpretações desta teoria fizeram-na de uma tese antidemocrática, uma tese realista dos sistemas políticos, incluindo-se o modelo democrático que permite a concorrência aberta e renovada pelo processo eleitoral (Manheim, 1956; Dahl, 1971). Para esta perspectiva, a existência de elites não é

incompatível com a democracia. O elitismo democrático propôs uma abordagem alternativa às teorias clássicas da democracia do século XIX<sup>2</sup>. Estas teorias

tinham em comum a identificação da forma democrática de governo com uma *medida substantiva do bem comum*. Tanto a noção da soberania absoluta do povo defendida por Rousseau (1973) como a noção da democracia como forma de autodeterminação moral, defendida pelas versões mais liberais da teoria democrática (Mill, 1982), entendiam o processo de formação da vontade política como um processo racional de discussão e de aferição do bem comum” (Avritzer, 1996, p.99-151).

Contrariamente à tese do “bem comum” e a relação estabelecida pelas teorias clássicas entre democracia e soberania popular, as teorias elitistas da democracia sustentarão sustentar o caráter formal da democracia. Esta alternativa se caracteriza, principalmente, pela justificativa realista do estreitamento da participação visando ao bom funcionamento e a consolidação da democracia; pelo entendimento de que a racionalidade do sistema encontra na seleção das elites a sua melhor viabilidade prática; e pela desvinculação da democracia de significado normativo, devido à impossibilidade de interpretação racional do politeísmo de valores conforme Weber (Avritzer, 1996).

O surgimento da teoria pluralista da democracia moderna, por meio de Dahl (1954) também foi influenciado pelos teóricos do elitismo. Mas, apesar disso, os pluralistas interpretam a democracia atribuindo importância *ao papel dos múltiplos grupos de interesses em competição pelo poder*, o que significa uma crítica à ideia da centralização deste por parte da administração burocrática e/ou pelas elites. Segundo a teoria pluralista, as políticas públicas em uma democracia são influenciadas por contínuos processos de negociação entre numerosos grupos que representam diferentes interesses, sejam do mercado, dos Estados ou de organizações da sociedade civil (embora não utilize este conceito). Essa competição é vital para a democracia, porque divide o poder e reduz a influência exclusiva de um grupo ou classe qualquer. A pretensão de governar (por eleições) obriga os partidos a responderem aos numerosos e diversos grupos<sup>3</sup>. Assim, uma ordem democrática é aquela onde existe uma *poliarquia*, isto é, o equilíbrio entre os interesses em competição, no qual todos têm algum efeito sobre as

---

<sup>2</sup>O elemento comum à crítica elitista/realista é a tese da incompatibilidade nas sociedades modernas entre democracia, participação e racionalidade, suposta por Weber [1918] (1994) e por Schumpeter [1942] (1961).

<sup>3</sup> Embora concordando com o reduzido grau de influência dos cidadãos sobre as decisões políticas na democracia moderna, os pluralistas entendem que os EUA, assim como as demais sociedades ocidentais, são essencialmente democráticos. Um ponto de vista bastante distinto foi defendido por C. Wright Mills em seu famoso trabalho *The Power Elite* (1956), no qual descreve um sistema unificado de poder composto principalmente de homens, ricos, brancos, anglo-saxões e protestantes (WASPs).

políticas, sem que nenhum domine os mecanismos reais de governo (Dahl, 1971; 1989; 1989b). Contrariamente às teorias elitistas, a participação é introduzida como um critério de avaliação da qualidade da poliarquia existente em cada país. Por isso, alguns analistas entendem que Dahl ocupa um lugar intermediário entre o elitismo/realismo e uma concepção participativa e normativa de democracia.

Não obstante, a teoria pluralista continua interpretando a democracia a partir da centralidade do processo eleitoral e, portanto, do pólo da *representação*. O surgimento das teorias da democracia participativa, com Pateman e McPherson (anos 1960/70), e, mais recentemente, da democracia deliberativa (década de 1990), irão estabelecer uma vertente crítica a este pólo (com distinções internas em cada uma delas). De forma simplificada, pode-se afirmar que para essas teorias, a legitimidade da democracia está ancorada no suposto da participação dos cidadãos, por meio do debate em arenas ou esferas públicas, na tomada das decisões que os afetam, reativando o princípio da soberania popular para além da representação eleitoral. A representação é entendida mais pelo viés negativo, mas inevitável, *acentuando-se o pólo da participação*.

Pateman (1992), já constataria no final da década de 1960 que o termo participação havia sido incorporado pelo *establishment* e pela mídia, a ponto de banalizar-se e perder significado. A autora estabelece então a clássica pergunta: “qual o lugar da participação numa teoria da democracia moderna viável” (1992, p. 9)? A autora busca inspiração em Rousseau, John Stuart Mill e G.D.H. Cole<sup>4</sup>, para criticar os argumentos de Schumpeter, Sartori e Dahl sobre a limitação da participação em nome do perigo à estabilidade do regime democrático. A autora torna manifesta a normatividade contida nessas teorias identificadas com o realismo/elitismo e o pluralismo e argumenta em favor da tese da soberania popular. A participação, individual e coletiva – dotada de potencial pedagógico e conscientizador – seria fundamental para a manutenção do Estado democrático, considerado não apenas como um conjunto de instituições representativas, mas como sociedade participativa, incluindo-se as instâncias como o local de trabalho.

McPherson (1978), por sua vez, partidário de uma concepção socialista, aborda a questão da participação como desafio a ser implementado. O autor aponta dois dentre os

---

<sup>4</sup> Teórico do século XX que desenvolveu uma teoria participativa no contexto da sociedade moderna, de grande escala e industrializada.

maiores obstáculos para isso: a tese do individualismo-possessivo, isto é, a ampla incorporação, pela cultura popular, dos valores do consumo de massas, que tornam um governo representativo fraco aceitável; e as grandes desigualdades socioeconômicas, que desestimulam a participação, mesmo em níveis locais. Este círculo vicioso poderia mudar por meio da ação sociopolítica nas “fendas” do sistema social (1978, p. 98-108).

O debate sobre a ampliação da participação nas sociedades complexas foi retomado teoricamente na década de 1990, quando surgiram as chamadas *teorias deliberativas da democracia*, em que pese a crítica ao modelo hegemônico ter continuado desde os anos 1960<sup>5</sup>. Duas principais correntes são identificadas no interior deste novo paradigma que vem sendo denominado de *viragem deliberativa*, embora não de forma unívoca em cada uma delas: por um lado, autores que no âmbito do paradigma liberal procuram corrigir os limites do liberalismo, tais como Rawls (1996), Gutmann e Thompson (1996), Ackerman (1991). Parte deles, porém, é crítica à proposta liberal constitucionalista de Rawls. Outro conjunto de autores se inspira na teoria crítica de Marx e na Escola de Frankfurt. É o caso de Habermas, o principal expoente desta corrente (1995, 1997, 1999), de Cohen e Arato (1992), de Bohman (1996, 1997), de Seyla Benhabib (1992), de Dryzek (1996, 2000) e de Nancy Fraser (1992). Também não há consenso nesta corrente. Enquanto alguns tentam conciliar elementos liberais e republicanos, como Habermas, outros rejeitam o paradigma liberal, a exemplo de Dryzek e de Fraser. Neste último grupo, o republicanismo de Arendt e a teoria crítica unem-se na crítica ao liberalismo (Silva, 2004).

O elemento comum às teorias desses autores é a rejeição da idéia liberal de que a democracia se define pela agregação de interesses individuais ou de preferências através de um instrumento institucional qualquer. Decorre desse pressuposto a idéia de que a principal condição de legitimidade da democracia é a “*possibilidade da troca racional (intersubjetiva) de argumentos com possível transformação dos interesses e das preferências individuais nos fóruns deliberativos por intermédio da reflexão sobre as decisões coletivas que lhe dizem respeito*” (Silva, 2004, p 1-3). Os processos democráticos são legítimos quando eles permitem e encorajam a deliberação sobre

---

<sup>5</sup> A exemplo de Wrigth Mills, Paul Hirst, Nicolas Poulantzas, Benjamin Barber.

questões específicas e também sobre ‘as próprias regras do procedimento discursivo e o modo como elas são aplicadas’ (Benhabib, 1996, p. 70 e Manin, 1987, p. 352 *apud* Cunningham, 2009, p. 194). O grau de formalização dos procedimentos é variado conforme as distintas correntes deliberativas (Silva, 2004, p 1-3).

Desde então, cresce a teorização e as tentativas de experimentação prática ou de interpretação de processos participativos a partir do olhar deliberativo (Fung e Wright, 2001; Elster, 1998; Santos e Avritzer, 2002; Coelho e Nobre, 2004; Pinto, 2004). Observa-se pelo menos quatro movimentos neste sentido: a) as análises de casos que ocorrem, regra geral, nas instâncias locais ou regionais de governo – os chamados mini-públicos (Fung, 2004, p. 173-209); b) o experimentalismo deliberativo (a exemplo do *Town Meeting* na Itália e nos EUA) (Bobbio, 2012); c) a adoção da deliberação na análise sobre a democracia participativa como papel contra-hegemônico ao elitismo democrático no mundo, cuja referência são as experiências de participação e de movimentos sociais do hemisfério Sul (Santos, 2002); e d) a recente tentativa de conciliar a deliberação no interior dos mini-públicos com as deliberações ampliadas (Chambers, 2009; Goodin e Dryzek, 2006), isto é, aquelas voltadas para atingir o público amplo das democracias de massa, possibilitando a distinção entre democracia deliberativa e deliberação pública (Sampaio; Maia; Marques, 2011).

Com o advento das teorias deliberativas, nem sempre prevalece a precisão conceitual nas análises em curso sobre as IP’s, já que democracia participativa e democracia deliberativa estão longe de serem modelos intercambiáveis. Goodin (2003, 2008), entre outros, propõe diminuir a expectativa na análise dos processos participativos adotando-se a idéia de “momentos deliberativos”. A questão seria, então, analisar se os processos participativos contêm momentos deliberativos ou não no conjunto de sua dinâmica que precisa ser desagregada empiricamente. Ora, esta revisão coloca a discussão em termos menos sujeitos à sobreposição da teoria em relação à empiria, favorecendo a tese de Cohen que entende a deliberação como um modelo ideal do qual as instituições devem tentar se aproximar (1989, p.19). Se os processos reais apresentam ou não estas características é algo a ser investigado empiricamente.

Além da crítica aos limites da teoria deliberativa como modelo alternativo factível em si (Gurza Lavalle, 2003; Silva, 2006), há que se reconhecer que parte da investigação



sobre novas IP's sob o enfoque deliberativo acabou reproduzindo a *sobreposição da teoria em relação à empiria*. Esta perspectiva embasou estudos sobre casos de OP's (Avritzer e Pereira, 2005; Avritzer, 2005; Maíz, 2004), a partir de um olhar acrítico, contribuindo para certa mitificação dessa inovação<sup>6</sup>.

### **Modalidades da participação e atores no Brasil: os Conselhos Gestores e os OP's**

A fim de delimitar o problema do presente estudo - relativo ao tema mais amplo da relação entre participação e representação no interior das práticas de democracia participativa - vale reconstituir, ainda que de forma genérica e incompleta, as configurações distintas que caracterizam os Conselhos Gestores e os Orçamentos Participativos, por serem, entre outras, as formas de IP mais destacadas no país. Essa diferenciação entre as IP's torna mais clara a problematização da representação no interior dos OP's, auxiliando a análise do caso de Porto Alegre.

Nos dois modelos citados, os representantes, em geral, estão inseridos em organizações da sociedade civil e apresentam trajetória de participação social. Os Conselhos Gestores, em geral, são instâncias caracterizadas pela representação coletiva de organizações da sociedade civil, além de atores governamentais, técnicos ou especialistas e representantes do mercado, que possuem *poder decisório, composição e forma de funcionamento*, distintas entre si. Dentre vasta pesquisa já desenvolvida sobre este tipo de inclusão participativa (Santos Junior, Azevedo e Ribeiro, 2004; Carvalho e Teixeira, 2000; Tatagiba, 2002; Cortes, 2002), vale destacar, para os objetivos do presente estudo, que o perfil socioeconômico dos representantes da sociedade civil, regra geral, é superior à média da população. Conforme pesquisa de Santos Junior, Azevedo e Ribeiro (2004, p. 29), sobre Conselhos no país, mais da metade dos representantes (62,0%) possuía alta escolaridade (terceiro grau completo ou incompleto) e apenas 11,0% dos conselheiros apresentavam escolaridade até primeiro grau completo. O perfil de renda também mostrou um padrão superior à média populacional: 65,0% recebiam rendimentos acima de cinco salários mínimos e 38,0% acima de dez, embora com variações de renda segundo o conselho, o município e os segmentos representados

---

<sup>6</sup> Um olhar crítico sobre o OP de Porto Alegre e outros casos consta em Navarro (2002), Goetz (2004); Silva (2006) e Fedozzi (2000a, 2000b, 2002, 2008, 2009).

(Ibidem, p. 30-1). Este perfil foi verificado também em outras pesquisas (Fuks *et. al.*, 2004; Tatagiba, 2002) constituindo uma “espécie de elite participativa, com nível socioeconômico superior e maior grau de informação e de capacitação técnica e política se comparada à média da população em geral” (Lüchmann, 2008, p.68).

Por outro lado, diferentemente da natureza dos Conselhos Gestores, a configuração dos OP's apresenta, regra geral e apesar da variação dos seus desenhos institucionais, o potencial da *participação ampliada e aberta da população*, nas situações em que são previstas *assembléias dos moradores de determinados territórios como um de seus procedimentos fundamentais para a seleção das prioridades orçamentárias*. A natureza das assembléias territoriais abre possibilidades para a participação menos seletiva em termos do perfil socioeconômico e dos capitais dos atores (Borba, 2005; Lüchmann, 2007a, 2008; Lüchmann e Borba, 2009; Cortes e Gugliano, 2010). Conforme pesquisa nacional sobre controle social realizada pela ONG Ação Educativa/IBOPE (2003), apesar de o grupo com menor nível de ensino e renda familiar demonstrar menor conhecimento sobre a existência dos OP's (assim como as demais formas de participação), *dentre os que conhecem este dispositivo*, o percentual de *participação* é maior nos segmentos com menor escolaridade e renda (nível de ensino até a 4ª série fundamental e renda familiar de um a dois salários mínimos). Ou seja, devido às regras do seu desenho institucional permitir a participação aberta dos indivíduos (apesar dos vínculos associativos), na condição de cidadãos e eleitores, e por ser um dispositivo criado para tratar de demandas objetivas e, em grande parte, imediatas (relacionadas à alocação de recursos orçamentários para acesso à infra-estrutura urbana e aos serviços públicos), os OP's possuem maior potencial de inclusão dos setores mais pobres, embora menos pluralistas que os Conselhos Gestores. Como se sabe, esses setores enfrentam maiores barreiras e custos mais elevados para ingressarem nas arenas decisórias da gestão pública. Não obstante, como será visto adiante, o perfil socioeconômico inclusivo do OP de Porto Alegre, em relação à população da cidade, não significa inexistência de assimetrias no interior das instâncias de poder dessa IP (Fedozzi, 2009, Martins, 2011), o que fornece elementos preliminares para pensar-se no processo de elitização no interior da participação também neste tipo de IP.

Quanto à conectividade entre representantes e representados, no processo de participação das novas IP, trata-se de tornar transparente os “mecanismos de representação no interior dos próprios espaços participativos, p&r [participação e representação], cujas especificidades dizem respeito não apenas às diferenças com relação ao modelo R [representação], *como também às diferentes modalidades de p&r*” (Lüchmann, 2007a, p. 150). (grifos nossos). A histórica dualidade entre Participação e Representação<sup>7</sup> cede lugar à interpretação teórica do fenômeno da “pluralização da representação” (Gurza Lavalle; Houtzager; Castello, 2006a). Isto é, “a partir da salutar dissociação conceitual entre governo representativo e representação política (operada em termos democráticos e sensível à exigência de legitimidade) considera-se o crescimento de modalidades extraparlamentares de representação formal e informal”. (Gurza Lavalle e Isunza Vera, 2011, p. 100). No caso dos Conselhos Gestores, a noção teórica da *representação virtual* juntamente com o conceito revisitado de *accountability* vem sendo utilizados para dar conta do problema da autorização e da responsividade, isto é, às exigências de legitimidade nas experiências de representação extraparlamentar<sup>8</sup>.

Nos casos dos OP's, quando configuram combinações nas suas regras institucionais entre participação direta e representação, trata-se de analisar empiricamente *o tipo e a qualidade da representação* em cada caso. Duas questões devem ser consideradas nesta *démarche contemporânea sobre a representação e participação*: primeiro, não se trata da mesma natureza da representação parlamentar. As novas IP apresentam características específicas, por exemplo: “participação e representação individual e coletiva; voluntária (e, portanto, radicalmente diferente da atuação política profissional e com todas as conseqüências desta implicação); em diferentes espaços participativos; e com escolha de representantes mediante processos variados (fóruns, eleições, indicações etc.)” (Lüchmann, 2007a, p.150). É como tais que devem ser analisadas. Segundo, o fenômeno da pluralização da representação coloca novos desafios teóricos frente à questão da legitimidade desta nova institucionalidade, dadas as especificidades dos mecanismos de autorização e de prestação de contas nos processos participativos. Os Conselhos Gestores apresentam um caráter mais complexo e difuso.

---

<sup>7</sup> Adota-se aqui o sentido básico de participação (auto-apresentação) e de representação (tornar presente algo que está ausente) a partir da análise clássica de Pitkin [1967] (2006).

<sup>8</sup> Sobre pluralização da representação, ressignificação da *accountability* e a discussão sobre a legitimidade da participação na teoria democrática ver Gurza Lavalle; Houtzager; Castello (2006a); Gurza Lavalle, Houtzager, Castello, (2006b). Gurza Lavalle, Isunza Vera (2011); Young (2006); Lüchmann (2007, 2009).

Estão ancorados em critérios de legitimidade diferenciados, seja por afinidades e identidades associativas, por conhecimento ou *expertise*, ou pela trajetória política e social dos sujeitos escolhidos (Idem, 2008, p. 89). Por isso, caracteriza “na maior parte dos casos, práticas de *representação presuntiva*, ou seja, unilaterais por parte daqueles que as exercem e não autorizadas pelos beneficiários em nome dos quais são exercidas” (Gurza Lavalle, Houtzager e Castello, 2006a). O caráter da representatividade nos OPs, calcado na identidade territorial de moradores, apresenta melhores condições para que o mandato dos representantes tenha sua legitimidade calcada na vontade expressa dos representados, principalmente quando há previsão, nas regras do ciclo participativo, de instrumentos de autorização e de prestação de contas, o que supõe conteúdos explícitos do mandato dos representantes pelos representados (mandato delegativo). Este caráter permite melhores condições para investigar a possível superação ou reprodução de processos elitizantes na trajetória das novas IP’s, como é o caso do OP, que emergiu a partir de um ideário de forte crítica às teses elitistas das teorias democráticas.

### **Gênese e expansão dos Orçamentos Participativos**

O Orçamento Participativo de Porto Alegre está completando, em 2012, 24 anos de existência consecutiva. A emergência desta inovação democrática tem como pano de fundo (não de forma determinista) as profundas transformações que ocorreram na sociedade brasileira, dentre as quais podem ser destacadas de forma sintética: (a) o acelerado processo de urbanização e de industrialização, a partir dos anos 1960, de caráter concentrador de renda e de riquezas, favorecendo a *espoliação urbana* (Kowarick, 1979) (em especial nas capitais e regiões metropolitanas), e fenômenos da fragmentação social e segregação espacial; (b) o processo de profundas transformações na estrutura sócio-econômica foi acompanhado do surgimento, a partir do final dos anos 70 e início dos anos 80, de novos atores sociais e de novas práticas político-culturais no contexto da ampliação e da vitalização da sociedade civil e da esfera pública. O surgimento de movimentos populares urbanos decorreu das lutas pela igualdade de acesso à cidade e aos bens e serviços públicos. Parcela desses atores sociais passou a expressar uma gramática social com base nos *direitos da cidadania*<sup>9</sup>; (c) a redemocratização pós Constituição de 1988, fortaleceu os municípios, com a

---

<sup>9</sup> Entre vasta literatura destacam-se os estudos de Sader (1988); Jacobi (1980); Durham (1984); Scherer-Warren (1993); Telles (1994); Dagnino (1994), Costa (1994) e Doimo (1995) e Gohn (2003)

descentralização administrativa e a desconcentração de recursos da União (apesar da reconcentração evidenciada nos anos 1990), processo que tem no Estatuto das Cidades o seu ápice normativo em 2001; (d) e, por fim, destaca-se o surgimento, no final dos anos 1970, de novas forças políticas de esquerda, em especial o PT, que passaram a ocupar espaços do poder de Estado de forma inédita a partir dos anos 1980.

Pode-se identificar três fases no processo de surgimento e de expansão dos OP's. A primeira se refere à *construção e consolidação desse novo dispositivo*, após 25 anos de ditadura. Dentre os dez casos deste período (1989-1992), destacou-se o de Porto Alegre. Com a vitória inédita da Frente Popular na capital gaúcha (1989-1992)<sup>10</sup>, a construção do OP se consolidou, tornando-se referência nacional e internacional quando a ONU o selecionou como uma das 40 melhores experiências de gestão local para a conferência Habitat II (Instambul,1995) e, posteriormente, quando Porto Alegre foi escolhida para sediar o I Fórum Social Mundial, em 2001. A reeleição por quatro vezes consecutiva do PT foi decisiva para a institucionalização do OP<sup>11</sup>. Apesar da alternância e poder em 2005, o OP continuou em funcionamento, em que pese sua fragilização na última gestão do PT e seu posterior agravamento com o novo bloco partidário<sup>12</sup>.

A segunda fase corresponde à ampliação nacional de casos de OP's no Brasil. O número aumentou de 10 casos (1989-92), para 30, entre 1993-1996, e em torno de 140 nas gestões 1997-2000, segundo pesquisa do Fórum Nacional de Participação Popular (Ribeiro e Grazia, 2003, p. 88-94). Posteriormente, devido ao *efeito-demonstração* de experiências (inclusive em capitais com alta densidade populacional e importância política), bem como devido à valorização do discurso participacionista nas eleições municipais, outros partidos também passaram a adotar a idéia do OP, ainda que por vezes sob o viés da replicação mecânica do “modelo de Porto Alegre”<sup>13</sup> ou ainda como

---

<sup>10</sup> A Frente Popular foi uma coligação entre o Partido dos Trabalhadores (PT) e o então Partido Comunista Brasileiro (PCB).

<sup>11</sup> O termo institucionalização deve ser compreendido aqui em sentido sociológico: prática incorporada pelos atores sociais que nela se reconhecem e cujas regras gerais são aceitas como legítimas. Pesquisa com amostra dos eleitores da cidade indica uma imagem que legitima o OP no sistema político local: 65,88% disseram que ele é muito importante, 57,26 que amplia a democracia, 51,71% que aumenta a eficácia do governo, 53,6% que é a favor dos pobres, 56,91 que melhora a qualidade de vida. (BIRD, 2008:6).

<sup>12</sup> Foge do escopo do artigo analisar de forma ampla essa nova etapa do OP. É possível dizer, apenas, que às fragilidades agravadas desde 2000 (ainda na última gestão do PT), em função da crise financeira e do acúmulo de impasses *representativos da estagnação da experiência em sua fase madura*, somaram-se outras variáveis, após a alternância do poder, que vieram a limitar ainda mais a qualidade da participação. Um desses fatores, além do elevado número de obras não realizadas, é o baixo comprometimento com o modelo de co-gestão, por parte do novo governo (PPS, PMDB e PDT) e o conjunto dos seus órgãos administrativos.

<sup>13</sup> Os autodenominados de OP's foram, em geral, adotados em sua maioria por iniciativa de administrações do PT. Entretanto, a relação entre os OP's e o PT deve ser relativizada por duas razões: primeiro, nem todas as administrações governadas pelo PT

simulacro da participação nas decisões orçamentárias<sup>14</sup>. Entre 1989 e 2004, seriam 261 cidades em 23 estados brasileiros (Pólis, 2006). Em 2007, foi criada a Rede Brasileira de Orçamentos Participativos<sup>15</sup>.

A terceira fase pode ser identificada com o fenômeno da *mundialização* das iniciativas de OP's. Desde os anos 1990, no contexto de crise de legitimidade da representação política nas democracias, a expansão dos autodenominados OP's vem ocorrendo em praticamente todos os continentes, como uma das práticas de democracia participativa que desperta interesse por parte de distintos atores sociais. Essa expansão chamou a atenção das principais agências multilaterais de financiamento ou de cooperação, as quais passaram a incentivar os OP's como "boas práticas de controle dos gastos públicos", caso do BID, do Banco Mundial (BIRD) e da União Européia<sup>16</sup>. O número total de cidades com OP's hoje no mundo é estimado entre 795 e 1469 (Sintomer, Herzberg, Allegretti, 2012). A maior parte deles ocorre em países da América Latina e, em número menor, embora crescente, na Europa (entre 40 e 60 localidades, em especial, na Espanha, Portugal, França, Alemanha e Itália), na África e na Ásia (URB-AL, 2006; Allegretti; Herzberg, 2004; Cabannes, 2004; Sintomer; Herzberg; Röcke, 2008; Fernández y Fortes, 2008). Alguns países, como Portugal e Espanha, constituíram redes e observatórios de OP's<sup>17</sup>. Assim como na América Latina, são formas muito distintas entre si<sup>18</sup>. Em que pese a existência de práticas aprofundadas em território Europeu, estudos revelam que, em alguns países, como a Alemanha, eles vem sendo adotados não para democratizar a democracia, mas para implementar uma "modernização" com diminuição do papel do Estado nas políticas sociais (Sintomer;

---

adotaram o OP como sistemática de gestão. Em segundo lugar, cerca de 50% do total dos OP's, no período 1997-2000, ocorreram em governos dirigidos por outras siglas do espectro político do País.

<sup>14</sup> Segundo pesquisa nacional dos OP's no período 1997-2000, apenas 29% dos municípios indicaram que a decisão sobre os investimentos ultrapassou mais de 50% desses recursos. Menos da metade (44%) respondeu que os OP's deliberaram sobre a arrecadação, os convênios e os financiamentos externos. Além disso, a participação foi restrita no momento de finalizar o Projeto de Lei Orçamentária. *A grande maioria dos casos (77%) informou que essa função se deu sob responsabilidade de órgãos da Prefeitura, e não de alguma instância municipal do OP* (Ribeiro e Grazia e FNPP, 2003, p. 94). (grifos nossos)

<sup>15</sup> Coordenada inicialmente pela cidade de Belo Horizonte hoje está ao encargo de Guarulhos. Ela conta atualmente com 62 municípios associados. <http://www.anfermed.com.br/redeop/newop/>. O Brasil possui 5.565 municípios (IBGE, 2011).

<sup>16</sup> A URB-AL é um programa criado pela União Européia para promover a cooperação horizontal entre cidades européias e latino-americanas. <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/urbal9/>>. Entre outras redes de cidades, o Programa URB-AL criou uma específica sobre o tema, a Rede 9 - Financiamento Local e Orçamento Participativo, coordenada por Porto Alegre e congregando 255 cidades. No âmbito do OIDP (Observatório Internacional da Democracia Participativa) <http://www.oidp.net/pt/index.php> foi criado, em 2005, o Observatório da Cidade de Porto Alegre ([www.obervapoa.com.br](http://www.obervapoa.com.br)). Entre 2007 e 2009, surgiu o Sistema Intermunicipal de Capacitação em Planejamento e Gestão Local Participativa (PGLP), pelas cidades de Quito, Cuenca, San Salvador, Belo Horizonte, Porto Alegre, Rosário, Barcelona, Córdoba e Região Toscana. <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/sistemaglp/default.php>>

<sup>17</sup> Para as experiências em Portugal <[www.op-portugal.org](http://www.op-portugal.org)> e Espanha <<http://www.presupuestosparticipativos.com>>.

<sup>18</sup> Sintomer, Carsten Herzberg e Anja Röcke, a partir de investigação empírica transnacional, propõem seis tipos ideais de OP's: democracia participativa; democracia de proximidade, modernização participativa, participação de múltiplos atores (multi-stakeholder participation); desenvolvimento comunitário; neo-corporativismo. Ver *Sociologias*, n. 30, 2012, p.70-116.

Herzberg, Röcke, 2012). Esta é uma tendência de modelos de OP's que pode se ampliar no contexto de crise econômica do Norte<sup>19</sup>.

### **O ideário político-ideológico da construção do OP<sup>20</sup>**

A vitória inédita e surpreendente da esquerda socialista e comunista (PT-PCB) para o governo da capital do Estado do Rio Grande do Sul, nas eleições de 1988 (34% dos votos), após 220 anos de história da cidade, obrigou tanto os dirigentes da Frente Popular, como os integrantes dos movimentos sociais, a refazerem seus discursos e reavaliarem suas estratégias e práticas, diante de uma realidade complexa e refratária a fórmulas pré-concebidas. Não há espaço aqui para tratar dessa complexa e rica situação<sup>21</sup>. É importante destacar, entretanto, que o OP em Porto Alegre não nasceu a partir de um modelo pré-existente, ou como mera dedução programática da Frente Popular. Ao contrário, necessitou de aprendizagem coletiva, dos governantes e dos atores da sociedade civil. Quando o modelo se consolidou, a partir do terceiro ano da primeira gestão (1989-1992), revelou-se uma nova instituição que não havia sido imaginada por nenhum dos atores envolvidos. A ideologia da democracia direta centrada no paradigma marxista-leninista e trotskista de *duplo poder*, por meio da experiência dos *soviets* (a junção entre o produtor e o legislador), que se “traduzia” mecanicamente nos Conselhos Populares já existentes em alguns importantes territórios da cidade, mostrou-se irreal e tornou-se um obstáculo epistemológico ao desafio de implementar um projeto transformador das relações tradicionais entre Estado e sociedade civil. Essa concepção foi progressivamente superada (não sem intensos conflitos na Administração Municipal e ao PT) em favor da *democratização do Estado* e da necessidade de publicizá-lo mediante instrumentos de controle social e de promoção da cidadania. A noção de *democracia participativa* – apoiada no conceito de *cidadania ativa* – exigiu um conjunto de rupturas político-administrativas necessárias para instaurar uma esfera pública de co-gestão. O processo de institucionalização também provocou mudanças nas formas de ação coletiva

<sup>19</sup> Recentemente há iniciativas para desenvolver formas de OP's nas cidades de Nova York e de Teerã. Uma comitiva liderada pelo vice-prefeito de Teerã visitou a Prefeitura de Porto Alegre e o OP em julho do presente ano.

<sup>20</sup> Utiliza-se a expressão ideário participativo como recurso simbólico utilizado pela prática da participação de atores sociais.

<sup>21</sup> A criação do OP foi resultante de uma trajetória sinuosa e indeterminada que precisou do encontro sinérgico entre pelo menos *cinco variáveis*: 1) a decidida vontade política dos novos governantes para democratizar a gestão; 2) a existência prévia de um tecido associativo crítico, condição fundamental que exerceu a necessária pressão “de fora para dentro do Estado”, 3) a efetividade das decisões compartilhadas consignando credibilidade à participação; 4) a eficácia na gestão técnico-política das demandas; 5) a governabilidade financeira para possibilitar a emergência de um ciclo virtuoso da “participação-decisão-execução-participação”. O difícil e tortuoso processo de construção do OP, em sua primeira etapa (1989-92), é reconstruído no livro *O Poder da Aldeia. Gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre* (Fedozzi, 2000a).

da maior parte dos atores da sociedade civil. Práticas de enfrentamento com o Estado ou de interações patrimonialistas, típicas do período autoritário, foram substituídas pela participação em fóruns institucionalizados de compartilhamento das decisões sobre o orçamento público, como forma de praticar a “inversão de prioridades” (Fedozzi, 2000a).

Vale destacar, para os objetivos do presente estudo, que a superação da concepção programática baseada no duplo poder, fortemente presente no imaginário utópico do bloco partidário da nova gestão, não impediu que as interpretações sobre o surgimento do OP – catapultada pelo sucesso internacional – continuassem presas à noção de que ele expressava uma forma de *participação direta* da sociedade, contrária às limitações da democracia representativa liberal. Assim, a noção marxista-leninista “pura” de duplo poder cedeu lugar à noção rousseuniana da democracia direta, e continuou a informar o discurso dos atores políticos e da sociedade civil, além de parte de interpretações acadêmicas sobre o OP<sup>22</sup>. Nesse sentido, e em que pese as transformações das concepções e da estratégia citadas acima, *o ideário do OP sempre esteve fortemente ligado à noção da participação como contraponto à democracia representativa, seus limites e “vícios” elitistas*. Desde seu início foram definidas regras do jogo que preveem o mandato delegativo e revogável (imperativo) dos representantes, a renovação das lideranças mediante limitação da reeleição dos conselheiros, assim como a obrigatoriedade da prestação de contas das decisões, tanto por parte da gestão pública, como dos representantes (conselheiros e delegados) perante suas bases.

### **Acerca da precisão conceitual do OP de Porto Alegre**

Sabe-se que o funcionamento do OP exige a complementaridade – inerentemente tensa – entre as formas clássicas da democracia representativa (Executivo e Legislativo) e a participação da sociedade civil, sendo que esta, não obstante, *também requer formas de representação, que ocorre por meio da eleição dos conselheiros e dos delegados*. A participação direta descreve um momento importante do funcionamento do OP, quando nas assembléias abertas são aprovadas as prioridades orçamentárias e eleitos os

---

<sup>22</sup> Veja-se a contradição conceitual expressa nos seguintes termos: **Artigo 1º** - O Conselho do Orçamento Participativo é um órgão de *participação direta da comunidade*, tendo por finalidade planejar, propor, fiscalizar e deliberar sobre a receita e despesa do Orçamento do Município de Porto Alegre, de acordo com o que preconiza o Artigo 116 da Lei Orgânica do Município. **Artigo 2º** - O Conselho do Orçamento Participativo será *representado por uma coordenação de Conselheiros titulares e suplentes* de acordo com o que estabelece este regimento. REGIMENTO INTERNO DO OP 2011/2012. p.7



conselheiros e delegados. Não obstante, durante o ciclo anual do OP a maior parte do tempo da participação ocorre no trabalho que é realizado nos Fóruns de Delegados (FROP's) e no Conselho do Orçamento. No caso do OP de Porto Alegre é comum a existência de interpretações conceituais que não correspondem à sua realidade empírica. Conceitos utilizados para interpretá-lo, tais como “democracia direta”, “esfera pública não-estatal” (Utzig,1996; Genro,1995; Pont,1997; Baierle, 2007), “estrutura auto-regulada pelos próprios participantes” (Avritzer, 2003, p. 15,) representam uma versão ideológica e/ou normativa da experiência real do OP, já que supõe a ausência (irreal) do Estado na operacionalização dessa configuração institucional, e superestima os componentes autônomos da ação dos atores da sociedade civil em relação ao Estado. Não obstante, como já discutido anteriormente (Fedozzi, 1997, 2000a, 2000b; Gret e Sintomer, 2002; Abers, 2000), o OP de Porto Alegre caracterizou-se como *processo de construção compartilhada das regras para a distribuição dos recursos de investimentos e das regras do próprio sistema de participação*. Nesse sentido, o OP parece ter trazido importante inovação democrática, na medida em que as regras da participação e da distribuição dos recursos não foram impostas verticalmente ou de forma heterônoma pelo Estado (Executivo ou Legislativo). O sistema de direitos nasceu de processo deliberativo e/ou de negociação - o que não excluiu o conflito, mas o pressupõe - sugerindo assim uma situação não apenas de inclusão da sociedade civil em instituições políticas pré-existentes (definidas por instâncias representativas do Estado), mas, sim, de produção de normas *nascidas na relação de reciprocidade* entre atores da sociedade civil e atores governamentais na invenção dessa nova instituição participativa. Nesse processo, mediado por conflitos e contradições de naturezas diversas, apresentadas num espaço público comum, o governo abriu-se à produção de normas de ação reconhecendo os atores populares como sujeitos legítimos para programar as ações do poder administrativo e construir uma institucionalidade ampliada. *O fez, entretanto, mediante intervenção governamental ativa e com grande poder de iniciativa*. Se, por um lado, o governo não impôs sua visão unilateral ou simplesmente consultou a população, algo comum às práticas de *participação tutelada pelo Estado*, por outro lado, não delegou o poder instituinte das regras aos participantes, como supõem interpretações mitificadoras do OP. Se o OP se destacou exatamente porque foi além das práticas de consulta, trata-se

de um sistema que não prescinde da *presença ativa do Estado*. Na realidade, a dinâmica empírica do OP caracteriza-se como forma de *co-gestão*<sup>23</sup> (Abers, 2000; Fedozzi, 1997, 2000b; Gret e Sintomer, 2002). Isso porque sua configuração se define por não ser estatal, mas, também, não propriamente “não-estatal”. “O sistema político do OP põe em contato (a) o poder administrativo da esfera pública estatal; (b) os fluxos comunicativos gerados nas esferas públicas autônomas<sup>24</sup>, constituída em geral pelas associações da sociedade civil; (c) e as instâncias de discussão e decisão criadas por esse contato regular e, portanto, institucionalizadas pelo funcionamento sistemático e previsível do OP (COP e os Fóruns de Delegados)” (Fedozzi, 2000b, p. 71).

Nas duas próximas seções serão examinados alguns elementos empíricos sobre o OP. Será apresentada a estrutura e o processo de funcionamento do mesmo visando dar objetividade à análise que será realizada a seguir, a fim de problematizar a dinâmica da relação entre a participação e a representação no seu processo de desenvolvimento histórico. Após, serão investigadas possíveis mudanças no caráter da trajetória desta relação em favor de certo descolamento da representação, o que pode significar um processo de elitização no atual estágio histórico desta longa e paradigmática IP.

### **O funcionamento do OP: estrutura e processo da participação**

O OP é constituído pelas seguintes características: a) existência de regras universais de participação em instâncias institucionais e regulares de funcionamento; b) um método objetivo de definição da aplicação dos recursos para investimentos, referentes a um ciclo de 24 meses entre orçamentação e execução; e c) um processo decisório que combina descentralização (17 Regiões da cidade e, a partir de 1994, também em seis Plenárias Temáticas) e centralização (decisões do COP).

### **O processo de participação ocorre da seguinte forma:**

1) Anualmente são realizadas assembleias em cada uma das 17 Regiões e das 6 Plenárias Temáticas (1 - Saúde e Assistência Social; 2 - Educação, Esporte e Lazer; 3 - Tributação,

---

<sup>23</sup>Segundo Bordenave (1986, p.30-36), a direção ascendente do poder dos participantes pode apresentar os seguintes níveis: 1) informação/reação; 2) consulta facultativa; 3) consulta obrigatória; 4) elaboração/recomendação; 5) co-gestão; 6) delegação; 7) autogestão. A co-gestão situa-se entre os pólos da informação e da autogestão.

<sup>24</sup> Adota-se aqui a noção de Habermas sobre esferas públicas autônomas como aquelas “que não são criadas e mantidas pelo sistema político para fins de criação de legitimação” (Habermas, 1990).

Desenvolvimento Econômico e Turismo; 4 - Desenvolvimento Urbano e Ambiental; 5 - Cultura; 6 - Circulação e Transporte).

2) Cada Região e Temática elege os Conselheiros do Orçamento Participativo (dois titulares e dois suplentes, conforme votação proporcional recebida pelas chapas de candidatos) e os Delegados para os Fóruns Regionais ou Temáticos (FROP's). O número de delegados eleitos é proporcional ao número de indivíduos presentes na Assembléia de cada Região e de cada Temática (um para cada dez presentes). As assembleias são abertas a todos os cidadãos com idade a partir dos 16 anos, que possuem direito de votar e de ser eleito.

3) O Conselho do OP reúne-se periodicamente e é a principal instância de discussão e decisão das prioridades. Anualmente, é aprovado seu Regimento Interno que prevê as regras da participação e da distribuição dos recursos, principalmente de investimentos, entre as Regiões e as Temáticas.

4) A distribuição dos recursos entre as Regiões/Temáticas decorre de uma metodologia complexa e baseia-se na aplicação de critérios objetivos, impessoais e universais decididos anualmente pelos representantes do COP e pelo Executivo.

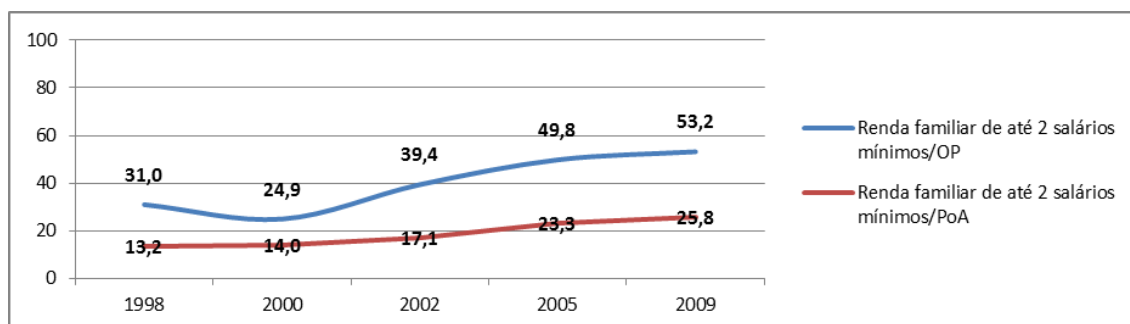
### **Participação e representação no OP: possível elitização política?**

A presente seção busca analisar elementos empíricos que possam indicar a ocorrência de um possível processo de elitização no âmbito da participação promovida pelo OP. Em primeiro lugar são trazidos dados que demonstram, como afirmado anteriormente, o caráter inclusivo do OP quanto à participação social e política (P) das camadas sociais de baixa renda e menor nível de escolaridade, comparativamente a outros fóruns participativos e à população da cidade de Porto Alegre. Em segundo lugar, trata-se de apresentar e analisar alguns indicadores extraídos de investigações empíricas relacionados com assimetrias e desigualdades entre os participantes (p&r), isto é, entre representantes e representados nas instâncias de poder que configuram a estrutura do OP. Quatro indicadores são analisados: 1) a prestação de contas dos representantes diante das instâncias de base; 2) as regras do jogo institucional que regulam a escolha dos representantes, em especial para a instância de maior poder do processo (COP); 3) o

acesso a informações necessárias ao conhecimento sobre o jogo da participação; 4) a comparação entre representantes e representados quanto aos vínculos partidários.

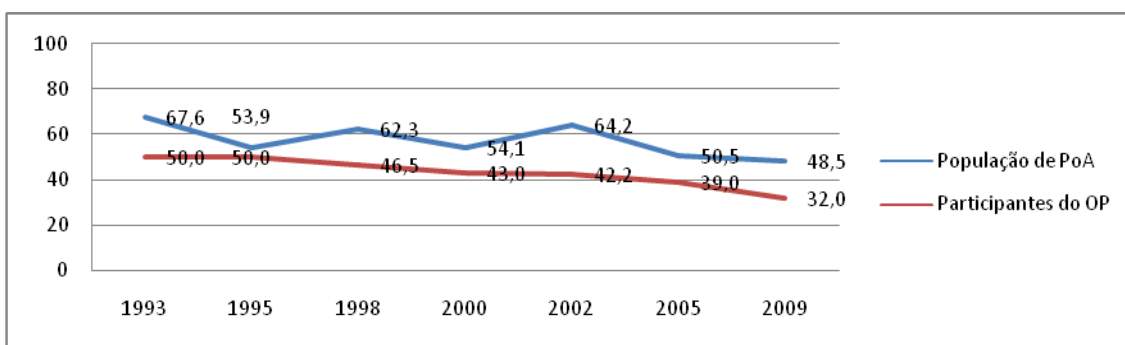
### O OP como instituição inclusiva

Como destacado na análise dos tipos de instituições participativas, a natureza territorial dos OP's e o caráter aberto à participação individual, em geral, configura um desenho institucional que pode favorecer a inclusão de setores sociais historicamente excluídos dos processos participativos institucionalizados. A síntese do perfil do público do OP de Porto Alegre indica que ele é formado paritariamente por homens e mulheres e por pessoas com idade proporcionalmente mais avançada do que a população da cidade. Comparativamente ao município de Porto Alegre, os participantes do OP tem menor renda familiar (até dois salários mínimos) (Figura 1) e menor nível de ensino (até o ensino fundamental) (Figura 2). É uma camada social cujas ocupações estão mais ligadas aos serviços sem qualificação, sejam manuais ou não. Em grande parte (32,9%) possuem vínculos profissionais como empregados privados com carteira (23,7%) ou sem carteira (9,2%), além de autônomos (19,6%), desempregados (11,2%), aposentados e pensionistas (9,7%) e “do lar” (5,9%). Um elevado percentual não possui trabalho remunerado (mais de 30%). Mas parcela exerce jornada de trabalho acima de 40 h/semanais e até acima de 48 h (33,4%). Trata-se de público ligado às formas associativas da sociedade civil, em especial as Associações de Moradores. Todavia, há tendência de queda do associativismo, sendo que em 2009, observou-se de forma inédita um percentual minoritário desses vínculos (Fedozzi e ObservaPOA, 2009).



**Figura 1 – percentual de participantes do OP e habitantes de Porto Alegre com até 2 salários mínimos nos anos de 1998, 2000, 2002, 2005 e 2009.**

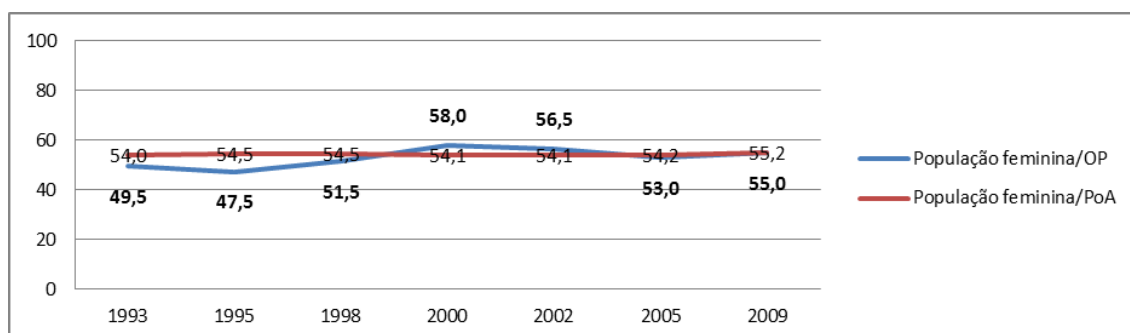
Fonte: Cidade (1999, 2002, 2003); Fedozzi (2007); Fedozzi e Observapoa (2009); PED (2009)



**Figura 2 – percentual de participantes do OP e habitantes de Porto Alegre com até ensino fundamental completo nos anos de 1993, 1995, 1998, 2000, 2002, 2005 e 2009.**

Fonte: Nuñez e Fedozzi (1993); Fase, PMPA, Cidade e Abers (1995); Cidade (1999, 2002, 2003); Fedozzi (2007); Fedozzi e Observapoa (2009); Censo 2010-IBGE.

O público do OP constituiu-se historicamente com relativa paridade entre mulheres e homens nas assembléias comunitárias. Entretanto, essa relativa igualdade da participação feminina, inclusive nas Associações de Moradores (AM's), não se refletia nas instâncias representativas do processo, como no Conselho do OP (COP) e nos Fóruns de Delegados Regionais e Temáticos. Nesses espaços de maior poder os homens continuavam sendo maioria. A partir de 1998, as mulheres reverteram essa situação. Em 2005, tornaram-se maioria entre os participantes (52,8%) e entre os que já foram conselheiros (53,5%) e delegados (52,4%), configurando representatividade semelhante à presença feminina na população da cidade (PED, 2009)<sup>25</sup> (Figura 3)

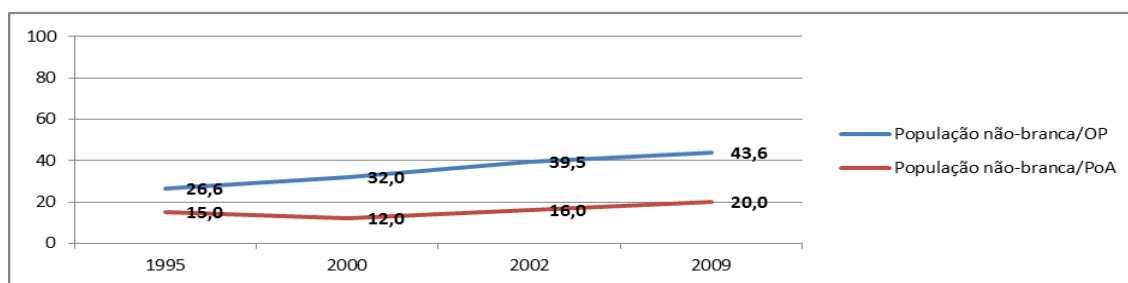


**Figura 3 – percentual de participantes do OP e habitantes de Porto Alegre femininas nos anos de 1993, 1995, 1998, 2000, 2002, 2005 e 2009.**

Fonte: Nuñez e Fedozzi (1993); Fase, PMPA, Cidade e Abers (1995); Cidade (1999, 2002, 2003); Fedozzi (2007); Fedozzi e Observapoa (2009); PED (2009)

<sup>25</sup> No OP de Porto Alegre, a paridade de gêneros na composição das chapas para eleição dos conselheiros (COP) e dos Fóruns de Delegados foi adotada como “recomendação” a partir de 2003. Há experiências de OP's cuja paridade é regra obrigatória para a eleição dos representantes, a exemplo de Rosário, na Argentina.

Quanto à participação das raças/etnias, o OP apresenta um quadro de crescente inclusão dos pretos<sup>26</sup> em percentuais mais elevados do que a população negra da cidade. Em 2009, a diferença de auto-identificação chegou a ser mais de 100% a favor dos não-brancos, relativamente ao que este grupo representa na população da cidade de Porto Alegre (Figura 4). Ao longo do tempo, se acentuou a sub-representação dos brancos e a sobre-representação dos pretos e indígenas, tanto na base do processo (assembléias), como nas instâncias representativas do OP (COP e Delegados), mesmo quando são somados os percentuais dos negros e dos pardos como termos adotados pela Pesquisa de Emprego e Desemprego. Isso pode significar tanto o crescimento do envolvimento desses grupos no OP como o aumento da consciência étnico-racial que se verifica no país.



**Figura 4 – Percentual de participantes do OP e habitantes de Porto Alegre de raça/cor/etnia não-branca.**  
 Fonte: Fase, PMPA, Cidade e Abers (1995); Cidade (2002, 2003); Fedozzi e Observapoa (2009); IBGE (2010)

Os dados corroboram a hipótese do OP como uma instituição que tem elevado potencial de inclusão das camadas sociais com menor capital econômico e cultural da cidade. No próximo bloco serão analisados alguns itens importantes sobre a dinâmica histórica da relação representantes e representados no interior da dinâmica do OP.

### **A trajetória da *accountability* na relação representantes e representados no OP**

Vasta bibliografia sobre teoria democrática e inovações participativas destaca o lugar central, embora complexo, ocupado pela noção de *accountability*. De forma sintética, o termo é adotado para designar, no âmbito das práticas de controle social, a *prestação de contas* por meio de mecanismos estáveis e reconhecidos de *autorização*, *responsabilização e de sanção* na relação representantes e representados (O'Donnell; Gurza Lavalle e Isunza, 2010, 2011; Wampler, 2005; Arato, 2002). Como já afirmado, no presente caso, interessa analisar possíveis mudanças de uma das faces da *accountability*,

<sup>26</sup> Apesar da auto-identificação como *negro* adotada pelo ativismo anti-racista em Porto Alegre, optou-se por utilizar aqui a terminologia *preto* usada pela PED, a fim de propiciar análise comparativa do OP com a população da cidade.

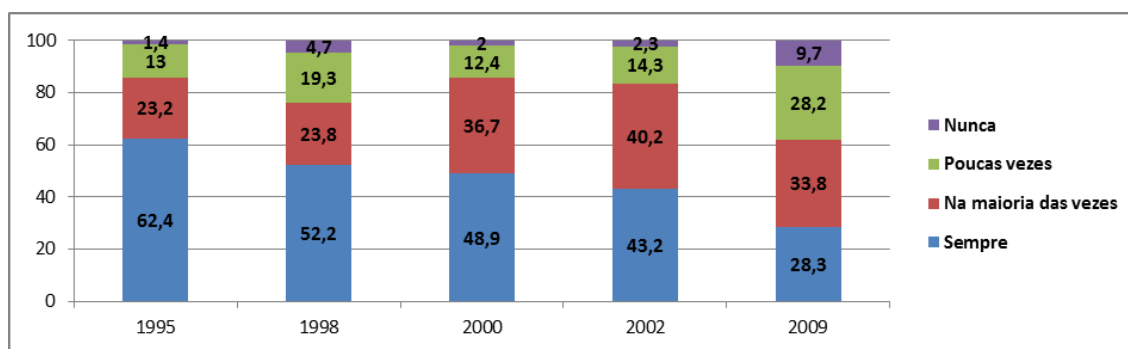
qual seja, a que ocorre no interior do OP ao longo de sua trajetória. Na configuração institucional do OP de Porto Alegre, a *autorização* dos representantes (conselheiros e delegados) ocorre majoritariamente por meio de eleições diretas dos participantes. Em especial, os conselheiros que constituem o COP, são eleitos pelos indivíduos com idade a partir de 16 anos inscritos nas assembleias abertas nas Regiões e nas Temáticas. Os delegados podem ser eleitos ou indicados (pelas organizações sociais e/ou comunidades de determinada vila ou bairro) no momento posterior às Assembleias, em proporção ao número de indivíduos mobilizados e que delas participaram. Como visto, no ideário da construção histórica do OP, a crítica ao modelo formal da “democracia representativa liberal” ensejou a adoção da representação delegativa (responsabilização frente aos conteúdos e pleitos selecionados pelos representados) e de sanção, com previsão de revogação do mandato<sup>27</sup>. Portanto, a prestação de contas dos representantes (supondo-se as dimensões da informação, da justificação das posições assumidas e a sujeição à sanção coletiva) adquiriu centralidade no modelo construído.

A análise dos dados sobre o item “prestação de contas dos conselheiros e delegados”, construídos a partir da série histórica de pesquisas com os participantes do OP<sup>28</sup>, expressam uma percepção de queda gradativa do grau de satisfação dos representados em relação à ação dos representantes. Trata-se de uma trajetória de diminuição da intensidade da *accountability*. Como se pode verificar na Figura 5 ocorre variação significativa das respostas dadas à pergunta: **“Na sua opinião, os conselheiros e delegados respeitam, encaminham e dão retorno à comunidade sobre suas reivindicações definidas a cada ano?”** Em 1995, a resposta “sempre” foi de 62,4%, enquanto em 2009, a mesma resposta obteve apenas 28,3%. Contrariamente, nos mesmos anos, a resposta “nunca” foi, respectivamente, de 1,4% e de 9,7%. Em que pese a existência de uma avaliação ainda positiva sobre o trabalho dos representantes na última pesquisa, em 2009 (a soma das respostas “sempre” e “na maioria das vezes” é maior do que a soma das respostas “poucas vezes” e “nunca”), percebe-se tendência de queda da qualidade da *accountability* na relação representantes/representados na trajetória do OP, conforme ilustra de forma mais nítida o Gráfico da Figura 5.

---

<sup>27</sup> De acordo com o Artigo 27, alínea b) do Regimento Interno do OP (2010/2011), a revogação do mandato dos conselheiros “dar-se-á por deliberação de (2/3) dois terços dos Delegados (as) eleitos (as) da Região ou Temática, desde que o motivo seja justificado e comprovado após duas reuniões do fórum referido, tendo como pauta única e intervalo de 30 (trinta) dias

<sup>28</sup> Trata-se de enquetes realizadas periodicamente com os participantes nas assembleias do OP por meio de parceria entre UFRGS, Prefeitura, ONG Cidade e eventuais pesquisadores do exterior. Ver [www.observapoa.com.br](http://www.observapoa.com.br)



**Figura 5 – Opinião dos participantes do OP de Porto Alegre sobre o respeito, encaminhamento e retorno à comunidade das reivindicações definidas a cada ano dado pelos Conselheiros e Delegados nos anos de 1995, 1998, 2000, 2002 e 2009.**

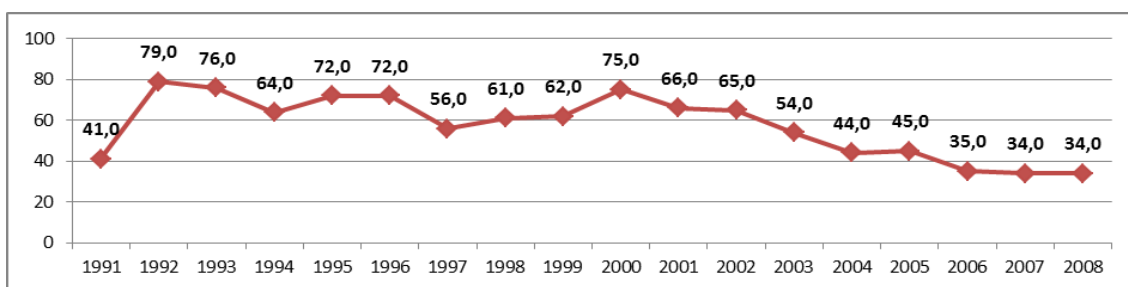
Fonte: Fase, PMPA, Cidade e Abers (1995); Cidade (1999, 2002, 2003); Fedozzi e Observapoa (2009)

### A trajetória das regras para a seleção dos representantes

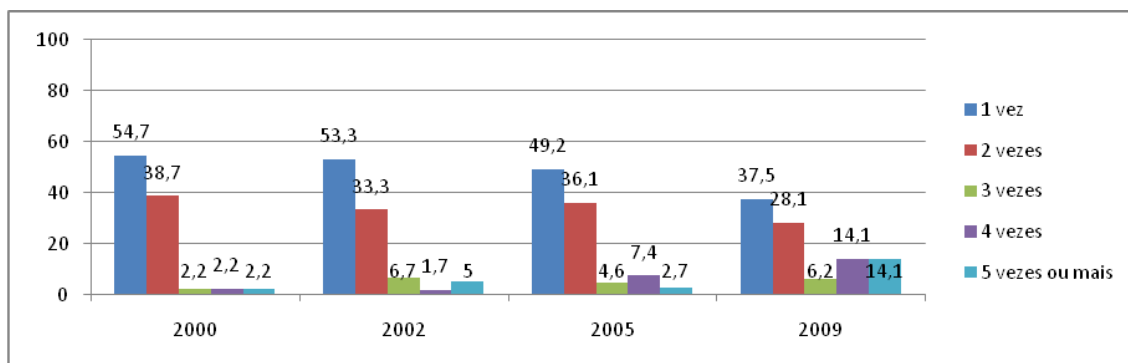
O processo de construção do OP de Porto Alegre visto anteriormente, se caracterizou pela elaboração compartilhada (Estado e sociedade civil) das regras do jogo desta inovação democrática, no que tange às formas da participação e da distribuição dos recursos. O chamado desenho institucional adquiriu caráter dinâmico, isto é, passível de mudanças por meio da discussão pública do Regimento Interno em cada ciclo anual, ainda que, em geral, restrita às instâncias representativas (COP e Fóruns de Delegados). Além do caráter delegativo e revogável dos mandatos (imperativos) dos representantes, já discutido acima, uma das questões que expressou o ideário crítico dessa inovação participativa - contrária ao modelo da democracia liberal representativa -, diz respeito à restrição *dos mandatos*, em especial dos conselheiros, e do *caráter voluntário* dos mesmos, isto é, inexistência de qualquer forma de retribuição financeira ou mesmo ressarcimento de custos. Chama atenção o gradativo processo de diminuição da taxa de renovação dos conselheiros. De 75% de renovação no Conselho verificado em 2001, a tendência de queda dessa taxa chega a 34%, em 2008 (Figura 6). Em 2000, apenas 2,2% dos conselheiros havia sido eleito cinco vezes ou mais. Em 2009, este percentual passou para 14,1% (Figura 7). E isso sem que tenha havido diminuição da taxa de renovação dos participantes em geral por meios das assembleias (Figura 8). A repetição dos conselheiros (leia-se tendência de elitização) provavelmente explique a mudança das regras efetuada, em 2007, pelo Conselho, alterando a limitação dos mandatos para a possibilidade da reeleição permanente. Esta modificação nas regras do jogo adotada pelos representantes é altamente simbólica frente à demarcação discursiva que os atores



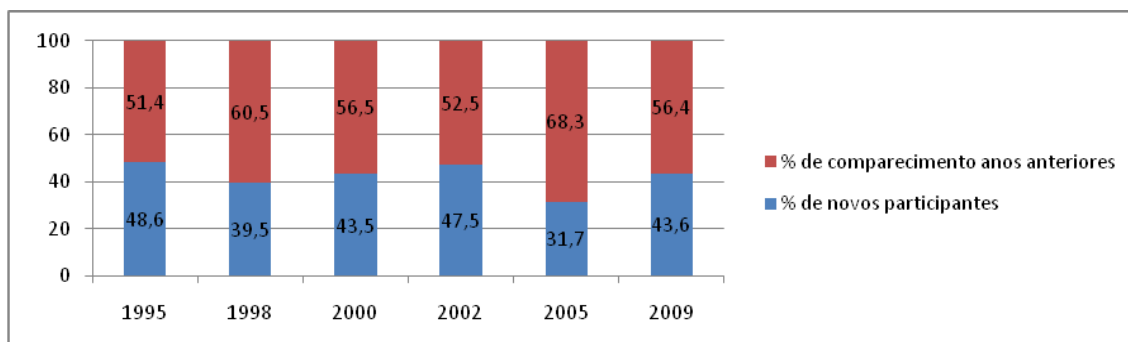
da sociedade civil e do próprio Executivo, defenderam historicamente a fim de distinguir o modelo de democracia participativa nascente das práticas consideradas tradicionais da representação, a exemplo da Câmara de Vereadores. Nesse ideário participativo crítico propugnou-se a ideia da promoção da renovação das lideranças e da abertura igualitária ao direito de participar como forma de promover aprendizagem democrática, daí a regra da limitação dos mandatos a apenas uma reeleição, ainda que com possibilidade de retorno após novo ciclo participativo.



**Figura 6 – percentual de renovação do Conselho do Orçamento Participativo (COP) de 1991 a 2008.**  
Fonte: Cidade (2007)



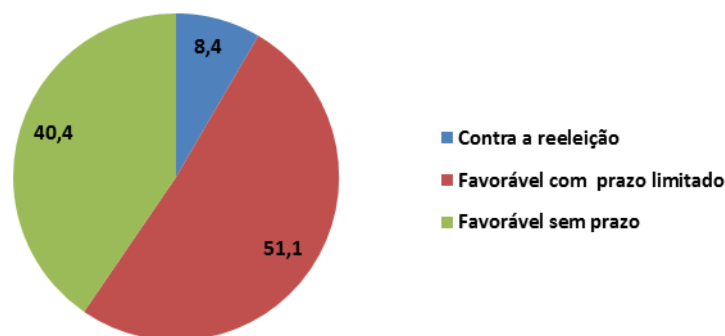
**Figura 7 – percentual do número de vezes em que os participantes do OP de Porto Alegre nos anos de 2000, 2002, 2005, e 2009 foram eleitos Conselheiros.**  
Fonte: Cidade (2002, 2003); Fedozzi (2007); Fedozzi e Observapoa (2009)



**Figura 8 – percentual de novos participantes e de comparecimentos em anos anteriores nos anos de 1995, 1998, 2000, 2002, 2005 e 2009.**

Fonte: Fase, PMPA, Cidade e Abers (1995); Cidade (2002, 2003); Fedozzi (2007); Fedozzi e Observapoa (2009).

Duas questões merecem análise nessa mudança. A primeira refere-se ao fato de que foi aprovada pelos próprios conselheiros na instância de maior poder (COP), isto é, os representantes legislaram sobre o mandato dos próprios representantes, o que contraria o princípio da soberania popular presente no ideário da gênese do OP como inovação participativa. Diga-se de passagem, que conselheiros vinculados ao PT também se posicionaram favoravelmente a adoção desse dispositivo inédito na história do OP, o que, em princípio não autoriza interpretá-lo como mero resultante do jogo partidário aberto pela alternância de poder no Executivo a partir de 2005. Não obstante, os dados indicam que a diminuição da taxa de renovação acentuou-se no período pós-PT. O mais significativo, entretanto, é a dissonância entre a regra da reeleição e a posição dos representados. Perguntados sobre este item nas Assembléias de 2009, a maioria (51,1%) opinou pela restrição do tempo dos mandatos. Somando-se aos que se posicionaram contrários à reeleição (8,4%), são quase 60% (Figura 9). Trata-se de inédito distanciamento entre decisões adotadas pelos representantes e a posição dos representados, que fortalece a hipótese do processo de elitização em curso.



**Figura 9 – Opinião dos participantes em relação à reeleição dos Conselheiros no Orçamento Participativo de Porto Alegre no ano de 2009.**

Fonte: Fedozzi e Observapoa (2009);

Uma segunda questão que merece análise sobre a qualidade do processo participativo representado pelo OP diz respeito à quebra da relação de co-gestão na adoção de regras relevantes que caracterizou as suas fases de gênese, consolidação e evolução como inovação democrática. Como já afirmado, o processo instituinte do modelo não ocorreu por meio da “auto-regulamentação” da sociedade civil, e, sim, por meio do compartilhamento (co-gestão) das decisões com presença ativa e propositiva do Executivo (Estado). As formas de participação e o método para distribuição dos recursos contaram com participação dos representantes governamentais na moldagem

institucional, a fim de evitar regras que resultassem em processos excludentes de segmentos “comunitários” e consignar caráter redistributivo na alocação dos recursos orçamentários de investimentos<sup>29</sup>. Prática esta que fortalece as teorias críticas quanto a possíveis virtualidades intrínsecas ou aprioristas da sociedade civil, assim como a divisão estanque entre esta dimensão e o Estado (Gurza Lavalle, 1999, 2003; Dagnino, 2002; Silva, 2006; Abers e Bülow, 2011).

### **Conhecimento e acesso a informações sobre as regras da participação**

O conhecimento e a prática das regras que normatizam as interações nas instituições participativas constituem um ponto-chave da autonomia cognitiva e moral necessária para uma situação mais igualitária da participação. A participação autônoma, conforme teorias democráticas clássicas (Rousseau) e contemporâneas, a exemplo das teorias deliberativas, exige não somente o envolvimento na própria criação das regras do jogo, mas, conseqüentemente, um processo interativo de socialização (publicização) dessas regras, a fim de universalizar as oportunidades de participação das decisões, independentemente da posição ocupada na estrutura da instituição participativa.

Para fins do presente estudo, interesse conhecer a existência de possíveis assimetrias entre representantes e representados, quanto ao conhecimento das regras do OP. A Tabela 1 é clara quanto a esta questão: a maioria dos participantes das assembleias (representados) (64,6%) conhece “poucas regras”, inversamente ao nível de conhecimento dos delegados e conselheiros (representantes). Destaque-se a contrastante opinião dos conselheiros (72,8% disseram conhecer “a maioria” ou “todas” as regras).

**Tabela 1: Tipo de participação por nível de conhecimento das regras do Orçamento Participativo de Porto Alegre no ano de 2009.**

| Nível de conhecimento das regras | Tipo de participação |            |              |
|----------------------------------|----------------------|------------|--------------|
|                                  | Assembleias          | Delegados  | Conselheiros |
| Poucas                           | 64,6                 | 12,5       | 4,5          |
| Algumas                          | 25,6                 | 33,0       | 22,7         |
| A maioria                        | 8,5                  | 38,4       | 39,4         |
| Todas                            | 1,3                  | 16,1       | 33,4         |
| <b>Total</b>                     | <b>100</b>           | <b>100</b> | <b>100</b>   |

Fonte: Fedozzi e Observapoa (2009)

<sup>29</sup> Todo o sistema de regramento da participação, incluindo-se o critério da proporcionalidade na eleição dos representantes ao COP, assim como o método criado para dar racionalidade à distribuição dos recursos resultou da discussão, negociação e deliberação entre o Governo Municipal e os representantes da sociedade civil. Ver em detalhes Fedozzi (2000a).

Em outra oportunidade avaliou-se a questão do déficit de informações básicas no OP de Porto Alegre (como as regras do seu modo de funcionamento), em decorrência da “pedagogia espontânea” que vigeu na maior parte do tempo de existência da instituição. Ou seja, o reconhecimento internacional dessa inovação funcionou, paradoxalmente, como freio dogmático frente à necessidade de reavaliação constante dos limites do processo (síndrome dos pioneiros), daí a relutância dos atores em pensar o processo a partir da noção de uma *pedagogia da participação social*, conscientemente embasada e planejada para a capacitação e formação do conjunto dos participantes, considerando-se os contextos sócio-urbanos distintos em que estão inseridos e as diferenciações cognitivas dos sujeitos, em decorrência dos diversos níveis de escolarização.

Os dados acima reafirmam resultados obtidos em estudo anterior baseado em fontes coletadas uma década atrás (rodadas do OP de 1998). Naquela oportunidade verificou-se tanto o uso instrumental do conhecimento das regras do jogo por parte de delegados para a maximização de benefícios para suas comunidades, como a prática solidária e dialógica das regras por representantes a fim de universalizar benefícios para outros, com menos capitais ou mesmo que não participam do OP (Fedozzi, 2008)<sup>30</sup>.

Em síntese, pode-se afirmar que também neste item (acesso a informações e conhecimento das regras de funcionamento do OP) a desigualdade entre representantes e representados opera a favor da reprodução de uma elite no interior da participação.

### **Considerações finais**

No âmbito da agenda atual sobre as investigações dos processos participativos destaca-se o tema da qualidade das novas IP's no país. Nesse contexto, uma das questões relevantes diz respeito ao exercício da representação na relação interna dos atores da sociedade civil que constituem os processos participativos. O estudo com esse enfoque ora apresentado sobre o OP de Porto Alegre, a mais longa e significativa das inovações participativas contemporâneas, explorou a hipótese de uma possível tendência de elitização política na trajetória histórica do mesmo. Como visto, partiu-se do pressuposto

---

<sup>30</sup> Estudo realizado para investigar possíveis efeitos do OP sobre a consciência social dos seus participantes. Para tal, utilizou-se a teoria do desenvolvimento sócio-moral de Kohlberg, cujas evidências empíricas são utilizadas por Habermas para sustentar a plausibilidade da consciência pós-convencional no âmbito da Teoria da Ação Comunicativa. Constatou-se interveniência das variáveis capital escolar e tempo de participação no processo de aprendizagem de uma cultura democrática no OP.

de que – apesar das transformações havidas do ideário político-ideológico que animou a gênese e a fase inicial da construção do OP – a normatização do seu funcionamento correspondeu a uma visão crítica dos limites e vícios da democracia representativa liberal. Não obstante o caráter inclusivo do OP, como visto por meio do perfil socioeconômico dos participantes *vis a vis* à população da cidade, os dados sobre os indicadores analisados fortalecem a hipótese da constituição de um processo de elitização política na relação representantes/representados. Para além das desigualdades do perfil socioeconômico dos representantes e dos representados, importa mais a verificação das mudanças nesta relação: diminuição da intensidade e da qualidade da *accountability*; diminuição da taxa de renovação dos representantes (conselheiros); alteração nas regras do jogo em benefício dos representantes (reeleição sem limites), adotada sem autorização dos representados e contrária à opinião majoritária dos mesmos; grande desigualdade de acesso a informações e ao conhecimento das regras do jogo quanto ao funcionamento do modelo participativo, constituindo condições propensas a uma relação heterônoma dos representados comparativamente aos representantes. Enfim, a análise dos dados indica uma nova situação de distanciamento entre representantes e representados, fortalecendo a hipótese da elitização em curso. Estas considerações ensejam o prosseguimento de investigações que possam explorar as possíveis causas dessa relação e a ampliação dos objetivos do estudo para outros casos de OP's, já que não se pode generalizar ou concluir pela “lei de ferro” das oligarquias conforme presumem os teóricos das elites.

### **Referências bibliográficas**

ABERS, R. Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre. Coleção Cadernos da Cidade, v. 5, n. 7, maio, 2000.

ABERS, R. Inventing local democracy: neighborhood organizing and participatory policy - making in Porto Alegre – Brazil . 1997. Tesis (Doctor of Philosophy) –

Adrián Gurza Lavalle, Ernesto Isunza Vera, Lua Nova, São Paulo, 84: 353-364, 2011.

Allegretti, G.; Herzberg, C. El retorno de las carabelas. Los presupuestos participativos de América Latina en el contexto europeo. Amsterdam/Madri: TNI Working Paper/FMI, 2004.

ALMEIDA, D. 2010. “Metamorfose da representação política: lições práticas dos conselhos de saúde no Brasil”. In: AVRITZER, L. (org.). A dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo: Cortez.

ARATO, Andrew. (2002), “Representação, soberania popular e accountability”. Lua Nova, 55/56

AVRITZER, L & PEREIRA. Democracia, Participação e Instituições Híbridas. In REVISTA

AVRITZER, L. 2007. “Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação”. Dados, v. 50, n.3, pp. 443-464.

Baierle, S. G. 2007. Lutas Urbanas em Porto Alegre: entre a revolução política e o transformismo. Porto Alegre: Cidade – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos.

Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento. BIRD (2008) Rumo a um Orçamento Participativo mais inclusivo e efetivo em Porto Alegre. Relatório sumário de um estudo de caso. p. 21. Washington, D.C. Versão completa em <<http://www-wds.worldbank.org>>

Benhabib J. (1996), "On the Political Economy of Immigration", European Economic Review, 40(9): 1737:43.

BOBBIO,N. (1996) Sociedade Civil In BOBBIO,N. Dicionário de Política. Brasília, Editora da UNB, pp. 1207-1211

BOHMAN, J. 1996. Public Deliberation: Pluralism, Complexity, and Democracy. Cambridge, MIT Press.

BOHMAN, J. e REHG, W. (Org.) 1997. Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics. Cambridge, MIT Press.

BORBA et. al. Modelos de desenho institucional em orçamentos participativos: as experiências de Santa Catarina. Revista Grifos, Chapecó:Argus, 2005.

Bordenave, J. (1986). O que é participação. São Paulo:Brasiliense.

Cabannes, Y. (2004). Presupuestos participativos: Marco Conceptual y Análisis de su Contribución a la Gobernanza Urbana y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Quito, 2004. PGU-ALC, UN-HABITAT, UNDP. Documento conceitual. 44 p..

Carvalho Teixeira, J. A. (2000). Formação em psicologia para a intervenção em Centros de Saúde. In Isabel Trindade, & José A. Carvalho Teixeira (Eds.),

Psicologia nos cuidados de saúde primários (pp. 95-102). Lisboa: Climepsi Editores, Manuais Universitários, 17.

COHEN, J. Deliberation and democratic legitimacy. In: BOHMAN, J; REGH, W. Deliberative democracy. essays on reason and politics. Massachusetts. Institute of Technology, 1999. CORTES, S; GUGLIANO, A. Entre neocorporativos e deliberativos: uma interpretação sobre os paradigmas de análise dos fóruns participativos no Brasil. Sociologias, Porto Alegre, v. 2, n. 31, p.44-75, 2010.

Cohen, J. L., Arato (1992). A. Civil Society and Political Theory. Cambridge: Mass.

CÔRTEZ, S. M. V. Participação de usuários nos conselhos municipais de saúde e de assistência social de Porto Alegre. In: PERISSINOTTO, R e FUKS, M. (orgs). Democracia, teoria e prática. RJ: Relume Dumará, 2002. DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. IN: DAGNINO. E (org.) Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002, p. 279-301.

DRYZEK, John S. (1996), Democracy in capitalist times: ideals, limits and struggles. Oxford, Oxford University Press.

Dryzek, John S. (2000). Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations. Cambridge University Press, Cambridge, UK.

ELSTER, J. (org.). 1998. Deliberative democracy. Cambridge: Cambridge University Press.

Fedozzi, L (2008). O Eu e os outros. Participação e transformação da consciência moral e cidadania. Porto Alegre: Tomo Editorial. Rio de Janeiro: IPPUR (UFRJ) e Observatório das Metrôpoles.

Fedozzi, L. (2000a). O poder da aldeia. Gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial.

Fedozzi, L. (2009). Democracia participativa, lutas por igualdade e iniquidades da participação. FLEURY, S. LOBATO, E. (eds). Participação, Democracia e Saúde. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Estudos de Saúde. p. 204-228

Fedozzi, L. A invenção permanente da democracia. Contribuições à discussão sobre o presente e o futuro do OP de Porto Alegre. Construindo um novo mundo. VERLE, J. e BRUNET, L. Porto Alegre: Guayí, 2002, p. 165-2001.

Fedozzi, L. Orçamento Participativo de Porto Alegre. Elementos para um debate conceitual. In: FISCHER, Nilton e MOLL, Jaqueline (orgs.) Por uma nova esfera pública. Rio de Janeiro: Vozes, 2000b.

Fedozzi, L. Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial Ltda/FASE, 2001.

FEDOZZI, Luciano. Orçamento Participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: FASE-IPPUR (UFRJ), 1997.

Fernández, E.G.; Fortes, B.G. Control político y participación em democracia: los presupuestos participativos. Córdoba: Fundación Alternativas, 2008.

FUNG, A. 2004. Empowered participation: reinventing urban democracy. Princeton: Princeton University Press.

GENRO, T. O controle público não-estatal e o orçamento participativo. DEBATE: caderno do PT. Porto Alegre, nº 5, p.11-13, 1995.

GRET, M. e SINTOMER, Y. Lésespoir d'une autre démocratie. Paris: Éditions La Découverte, 2002.

GURZA LAVALLE, A., HOUTZAGER, P. P. e CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação política e sociedade civil. Lua Nova, n. 67, CEDEC, 2006a.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Representação política e organizações civis. Novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 21, n.60, fev., 2006.

GURZA LAVALLE, A; ISUNZA VERA, E. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: Lua Nova, São Paulo, 84: 353-364, 2011

HABERMAS, J. O discurso filosófico da modernidade. Lisboa: Dom Quixote, 1990. Habermas, 1995, 1997, 1999

HorizonteAVRITZER, L. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs) A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. SP: Cortez, 2003. AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). Corrupção: ensaios e críticas. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

HUNTINGTON, S.P. The third wave-democratization in the late twentieth century. Norman/London:University of Oklahoma Press, 1991

IBGE, IPEA, ABONG e GIFE: Fundações Privadas e Associações sem fins lucrativos no Brasil – 2002. Estudos e Perspectivas - Informação Econômica, n. 4, Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, IBGE, 2004.

IBGE. 2001. Indicadores dos municípios brasileiros.

KOWARICK, Lúcio. A espoliação urbana. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.



LUCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. Lua Nova, n. 70, 2007a.

LUCHMANN, L. H. H; BORBA, J. A Representação política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Fpolis:UFSC, 2009. Relatório de pesquisa.

LÜCHMANN, L. H. H. 2007. “A representação no interior das experiências de participação”. Lua Nova, n. 70, pp. 139-170.

LÜCHMANN, L. H. H.; BORBA, J. Participação, desigualdades e novas institucionalidades: uma análise a partir de instituições participativas em Santa Catarina. Revista de Ciências Sociais Unisinos, São Leopoldo, RS, 2008.

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

Maíz, R. (2004). Modelos normativos de democracia. Revista Mexicana de Sociología. Número especial, oct. 2004. p. 300.

MANIN, B. 1997. The principles of representative government. Cambridge: Cambridge University Press.

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

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

PESQUISA DE EMPREGO E DESEMPREGO, 2009.

PINTO, C. R. J. 2004. “Espaços deliberativos e a questão da representação”. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 19, n. 54, pp. 97-113.

PONT, Raul. A capital da democracia In: GENRO, T. (coord.) Porto da cidadania. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997, p.23-6.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Caderno do Regimento Interno do Orçamento Participativo de Porto Alegre

Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Orçamento Participativo  
<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/> [acessado em 07/05/2012]

Rawls. Political Liberalism. New York: Columbia University Press, 1996

RIBEIRO, A. C. T.; GRAZIA, G. 2003. Experiências de orçamento participativo no Brasil: período de 1997 a 2000. Petrópolis: Vozes.

SAMPAIO, R. C; MAIA, R. C. M.; MARQUES, F. P. J. A. Comunicação & Sociedade, Ano 32, n. 55, p. 203-229, jan./jun. 2011

SANTOS JUNIOR, O. A.; AZEVEDO, S; RIBEIRO, L. C.Q. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan/ Fase, 2004.

SANTOS JUNIOR, O. A.; AZEVEDO, S; RIBEIRO, L. C.Q. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan/ Fase, 2004.

SANTOS, B. S. 2002. “Democracia e Participação: o caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre”. Pronto: Afrontamento.

Silva, F. (2004) Democracia deliberativa: Avaliando seus limites. In: Associação Portuguesa de Ciência Política. Fundação Calouste Gulbenkian. II Congresso. Lisboa, 19-20 janeiro de 2004.

SILVA, M. K. Sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional. Sociologias, v. 8, p. 156-179, 2006.

SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; RÖCKE, A. (org.). 2008. “Participatory budgeting in Europe: potentials and challenges”. International Journal of Urban and Regional Research, v. 32, n.1, pp. 164-178 Tatagiba, 2002

STOKES, S. C.; MANIN, B. 1999. Democracy, accountability and representation. Cambridge: Cambridge University Press.

TEORIA E SOCIEDADE, no. especial, março de 2005. Belo Horizonte, Ed. UFMG. Belo

URBAL (2006). Programa de Cooperação entre cidades da União Européia e da América Latina. Seminário de Lançamento da Rede 9 - Financiamento Local e Orçamento Participativo. Documento Base. Porto Alegre. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, p. 104.

UTZIG, J. E. Notas sobre o governo do PT em Porto Alegre. Novos Estudos CEBRAP, nº 45, p. 215, 1996.

WAMPLER, Brian. Expandindo accountability através de instituições participativas: ativistas e reformistas nas municipalidades brasileiras.” In LUBAMBO, C.; COELHO, D. B.; MELO, M.A. (orgs) Desenho institucional e participação política. Petrópolis: Editora Vozes, 2005, p. 33-62.