

# Orçamento Participativo de Vitória

Analisando o formato institucional

*Ana Paula Santos Sampaio\**

No processo da autonomia municipal institucionalizada com a Constituição Federal de 1988, à elevação das receitas e à descentralização político-administrativa vêm somar-se novas práticas de organização do poder no âmbito local, onde passa a ser dado destaque à participação direta das organizações representativas da sociedade na gestão das políticas públicas. É nesse contexto que inovações institucionais como a experiência do Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre, a partir dos anos 80, ganham visibilidade nacional. Práticas como esta logo se espalharam por diversas capitais, atingindo tanto as chamadas administrações populares, lideradas pelo Partido dos Trabalhadores (Vitória, Brasília, Belém, Belo Horizonte) quanto grandes metrópoles governadas por outros partidos de diferentes tendências, como Salvador e Recife.

Para analisarmos o OP, inserimos o desenho ou a formatação institucional como um dos fatores responsáveis pela implementação e sustentação da democracia participativa. Buscamos identificar como o desenho institucional, enquanto um conjunto de regras, princípios e critérios que dão sustentação à dinâmica participativa, é uma variável importante no sentido de promover e garantir uma sustentabilidade da experiência.

---

\* Mestre em Políticas Sociais pela Uenf e professora de Sociologia do Departamento de Ciências Sociais da UFES; Mail: paulinhaufes@hotmail.com.

A análise do desenho institucional mantém uma articulação com outras variáveis, e neste sentido não adquire um status ou poder explicativo de caráter unilateral. A análise geral do conjunto de regras e mecanismos institucionais parece fundamental para uma aproximação da capacidade de efetivação de princípios democráticos, uma vez que, como afirma Held (1987), a “especificação das 'condições de implementação' de um princípio é uma questão vital, pois para que uma teoria da forma mais desejável de democracia seja plausível, ela deve se preocupar tanto com questões teóricas quanto práticas, com questões filosóficas, organizacionais e institucionais” (Held, 1987, p. 52).

A partir dos conceitos de “dependência de trajetória”, de North (1996), e de *fairness*, de Levi (1991), fizemos uma etnografia institucional que procurou descrever e analisar o processo de construção e discussão do OP desde o início até sua paralisação. Por que, apesar dos discursos, dos planejamentos, das propagandas, o OP parou? Por que apesar da Prefeitura Municipal de Vitória ser reconhecida como uma prefeitura “participativa” e comprometida com a sociedade organizada, não deu consistência ao seu programa mais vital, o OP?

### **O Orçamento Participativo e o debate atual: elementos para uma abordagem teórica**

O início da década de 90 foi um palco propício para trabalhos que de uma maneira ou de outra estavam marcados pela “efervescência participatória” provocada pelo surgimento do OP em Porto Alegre. Nos trabalhos mais recentes podemos notar uma preocupação maior com os entraves do OP à participação e os reais alcances desta experiência (Souza, 2001; Boschi, 1999; Fedozzi, 2001; Abers, 1998; Ribeiro, 2001).

Para Boschi (2005), o fator mais importante no sucesso de uma determinada experiência e que de certa forma assegura sua continuidade e institucionalização é a instauração de estruturas de mediação ou representação responsáveis por horizontalizar as relações entre os atores envolvidos. Essas estruturas são os conselhos, as assembleias e os seminários temáticos realizados no decorrer do processo. Além do aspecto da horizontalização, Carvalho e Felgueiras (2000) em uma análise abordando vários aspectos do OP no ABC paulista mostram a necessidade de o OP estar diretamente ligado com outros espaços participativos, e entre os quais defendem a qualificação dos participantes.

Souza (2001) destacou que “problemas ainda mais complexos surgem quando a participação resulta, como no caso do OP, de um programa liderado e induzido pelo governo, ou seja, é uma política que vem ‘de cima’”. No entanto, a autora ressalta a existência de consenso na literatura, que “apesar dos problemas, tensões e resultados não previstos que decorrem do OP, a experiência tem se constituído em forma de acesso do cidadão ao processo decisório local” (Souza, 2001, p. 8-9).

Com uma argumentação divergente dos autores supracitados, Caccia Bava (2001) afirma que, com exceção de Porto Alegre, os Orçamentos Participativos são apenas o empenho residual de pequenas verbas públicas, sem mudanças de prioridades no conjunto dos gastos públicos. Na verdade, “não chega a se concretizar a participação cidadã na formulação e implementação de políticas públicas no município” (Bava, 2001, p. 8).

A partir das argumentações, acima mencionadas, podemos tirar duas afirmações. Primeiro, não há dúvidas que os teóricos reconhecem que o OP foi um programa implementado pelo governo e, segundo, ainda é um arranjo institucional bastante jovem para que possamos entregá-lo ao fracasso.

## **Democracia direta versus democracia representativa**

A partir das interpretações sobre o OP é possível refletir sobre a democracia direta e representativa e como o OP consegue processá-las em seu próprio modelo. Avritzer (2003) e Boaventura de Sousa Santos (2002) abordam o enfrentamento do choque entre democracia representativa e direta/participativa e as contribuições do OP para equacionar este conflito. E afirmam que o OP é uma forma efetiva de combinação entre elementos das democracias participativa e representativa, conseguindo articular o mandato representativo com formas efetivas de deliberação em nível local (Avritzer, 2003; Santos, 2002, p. 65-66).

A partir disso, Santos e Avritzer afirmam que o principal objetivo do OP é uma gestão conjunta dos recursos públicos, através de decisões partilhadas sobre a distribuição dos fundos orçamentários e de responsabilização administrativa. Esses autores defendem que o OP pode oferecer uma outra opção para os limites da democracia representativa e afirmam que a democracia representativa elitista, *concepção hegemônica de democracia* fundada a partir

de Schumpeter, toma uma preocupação procedimental da democracia, a partir das regras para a tomada de decisão e a transforma em método para constituição de governos (Santos e Avritzer, 2003, p. 45). Estes autores querem mostrar que essa concepção hegemônica não enfrenta o problema da qualidade da democracia. A *concepção hegemônica* teria abandonado o papel da mobilização social e da ação coletiva na construção democrática e supervalorizado os mecanismos representativos a ponto de poder prescindir dos mecanismos societários de participação (Santos e Avritzer, 2003, p. 42-43).

É a partir dessas argumentações que Santos e Avritzer propõem um caminho contra-hegemônico no debate sobre a democracia, considerando que essas questões não respondidas remetem ao debate entre democracia representativa e participativa. Nesse sentido, defendem o procedimentalismo de Habermas, que faz da esfera pública um espaço no qual os indivíduos podem problematizar publicamente uma condição de desigualdade na esfera privada. Esse *procedimentalismo participativo* estaria presente na experiência de OP através das assembléias regionais e do conselho do orçamento participativo, entre outras formas (Santos e Avritzer, 2003, p. 66-67).

Estes estudos ainda não demonstraram suficientemente qual o potencial de renovação das experiências de democracia participativa e se tais experiências podem, realmente, oferecer uma alternativa à *concepção hegemônica de democracia*, ou simplesmente: essas experiências precisam oferecer uma alternativa à concepção hegemônica? A passagem por essa literatura, ainda que breve, indica que o OP é uma experiência induzida e coordenada pelo poder Executivo (Souza, 2001; Wampler, 2003; Boschi, 2002). Se as regras são elaboradas pelo executivo municipal, as pesquisas sobre o tema devem reconhecer que a democracia participativa não pode prescindir de regras para organizar o processo decisório.

Acreditamos que há uma relação entre três variáveis principais: os *atores envolvidos*, as *demandas* e o *formato institucional*. Para poder ser eficaz, este formato não pode desconhecer o papel dos diferentes atores e precisa fixar regras claras a respeito do universo das demandas e os limites destas.

Bobbio (2000) esclarece que o fundamento de uma sociedade democrática (moderna) é o dever de obediência às decisões coletivas tomadas com base nas *regras do jogo* com acordos preestabelecidos (Bobbio, 2000, p. 384-386). Para ele, o processo de alargamento da democracia não ocorre apenas através

da integração da democracia representativa com a direta, mas também através da *extensão da democratização*, que ele entende como instituição e exercício de procedimentos que permitam a *participação* dos interessados nas deliberações de um corpo coletivo. Ele afirma que o único modo de se chegar a um acordo quando se fala em democracia “é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras que estabelecem *quem* está autorizado a tomar as decisões e com *quais* procedimentos” (Bobbio, 1986).

Concordando em larga medida com Bobbio, Sartori (1994) trabalha com o conceito de *consenso procedimental*, no sentido de estabelecer as regras do jogo. Ele esclarece que há uma regra suprema que estabelece como os conflitos devem ser resolvidos, e conclui que este tipo de consenso é a condição *sine qua non* da democracia (Sartori, 1994, p. 130-131). O autor também é enfático quanto à localização da democracia participativa. A pergunta onde a democracia participativa deve se localizar ele responde nos seguintes termos: “em nenhum lugar em particular e, em diferentes medidas, em todos os lugares” (Sartori, 1994).

Bobbio e Sartori são posteriores às formulações de Schumpeter (1984) e representam um avanço em relação à teoria elitista. Ao conceituar democracia, Schumpeter queria se referir a um método para chegar a decisões políticas, investindo certos indivíduos do poder de decidir sobre todas as questões políticas através das eleições.

## **Analisando as instituições**

A dimensão institucional torna-se central, na medida em que se constituiu como substrato ou suporte da dinâmica política, ou na medida em que define as condições de ampliação e de sustentabilidade das experiências participativas. Nesse sentido, duas questões são importantes para uma análise que pretende incorporar uma dimensão institucional: primeiro, a idéia de que as instituições apresentam um importante caráter de estabilidade ou durabilidade, constituindo-se em um conjunto de regras (ou normas) que, mais ou menos formalizadas, organizam de alguma forma as diferentes atividades sociais; e, segundo, que as instituições regularizam, modelam ou impactam comportamentos. A questão central da vertente neo-institucional, à parte suas diferenças e especificidades, está ancorada na idéia de que, embora os indivi-

duos construam as regras, as normas e as condutas, eles são limitados e condicionados por escolhas passadas (Théret, 2003). De uma forma geral, é possível assegurar que o novo institucionalismo traz como marca principal a ênfase no papel das instituições, principalmente, no que diz respeito a sua relação com o comportamento social, tanto de grupos (e organizações) quanto de indivíduos. Como afirmam Hall e Taylor (1996), o novo institucionalismo avança nossa compreensão sobre o mundo político.

Na presente análise do OP aliamos dois conceitos: de um lado, a teoria do *consenso contingente*, atrelada a conceitos como o de *fairness*, a partir das análises de Levi (1991), e, de outro, o de *dependência de trajetória* (*path dependence*). O objetivo desta aproximação foi finalizar um modelo teórico que desse conta de analisar o processo de evolução do Orçamento Participativo em Vitória, ES. Essa perspectiva de abordagem permite um enfoque alternativo àquelas interpretações que conceituam o OP como um espaço de democracia direta pautado, quase exclusivamente, pela cooperação. O enfoque cooperativo tende a ofuscar o conflito de interesses presente nos espaços de participação.

Para este objetivo a referência ao trabalho de Levi (1991) é de grande relevância e atende às nossas principais indagações. A autora assinala que no mundo dotado de instituições existe ordem social, mas ao preço da diminuição do poder de barganha dos indivíduos e da existência de mecanismos coercitivos (Levi, 1991, p. 79-80). A autora recorre ao conceito de *consenso contingente* para delinear a lógica da mudança institucional e as razões do consentimento dos indivíduos. Por que *consenso contingente*? A submissão à regra é contingente porque depende da aprovação da barganha social e do consentimento dos interessados na provisão de um determinado bem. Essa aceitação é assegurada pela forma *fairness*,<sup>1</sup> segundo a qual a tomada de decisão se baseia no entendimento de que cada um fará sua parte no processo. Levi chama a atenção para as bases da confiança e o descomprometimento nas instituições. Sua perspectiva parte da lógica do “cada um faz a sua parte”,

---

<sup>1</sup> Nota do tradutor: “Traduzir o termo *fairness*, neste contexto, pareceu-me inadequado por um motivo simples: os termos em português usualmente utilizados, tais como justiça, honestidade, probidade, não dariam conta de algo essencial que se encontra embutido na expressão “norma de *fairness*”: o fenômeno da reciprocidade. Para Levi, agir de maneira *fair* corresponde a estar cumprindo expectativas alheias, porque os outros também o fazem. Nenhum dos termos acima alinhados, pois, conseguiria imputar este sentido ao termo *fairness*, podendo inclusive desviar a atenção do leitor para um significado não imaginado pela autora” (p. 85).

ou seja, há a necessidade de uma base de confiança entre as partes para que sejam transpostas as barreiras à organização do grupo social, que é essencial para o processo de construção institucional.

Outro conceito que usamos em nossa análise é o de dependência de trajetória. Como afirma North (1996), a dependência de trajetória significa que a história é realmente relevante, sendo impossível compreender as opções de hoje sem que seja traçada e investigada a evolução incremental de uma ou mais instituições. Ele acrescenta que as conseqüências de eventos e circunstâncias podem determinar soluções que, uma vez implantadas, levam a um caminho particular. Estabelecido esse caminho de desenvolvimento num determinado curso, a rede de externalidades, o processo de aprendizagem das organizações e os modelos de análise dos atores historicamente derivados atuam de forma a reforçar o curso iniciado.

A partir da aplicação do conceito de dependência de trajetória, identificamos as origens de instituições cuja implementação constitui um processo de substituição ou superação de arranjos institucionais anteriormente vigentes. Thelen e Steinmo (1992) afirmam que mudança institucional altera os constrangimentos, moldados pelos agentes através de suas escolhas e do desenho institucional, e remodela os objetivos e idéias que motivam a ação política, uma vez que possuem influência sobre ideologia, atitudes e preferências por parte dos agentes.

Portanto, a idéia de dependência de trajetória não constitui somente uma história de inevitabilidade na qual o passado enovela as previsões para o futuro. É um instrumento conceitualmente relevante, pois mostra que mesmo as iniciativas inovadoras, em termos de política pública, surgem a partir das motivações e oportunidades fornecidas pela estrutura institucional. Desse modo, elas carregarão consigo elementos da estrutura anterior que atuarão de forma a reforçar tendências já algum tempo iniciadas.

## **As implicações no formato institucional do OP**

Iniciamos a investigação com o objetivo de revelar o arranjo institucional do OP em Vitória (ES) e verificar a importância das regras para seu funcionamento. Supomos que a criação de espaços para o debate político e a tomada de decisões, com regras claramente definidas, promove algum nível de previsibili-

dade no comportamento dos atores e permite um processo contínuo de negociação e participação políticas. A partir de Levi afirmamos que as regras limitam e organizam a participação dos atores permitindo a solução mitigada dos conflitos.

Afirmamos que o OP é circunscrito por um arranjo institucional considerado inovador em termos de gestão pública, porque o Estado compartilha com a população o poder de decidir sobre investimentos públicos. Recorremos à definição de Levi (1991) que considera a instituição “um lócus de criação e contenção do poder e de interação estratégica”. Em termos amplos, podemos compreender as instituições como um espaço para o equacionamento de conflitos e de problemas de ação coletiva.

Neste artigo procuramos evidenciar o quanto a existência de regras é fundamental para organizar a tomada de decisão e a participação política e, além disso, o quanto o descomprometimento do Poder Municipal pode cessar os ideais de participação da sociedade organizada. Desde a primeira edição em 1989, o poder Executivo estabeleceu as regras que orientariam o processo, definindo quem poderia votar na plenária final, como seria realizada a votação e quem deveria fiscalizar a execução das obras. O formato institucional inaugurado a partir de 1993, na gestão Paulo Hartung (PSDB), veio reforçar a importância de regras claras e públicas. A evidência dessa preocupação foi o fato de que passou a existir uma publicação com as regras para participação e que, desde então, foi distribuída na abertura política do evento realizado em cada regional.

A seqüência das etapas, que intercalam reuniões regionais com assembléias nos bairros e nas regionais, possibilitou tanto a livre manifestação como a limitação de preferências através de regras que conduziam a uma definição de prioridades. O processo começava com a participação direta da população nas duas primeiras rodadas – quando é feita a pré-seleção dos empreendimentos e os representantes são eleitos – e progressivamente passava para a participação indireta, culminando nas assembléias entre os delegados e os técnicos da PMV.

Sustentamos desde o início que o OP, apesar de suas especificidades em cada caso, é uma política coordenada pelos governos. Souza (2001) definiu isso ao afirmar que “problemas ainda mais complexos surgem quando a participação resulta, como no caso do OP, de um programa liderado e induzido pelo governo, ou seja, é uma política que vem ‘de cima’”. Mas reconheceu que apesar de alguns conflitos, o OP permite a participação da sociedade organizada no poder local.

## Formato institucional: escolhas e trajetórias

O conceito de dependência de trajetória, como empregado aqui, se confrontou com uma tradição teórica que o usava em análises com um longo espaço de tempo. Fernandes (2002) nos alertou para o fato de que *path dependency* não significa simplesmente que a história conta, mas sim que podemos pensar a partir de uma unidade de análise e trilhar o caminho de escolhas e decisões políticas dos atores ao longo do tempo e o formato a que essas escolhas e mudanças estabelecem (Fernandes, 2000, p. 83). North alerta que as instituições eficientes adquirem estabilidade ao longo do tempo, o que as faz conservar sua estrutura normativa, tornando qualquer rota de mudança dependente desta estrutura preestabelecida (North *apud* Fernandes, 2000).

O governo Vitor Buaiz (PT) estreou esse processo de discussão. O primeiro ano (1989) foi marcado por uma expectativa de que o processo se estabilizasse. Sobre o caráter de experiências novas, Wampler (2003) afirma que na primeira gestão é comum que as Prefeituras no geral passem por dificuldades, principalmente relacionadas com a metodologia. Na primeira gestão (1989-1992), a PMV passou por uma reestruturação interna para que fosse possível receber o OP. Desde então, o Orçamento Participativo passou a fazer parte da estrutura organizacional da Prefeitura e, por isso, um Conselho com dois representantes de cada bairro foi criado e a Secretaria Municipal de Ação Social passaria a organizar o processo. A primeira iniciativa dessa Secretaria foi criar a Divisão de Apoio Popular (Daop), para que a partir de iniciativas operacionais, servisse de suporte tanto para os trabalhos dos técnicos da PMV, como para os Movimentos Populares.

A forma de gerir as inovações equivale ao que Levi denomina de “mudança incremental”, ou seja, a maioria das mudanças institucionais deriva de um processo incremental resultante da autonomia que se deseja garantir para a política pública com o tempo. A capacidade de renovação é fundamental para a sobrevivência institucional e as decisões rotineiras de gerentes e de técnicos podem, aos poucos, gerar transformações institucionais. Esta mudança pode ser planejada e esperada ou pode ser resultante de efeitos não intencionais (Levi, 1991, p. 91-92).

Nesse primeiro momento, o desconhecimento do processo de discussão e a precária definição dos critérios técnicos geraram déficit orçamentário e atraso na entrega das obras priorizadas pela comunidade. Foi nesse sentido que a PMV se preocupou em realizar eventos e cursos de capacitação para os representantes das comunidades, os delegados, e em ir aperfeiçoando a metodologia do OP a cada ano. Além disso, desde 1991 se tornou prioridade da PMV publicizar o OP em todos os meios de comunicação, tornando-o mais próximo da comunidade. Na tentativa de evitar empreendimentos que esbarrassem nos limites operacionais da PMV, a metodologia passou, a partir de 91, trabalhar com comissões que respeitariam uma pauta definida. Elas teriam que trabalhar o orçamento para o desenvolvimento das sete regiões da cidade<sup>2</sup> a partir dos critérios de *carência de infra-estrutura*, e da *faixa de renda média* das regiões através de pesos previamente atribuídos.

Na discussão do OP-92, apesar das iniciativas de gerar maior compromisso dos participantes com a sobrevivência da instituição, ou seja, de fortalecer o consenso contingente (Levi, 1991), a PMV passou por um momento de reflexão. Isto mostrou que a PMV estava ciente de que o OP era um exemplo claro de ajuste na relação entre formulação e implementação de política pública. Existia claramente a preocupação em se redefinir as regras do jogo para que continuasse o processo. Nesse sentido podemos afirmar que a coordenação do OP demonstrou o que Goodin (1997) chama de necessidade em garantir credibilidade junto aos atores que participam (Goodin *apud* Pires, 2001, p. 42).

A Secretaria de Ação Social era responsável pela gestão do OP e pela organização do núcleo da discussão. É imprescindível que uma política pública que queira ser aceita e realmente levada em consideração pelo estado, assim como pela sociedade organizada, tenha no mínimo uma estrutura que a sustente. Marques (2003) diz que o poder municipal deve conceder valor à estrutura que permeia a política pública em questão e esta precisa ser tratada de forma séria, e isso significa que a prefeitura precisa estar preparada para receber o novo arranjo.

---

<sup>2</sup> A cidade de Vitória era dividida em sete regionais (Centro, Santo Antônio, Bairro de Lourdes Maruípe, Praia do Canto, Goiabeiras e São Pedro). Estas Regionais vão adquirir status de mini prefeituras na gestão de Luis Paulo, em 1997.

O OP-93 marca o fim da discussão na era petista, que inaugurou seu formato com alterações a fim de garantir um desfecho “não deteriorado” aos olhos da população. No último ano de discussão a Secretaria Municipal de Planejamento (Sempla) trabalhou junto com a Secretaria Municipal de Ação Social (Semas) para criar um novo formato na estruturação do OP-93. Não podemos fugir ao que Somarriba chama de esforços inaugurais. A autora em uma análise sobre o OP de Belo Horizonte em 2000 diz que “o Orçamento Participativo parece constituir um modelo de gestão pública [...] podendo contribuir significativamente para o alargamento da esfera pública”, mas alerta para o fato de “uma série de dificuldades cuja superação exige esforço continuado e de longo prazo”.

O OP-94 marca o início da discussão na primeira gestão (93-96) do PSDB frente à PMV. Já nas primeiras modificações não nos referíamos mais ao OP como *Orçamento Participativo* e sim como *Orçamento Popular*. Essa mudança se deu na tentativa de fazer com que o OP se apresentasse como algo amplo, ligado aos problemas da cidade de uma forma mais global, não se atendo apenas ao caráter participativo em si. Uma das características marcantes do OP nessa gestão foi o fato da PMV se empenhar em que instâncias representativas como o Conselho Popular de Vitória (CPV) e Federação dos Movimentos Populares do Espírito Santo (Famopes) integrassem de forma decisiva a sua participação no processo, o que veio, naquele momento, reverberar a discussão entre a democracia representativa e direta. Nesse sentido podemos levantar duas questões: a primeira diz respeito à mudança de enfoque do OP, e a segunda alerta para a importância da democracia representativa, que anunciava o caminho de participação de instâncias como o CPV, que seria indiretamente excluída do processo na administração seguinte.

Essa gestão conseguiu se aproximar do que seria a complementaridade entre a democracia representativa e direta, nem sempre de forma pacífica. E esta complementaridade esteve presente, também, no interior do OP através das regras que regulam os seus processos decisórios. A PMV se preocupou em instituir subgrupos de discussão, com a participação direta do CPV, que estariam mais próximos de estabelecer um ponto de equilíbrio entre a participação e a representação. Segundo Sartori (1994), quando o órgão decisório se torna muito grande, uma das soluções é criar em seu interior um grupo menor. Esta ação, além de ser condizente com o desenvolvimento pluralista da democracia, maximiza a democracia participativa, através da ampliação de

espaços de debate e construção de acordos (Sartori, 1994, p. 310-311). Portanto, ampliar o espaço para as instâncias representativas como o CPV abriria espaço para um debate mais “real e concreto” com a sociedade organizada.

Nesta fase o OP vai passar por aquilo que Elster chama de *equilíbrio*. Equilíbrio para este autor “é o de um estado no qual os planos das pessoas são consistentes entre si. Geralmente, mas não invariavelmente, isso também assegura que conseqüências não intencionais não ocorrerão” (Elster, 1994, p. 125). Ele ainda acrescenta que a realização de um equilíbrio depende de detalhes da interação.

De que forma esse equilíbrio se apresentou? Em primeiro lugar, a PMV criou grupos de discussão liderados pela Sempla e auxiliados pela Semas, que seria a gestora do OP. Significava um avanço no sentido de promover maior debate entre as principais secretarias envolvidas com o processo, criando um espaço de interlocução no interior da PMV. Em segundo lugar, essa gestão criou os “indicativos de obras”, que no primeiro momento pareceu algo imperativo, mas que representava mais uma tentativa de estabelecer o equilíbrio das finanças, ou seja, segundo os documentos oficiais da Sempla: “[...] é melhor prevermos menos obras, e executar todas, do que prevermos muitas e não executarmos, frustrando os moradores” (PMV, 1993). Pires (2001) observa a dificuldade que as Prefeituras têm em estabelecer uma política que priorize um plano estratégico que seja pensado para a cidade como um todo. Os “indicativos de obras” representariam uma forma de pensar um OP que caminhasse junto com os objetivos da cidade. Nesse sentido, se referiu Goodin: “Uma política pública e suas instituições devem ser capazes de produzir no público envolvido um senso de lealdade e aceitação, baseado na crença de que o seu surgimento e existência constituem boas iniciativas” (Goodin *apud* Pires 2001, p. 66). Em terceiro lugar, outras medidas foram tomadas. Dentre elas: revisão da metodologia, mudanças na equipe de fiscalização, promover os treinamentos dividindo os delegados por região, elaboração de uma cartilha, decodificando a questão da metodologia, a realidade da cidade, bairro etc., e esquematizar um boletim informativo (PMV nos Bairros, tipo um diário de Vitória), mensal sobre a execução das obras do OP, demonstrando as obras licitadas, desapropriações etc. Isto seria um instrumento interessante de “transparência” e de educação popular e, além disso, promoveria reuniões de avaliação do processo (metodologia) com participação dos principais secretários e técnicos da Sempla e Secretaria Municipal de Obras (Semob).

Essas medidas representavam a nosso ver, e a partir do referencial teórico do Novo Institucionalismo, aquilo que March e Olsen (1983) chamaram de medidas para se organizar a vida política. Eles afirmam que a organização da vida política pode ser entendida como a introdução de mecanismos que proporcionam a estabilidade das decisões sociais, isto é, os mecanismos que reduzem as incertezas.

Podemos abordar agora o ponto específico de nosso referencial teórico, qual seja a *dependência de trajetória*. Como vimos, dependência de trajetória faz com que as instituições ao longo da história tenham suas escolhas futuras constrangidas por opções passadas, sejam estas feitas no longo prazo ou num espaço de tempo menor, o que é exatamente o nosso caso. Mas vimos também, como afirmou North (1996), que em alguns momentos é mais fácil continuar com uma determinada política, devido ao curso que esta seguia, e a partir daí se valer de mudanças incrementais, nos moldes de Levi (1991), e aprimorar a norma *fairness*, do que simplesmente romper, o que poderia ocasionar uma crise institucional e política.

Podemos ver, brevemente, que a gestão (93-96) optou por continuar com a discussão do OP, se adequando da sua maneira e a partir de suas escolhas, o que refletiu no formato do OP. Principalmente nos anos de discussão do OP 96 e 97, chegamos ao fim da gestão com certa estabilidade no processo. E este tinha assumido um papel central, ao menos estrategicamente, na PMV. Havia naquele momento um contexto propício, que foi estrategicamente aproveitado pela PMV. Nesse contexto a norma *fairness* se fez presente. Naquele contexto também destacamos as inovações institucionais, que equivalem ao que Margareth Levi chama de “mudança incremental”. Segundo essa autora, a maioria das mudanças institucionais deriva de um processo incremental resultante da autonomia que a instituição conquista com o tempo. Esta mudança pode ser planejada e esperada ou pode ser resultante de efeitos não intencionais (Levi, 1991, p. 91-92).

Podemos perceber que a solução de problemas dependeu da vontade política para mudar uma estrutura administrativa despreparada para lidar com um arranjo institucional como o OP, que arcou com os obstáculos de inaugurar uma política nova. Para esse embate foi importante a flexibilidade do arranjo e a disponibilidade para avaliação e mudança. E estas mudanças, ocorridas a partir de 94, refletiram a estabilidade alcançada nos anos do OP 96 e 97.

## **OP: Caminhos, propostas e políticas**

O OP-98 marcou o início de uma nova gestão. A partir da trajetória histórica que fizemos do OP, desde o ano de sua inauguração, em 1989, até o último ano de discussão em 2001, culminado com o OP 2002, podemos perceber os caminhos que levaram ao fim da discussão de uma política pública que, no primeiro momento, apareceu para a sociedade organizada, mídia, para os pesquisadores, e, sobretudo, para alguns setores da Prefeitura, como uma política prioritária da PMV. As mudanças ocorridas na segunda gestão do prefeito Luis Paulo (2001-2004), que levou ao fim da discussão do OP, nos incitaram a investigar quais foram os caminhos e políticas que levaram a esse fim.

É importante resgatar aqui o conceito de *dependência de trajetória*, e o que Levi (1991) chama de *regras de reciprocidade*. Quando Thelen e Steinmo (1992) se referem a este conceito, diretamente o aliam a mudança institucional. E acrescentam que algumas mudanças implementadas por determinados atores podem gerar constrangimentos que poderiam ter sido evitados na ação política, ou simplesmente, essas mudanças podem refletir exatamente o que os atores políticos esperavam transformar.

Quando Luis Paulo assumiu a PMV em 1997, realizando no mesmo ano o OP-98, mudanças imediatas foram realizadas, na tentativa de reforçar o que a PMV entendia como democracia participativa. O OP naquele momento aparecia como uma política pública central para a PMV, como transparece nas palavras do prefeito Luis Paulo:

Entramos na Prefeitura para fortalecer, de uma vez, por todas a democracia participativa, e nossa gestão terá como marca principal, a participação. E acreditamos que não há outro meio para isso, se não através do aperfeiçoamento do OP, uma conquista garantida que precisamos mantê-la reerguida (PMV, 1997).

As mudanças nesse primeiro estágio apontavam para uma coadunação ao que já vinha sendo traçado e construído pela gestão anterior. A estratégia de não acabar com uma política pública que tinha aceitação e legitimidade junto à comunidade é o que Levi (1997) chama atitude com menos custos. Ou seja, “ao iniciar uma trilha, os custos para revertê-la são muito altos. Existirão outros pontos de escolha, mas as barreiras de certos arranjos institucionais obstruirão uma reversão fácil da escolha inicial” (Levi 1997).

Manter uma política como o OP, pelo menos na primeira gestão, era a melhor opção naquele instante. As principais alterações foram: (1) As discussões se tornariam regionalizadas, mantendo a figura do “prefeitinho” como o responsável pelo OP. (2) Pesquisas de opinião seriam realizadas, na tentativa de atingir os moradores que não puderam, por algum motivo, participar das reuniões; (3) O delegado do OP passaria a ser intitulado como “coordenador”, o que significava maior visibilidade e maiores responsabilidades. O coordenador seria um gestor do OP junto às comunidades; (4) Criação do Fórum Regional, na tentativa de abrir a discussão e não deixá-la restrita aos bairros e sim à região; (5) Extinção do sistema de indicativos de prioridades, que acreditava-se ir contra os princípios democráticos de participação. Para a nova gestão, participação significava escolher o que “desejar”.<sup>3</sup>

A partir do OP-99, o quadro mudou. Foram feitas alterações na metodologia, as obras não estavam sendo entregues no prazo estabelecido e o mais agravante foram as mudanças relacionadas à coordenação do OP. A partir do OP-2000, a coordenação passa para a Secretaria de Coordenadoria do Governo, o GAB/COB. A mudança para essa Secretaria era justificada pela necessidade de caracterizar o processo de discussão com um aspecto mais político e ao mesmo tempo, mais próximo das comunidades.

O OP-2000 também vai representar rearranjos do ponto de vista orçamentário. Neste ano, a comunidade não escolheria obras novas, a Prefeitura iria fazer uma repactuação das obras dos OPs 97, 98 e 99.<sup>4</sup> O resultado desse quadro em termos metodológicos foi a mudança das regras no OP-2000, que naquele ano contaria somente com duas fases de discussão (Assembléia Geral e Fóruns Regionais).

Além disso, o Projeto Terra - política habitacional iniciada em 1997, com a finalidade de reurbanização dos morros - ocupou um lugar privilegiado no rol das políticas públicas que envolviam a problemática da parti-

---

<sup>3</sup> No jornal do Orçamento Popular 98 publicado em julho de 97, a coordenação do OP, responsável naquele momento pela Secretaria de Ação Social, diz que: “os indicativos representavam um retrocesso, participar democraticamente é escolher o que desejar”.

<sup>4</sup> Não há dados disponíveis sobre as obras que foram repactuadas, as tabelas que foram confeccionadas pelos técnicos da Coordenadoria de Governo não existem mais em seus documentos digitalizados e na época segundo nos informou os técnicos, o material impresso não foi arquivado.

cipação, e foi aos poucos substituindo o OP. Esse episódio, certamente, não configuraria o que Levi (1991) chamou de consenso contingente, o que exatamente a gestão anterior tentava fortalecer a partir de mudanças que fortalecessem o OP. A substituição lenta do OP por outras políticas, nesse caso o Projeto Terra, estaria quebrando o consenso contingente, assegurado pela norma *fairness*. Na tentativa de alimentar e revigorar a imagem de uma administração participativa e democrática, os ideais de participação passariam para o Projeto Terra. Segundo Levi, quando os indivíduos estão convencidos de que a norma *fairness* está em operação, a probabilidade de se comportarem de acordo com as regras é muito maior, e a probabilidade de acreditarem na instituição também é maior (Levi, 1991, p. 86-87). O trecho da entrevista de um representante do CPV é notório nesse sentido:

O que nós podemos perceber ao longo desses últimos anos foi que o governo Luis Paulo passou a não respeitar mais a participação e a vontade popular. A participação popular foi cessada [...]. Que tipo de participação que se tem no Projeto Terra? E o discurso que a PMV faz da participação, essa participação definitivamente não existe. E te digo uma coisa, a comunidade tem vontade de participar, mas como podemos provar isso? A Prefeitura tem que querer discutir o OP, se não, não existe Orçamento Participativo, não é mesmo? (Entrevista realizada em 19 de janeiro de 2005).

Além do descomprometimento lento, a PMV quis mudar o entendimento de OP, ao menos nos termos de Wampler (2003, p. 64), no qual o OP possui três características básicas: a) uma força inicial de transformação social; b) uma instituição democrática e c) uma instituição de elaboração de políticas públicas. Para atender a essas características, o OP tem um formato que obedece a uma lógica intrínseca em seu processo de participação. Se o formato institucional deixa de ter regras, de obedecer a prazos, não podemos configurá-lo como OP. A partir do OP-2001, o significado de OP passa a ser figurado como algo mais amplo, desvinculado da importância de se estabelecer regras claras, o que a nosso ver caracteriza o processo democrático, e nos moldes de Bobbio (2000) se configura nas regras do jogo, exatamente aquelas que permitem solucionar os conflitos. Para esclarecer a questão, vejamos o trecho com uma representante do GAB/COB, se referindo ao OP-2002, último ano de discussão:

Eu acho que mais democrática do que é essa gestão é impossível. Como eu falei, a gente visitou outras experiências e achamos tudo muito truncado. Eu acho que um dos motivos da gente não ter dado certo, *foi ter sido democrático demais*. O OP de Porto Alegre, por exemplo, tem muito nome técnico, muito conselho, muita coisa. Quando você entra no site da Prefeitura de Porto Alegre, você tem muita propaganda, maravilhoso, mas não tem resultado! Embora nós não tenhamos um site, mas a gente tem relatórios etc.” (Entrevista realizada em 20 de outubro de 2004 – grifos da autora).

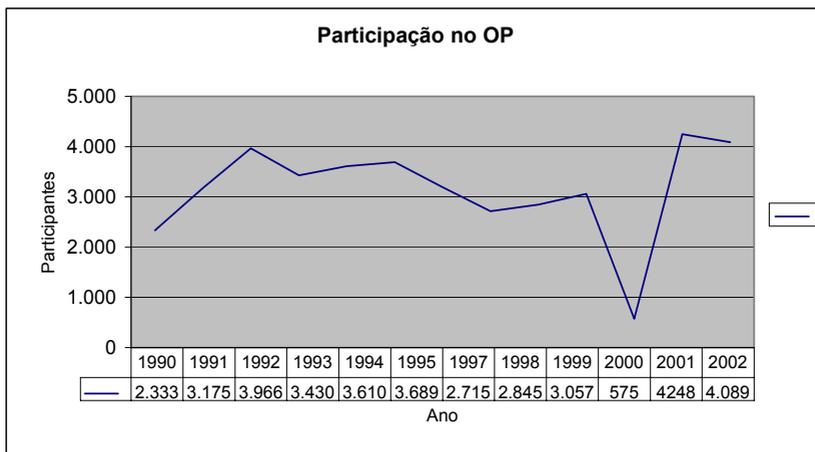
Podemos perceber que o ator em questão deixou transparecer em vários momentos o que a coordenação do OP entendia sobre participação. Não obstante, no mesmo caminho, de um lado, o processo lento de desvinculamento em relação ao OP, e por outro lado, a PMV alimentava algumas mudanças e discursos. Novamente, a PMV estava diante do que North (1996) vai chamar de custos para se fazer mudanças. Isso porque justamente em 2000, quando se discutia o OP-2001, foi aprovado na Câmara a Lei “Ítalo Batan”, que institucionalizava a discussão do OP e marcava o fim do mesmo. Uma entrevista realizada com um ator da PMV, que trabalhava no GAB/COB e acompanhou o andamento do OP na última gestão de Luis Paulo é elucidativa nesse sentido:

[...] eu acho que o Luis Paulo achava que tinha o controle da sociedade, apesar de ter sido criada a lei, que ele mesmo sancionou, ele não implementou a lei, ele extinguiu o OP. Eu acho que ele errou politicamente, porque ele acabou com o OP e jogou pro outro projeto uma função que não foi bem sucedida. A sociedade clama por participação. Onde está a participação no Projeto Terra ou no Vitória do Futuro? As pessoas querem saber por que o OP parou. Essa foi uma das derrotas do Luis Paulo (entrevista realizada em 15 de março de 2005<sup>5</sup>).

O OP-2001, além de ter contado com a ratificação da lei, conseguiu manter uma estabilidade nos números de participantes nas assembleias. O que se observou foi um aumento nos números da participação, não muito significativo, mas o maior desde o início das discussões do OP, como se pode observar no Gráfico 1.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> O entrevistado pediu para que seu nome não fosse divulgado no trabalho. O entrevistado trabalhou durante quatro anos na gestão Luís Paulo.

<sup>6</sup> É importante frisar que no OP-2000, como podemos observar no gráfico, há uma queda brusca, mas isso se deu porque exclusivamente naquele ano não houveram assembleias de bairro, apenas Fóruns Regionais.

**Gráfico 1**

No OP-2002, a discussão seguiu a mesma metodologia dos anos anteriores, e como se pode perceber no gráfico acima, os índices de participação também permaneceram estáveis. No entanto, mesmo com o fim do OP, em 2001, a PMV continuava alimentando o discurso da participação, e no Plano Plurianual de Vitória (2002-2005) podemos encontrar, dentre outras, as seguintes afirmações, intituladas como valores da administração:<sup>7</sup>

A democracia participativa deve ser fortalecida e aprimorada, através do estímulo à participação da sociedade civil nas instâncias de decisão da administração pública.

O município é a instância privilegiada da Federação para o exercício da gestão pública eficaz e participativa (p. 16).

As afirmações supracitadas, apesar de contradizerem o estado do OP, expressam os princípios da democracia participativa. No entanto, não encontramos paralelo no que diz respeito aos tipos de formatos institucionais que esse “exercício da gestão pública eficaz e participativa” se referem. A democracia participativa, como afirmamos a partir de Evans (2003), necessita de um formato institucional que seja capaz de viabilizar na prática a vontade dos

<sup>7</sup> Prefeitura Municipal de Vitória. *Plano Plurianual de Vitória (2002-2005)*.

novos atores participantes. Portanto, se o estado pretende realmente contemplar uma participação ativa, igual, qualificada, plural e inclusiva, há que se construir um conjunto de mecanismos organizativos para o alcance destes objetivos.

Nesse sentido a norma *fairness*, a partir dos parâmetros de Levi (1991), não encontrou bases de sustentação nos últimos anos, antecedendo a paralisação da discussão. As regras de reciprocidade, garantidas a partir de medidas práticas, como por exemplo, instituição de novos espaços, mobilização da participação, compromisso na entrega das obras, foram rompidas pelo descomprometimento anunciado lentamente a partir da instituição de outros programas, como o Projeto Terra, pela falta de justificativas plausíveis para o fim do OP e pela mudança de enfoque anunciada a partir do GAB/COB, o que se constituiria em um OP “alternativo”, ou seja, não precisaria de uma estrutura predefinida, ou de regras, e estaria vinculado a um planejamento maior da cidade. O OP, na verdade, se constituiria em um apêndice no rastro das outras instâncias participativas, como os Conselhos Municipais, legalmente instituídos.

O contexto que culmina com o fim do OP foi resultado daquilo que North (1996) definiu como os custos da dependência de trajetória. Os custos para sair do curso iniciado, ou seja, a própria implementação do OP, eram maiores do que reforçar essa iniciativa, ou mesmo a substituição e superação de arranjos institucionais vigentes como também afirmam Thelen e Steinmo (1992). Além disso, acrescentam que a mudança institucional (substituição ou superação) de modelos vigentes remodelam os objetivos e idéias que motivam a ação política, uma vez que possuem influência sobre ideologia, atitudes e preferências por parte dos agentes.

## **Considerações finais**

Apresentamos o debate contemporâneo sobre a teoria democrática e uma breve revisão da literatura que enfatiza a mudança da cultura política, através da ampliação de espaços de deliberação e de participação direta, como um ponto essencial para o pleno funcionamento da democracia (Santos, 2002, Santos e Avritzer, 2002, Avritzer e Navarro, 2002). Tais aspectos envolveriam a transferência de direitos decisórios do Executivo Municipal para formas

participativas de deliberação. Esses autores pretendem, com esses princípios, oferecer uma concepção alternativa à concepção hegemônica de democracia. Como alternativa a essa corrente de pensamento trabalhamos com a associação das perspectivas institucionalista e pluralista (Bobbio, 1986, 1987, 2000; Sartori, 1994; Held, 1987; North, 1996; Levi 1991; Reis, 2000) para analisar o processo decisório do OP e para explicitar mecanismos importantes para sua trajetória, e não somente engajar uma discussão no plano normativo sobre a participação democrática.

A título de considerações finais apresentaremos, a seguir, algumas questões relacionadas às inovações institucionais implementadas pelo OP. A relação entre democracia participativa e representativa que mencionamos acima é uma das questões que reservamos para as considerações finais. Ressaltamos que não basta afirmar a importância da complementaridade entre a democracia participativa e representativa – principal consenso na literatura recente sobre o tema. É necessário evidenciar as características distintivas dessa combinação e seus efeitos. Tal detalhamento depende de uma pesquisa mais aprofundada; por isso faremos apenas algumas considerações dentro dos limites da nossa investigação e com base no referencial teórico adotado.

As características das etapas do OP, apresentadas nos capítulos anteriores, revelaram a importância da sua face representativa. Nesse sentido, não podemos concordar com as análises que consideram os processos participativos, tanto este como outros, como uma possibilidade de superação do modelo representativo. Neste campo, a evidência disponível aponta para os limites dos dois modelos.

No OP de Vitória essa complementaridade não ocorria apenas na relação entre os representantes constituídos pela via eleitoral para formar o governo municipal e o OP, tomado enquanto instância de participação dos cidadãos. Esta relação está presente também no interior do OP através das regras que regulam os seus processos decisórios. Por exemplo, a participação direta ocorre na pré-seleção dos empreendimentos e na eleição dos representantes, a atuação dos representantes acontece na hora da fiscalização, na participação nos grupos de trabalho e no Fórum Regional, instituído nas duas últimas gestões. E vimos que na gestão Paulo Hartung os mecanismos que fortaleciam de um lado a democracia representativa, como os fiscais do OP e os representantes nos grupos de trabalho, fortaleciam ao mesmo tempo a participação, dando estabilidade ao formato institucional.

Outra questão é a relação do Orçamento Participativo (Popular) com o Executivo, que se trata de um aspecto chave para a democratização do poder local. O OP faz parte de um conjunto de mecanismos criados pela administração municipal. Além disso, afirmamos que as regras do OP são definidas pelo Executivo. Salientamos que frente às responsabilidades do governo municipal para com o destino da cidade, o planejamento realizado pelo Executivo é um elemento essencial. Desse modo, o planejamento de políticas públicas e a definição de regras que induzem e organizam a participação política encerram uma normatividade. O papel do Executivo é determinante para a criação de programas que visam à coordenação dos diversos interesses presentes na cidade.

Estas constatações se relacionam aos grandes méritos do OP, quais sejam a democratização do processo decisório, a inversão de prioridades e a distribuição dos recursos públicos para todas as regiões da cidade. O OP pode ser um bom exemplo de funcionamento de um governo responsivo às preferências dos cidadãos ou de instituições políticas “porosas” e abertas à “pluralidade de interesses” nos termos salientados por Reis (2000). No entanto, essa relação responsiva entre o OP e o executivo não esteve presente nos últimos anos que antecederam a paralisação do processo de discussão do Orçamento Municipal. É exatamente essa questão que é nosso terceiro ponto.

O OP chegou à reta final trilhando dois caminhos distintos, mas concomitantes que apontavam para o fim último. A partir de nosso referencial teórico poderíamos dizer que esses caminhos se apresentaram dessa forma (distintos e concomitantes) respeitando dois parâmetros: de um lado, os custos políticos de se desvincular de uma iniciativa que conseguiu se consolidar no segundo momento de sua trajetória histórica, na gestão Paulo Hartung (PSDB), contribuindo para aquilo que Levi (1991) chamou de regras da reciprocidade, e, de outro, por alimentar uma imagem de uma administração participativa, a partir de uma política que estava chegando ao fim.

Portanto, as gestões de Luiz Paulo, entre os anos 1997 e 2004 representaram os dois caminhos, vislumbrados por nossa pesquisa, o que significa afirmar que a PMV no primeiro momento recorreu ao aprimoramento do processo de participação, por exemplo, a partir das mudanças incrementais, como a instituição dos Fóruns Regionais, uma iniciativa que deu certo em outras experiências, como em Belo Horizonte, Campinas e Porto Alegre (cf. Azeve-

do, 2003; Dias, 2002). Outras iniciativas, como a institucionalização das regiões administrativas e a confecção de sete orçamentos, também dinamizou o OP, reorganizando o processo. Mas, junto com essa suposta dinamização, o OP foi sofrendo um esvaziamento de seus espaços de deliberação, sejam aqueles que a sociedade organizada participava de forma direta, ou indiretamente, como as discussões internas e os grupos de trabalho.

Uma mudança das regras que também interferiu de forma incisiva na discussão e planejamento do OP foi a extinção dos indicativos de obras. Longe de fazermos um discurso normativo da “livre escolha” do cidadão quanto aos objetos de desejo, essa questão se refere a uma regra fundamental do processo de discussão. O Orçamento Popular não consistia somente numa lista de desejos, ele esbarrava nas limitações financeiras. E uma das formas que a gestão Paulo Hartung encontrou para trabalhar com esse problema foram os “indicativos de obras”. Um dos princípios do OP naquele momento era criar um vínculo entre a cidade e as especificidades regionais, que segundo um dos organizadores do OP não significava “uma ordem do prefeito”. Existia uma votação para aprovar se as obras indicadas pela Prefeitura, seriam aprovadas.

Esse instrumento de planejamento é tão fundamental, que a nova gestão do OP-2006 usa uma dinâmica parecida, mas nem por um momento se trabalha com o mesmo termo, “indicativo de obras”. Usam-se os termos “grandes projetos”, ou pré-planejadas. Ou seja, a coordenação do OP passa para a população um retrato atual da cidade, de acordo com cada região, apontando a partir da visão de técnicos, sugestões de obras, na verdade, os cidadãos têm uma espécie de leque de opções.

No segundo momento, ou seja, na segunda gestão do Luiz Paulo, o OP não aparecia mais como uma política central da PMV. A forma de se pensar o OP como uma instância mais abrangente que englobava toda a cidade e não se fazia necessário ter regras claras para sua participação fez parte desse cenário. Isso remete à importância das regras para o detalhamento do processo decisório. Reafirmamos que para a teoria democrática a importância das regras não se restringe ao universo eleitoral. Partimos de uma definição de instituição como regras do jogo político que criam e limitam o exercício de poder (Reis, 2000). Constatamos no OP que as regras que circunscrevem este arranjo institucional desempenham esse papel, viabilizando a participação política e organizando a tomada de decisão.

Desse modo, para cumprir com o objetivo primordial do OP, que é o de instituir um canal de participação dos cidadãos nas decisões do governo, deve-se considerar que a organização desse processo participativo não pode, no debate contemporâneo, prescindir dos procedimentos propostos em função do pluralismo democrático, ou melhor, não pode prescindir do aperfeiçoamento de regras que definem os contornos de instituição responsável pela tomada de decisão.

O retrato do Orçamento Popular a partir de 2000 assumiu contornos bastante incoerentes com a realidade de uma política pública que tem como eixo central a participação popular. No entanto, não podemos desprezar a institucionalização do OP, que de certa forma representou um salto positivo, uma herança para as futuras gestões. Como nos alerta Vitale (2004), quando existe a lei, isso significa uma possibilidade jurídica de reforçar a determinação do instrumento por meio desta lei e também uma forma de assegurar a prática do OP em toda e qualquer administração, assim como a conveniência política da existência de tal lei. Obviamente que a lei não assegura a discussão, como pudemos ver na PMV, concorda também a autora, que existe a vontade política em jogo, uma variável imprescindível para a continuação do OP (Vitale, 2004).

Por fim, podemos afirmar que nos últimos anos a PMV não concedeu o valor necessário à organização do processo decisório a partir de regras claras; ao contrário, se desvinculou e transformou a “participação” e a “democracia participativa” em algo que transcende nossas delimitações teóricas. E isso contribui para dificultar nosso entendimento e discernimento sobre o tema e mais uma vez caímos no conflito conceitual já observado por Sartori (1994) na era da *democracia confusa*, que nos adverte para tomarmos cuidado para que a democracia não se reduza a uma simples armadilha verbal.

## Referências

ABERS, Rebecca. *Do clientelismo à cooperação*: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre. Cadernos Ippur, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, 1998, p. 47-78.

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.

———. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia*: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.). *A inovação democrática no Brasil*: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

AZEVEDO, Neimar Duarte. *Orçamento Participativo de Belo Horizonte*: elementos para uma leitura institucional. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2003.

AZEVEDO, Sergio; ANASTASIA, Fátima. *Governança, accountability e responsividade* (texto apresentado no XVIII Congresso da Ipsa, realizado em Quebec, agosto de 2000).

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*: uma defesa das regras do jogo. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

———. *Teoria geral da política*: a filosofia política e as lições dos clássicos. In: BOVERO, Michelangelo (org.). Trad. Daniela Beccaccia. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

———. *Estado, governo, sociedade*: para uma teoria geral da política. 4. ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOSCHI, Renato Raul. Governança, participação e eficiência das políticas públicas: exame de experiências municipais do Brasil. In: MELO, Marcus André (org.). *Reforma do estado e mudança institucional no Brasil*. Recife: Editora Massagana, 1999.

———. Modelos participativos de políticas públicas: os Orçamentos Participativos de Belo Horizonte e Salvador. In: AZEVEDO, Sérgio e FERNANDES, Rodrigo Barroso (orgs.). *Orçamento Participativo*: construindo a democracia. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

BOSCHI, R. R. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. *Dados*. Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, 1999.

CACCIA BAVA, Sílvio. *Participação, representação e novas formas de diálogo público*. São Paulo, Pólis; Programa de Gestão Pública e Cidadania/Eaes/FGV, 2001, 52 p. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/publicações>>.

CARLOS, Euzineia. *Controle social e política redistributiva: as experiências de Orçamento Participativo em Vitória e Serra (ES)*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2003.

CARVALHO, Maria do Carmo A.; FELGUEIRAS, Débora. *Orçamento Participativo no ABC: Mauá, Ribeirão Preto e Santo André*. São Paulo: Pólis, 2000.

DIAS, Márcia Ribeiro. *Sob o signo da vontade popular: o Orçamento Participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre*. Belo Horizonte: Ufmg; Rio de Janeiro: Iuperj, 2002.

ELSTER, Jon. *Peças e engrenagens das Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994. Tradução: Antônio Trânsito.

FEDOZZI, Luciano. *Orçamento Participativo: Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. 3. ed. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001.

GOODIN, Robert E. (org.). *The theory of institutional desing*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. *As três versões do neo institucionalismo. Lua Nova*, Rio de Janeiro, nº 58, 2003.

HELD, D. *Modelos de democracia*. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

LEVI, Margaret. *Uma lógica da mudança institucional. Dados - Revista de Ciências Sociais*, v. 34, n. 1, Rio de Janeiro, 1991.

MARQUES, Eduardo César. *Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo*. São Paulo: Annablume, 2003.

NAVARRO, Zander. *O Orçamento Participativo de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico*. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

NORTH, Douglas C. *Institutions, institutional change and economics performance*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 1990.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. *Orçamento Participativo e planejamento municipal: uma análise neoinstitucional a partir de caso da prefeitura de Belo Horizonte*. Monografia apresentada ao Curso Superior de Administração promovido pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte: 2001.

PMV – Prefeitura Municipal de Vitória. Secretaria Municipal de Planejamento. *Principais pontos do Orçamento Participativo*. 29 de junho de 1993.

PMV – Prefeitura Municipal de Vitória. Secretaria Municipal de Ação Social. *Discurso do Prefeito na Abertura do OP-98*. 2 ago. 1997.

REIS, Fábio Wanderley. *Mercado e utopia: teoria política e sociedade brasileira*. São Paulo: EDUSP, 2000.

RIBEIRO, Ana Clara Torres; GRAZIA, Grazia de. *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: período de 1997 a 2000*. Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para Ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura Souza. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo*. São Paulo: Ática, 1994.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. 5. ed. Tradução: George Allen e Unwin, 1979. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SILVA, Tarcísio da. Da participação que temos à que queremos: o processo do Orçamento Participativo na cidade do Recife. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo*. São Paulo: Cortez, 2003. p. 297-332.

SOUZA, Celina. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do Orçamento Participativo. *São Paulo em Perspectiva*. Revista da Fundação Seade, v. 15, n. 4, out.-dez. 2001.

TRÉRET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. *Lua Nova*, Rio de Janeiro, n. 58, p. 225-254, 2003.

THELEN e STEINMO (ed.). *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Nova Iorque. Cambridge University Press. 1992.

VITALE, Denise. A institucionalização jurídica do Orçamento Participativo. In: *Democracia semidireta no Brasil pós-1988: a experiência do Orçamento Participativo*. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito da Faculdade de Direito da USP. São Paulo, 2004.

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

Recebido em 14 de novembro de 2005 e aprovado em 4 de fevereiro de 2006