

10 Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política - ABCP

Belo Horizonte - 30 de agosto a 2 de setembro de 2016

Área Temática - Participação Política

**COMO ESTUDAMOS O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO?
ANÁLISE DA PRODUÇÃO ACADÊMICA BRASILEIRA SOBRE AS
EXPERIÊNCIAS DE OP**

Wagner de Melo Romão

Uatumã Fattori de Azevedo

Franklin Augusto Soares da Silva

Universidade Estadual de Campinas – Unicamp

Resumo

Este trabalho se insere em uma pesquisa em andamento financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), que pretende realizar um censo das experiências de orçamento participativo (OP) ocorridas no Brasil desde 1989, o Censo OP Brasil, com base inicial sobre a produção de teses, dissertações e monografias sobre o OP.

Pesquisas censitárias sobre experiências de orçamento participativo no Brasil já foram realizadas anteriormente, mas apenas com foco em períodos anuais ou de um mandato específico de quatro anos. Não houve nenhuma iniciativa com a amplitude desta que ora construímos. Além disso, as variáveis que pretendemos considerar dizem respeito diretamente ao entendimento sobre a situação desta instância de participação institucional no interior dos governos municipais. Nossa hipótese de trabalho é a de que o potencial de influência do OP nas ações governamentais está relacionado diretamente ao seu status político no contexto do governo. Pouco se sabe sobre as variações neste status. Os bancos de dados conhecidos indicam apenas a existência ou não do OP em determinado município, em determinado período de governo. Obter e organizar informações sobre como se dá a gestão da participação institucional no interior dos governos será algo valioso para melhor compreender as dinâmicas deste fenômeno.

Nosso objetivo geral com a elaboração do Censo, portanto, é compreender a natureza da relação entre os governos municipais e iniciativas próprias de participação institucional. O OP é um bom objeto de estudo neste sentido, pois existe há 25 anos com um formato relativamente típico, sem maiores variações de município para município. Um banco de dados censitário pode mostrar a dinâmica de sua difusão e transformações no país, de maneira a nos indicar as características dos municípios e dos governos que promovem este tipo de instância de participação. Este estudo sobre o OP pode indicar o potencial e os limites do formato, especialmente se considerarmos, como decorrência de nossa hipótese, que uma leitura mais fina de suas variações em termos de status nos governos municipais pode nos informar sobre seus fatores de sucesso, de permanência ou de substituição.

Neste paper, apresentamos um estudo que prepara nossas observações sobre a ascensão e a perda de centralidade das experiências. Serão indicados os fatores de sucesso das experiências apontados pela literatura e aqueles que são, em nossa visão, quatro eixos explicativos para o deslocamento do OP do centro das experiências em democracia participativa no Brasil

Palavras-chave: Orçamento Participativo, democracia, Brasil

1. Introdução

Entre o final dos anos 80 e início dos anos 90 foram desenvolvidos no Brasil mecanismos de participação popular na elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas no nível dos municípios. Dentre eles se destaca o Orçamento Participativo (OP), tema deste texto. O OP pode ser definido como um instrumento misto, que envolve participação direta por meio de assembleias e reuniões no qual a população aprova propostas de uso do orçamento e elege delegados de suas regiões; e também de representação, onde os delegados eleitos reunidos nos conselhos do OP, priorizam e decidem sobre as obras e serviços que entrarão na peça orçamentária proposta pela Prefeitura ao poder Legislativo local. O OP também gera um conjunto de atividades de monitoramento sobre as decisões e sua execução, de modo a promover uma modalidade de *accountability* societário nas relações que se estabelecem entre o governo e a cidadania. Respeitados esses elementos principais, as experiências de OP também guardam entre si considerável variação quanto ao seu desenho institucional.

A literatura especializada buscou elencar as potencialidades do OP, desde o incremento na transparência dos governos e *accountability* (Fung, 2004); sua importância como instância deliberativa da sociedade civil sobre o orçamento (Avritzer, 2003); seu caráter pedagógico na construção de uma nova cultura democrática (Pontual, 2000); sua capacidade de promover redistribuição de recursos públicos (Marquetti, Campos, Pires, 2008), entre outras tantas capacidades. O OP tornou-se uma marca internacionalmente conhecida de gestão pública e passou a ser adotado em municípios de diversos países do mundo (Porto de Oliveira, 2013).

No entanto, mesmo considerando-se que as experiências de OP permanecem se espalhando pelo mundo – publicação da agência alemã *Service Agency Communities in One World*, elaborada por Yves Sintomer, Carsten Herzberg e Giovanni Allegretti apontou a existência de 2.788 casos de OP em 2013, distribuídos pelo planeta (Porto de Oliveira, 2013) – no Brasil o OP parece estar perdendo vitalidade. Por um lado, foram desenvolvidas outras formas de participação dos cidadãos e cidadãs nos assuntos públicos e

governamentais; por outro lado, pesquisas vem apontando o decréscimo no número de experiências atualmente vigentes.

Este texto propõe trazer elementos explicativos para essa perda de centralidade do OP no campo da participação institucional no Brasil contemporâneo. Três dos quatro eixos de análise que aqui propomos se relacionam, de algum modo, aos principais fatores de sucesso tratados pela literatura nestes cerca de 20 anos de estudos sobre o OP: vontade política, tradição associativa e desenho institucional. O eixo que agregamos a esses também de algum modo foca no aparente esgotamento da capacidade de as experiências de OP promoverem justiça redistributiva: pretendemos apontar a progressiva perda de capacidade dos municípios em manter recursos orçamentários à disposição do OP. O leitor verá que aqui não se trata aqui de identificar sistematicamente relações de causalidade entre tais variáveis independentes e a perda de centralidade do OP no campo da participação institucional. Buscaremos tão somente sistematizar alguns achados da literatura e propor uma sistematização que possa servir de referência para pesquisas posteriores mais restritas.

2. Elementos para o debate sobre o OP no Brasil

2.1 – Quantas experiências existem hoje?

No Brasil, observa-se um padrão de crescimento quase constante do número de OPs ente os anos 1990 e 2012. Segundo Spada (2013), que analisa a existência do OP em cidades com mais de 50 mil habitantes, em 1992 contavam-se apenas 11 casos e 30 em 1996. No ano 2000, quando se desenvolveu o primeiro censo das experiências vigentes de OP, houve um salto para 103 experiências de OP, distribuídas em 18 estados de quatro regiões (Sudeste, Sul, Norte e Nordeste). O Sudeste detinha cerca de 45% de OPs, fato em princípio explicado pela força do PT na região, especialmente no estado de São Paulo, berço do partido. A região Sul, onde se desenvolvia a

experiência com maior visibilidade nacional e internacional (Porto Alegre) detinha 38% dos casos (Ribeiro, Grazia, 2003).

Em relação ao recorte partidário, cerca de 50% dos municípios com OP eram administrados pelo PT, demonstrando sua forte relação com o partido criador. Mas outros partidos de esquerda, centro e até da direita no espectro político também apresentavam OP em suas administrações municipais (Ribeiro, Grazia, 2003).

Uma avaliação mais restrita sobre a existência de casos de orçamento participativo é feita por Spada (2013). Como já indicamos, o autor apenas considera a existência do OP em cidades com mais de 50 mil habitantes. Segundo essa via de análise, teriam sido vigentes 62 casos de OP entre 1997-2000, 129 entre 2001 e 2004, 119 entre 2005 e 2008 e, por fim, 99 entre 2009 e 2012, o que caracterizaria uma diminuição da quantidade de experiências. Já os dados sustentados por Fedozzi, Lima e Martins (2014) indicam a existência em 2012 de 355 casos. Em parte, essa diferença pode ser explicada pela base mais extensa consultada pelos autores (ao todo, 2.657 municípios foram incluídos). As bases de dados existentes não consideram ainda o período atual (2013-16), mas é bastante provável que encontremos uma diminuição no número de casos em 2016 se comparados aos períodos anteriores.

2.2 – Os fatores de sucesso apontados pela literatura

Certamente o OP foi uma das chamadas “inovações democráticas” que mais recebeu atenção de pesquisadores brasileiros e de todo o mundo. Criada nos mandatos de governos municipais entre 1989-1992, a experiência de Porto Alegre se tornou conhecida mundialmente, sobretudo após o modelo ser reconhecido como boa prática em gestão pública pela Segunda Conferência das Nações Unidas para Assentamentos Humanos – Habitat II, realizada em Istambul, em 1997 (ROMÃO, 2010b).

Desde meados da década de 1990 a literatura em diversas disciplinas acadêmicas se dedicou à descrição das experiências de OP e, sobretudo, para a identificação de fatores de seu sucesso. Os três principais elementos se

referem à vontade política, à tradição associativa e ao desenho institucional das experiências (LÜCHMANN, 2002; AVRITZER, 2003). Sob este tripé analítico, elaborado em trabalhos do início da década de 2000, foi construída a maior parte dos trabalhos acadêmicos sobre o OP. Vontade política pretendia dar conta do comprometimento do poder público – especialmente o Executivo municipal – com a proposta de participação. Tradição associativa se baseava no suposto de que as experiências de sucesso eram provocadas e sustentadas por sociedades civis com histórico de mobilização e de prática de deliberações coletivas. Desenho institucional se referia às regras internas do processo participativo e sobre o quanto elas poderiam ser decisivas para o acolhimento dos cidadãos e de suas demandas. Por esta última variável, os estudos sobre o OP também se aproximavam da agenda de pesquisa teórica da democracia deliberativa (BOHMAN, 1996; COHEN, 1997).

Estes fatores foram fartamente explorados na sustentação do sucesso da experiência de Porto Alegre. De maneira geral, a literatura explorou a ideia de que: a) os prefeitos de Porto Alegre eleitos pelo Partido dos Trabalhadores teriam comprometimento ideológico com as propostas de ampliação da participação dos cidadãos e cidadãs nas decisões sobre o orçamento público; b) a sociedade civil local, especialmente os movimentos sociais comunitários reunidos sob a coordenação da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA), teriam sido fundamentais para a criação do OP, reivindicando maior transparência e poder de decisão sobre o orçamento; c) a criação do processo participativo teria ocorrido de maneira a se trazer, para o ambiente estatal, práticas organizativas dos próprios movimentos sociais, de maneira a se desenvolverem relações *bottom-up* na produção de políticas públicas, pela via da incisão sobre o orçamento. Independentemente de estarmos de acordo ou não com esta interpretação sobre o que se considera o sucesso da experiência de Porto Alegre, o fato é que o amplo conjunto de trabalhos sobre esta e outras experiências de OP tiveram que se ater a esse conjunto de fatores para explicar o sucesso ou o fracasso de experiências.

Outro fator menos trabalhado, mas ainda assim relevante sobretudo nos trabalhos mais relacionados ao campo de estudos da administração pública diz respeito às capacidades fiscais necessárias para a sustentação das

experiências. Porto Alegre novamente é um bom exemplo. No início, o OP encontrou dificuldades por problemas fiscais que afetavam o município. Com a maior autonomia institucional dos municípios conquistada em 1988 foi possível àquela prefeitura realizar uma reforma tributária na cidade, pautada pela elevação do IPTU (Imposto Predial Territorial Urbano), o que permitiu a recuperação da capacidade de investimentos (Augustin, 1994; Genro e Souza, 1997).

Embora de maneira não perfeitamente congruente com os fatores de sucesso mencionados acima – especialmente porque a) falar em sucesso das experiências pressupõe algum nível de consenso sobre o significado deste termo nos estudos de OP, e b) porque temos dúvidas de que tais fatores possam realmente produzir explicações – apresentaremos a seguir os quatro eixos que podem explicar o deslocamento do OP da centralidade na cena sobre participação institucional no Brasil.

3. Eixos explicativos do deslocamento do OP

3.1 – A questão fiscal e as dificuldades na expansão dos gastos dos municípios

O OP se define pela alocação de recursos municipais em investimentos definidos pela população. Por isso, podemos considerar como um dos indicadores do sucesso das experiências o nível de execução de obras e serviços, seja por maior capacidade de investimento, seja por maior agilidade da burocracia. Estudos de caso como o realizado por Novaes e Santos (2014) mostram que a população participante tende a se frustrar quando não vê suas reivindicações atendidas.

Ainda nesse sentido, Fedozzi, Lima e Martins (2014) encontram uma relação diretamente proporcional entre receita per capita municipal e a presença de OP. Quanto maior a renda per capita, maior a probabilidade de OP. Cerca de 79% dos casos de OP estão em municípios com receita per capita acima da média nacional. O mesmo se dá com indicadores socioeconômicos. Os autores concluem que

a análise da distribuição dos OP sugere que fatores relacionados ao desenvolvimento econômico local, à saúde financeira das administrações municipais e ao nível de desenvolvimento social dos municípios constituem condições objetivas altamente favorecedoras da implementação e sustentabilidade dos Orçamentos Participativos.” (Feddozi, Lima e Martins, 2014, p. 23)¹

No entanto, o que se passou a perceber em muitas das experiências pelo menos já na década de 2000 (Guarulhos, Belo Horizonte, Osasco, Diadema...) é que, em primeiro lugar, os ciclos do OP já não se davam anualmente, mas bianualmente, de modo que a prefeitura pudesse equilibrar de melhor maneira o ritmo das licitações, execução da obra, acompanhamento e outras ações. Outro exemplo de tentativa de alterar as características iniciais do OP em nome da manutenção do instrumento de participação é o da prefeitura de Diadema que, nos anos de 2011 e 2012 – com uma experiência de orçamento participativo que já durava mais de dez anos – passou a apenas deliberar sobre o custeio (gastos correntes) e não mais sobre novos investimentos.

De um lado, a falta do orçamento impedia novos investimentos, algo agravado pelas restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal de 2001; de outro lado, a morosidade dos processos licitatórios e as dificuldades jurídico-processuais envolvidas na realização de obras públicas no Brasil: o desgaste político causado pelas “promessas não cumpridas”, ainda mais em um compromisso com a população por meio do OP, começava a ser algo custoso para os prefeitos, gestores e lideranças comunitárias – verdadeiros intermediários entre os governos e as comunidades. Este fator incide sobre o coração da proposta participativa exercida no âmbito do orçamento participativo, que passa necessariamente pelo desenvolvimento de uma relação de confiança entre governo, população e as lideranças que intermediam esse contato.

¹ Sem outras pesquisas talvez seja demais falar em “condições objetivas altamente favorecedoras”. Ao menos, no entanto, há correlações significativas entre as duas ocorrências.

Essa linha de raciocínio, no entanto, não deve ser considerada a partir de uma visão macro sobre o desempenho da economia brasileira. Assim fosse e o período de relativa bonança orçamentária entre 2006 e 2010 poderia ter gerado um boom de novas iniciativas de participação institucional. Aparentemente isso não ocorreu. O foco aqui está muito mais relacionado às características do trato orçamentário no nível municipal e o modo como a divisão dos recursos tributários é prevista e realizada na federação brasileira.

3.2 – Os novos mecanismos de participação e controle democrático

O Orçamento Participativo se iniciou ao final da década de 1980 e se expandiu fortemente pelo Brasil até o início da década de 2000. Ao longo de toda a década de 1990 – período no qual o OP adquiriu fama até obter o selo de boa prática na conferência Habitat II, em Istambul – ele figurava como o principal mecanismo de participação institucional no Brasil. Deste modo, tornou-se o principal elemento do repertório da sociedade civil e dos partidos políticos de esquerda (em especial do PT) quando se pensava e buscava ampliar a participação da sociedade junto aos governos locais.

O OP se constituiu como um mecanismo de participação que promovia um debate utilizando-se do território da cidade como base e que se dava sobre o centro das decisões dos governos – as propostas orçamentárias a serem encaminhadas ao Legislativo. Este formato passou a ser difundido com relativa facilidade pelos “diplomatas da participação” (Porto de Oliveira, 2013), por ser de fácil compreensão para os gestores e para a sociedade civil e os movimentos sociais urbanos.

No entanto, se no início dos anos 1990 haviam poucas alternativas ao OP em termos de participação institucional, esse cenário foi se alterando com os anos. Indicamos aqui quatro vetores de inovações institucionais no campo da participação. Vejamos:

a) a forma “conselho (gestor) de política pública” foi se espalhando tanto em termos quantitativos como por setor específico de política pública. Isso ocorreu de maneira mais acentuada em setores em que ocorreu forte indução do

governo federal para a criação destes conselhos, como as áreas da saúde, educação e direitos da criança e do adolescente (DCA). Nestes setores, como mostra Gurza Lavallo e Barone (2015), houve uma quase universalização da ocorrência de conselhos, pela vinculação entre o repasse de recursos federais à existência dos conselhos. Os autores mostram ainda que em outros setores a existência dos conselhos passou a ocorrer, mas com menor intensidade.

b) nova legislação no que se refere aos mecanismos de participação da cidadania na elaboração do orçamento. Essa mudança está prevista na Constituição Federal de 1988, mas passou a incidir mais fortemente sobre os municípios com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000. Os Planos Plurianuais marcam o início dos processos de decisão sobre o orçamento e são realizados no primeiro ano dos mandatos dos prefeitos. Cada vez mais os Planos Plurianuais coordenam o planejamento orçamentário nos municípios brasileiros e, deste modo, mesmo quando as consultas do OP se realizam – e quando as prefeituras intentam manter a coerência das várias etapas do processo participativo – as consultas à população se dão a partir daquilo que já se encontra previsto no Plano Plurianual.

c) a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001. Periodicamente devem ser realizados os Planos Diretores dos municípios, com obrigatoriedade de participação popular por meio da realização de audiências públicas convocadas para este fim. Nas médias e grandes cidades, necessariamente há uma regionalização destas audiências e a garantia de consultas efetivamente participativas têm sido uma preocupação forte do Ministério Público. Deste modo, para além de um debate restrito ao orçamento – como ocorre no OP – a participação nas audiências movimenta a cidade em sua complexidade, compreendendo deliberações sobre os elementos urbanos, ambientais, de mobilidade, tributária (IPTU) etc.

d) por último, é importante considerar que novas tecnologias de informação e comunicação têm se constituído como um vetor cuja utilização para a participação é ainda recente, mas com alto potencial de crescimento. Deste

modo, sobretudo nas grandes cidades, prevemos uma gradativa substituição – ao menos parcial – de formatos presenciais de participação cidadã por formas digitais de participação.

Além disso, outros formatos de participação institucional foram se desenvolvendo de acordo com o histórico de relativo fracasso de experiências anteriores de OP. Por exemplo, na cidade de São Paulo, a maior do Brasil, a consolidação do processo de descentralização administrativa em subprefeituras gerou na atual gestão os Conselhos Participativos Municipais, instância de representação (eleita) da sociedade civil em cada uma das 32 subprefeituras.

3.3 – Mudanças das iniciativas da sociedade civil

A existência de “tradição associativa” nos municípios como um elemento causal da existência de experiências de OP é algo que se manteve com vigor na literatura desde os trabalhos do início da década de 2000 (Avritzer, 2003). Deste modo, embora compreendamos ser algo temerário identificar e comparar cidades por sua “tradição associativa” – conceito por demais fugidio e de difícil comprovação empírica – é possível conceder que as características da sociedade civil nos municípios em determinado momento ou período potencialmente podem compor o quadro local de relações entre Estado e sociedade civil, especialmente se considerarmos, com Kunrath Silva (2006) do ponto de vista de uma abordagem relacional, que estes dois entes se constituem mutuamente. Deste modo, podem influenciar as formas pelas quais são propostos e se constituem os fóruns públicos de interação entre os governos locais e os cidadãos/sociedade civil e, eventualmente, os membros do poder legislativo e judiciário.

O que temos percebido, ainda que de maneira impressionista – portanto restrita à observação assistemática de alguns casos – é que, de um lado, as organizações da sociedade civil reagem ao certo descrédito de instrumentos como o OP com a recriação de estruturas societárias de tentativa de influência dos poderes executivo e legislativo locais. Este fenômeno pode ser verificado

em dezenas de iniciativas, como os observatórios cidadãos que realizam controle externo dos poderes (casos de Piracicaba-SP, Ilha Bela-SP, Campinas-SP, Rio de Janeiro-RJ, São Paulo-Capital, entre outras experiências). Grupos de cidadãos ou organizações da sociedade civil articulados nestas iniciativas parecem avaliar – e esta é uma pesquisa empírica a ser realizada – que é mais eficaz a ação da sociedade civil que preserva seus próprios espaços autônomos de atuação onde, portanto, não dependem dos canais de participação criados pelos governos ou da penetração da lógica estatal em suas próprias formas de ação coletiva.

A literatura pouco avançou a avaliar o impacto dessas iniciativas de controle social, distintas das formas de participação institucional como o OP porque destituídas da existência de um fórum formal de interação. Trata-se também de um “objeto” de estudos mais fluido, pouco formalizado, o que dificulta sua apreensão e delimitação de casos.

3.4 – Mudanças na prática de governo do Partido dos Trabalhadores nos municípios

Como foi mencionado, o OP tem uma forte relação com o PT. Os números indicam isso claramente (cerca de 40% das experiências do OP entre os anos 1990 e 2012 aconteceram em governos liderados por prefeito/as petistas, conforme os estudos apontados acima). A principal razão apontada para isso pela literatura é o projeto político do partido. O PT surgiu durante o processo de redemocratização do país, nos anos 80, reunindo setores do novo sindicalismo, da igreja progressista, movimentos de base diversos e da intelectualidade de esquerda (Secco, 2011). Estudos ressaltam a heterogeneidade interna do partido, que acolheu diversas demandas. Uma delas diz respeito à ampliação da participação popular. Uma das propostas recorrentes era a montagem de “conselhos populares”, uma espécie de órgão deliberativo/consultivo formado pela população, sobretudo da classe trabalhadora. Tentou-se concretizar essa ideia sem sucesso em Fortaleza entre 1986-1989, na primeira administração petista em capitais. Em Porto Alegre, esse potencial teria sido direcionado para o desenvolvimento do OP.

Os anos 80 e 90 foram de intensa oposição do partido aos governos federais. A ambição de chegar ao poder nacional era alimentada continuamente por “boas” administrações a nível municipal. Logo se criou uma marca, o “modo petista de governar”, que buscava diferenciar as práticas políticas das administrações do PT e credenciá-lo ao governo federal (Bittar, 1992). O OP, reconhecido como boa prática de gestão pública, foi tomado como uma política modelo a ser difundida pelo partido.

Além disso, o contexto de enfrentamento político das primeiras prefeituras lideradas pelo PT era propício ao aparecimento do OP como uma espécie de terceiro poder – utilizado pelo Executivo petista no confronto de maiorias conservadoras nas Câmaras Municipais. Dias (2001) mostra isso no caso dos primeiros períodos do OP de Porto Alegre.

Em 2002, o PT vence a eleição presidencial com Lula, que se reelege em 2006, completando dois mandatos. Paolo Spada (2013) identifica que, a partir de 2002, com a vitória de Lula, teria havido uma mudança do partido quanto à criação e manutenção dos orçamentos participativos. Com Hunter (2008), Spada indica que a realização de inovações democráticas como o OP pelos governos municipais do PT – para a construção da marca do partido – teria perdido sua razão de ser com a conquista do governo federal. Além disso, o autor também indica que o Bolsa Família e o Minha Casa Minha Vida teriam “substituído” o OP como elemento de mobilização dos governos petistas. Consideramos tal visão destituída de credibilidade, uma vez que se tratam de processos diferentes e se pressupõe aí uma visão meramente instrumental da existência do OP, bem como do Bolsa Família e do Minha Casa Minha Vida.

Entendemos que, quanto à relação entre a estratégia política mais geral do PT e os governos municipais petistas, a explicação esteja em outro lugar. Menos voltada para as eventuais correlações entre a estratégia nacional do PT e sua estratégia para o nível local, e mais restrita às transformações mais gerais do partido no trato com antigos inimigos políticos que gradativamente foram se tornando parceiros em governos nos três níveis. A abertura para a sustentação do governo pela via parlamentar – com acordos políticos de toda sorte com partidos de centro e de direita – deslocou o lugar do OP como poder

paralelo exercido pela sociedade civil para o fortalecimento das posições do governo nas câmaras de vereadores.

A nova governabilidade experimentada pelos governos do PT fez com que o OP se tornasse desnecessário em seu sentido político de promover uma alternativa popular de poder. E então, ou passaram a escassear, ou se tornaram peças de pouca relevância no cenário político dos governos locais (Romão, 2010).

4. Considerações finais

Dentro dos limites expostos na introdução, este texto buscou apontar eixos explicativos sobre as fragilidades do Orçamento Participativo e sua perda de centralidade na cena da participação institucional no Brasil contemporâneo. Trata-se de apontar possíveis veredas para pesquisas empíricas. Os limites do OP se situam tanto em sua forma e processos participativos como também nas mudanças ocorridas na sociedade e no Estado brasileiro desde a década de 1990 até os dias atuais.

Não se trata aqui de apontar retrocessos quanto à cena participativa no país. Ela se fortaleceu e se ampliou, com o aparecimento de novos atores – Ministério Público, novíssimos movimentos sociais, burocratas – capazes de defender a necessidade de participação da cidadania nos assuntos governamentais. Mesmo a reação conservadora a alguns destes mecanismos deve ser percebida como a contraface de uma situação dada, potencialmente irreversível.

É claro, no entanto, que é possível haver retrocessos em setores sociopolíticos e institucionais onde as formas de participação institucional se encontram menos amadurecidas. Até por esse motivo, compreender a natureza do enfraquecimento do OP nos contextos locais no Brasil é tarefa urgente.

Bibliografia

- AUGUSTIN, A. F. 1994. A experiência do Orçamento Participativo na Administração Popular da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. In: Carlos Henrique Horn (org.). *Porto Alegre: o desafio da mudança. As políticas financeira, administrativa e de recursos humanos no Governo Olívio Dutra, 1989-1992*. Porto Alegre: Ortiz, p. 49-67.
- AVRITZER, L. 2003. "O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico". In: Leonardo Avritzer e Zander Navarro (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez.
- BITTAR, J. (org.). 1992. *O modo petista de governar*. Cadernos Teoria e Debate. São Paulo.
- DAGNINO, E. 2002. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In: Evelina Dagnino. (Org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. S. Paulo: Paz e Terra, p. 279-302.
- FEDOZZI, L.; LIMA, K.; MARTINS, A. 2014. Desigualdade na ampliação das inovações participativas: características dos municípios com Orçamentos Participativos no Brasil. Apresentado no 38º Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, Caxambu, MG, Brasil.
- FUNG, A. 2004. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: Vera Schattan Coelho e Marcos Nobre (orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 173-209.
- GENRO, T.; SOUZA, U. 1997. *Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2ªed.
- GURZA LAVALLE, A.; BARONE, L. 2015. Conselhos, Associações e Desigualdade. In: Marta Arretche. (Org.). *Trajetórias das desigualdades - Como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: UNESP/ CEM, p. 51-76.
- HUNTER, W. 2010. *The Transformation of the Workers' Party in Brazil, 1989-2009*. New York: Cambridge University Press.
- KUNRATH SILVA, M. 2006. Sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez, p. 156-179.

- MARQUETTI, A.; CAMPOS, G.; PIRES, R. 2008. *Democracia participativa e redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo*. São Paulo: Xamã.
- NOVAES, F.; SANTOS, M. E. 2014. O Orçamento Participativo e a democratização da gestão pública municipal — a experiência de Vitória da Conquista (BA). *Rev. Adm. Pública* vol.48 no.4 Rio de Janeiro.
- PONTUAL, P. 2000. O processo educativo no Orçamento Participativo: aprendizados dos atores da sociedade civil e do Estado. Tese de doutorado. São Paulo, PUC-SP.
- PORTO DE OLIVEIRA, O. 2013. Embaixadores da participação: a difusão internacional do orçamento participativo a partir do Brasil. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, São Paulo, Universidade de São Paulo.
- RIBEIRO, A. C.; GRAZIA, G. (orgs.) 2003. *Experiências de orçamento participativo no Brasil: período de 1997 a 2000*. Petrópolis: Vozes, Fórum Nacional de Participação Popular – FNPP.
- ROMÃO, W. 2010. Nas franjas da sociedade política: estudo sobre o orçamento participativo. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Sociologia, São Paulo, Universidade de São Paulo.
- SECCO, L. 2011. *História do PT*. São Paulo: Ateliê Editorial.
- SPADA, P. 2014. The Adoption and Abandonment of Democratic Innovations: Investigating the Rise and Decline of Participatory Budgeting in Brazil. Latin American Studies Association Congress, Chicago, EUA.