

Participação e gestão local: pontuando reflexões sobre a experiência de orçamento participativo em Teresina/PI

Participation and local management: rank reflections on the experience of participating in budget Teresina/PI

ANTÔNIA JESUÍTA DE LIMA*

PATRÍCIA DE SOUSA**



RESUMO – O debate que circunda o redimensionamento das instituições democráticas contemporâneas sinaliza para a redefinição das relações entre Estado e sociedade. Neste sentido, são preconizados novos paradigmas de gestão pública calcados em um duplo processo: de descentralização e de participação. No contexto da redemocratização da sociedade brasileira, esses parâmetros foram associados à reversão do autoritarismo que ordenou o processo de produção das políticas públicas. Assim, nas últimas décadas, assiste-se à implementação, no nível local, de formatos institucionais que visam à democratização da gestão pública. Este artigo apresenta reflexões iniciais de uma pesquisa sobre o Orçamento Participativo em Teresina/Piauí.

Palavras-chave – Governo local. Democracia. Gestão pública. Orçamento participativo.

ABSTRACT – The debate around institutions re-dimensioning of the current democratic institutions signalizes toward the redefinition of the relationship between the state and the society. In this sense, new paradigms of public management are preconized and based on a decentralization and participation double process. Within the context of redemocratization of the Brazilian State these parameters were associated with the reversion of authoritarianism that commanded the “modus operandi” of public policies. Thus, in the last few decades there has been an implementation, in the local level, of institutional formats that aim the public management democratization. This article presents initial reflections of a survey about the participative budget in Teresina/Piauí.

Keywords – Local government. Democracy. Public management. Participative budget.

Nos marcos do processo de redemocratização do país, ganhou destaque o tema da descentralização das políticas públicas, decorrente da avaliação que se fazia sobre a excessiva centralização política no regime militar. Conforme Arretche (2002), havia consenso de que aquele modelo gerara ineficiência, corrupção e ausência de participação no processo decisório. A descentralização era apresentada, por oposição, com as virtudes esperadas da gestão pública, tais como a eficiência, a participação, a transparência e o *accountability*. Na esteira desse debate, emergem, em âmbito local, distintos mecanismos, com o propósito de fomentar a horizontalização das relações entre

* Professora Dr. do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPI. Teresina - PI/Brasil. E-mail: a.je.l@uol.com.br

** Bolsista de Iniciação Científica. Graduanda em Serviço Social da UFPI. Teresina - PI/Brasil.

Submetido em: março/2010. Aprovado em: junho/2010.

Estado e sociedade, que vão desde conselhos gestores, prescritos constitucionalmente, a arranjos participativos, que surgem da confluência entre o projeto político de uma plataforma de governo e os anseios de participação expressos pelas organizações da sociedade civil (SOUZA, 2001; FERNANDES, 2004). Nesse último quadro, inscreve-se o Orçamento Participativo (OP), que, iniciado em 1989, em Porto Alegre (RS), com o prefeito Olívio Dutra, membro do Partido dos Trabalhadores (PT), ganhou projeção nacional, expandindo-se, a partir da década de 90, para outros municípios.

Considerado por estudiosos como um mecanismo de corte original por introduzir atores da sociedade civil nas deliberações sobre a distribuição dos recursos públicos (AVRITZER, 2002, 2003), o OP tem suscitado estudos e pesquisas empíricas que examinam o seu potencial como instrumento de democratização da gestão pública e, por conseguinte, avaliam os possíveis impactos redistributivos na área das políticas públicas. Na apreensão dessas experiências, Santos e Avritzer (2002) veem no OP um potencial de transformação social, já que fomenta a criação de outro padrão de relação entre Estado e sociedade. De modo específico, Fedozzi (2001) diz tratar-se de um arranjo institucional que inaugura um capítulo na esfera das decisões orçamentárias, haja vista que encerra um processo de compartilhamento de poder que implica a reversão de prioridades nos marcos da justiça distributiva, pelo menos no que tange à alocação dos recursos públicos.

De outro lado, muito se discute sobre o sentido da participação que comportam essas experiências, pois se há consenso em torno da ideia de que a sociedade tem passado por um processo de renovação institucional, existem profundas divergências quanto ao seu impacto na construção de uma cultura democrática, quando se particularizam os contextos em que se desenvolvem e os projetos políticos que os informam. É que, na mesma medida em que a participação foi proclamada como o princípio organizativo da administração pública (MILANE, 2007), esse conceito assumiu múltiplas conotações, conforme o perfil ideológico e os projetos políticos de seus proponentes. Assim, comendo plataformas de governos locais de distintas expressões partidárias, do governo nacional e de agências multilaterais, a participação se viu incorporada como princípio político de “bom governo” (LIMA, 2007).

Com o intuito de contribuir para o debate, este artigo traz reflexões sobre a experiência de gestão participativa do orçamento de Teresina-PI, no qual se procura analisar se tal iniciativa assegura efetivamente a participação da sociedade na decisão sobre os recursos públicos municipais. Em última instância, examina-se se o OP de Teresina enseja um ambiente propício à consolidação de relações horizontais entre Estado e sociedade, com repercussões no acesso ao processo decisório acerca das verbas orçamentárias.

O texto discute, inicialmente, o contexto de emergência dos novos parâmetros da gestão pública em que a participação popular ganha centralidade na produção das políticas públicas, debatendo ainda os significados da participação no processo de fortalecimento da democracia, além de explorar o enfoque que a literatura especializada confere ao OP no que diz respeito às potencialidades e limites nele inscritos. Na última parte, expõem-se as reflexões oriundas do esforço analítico sobre a experiência do OP de Teresina.

Novos cenários da gestão pública: princípios, discursos e significados

As iniciativas descentralizadas e participativas no Brasil remontam ao processo de transição democrática, quando se perfilaram projetos ancorados na ideia de que a renovação política passava pela criação de institucionalidades que incorporassem a sociedade nas arenas de discussão e formação da agenda pública. Assim, na segunda metade da década de 1980, quando os temas da redemocratização e da participação ganhavam audiência e novas coalizões políticas assumem prefeituras, especialmente as de capitais, assiste-se a iniciativas de governos municipais para tornar a administração local permeável a controles democráticos, via instrumentos de partilha do poder (DAGNINO, 2002). A mobilização pela democratização dos aparelhos do Estado conduz à inclusão no texto constitucional de 1988 de vários dispositivos que contemplam a adoção de mecanismos de gestão participativa no processo decisório. Além disso, a Carta Magna também legitimou a descentralização das decisões políticas, com a introdução

de reformas que conferiam aos municípios autonomia administrativa e financeira, de modo que esses entes assumissem a execução das políticas públicas. Assim, participação e descentralização emergem como signos de uma gestão pública democrática, uma vez que a sua observância implicaria transparência e eficiência porque mais sensível às demandas da população e sujeita à prestação de contas.

Com esse lastro, disseminaram-se pelo país experiências autodeclaradas descentralizadas e participativas, com contornos diferenciados, aos quais correspondiam concepções distintas sobre o redirecionamento da administração pública. Cumpre lembrar que nesse contexto ganhava corpo uma estratégia das agências multilaterais de indução de novos modelos de gestão para responder ao novo cenário econômico mundial, contribuindo para que os termos descentralização e participação assumissem significados congruentes com os interesses dos agentes sociais que o empregavam (MILANI, 2007). Na verdade, como destacam D'Ávila Filho; Jorge e Coelho (2004), a crise que cingiu o mundo capitalista nos anos de 1970 ensejou o debate sobre o padrão de intervenção estatal centrado na racionalidade instrumental e no insulamento burocrático, bem como sobre a necessidade de gestões descentralizadas e afeitas ao diálogo com a comunidade. Já no final da década de 1980 e início dos anos de 1990, o ideário da participação espreada-se pelos países periféricos, sob a orientação das agências de fomento internacional, que apostavam nas iniciativas descentralizadas como meio de maximização da eficiência e eficácia da administração pública.

Depreende-se, assim, que as propostas das agências multilaterais para os países latino-americanos consistiam em imprimir na administração pública um perfil gerencial, visando, com isso, forjar um ambiente favorável aos ajustes estruturais necessários à inserção do país no mundo globalizado. A força conferida à participação é acompanhada da ênfase no governo local, cuja proximidade com a população oportunizaria o seu envolvimento na gestão pública.

Compreende-se, assim, que a abertura de canais participativos foi um dos eixos medulares dos projetos redemocratizantes que cingiram a reforma do Estado brasileiro, embora o significado atribuído a essa participação encerrasse noções diversas, que iam do aperfeiçoamento da racionalidade administrativa à radicalização do processo democrático.

Participação: significados e dilemas

O discurso sobre a participação social como condição para consolidar o processo de redemocratização do Brasil também floresceu em outros países que atravessaram um período de transição entre regimes ditatoriais e a retomada da ordem democrática. Conforme Santos e Avritzer (2002), a defesa dos ideais participativos nesses países remete à ressignificação do conceito de democracia operada pelos movimentos sociais que, uma vez presentes na cena política, ampliam a visão do jogo democrático para além dos procedimentos formais para alcançar as decisões políticas, e direciona o debate democrático para o campo das práticas societárias em que se assenta o potencial de renovação das instituições políticas.

Com essa concepção, o surgimento de experiências de gestões participativas sinaliza para a criação de outra gramática social assente, por exemplo, na modificação das relações entre Estado e sociedade e na inclusão de novos atores e temáticas nas negociações políticas (SANTOS; AVRITZER, 2002). Nesse sentido, o fortalecimento das instituições democráticas passa pela transformação das práticas políticas e culturais que permeiam os espaços decisórios, sendo que as inovações institucionais dotadas da capacidade de conciliar práticas societárias com a dinâmica do aparato estatal forneceriam um ambiente propício à consagração dessas mudanças. Desse modo, a criação de instituições participativas tem como substrato a atuação dos movimentos sociais que perseguiram a ampliação dos espaços públicos para a inscrição de seus projetos na agenda pública. A mobilização de segmentos da sociedade civil em busca de legitimidade e de participação acena, pois, para a constituição de uma esfera pública que, para Habermas (1997), compreende uma arena discursiva em que as regras do processo democrático se definem pelo debate presidido por argumentos racionais.

Embora a noção habermasiana de democracia deliberativa conserve a prerrogativa da tomada de decisões no sistema político formado pelos representantes eleitos, prioriza ela a participação social ao conceber a esfera pública como *locus* de legitimação do exercício de poder pela tematização das questões que, como formadoras da opinião pública, têm respaldo para definir e influenciar o processo decisório. Nesses termos, a participação encerra o potencial de renovação da cultura política nacional e a extensão da cidadania à medida que possibilita a democratização e publicização da vida política e incorpora nos espaços de deliberação dos assuntos públicos segmentos sociais tradicionalmente excluídos. Assim, depreende-se que a participação é uma ação intersubjetiva que, ao incidir nas práticas e discursos dos agentes sociais, tem o potencial de aperfeiçoar o processo democrático mediante o controle e a publicização dos atos de interesse público. Sublinhe-se que a discussão de temas de interesse coletivo não implica a convergência de demandas e posições assumidos pelos atores sociais, uma vez que nas esferas participativas o debate se vê tensionado pelo pluralismo de interesses, ideias e posturas políticas, o que converge para a ideia de que participar significa “fazer parte, tomar parte, ser parte de um ato ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas” (TEIXEIRA, 2001, p. 28).

Compreende-se então que a participação envolve uma relação de poder, permeada por conflitos e tensões que necessitam ser equacionadas sob pena do bloqueio do potencial democratizador contido nas experiências participativas. Para Dagnino (2002), essa relação conflituosa é inerente à dinâmica dos espaços públicos em que a participação compreende a partilha de poder entre Estado e sociedade, até porque a noção de poder compartilhado contrasta com o autoritarismo e o insulamento burocrático profundamente arraigado no funcionamento da gestão pública. Não é difícil, pois, supor que as práticas recentes de democratização do processo decisório sofrem resistências oriundas de setores da burocracia estatal, não habituados com o controle de suas ações e a partilha do poder decisório. Um dos principais argumentos apresentados por eles é o de que a inclusão da sociedade na tomada de decisões acarretaria lentidão e complexidade do processo devido à dificuldade de se estabelecer um consenso. Todavia, como adverte Dagnino (2002), o fortalecimento da democracia passa pela existência de espaços de formulação de políticas em que as tensões resultantes da heterogeneidade do corpo social possam ser mediadas pela livre exposição de argumentos visando à construção de consensos possíveis.

A qualificação técnica exigida para atuação na formulação de políticas é outro tema que suscita indagações quanto à validade de mecanismos de participação na gestão pública, haja vista que o trato com a máquina estatal requer a apropriação de uma *expertise*, em geral, não dominada pelo cidadão comum, sobretudo os estratos de menor renda e escolaridade. Dessa forma, esses sujeitos têm comprometidas a autonomia e a qualidade da sua participação, ao passo que os agentes estatais e outros segmentos, com maior poder econômico, grau de instrução e acesso privilegiado a informações com esses precedentes, podem sobrepor-se aos interesses da coletividade. Assim, a ausência de competência técnica de muitos representantes da sociedade civil implica uma assimetria de poder que gera a reprodução de mecanismos de dominação e exclusão em espaços que, em tese, deveriam ser democráticos.

Além dessa assimetria, as experiências participativas sofrem o reflexo das desigualdades sociais que dificultam a mobilização dos setores subalternos e contribuem para a permanência do clientelismo e de outras estratégias de cooptação e manipulação da população pelas elites, que se utilizam do capital político e econômico para corromper o caráter democrático das arenas participativas (LÜCHMANN, 2006). Contudo, os estudiosos argumentam que, se não é possível extirpar totalmente o clientelismo das interações entre governo e sociedade, a instituição de formatos de gestão participativa acena como uma alternativa capaz de atenuar os efeitos perversos das trocas motivadas por interesses particularistas, ao se instaurar um ambiente propício à negociação de recompensas que contemple um escopo mais abrangente de beneficiários.

Uma suposta apatia política da população tem sido apontada como um empecilho à sustentabilidade dos mecanismos de participação política sob a justificativa de que os indivíduos mantêm-se passivos em relação às questões de governo devido à irracionalidade política das massas, cujas opiniões e preferências são facilmente manipuláveis. Dada essa incapacidade de crítica e arguição

política, o papel do cidadão no jogo democrático deveria ser limitado ao voto, mediante o qual se escolheriam as elites dirigentes, para promover a formação de racionalidade política em meio às disputas eleitorais. Lüchmann (2006), no entanto, assevera que a racionalidade popular tende a ser subestimada por teóricos e militantes políticos e que o custo de oportunidades que envolve a participação atua como um desincentivo à mobilização política dos segmentos sociais mais vulnerabilizados e tidos como alheios à vida política. Para a autora, experiências de participação com foco na deliberação sobre aspectos ligados diretamente às condições de vida das pessoas e com dispositivos capazes de reduzir os custos da participação têm o potencial de reverter esse círculo vicioso, ampliando o escopo e o grau de mobilização política da sociedade.

Em que pesem tais considerações, é inegável o avanço democrático representado pela criação desses mecanismos participativos, os quais contribuem para elevar o controle social sobre as ações dos governantes, levando ao aumento da responsabilização e incentivando o comprometimento da comunidade com os negócios públicos.

O OP como estratégia de democratização do poder local

Como sublinhado, no processo de reconfiguração do poder local, o OP se destacou por inovar na prática de elaboração do orçamento público municipal, sendo replicado em distintas municipalidades. A originalidade e a projeção conquistada traduziram-se em abundantes pesquisas, que lhe avaliam o desempenho no que diz respeito à democratização da gestão local e à promoção de padrões distributivos nas políticas públicas. Conforme assinala Boschi (1999), não existe uma teoria que ilumine a análise de um mecanismo de gestão da natureza do OP, de modo que a maioria dos estudos se referencia nas experiências que se singularizam pela capacidade de mobilização popular alcançada e o empenho administrativo demonstrado pelo governo que o instituiu, como se deu nas experiências de Belo Horizonte e Porto Alegre (esta o marco inicial da introdução da participação na discussão sobre os destinos do orçamento público local, numa iniciativa de Olívio Dutra, no seu primeiro mandato de 1989-2002).

A filiação de Dutra ao PT e a sua inserção nos movimentos sociais são apontados como fatores que ensejaram a implementação, em Porto Alegre, de um instrumento de gestão compartilhada nos moldes do OP (NAVARRO, 2003; SOUZA, 2001). Por outro lado, a correlação entre a existência de infraestrutura associativa e o estabelecimento de instituições participativas figura entre as premissas postuladas por Avrtizer (2003) para explicar o êxito dessa experiência. Sustenta o autor que o intenso ativismo que caracteriza a forma como a população da capital gaúcha se postava diante das questões políticas motivou o sucesso atingido pelo OP naquela cidade. Na verdade, Avrtizer se apoia no conceito de capital social formulado por Putnam (2000) que se reporta aos valores e características culturais presentes no tecido social de uma dada comunidade cujos laços de confiança e reciprocidade induzem a precedência do bem coletivo sobre os interesses individuais. Assim, a existência de tal valor cívico inibiria o clientelismo, já que as relações de reciprocidade derivadas do capital social inspirariam nos indivíduos a garantia de que a explicitação de demandas de caráter coletivo em negociações abertas traria benefícios superiores aos ganhos obtidos no jogo das trocas de favores movido por interesses individuais.

Nesse sentido, considera-se que o OP, quando situado em um contexto social em que vigoram relações simétricas entre sociedade civil e governo, tende a diluir as práticas clientelísticas em favor da preferência às arenas decisórias que ensejam a intermediação de interesses em caráter público. Portanto, um dos méritos desse arranjo participativo reside no

[...] grande potencial educativo, significando ganhos em várias dimensões da cidadania. Tal como concebido, o processo através do qual é elaborado permite que, a partir de demandas particularistas e através de um processo de filtragem e de negociações sucessivas, sejam discutidas questões mais amplas da cidade. Permite, ainda, a implementação de políticas redistributivas e compensatórias de

solidariedade frente aos mais necessitados que se diferenciam das tradicionais (AZEVEDO; MARES GUIA, 2001, p. 190).

Souza (2001), igualmente, sugere que um dos grandes méritos do OP reside na delegação de poder às camadas de menor poder aquisitivo e desprovidas de incentivo para participação na vida política. Destarte, a instituição de um canal capaz de oportunizar o envolvimento dos setores sociais vulneráveis no processo de discussão e alocação do fundo público representaria para esses sujeitos mais um ganho simbólico que material, posto que os recursos disponibilizados para suprir as suas necessidades são irrisórios. Marquetti (2003), por seu turno, postula que o OP encerra o potencial de impactar nas condições de vida dos segmentos vulneráveis, uma vez que dispõe da capacidade de canalizar os investimentos públicos para as regiões com altos índices de pobreza.

O desenho, considerado original porque concilia aspectos da democracia direta com os da democracia representativa, é assinalado como um dos fatores que contribuíram para o sucesso da experiência de Porto Alegre, creditando-se à engenharia embutida nos mecanismos que regulam o funcionamento do programa um papel central no que diz respeito às condições de sua sustentabilidade (SANTOS; AVRITZER, 2002). Boschi (1999), também, assinala que entre as potencialidades da experiência de Belo Horizonte figuram a criação das regiões administrativas, que viabilizaram a articulação direta do OP com o gabinete municipal e do Índice de Qualidade da Vida Urbana (IQVU) por meio do qual se conferia prioridade às comunidades com baixo acesso à infraestrutura básica e serviços públicos.

Enfatiza-se ainda que essa engenharia institucional do OP constituiu um ponto de inflexão no *modus operandi* do planejamento orçamentário, posto que a definição do destino dos recursos públicos esteve sempre sob a chancela do legislativo. Ademais, nesse sistema, a inclusão das preferências era condicionada ao capital político e econômico, mobilizado pelos indivíduos. Dito de outro modo, o processo de decisão orçamentária consiste em um jogo de trocas políticas e mobilização de influências em que o legislativo usa de sua posição privilegiada na definição das prioridades de investimento público para barganhar benefícios na função de mediadora da troca de favores entre o eleitorado e os representantes do sistema político. Tal forma de acesso às arenas decisórias acentua o quadro de desigualdades sociais que caracteriza a realidade brasileira, daí a importância de um mecanismo institucional capaz de facultar às camadas menos favorecidas o poder de intervir decisivamente no processo de produção das políticas públicas. Desse modo, o OP tem sido qualificado pelo seu potencial de promover justiça redistributiva na alocação dos recursos públicos, com seu efeito redistributivo se identificando na inversão de prioridades.

Não obstante, como as premissas se apresentem com uma vocação universal e com um forte conteúdo normativo, convém ponderar se são construtos oriundos de estudos de caso que dificilmente se podem generalizar. Como apontam pesquisas (AVRITZER; NAVARRO, 2003), há uma variação significativa no espectro das experiências e uma tendência de concentração de resultados positivos em poucos casos, o que expressa dificuldades de se consolidar esse instrumento como forma de democratização das políticas públicas. Daí a necessidade de se compreenderem as circunstâncias locais em que se efetivam, o seu desenvolvimento e suas variações, de modo que se possam explicar as suas reais contribuições na ampliação da democracia.

Para Costa (2006), apreensões acríicas negligenciam os obstáculos em torno da questão da inclusão da população nas arenas decisórias, como entraves sociais, políticos, culturais e econômicos que constroem o potencial democrático das instituições participativas à medida que interferem na capacidade de mobilização e no comprometimento ético-político dos atores sociais que atuam nessas esferas. Milani (2007, p. 6), analisando experiências na Bahia, afirma que a associação de uma cultura política, eivada de práticas clientelísticas, com uma forte influência do mandonismo, tem gerado sérias limitações à consolidação de esferas participativas, sem falar dos óbices de ordem socioeconômica e política que agem contra a efetivação dos espaços democráticos no contexto baiano e podem “aprofundar a desigualdade política no âmbito dos próprios dispositivos participativos”.

Outro constrangimento presente nas experiências de gestão descentralizada e participativa diz respeito à capacidade de sustentabilidade fiscal dessas iniciativas cuja responsabilidade administrativa e financeira fora deslocada para a gestão local. Essa tendência esteve inscrita na realização de um novo pacto federativo entre as instâncias de governo que resultou na elevação dos municípios ao *status* de entes federativos (ARRETCHE, 2002), com o governo local passando a ser responsável direto pelo planejamento e execução das políticas públicas. Mas, em que pesem as prescrições constitucionais, estudiosos demonstram que, mesmo com a ampliação da base tributária, os municípios de menor dinamismo econômico enfrentam sérios constrangimentos financeiros para arcar com os custos das políticas públicas. Tal fragilidade fiscal e orçamentária compromete a qualidade e a sustentabilidade das políticas e programas sociais.

Tal registro é importante, porque a literatura tem assinalado que a capacidade de investimento do governo é um dos elementos cruciais no êxito do OP e que a implantação de um modelo de gestão pública que inclua a sociedade na definição do orçamento municipal requer dos gestores municipais a reestruturação das finanças públicas (MARQUETI, 2003).

Orçamento Popular em Teresina: origem e desenho institucional

Teresina, capital do Piauí, localiza-se na mesorregião Centro-Norte piauiense, à margem direita do Rio Parnaíba, ocupando uma área de 1.756 km². Apesar de se constituir historicamente como um polo aglutinador de populações migrantes, apresentava, em 2000, baixa densidade demográfica (407,4 hab./km²). Pela condição de centro político-administrativo, desde a década de 1940, cresce a taxas elevadas e superiores às do Estado. Em 1960, já registrava um incremento demográfico de 4,63%, com ápice em 1980, quando ostenta 5,53%. Nos anos de 1980, ainda assiste a uma urbanização acelerada, mas já com queda considerável no índice de crescimento, que se reduz para 4,28%, em 1991. Tal dado sinalizava para uma espiral descendente, confirmada pelos indicadores de 2000 (1,99%) e 2007 (1,30%) e expressava uma tendência para baixo também em âmbito estadual, regional e nacional. Em 2007, a cidade tinha uma população de 779.939 habitantes (LIMA, 2010).

Retratando a dinâmica estadual, a economia teresinense está baseada no setor de serviços, com forte presença do setor público. Em 2005, apresentou um PIB de apenas R\$ 5.245.724, o que lhe conferiu a 20ª posição entre as capitais brasileiras e 7ª entre as do Nordeste. No PIB *per capita* exibiu situação igualmente desconfortável: último lugar entre as capitais nordestinas, com R\$ 6.650. Os números relativos à renda são também desfavoráveis: conforme dados censitários de 2000, entre as pessoas ocupadas por classe de renda, 36,2% se encontravam na faixa de até um salário-mínimo e 27,0% na de mais de um a dois, valendo pois dizer que, no total, 63,2% recebiam até dois salários mínimos (IBGE, 2000). Tais dados apontam para uma cidade que cresceu vertiginosamente em quatro décadas seguidas, sem dispor de capacidade de atendimento aos requerimentos desse processo, redundando em elevados níveis de pobreza de sua população e enormes desigualdades.

A implantação do OP em Teresina dá-se em 1997, quando ascende ao governo local Firmino Filho, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), sob uma agenda de democratização da gestão local. Entre as primeiras medidas, assinou decreto de criação do Orçamento Popular (OP), no qual instituía a Comissão do Orçamento Popular (COP) e normatizava a sua metodologia. Determinava-se também que, a partir daquele exercício, tomariam parte na elaboração do orçamento anual do município os distintos segmentos sociais por meio de “[...] entidades representativas da sociedade e de cidadãos teresinenses organizados” (TERESINA, 1997, p. 1), ficando a participação dos cidadãos organizados condicionada à subscrição de um número mínimo de duzentas pessoas maiores de 16 anos.

Embora inspirada na experiência do OP de Porto Alegre, a prefeitura apresentou à cidade uma proposta bastante diversa, que sofreu adaptações, especialmente no concernente à forma de participação da sociedade civil. É que a sistemática inicial consistiu num formato muito limitado, no sentido de conferir capacidade decisória à população: além de conceber apenas uma etapa com a

participação das comunidades (seminários zonais), onde se discutiam as prioridades, restringiu a representação da sociedade civil na COP, cuja prerrogativa era deliberar sobre a peça final a ser incorporada no plano orçamentário municipal. Na primeira composição da COP, a representação da sociedade civil era de somente dois membros, indicados por duas Federações de Associações de Moradores, sendo os demais representantes do poder executivo (quatro dirigentes de órgãos) e um da Câmara Municipal.

O OP nasce, assim, de forma radicalmente distinta da capital gaúcha, já que lá a metodologia compreendia assembleias locais, assembleias temáticas e o Conselho do Orçamento Participativo (AVRITZER, 2002). A participação, na experiência de Teresina, tinha caráter meramente consultivo, inconsistente, pois, com seus pressupostos. Destarte, a experiência local recebeu fortes críticas, o que redundou em mudanças, de sorte que no segundo ano (1998) a estrutura do OP se apresenta totalmente modificada, com a constituição de três esferas de discussão (assembleias zonais, reuniões temáticas e fóruns zonais). Nesse novo desenho, duas alterações são relevantes: a instituição dos agentes do OP, responsáveis pela mobilização das comunidades para as discussões nas reuniões temáticas, e a dos delegados zonais, que representariam as regiões na COP (TERESINA, 1998). Igualmente importante foi a criação das reuniões temáticas, que despontava como uma estratégia de promoção de um debate global da cidade, evitando-se, assim, os localismos.

Nessa fase, a dinâmica se iniciava com as assembleias zonais, em número de 11 (7 na zona urbana e 5 na rural), nas quais a coordenação do OP fazia um balanço das obras executadas com base na programação do ano anterior e informava sobre a sistemática operacional do exercício em curso. Nela também as comunidades elegiam os agentes do OP (10 por zona), num total de 110 representantes, com papel apenas de mobilização, sem poder deliberativo. Nas reuniões temáticas, técnicos da Prefeitura e especialistas debatiam com a população aspectos relevantes de doze temas consideradas como áreas críticas do planejamento urbano.¹ Os fóruns zonais, igualmente em número de 11, se constituíam no espaço de discussão propriamente dito das propostas e definição de prioridades, quando ocorria a eleição dos delegados zonais, eleitos pelos presentes (TERESINA, 1998).

Os ajustes demonstravam não só o interesse da administração em consolidar o programa e qualificar a representatividade, mas também visava responder às pressões das comunidades. A ideia dos delegados zonais incidia diretamente na representação da sociedade civil na instância por excelência de decisão, a COP, que contrabalançou a sobrerrepresentação do executivo no desenho original. Na nova composição, com 27 membros, a COP se formava com 14 delegados zonais, 4 representantes do movimento popular, 8 do poder executivo e 1 do legislativo. Nessa estrutura, a participação dos movimentos populares amplia-se de dois para quatro representantes de federações.

Em 2000, ocorre nova alteração na metodologia do OP, quando se verifica a substituição das assembleias zonais pelas de bairro, para eleger representantes das comunidades (um por bairro), e a introdução de uma nova etapa, as assembleias para eleição de delegados. Observa-se também a ampliação do número de delegados na COP, de 14 para 20, assim como de representante do executivo, de 8 para 12 (TERESINA, 2000). As assembleias por bairros se apresentavam, assim, como algo positivo, já que aproximavam as esferas de decisão da população, o que podia conferir melhor qualidade à participação, embora tal desenho exigisse uma engenharia mais complexa (mobilização de mais pessoal técnico e mais recursos de logística). Ademais, de acordo com lideranças,² as reuniões por comunidade ainda equacionavam os problemas enfrentados nos anos anteriores com o deslocamento dos participantes para as assembleias zonais. Mas, no ano seguinte (2001), ocorre uma importante inflexão na representatividade, que passa a ter como referência as associações e não mais as comunidades. As assembleias para eleição de agentes do OP cederam lugar às de eleição de representantes de entidade, implicando o aumento de candidatos à função de delegados, a fim de, segundo a coordenação, aumentar a representatividade popular na condução do processo. Com efeito, dá-se uma elevação do número de representantes das comunidades na COP, composto de 60 delegados.

Nesse ano, há uma simplificação do desenho, circunscrito a três etapas (assembleias para eleição de representantes de entidade, fóruns para eleição de delegados e de propostas e instalação da COP). Por outro lado, há a redução do número de fóruns zonais (de 8 para 5), uma medida de ajustamento à reforma administrativa levada a efeito em 2000, que instituiu superintendências regionais, mas que implicava a diminuição das esferas de discussão com as comunidades. Outra alteração refere-se à redução das propostas definidas nos fóruns zonais. Esse formato simplificado parece ter-se mostrado o mais adequado para a administração local, uma vez que não sofreu mais nenhuma modificação.

Convém assinalar, no entanto, que nem todas as alterações efetuadas redundaram no aperfeiçoamento do caráter democrático do programa. Sublinha-se a supressão das reuniões temáticas, um espaço que, apesar de não ter caráter deliberativo, portava um grande potencial de discussão, aberto que era a distintos segmentos sociais, de agentes públicos e do poder legislativo. Além disso, a eliminação de fóruns como esse restringe o âmbito do debate do OP às demandas específicas de cada comunidade, em detrimento da inclusão de temas mais abrangentes relativos ao planejamento e gestão da cidade. Ora, a ausência de canais para o debate de temas com impacto global sobre os habitantes do município limitam o interesse pela participação à população carente, que projeta no OP as expectativas de atendimento a serviços básicos, como calçamento e melhoria habitacional, tendendo esse caráter emergencial e paliativo a desestimular a participação de segmentos que já desfrutam dessa infraestrutura básica. Aliás, como assinala Larangeira (1996), o escopo restrito das áreas de intervenção do OP inibe um processo mais amplo de transformação das relações entre Estado e sociedade na medida em que a participação se circunscreve à população carente.

A Comissão do Orçamento Popular e a representação da sociedade civil

Conforme destacado, o peso do desenho institucional das arenas participativas é potencializado à medida que a institucionalização dos canais de interlocução entre Estado e sociedade incide sobre a representatividade e a qualidade da participação nesses espaços. A densidade ou representatividade se relaciona ao grau de coesão e às estratégias de organização que as entidades e outras formas de mobilização estabelecem para alcançar os interesses que representam, enquanto a qualidade diz respeito ao escopo da representação da coletividade, de forma que as lideranças que atuam nesses espaços gozem de legitimidade através de um diálogo aberto e permanente com as suas bases, agindo em conformidade com os interesses por elas explicitados (BOSCHI, 1999).

Assim, cumpre ponderar sobre a representação da sociedade civil na COP, dada a amplitude do caráter deliberativo conferido a essa instância. Como aludido, na implantação do OP (1997), a COP era constituída predominantemente por membros do executivo, nomeados pelo Secretário de Planejamento. A partir de 1998, com a instituição dos delegados, tem-se uma alteração importante na representação popular nessa instância, pois nas ampliações sucessivas de seu quadro coube aos membros da sociedade civil o maior incremento, passando de 14 para 60, enquanto os do executivo, de 8 para 17.

O fato de a composição da COP favorecer a representação popular leva a aduzir que dispõe de maior poder de decisão. Entretanto, o quórum, *per se*, não é suficiente para assegurar que as deliberações sejam coerentes com a vontade dos representados, podendo haver a defesa de demandas fragmentadas e a imposição de interesses particulares, em detrimento do bem coletivo. A leitura de relatórios da COP e o contato com lideranças que participam do OP indicam que a função de delegado foi ocupada, repetidas vezes, pelos mesmos atores. Considerando-se que eles atuam na instância de deliberação máxima do OP, infere-se que o controle dessa função por um grupo restrito de representantes pode levar ao encastelamento de determinados interesses e a não legitimidade desse canal de participação.

O caráter democrático das deliberações também pode ser desvirtuado pela assimetria entre Estado e sociedade, que enseja o acesso privilegiado aos recursos da máquina estatal de pessoas que estabelecem negociação privada com os agentes estatais e favorecem demandas no âmbito das decisões

na COP. Noutras palavras, a despeito de o OP se pautar pela publicização do debate e o incentivo à transparência no processo de alocação dos recursos públicos, coexistem nesse espaço práticas clientelísticas na intermediação de interesses entre o Estado e a sociedade. Por outro lado, um dos motivos que levam as comunidades a participarem do OP é justamente a expectativa de negociar abertamente com os seus pares e o poder público o atendimento das suas reivindicações, entendimento ilustrado no depoimento de um dirigente de entidade associativa, que assevera que “essa é a melhor coisa (OP) porque você não está pedindo [...] você não está vendo que a melhor coisa que teve foi o OP, porque você vai lá e briga pelos seus direitos, não está pedindo favor a ninguém”.³

Segundo Fedozzi (1998), a institucionalização da participação popular no processo de decisão sobre a elaboração do orçamento público municipal bloqueia práticas clientelísticas à medida que estabelece regras impessoais e universais de participação e distribuição dos recursos, promovendo o surgimento de uma esfera pública de gestão compartilhada do fundo público. O autor destaca que essas premissas se fazem presentes na engenharia institucional do OP de Porto Alegre, que dispõe de instâncias institucionais de participação com regras assentadas em princípios universais e de um método objetivo e previsível de definição de critérios para alocação dos investimentos da prefeitura.

A comparação do desenho institucional do OP de Porto Alegre com o de Teresina revela uma deficiência no que concerne aos critérios de distribuição de recursos. Isso remete à ausência de objetividade nos critérios de rateio da base de investimento, posto que não existe um padrão fixo a ser seguido, deixando-se com os membros da COP a responsabilidade exclusiva de distribuir o montante destinado, anualmente, ao OP.

Orçamento Popular de Teresina e a justiça distributiva

Cumpra ponderar sobre os efeitos do OP nas condições de vida dos setores mais carentes da população, partindo-se dos pressupostos já descritos, segundo os quais o seu valor maior é permitir que segmentos sociais historicamente negligenciados da partilha do fundo público participem diretamente de sua gestão. Estudos apontam que, na maioria das experiências, a restrição orçamentária tem sido uma variável constante, mesmo nos casos considerados exitosos. Silva (2003, p. 167), por exemplo, constatou que, nos primeiros anos do OP em Porto Alegre, o governo foi fortemente questionado “[...] sobre o sentido da participação na discussão orçamentária, uma vez que praticamente nada do que havia sido demandado no ano anterior havia sido efetivado”.

Ora, como assinalado, os municípios assumiram proeminência no arranjo federativo e, favorecidos pela descentralização fiscal, passaram a dispor de mais recursos e autonomia para definir prioridades e reorientar as agendas políticas locais. Contudo, apesar de serem os mais beneficiados na partilha orçamentária, mostram-se eles fortemente dependentes de recursos externos. Teresina, por exemplo, mesmo com contas equilibradas, não tem elevado suas receitas de modo a atender as demandas sociais e, sem uma reforma tributária, parte majoritária dos gastos se destina a despesas com pessoal e máquina administrativa (nos últimos 12 anos estes gastos variaram de 84 a 97%), restando poucos recursos para investimentos. Além disso, esse montante não tem sido conferido integralmente para o OP, cujo percentual representa uma média de 34,05% de gastos de investimento e 3% das receitas totais. Embora nos últimos cinco anos se tenha registrado um incremento dos gastos de investimentos no município, tal ganho não redundou no aumento da fatia para decisão no OP, mas, ao contrário, os valores investidos nos anos de 2007 (9,58%) e 2008 (8,63%) caíram consideravelmente em relação aos dos primeiros anos de execução (1998 e 1999).

Esses dados são relevantes porque mostram que a base orçamentária tem sido, ao longo dos anos, o principal obstáculo ao êxito do OP e indicam sua posição secundária no conjunto das ações da administração local. Conforme a Tabela 1, entre 1998 a 2008 aplicaram-se R\$ 81.818.440 ou 16,04% dos investimentos totais realizados no município, montante aquém das necessidades de uma cidade com elevados índices de pobreza. Com tal padrão de investimentos, a experiência vem se distanciando progressivamente do objetivo de assegurar uma distribuição equitativa dos recursos públicos.

Tabela 1: Investimentos anuais do Orçamento Popular. Teresina/Piauí. 1998-2008

Ano	Valor de Investimento	
	Nº	%
1998	9.881.992,78	12,08
1999	10.027.987,13	12,26
2000	9.753.659,14	11,92
2001	9.284.583,31	11,35
2002	6.048.169,12	7,39
2003	6.217.050,85	7,60
2004	5.177.268,32	6,33
2005	7.477.091,56	9,14
2006	*	
2007	10.249.742,72	12,53
2008	7.700.895,82	9,41
Total	81.818.440,75	100,00

Fontes: Propostas aprovadas no Orçamento Popular. Período: 1998-2008 (TERESINA, 2009).

A Tabela 1 confirma o estreitamento cada vez maior das possibilidades de a população interferir na distribuição das verbas orçamentárias. Como se nota, os maiores investimentos via OP ocorreram na fase de sua implantação (1997-2000), correspondente ao primeiro mandato de Firmino Filho, quando se gastaram 47,61% do total de recursos alocados entre 1998 e 2008. Registre que, no mesmo período, o município registrou os mais baixos investimentos, significando dizer que, apesar dos constrangimentos fiscais, o gestor decidiu disponibilizar uma maior fatia de recursos para o OP, posição que não se sustentará nas gestões subsequentes. Na verdade, buscando credenciar-se junto à população e garantir dividendos eleitorais para a reeleição, conquistada em 2001, o prefeito apostou nos financiamentos externos, tendo contraído empréstimo no BNDES para implantar um programa de urbanização de favelas, do qual foi beneficiado também o OP. Essa alternativa de que se valeu o gestor para contornar obstáculos na execução orçamentária por falta de receitas gerou impasses na execução das obras pelo desencontro entre a programação do OP e a dos repasses do financiamento externo, resultando no atraso e suspensão temporária das atividades e na posterior desvinculação dos investimentos do programa a recursos externos.

Já no segundo mandato de Firmino Filho (2001-2004), quando se esperava a consolidação do OP, nota-se uma queda sucessiva dos gastos. Conforme a Tabela 1, enquanto no período de 1998 a 2001 os investimentos variaram de 12% a 11%, a partir de 2002 os percentuais caem para patamares de 6% a 7% do total investido. Com o prefeito Silvio Mendes (2005-2008), também do PSDB, a continuidade do programa é assegurada, mas como já se enfrentavam problemas na execução das obras aprovadas (um *deficit* elevado em relação a todas as edições desde 1997), as comunidades se veem tomadas pela suspensão da programação de 2006, mediante a justificativa da necessidade de equacionar a defasagem entre as demandas aprovadas e as executadas. Retomado em 2007, com investimento de 12,53% e, em 2008, com 9,41%, o OP é novamente suspenso em 2009, sob nova alegação: as enchentes dos rios Poti e Parnaíba afetaram as finanças do município, inviabilizando-o.

Ora, os impasses enfrentados pelo OP no sentido de ensejar uma gestão partilhada dos recursos municipais suscita o questionamento sobre o significado de sua manutenção em condições orçamentárias

adversas e o compromisso do gestor de efetivamente conferir à população poder de influir sobre o destino das finanças locais. Seria efeito da pressão popular, de uma estratégia para assegurar a manutenção do mesmo grupo político que controla a prefeitura há 17 anos ou uma combinação das duas coisas ou seria o limite mesmo da concepção de participação da administração em exame? Embora não se possa avançar em conclusões definitivas, os dados apontam para a combinação dessas três variáveis, valendo, a ponderação de Wampler (2005, p. 33), segundo a qual “os resultados gerados pelas instituições participativas parecem estar intimamente relacionados com o fôlego e a intensidade de apoio oferecido pelas gestões municipais”.

O fato é que, com poucos investimentos e sem perspectiva de grandes obras, a mobilização para o OP restringe-se às áreas mais vulneráveis. Assim, na distribuição espacial dos investimentos na zona urbana (69.768.511,27), 66,1% foram alocados nas regiões de maior concentração de populações pobres: Norte (24,99%), Sul (21,77%) e Sudeste (19,33%). As zonas Leste e Centro, em que se concentram as pessoas de alto padrão econômico, obtiveram 27,27% e 6,64%, respectivamente. Ressalve-se que o elevado percentual da zona Leste explica-se por ela abrigar, em sua periferia, grande quantidade de assentamentos precários, com alto grau de carência em infraestrutura básica.

Depreende-se, pois, que os resultados obtidos são bastante regressivos, uma vez que, ao contrário de uma ampliação na capacidade de materialização das demandas aprovadas, verifica-se, ao longo dos anos, uma redução dos investimentos, o que transforma as esferas de elaboração do OP em espaços de disputas acirradas por poucos recursos. Em face disso, constatou-se uma relativa desproporcionalidade na distribuição dos investimentos por bairros, configurando uma realidade em que a um maior volume de recursos nem sempre corresponde maior grau de vulnerabilidade social, dado que pode relacionar-se à ausência de critérios objetivos para a referida distribuição, ao capital social de cada comunidade ou à interferência de agentes externos (vereadores, agentes da prefeitura e outros) na mobilização e decisão.

Em que pese a constatação de que a distribuição de recursos favorece as localidades em que se concentram os estratos sociais de menor poder aquisitivo, fica evidente a ausência de impacto do OP na reversão do quadro de precariedade das regiões mais pobres da cidade. É notória a restrição do processo deliberativo a intervenções pontuais nos setores de infraestrutura básica, com ênfase em obras e serviços de pequeno porte, já desfrutadas pelas classes abastadas, sem despender energia para interpelar continuamente o poder público, ao contrário dos segmentos populares, que habitam as regiões mais desfavorecidas economicamente, têm pouco acesso a esses bens e vivem a reivindicá-los. À primeira vista, o atendimento das demandas mais urgentes da população carente indicaria uma tentativa de redirecionar a aplicação dos recursos públicos para as áreas penalizadas pela ausência de intervenção estatal. No entanto, a análise revela que, apesar de satisfazerem às necessidades imediatas de algumas famílias, as intervenções do OP são de natureza residual e impactam minimamente a melhoria das condições de vida das comunidades. Deduz-se que a ausência de incentivos orçamentários e um elevado grau de inadimplência das propostas aprovadas pela população tendem à diluição das suas expectativas sobre o próprio poder de influência nas decisões governamentais. Como assinala Wampler (2003), a capacidade financeira de um município é fundamental para se criarem condições de uma transferência real de autoridade, e a capacidade de investimento, sinalizada por uma saudável situação financeira, constitui um dos fatores cruciais para a sustentabilidade do OP, haja vista que os municípios precisam de garantias de que o programa é de fato uma instituição democrática cujas decisões acordadas em deliberação popular se vejam honradas pelos gestores. Por outro lado, se as expectativas dos participantes são constantemente frustradas, devido à morosidade na execução das propostas aprovadas ou mesmo ao indeferimento de demandas, a população passa a intuir que o programa representa somente mais uma estratégia demagógica de que o governo lança mão para arregimentar eleitores sem, no entanto, conferir legitimidade às reivindicações das comunidades. Assim, um dos principais desafios que a operacionalização do OP impõe à administração municipal refere-se à ampliação da capacidade de investimentos a fim de elevar o escopo de demandas atendidas.

Considerações finais

O esforço investigativo despendido permite inferir que a experiência de gestão participativa do OP apresenta limitações no que tange ao potencial de reinventar novas formas de interação entre o público e o privado, consubstanciada na partilha de poder entre Estado e sociedade. As restrições identificadas reportam-se, em ampla medida, ao desenho institucional do programa, que enseja limitado caráter deliberativo na forma de inserção da população no processo de discussão sobre o uso do fundo público. A definição da COP como única instância com caráter efetivamente deliberativo, o afunilamento crescente da participação popular nas tomadas de decisões mais complexas e a inexistência de um critério objetivo de rateio dos recursos figuram entre os óbices presentes na engenharia institucional do OP.

A pesquisa também revelou a permanência de traços clientelistas nas negociações entre os participantes do OP e agentes estatais, o que também pode ser apontado como um fator impeditivo da conformação de uma arena pública democrática vinculada ao processo decisório. Por outro lado, verificou-se que atores da sociedade civil que atuam no OP identificam nele um canal legítimo de explicitações de suas demandas, canal que prescinde da tradicional troca de favores, sugerindo, assim, que tal experiência influencia positivamente a cultura política que permeia a intermediação de interesses entre Estado e sociedade.

Assim, compreende-se que, embora o OP seja passível de críticas ao seu formato e à qualidade da participação popular que fomenta, cumpre destacar o seu pronunciado valor político dado que incorpora a sociedade em um mecanismo de gestão urbana tradicionalmente sob a chancela da burocracia governamental. Dessa forma, aponta-se como condição *sine qua non* para o aperfeiçoamento do OP o esforço conjunto de governo e sociedade para contornar os limites que se interpõem na consolidação desse mecanismo de gestão pública democrática.

Referências

- ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. *Edu. Soc.*, Campinas, v. 23, n. 80, 2002, p. 25-48. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>em<<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 10 mar. 2005.
- AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 17-46.
- _____. Orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço democrático. In: _____. NAVARRO, Zander (Orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003. p. 13-57.
- _____. NAVARRO, Zander (Org.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.
- AZEVEDO, Sérgio; ANASTASIA, Fátima. Governança, "accountability e responsividade". *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 22, n. 1 (85), p. 79-97, 2002. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/85.5.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2007.
- _____. MARES GUIA, Virginia R. dos (Org.). O orçamento participativo como política pública: reflexões sobre o caso de Belo Horizonte. *Cadernos CRH*, Salvador, n. 35, p. 179-197, 2001.
- BOSCHI, Renato R. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4. p. 1-19., 1999. Disponível em: <http://www.scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000400002&lng...>. Acesso em: 26 mar. 2007.
- COSTA, Marco A. Os dilemas da participação ou de como as boas intenções povoam o inferno. In: SEMANA DE PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 12, Rio de Janeiro, 2006, p. 1-13.
- D'AVILA FILHO, Paulo M.; JORGE, Vladimir L.; COELHO, Ana F. C. Acesso ao poder: clientelismo e democracia participativa – desconstruindo uma dicotomia. *Civitas*, Porto Alegre, n. 2, v. 4, p. 211-233, 2004. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/civitas/ojs/viewarticle.php?>>. Acesso em: 30 mar. 2007.
- DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: _____. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-301.
- FEDOZZI, Luciano. Esfera pública e cidadania: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre. *Ensaio FEE*. Porto Alegre, v. 19, n. 2, p. 236-271, 1998. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/1931/2306>>. Acesso em: 20 nov. 2009.

- _____. Práticas inovadoras de gestão urbana: o paradigma participativo. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 100, p. 93-107, 2001.
- FERNANDES, Antônio S. A. *Gestão municipal e participação social no Brasil: a trajetória de Recife e Salvador (1986-2000)*. São Paulo: Annablume, 2004.
- HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- LARANGEIRA, Sônia M. G. Gestão pública e participação: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre. In: *São Paulo em Perspectiva*, v. 10, n. 3, 1996, p. 29-137.
- LIMA, Antônia J. de. *Gestão urbana e políticas de habitação social: análise de uma experiência de urbanização de favelas*. São Paulo: Annablume, 2010.
- _____. Governo local e governança urbana. *Revista de Políticas Públicas*, São Luís, v. 12, n. 2, p. 13-24, 2008.
- LÜCHAMANN, Lígia H. H. Os sentidos e desafios da participação. *Ciências Sociais Unisinos*, v. 42, n. 1, p. 19-26. 2006. Disponível em: <http://www.unisinos.br/publicacoes_cientificas/images/stories/Publicacoes/ciencias_sociais_v42n1/ligia_luchmann.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2010.
- MARQUETTI, Adalmir. Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003. p. 129-156.
- MILANE, Carlos S. Participação social e ação pública local na Bahia. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007. p. 215-236.
- NAVARRO, Zander. O "orçamento participativo" de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003. p. 89-128.
- PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.
- SANTOS, Boaventura de S.; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de S. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-83.
- SILVA, Marcelo Kunrath. A expansão do orçamento participativo na região metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003. p. 157-185.
- SOUZA, Celina. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 15, n. 4, 2001.
- _____. Governos locais e gestão de políticas públicas universais. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, n. 2, v. 18, p. 27-41, 2004.
- TEIXEIRA, Elenaldo C. *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. São Paulo: Cortez; UFBA, 2001.
- WAMPLER, Brian. Orçamento participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003. p. 61-86.
- _____. Expandindo *accountability* através de instituições participativas? Ativistas e reformistas nas municipalidades brasileiras. In: LUBAMBO, Cátia; COELHO, Denílson B.; MELO, Marcus A. (Org.). *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 33-62.
- TERESINA. Prefeitura Municipal. Decreto-Lei 3.414. 1997.
- _____. Prefeitura Municipal. Decreto-Lei 3.773. 1998.
- _____. Prefeitura Municipal. Decreto-Lei 4.356. 2000.
- _____. Prefeitura Municipal. SEMPLAN. Propostas aprovadas no Orçamento Popular. Período: 1998-2008. Teresina: PMT, 2009.

¹ As temáticas eram educação, cultura, assistência social, saneamento, saúde, habitação, urbanismo, transporte, agricultura e abastecimento, economia, geração de emprego e renda e esporte e lazer (TERESINA, 1998).

² Informações obtidas em entrevistas realizadas em março de 2010 com membros de Associações de Moradores.

³ Entrevista realizada com o vice-presidente da Associação dos Moradores da Vila Santa Maria da Codipi, em 5 de março de 2010.