

## Subcidadania e Inovação democrática em Porto Alegre<sup>1</sup>

André Luis Borges Martins

Jussara Reis Prá

O trabalho examina a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre como inovação democrática, tendo em vista o seu papel de realocar recursos públicos a populações carentes. Aspecto este destacado positivamente pela literatura especializada, apesar da diversidade de interpretações do funcionamento deste mecanismo. A vista disso busca-se problematizar a capacidade do OP de intervir e alterar os padrões de subcidadania existentes no município de Porto Alegre. Subcidadania entendida como o acesso deficitário a benefícios e serviços públicos, embora permanecendo sob as prescrições das instituições políticas. O estudo empírico, de abordagem quantitativa, abrange documentos e informações oficiais sobre investimentos e serviços públicos, dados provenientes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e de pesquisas realizadas com participantes do OP. Resultados da investigação indicam a persistência de relações de subintegramento ao ordenamento político municipal, reafirmando a dificuldade do OP de Porto Alegre em romper com padrões de subcidadania.

**Palavras chaves:** Inovação democrática, Orçamento participativo, subcidadania

---

<sup>1</sup>Paper preparado para apresentação no VII Congresso Latino-Americano de Ciência Política, organizado pela American Political Science Association Latina (ALACIP) Bogotá, de 25 a 27 de setembro de 2013

## Introdução

O debate sobre as relações Estado e sociedade foi efetivamente ampliado no Brasil ao final dos anos 1980. Pleito materializado na carta constitucional de 1988 pela garantia de “novas formas de participação nas decisões políticas” (Cavalcante, 2007:11). Tais procedimentos, também denominados inovações democráticas, pressupunham negociação e deliberação sobre a distribuição de bens públicos no país. Forma de fomentar a cidadania pela participação no orçamento público e na redistribuição de bens e recursos (Avritzer, 2010). A ampliação dos direitos de cidadania, explicitados na Constituição de 1988, possibilitaram o acesso direto a decisões políticas, ao orçamento público e à distribuição de recursos, conforme necessidades e interesses da população. No contexto referido, inscreveram-se experiências de co-gestão, a exemplo de mecanismos como os do Orçamento Participativo (OP), nomeados na literatura pertinente como exemplo de inovação democrática. Nomenclatura utilizada para descrever sua capacidade de romper com práticas políticas assistencialistas, de estimular a consciência cívica de seus participantes e gerar condições materiais para o exercício da cidadania.

Tendo isso em vista, nossa proposta neste artigo é refletir sobre os temas da inovação democrática e da cidadania à luz dos alcances e limites da experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Realidade a ser examinada a partir das decisões que o OP agrega no âmbito da participação, da discussão política e da definição de diretrizes de investimentos públicos. Consoante aos limites dessa experiência, entendemos pertinente adotar a noção de subcidadania, vez que ela se refere a uma característica estrutural da sociedade brasileira, na qual o acesso deficitário a bens sociais e a serviços públicos revela-se a par das prescrições de códigos legais e de instituições políticas (Neves, 1996). Nota-se, no entanto, que:

[..] categorias como subcidadania e a vivência existencial e comunitária da experiência da desigualdade, têm ligação menos com regras jurídicas ou preceitos gerais e mais com relações sociais efetivas, as quais, na maior parte das vezes, de modo subliminar, cotidiano e pré-reflexivo, discriminam, segregam, classificam e estigmatizam indivíduos e grupos (Souza, 2000, p.51).

Sob tal perspectiva, este estudo tem um duplo objetivo: 1) problematizar a eficácia/eficiência do OP para a redistribuição de bens públicos e, 2) avaliar os alcances e os limites da participação neste mecanismo para intervir e alterar as condições de subcidadania. A investigação empírica segue abordagem quantitativa, realçando variáveis sociodemográficas e fatores relacionados à participação política, com base em resultados de pesquisa de tipo *survey*, que ouviu integrantes do OP de Porto Alegre (2009) e de dados censitários. Tais informações foram examinadas e sistematizadas para fins de tratamento estatísticos dos dados e análise de resultados, procedimentos estes adiante detalhados.

O estudo proposto mostra-se oportuno por trazer ao debate a dinâmica do OP de Porto Alegre na versão de sua eficácia redistributiva. Com efeito, embora esse mecanismo tenha recebido expressivas avaliações, o seu caráter complexo, a ambiguidade de sua trajetória de avanços e conquistas em organização política e de atrasos em investimento social, qualificam

nosso propósito de revisitar essa experiência participativa. Igualmente, o estudo adquire relevância no âmbito da Ciência Política, diante da oportunidade de avaliar os efeitos sociais e políticos daquela instituição no contexto da sociedade porto alegreense por um caminho menos explorado que é o da pesquisa quantitativa. Assim, estima-se contribuir para reflexões sobre participação política e cidadania no Brasil.

A exposição do trabalho foi dividida em duas sessões, para além desta parte introdutória e de um segmento dedicado às considerações finais. A primeira sessão é destinada ao exame dos padrões de cidadania no Brasil. A segunda sessão analisa o Orçamento Participativo de Porto Alegre e sua importância como caso paradigmático à teoria da democracia participativa. Por fim expõe os procedimentos metodológicos do estudo empírico e os resultados da investigação.

### **Orçamento participativo, teoria democrática e cidadania**

Análises que priorizam a relação do OP com a sociedade civil consideram que o êxito desse empreendimento resulta da existência de pré-estruturas organizativas da sociedade civil; da capacidade do Estado de induzir associativismo e práticas deliberativas, bem como da competência daquele para ampliar o acesso aos recursos públicos, evitando o uso de canais corporativos. O debate sobre o desenho institucional do OP, por sua vez, evidencia sua aptidão em “constituir instâncias de deliberação e troca de argumentos, instâncias essas materializadas em um conjunto de regras, normas e leis capazes de dar sustentabilidade às práticas participativas.” (Avritzer, 2003:18). Já a discussão relativa aos modelos de democracia e ao aprofundamento democrático do OP leva em conta que sua experiência promove “[...] um aumento da participação na decisão sobre a distribuição de recursos orçamentários; um aumento da capacidade de decidir e certa capacidade de determinar a regra do processo deliberativo.” (Avritzer, 2003: 19).

No âmbito da teoria democrática, diferentes estudos destacam o impacto da participação na construção da igualdade social e da cidadania plena, relacionando-o a aspectos tais como: 1) capacidade de redistribuição e realocação dos recursos públicos (Marquetti; Pires; Campos; Moraes; Bird); 2) capacidade de promover transformações institucionais favoráveis à emergência da cidadania (Fedozzi; 2001; Ottmann, 2006); e, 3) capacidade de desenvolver a consciência social de seus participantes. Para Avritzer (2003), o OP, enquanto objeto empírico de muitos estudos vem sendo discutido no interior da teoria democrática, segundo: 1) a relação entre sociedade civil e democracia local; 2) o problema do desenho institucional e; 3) os novos modelos de democracia.

No conjunto dessas avaliações, o Orçamento Participativo de Porto Alegre é identificado como umas das experiências mais bem sucedidas em termos de cogestão do orçamento público municipal e de reversão da distribuição e realocação de bens e serviços para setores carentes da população (Avritzer, 2002; Marquetti, 2008). Consoante à competência de promover a redistribuição de recursos públicos para áreas carentes da cidade, análise referente ao período de 1990 a 2004 revelou que as regiões mais pobres receberam maior quantidade de obras e serviços por habitante. Tal constatação levou a concluir que, nesse período, o OP representou uma nova construção política quanto à hegemonia de setores sociais afetados pela mazela das desigualdades sociais (Marquetti, 2008).

Em termos da capacidade de gerar condições institucionais favoráveis à emergência da cidadania, Fedozzi destaca transformações efetivas em direção à despatrimonialização do poder político. Tais mudanças, segundo o autor, fazem parte de “uma dinâmica operacional de co-gestão dos recursos públicos que interpõe barreiras às práticas tradicionais de gestão pública local, baseadas em critérios pessoais e/ou particularistas na alocação dos bens públicos” (FEDOZZI, 2001:187).

Ao lado disso, convém destacar avaliações sobre a questão do desenvolvimento da consciência social dos participantes do OP. Esta, considerada elemento fundamental para transformar o caráter autoritário da sociedade brasileira, vez que exige aprendizagens relativas à capacidade cognitivo-moral dos sujeitos e dos grupos para fomentar a consciência de cidadania. Tais análises permitiram constatar “efeitos positivos na autoestima de indivíduos e grupos [...] situados nas dimensões inferiores do espaço social”. Em contrapartida, tais análises evidenciaram que diferenças atinentes ao capital escolar e a desigualdades socioeconômicas têm efeitos intervenientes importantes no desenvolvimento das competências prático-morais dos participantes do Orçamento Participativo (FEDOZZI, 2008: 171).

No mesmo teor, Dagnino ressalta a importância de projetos gestados pela sociedade civil, a exemplo daquele do Orçamento Participativo, como forma de enfrentar o projeto neoliberal que conforma o aparato estatal brasileiro desde os anos 1990. Conforme a autora:

No caso do Brasil, o que há talvez de específico nesse processo é que ele se defronta com um projeto político democratizante, amadurecido desde o período da resistência ao regime militar, fundado na ampliação da cidadania e na participação da sociedade civil. Ao contrário de outros países do continente, esse projeto, gestado no interior de uma sociedade civil bastante consolidada, encontra suporte significativo em vários dos seus setores, tendo sido capaz, como vimos, de inspirar a criação de novas instituições que abrigassem seus princípios, tais como os Conselhos gestores, os Orçamentos Participativos, etc. (DAGNINO, 2004: 99).

Nos termos deste debate inscreve-se a nossa proposta de problematizar o tema das instituições de inovação democrática, tendo em vista os alcances e limites de mecanismos como o OP para redistribuir bens e recursos públicos e incidir nos padrões de subcidadania pelo protagonismo político de seus atores.

### **Orçamento Participativo e teoria democrática**

Pelo exame da literatura pertinente é possível inferir que após duas décadas de promulgação da constituição cidadã (1988), o funcionamento de mecanismos de participação como o OP deu margem a uma variedade de títulos e enfoques. No plano conceitual, as indagações incluem desde reflexões sobre democracia representativa e participativa ou democracia direta até abordagens que enfatizam suas características de transformação e inovação social. Assim, o tema proposto aparece como desafio ao transcender a questão da ingerência popular na coisa pública.

Nessa direção, e que se mostra oportuna para o presente trabalho, utiliza-se a reflexão de Wampler quando conceitua mecanismos dessa natureza enquanto “a) uma força inicial de transformação social, b) uma instituição democrática e c) uma instituição de elaboração de

políticas públicas”(WAMPLER, 2003:63). A vista disso interessa discorrer, brevemente, sobre cada uma das dimensões elencadas pelo autor.

A primeira dimensão - força inicial de transformação - permite caracterizar o OP como *escola de cidadania*. Visão que enfatiza seu potencial de educar/socializar para o exercício de direitos (civis e políticos) e controle de ações governamentais. Essa perspectiva agrega noções como à de consciência social (FEDOZZI, 2008) e de empoderamento (DAGNINO, 2004; PRÁ e NEGRÃO, 2005; CAVALCANTE, 2007).

A perspectiva do OP como instituição democrática – segunda dimensão – pressupõe que ele seja ponto de equilíbrio entre democracia participativa e democracia representativa, agregando quatro elementos, a saber:

a) cessão da soberania por aqueles que a detêm como resultado de um processo representativo local; b) reversão das prioridades de recursos públicos locais em favor das populações mais carentes; c) autorregularão soberana, a partir da definição de regras e procedimentos por seus participantes; e d) reintrodução de elementos de participação local (assembleias regionais, conselhos etc.), combinados com métodos de democracia participativa (AVRITZER, 2003:14).

Por último, a terceira dimensão, que corresponde ao processo de constituição de políticas públicas, tem, via OP, o potencial de tornar mais eficiente o uso dos recursos escassos ao mesmo tempo em “que modifica as práticas anteriores de planejamento e de elaboração orçamentária no Brasil” (WAMPLER, 2003:65). O planejamento orçamentário é geralmente dominado por tecnocratas e aliados políticos da administração, tornando as demandas e os seus resultados obscuros e indefinidos.

As dimensões e variáveis revistas ganham importância teórica e empírica na medida em que produzem uma definição concisa desse mecanismo de participação na gestão pública. Como consta da base de discussão do Orçamento Participativo de Porto Alegre:

A cidade de Porto Alegre está dividida em 17 Regiões e 6 Temáticas. Todo cidadão pode **participar da discussão** do OP na sua Região e nas Temáticas, sendo que na Região discute e **define os investimentos** e serviços específicos em sua base geográfica, nas Temáticas discute e **define diretrizes**, investimentos e serviços para toda a cidade, isto é, obras estruturais e grandes projetos (grifo nosso, OP, 2011: 5).

Dessa perspectiva, entende-se que tal delimitação conceitual do OP permite explicitar algumas das dimensões e variáveis que impactam sua estrutura e, em decorrência, o seu funcionamento. Em resumo, trata-se de considerar a plena participação enquanto resultado de um conjunto de ações que incluem a presença nas diferentes instâncias do OP, a discussão política (debate e negociação) e definição de diretrizes e investimentos públicos (conhecimento de critérios e regras e representatividade). Com esse pano de fundo, direciona-se a atenção para o estudo empírico do presente trabalho, dividindo a sessão dedicada à análise e interpretação dos dados à exposição dos procedimentos metodológicos da pesquisa e ao exame de seus resultados, incluindo a apresentação do modelo de análise da investigação.

## Análise dos dados

A fim de examinar o tipo de participação no Orçamento Participativo de Porto Alegre optou-se por um estudo empírico de abordagem quantitativa. Para tanto, procedeu-se a uma revisão de parte da literatura sobre o OP, pela consulta a textos de natureza teórica e empírica, na qual se buscou elementos para direcionar a avaliação ora apresentada. Por meio de tal revisão procurou-se fazer a leitura de alguns alcances e limites que demarcam o desenvolvimento da experiência do OP de Porto Alegre. Nesse sentido, foram enfatizados um conjunto de aspectos que demarcam a participação e a capacidade decisórias dos integrantes daquele mecanismo, a partir dos resultados da pesquisa “ObservaPoa”, realizada na cidade de Porto Alegre, em 2009.

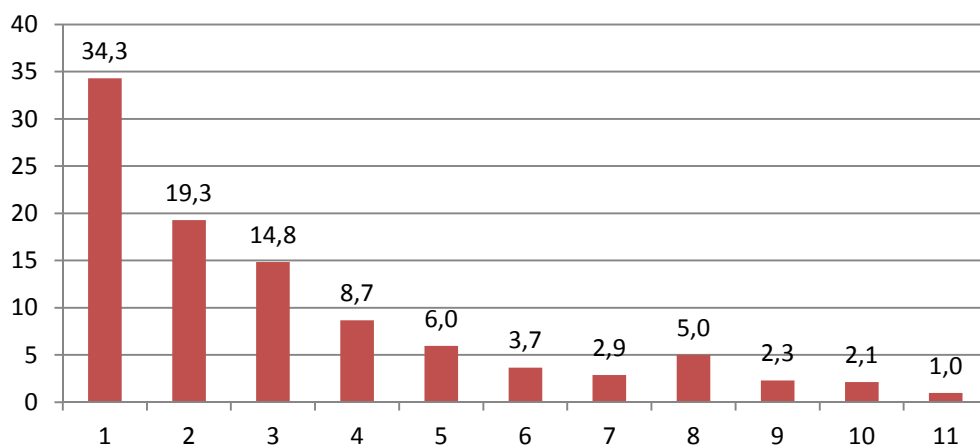
O universo da pesquisa é composto de participantes das 16 Assembleias Regionais e das 6 Assembleias Temáticas realizadas durante a Rodada Única do OP, entre abril e maio de 2009. A população estudada incluiu participantes com 34 anos ou mais de idade e residentes em Porto Alegre há 20 anos ou mais. A coleta dos dados foi realizada por meio de questionário estruturado e de amostragem aleatória simples sem reposição, com erro amostral de 3% e nível de confiança de 95%. O tamanho da amostra estudada correspondeu a um total de 519 entrevistas, que foram utilizadas para fins de medição e descrição de dados relativos à participação dos atores do OP de Porto Alegre.

Para medir o conceito participação construiu-se um índice composto, conforme Babbie (2005). Este índice reúne os quatro procedimentos necessários à atuação plena no OP de Porto Alegre: a) o comparecimento às assembleias regionais e temáticas, b) conhecimento das regras e critérios de funcionamento, c) discussão sobre os investimentos e d) a representação nas instâncias de planejamento, proposição, fiscalização e deliberação do OP (OP, 2011). Os critérios de seleção dos itens relacionam-se a sua validade lógica, a variância oferecida pelos itens, seguidos por uma análise de item (validade interna) e por uma validação externa do índice. Após, atribuiu-se escores às respostas específicas de cada item e procedeu-se à elaboração do modelo de análise abaixo apresentado (Quadro 1).

**QUADRO 1-** Modelo de análise

Conceito	Componente	Indicador	Categorias	Peso
Participação	Presença	Nas reuniões do OP o(a) Sr(a) participa:	Não frequentou	0
			Regional ou Temática	1
			Regional e Temática	2
	Conhecimento	O(a) Sr(a) conhece as regras e critérios de funcionamento do OP:	Poucas	1
			A maioria	2
			Todas	3
	Discurso	O(a) Sr(a) costuma se inscrever para falar nas reuniões que tratam do OP?	Nunca	0
			Às vezes	1
			Quase sempre	2
			Sempre	3
	Representação	O(a) Sr(a) já foi eleito delegado(a) no OP?	Não	0
			Sim	1
O(a) Sr(a) já foi eleito conselheiro(a) no OP?		Não	0	
		Sim	2	

Na perspectiva de identificar alguns dos padrões de participação dos atores sociais do Orçamento Participativo de Porto Alegre, inicia-se apreciando os valores encontrados a partir da construção de indicadores, que resultou na elaboração de um índice composto para medir a incidência de tal participação. Para tanto, levou-se em conta a ação de integrantes daquele mecanismo no debate e na negociação política, na definição das diretrizes dos investimentos públicos, bem como no que confere à sua presença nas diferentes instâncias do OP (Quadro 1). O resultado dessa associação pode ser conferido na Figura 1.



**Figura 1** – Índice de participação OP de Porto Alegre/2009 (%)

**Fonte:** Elaboração própria.

Os valores registrados na Figura 1, conforme o modelo de análise aqui adotado (Quadro 1), denotam uma tendência de baixa capacidade dos atores do OP participarem de suas decisões na medida em que mais de um terço da população amostrada (34,3%) situa-se na posição mais baixa do índice. Em contrapartida, no outro extremo da figura, que corresponde a uma plena participação, encontra-se apenas 1% da amostra. No que concerne aos valores mais baixos do índice (posições 1-3), verifica-se uma concentração de quase 70% das pessoas investigadas. Já quando se considera o outro extremo do gráfico (posições 9-11) nota-se a pequena proporção de atores (5,4%) posicionados no que equivaleria a uma plena participação.

Nesse sentido, é possível argumentar que embora o OP seja enfocado por boa parte da literatura como instituição inovadora de participação e representação política, os dados avaliados não asseguram esta condição. Com isso, é possível questionar o alcance do protagonismo político promovido pelo OP de Porto Alegre. Em que medida tal nível de desigualdade permite classificar o OP de Porto Alegre como “uma política participativa ao nível local que responde a demandas dos setores desfavorecidos por uma distribuição mais justa dos bens públicos” (Avritzer, 2002:368)? Visto que a condição de protagonista deve refletir práticas emancipatórias com sujeitos ativos e críticos (Prá e Negrão, 2005) entende-se que o quadro encontrado não corroborada essa hipótese.

Sendo assim, dadaa condição de beneficiários dos participantes indicada pelos dados, pode-se afirmar que a reprodução de padrões de subcidadania persiste mesmo em mecanismos de inovação democrática como o do OP de Porto Alegre. Nesta perspectiva, é preciso questionar a capacidade de distribuição justa dos bens públicos ensejada na literatura dado a

situação de desigualdade na participação. Em que medida desigualdade encontrada podem afetar a decisão sobre a distribuição dos recursos públicos?

A fim de responder essa questão, foram elencadas todas as obras públicas constantes nos planos de investimento. Estes planos são o resultado das discussões e deliberações das assembleias regionais e temáticas e do conselho deliberativo, composto por representantes das regiões e temáticas do OP. As decisões tomadas dentro destes espaços resultaram um total de 6502 obras. Para fins deste trabalho foram escolhidas desta lista todas as obras relacionadas à demanda por habitação e distribuídas pelos 81 bairros da cidade de Porto Alegre. Isto permitiu a comparação do nível de carência, em termos habitacionais com o número de obras alocadas por bairro.

Definidos os indicadores, optou-se pelo uso da regressão linear para avaliar a capacidade do OP de redistribuir recursos públicos, tendo em conta o critério de carência social. Nesse sentido, prossegue-se a análise relacionando às variáveis de número de obras escolhidas a taxa de carência habitacional por bairro. Tal abordagem demandou o uso de recursos do Programa estatístico SPSS (StatisticsPackage for Social Science 20) para a elaboração e o teste do modelo de regressão.

O modelo foi testado por regressão bivariada (equação funcional da reta:  $y = A + Bx$ ), definindo-se como variável dependente o número de obras por bairro. Com isso, foi possível verificar a existência de linearidade entre a variável dependente (y) e uma das variáveis independentes (x). Pela testagem do modelo percebe-se que a variável taxa de carência habitacional afeta o número de obras, tendo um grau explicativo na ordem dos 42% (correlação mediana).

**QUADRO 2 - Resumo do Modelo**

Modelo	R	R-quadrado	R-quadrado Ajustado	Erro Padrão de Estimativa
1	0,652 <sup>a</sup>	0,425	0,417	3,92007
Variável explicativa: Taxa de carência habitacional				

O Quadro 2 mostra estatísticas da regressão, a mais importante delas a do R<sup>2</sup> (R-quadrado), equivalente a 0,42, permite dizer que 42% das escolhas de alocação de obras de habitação pode ser explicada por uma relação linear com a taxa de carência habitacional em bairros da cidade de Porto Alegre. Os 58% restantes não são explicados por essa correlação e são decorrentes de uma variação provocada por outros fatores que não constam no modelo.



**QUADRO 3 - Análise de variância**

Modelo		Soma dos quadrados	gl	Média ao quadrado	F	Sign.
1	Regressão	851,276	1	851,276	55,397	0,000
	Resíduo	1152,516	75	15,367		
	Total	2003,792	76			
Variável explicativa: taxa de carência habitacional						
Variável dependente: numero de obras alocadas						

A partir dos dados apresentados na análise de variância (Quadro 3), pode-se concluir que a taxa de significância de 0,01% implica na rejeição de hipótese contrárias a influência da taxa de carência habitacional no número de obras alocadas. Em contrapartida percebe-se o aumento no número de obras com maior taxa de carência habitacional.

**QUADRO 4 – Coeficientes**

Modelo		Resíduo não ajustado		Coeficiente padronizado	t	Sign.
		B	Erro padrão	Beta		
1	(Constant)	1,988	0,110		18,136	0,000
	Taxa de carência habitacional	0,245	0,013	0,623	18,045	0,000
Variável dependente: número de obras alocadas						

O quadro 4 apresenta as estimativa dos coeficientes na primeira coluna e fornece os elementos para a equação de predição relativa a escolha no local de alocação de obras, variável dependente (Y) em função da taxa de carência habitacional, variável independente (X):  $y = 1,988 + (0,245)x$ . Isso significa dizer que tendo em vista um nível x de carência habitacional, pode-se fazer uma previsão do número de obras alocadas, pressupondo seu crescimento. Com isso, observa-se que a cada unidade na taxa de carência habitacional, espera-se um aumento de 0,245 da escolha sobre a alocação de obras e serviço no OP de Porto Alegre

No teste foi verificado que 42% das escolhas de alocação de recursos decorrem da taxa de carência habitacional encontrada em bairros da cidade de Porto Alegre, o que validou a hipótese alternativa, qual seja, quanto mais carência habitacional no bairro maior é o número de obras alocadas. Disto, pode-se fazer inferência e identificar medidas que poderiam aumentar a capacidade redistributiva do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Como se percebe o critério carência é um fator importante de escolha sobre a alocação de obras por esse mecanismo de participação, contudo ressalvas devem ser realizadas.

## **Considerações Finais**

O presente estudo teve como um de seus objetivos problematizar a eficácia/eficiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre para a redistribuição de bens públicos. Ao lado disso, buscou-se avaliar os alcances e os limites do OP para intervir e alterar as condições de subcidadania, focalizando o protagonismo político atribuído pela literatura especializada aos atores que participam deste mecanismo.

Com base nos dados analisados foi possível identificar situações que servem para realçar os limites desse mecanismo, em específico, no que compete à participação nos processos decisórios e na sua capacidade de redistribuição de bens públicos. Nesse sentido, é possível argumentar que embora o OP seja enfocado por boa parte da literatura como instituição inovadora de participação e representação política, os dados avaliados denotam que tal capacidade encontra-se bastante limitada.

A construção de um índice de participação mostrou-se adequada para focar o processo de participação em termos gerais. O conjunto de ações pertinentes à participação no OP, agregadas em um índice composto, demonstrou uma baixa capacidade de participação de seus atores. Como foi demonstrado a grande maioria deles não ultrapassou o equivalente ao nível 3 de inserção política, indicando.

A atribuída relação de instituições de inovação democrática e redistribuição de recursos, priorizando setores carentes da população foi testada através de técnica de análise estatística. A aplicação de análise de regressão possibilitou verificar que a carência social é critério de alocação de recursos e serviços públicos no OP de Porto Alegre. Seus resultados, apesar de positivos, mostraram-se restritos. Tal critério, relacionado a políticas de habitação, não se mostrou um forte fator explicativo, alcançando percentual de 42% de explicação da variável dependente (alocação de recursos).

Neste sentido, para além da maneira como se direcionam as negociações no interior do OP, procede considerar que sua configuração enquanto instrumento democrático encontra fortes limites na cultura política brasileira. Esta, ancorada em raízes autoritárias, que se contrapõe ao preconizado por instâncias voltadas a gestão de políticas públicas pela via da participação popular, indicando pistas para futuras pesquisas.

## Referência biobibliográfica

AVRITZER, Leonardo. **O Orçamento Participativo e a teoria democrática**: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo, NAVARRO, Zander (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

BABBIE, Earl. **Métodos de pesquisas de survey**. Trad. Guilherme Cezarino. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

AVRITZER, Leonardo SANTOS, Boaventura. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**. Vol. 6, Nº 2 - Jul/Dez 2007.

DAGNINO, Evelina. “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” En Daniel Mato (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, pp. 95-110.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo**: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial Ltda., 2001.

FEDOZZI, Luciano. **O Eu e os outros**: participação e transformação da consciência moral e cidadania. Porto Alegre: Tomo Editorial Ltda., 2008.

MARQUETTI, Adalmir. Orçamento Participativo, redistribuição e finanças municipais: a experiência de Porto Alegre 1989 e 2004. In: MARQUETTI, Adalmir, CAMPOS, Geraldo Adriano de, PIRES, Roberto (Orgs). **Democracia participativa e redistribuição**: análise de experiências de orçamento participativo. São Paulo: Xamã Editora, 2008.

NEVES, Marcelo. Entre subintegração e sobreintegração: a cidadania inexistente. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, 37 (2), pp. 253-276.

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO. Orçamento Participativo 2011/2012. Porto Alegre: 2011.

OTTMAN, Goetz. Habermas e a esfera pública no Brasil: considerações conceituais. **Novos Estudos Cebrap**, 68, p. 61-68, 2004.

PRÁ, Jussara; NEGRÃO, Telia. Protagonistas ou beneficiárias? Questões de gênero e democracia no Orçamento Participativo de Porto Alegre. In: **Ciências Sociais em Perspectiva**: (4) 7: 39-56 2º sem. 2005.

SOUZA, Jessé. **Modernização Seletiva**: uma reinterpretação do dilema brasileiro. Brasília, Ed. da UnB, 2000

WAMPLER, Brian. Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: AVRITZER, Leonardo, NAVARRO, Zander (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.