

Orçamento participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados

Brian Wampler

Introdução

O Orçamento Participativo (OP), uma das construções institucionais mais inovadoras do Brasil, oferece aos cidadãos a oportunidade de se envolverem diretamente nas questões públicas, a esperança de justiça redistributiva e a possibilidade de reforma do processo de tomada de decisão nos municípios e nos estados brasileiros. Embora a maioria das análises sobre o OP sejam positivas, existem poucos estudos comparativos que avaliam as amplas variações nos seus resultados.

Os capítulos deste livro são frutos de um projeto de pesquisa comparativo através do qual os pesquisadores compartilham métodos de análise e conceitos comuns sobre as conseqüências e os resultados do OP. Como analisado neste livro, os resultados do OP variam significativamente. Compreender e explicar estas variações nos ajudam a desmitificar o OP e a estabelecer uma estrutura básica para a análise dos Orçamentos Participativos, novos e velhos.

O Orçamento Participativo tem recebido muitos elogios dos participantes, dos seus defensores e dos pesquisadores. Ele tem ganhado um *status* quase mítico no discurso dos políticos progressistas, dos *policymakers* reformistas e dos ativistas como o precursor da democracia e da mudança social. Até hoje, grande parte das análises sobre o OP concentra-se nos estudos de casos, principalmente nos casos de Porto Alegre e Belo Horizonte (Avritzer, 2000a; Abers, 1997; Fedozzi, 1998). Embora as evidências apontem Porto Alegre como o caso mais bem sucedido, devemos ter cuidado ao fazermos generalizações a partir dessa experiência.

As análises comparativas enfatizam, geralmente, temas como a história associativa, a capacidade de transferir poder para os cidadãos ou o processo decisório (Avritzer 2002b; Nylén, 2002; Wampler, 2000). Este livro representa um esforço de um ano de pesquisa cujo resultado é o conjunto mais abrangente de evidências já coletadas até hoje. Podemos agora ir além da retórica

política, dos estudos de casos singulares e compreender e explicar melhor as conseqüências do OP.

A partir de 2001, o OP foi implantado em mais de 100 municípios, incluindo cinco cidades com mais de um milhão de habitantes (Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife, São Paulo e Belém). Isso significa que as decisões tomadas no interior do OP estão afetando milhões de pessoas.

Este capítulo é estruturado em torno de três questões que buscam responder e explicar as variações nos resultados do OP. Primeiro, como nós devemos conceituar o OP? Ele vem sendo teorizado como um “espaço público não-estatal”, como “democracia direta”, como “democracia participativa”, como uma “instituição redistributiva” e como uma “instituição de delegação de poder” (Genro, 1995 e 1997; Fedozzi, 1998; Marquetti, 2002; Nylén, 2002). Em função da sua natureza inovadora e dos diferentes formatos institucionais que ele assume em cada município, torna-se crucial estabelecermos alguns parâmetros básicos que nos ajudem a entendê-lo. A partir dos estudos de casos apresentados neste volume, eu busco estabelecer alguns parâmetros que nos permitirão tirar algumas conclusões razoáveis sobre este programa.

Na segunda sessão, eu respondo à seguinte questão: quais são os critérios que devem ser utilizados para avaliar os resultados do OP? As evidências oferecidas pelos capítulos deste livro indicam que o impacto do OP varia. Temos resultados altamente significativos assim como marginais. Como pode-se esperar, professores, estudantes, pesquisadores e políticos utilizam variáveis diferentes para analisar tais resultados. Um dos aspectos mais ricos deste livro é a coleção de dados comparativos que nos permitem estabelecer um conjunto comum de evidências através das quais podemos avaliar melhor os diferentes resultados. Na minha opinião, a forma mais frutífera de avaliar o OP é aquela que considera a análise de três áreas amplas: democracia, racionalização da administração local e justiça redistributiva.

Finalmente, o que explicaria as amplas variações nos resultados do OP? Para explicar tais variações nós temos que olhar para uma combinação de fatores que incluem as origens do programa, o tempo decorrido desde a sua implementação, o compromisso político da

administração com o programa, a capacidade financeira da administração local e a configuração de forças na sociedade civil. Nesta sessão, eu descrevo resumidamente uma base analítica através da qual estudantes, pesquisadores, *policymakers* e ativistas poderão compreender melhor as principais variáveis que condicionam o sucesso ou o fracasso do Orçamento Participativo.

O objetivo deste capítulo é utilizar os dados empíricos retratados neste livro com o intuito de construir uma teoria fundamentada na realidade empírica do OP. A natureza esclarecedora deste livro consiste no fato de podemos perceber como o Orçamento Participativo tem transformado a vida política de mais de cem municípios onde ele foi implementado.

A análise teórica e política do Orçamento Participativo

De que forma nós devemos conceituar o processo do Orçamento Participativo? Como já foi mencionado, o OP tem sido teorizado como “espaço público não-estatal”, como uma democracia “direta”, “participativa” e/ou “deliberativa”, como uma “instituição redistributiva” e de “delegação de poder”. Depois de quase quinze anos de OP, da ampla disseminação de suas idéias e da sua implementação em mais de cem municípios, é preciso analisar os seus resultados empíricos para que possamos redefinir a nossa compreensão de como ele afeta os cidadãos, os governos e os resultados políticos.

Tendo como base os capítulos deste livro, eu gostaria de sugerir que o OP pode ser conceituado como (a) uma força inicial de transformação social, (b) uma instituição democrática e (c) uma instituição de elaboração de políticas públicas.

Transformação Social

Conceituar o OP como “transformação social” é reconhecer que ele é parte de uma trajetória histórica de mudança social e política mais ampla, com potencial para educar, transferir poder e socializar os participantes. O OP como “transformação social” se encaixa na rubrica geral de

cidadania, embora a presença ubíqua desta idéia na cultura política e popular do Brasil tenha diluído sua importância inicial. Durante os anos oitenta e início dos anos noventa, cidadania significava a extensão dos direitos civil, político e social à todos os cidadãos independente da sua renda, raça, classe ou educação. O OP foi fundado, em parte, como uma esfera institucional capaz de estender os direitos social, político e civil aos cidadãos (Genro, 1995, 1997).

O OP pode ser conceituado como uma “escola” na qual os cidadãos adquirem uma compreensão sobre o que os governos fazem, sobre o que os governos não podem fazer e sobre como eles, cidadãos, podem apresentar seus interesses e demandas para os representantes públicos. Setores excluídos da população, freqüentemente destituídos de poder em função da ausência de garantias claras sobre seus direitos político e civil, ganham a oportunidade de conformarem diretamente seus futuros. A participação dos cidadãos comuns nas decisões cotidianas de seus governos locais é um momento ímpar, um divisor de águas, na política brasileira. Dessa forma, nós podemos conceituar o OP como uma instituição que tem o potencial de transformar a vida dos cidadãos comuns na medida em que abre esferas, previamente restritas, de tomada de decisão governamental.

Democracia

O OP é também uma instituição democrática inovadora que amplia os limites da democracia representativa. Em seus casos mais bem sucedidos, o OP ocupa o centro da disputa política na medida que diferentes atores políticos, com interesses diversos, são forçados a negociarem no seu interior (Faria, 2002). O OP inova a democracia representativa “clássica” e “tradicional” na medida que ele incorpora os cidadãos diretamente no processo de tomada de decisão e, simultaneamente, estimula a delegação de autoridade. Os cidadãos têm a oportunidade de participar individualmente durante dois estágios: ao estabelecer um conjunto de prioridades para o município e ao selecionar os projetos específicos de obras públicas a serem implementados.

Este processo é claramente o aspecto mais “participativo” do OP, onde os cidadãos têm a oportunidade de influenciar diretamente os resultados políticos.

O OP possibilita a delegação de autoridade através da seleção de representantes para os Conselhos Municipais, comitês que definem os aspectos mais específicos sobre os projetos de obras públicas e o monitoramento dos mesmos. Neste sentido, o OP assume uma função não muito diferente daquela do Legislativo: os representantes eleitos selecionam projetos que serão implementados e supervisionam a ação do Executivo. O nível de agregação é a principal diferença entre o OP e as Câmaras de Vereadores brasileiras pois o OP é constituído por cidadãos participantes, não pagos, cuja área eleitoral baseia-se no nível local.

Finalmente, o OP deve ser conceituado como uma esfera *pública* que possibilita a deliberação, a negociação e o monitoramento. A deliberação pública permite que um conjunto amplo de questões, freqüentemente questões contenciosas, seja colocada na agenda. A negociação pública faz com que os grupos de interesses entendam melhor quem obtém o que durante a fase de planejamento do orçamento. O monitoramento público aumenta a oportunidade de transparência e estabelece as bases iniciais para o processo de *accountability*.

Instituição de elaboração de políticas públicas

O OP deve ser conceituado também como um processo de construção de políticas que modifica as práticas anteriores de planejamento e de elaboração orçamentária no Brasil. Tanto o processo legislativo quanto o processo de implementação de políticas públicas sempre foram dominados por um pequeno grupo de tecnocratas e aliados políticos da administração. O processo de elaboração orçamentária e o próprio orçamento são “caixas pretas”, onde as demandas e os resultados não são facilmente conhecidos e definidos. No OP, os cidadãos trabalham em espaços públicos com o objetivo de identificar projetos específicos que eles gostariam que fossem implementados. Os participantes não consideram necessário trabalhar com os mediadores (isto é, cabo eleitorais e vereadores) , de portas fechadas, para terem suas obras incluídas no orçamento

(Avritzer, 2002a; Wampler & Avritzer, 2000). Os participantes são mais propensos a participarem diretamente na elaboração das demandas públicas. Consequentemente, as demandas e os resultados orçamentários são crescentemente mais transparentes, o que ajuda a produzir uma alocação mais clara e mais eficiente dos recursos. O que está no orçamento é similar ao que será implementado. Embora pareça óbvio, isso é mais um objetivo do que uma realidade em alguns municípios brasileiros.

Como uma instituição de elaboração de políticas públicas, o OP tem o potencial de tornar mais eficiente o uso dos recursos escassos em função da criação das Comissões que capacitam os cidadãos a monitorarem a qualidade das obras e o gasto específico de cada projeto. Tais Comissões têm o potencial de agir como o último “vistoriador” ao assegurarem que os recursos serão gastos eficientemente e dentro dos limites legais. Elas correm o risco, entretanto, de agirem de forma automática ou de criarem ineficiências excessivas que podem comprometer a implantação dos projetos.

Em suma, os Orçamentos Participativos podem ser conceituados como um processo que produz transformação social, como uma instituição democrática e como uma instituição inovadora de elaboração de políticas públicas. As múltiplas facetas desta nova instituição indicam que nossa agenda de pesquisa deve incluir diversos indicadores se quisermos ter acesso ao impacto que o OP tem e, pode ter, na participação, nos governos, nos partidos, na sociedade civil e nas instituições em competição. Deixe-me voltar agora para a questão de como devemos medir os resultados deste programa.

CrITÉRIOS para medir os resultados produzidos pelo OP

Assim como existem várias perspectivas sobre as quais o OP pode ser conceituado, o seu impacto pode, igualmente, ser demonstrado a partir de múltiplos indicadores. Os trabalhos que compõem este livro utilizam indicadores que se encaixam em três categorias amplas: democracia,

racionalização da administração local e justiça redistributiva. Embora estes indicadores sejam similares àqueles utilizados para conceituar o OP, eles apresentam distinções analíticas quando utilizados para operacionalizar os resultados.

As experiências mais bem sucedidas do OP provavelmente apresentarão resultados positivos em todas as três áreas, enquanto os casos menos bem sucedidos apresentarão deficiências em uma ou duas. Reconhecer que alguns programas podem ser fracos em certas áreas ao passo que são fortes em outras, nos permite desenvolver uma avaliação mais nuançada evitando, assim, julgamentos maniqueístas. Orçamentos Participativos que apresentam resultados fracos ou marginais em todas as três áreas, entretanto, devem ser considerados falhos.

Tanto os participantes entusiasmados quanto os críticos tendem a comparar os novos Orçamentos Participativos com o sucesso, real ou imaginário, do OP de Porto Alegre. Com isso ignoram que os resultados do OP de Porto Alegre não eram tão bons durante os três ou quatro primeiros anos (Fedozzi,1998). Ao contrário, O OP cresceu e se consolidou nos anos posteriores. O OP-POA 2002, por exemplo, está no seu décimo quarto ano, uma estabilidade que poucas instituições experimentais têm atingido no Brasil. O OP de Porto Alegre deve ser entendido como um caso exemplar, mas os outros casos devem ser avaliados com base em critérios que sejam apropriados às particularidades locais. Isto não significa que iremos criar novos critérios para a análise de cada município, mas que devemos reconhecer a variação do peso de cada indicador nos diferentes lugares.

Democracia

O OP produz efeitos democratizantes nas políticas locais? Ele representa um modo real de tomada de decisão que permite a deliberação e a negociação? Para demonstrar tais impactos utilizaremos indicadores tais como reeleição, mobilização, deliberação, *accountability* e controle social, assim como, o caráter público deste programa .

Primeiro, a possibilidade de reeleição permite ao eleitorado decidir se ele apoia ou não as políticas públicas do governo. A reeleição de uma coalizão que governa não nos diz nada sobre se as pessoas participam ou não do OP (a maioria dos eleitores não participam) ou se eles apoiam ou não as políticas públicas específicas geradas pelo OP. A reeleição de um governo indica tão somente que uma pluralidade ou a maioria dos eleitores apoiam as políticas públicas de um governo.

Se o OP é o principal projeto de um governo, devemos esperar, portanto, que os resultados eleitorais favoráveis à coalizão governante constituam indicativos fortes de apoio ao esforço da administração de promover políticas públicas participativas. Por outro lado, se o OP é uma entre as várias inovações que um governo promove (por exemplo, a Bolsa Escola ou os Conselhos Gestores) torna-se difícil saber porque os cidadãos estão votando neste governo.

Se a administração em questão perde a eleição essa mesma lógica deve ser aplicada. Se o OP for considerado importante para a administração e se ela perde a eleição, podemos inferir que a maioria da população votante não está satisfeita com as políticas públicas prioritárias deste governo. Eleições, geralmente, podem nos dizer se uma administração tem apoio eleitoral ou não. Elas não podem nos dizer se a população que vota está sendo influenciada ou não pelos resultados do OP. Porto Alegre é um dos casos mais bem sucedidos de administração petista, onde o governo fez do OP seu principal projeto de governo. Isso sugere que o OP possui um amplo apoio (Marquetti, 2002 e Silva, 2002). Por outro lado, como Rover explica no seu capítulo, em Chapecó, município governado por um prefeito reeleito, o OP não era considerado a prioridade do governo (Rover, 2002). A reeleição do prefeito Fritsch confirma que o governo goza de apoio eleitoral, mas não nos diz nada sobre a importância do OP para os eleitores.

Segundo, o OP mudou a forma de interação dos cidadãos com a administração municipal? O OP tem agido como um indutor de transferência de poder para os cidadãos? Estas questões nos remetem à uma das principais consequências do OP, ou seja, seus resultados sobre as ações dos cidadãos e sobre as estratégias políticas. As pesquisas desenvolvidas neste livro bem como outros

trabalhos já realizados sugerem que o OP tem conseqüências democratizantes na relação Estado-sociedade.

De um modo geral, as pesquisas realizadas demonstram que o OP produz mudanças significativas em *como* os indivíduos passaram a fazer suas demandas para o Estado (Avritzer, 2002b). Nos municípios brasileiros, a distribuição de recursos (saneamento, eletricidade, etc...) sempre dependeu da intervenção de um mediador que assegure a implementação dos projetos demandados (Diniz, 1997; Gay,1994). O OP tem o potencial de substituir esse processo ao restringir a ação daqueles políticos que agem como mediadores. Dessa forma, os pesquisadores interessados no impacto do OP precisam estar atentos para o fato de se os cidadãos percebem ou não mudanças no processo de elaboração das demandas e na forma como tais demandas são implementadas.

Os casos de Recife, Belo Horizonte e Porto Alegre ilustram como as regras do OP influenciam os resultados. Em Porto Alegre, 100% dos gastos com investimento são transferidos para o OP. Portanto, políticos e ativistas buscam incluir seus projetos no OP e, assim, acompanham de perto os resultados dos projetos selecionados no interior das assembleias do OP. Em Belo Horizonte, 50% dos gastos de investimento são transferidos para o OP. Comparativamente, isto torna o OP em Belo Horizonte menos importante do que em Porto Alegre. Em Belo Horizonte, políticos e participantes fazem um esforço considerável para assegurarem a inclusão das suas prioridades no OP e para garantirem que elas sejam executadas. Mas neste caso, a estratégia dos atores políticos não se baseia exclusivamente no OP, dado que eles buscam influenciar também como o governo gastará os outros 50% relativos ao investimento.

O caso de Recife também demonstra a importância da análise orçamentária. De 1995-2000, apenas 10% dos gastos com investimento foram decididos no interior do OP. Como conseqüência, os participantes do OP buscavam também outros canais através dos quais eles poderiam conseguir influenciar o governo a implementar suas demandas. O nível baixo de alocação orçamentária enfraqueceu o OP como uma alternativa importante de tomada de decisão.

Além disso, uma fração pequena dos projetos selecionados através do OP foram realmente implementados (Wampler, 2000). A falta de clareza sobre as questões relacionadas ao investimento resultou em uma disputa em torno da liberação de fundos no interior da administração. As estratégias políticas utilizadas pelos participantes do OP para influenciarem a distribuição dos recursos foram muito similares à descrição clássica do clientelismo: personalismo, contrato direto, troca de favores. Neste caso, não havia uma aplicação e uma implementação uniforme dos programas como é o caso de Porto Alegre e Belo Horizonte.

Terceiro, o controle social e a *accountability* podem nos ajudar a avaliar o impacto do OP tanto na vida dos cidadãos quanto nos governos. Eu me refiro ao controle social como a habilidade dos cidadãos de aumentar suas condições de controle sobre as políticas públicas e sobre as ações dos representantes do governo. *Accountability vertical* pode ser exercida tanto através do voto quanto através do monitoramento direto das questões públicas pelos cidadãos e pelas associações. Se ambos, administração e cidadãos, buscam ativamente o OP é possível afirmar, portanto, que o controle social será realizado porque os dois lados têm interesses na ampla disseminação das informações.

Entretanto, é importante chamar atenção para o problema da distribuição de informação no OP. A disseminação de informação, vital para a promoção do controle social e para a *accountability*, depende da boa vontade do Executivo. Os cidadãos não conseguem com facilidade informações que o Executivo não está interessado em distribuir. O controle social e a *accountability* devem, portanto, ser vistos com uma certa dose de ceticismo na medida que eles dependem da cooperação da administração.

Quarto, o OP deve ser analisado como um processo *público* de tomada de decisão. Esta é a maior inovação na elaboração das políticas públicas e orçamentárias brasileiras e não deve ser subestimada. Porque a ênfase no caráter público do processo? O Estado brasileiro tem sido caracterizado como um Estado privado no qual as decisões são tomadas no interior dos gabinetes do Executivo (Presidente, Governador e Prefeito) ou por tecnocratas isolados do debate público.

Uma das inovações mais importantes é a ênfase na deliberação e na elaboração das políticas públicas.

Ao avaliarmos como o OP afeta o ambiente político e a elaboração de políticas públicas de um dado município, nós devemos analisar se os cidadãos e os governos engajam nos debates e se tomam as decisões em formatos públicos. Quando as demandas são feitas nas assembléias públicas, nós temos de examinar se tais demandas são traduzidas em resultados tangíveis. Se é verdade que cabe à administração tomar as decisões internas finais, alocar recursos, formular os planos técnicos e preparar a legislação, nós temos de avaliar se as decisões tomadas em *público* são honradas pelo governo. Quando isso ocorre, ou seja, a administração honra as decisões feitas em público, temos um indicador de que o OP está se transformando em um processo-chave de tomada de decisão. Se as decisões não são implementadas, o efeito do OP no processo de tomada de decisão é fraco. Em resumo, quando as decisões tomadas em *público* são respeitadas, nós podemos afirmar que o processo público de tomada de decisão está sendo respeitado.

Racionalização da administração local

O OP pode ter como uma de suas conseqüências uma administração municipal financeiramente sadia e mais transparente. As chances disto acontecer estão diretamente relacionadas ao OP? Ou estão associadas com um governo orientado para reformas? Os Orçamentos Participativos são associados com a racionalização das finanças dos municípios, com o aumento da eficiência das burocracias municipais e com a produção de um orçamento mais próximo da realidade orçamentária municipal (Marquetti, 2002). É difícil vincular diretamente o OP à racionalização das finanças, mas é importante ressaltar como o OP pode criar um ambiente que contribui para um aumento das finanças locais. Quando as mudanças produzidas são atribuídas à rubrica “reforma do Estado”, elas são menos grandiosas do que as reformas mais amplas produzidas pela administração federal (governo Fernando Henrique Cardoso), durante os anos 90.

Primeiro, o foco do OP é a questão orçamentária. Parece um pouco surpreendente, portanto, o fato de as administrações que estão implementando o OP quererem apresentar para os seus apoiadores, eleitores, cidadãos e opositores uma prestação de contas clara sobre a saúde financeira do município. Orçamentos equilibrados podem ser utilizados para demonstrar que a administração está fazendo um bom uso dos recursos limitados. Esta associação é crucial porque os analistas políticos quase sempre enfatizam que um dos perigos da democracia participativa é a paixão e o auto-interesse dos participantes que os levam a utilizar de forma ruim os recursos públicos na busca de ganhos pessoais de curto prazo. O OP, ao contrário, parece coincidir com o uso mais justo dos fundos públicos.

Orçamentos Participativos bem sucedidos parecem estar aumentando os recursos municipais, diminuindo o déficit e limitando o gasto no sentido de melhorar as condições financeiras dos municípios. O aumento dos recursos é uma tática útil para melhorar a situação financeira de um governo mas não garante necessariamente que o governo limitará também seus gastos. Os participantes no OP são convencidos, pela sociedade civil, pelos líderes e pelos representantes que existem limites reais ao que pode ser gasto. Não existe “*cheque em branco*” mas sim uma quantidade definida de recursos que pode ser negociada e implementada.

Justiça Redistributiva

Como o OP afeta a distribuição de recursos? Justiça social era um objetivo importante do ímpeto inicial que levou a criação de um novo tipo de instituição democrática (Genro, 1995). A intenção de que o OP provoque uma redistribuição dos recursos municipais não tem recebido um tratamento substantivo, baseado em uma pesquisa confiável, objetiva e independente. O capítulo de Marquetti oferece uma contribuição nova e importante para esse debate imprescindível. Sua pesquisa mostra que o governo de Porto Alegre, através do OP, tem gastado mais recursos nas áreas menos favorecidas do que nas regiões mais ricas do município. A consequência de longo

prazo é que as regiões e os indivíduos de baixa renda estão tendo mais acesso à educação, saúde, habitação e transporte.

É preciso ter em mente que a análise quantitativa sobre a distribuição dos recursos só foi possível depois de um período de dez anos. O estudo longitudinal é necessário para medir o impacto redistributivo na medida que esta abordagem metodológica permite ao pesquisador explicar variações de curto prazo nos gastos (ex. projetos caros ou elevação dos gastos em um ano eleitoral). Os dados de Porto Alegre confirmam que montantes maiores de recursos estão sendo gastos em regiões que apresentam renda mais baixa e condições de serviços públicos piores. Embora estes resultados sejam muito positivos, nós carecemos de dados sólidos e comparativos tanto para os outros municípios que têm implementado o OP quanto para aqueles que não possuem o OP.

A dificuldade em afirmar como os recursos têm sido gastos indica que nós temos de ser cuidadosos ao fazermos afirmações sobre os efeitos redistributivos do OP até que este programa esteja funcionando por um determinado tempo. Nos parece razoável analisar os efeitos redistributivos de um programa no seu décimo quinto ano, ao passo que, no terceiro ano, isso parece ser precipitado. Por isso, devemos ter cautela quando os políticos e os participantes afirmam que o OP funciona como um meio de redistribuição de recursos e renda. Os Orçamentos Participativos *podem* provocar efeitos redistributivos mas não existem garantias.

Embora não seja possível medir o impacto redistributivo dos novos Orçamentos Participativos, é importante desenvolver indicadores alternativos que possam aferir se o programa está ou não alocando recursos em regiões de baixa renda. Podemos fazer as seguintes perguntas: O município utiliza algum índice de qualidade de vida como um fator para determinar a alocação de recursos? A regionalização feita no município favorece uma determinada região? O nível de participação e o padrão de gastos são igualmente consistentes entre as várias regiões? Se não, porque? Na medida em que nem todos os programas terão o mesmo sucesso atingido em Porto Alegre, nós devemos ter cuidado ao fazermos generalizações a partir do sucesso desse caso. Programas com

desenhos institucionais e com capacidade de investimento similares podem ter resultados parecidos em um período de tempo maior. Programas com apoio do governo e da sociedade civil podem também apresentar resultados parecidos. As regras diferem de local para local e, como o apoio enfraquece, torna-se mais provável que o OP não redistribua com sucesso os recursos para as áreas de baixa renda.

Em suma, eu quero chamar atenção para os indicadores que oferecem melhores condições para avaliarmos como o OP funciona: democracia, racionalização da administração e justiça redistributiva. Os casos mais bem sucedidos neste livro, Porto Alegre e Belo Horizonte, exibem sinais positivos nas três áreas. Outros municípios como Icapui no Ceará, Recife, Mauá e Vitória da Conquista na Bahia apresentam resultados parciais em algumas áreas e resultados negativos em outras. Isto não quer dizer que estes Orçamentos Participativos sejam um fracasso e que devam ser abandonados. Ao contrário, isto demonstra somente a existência de variações nos resultados do OP. Nós temos de reconhecer essa diversidade nos resultados para que isto nos ajude a permanecer otimistas em relação aos casos positivos e a não nos tornarmos tão pessimistas quanto aos resultados mais limitados dos casos mais fracos. Isso nos remete a uma outra questão que deve ser respondida: Como explicar as amplas variações nos resultados do OP?

Explicando as variações nos resultados

Mais de cem Orçamentos Participativos têm sido implementados nos governos municipais brasileiros. A pesquisa comparativa é um empreendimento difícil em função das amplas variações em ambientes político, econômico e social tão diversos. Se o nosso foco é o município, nós temos uma variável constante importante: o caráter municipal da maioria dos municípios brasileiros é virtualmente idêntico. Isso nos ajuda a identificar outros fatores que podem contribuir para entendermos melhor os resultados. Nessa sessão final, eu gostaria de esclarecer, a partir dos projetos de pesquisas apresentados neste livro, que os pesquisadores basearam-se em

cinco variáveis para explicar os diferentes resultados. Estas cinco variáveis nos ajudam a ir além do OP como um mito e a entendê-lo como uma instituição em desenvolvimento. Essa cinco variáveis são: o desenho institucional, o compromisso político do governo, a densidade da sociedade civil, o tempo e os recursos financeiros disponíveis no município.

O desenho institucional

Regras conformam as estratégias dos atores políticos e estabelecem os parâmetros para os resultados políticos e de políticas públicas. Figueiredo e Limongi afirmam que “o poder legislativo do Executivo e a organização legislativa são variáveis-chave na definição dos trabalhos de qualquer sistema político. Esta observação sugere que o foco dos estudos dos regimes democráticos devem ser mudados para as características do sistema de tomada de decisão” (Figueiredo e Limongi, 2000. 152).

Enquanto Figueiredo e Limongi estão se referindo especificamente ao Executivo e ao Legislativo, a ênfase dada pelos autores nas “características do sistema de tomada de decisão” é de particular importância para nós. O OP introduz um novo conjunto de regras que, quando seguidas, têm o potencial de mudar como e onde as decisões serão tomadas. As regras e a aderência à elas são variáveis que ajudam a explicar as variações nos resultados. Quem elabora as regras? Os diferentes partidos aderem a essas regras? Quem é beneficiado? Quem perde com o novo conjunto de regras? As regras mudam igualmente as estratégias de curto e de longo prazo?

As regras podem ser desenhadas pela administração ou pelos setores organizados da sociedade civil em um esforço comum com a administração. Diferentes regras serão estabelecidas conforme os interesses diferentes dos seus criadores. Por exemplo, se a administração está interessada, principalmente, nas finanças municipais, podemos esperar por regras que focalizem o aumento de recursos e a limitação dos gastos (Mauá, Vitória da Conquista e Icapui). Por outro lado, se os ativistas da sociedade civil e os representantes da administração estiverem interessados em promover a participação e a mobilização, podemos esperar regras que encorajem a mobilização

(Belo Horizonte e Porto Alegre). Para ilustrar a importância de como diferentes conjuntos de regras produzem estratégias diferentes para a participação e a mobilização, deixe-me analisar a participação dos cidadãos.

Uma das características do desenho institucional que varia de município para município é a forma como os cidadãos são selecionados como representantes. A estrutura de regras requer mobilização e participação dos cidadãos nas assembleias do OP? Ou os representantes são selecionados através do voto secreto? No primeiro caso, onde temos uma mobilização e uma participação contínua, a probabilidade de que um número maior de cidadãos acompanhe os debates (e, potencialmente, engaje na deliberação), se envolva ativamente na seleção das prioridades gerais para a sua região e dos projetos específicos para o seu bairro e se envolva mais nas Comissões de fiscalização aumenta substancialmente. Consequentemente, quando as regras permitem e demandam uma quantidade maior de participação, a pressão dos líderes comunitários e dos representantes do governo sobre a realização do que foi demandado aumenta. Os governos ficam expostos diretamente às demandas de uma população mobilizada que, por sua vez, limita a capacidade dos governos de esconder informações. Isso *aumenta* a importância do OP como um vetor da “transformação social”, como um espaço *público* deliberativo e como uma instituição participativa.

No segundo caso, a seleção dos representantes por voto secreto, as regras não requerem uma mobilização tão contínua (Recife é o caso mais proeminente). A habilidade dos líderes e dos políticos de conseguirem votos é um recurso importante e isso significa uma delegação de responsabilidade. O direito de deliberar é cedido aos representantes escolhidos pelos cidadãos. Essas regras canalizam a participação para um corpo estreito de representantes. Os problemas de *accountability*, neste caso, não diferem daqueles que existem na democracia representativa. Este sistema de seleção limita a possibilidade de pressão dos grupos mobilizados sobre a administração quando ela não cumpre suas obrigações para com o OP. Consequentemente, isso

diminui a importância do OP como um vetor da “transformação social”, como um espaço *público* deliberativo e como uma instituição participativa.

Uma outra regra institucional importante é a habilidade da administração de aderir “às regras de implementação orçamentária” que indicam a capacidade da administração de realizar as demandas priorizadas pelos participantes do OP. Na medida que o governo reconhece que o processo de implementação dos projetos e das obras públicas é longo e, algumas vezes, difícil, a administração desempenha um papel fundamental em assegurar que os projetos priorizados recebam a atenção devida da burocracia municipal. Em todos os três níveis de governo no Brasil, alguns itens do orçamento nunca são implementados em função de estrangulamentos financeiros, técnicos e políticos. Se os projetos selecionados pelos participantes do OP são implementados, tem-se um incentivo claro para os participantes continuarem a participar e os não participantes começarem a se envolver no processo de tomada de decisão. O cálculo das estratégias políticas muda na medida que os cidadãos percebem que é necessário se envolverem nas negociações sobre as demandas, nos fóruns públicos, para ter novos projetos de investimento incluídos no orçamento.

Entretanto, se a administração se mostra sistematicamente incapaz de implementar os projetos selecionados pelos participantes do OP, as conseqüências serão a diminuição dos incentivos de curto e longo prazo para participar, a busca de meios não-institucionalizados (comportamento personalista e clientelista) para garantir a implementação dos projetos prioritários e a retomada de um processo de tomada de decisão privado e fechado. Os Orçamentos Participativos que querem implementar os projetos mas são incapazes de mostrar resultados claros para o público participante terão um efeito negativo e desmoralizante sobre os participantes e burocratas envolvidos.

As regras descritas não são as únicas e, nem mesmo, as mais importantes na produção de resultados diferentes. Mas elas nos ajudam explicar as variações existentes nos resultados na medida que ilustram as conseqüências dos diferentes conjuntos de regras. Outras regras

importantes são o número de representantes, o número de regiões, o desenho dos limites entre as regiões, a autoridade para mudar as regras internas e a autoridade delegada aos conselhos do OP.

Compromisso político da administração

O apoio que a administração oferece para o OP é parte integral do seu sucesso. O compromisso político de um governo é uma condição necessária para um resultado bem sucedido. Porque? A administração tem que iniciar e gerenciar uma nova experiência participativa que consome tempo e, não necessariamente, oferece benefícios públicos e eleitorais de curto prazo. A administração tem de estar disposta a gastar tempo, energia e recursos para reformar o processo através do qual os cidadãos fazem suas demandas, o processo através do qual os burocratas tomam as decisões e o processo através do qual os representantes eleitos (vereadores e/ou deputados estaduais) estão acostumados a apresentarem suas demandas para o sistema político.

Os governos têm de estar dispostos, no mínimo, a reformar as relações políticas existentes e incluir os cidadãos no processo tomada de decisão. O PT, desde a sua fundação, defende a participação direta dos cidadãos nos órgãos responsáveis pela elaboração das decisões governamentais e a reforma das trocas políticas básicas que são o motor das políticas urbanas. O PT governa a metade dos municípios que têm implementado o OP (Teixeira, 2002). Isto corresponde à 50%, o que sugere claramente que outros partidos políticos estão defendendo e adotando este programa.

Mesmo que o trabalho de Teixeira não nos ofereça informações sobre a tendência política específica ou sobre a história política de cada um dos prefeitos, é interessante notar que a maioria dos partidos teve ou tem orientações reformistas que enfatizam a participação direta dos cidadãos. Tendências diferentes no interior do PMDB ou do PSDB defendem, em um momento ou outro, reformas governamentais. O PSB e o PDT compartilham ideologias de esquerda que defendem a participação direta dos cidadãos. Identificar a filiação partidária dos prefeitos é uma das formas

de determinar o provável apoio que o OP possui no interior do governo. Existem várias lições que podem ser retiradas dos dados apresentados por Teixeira e que ajudam a explicar a variação.

Primeiro, a filiação partidária é um indicador da disposição do governo para embarcar nas reformas. Isto nos fala pouco sobre a intensidade do compromisso político no interior de uma coalizão governante para implementar as reformas. Nós podemos especular que, quanto maior for o número de representantes públicos escolhidos (secretários, presidentes de empresas públicas, etc...) que compartilham uma agenda similar a do prefeito no esforço de realizar as reformas, maior será a capacidade do prefeito para gerenciar as mudanças iniciais. Se, entretanto, o governo inicia um programa como o OP com uma base de apoio fraca no interior da coalizão governamental, pode-se supor que a probabilidade da administração implementar as reformas será menor.

Segundo, o OP é a prioridade principal do governo? Ou o governo promove uma série de iniciativas públicas? Por exemplo, se o governo apoia o fortalecimento de outros canais participativos tais como os conselhos municipais, é provável que o OP não se desenvolva da mesma forma que se desenvolveria se toda a atenção do governo estivesse concentrada no OP. Da mesma forma, se o governo está interessado principalmente com a reforma do Sistema Único de Saúde (SUS) ou em investir nos programas de educação (Bolsa Escola, por exemplo), é provável então que o OP não se desenvolva.

Se, por um lado, não existe nada que impeça um governo de se engajar em múltiplos projetos ao mesmo tempo, por outro lado, o compromisso com uma variedade de esforços reformistas indica um grau de apoio mais fraco ao OP. Isto resulta, provavelmente, em um investimento menor de recursos alocados no OP, uma redução no número de burocratas que administra e supervisiona o processo e um envolvimento menos intenso dos cidadãos frente a abertura de múltiplos canais participativos. Ao enfatizar os problemas potenciais de um programa de reforma multifacetado, eu não estou sugerindo que um interesse mais intenso do governo no OP produzirá resultados melhores.

Um terceiro fator que pode contribuir significativamente para a variação nos resultados é a habilidade da administração em criar uma maioria estável na Câmara Municipal. Se a administração tem apoio parlamentar fraco, deve-se esperar então um aumento de energia, recursos e tempo por parte do Executivo para construir uma maioria parlamentar sólida. Inversamente, quanto maior e mais forte for a maioria associada ao prefeito, mais chances a administração terá de implementar com flexibilidade as reformas experimentais e inovativas. Quanto mais amplo for o apoio que o governo municipal tiver na Câmara Municipal, maior será o espaço político para o OP.

Em suma, o compromisso político da administração municipal é uma condição necessária mas não suficiente para a construção de um programa participativo estável e forte. Variações na intensidade do apoio da administração ao OP constituem um fator fundamental que ajuda a explicar a diversidade dos resultados.

Sociedade Civil

Se por um lado, o OP é promovido e gerenciado por um governo eleito, por outro, os ativistas políticos e os cidadãos comuns desempenham um papel importante na determinação dos resultados. Quando a participação dos cidadãos é alta, existe uma pressão maior sobre a administração para repassar recursos para o OP. Se a participação é alta, a transparência e/ou o controle social serão mais facilmente realizados porque existem mais ativistas e participantes interessados nos resultados. O apoio da administração ao novo programa participativo não é suficiente se os cidadãos e ativistas não tomarem a iniciativa de participar de forma ativa e enérgica.

O que mais afeta o entusiasmo dos cidadãos e dos líderes para engajarem e promoverem uma elaboração participativa das políticas públicas? Um fator que sem dúvida nenhuma incide altamente é a tradição associativa de cada município ou estado. Os líderes locais promovem a deliberação? Os líderes locais encorajam, formal ou informalmente, a incorporação de novos

líderes no processo político? Os líderes buscam agir como mediadores entre os cidadãos e o novo processo de elaboração de políticas?

O tipo de sociedade civil que emergiu durante os anos 80 e 90 é um fator importante que ajuda a explicar as variações entre os municípios. Se nós definirmos a sociedade civil brasileira como produtora de novos atores e novos valores durante esse período, nós precisamos analisar como essa nova esfera de atividade afeta os resultados do OP. Se a sociedade civil vem crescendo e se fortalecendo no decorrer do tempo, o OP pode servir como um corpo institucional através do qual os cidadãos podem levantar questões contenciosas e resolver suas demandas. Por outro lado, se a sociedade civil vem perdendo força, o OP pode ter algum impacto nos baixos níveis de participação. Se, entretanto, a mobilização da sociedade civil é frágil, é provável então que o entusiasmo com a participação generalizada seja fraco. Se o OP tiver um apoio amplo no interior do governo, mas a sociedade civil for fraca ou se os líderes forem suspeitos, a possibilidade de o OP se desenvolver será menor. Assim, uma das razões para a variação entre os Orçamentos Participativos é a disposição e a capacidade dos ativistas de participarem do programa.

Capacidade de investimento

A habilidade da administração municipal ou estadual de implementar projetos de políticas públicas selecionados pelos participantes é uma das partes vitais do OP. As diferenças na capacidade de investimento também contribuem para a variação no sucesso dos Orçamentos Participativos. Se um município é financeiramente destituído, provavelmente o OP tornar-se-á um processo de educação pública através do qual os cidadãos buscarão soluções para os problemas financeiros dos seus governos locais. Se, por outro lado, o município possui recursos financeiros para investir no OP, é provável que este programa desenvolva por si mesmo. Se existirem recursos disponíveis e se os cidadãos decidirem de fato a alocação destes recursos, é provável que o OP se torne uma alternativa importante de tomada de decisão. Se o OP for uma alternativa importante de tomada de decisão, podemos imaginar, portanto, que ele contribuirá para a

retomada das condições políticas de determinadas áreas. Sem recursos, entretanto, é pouco provável que exista uma transferência correspondente de autoridade.

A capacidade de investir recursos é central para criar as condições através das quais os cidadãos se tornarão os tomadores de decisão, para ajudar a conformar seus próprios futuros bem como o futuro dos seus bairros e do município em geral. Quando a capacidade de investimento é limitada, os Orçamentos Participativos não oferecem aos cidadãos a habilidade para tomar decisões que impactarão diretamente suas vidas. Os participantes podem debater e votar sobre prioridades gerais que o governo deverá adotar mas isso, a meu ver, terá conseqüências diferentes. Quanto mais recursos de investimento estiverem disponíveis para o OP, mais se delegará aos participantes a autoridade para tomar as decisões.

Tempo

A última variável que afeta significativamente o impacto do OP é o seu tempo de vida. A complexidade do OP bem como o planejamento para implementar as obras públicas mostram que ele poderá levar vários anos para produzir resultados que são considerados favoráveis para o governo e para a população em geral. Quanto mais tempo o OP tiver, maior será a sua probabilidade de apresentar impactos substantivos na democracia, na redistribuição de recursos e na racionalização da administração. Não existem, entretanto, garantias que o OP se fortalecerá no decorrer deste tempo. Novamente, “tempo de duração” é um fator que distingue os resultados positivos dos resultados negativos.

Sabe-se que na primeira administração petista em Porto Alegre, governada pelo ex-prefeito Olívio Dutra, os resultados do OP foram fracos ou marginais (Fedozzi,1998). O município estava financeiramente quebrado e isso comprometeu a implantação dos projetos. Só no último ano do governo Olívio Dutra, 1991, que o OP começou a ganhar força como uma alternativa importante de elaboração de políticas públicas. Nós podemos especular o que teria acontecido ao conceito e à

prática do OP se o PT não tivesse sido reeleito em Porto Alegre. Talvez ele tivesse sido abandonado como um experimento fracassado.

Portanto, nós temos de considerar o “tempo de vida” do OP um fator-chave que contribui para os seus resultados. Os primeiros anos de um programa são geralmente difíceis e apresentam poucos resultados. Se o programa estiver funcionando por mais tempo, de 6 a 7 anos por exemplo, e, ainda assim, apresentar resultados fracos, podemos concluir então que seu impacto é marginal ou fraco. Além disso, se o governo que iniciou o OP não for reeleito e, se o governo subsequente não der continuidade ao OP, podemos concluir que o impacto do OP foi mínimo. Por outro lado, se o OP estiver gradualmente ganhando recursos e apoio político, é possível afirmar que seu impacto será mais forte depois de um certo tempo. Nós temos de considerar também as outras variáveis já identificadas para podermos especular se o programa se fortalecerá ou continuará a produzir resultados marginais. Não existe, entretanto, nenhuma garantia que o OP começará a produzir resultados positivos depois de 7 ou 10 anos. É mais provável que isso ocorra depois deste tempo embora qualquer resultado dependerá da combinação dos fatores mencionados acima.

Conclusão

O OP é uma instituição inovadora de elaboração de políticas que apresenta grandes variações nos seus resultados. Porto Alegre é o caso mais conhecido, nacional e internacionalmente. Seus resultados são considerados o padrão através do qual outros Orçamentos Participativos são medidos. Essa comparação é injusta na medida que os outros programas não possuem uma das características mais importantes do OP-POA: tempo. Este último foi implementado em 1989, quase uma década antes da implementação da maioria dos outros Orçamentos Participativos. Isso significa que os Orçamentos Participativos mais novos ainda precisam de tempo para apresentarem resultados positivos. Nós não devemos esperar entretanto que todos os Orçamentos Participativos apresentem resultados positivos, principalmente se eles não possuírem os fatores

básicos que possibilitaram o sucesso do OP em outros municípios. Neste capítulo, eu busquei desmitificar o OP ao analisar um conjunto de dados empíricos que foi produzido por este projeto de pesquisa. Ao examinar cuidadosamente os dados foi possível identificar os principais fatores responsáveis pelo sucesso, pelo fracasso ou pelo resultado marginal dos Orçamentos Participativos.

Os diversos projetos de pesquisa que compõem este livro mostram que nós devemos abordar o tema “Orçamento Participativo” a partir de múltiplas perspectivas. Ele não é apenas um processo de participação, de elaboração de demandas ou de deliberação dos cidadãos. Ao contrário, o OP é uma instituição nova, inovadora e empolgante porque ele tem o potencial de afetar os cidadãos, a administração e a política de diversas formas. Primeiro, o OP tem o potencial de iniciar uma transformação social mais ampla. Educação pública, deliberação e emergência de questões contenciosas no público oferecem a possibilidade de transformar a vida dos cidadãos comuns. Não existe uma fórmula mágica para este processo e isto pode não ocorrer nos municípios onde o OP é fraco. O OP pode oferecer a oportunidade para uma transformação mais ampla, mas não existem garantias para tal. Segundo, o OP é uma instituição democrática com potencial de resolver disputas, colocar grupos divergentes juntos e permitir o debate público. O OP mistura democracia direta com democracia representativa. Os cidadãos participam diretamente dos processos de tomada decisão, mas eles também delegam autoridade aos seus representantes eleitos. Nós temos de levar em conta estas influências duais no OP, na medida que a incorporação dos dois elementos, democracia direta e representativa, é uma das características mais importantes deste programa. Terceiro, o OP é uma instituição de elaboração de políticas através da qual os cidadãos selecionam obras públicas que serão implementadas. Nós devemos considerar tanto o impacto específico do OP nas políticas públicas quanto na dinâmica política do município. Os capítulos deste livro levam em conta três grandes áreas nas quais nós podemos analisar os resultados do OP: democracia, racionalização da administração local e justiça redistributiva. Estas questões são tratadas implícita ou explicitamente por cada autor. Ao utilizarmos estas três áreas

como indicadores dos resultados políticos e sociais, podemos comparar os resultados do OP nos diversos lugares. Os casos mais bem sucedidos como Porto Alegre e Belo Horizonte apresentam resultados positivos em todas as três áreas. Os municípios menos bem sucedidos apresentam resultados fracos ou marginais em uma, duas ou nas três áreas mencionadas. Mas todos os casos podem também apresentar resultados positivos em uma ou duas áreas. Alguns administradores escolhem como área prioritária a reconstrução das condições financeiras do município e, limitam, assim, a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão. Isso não quer dizer que o OP seja fraco, indica tão somente que nós precisamos usar critérios bem definidos para avaliarmos os resultados.

Os Orçamentos Participativos que possuem uma atuação mais fraca devem ser considerados falhos? A resposta seria afirmativa se o programa apresentasse resultados fracos combinado com esforços limitados da sociedade civil e dos administradores no sentido de aperfeiçoá-lo. Entretanto, pode-se levar anos para um determinado caso criar resultados positivos, o que significa que é necessário identificar quais são os fatores que contribuem de forma mais significativa para a produção de resultados negativos ou positivos.

Explicar as variações entre os diversos Orçamentos Participativos ajuda também a analisar a probabilidade que um programa cuja *performance* é menos significativa tem de melhorar com o tempo. Avaliar cuidadosamente os casos de Porto Alegre e Belo Horizonte e compará-los com as outras experiências nos permite avaliar a chance que um OP mais fraco teria de melhorar com o tempo. Por exemplo, se o OP goza de apoio da administração e dos setores organizados da sociedade civil, é possível então imaginar que eles melhorarão com o tempo na medida em que as finanças forem racionalizadas e que as obras selecionadas pelos cidadãos forem implementadas em um tempo razoável. Se os componentes básicos do OP estiverem presentes, podemos esperar que o programa se desenvolva com o tempo. Entretanto, se um programa apresentar ao longo dos anos uma *performance* fraca, sem apoio dos administradores e das organizações da sociedade civil, é razoável esperar, então, que o programa continue fraco, sem apresentar sinais de melhora.

Estes exemplos ilustram a nossa análise sobre os fatores específicos que contribuem para criar resultados diferentes. Este projeto de pesquisa comparativo ajuda a clarear os principais fatores que condicionam o sucesso, o impacto marginal e/ou o fracasso dos vários Orçamentos Participativos. Este projeto de pesquisa tem o potencial de oferecer aos ativistas, aos políticos, aos administradores e aos participantes a oportunidade de incidirem positivamente nos Orçamentos Participativos na medida que podem compreender melhor quais são os fatores que contribuíram para o sucesso de alguns casos, assim como, na medida que indica um conjunto amplo de fatores que devem ser considerados por aqueles interessados em começar novos programas.

Bibliografia:

- Abers, Rebecca. 1997. *Inventing Local Democracy: Neighborhood Organizing and Participatory Policy-making in Porto Alegre, Brazil*. Dissertation, University of California, Los Angeles.
- Avritzer, Leonardo. 2002a *Democracy and the Public Space in Latin America* (Princeton: Princeton University Press).
- Avritzer, L. 2002b. *Sociedade civil, espaço público e poder local: uma análise do orçamento participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre*. Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. E. Dagnino. Rio de Janeiro, Paz e Terra..
- Diniz, Eli. 1997. *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade: Brasil, 1985-95*. São Paul: Fundação Getulio Vargas.
- Faria, Claudia. 2002. *Do conflito jurídico ao consenso democrático: uma versão da implantação do OP-RS*. In: *A Inovação Democrática: O Orçamento participativo no Brasil*.
- Fedozzi, Luciano. 1998. *Orçamento Participativo: Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial
- Figueiredo, Argelina and Fernando Limongi. 2000. "Presidential Power, Legislative Organization and Party Behavior in Brazil." *Comparative Politics*. 32(2): 151-170. p. 152.
- Gay, Robert. 1994. *Popular Organization and Democracy in Rio de Janeiro: a tale of Two Favelas*. Philadelphia: Temple University Press.
- Genro, Tarso. 1995. *Utopia Possível*. Porto Alegre: Artes e Ofícios. 2nd edition.
- Genro, Tarso. 1997. *Porto da Cidadania*. Porto Alegre: Artes e Ofícios.
- Marquetti, Adelmir.(2002). *Participação e Distribuição: O Orçamento Participativo em Porto Alegre*. In: *A Inovação Democrática: O Orçamento participativo no Brasil*
- Nylen, William. 2002, "Testing the Empowerment Thesis: The Participatory Budget in Belo Horizonte and Betim, Brazil," *Comparative Politics*. 34 (2).
- Rover, Oscar , 2002. *O Orçamento participativo de Chapecó e sua dimensão rural*. In: *A Inovação Democrática: O Orçamento participativo no Brasil*.
- Silva, Marcelo K. 2002. *A expansão do Orçamento Participativo na região metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados*. In: *A Inovação Democrática: O Orçamento participativo no Brasil*.

Teixeira, Ana Claudia. 2002. “Experiências de Orçamento Participativo no Brasil-1997-2000,” in Leonardo Avritzer and Zander Navarro, eds., *Potencialidade e Limites de Inovação Institucional: Um Estudo do Orçamento Participativo* (Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais).

Wampler, Brian. 2000. *Private Executives, Legislative Brokers, and Participatory Publics: Building Local Democracy in Brazil*. Ph.D. Dissertation. University of Texas

Wampler, Brian and Avritzer, Leonardo. 2000. “Participatory Publics: Civil society and New Institutions in Democratic Brazil.” Unpublished manuscript.

PARTE 2

A EXPERIÊNCIA DE PORTO ALEGRE E DE SUA REGIÃO METROPOLITANA