

# A SOCIEDADE CIVIL BRASILEIRA PELA LENTE DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

---

J. RICARDO TRANJAN

## INTRODUÇÃO

**D**e diversas maneiras a trajetória política brasileira se parece com a de outros países da América Latina, cujos atuais sistemas democráticos foram estabelecidos depois da metade da década de 1970, quando ficaram conhecidos como a Terceira Onda de Democratização (Huntington, 1991). No entanto, uma das particularidades do caso brasileiro é o surgimento de vários mecanismos de participação cidadã em nível local, concomitantemente ao estabelecimento da democracia representativa. Além do acesso aos direitos políticos negados por muito tempo, como o direito de eleger presidentes livremente, os cidadãos puderam participar de processos decisórios nos governos municipais e em agências governamentais especializadas, quer diretamente ou através de representantes da sociedade civil. A iniciativa mais bem conhecida é o orçamento participativo (OP). Implementado pela primeira vez em sua forma atual na cidade de Porto Alegre, no início da década de 1990, o OP permite que os cidadãos decidam como gastar a parcela do orçamento municipal destinada a novos investimentos. Outro mecanismo participativo amplamente replicado é o conselho de política pública, que reúne grupos da sociedade civil, prestadores de serviços e representantes do Estado em órgãos responsáveis pela fiscalização da gestão dos serviços públicos. Conferências nacionais, planos diretores e comitês de bacias hidrográficas também permitem que os cidadãos participem da administração pública.

O Brasil é hoje uma “referência para políticas participativas no restante da América Latina, bem como na Europa e em partes do Sudeste Asiático” (Avritzer, 2009, p.2). Uma afirmação corroborada pelo fato de que o modelo de OP foi reconhecido como uma “*best practice*” na gestão urbana pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, sendo meticulosamente estudado e amplamente promovido pelo Banco Mundial – além de reproduzido em pelo menos 53 países (Sintomer, Herzberg, Allegretti e Röcke, 2010, 76). O Brasil também se destaca na teoria sobre a participação cidadã. Os trabalhos de acadêmicos de universidades brasileiras, como Rebecca Abers, Leonardo Avritzer, Evelina Dagnino, Vera Coelho e Adrian Lavalle, bem como de *Brazilianists* estrangeiros, como Gianpaolo Baiocchi, Benjamin Goldfrank, Peter Houtzager, Margaret Keck, William Nylen e Brian Wampler, têm influenciado fortemente a agenda de pesquisa internacional sobre o assunto. Em um artigo de 2012, Carole Pateman utiliza a experiência brasileira com o OP e as pesquisas dos estudiosos citados acima para lançar uma nova luz em seu trabalho embrionário sobre democracia participativa. Sem dúvida, é gratificante para uma nova democracia como a do Brasil, onde as ciências sociais têm sido sistematicamente desvalorizadas, estar na vanguarda da teoria e da prática da participação cidadã.

No entanto, a notoriedade dos mecanismos participativos no Brasil também tem tido efeitos negativos sobre o estudo da sociedade civil. Não obstante trabalhos amplamente citados que examinam grandes mudanças na organização da sociedade civil brasileira (Avritzer, 2002; Hochstetler, 2008; Holston, 2008; Telles, 1996) e as valiosas análises da trajetória de certos movimentos sociais (Alvarez, 1990; Cardoso, 1996; Dagnino, 1996; Doimo, 1995; Hochstetler e Keck, 2007; Tatagiba, 2010), grande parte da pesquisa e da especulação sobre a sociedade civil tem se concentrado nos mecanismos formais para a participação cidadã. É notável que três dos volumes mais lidos sobre o assunto nos programas de ciências sociais deem uma atenção desproporcional aos mecanismos participativos (Avritzer, 2004; Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006; Dagnino e Tatagiba, 2007). Um artigo recente chama a atenção para o fato de que esse estreito enfoque tem impedido que os estudiosos examinem outras formas de interações entre o Estado e a sociedade, que ocorrem paralelamente à participação institucionalizada; as autoras argumentam que a participação formal deveria ser examinada

isoladamente, mas dentro de um contexto mais amplo de interações entre Estado e sociedade. “Entender esse contexto mais amplo requer olhar para a história distinta das relações Estado-sociedade em cada área de política pública” (Abers, Serafim e Tatagiba 2014, p. 346). Ao mesmo tempo em que repercute esse apelo, este capítulo propõe um passo adicional. Casos de participação da sociedade civil deverão ser examinados dentro do contexto da interação Estado-sociedade na área da política pública em questão, *bem como* dentro de um contexto mais amplo de fortalecimento ou enfraquecimento das instituições democráticas como um todo.

Este capítulo apresenta uma análise sucinta e objetiva dos estudos da participação cidadã nas últimas duas décadas. O exame desse grande acervo de literatura implica escolhas difíceis e inevitáveis ao omitir um grande número de análises valiosas. Isso significa um exame representativo e não um exame abrangente. Sua finalidade é descrever os enfoques empíricos e as abordagens teóricas no campo. A seção final deste capítulo discute como – ao ligar os estudos da participação da sociedade civil a questões de qualidade democrática – os capítulos a seguir impulsionam a agenda de pesquisa de uma maneira nova e produtiva.

## 1. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Uma introdução ao orçamento participativo (OP) deve inevitavelmente começar com um resumo do histórico e do funcionamento do programa em Porto Alegre. Embora não seja o primeiro programa desse tipo no país, como é erroneamente apresentado, o OP de Porto Alegre é, sem dúvida, o caso mais bem-sucedido. Ele se baseia em uma estrutura representativa piramidal: grupos locais (rua, quarteirão ou bairro) se encontram ao longo do ano e participam de reuniões distritais, nas quais elegem quatro áreas prioritárias de investimento, entre 16 opções,<sup>1</sup> e escolhem dois representantes para exercerem a função de conselheiros distritais em nível municipal. Uma estrutura temática funciona de maneira similar, exceto

---

1 Saneamento básico, políticas habitacionais, pavimentação das ruas, educação, assistência social, saúde, acessibilidade e mobilidade urbana, juventude, transporte, áreas de lazer, esporte e lazer, iluminação pública, desenvolvimento econômico, turismo, cultura e saneamento ambiental (Orçamento Participativo 2008, 19).

pelo fato de que os cidadãos se reúnem em torno de seis temas amplos ao invés de áreas geográficas.<sup>2</sup> O Conselho de Orçamento Participativo é o fórum de nível mais alto; é composto de dois conselheiros de cada fórum distrital e temático, um representante da União das Associações de Moradores de Porto Alegre, um representante do sindicato de funcionários públicos e dois representantes do órgão executivo do governo (que participam das deliberações, mas não têm poder de voto). A principal função do Conselho é transformar as demandas locais em um plano de investimento que esteja de acordo com os critérios técnicos negociados com os departamentos municipais.<sup>3</sup> O Conselho também monitora a implementação do orçamento e examina as regras do programa (Orçamento Participativo, 2008). Esse modelo básico varia consideravelmente de cidade para cidade. Em Belo Horizonte, por exemplo, o ciclo do OP é bianual e os cidadãos podem votar *online* nos diferentes grandes projetos de infraestrutura (Prefeitura de Belo Horizonte, 2012).

Os argumentos em favor do OP se classificam em três grandes categorias. Primeiro, o OP é uma ferramenta para “democratizar a democracia” (Fedozzi, 1999; Nysten, 2003; Santos e Avritzer, 2002). Sob essa perspectiva, ajuda a romper com as tradicionais formas antidemocráticas de intermediação política, além de funcionar como um remédio para a apatia política. Uma segunda perspectiva argumenta que o OP permite a inclusão política de grupos marginalizados e promove o aprendizado de cidadania. Abers (2000) mostra que grupos anteriormente excluídos participaram de debates públicos em Porto Alegre através do OP. Ela também chama a atenção para o fato de que a inclusão de setores desorganizados da população exigia esforços deliberados de funcionários públicos militantes. Baiocchi (2005) argumenta que o OP de Porto Alegre incentivou as “esferas públicas emergentes” que ele definiu como um “debate aberto sobre assuntos de interesse

---

2 Transporte; cultura; desenvolvimento econômico e turismo; educação, esportes e lazer; organização urbana, desenvolvimento urbano e ambiental, saúde e assistência social (Orçamento Participativo, 2008, 27-29).

3 Nos primeiros cinco anos de OP, não havia discussões técnicas; a população exigia o que considerava necessário. Isso resultou em engenheiros preocupados, projetos inacabados e recursos desperdiçados. Em 1995, a administração começou a pedir às agências municipais para discutirem com os conselheiros as limitações técnicas das obras públicas (Abers, 2000, 8).

coletivo e solução comunitária” (95). Segundo Baiocchi, ao participarem do OP, os militantes de Porto Alegre aprenderam maneiras novas e democráticas de fazer política. O terceiro conjunto de argumentos está voltado para a capacidade de distribuição de recursos públicos de uma maneira mais justa e a priorização dos investimentos que favorecem os pobres (Fedozzi, 2007; Marquetti, 2008; Banco Mundial, 2008; Touchton e Wampler, 2014).

As limitações amplamente reconhecidas do OP incluem sua incapacidade de mobilizar os segmentos mais pobres da sociedade e o pequeno percentual do orçamento controlado por esses programas. Em Porto Alegre, a renda média dos participantes do OP em nível de área fica abaixo da média da cidade, porém acima da dos mais pobres da cidade; os participantes em nível de Conselho têm maior renda e escolaridade do que os participantes em nível de área (Fedozzi, 2007). No modelo do OP, somente uma parcela relativamente pequena do orçamento designado para novos investimentos está aberta para discussão. Em Porto Alegre, entre 2000 e 2008, esse percentual variava de 5,2% a 8,8% do orçamento total do município (CIDADE, 2008).<sup>4</sup> O valor varia de cidade para cidade. Em 2001-2002, o gasto *per capita* com investimento em Porto Alegre era de US\$29, enquanto na pequena e próspera Ipatinga era de US\$58 e na próspera porém endividada Belo Horizonte era de US\$14 (Wampler 2007, 109, 150, 219). Uma limitação mais desconcertante do OP de Porto Alegre diz respeito ao surgimento de um grupo de ativistas que conseguiu assumir o controle do processo. O primeiro estudo minucioso do programa chamou a atenção para o fato de que um grupo de participantes zelosos se sentiu responsável pela direção do desenvolvimento do OP, o qual se tornou conhecido como a “síndrome dos pioneiros” (Fedozzi, 1999). Um estudo posterior mencionava os “militantes especialistas” e a corrupção do ideal democrático que, inicialmente, inspirou o programa (Beras, 2008). Mais recentemente, um meticuloso observador e proponente entusiasta do programa admitiu que “pouco a pouco, a cultura de *cacique* dos presidentes das associações de bairro, considerada sepultada, havia retornado” (Baierle, 2010, 57). Os estudiosos começaram a questionar se o OP de Porto Alegre iria durar muito tempo (Junge, 2012).

---

4 Em números totais, Wampler (2007, 106) calculou que, em Porto Alegre, entre 1996 e 2003, cerca de US\$ 400 milhões foram canalizados através do orçamento participativo.

A fama internacional do OP de Porto Alegre começou em 1996, quando ela foi reconhecida como uma *best practice* de gestão urbana na Segunda Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, em Istambul. Desde então, o modelo se espalhou rapidamente. Em 2004, havia 170 programas de OP no Brasil (Avritzer, 2009, 85); até 2006, 1.200 dos 16.000 municípios latino-americanos haviam tentado alguma forma de OP (Cabannes, 2006, 128); até 2008, quase 100 governos locais europeus haviam implementado programas similares (Sintomer, Herzberg e Röcke 2008, 164). No Canadá, um distrito de Montreal, a Companhia de Habitação Comunitária de Toronto e a cidade de Guelph experimentaram o modelo (Pinnington, Lerner e Schugurensky, 2009). Nos Estados Unidos, um distrito de Chicago tem um OP desde 2010 (Lerner, 2011), Nova York teve a primeira rodada de Orçamento Participativo em quatro de seus 22 distritos em 2012 (Sangha, 2012), o Distrito 3 de San Francisco começou um em 2013 e, no mesmo ano, uma cidade vizinha, Vallejo, lançou o primeiro OP municipal no país.

Esse modelo participativo amplamente difundido atraiu a atenção dos estudiosos. Nylen (2011) identificou duas gerações de estudos do OP. A primeira geração (da década de 1990 à metade da década de 2000) se concentrou em casos bem-sucedidos no Brasil, principalmente Porto Alegre, e descobriu que “o OP tende a respaldar a Promessa Participativa de que inovações e reformas participativas podem ser eficazes” (481). A segunda geração de estudos possui um enfoque empírico mais amplo, incluindo casos menos bem-sucedidos de OP no Brasil, assim como em outros países. Enquanto a primeira geração tinha uma grande confiança em estudos de casos isolados, a segunda usa métodos comparativos para examinar as variáveis que contribuem para o sucesso ou o fracasso dos programas participativos. Essa última tende a se concentrar em casos mais complexos (*gray cases*) que podem ajudar a “mudar o foco sobre a inovação institucional de exemplos modelos para aqueles casos que possam parecer menos atraentes, em que as condições de sucesso são menos evidentes e o resultado das inovações não são tão imediatamente claros” (Peruzzotti e Selee, 2009, 7). A literatura agora inclui inúmeros estudos de casos com resultados ambivalentes (Bispo Júnior e Sampaio, 2008; Cornwall, Romano e Shankland, 2008; Mesquita, 2007; Pereira, 2007; Sell e Wöhlke, 2007); consequente-

mente, ela agora está mais cautelosa quanto aos desafios e as limitações do OP. “A maioria concorda, por exemplo, que o OP e outras inovações participativas não são casos de democracia participativa, direta, radical ou delegada, mas constituem, em vez disso, ‘uma nova camada de representação’” (Nylen, 2011, 482).

Os estudos da segunda geração também confirmaram que “nós continuamos sem ter uma explanação teórica coerente para julgar onde e quando... experiências participativas têm probabilidade de sucesso” (Wampler 2008, 64). Tendo isso em mente, Avritzer (2009), Wampler (2007), e Borba e Lüchmann (2007) propuseram quadros analíticos afim de examinar as condições necessárias para instituições participativas bem-sucedidas. Essencialmente, esses três quadros examinam as mesmas três variáveis: (1) o compromisso dos governantes com a participação popular; (2) a força e a capacidade da sociedade civil para participar de forma eficaz; e (3) o desenho institucional dos canais participativos. Há, no entanto, diferenças notáveis nas definições dessas variáveis.

A primeira variável pode ser considerada como *vontade política*, se a intenção é enfatizar o compromisso ideológico da parte governante. De acordo com o estudioso que usa esse conceito, a vontade política para incluir organizações da sociedade civil no governo municipal é encontrada principalmente nos governos do PT (Avritzer, 2009). De maneira alternativa, o conceito de *suporte do prefeito* chama a atenção para um cálculo racional, feito pelo prefeito, dos incentivos para se delegar autoridade à sociedade civil. A decisão de convidar a população para participar dos processos orçamentários é uma prerrogativa do prefeito, o qual terá que considerar com cautela se isso irá melhorar sua posição política (Wampler, 2007). O conceito de *compromisso governamental* leva em conta tantos os aspectos ideológicos como os estratégicos, uma vez que se concentra na importância do programa participativo diante das outras prioridades do governo (Borba e Lüchmann, 2007).

A segunda variável é a força da sociedade civil. O quadro analítico proposto por Avritzer está voltado para a densidade da rede associativa, que exige acesso aos bens públicos. A densidade é medida em termos quantitativos: quanto maior o número de grupos da sociedade civil que defendem o acesso aos bens públicos, melhor as chances dos programas participativos.

No quadro sugerido por Wampler, a densidade da sociedade civil é um fator relevante, porém secundário; o foco é sobre a “capacidade das [organizações da sociedade civil] participarem simultaneamente de uma política cooperativa e confrontante” (88). O sucesso de um mecanismo participativo depende da capacidade dos grupos da sociedade civil de aproveitarem a oportunidade de participar do governo – sem perder, no entanto, seu poder de enfrentar políticos quando necessário. O quadro analítico de Borba e Lüchmann está voltado para as tradições associativas locais e considera a densidade da sociedade civil, além dos tipos dominantes de organização na cidade. Nesse caso, o que importa não é apenas a quantidade de organizações encontradas em uma cidade, mas também os meios habitualmente usados para interagir com o governo.

Em todos os três quadros analíticos, as análises dos desenhos institucionais (a terceira variável) são limitadas pelo enfoque empírico exclusivo sobre o contexto brasileiro urbano pós-1988. Avritzer examina o OP, os conselhos de saúde e os planos diretores que permitem que os cidadãos aprovem ou rejeitem planos de desenvolvimento urbano de médio prazo. Os outros dois estudos são baseados em estudos de OP. Nos três casos, a ênfase é sobre quanto do poder decisório é transferido para a sociedade civil e se esse poder é cobrado pelo custo da autonomia da sociedade civil. Também há a necessidade de se ficar atento a se os programas incluem mecanismos que favoreçam a participação de grupos carentes.

Esses três quadros analíticos são muito úteis para a avaliação dos inumeráveis programas participativos implementados no Brasil desde o início da década de 1990. Contudo, é possível melhorar sua capacidade explicativa – levando-se em conta os processos que levam à adoção desses modelos específicos. A *vontade política* do PT demonstra não apenas sua disposição de aumentar a participação, mas também seu compromisso, na década de 1980, de criar um modelo participativo viável que evitaria outros fracassos políticos dispendiosos (Nylen, 1997). Os modelos institucionais dos programas atuais foram influenciados por esses fracassos e pela Constituição de 1988, que protegia as instituições representativas contra alternativas participativas mais radicais. Não seria surpresa se os programas participativos transferissem um volume limitado de poder decisório para a sociedade civil. Esse foi o resultado das escolhas políticas e institucionais conscientes

feitas na década de 1980 (Tranjan, 2015). Os quadros analíticos de Borba e Lüchmann e de Wampler se afastam de avaliações estritamente quantitativas da força da sociedade civil, para se concentrarem nas tradições associativas locais e na capacidade de negociação das organizações da sociedade civil, respectivamente. Esse é um desenvolvimento útil que pode ser levado adiante, ligando-se as tradições locais às condições econômicas nacionais. Como Heller (2009) e Canel (2011) mostraram, as estruturas e as políticas econômicas afetam a capacidade dos grupos locais de tirar vantagem das políticas de descentralização e dos canais participativos. Uma agenda de pesquisa que procura avaliar se os modelos brasileiros podem ser repetidos “em locais onde as condições talvez sejam muito diferentes” (Avritzer, 2009, 3) precisa levar em conta o contexto histórico que deu forma a esses modelos.

## 2. CONSELHOS GESTORES

Os conselhos gestores são uma prática comum. No entanto, seus formatos variam bastante. No Brasil, os conselhos começaram a surgir no final do regime militar, alguns independentes de instituições políticas e outros como iniciativas de políticos tentando aumentar a participação dos cidadãos na administração pública. Em 1996, a legislação fez com que determinadas transferências de recursos para os governos estaduais e municipais dependessem da existência de conselhos, o que contribuiu para seu rápido crescimento (Gohn, 2001). Em 2009, 97% dos 5.472 municípios brasileiros tinham conselhos de saúde, 91% tinham conselhos de direitos da criança e do adolescente, 79% tinham conselhos de educação, 56% tinham conselhos ambientais, 42% tinham conselhos habitacionais e uma parcela menor dos municípios tinha conselhos do idoso, de cultura, de política urbana, de esportes, dos direitos da mulher, de segurança pública, dos direitos dos deficientes, de transporte público, dos direitos dos adolescentes, de igualdade racial, dos direitos humanos e direitos dos homossexuais (Cortes, 2011, 143). Em nível estadual, os estudiosos indicam um total de 541 conselhos, nos quais todos os 26 Estados têm conselhos em oito áreas, ou seja, saúde, educação, assistência social, políticas ambientais, infância e adolescência, atendimento a idosos, segurança alimentar e serviços ali-

mentares no sistema de educação (Almeida e Tatagiba, 2012, 69-70). Em nível nacional, há pelo menos 60 conselhos que serviram de base para 61 conferências nacionais participativas entre 2003 e 2010 (Teixeira, Souza e Lima, 2012, 16). Uma extensa literatura examina essa imensa infraestrutura participativa. Esforços coletivos de pesquisadores dedicados ao assunto têm ajudado a resumir o conhecimento na área (Teixeira, Souza e Lima, 2012; Pires, 2011; Lavalle, 2011; Pogrebinski e Santos, 2010; Avritzer, 2004). Esta seção apresenta uma breve análise de alguns dos principais estudos referentes a conselhos.

Uma das críticas aos conselhos é que eles não têm formatos institucionais bem definidos e os prefeitos exercem uma influência muito grande sobre seu funcionamento. Desse modo, fica difícil descrever o funcionamento exato desses mecanismos. Na estrutura institucional determinada pela constituição, os conselhos estão diretamente ligados ao poder executivo dos governos e são compostos por representantes do Estado, da sociedade civil e de prestadores de serviços: 50% das cadeiras dos conselhos são reservadas para a sociedade civil e as outras 50% são igualmente divididas entre Estado e prestadores de serviços. Os conselhos se destinam a ser uma oportunidade para os representantes do Estado informarem à população sobre suas políticas e receberem contribuição das organizações da sociedade civil e dos prestadores de serviços. Os membros dos conselhos devem fiscalizar o uso das verbas públicas e deliberar sobre a gestão dos serviços públicos. Nas áreas onde há sociedades civis bem organizadas e ativas, os conselhos atendem, pelo menos em parte, essas finalidades. No entanto, a evidência sugere que um grande número de conselhos atua como órgãos consultivos, cujos membros expressam suas opiniões sem qualquer compromisso por parte dos representantes do Estado de levá-las em consideração. Nos piores casos, os membros dos conselhos são escolhidos pelos prefeitos e instruídos a não levantarem questões; seu papel é simplesmente garantir a transferência de verbas federais (Gohn, 2001; Coelho, 2004; Coelho e Veríssimo, 2004). A literatura sobre conselhos há muito está ciente das limitações da participação. No final da década de 1980, Cohn (1987, 1992) utilizou estudos de conselhos de saúde para contestar a hipótese de que a descentralização sozinha estimularia a participação e levaria ao fortalecimento da cidadania.

Durante toda a década de 90, inúmeros estudos de conselhos de saúde e outros tipos de conselho foram publicados, principalmente trabalhos empíricos que apresentavam resultados variados de sucessos e fracassos.<sup>5</sup> Até o final da década, poucos avanços teóricos haviam sido feitos. Coelho (2004) frisou que “a literatura tem atribuído o sucesso ou o fracasso dos mecanismos participativos ao grau de envolvimento da sociedade civil ou ao nível de compromisso com esses mecanismos por parte das autoridades políticas” (33). A autora argumenta que essas eram condições necessárias, porém não suficientes, para conselhos eficazes. Ainda, declarou que havia necessidade de se ficar mais atento aos fatores institucionais. Sua pesquisa mostra que as regras para escolha dos representantes da sociedade civil não estavam claramente definidas no modelo de conselhos, e nem os procedimentos decisórios. Em São Paulo, por exemplo, a escolha dos representantes dos conselhos de saúde variava de distrito para distrito; em alguns os funcionários públicos estavam comprometidos em incluir grupos historicamente marginalizados, embora em outros distritos eles simplesmente contatassem os grupos mais ativos (Coelho e Veríssimo, 2004).

Nos últimos anos, a literatura tem dado uma maior atenção ao modelo institucional. Há duas correntes nessa linha de pesquisa. Do lado teórico, Fung e Wright (2003) defenderam o papel crucial das variáveis institucionais na formação de mecanismos participativos verdadeiramente abrangentes e eficazes. Do lado empírico, Rennó (2003) argumentou que os fatores institucionais, criando o que Sydney Tarrow chama de oportunidades políticas, são mais importantes para incentivar a participação da sociedade civil do que as variáveis culturais políticas. Três categorias de variáveis institucionais são examinadas em estudos empíricos. (1) O nível de institucionalização dos conselhos, medido em termos de longevidade, a existência de estruturas organizacionais e a frequências das reuniões. (2) O potencial de abrangência dos conselhos, que diz respeito ao equilíbrio dos três setores dentro dos conselhos (isto é, Estado, sociedade civil e prestadores de serviços), a representatividade dos representantes e o procedimento para escolha desses representantes. (3) O processo decisório dos conselhos,

---

5 Inúmeros estudos podem ser encontrados nas publicações *Cadernos Cedec*, *Boletim Participação e Saúde*, *Saúde e Sociedade*, *Saúde em Debate*, e *São Paulo em Perspectiva*.

que examina os procedimentos para votação e deliberação, para a eleição dos presidentes, para a formação de comitês especiais e para a definição da agenda. Todas essas variáveis definitivamente destacam a capacidade de um conselho de servir como uma ferramenta de democratização (Faria e Ribeiro, 2011).

Uma colaboração prolífica entre pesquisadores do Centro Brasileiro de Análises e Planejamento – CEBRAP e seus colegas do instituto britânico International Development Studies – IDS ajudou a aumentar o conhecimento sobre a representatividade e a capacidade dos representantes da sociedade civil. Um artigo provocativo do IDS argumentou que a suposição de que cada cidadão tem um rápido acesso a canais de participação era altamente infundada; ao invés disso, a participação é mais bem entendida como “um resultado contingente, produzido à medida que os atores coletivos... negociam relações em um terreno institucional preexistente que força e facilita determinados tipos de ação” (Acharya, Lavallo e Houtzager, 2004, 41). Essa abordagem, que os autores chamaram de “*polity perspective*,” está voltada para a tentativa de entender como os contextos institucionais incentivam ou impedem a participação de certos grupos da sociedade civil. Em 2005, os mesmos autores ampliaram ainda mais o argumento sugerindo a inapropriação da hipótese de que as organizações independentes da sociedade civil, de partidos políticos e agências estatais atendiam melhor aos interesses dos grupos representados por elas.. Uma pesquisa em São Paulo mostrou o contrário: as organizações com estreitas ligações com os setores políticos e estatais (especialmente o PT) tinham melhores informações sobre os processos participativos, mais capacidade para influenciar os resultados e, conseqüentemente, estavam também mais motivadas a participar dessas iniciativas. A maioria dessas organizações não tinha uma associação formal que tornasse seu relacionamento com os supostos beneficiários incerto, levantando dúvidas sobre a legitimidade da representação nos conselhos (Lavallo, Acharya e Houtzager, 2005).

Os autores, então, investigaram mais a questão da legitimidade democrática das organizações da sociedade civil. “A sociedade civil organizada está reivindicando representatividade política nas democracias contemporâneas, desestabilizando as antigas ideias sobre legitimidade democrática” (Houtzager e Lavallo, 2010, 1). Em um levantamento de 229 associações

civis em São Paulo, Houtzager e Lavalle descobriram que a grande maioria das organizações não dispunha de mecanismos formais para que seus membros demonstrassem abertamente sua aprovação para o trabalho da organização. O que existe, portanto, é uma *representação presuntiva* por parte das associações civis. Os líderes das associações deram seis justificativas razoavelmente bem definidas e consistentes para a situação representativa e somente uma delas se referia ao fato de terem sido eleitos pelos membros de suas respectivas associações. A justificativa mais comum é o “argumento de intermediação” que se baseia na ideia de que as instituições estatais são inacessíveis a determinados setores da população e que as organizações acessam essas instituições em nome dos grupos excluídos. A exigência de legitimidade não se baseia nas relações entre as organizações e sua associação, mas no acesso desta ao Estado. A questão pendente é se essa é uma forma emergente de representação legítima ou simplesmente uma distorção das formas tradicionais de representação encontradas nos partidos políticos e nos sindicatos (Houtzager e Lavalle, 2010).

Em um argumento ressonante com os de Lavalle e seus colegas, Dagnino e Tatagiba (2010) levantam dúvidas sobre os acontecimentos dentro dos “movimentos democráticos participativos”, marcados por uma atitude contrária ao governo, que é característica de um contexto político já ultrapassado (isto é, o período de democratização). A maioria desses movimentos está agora envolvido com agências governamentais ou partidos políticos; nessa nova configuração, o relacionamento de um movimento com políticos formais se torna, às vezes, mais importante do que sua ligação com os grupos que ele defende. Há uma troca entre a eficácia e a autonomia política. As autoras observam que, no caso brasileiro, esse relacionamento é ainda mais complicado nos governos do PT, por conta da proximidade dos movimentos sociais e dos líderes políticos, além da disposição daqueles de sacrificarem metas de curto prazo para preservar a imagem do partido. Portanto, as questões chave são como os movimentos negociam seus relacionamentos com os partidos e com as agências estatais – e se eles conseguem preservar seus principais valores democráticos, apesar das estratégias adotadas para atingir as metas substanciais desejadas.

Em 2011, o jornal brasileiro *Lua Nova* organizou uma edição especial sobre a relação entre participação e representação, intitulada *Após*

a *Participação*. O volume segue amplamente a linha argumentativa dos pesquisadores do CEBRAP e do IDS. Em um artigo extremamente interessante, Lüchmann (2011) chama a nova camada de representação discutida por Lavalle e seus colegas de *representação conselhistas*. Ela postula que essa forma de ação política faz parte do repertório das associações cívicas – combinada, às vezes de maneira tensa, com outras estratégias políticas. Segundo Lüchmann, há dois ganhos analíticos em se tratar essas práticas como formas de representação política. Primeiro, permite-nos examinar se esses canais alternativos de representação são usados para promover demandas e interesses que haviam sido retirados do processo de representação eleitoral, caso em que estariam contribuindo para a melhoria do sistema democrático. No entanto, se os grupos representados estivessem usando esses canais, estaríamos testemunhando um excesso de representação. Segundo, tratar essas formas de participação cívica como representação política nos permite explorar como elas contribuem para o fortalecimento do sistema representativo. Quando formas diferentes de representação são reconhecidas, é possível discutir o que se espera dos representantes, quais associações estão qualificadas para desempenhar esses papéis representativos e qual responsabilidade implica cada contexto. Em outras palavras, trazer formas de participação anteriormente consideradas como democracia direta para a esfera da política representativa abre uma inumerável quantidade de novas maneiras de se conceituar e examinar empiricamente a relação entre cidadãos, organizações intermediárias e agências estatais.

Estudos de conselhos consideram as mesmas três variáveis das estruturas do OP discutidas na seção anterior, isto é, compromisso político, envolvimento da sociedade civil e modelos institucionais. Coelho observou em 2004 que uma atenção desproporcional havia sido dada às duas primeiras variáveis, mas desde então muitos trabalhos focaram nos modelos institucionais. Mais recentemente, uma vertente de análise começou a questionar a suposição de que a participação direta pode ser furtivamente combinada com instituições representativas. Isso constitui um passo importante na inserção da literatura da participação em um debate mais amplo sobre o fortalecimento ou enfraquecimento de instituições democráticas – que será discutido em mais detalhes na última seção deste capítulo.

### 3. DEBATES NORMATIVOS

Desde a década 70, a participação cidadã faz parte das reivindicações dos movimentos sociais da América Latina. Na década de 90, as agências internacionais de desenvolvimento, especialmente o Banco Mundial, voltaram-se para a participação como uma maneira de legitimar e aumentar a eficácia das políticas econômicas que haviam se tornado impopulares. Como resultado, grupos com projetos políticos distintos, baseados em diferentes tradições teóricas, defendem a participação da sociedade civil no governo (Dagnino, 2007; Howell e Pearce, 2001). De um lado do debate, estudiosos e ativistas se concentram no potencial emancipador da participação cidadã, considerada capaz de transformar fundamentalmente as relações entre governo e sociedade. Na década de 2000, volumes organizados por Dagnino e colegas foram os principais proponentes desse ponto de vista na América Latina (Dagnino, 2002; Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006; Dagnino e Tatagiba, 2007). Santos (2002) editou a compilação amplamente lida *Democratizar a Democracia*, a qual trazia estudos de casos de diferentes partes do mundo em desenvolvimento e apresentava a democracia participativa como uma alternativa para uma “democracia (não) representativa”. Na América do Norte, volumes organizados por Roussopoulos e Benello (2003) e Fung e Wright (2003) ofereciam estudos de casos e análises críticas que promoviam essa perspectiva.

Do outro lado do debate, as agências internacionais de desenvolvimento adotaram o que é frequentemente chamado de perspectiva neo-Tocquevilleana. Putnam (1993; 1995) ressuscitou o termo capital social, que logo se tornou “o elo que faltava” da teoria do desenvolvimento (Fine 1999). Em resposta à evidência empírica – que respalda a afirmação de imperfeições do mercado, alguns economistas reconheceram o capital social como um aspecto essencial do funcionamento dos mercados, e seus “baixos estoques” ajudaram a explicar a incapacidade dos mercados de estimular o desenvolvimento. No início da década de 1990, o Banco Mundial também adotou uma linguagem de “boa governança”, o que lhe permitiu se envolver em aspectos políticos anteriormente evitados. Na nova ênfase do Banco sobre a eficiência e a responsabilidade do governo, a sociedade civil desempenha um papel duplo de ajudar a controlar os excessos do governo e de assumir

algumas responsabilidades anteriormente imputadas aos Estados (Leftwich, 1993).

Nos últimos anos, o declínio do projeto neoliberal enfraqueceu esse debate normativo. Entretanto, a literatura ainda oferece duas perspectivas distintas da finalidade da participação. Um livro recentemente organizado por Pearce (2010) incluiu estudos que continuam a defender o potencial emancipador da participação cidadã. No capítulo introdutório, Pearce fez a distinção entre “governança participativa” e “democracia participativa”. A governança participativa “incentiva a formação de uma categoria de ‘cidadão participante’. No entanto, em vez de autônoma e autodirigida, ela está sujeita a um novo regime de governo neoliberal” (14-15). Pearce defende que a governança participativa apenas transfere à comunidades locais obrigações que eram anteriormente uma responsabilidade do Estado, enquanto o poder decisório é novamente centralizado. A democracia participativa, por outro lado, “é baseada em princípios de soberania popular e no envolvimento direto de todos os cidadãos, inclusive e especialmente os mais pobres, na tomada de decisões” (15). Os estudos de casos examinam comunidades latino-americanas e britânicas incorporadas ao primeiro modelo. Insatisfeitas, buscam agora emancipação através de uma participação mais significativa.

Em trabalhos publicados nos últimos anos, Dagnino continua a alertar os leitores sobre o que ela considera formas subjugadas de participação cidadã. “Sob o neoliberalismo, a participação é definida eficientemente com relação às necessidades procedentes do ‘ajuste estrutural’ da economia e da transferência das responsabilidades sociais do Estado para a sociedade civil e para o setor privado” (Dagnino, 2010, 33). Em relação ao caso brasileiro, a autora critica as reformas promovidas na administração de Cardoso (1995-2001). “A reforma do Estado, implementada no Brasil em 1998 sob a influência do Ministro Bresser Pereira (que introduziu os princípios da ‘Nova Administração Pública’), é muito clara com relação aos diferentes papéis do ‘núcleo estratégico do Estado’ e das organizações sociais. Este núcleo retém um monopólio claro da tomada de decisões” (Dagnino, 2010, 33). Desse modo, de acordo com Pearce e Dagnino, ainda existem formas mais e menos democráticas de participação.

Em 2012, Pateman publicou o artigo “Democracia Participativa Revisitada”, no qual a autora usou o OP de Porto Alegre como parâmetro para a verdadeira inovação participativa. “A maioria dos exemplos que estão sendo chamados de orçamento participativo se ajusta muito facilmente às estruturas de autoridade e os cidadãos não estão participando, como uma questão de direito, nas decisões sobre o orçamento regular de sua cidade. A maioria das inovações fica bem aquém da democracia participativa” (14).

A autora definiu democracia participativa como programas que “democratizam a democracia” e reformam as “estruturas de autoridade” (10). Fazendo isso, nos conduz para a “sociedade participativa” que concebeu no seu famoso livro de 1970.

Do lado neo-Tocquevilleano, tem havido estudos econômicos que respaldam ainda mais a utilidade instrumental da participação e alguns desenvolvimentos na direção de análises – que integram a participação direta dos cidadãos e o sistema representativo. Em 2007, o Banco Mundial publicou e editou um livro intitulado *Orçamento Participativo* (Shah, 2007), com estudos de casos de várias partes do mundo em desenvolvimento. O editor do livro declarou que:

Feito corretamente, o [OP] tem o potencial de tornar a administração mais capaz de atender às necessidades e preferências dos cidadãos e mais responsável perante eles pelo desempenho na alocação de recursos e na prestação de serviços. (1)

Em 2008, o Banco publicou a análise quantitativa mais abrangente até hoje do OP brasileiro.<sup>6</sup> O estudo concluiu que “o orçamento participativo, como um mecanismo para melhorar os investimentos de capital em favor dos pobres, tem contribuído para melhorar as condições de vida dos pobres

---

6 Este estudo comparou 48 cidades com orçamentos participativos com um grupo de controle que incluía cidades sem o programa. Os pesquisadores conseguiram isolar o impacto dos governos do PT, conhecidos por terem políticas progressivas voltadas para os pobres e terem mais probabilidade de implementar o OP. O percentual de votos para o PT foi incluído como uma variável de controle permanente, o qual ajudou a isolar processos políticos de longo prazo a partir do impacto do OP.

nos municípios onde ele foi adotado” (Banco Mundial, 2008, 91). O impacto sobre a renda e sobre a pobreza foi percebido apenas em cidades onde o OP havia sido implantado há pelo menos 10 anos, mas “vale a pena notar que esse impacto sobre a pobreza ocorreu apesar de uma redução no PIB *per capita* nesses municípios, indicando que o [OP] pode contribuir para um impacto redistributivo no longo prazo” (15). Essa é uma das descobertas mais amplamente citadas em apoio ao OP.

O Banco Mundial tornou-se um dos principais proponentes de OP. Segundo uma estimativa, entre 2002 e 2012 o Banco concedeu pelo menos 280 milhões de dólares para OPs em todo o mundo (Goldfrank, 2012, 3). Os proponentes da visão emancipadora desaprovam o envolvimento do Banco com o OP; consideram-o uma outra tentativa de se distorcer o verdadeiro significado da participação cidadã. De acordo com Goldfrank (2012, 14), a linha divisória normativa aqui descrita também é encontrada dentro das fileiras do Banco, que incluem tanto os “verdadeiros adeptos” do OP como “alguns que veem o OP como parte da agenda neoliberal”.

Uma corrente dentro da visão neo-Tocquevilleana tem voltado sua atenção para como a participação pode melhorar a qualidade das democracias na América Latina. Uma *democracia de qualidade* foi definida como “aquela que oferece aos seus cidadãos um alto grau de liberdade, igualdade política e controle popular sobre as políticas públicas e seus autores, através do funcionamento legítimo e legal de instituições estáveis” (Diamond e Morlino, 2005, xi). Na estrutura proposta por Diamond e Morlino, as democracias variam de qualidade em oito dimensões, das quais uma é a participação.<sup>7</sup> Nessa dimensão, a qualidade é alta quando os cidadãos participam do processo político não apenas através do voto, mas também se unindo a partidos políticos e a organizações da sociedade civil, participando da discussão de assuntos de política pública, comunicando-se com os representantes eleitos e exigindo suas responsabilidades, monitorando a conduta dos detentores de cargos públicos e participando das questões públicas em esfera local.

---

7 O que resta é o estado de direito, a concorrência, a responsabilidade vertical e horizontal, o respeito pela liberdade civil e política e a implementação progressiva da igualdade política.

Como uma agenda de pesquisa, a perspectiva da qualidade democrática enfatiza os trabalhos das instituições e os mecanismos da democracia representativa. O livro *Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America* (Peruzzotti e Selee, 2009) traz vários estudos sob esse ponto de vista. “A suposição básica desse volume é que qualquer política da melhoria institucional da democracia representativa deve abordar o problema de como combinar participação e representação de uma forma produtiva” (3). No capítulo sobre o Brasil, Melo (2011) chama a atenção para falhas despercebidas no modelo de OP e argumenta que o foco exagerado sobre canais de participação direta subestimou o potencial transformador de instituições formais, como o Tribunal de Contas (TC). O modelo de OP permite que o prefeito passe por cima da câmara legislativa e, em alguns casos, ele é implementado exatamente com esse objetivo. Consequentemente, o prefeito aumenta sua autoridade em relação às câmaras e enfraquece o relacionamento entre conselheiros e cidadãos. Em contrapartida, “os TCs são constitucionalmente definidos como órgãos subordinados ao poder legislativo, com a finalidade de examinar as contas dos três poderes do governo” (32). Melo argumenta sobre como uma maior atenção deveria ser dispensada aos canais de responsabilidade vertical e horizontal, que regulamentam o uso das verbas públicas, ao contrário de mecanismos para a participação direta dos cidadãos, que podem enfraquecer os esquemas institucionais. Em geral, essa perspectiva examina como, de alguma forma, os mecanismos para participação direta dos cidadãos podem ajudar a melhorar o funcionamento das instituições representativas existentes. Como tal, ele difere dramaticamente da visão emancipadora, cuja participação direta dos cidadãos é considerada como tendo o potencial de transformar profundamente essas instituições.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS: A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ PELALENTE DA SOCIEDADE CIVIL

Reivindicações pela participação cidadã ganharam força no Brasil durante o regime militar. O contexto político de poucos canais de participação para os cidadãos e um sistema representativo de fachada conferiram às reivindicações um caráter radical: movimentos sociais não eram apenas a favor da participação, mas também contra toda forma parcial, controlada

ou negociada de inclusão política – que já havia caracterizado anteriormente o sistema político do país. As iniciativas de participação cidadã no começo dos anos 1980 tiveram como marca o descaso com partidos políticos e instituições representativas em geral. O objetivo era implementar formas de democracia direta e de autogoverno, afim de transformar profundamente a relação entre Estado e sociedade civil. Ao final da década de 80, esses ideais tiveram que ser adaptados ao contexto de abertura política – que incluiu um legítimo sistema representativo e o reconhecimento de diferentes necessidades, objetivos e estratégias dentro do que não mais era chamado de movimento popular, mas sim sociedade civil.

Há uma estreita literatura que continua a esperar que a participação dos cidadãos irá transformar radicalmente as instituições representativas, fazendo-as mais verdadeiramente democráticas. Essa visão, baseada em uma postura normativa acerca da superioridade da participação direta em comparação à outras formas de participação, escolhe ignorar o fato de que iniciativas nesse sentido ocorrem no Brasil há 30 anos e ainda não há qualquer sinal de que resultaram em uma mudança profunda no sistema representativo. Uma outra vertente da literatura presta cada vez mais atenção ao contexto histórico, político, social e econômico cujos mecanismos participativos estão inseridos, sem pressupor, entretanto, que signifiquem um passo positivo no fortalecimento de instituições democráticas.

Este livro contribui para o avanço desta segunda abordagem. O impacto da participação cidadã na tomada de decisões públicas é uma questão mais empírica que normativa: pode ou não promover profundas mudanças em uma sociedade – assim como pode ou não melhorar a qualidade das instituições representativas. Como propõe Lüchmann (2011), os mecanismos para participação direta de cidadãos devem ser tratados como espaços representativos adicionais. Partindo dessa premissa, pesquisadores devem examinar o que de fato esses mecanismos fazem, como desafiam, complementam ou reforçam a instituição política vigente e seus processos.

O argumento mais consistente contra a rígida postura do papel da participação cidadã é o fato de que os próprios atores políticos mudam suas visões no assunto. Um dia, a participação ativa em um orçamento participativo pode ser a melhor estratégia para um movimento social; em um outro momento, apoiar um partido político na eleição para prefeito pode

ser a opção mais adequada. Mais ainda, o grupo pode escolher seguir as duas estratégias concomitantemente. Proponentes da perspectiva emancipadora podem classificar essa mudança de estratégia como prova de que os movimentos eram cooptados pelo Estado. Como mostram os estudiosos, movimentos sociais têm há muito adaptado suas estratégias conforme a mudança de contexto político (Alvarez, 1990a; Doimo, 1995; Levy, 2012; Hochstetler, 2000; Hochstetler & Keck, 2007). O papel dos pesquisadores é analisar e não julgar essas mudanças. Se o fenômeno social à disposição não se comporta de maneira estática, nossos critérios para entendê-los também não devem se comportar assim.

Os demais capítulos desse livro examinam a participação cidadã em seu contexto amplo e atual. Ao considerar a participação eleitoral, o impacto da mídia no engajamento civil, a opção de participar *online*, o papel dos grupos de interesse, as restrições impostas no uso de plebiscito e referendo e o papel das iniciativas populares, esse livro reinsere a participação cidadã, em suas diversas formas, em um debate mais amplo sobre a qualidade da democracia no Brasil. Qualidade esta que diz respeito não apenas a força e legitimidade de instituições formais, mas também a capacidade da sociedade civil de, a curto prazo, utilizar os espaços existentes para avançar suas várias e diversificadas agendas políticas e, a longo prazo, promover melhorias dessas instituições formais.

## REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca Neaera. *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2000.

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra, and TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *Dados* 57 (2), p. 325-357, 2014.

ACHARYA, Arnab, LAVALLE, Adrián Gurvan, and HOUTZAGER, Peter. Civil Society Representation in the Participatory Budget and Deliberative Councils of São Paulo, Brazil. *IDS Bulletin* 34 (1), p. 40-48, 2004.

ALMEIDA, Carla, e TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: Balanços e perspectivas. *Serviço Social & Sociedade* 109, p. 68-92, 2012.

ALVAREZ, Sonia E. *Engendering Democracy in Brazil: Women's Movements in Transition Politics*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

AVRITZER, Leonardo. *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

———. *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora da UNESP, 2004.

———. *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2009.

BAIERLE, Sérgio Gregorio. Porto Alegre: Popular Sovereignty or Dependent Citizens. In: PEARCE, Jenny (Ed.). *Participation and Democracy in the Twenty-first century city*, p. 51-75. New York: Palgrave Macmillan, 2010.

BAIOCCHI, Gianpaolo. *Militants and Citizens: The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*. Stanford: Stanford University Press, 2005.

BERAS, Cesar. *Orçamento participativo de Porto Alegre e a democratização do estado – A configuração específica do caso de Porto Alegre: 1989 -2004*. Ph.D. dissertation, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2008.

BISPO JÚNIOR, J.P., e SAMPAIO, J.J.C. Participação social em saúde em áreas rurais do nordeste do Brasil. *Revista Panamericana de Salud Publica* 23 (6), p. 403-9, 2008.

BORBA, Julian, e LÜCHMANN, Lígia Helena H. Orçamento participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina. In: BORBA, Julian e LÜCHMANN, Lígia Helena H. (Eds.). *Orçamento participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina*. Florianópolis: Editora Insular, 2007. p. 21-59.

CABANNES, Yves. Les budgets participatifs en Amérique latine. *Mouvements* 47-48, p. 128-38, 2006.

CANEL, Eduardo. *Barrio Democracy in Latin America: Participatory Decentralization and Community Activism in Montevideo*. University Park: The Pennsylvania State University Press, 2011.

CARDOSO, Ruth Corrêa Leite. A trajetória dos movimentos sociais. In: DAGNINO, Evelina (Ed.). *Os Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1996. p. 81-90.

CIDADE. Um fantasma assombra o governo municipal. *Boletim Cidade* VII (43), 2008.

COELHO, Vera Schattan P. Brazil's Health Councils: The Challenge of Building Participatory Political Institutions. *IDS Bulletin* 35(2), p. 33-39, 2004.

COELHO, Vera Schattan P., e VERÍSSIMO, José. Considerações sobre o processo de escolha dos representantes da sociedade civil nos conselhos de saúde em São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (Org.) *A participação em São Paulo*, 105-22. São Paulo: Editora da UNESP, 2004.

COHN, Amélia. O sistema unificado e descentralizado de saúde: Descentralização ou desconcentração? *São Paulo em Perspectiva* 1(3), p. 55-58, 1987.

———. Descentralização, cidadania e saúde. *São Paulo em Perspectiva* 6(4), p. 70-76, 1992.

CORNWALL, Andrea, ROMANO, Jorge, e SHANKLAND, Alex. Brazilian Experiences of Participation and Citizenship: A Critical Look. *IDS Discussion Paper* 389, 2008.

CORTES, Soraya Vargas. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: Estratégias de avaliação*, 137-50. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Os Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1996. p. 103-115.

———. *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil*. Campinas: Editora Unicamp, 2002.

———. Citizenship: A Perverse Confluence. *Development in Practice* 17 (4 & 5), p. 549-56, 2007.

———. Civil Society in Latin America: Participatory Citizens or Service Providers? In: MOKSNES, Heidi and MELIN, Mia (Org.). *Power to the People? (Con-) Tested Civil society in Search of Democracy*. Uppsala: Uppsala Centre for Sustainable Development, 2010. p. 23-41.

DAGNINO, Evelina, OLVERA, Alberto J., e PANFICHI, Aldo (eds.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2006a.

DAGNINO, Evelina, e TATAGIBA, Luciana. Introdução. In *Democracia, sociedade civil e participação*, edited by Evelina Dagnino and Luciana Tatagiba, p. 9-21. Chapeço: Editora Universitária, 2007.

———. Mouvements sociaux et participation institutionnelle: répertoires d'action collective et dynamiques culturelles dans la difficile construction de la démocratie brésilienne. *Revue Internationale de Politique Comparée* 17, p. 167-85, 2010.

DIAMOND, Larry, e MORLINO, Leonardo. Introduction. In: DIAMOND, Larry and MOLINO, Leonardo (Org.). *Assessing the Quality of Democracy*. , ix-xliii. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2005.

DOIMO, Ana Maria. *A vez e a voz do popular: Movimentos sociais e partição política no Brasil do pós-70*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, ANPOCS, 1995.

- FARIA, Claudia Feres, e RIBEIRO, Uriella Coelho. Desenho institucional: Variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: Estratégias de avaliação*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011. p. 125-36.
- FEDOZZI, Luciano. *Orçamento participativo: Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre Tomo Editorial, 1999.
- . *Observando o orçamento participativo de Porto Alegre: Análise histórica de dados: perfil social e associativo, avaliação e expectativas*. Porto Alegre Tomo Editorial, 2007.
- FINE, Ben. The Developmental State is Dead – Long Live Social Capital? *Development and Change* 30, p. 1-19, 1999.
- FUNG, Archon, e OLIN WRIGHT, Erik, eds. *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso, 2003.
- GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez Editora, 2001.
- GOLDFRANK, Benjamin. The World Bank and the Globalization of Participatory Budgeting. *Journal of Public Deliberation* 8 (2), Article 7, 2012.
- HELLER, Patrick. Democratic Deepening in India and South Africa. *Journal of Asian and African Studies* 41(4), p. 123-49, 2009.
- HOCHSTETLER, Kathryn. Democratizing Pressures from Below? Social Movements in the New Brazilian Democracy. In *Democratic Brazil: Actors, Institutions, and Processes*, edited by Peter R. Kingstone and Timothy J. Power, p. 162-182. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2000.
- . Organized Civil Society in Lula's Brazil. In: KINGSTONE, Peter R. e POWER, Timothy J. (Org.). *Democratic Brazil Revisited.*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2008. p. 33-53.
- HOCHSTETLER, Kathryn, e KECK, Margaret E. *Greening Brazil: Environmental Activism in State and Society*. Durham & London: Duke University Press, 2007.
- HOLSTON, James. *Insurgent Citizenship: Disjunctions of Democracy and Modernity in Brazil*. Princeton: Princeton University Press, 2008.
- HOUTZAGER, Peter P., e Adrián Gurvan LAVALLE. Civil Society's Claims to Political Representation in Brazil. *Studies in Comparative International Development* 45(1), p. 1-29, 2010.
- HOWELL, Jude, e Jenny PEARCE. *Civil Society and Development: A Critical Explanation*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2001.
- HUNTINGTON, Samuel P. *The Third Wave: Democratization in the Late 20th Century*. Norman: Oklahoma University Press, 1991.

JUNGE, Benjamin. NGOs as Shadow Pseudopublics: Grassroots Community Leaders' Perceptions of Change and Continuity in Porto Alegre, Brazil. *American Ethnologist* 3, p. 407-24, 2012.

LAVALLE, Adrian Gurza. Civil Society Representation in São Paulo. In: ODU-GBEMI, Sina e LEE, Taeku (Orgs.). *Accountability through Public Participation: From Inertia to Public Action*. Washington DC: The World Bank, 2011.

LAVALLE, Adrián Gurza, ACHARYA, Arnab, e HOUTZAGER, Peter. Beyond Comparative Anecdotalism: Lesson on Civil Society and Participation from São Paulo, Brazil. *World Development Journal* 33 (6), p. 951-64, 2005.

LEFTWICH, Adrian. Governance, Democracy and Development in the Third World. *Third World Quarterly* 14(3), p. 605-24, 1993.

LERNER, Josh. Participatory Budgeting: Building Community Agreement Around Tough Budget Decisions. *National Civic Review* 100(2), p. 30-35, 2011.

LEVY, Charmain. Social Movements and Political Parties in Brazil: Expanding Democracy, the 'Struggle for the Possible' and the Reproduction of Power Structures. *Globalizations* no. 9 (6), p. 783-798, 2012.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Associações, participação e representação: combinações e tensões. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política* 84, p. 141-74, 2011.

MARQUETTI, Adalmir A. Orçamento participativo, redistribuição e finanças municipais: A experiência de Porto Alegre entre 1989 e 2004. In *Democracia participativa e redistribuição: Análise de experiências de orçamento participativo*, editado por Adalmir A. Marquetti, Geraldo Ariano de Campos e Roberto Pires. São Paulo: Xamã, 2008.

MELO, Marcus André. 2011. Democratizing Budgetary Decisions and Execution in Brazil: More Participation or Redesign of Formal Institutions. In *Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America*, editorado por Andrew Selee e Enrique Peruzzotti, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2011. p. 17-39

MESQUITA, Erle Cavalcante. 2007. Participação, atores políticos e transformação institucional no Ceará." In: AVRITZER, Leonardo e MOTA, Aurea (Orgs.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 65-84

NYLEN, William. Reconstructing the Workers' Party (PT): Lessons from North-Eastern Brazil. In: CHALMERS, Douglas A., VILAS, Carlos M., HITE, Katherine, MARTIN, Scott B., PIESTER, Kerianne, e SEGARRA, Monique (Orgs.). *The New Politics of Inequality in Latin America: Rethinking Participation and Representation..* New York: Oxford University Press, 1997. p. 441-46.

———. *Participatory Democracy versus Elitist Democracy: Lessons from Brazil*. New York: Palgrave Macmillan, 2003.

———. Participatory Institutions in Latin America: The Next Generation of Scholarship [Review Article]. *Comparative Politics* 43 (4), p. 479-97, 2011.

Orçamento Participativo. Regimento interno – Critérios gerais, técnicos e regionais – 2008/2009. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2008.

PATEMAN, Carole. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

———. Participatory Democracy Revisited. *Perspectives on Politics* 10(1), p. 7-19, 2012.

PEARCE, Jenny. Introduction. In: PEARCE, Jenny (Org.). *Participation and Democracy in the Twenty-First Century City*, . New York: Palgrave Macmillan, 2010. p. 1-33.

PEREIRA, Adriana Freire. A gestão democrática do Conselho Municipal do Orçamento Participativo de Campina Grande: Impasses, desafios e avanços. In: *Mobilização, participação e direitos*. DAGNINO, Evelina e PINTO, Regina Pahim (Org.). São Paulo: Editora Contexto, 2007. p. 29-46.

PERUZZOTTI, Enrique, e SELEE, Andrew. Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America. In: *Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America*. SELEE, Andrew e PERUZZOTTI, Enrique.. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2009. p. 1-16

PINNINGTON, Elizabeth, Josh LERNER, e Daniel SCHUGURENSKY. 2009. Participatory Budgeting in North America: The Case of Guelph, Canada. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management* 21(3), p. 455-84, 2009.

PIRES, Roberto Rocha C. *Efetividade das instituições participativas no Brasil: Estratégias de avaliação*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.

POGREBINSCHI, Thamy, e Fabiano SANTOS. 2010. Entre representação e participação: As conferências nacionais e o experimentalismo bemocrático brasileiro. Brasília: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. *Orçamento participativo 2013/2014, metodologia e diretrizes*. Belo Horizonte: Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento

e Gestão. Gerência do Orçamento Participativo, 2012.

PUTNAM, Robert. 1993. *Making Democracy Work: Civil Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

———. Bowling Alone: America's Declining Social Capital. *The Journal of Democracy* no. 6 (1), p. 65-78, 1995.

RENNÓ, Lucio. Estruturas de oportunidade política e engajamento em organizações da sociedade civil: Um estudo comparado sobre a América Latina. *Revista de Sociologia e Política* 21, p. 71-82, 2003.

ROUSSOPOULOS, Dimitrios, e BENELLO, C. George, eds. *Participatory Democracy: Prospects for Democratizing Democracy*. Montreal: Black Rose Books, 2003.

SANGHA, Soni. Putting In Their 2 Cents. *The New York Times*, April 1: MB1, 2012.

SANTOS, Boaventura de Souza (ed). *Democratizar a democracia: Os caminhos da democracia participativa*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura de Souza, e Leonardo AVRITZER. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza *Democratizar a democracia: Os caminhos da democracia participativa*. , p. 39-82. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SELL, Carlos Eduardo, e Roberto WÖHLKE. O orçamento participativo no berço das oligarquias: o caso de Itajaí/SC. In *Orçamento participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina*. Borba, Julian e LÜCHMANN, Lígia Helena H. (Orgs).. Florianópolis: Editora Insular, 2007. p. 145-65.

SHAH, Anwar. Overview. In *Participatory Budgeting*. SHAH, Anwar (Org.). Washington DC: World Bank, 2007. p.1-20.

SINTOMER, Yves, Carsten HERZBERG, Giovanni ALLEGRETTI, e Anja RÖCKE. Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide – an Invitation to Global Cooperation. *Dialog Global* 25, 2010.

SINTOMER, Yves, HERZBERG, Carsten, e RÖCKE, Anja. Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges. *International Journal of Urban and Regional Research* 32(1), p. 164-78, 2008.

TATAGIBA, Luciana. Desafios da relação entre movimentos sociais e instituições políticas. O caso do movimento de moradia da cidade de São Paulo. *Colombia Internacional*, 71, p. 63-83, 2010.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chavez, Clóvis Henrique Leite de SOUZA, e Paula Pompeu FIUZA LIMA. Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. *Polis Publicacoes* 52, p. 49-76, 2012.

TELLES, Vera da Silva. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. Em, *Os Anos 90: política e sociedade no Brasil*, edited by Evelina Dagnino, 91-102. São Paulo: Editora Brasiliense, 1996. p. 91-102.

TOUCHTON, Michael, e WAMPLER, Brian. Improving Social Well-Being Through New Democratic Institutions.” *Comparative Political Studies* 46(10), p. 1442-69, 2014.

TRANJAN, Ricardo J. *Participatory Democracy in Brazil: Socioeconomic and Political Origins*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2015.

WAMPLER, Brian. *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*. University Park: The Pennsylvania State University Press, 2007.

———. When Does Participatory Democracy Deepen the Quality of Democracy? Lessons from Brazil. *Comparative Politics* 41(1), p. 61-81, 2008.

WORLD BANK. *Brazil: Toward a More Inclusive and Effective Participatory Budget in Porto Alegre. Volum I: Main Report*. Washington DC: World Bank, 2008.