



6^{to}

Congreso
Latinoamericano de
CIENCIA POLÍTICA

12, 13 y 14 de junio de 2012
FLACSO Sede Ecuador



1-Título: Participação e Políticas Públicas no Brasil: uma investigação sobre a experiência de Orçamento Participativo em municípios selecionados do estado do Rio de Janeiro - Niterói, Macaé, Rio das Ostras, Quissamã, Maricá, Itaboraí e os recursos provenientes do pagamento dos *royalties* do petróleo.

Trabalho preparado para sua apresentação no VI Congresso latinoamericano de Ciência Política (ALACIP). Quito, 12 a 14 de junho de 2012.

2-Ludmila Rodrigues Antunes- ludmilaantunes@yahoo.com.br
Universidade Federal Fluminense-Faculdade de Administração Ciências Contábeis e Turismo -Departamento de Administração-Campus Macaé

3-área temática: VII- Administração pública e políticas públicas -
coordenador: Guillaume Fontaine
subárea: Políticas públicas toma de decisiones y administración pública

4-Projeto de pesquisa modalidade APQ1-FAPERJ 2011-2012:
Participação e Políticas Públicas no Brasil: uma investigação sobre a experiência de Orçamento Participativo em municípios selecionados do estado do Rio de Janeiro - Niterói, Macaé, Rio das Ostras, Quissamã, Maricá, Itaboraí e os recursos provenientes do pagamento dos *royalties* do petróleo

coordenação: Ludmila Rodrigues Antunes, (1) pesquisador de graduação- Gizelli Carestiatto e (1) pesquisador de pós graduação (lato sensu) Angeline Coimbra

RESUMO

Estudo avaliativo de orçamentos participativos de 6 municípios do Estado do Rio de Janeiro (1999-2011) que recebem royalties do petróleo considerando que em algumas cidades onde há o OP pode haver impacto redistributivo através das políticas públicas demandadas pelos seus conselhos locais. Visa a ampliação do conhecimento relativo aos processos e espaços de gestão na área de orçamento participativo e seus aspectos mais relevantes nos processos de implementação, institucionalização e desempenho e de valorização de uma cultura política democrática. Avalia os governos na sua adaptação às inovações democráticas e configurações sociais e sua capacitação a gerir formas de governança democrática.

Introdução

Democracia e participação social, em busca de referenciais analíticos para o estudo da experiência de Orçamento Participativo em municípios selecionados do estado do Rio de Janeiro que recebem royalties do petróleo.

Este projeto apresenta a proposta de um estudo avaliativo de orçamentos participativos de municípios selecionados do estado do Rio de Janeiro, entre 1999-2011. Ampara-se em uma pesquisa desenvolvida no período 2008-2009 com recursos da bolsa PDS-FAPERJ no Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro “*A experiência da participação como um dos elementos articuladores das políticas públicas no Brasil: Orçamento Participativo em municípios do Estado do Rio de Janeiro, uma investigação sobre o OP do município de Niterói* e pretende dar continuidade no tema da participação em suas dimensões sociais e de inclusão política, subsidiando o debate sobre processos participativos na administração pública brasileira.

A presente investigação tem como objeto os Orçamentos Participativos de Niterói, Rio das Ostras, Itaboraí, Quissamã, Macaé e Maricá, e a partir de uma revisão das avaliações que a literatura oferece, irá analisar as experiências em municípios que recebem royalties do petróleo. Dessa forma pretende-se contribuir para o aprofundamento da compreensão do processo de implantação dos OPs e o monitoramento da incorporação de suas recomendações (quando e se ocorre) e avançar nas análises sobre os instrumentos de participação social e controle social em conselhos gestores, bem como avaliar por meio dos conselhos de OP a ampliação das possibilidades de influência e intervenção dos atores sociais nos processos decisórios.

No estudo anterior já mencionado sobre o OP do município de Niterói o tipo de sucesso da experiência resultou na capacidade de produzir deliberações que produziram decisões sobre a distribuição de bens públicos nesta cidade, o que corroborou de alguma forma estudos indicativos de que em algumas cidades nas quais o OP existe pode haver impacto redistributivo através das políticas públicas implementadas, demandadas, requeridas, e ou pressionadas pelos conselhos de OP locais. A existência dos royalties em escala superior nos outros municípios do universo da investigação só torna essa discussão mais instigante no que se refere ao seu impacto redistributivo. Cabe lembrar que inúmeros estudos têm sido realizados com o intuito de avaliar o desempenho dos Orçamentos Participativos, sem que tenha sido possível incorporar nas análises todas as variáveis que intervêm no sucesso ou fracasso do processo participativo.¹ A discussão sobre orçamento participativo

¹ Já foi mencionada inclusive a dificuldade na identificação teórica do “momento em que a incidência de determinada variável seria a responsável pela geração de ciclos virtuosos de abrangência contextual.” (Boschi, 1999)

envolve, para muitos estudiosos, sobretudo pensar sobre o atributo de redistribuição de renda previsto em sua concepção e considerado importante e factível por alguns autores. Nesse aspecto as chamadas virtualidades redistributivas da democracia são foco de uma intensa polêmica.

De acordo como o documento *Democracia e Participação Social* da Secretaria da Presidência, Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais(SCPAI) e Programa das Nações Unidas(PNUD), o orçamento participativo consiste em um processo no qual a população reivindica o acesso a bens e serviços públicos nas suas regiões. Ao tempo de sua criação, foi introduzido oficialmente em Porto Alegre em 1990, e hoje existe em inúmeras² regiões do país, apresentando-se igualmente em diversas modalidades incluso a de consulta digital. Em linhas gerais o pressuposto de participação do OP, é o mesmo dos conselhos de saúde; no caso dos conselhos de OP, os atores sociais das regiões mais carentes das cidades ao participarem do OP podem ter a oportunidade de deliberar sobre o acesso a bens públicos de infra-estrutura urbana.³ Ainda de acordo com o mesmo documento:

“Temos, assim, dois amplos canais de participação no Brasil atual, cada um articulando participação e distribuição de uma forma. (1) Na saúde, a participação do ator pode gerar decisões relacionadas a novas políticas públicas que ampliem o acesso a serviços públicos, mais especificamente, aos serviços de saúde. Nesse primeiro caso, a participação consiste na deliberação sobre o conteúdo de uma política pública ou no controle sobre o atendimento prestado. (2) No OP, com sua participação, o próprio ator define o bem público que mais necessita. Nesse caso, a participação determina a distribuição de um bem de infra-estrutura, coletiva ou individual, no território da cidade”.

Experiências municipais de Orçamento Participativo foram apontadas como exemplos de inovação em termos de gestão pública porque por um período indicaram possibilidades de imprimir maior dinamismo à formulação de peças orçamentárias e, principalmente, porque significaram permitir o envolvimento dos cidadãos com a escolha de prioridades, incentivando a participação democrática.

A literatura especializada sobre a participação social enfatizou sobremaneira nos últimos anos a importância dos instrumentos de gestão pública local e é consensual a observação sobre a disseminação

² De acordo com a Rede Brasileira de Orçamento Participativo existiam até 2007 cerca de 300 OPs no Brasil. No recorte temporal de 1997-2000, houve um aumento significativo das experiências, destacando-se também uma diversidade importante entre os OPs implementados em municípios diferenciados por porte. Entre 2001 e 2004, de acordo com as pesquisas que se seguiram sobre o tema, nas cidades de Porto Alegre, Belo Horizonte e São Paulo, houve êxito em conseguir a participação do ator social alvo, cuja renda está entre 2 e 5 salários mínimos, considerado público alvo dessa política. No estado do Rio de Janeiro, entre 1989 e 2004 foram implementados conselhos de Orçamento Participativo em 16 municípios, Angra dos Reis, Armação de Búzios, Barra Mansa, Duque de Caxias, Itaboraí, Itaguaí, Nilópolis, Niterói, Paracambi, Petrópolis, Piraí, Quatis, Resende, Rio das Ostras, São João de Meriti e Volta Redonda. Mais recentemente, Quissamã, Teresópolis, Macaé, Maricá entre outros.

³ Considerada pelo mesmo documento analisado como uma das experiências de gestão democrático-participativa que mais se expandiu nas grandes cidades brasileiras, como Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e São Paulo, o formato original do OP sofreu mudanças, e, tornou-se na interpretação do PNUD, um cânone democrático e participativo, servindo de modelo para experiências posteriores.

no território nacional dos fóruns participativos. Em alguns fóruns a constatação é algo que axiomática já que toda a “parafernália participativa” em algumas áreas está normatizada e regulamentada, especialmente no que se refere aos conselhos municipais e conferências de saúde. Não por acaso, o campo da saúde coletiva tem sido privilegiado nos seus estudos sobre as estruturas de participação, bem como seu próprio histórico nos termos da militância política demonstra uma vasta experiência e ações exitosas⁴. (Cavalcanti, M.L. Cabral, M.H.P. e Antunes, L.R. (2011).

O caso do orçamento participativo mostra na sua ampla literatura especializada freqüentes questionamentos sobre os fóruns participativos: se são um novo regime de ação pública, resultante tanto do fortalecimento da esfera municipal de governo- no ambiente pós Constituição de 1988- bem como questionamentos acerca da maior presença de atores na cena pública. (Santos Jr, Azevedo e Ribeiro, 2004).

Procuramos situar a pesquisa na vertente de análise desenvolvida no estudo anterior o quer requer a ampliação do conhecimento relativo aos processos e espaços de gestão participativa e, ainda particularmente, a sistematização da produção acadêmica ainda crescente sobre o tema no Brasil, e no caso específico do OP no tocante as inovações em sua gestão que se seguiram após as primeiras experiências dos anos iniciais. A intenção é mapear alguns marcos analíticos para examinar o desempenho de fóruns institucionalizados de participação social do Orçamento Participativo na esfera do estado do Rio de Janeiro.

Desse modo, ao localizar as questões-chave tratadas pelos estudos e avaliações realizados a partir do início da década de 90 poderíamos apontar também tendências e lacunas nas análises sobre participação social.⁵ Podemos afirmar que um primeiro exame da bibliografia das publicações sobre o tema em periódicos relacionados à área de participação social, bem como teses de doutorado e dissertações de mestrado em programas de pós-graduação no país mostrou a enorme amplitude do tema. Contudo, a revisão bibliográfica inicial realizada não o descortinou da maneira como inicialmente havíamos suposto. Uma produção acadêmica mais intensa sobre orçamento participativo no Brasil parece, de fato, estar relacionada às experiências municipais petistas e com maior expressão até meados da década de 2000. Embora não tenha sido objeto de análise da pesquisa que realizamos, essa é uma hipótese interessante a ser confirmada, pois, com relação às

⁴ Werneck Vianna, Maria Lucia, Antunes, Ludmila et alii.(2006) “Participação em Saúde: do que estamos falando?” Texto apresentado na ANPOCS (2006 elaborado no âmbito de projeto realizado pela equipe do Laboratório de Economia Política da Saúde da UFRJ ver também em Cavalcanti, M.L. Cabral, M.H.P., Antunes, L.R. (2011) Participação em saúde: uma sistematização de artigos publicados em periódicos brasileiros - 1988 / 2005 *Participation in health: a systematization of the articles published in Brazilian journals studies - 1988 / 2005 Cienc Saude Colet* [periódico na internet] Está disponível em: <http://www.cienciaesaudecoletiva.com.br>

⁵ Para discutir o marco teórico da participação sugerimos o artigo de Maria Lucia T. W. Vianna Voz. Alívio e oportunidade ou a Política de Arquimedes no Brasil. Receita infalível ou abordagem discutível? Publicado na Revista da Faculdade de Serviço Social da UFRJ vol. 6 n.23 julho 2009, é um dos trabalhos recentes mais interessantes e completos em periódicos sobre o tema que permite, outrossim, avançar para discussões sobre processos participativos de gestão pública: conselhos de gestão, orçamento participativo, parceria entre governo e sociedade.

municipalidades que possuem OP em gestões de outros partidos, os estudos acadêmicos começam apenas recentemente a se fazer visíveis.⁶

1-Democracia e participação no contexto atual: breves notas sobre o histórico do debate em curso.

Não é de hoje que estudiosos no campo das ciências sociais apontam um recuo na ortodoxia das abordagens sobre o tema da participação, o que tem indicado por seu turno, a necessidade de novas investigações que apreendam os processos sociais atuais. Segundo, alguns autores as ciências sociais não têm dado conta da complexidade das dinâmicas as quais pretendem analisar. (Goldenberg et alii, 2003 e Boaventura dos Santos (2002)). E nessa perspectiva se coloca, objetivamente, para os estudos sobre a noção de participação e seu par, a democracia, a urgência de repensar outros conceitos e paradigmas.

Estudando esses processos, Gabriel Cohn (2003), nos diz que até uma fase avançada do século XX, a referência paradigmática para os temas investigados pelas ciências sociais consistia na associação entre organização e acumulação. Nesse sentido se hoje a referência à organização continua sendo central, a mesma tende a “girar no vazio” enquanto não se encontra termo para substituir o de acumulação. Nessa linha de análise, o autor explica como a dimensão normativa ou organizadora tem deixado de ser apenas uma moldura da análise social para então se projetar com força no centro das reflexões atuais, ressaltando a perplexidade das ciências sociais e a perda de um elemento norteador mais consistente.

A moldura destacada por Cohn (2003) se tornou um dos grandes debates da atualidade das ciências sociais que tratam do campo da participação e da democracia, e ainda nessa perspectiva, se revelaram tendências, abordagens e novos objetos das ciências sociais, observando-se um consenso quase óbvio de que a democracia pressupõe participação política, que por sua vez pressupõe algum nível de descentralização das decisões.

No Brasil, desde os anos 90, um conjunto de práticas descentralizadas foi institucionalizado, visando, oficialmente, construir um regime democrático, no qual cidadãos se constituíssem em atores ativos e decisivos no processo decisório do governo. Aos espaços ou às arenas de participação política agregou-se ou redefiniu-se uma nova denominação: participação social, na qual se destacaram, sobretudo os

⁶ “Ao mesmo tempo, observamos um fenômeno curioso nessa fase da investigação: o OP está internacionalizado, ou seja, mundializou-se. A experiência é repetida e replicada em fóruns diversos e nacionalidades distintas o que faz com que seja mais demandante ainda de novos e mais elaborados estudos aqui no Brasil. São inúmeros os estudos de caso empíricos sobre orçamento participativo - como estratégia de participação social e/ou como nova arena democrática de nível local - em outros países, e o Brasil é sempre a referência óbvia a ser pontuada. Esse é um ponto fulcral que desejamos destacar embora não seja objetivo específico do estudo em pauta”(Antunes, Ludmila em Relatório final PDS FAPERJ out 2009) A Rede Brasileira de OP estima que atualmente existam cerca de duas mil experiências de Orçamento Participativo no mundo, muitas delas desenvolvidas e inspiradas nas iniciativas brasileiras. O Brasil é uma referência internacional em democracia participativa.

fóruns de participação social, conselhos, conferências e orçamento participativo.

Sabemos que os projetos de reforma do Estado na sua feição descentralizadora não ficaram restritos às fronteiras nacionais, foram amplamente difundidos pelos organismos internacionais cuja agenda evidenciava não apenas as idéias de descentralização, mas também as idéias de protagonismo da sociedade organizada, como estratégia de enfrentamento dos processos de exclusão social. (ISALUD, 2004)

A noção de governabilidade implícita nessas formulações recebeu críticas contundentes por parte de alguns setores intelectuais e políticos da sociedade brasileira, ratificando o seu caráter de categoria estratégica e conteúdo normativo e criticando a introdução de princípios e critérios utilizados por empresas e lógica de mercado. (Fiori, 1995; Oliveira, 1998 apud Santos Jr, 2004).

De toda forma um novo entendimento jurídico e institucional a partir do final dos anos de 1980 e com a nova Constituição é colocado em pauta e prática tornando-se divisor de águas nas políticas públicas e administração pública federal.

Nunca é demais lembrar que o ambiente participacionista no Brasil do final da década de 80 e o contexto posterior diferenciaram-se do ambiente político do final dos anos 70 e de quase todos os anos da década de 80 por uma profunda alteração na forma da participação, antes centrada, sobretudo no poder público. A experiência anterior é a de reivindicação de grupos não pertencentes à máquina do Estado, mas que, ao concentrarem-se na abertura de espaços de interlocução entre o governo e as organizações populares específicas tinham em mente a participação política e de seus desdobramentos nos termos de melhores condições de vida e saúde.

Pela força de difusão no país e pelas singularidades atuais da participação, os fóruns de participação criados foram considerados como importante inovação institucional na gestão das políticas públicas; observe-se, contudo seu novo caráter mais social e menos político. Assim, a difusão de canais de pluralidade de participação podem ter contraditoriamente implicado em perda de vigor político da defesa de interesses coletivos e de políticas universais. Num primeiro momento pareceu não haver dúvida de que a participação da população cidadã e a inclusão social poderiam se dar através dos mecanismos de participação social e sobretudo sobre seu papel na construção de uma cultura política pública e de um projeto sociopolítico-cultural, porém ao longo dos últimos anos em nosso entender a idéia de participação sofreu mutações relevantes no que tange ao seu conteúdo de participação política, como também os mecanismos de participação parecem também não ter se tornado tão virtuosos quanto se esperava. O que é uma hipótese a ser discutida.

Pode-se apontar certo paradoxo na literatura sobre democracia atualmente: de um lado uma visão triunfalista de que a democracia se expandiu como nunca; por outro lado, autores nos advertem que a qualidade da democracia está em crise, o que atinge não só sua vitalidade mas como o seu próprio significado (Gaventa,2009:13-14). A questão do desenvolvimento de novos espaços democráticos nos

diversos países do planeta é tema de trabalho de variados grupos de estudos há alguns anos.

No Brasil, espaços como conselhos gestores de políticas públicas, conferências setoriais nacionais, estaduais e municipais tem sido estudados visando subsidiar o debate sobre processos participativos e a emergência de novos padrões de relação entre Estado e sociedade e ampliar a discussão sobre os instrumentos gerenciais, políticos e legais para interlocução e incorporação de atores nos processos decisórios e transformar o conhecimento gerado em resultado, facilitando a priorização equânime seleção das ações que devem entrar na agenda decisória⁷. (Ferrarezzi e Oliveira Carvalho, 2011:16)

Para nortear inicialmente nosso estudo escolhemos a pergunta feita por Renato Boschi, em seu texto “*Governança, Participação, e Eficiência das Políticas Públicas; Exame de Experiências Municipais no Brasil* (Rio de Janeiro, s/d), sobre os fatores que explicariam o grau de sucesso na instauração de formatos institucionais capazes de assegurar não só o acesso da população à produção de políticas, como também respostas concretas, por parte do governo - em termos de atuação eficaz e responsável. Tomamos dele o conceito de governança adotado como aquele “que norteia as discussões recentes sobre a gestão urbana nos países em desenvolvimento (McCarney, 1996; apud Boschi, 1999), referindo-se a formatos de gestão pública que, fundados na interação público- privado, tenderiam a assegurar transparência na formulação e eficácia na implementação de políticas”. Entendemos que tal conceito é bastante coerente para a discussão sobre orçamento público e orçamento participativo, em conformidade com o que é proposto pelo presente estudo.

Nossa análise está fundamentada no pressuposto, também de Boschi (1999), e reforçada pelas novas leituras sobre tendências internacionais (Gaventa, 2009) de que não existe ainda explicação adequada para a maneira como novos formatos de produção de determinadas políticas, uma vez implantados, consolidam-se no tempo como experiências consagradas. Partilhamos com esse autor a premissa da ausência de uma teoria consistente da mudança institucional e do processo de institucionalização que, *ex ante*, defina com precisão os resultados pretendidos por determinados desenhos (North, 1990 e 1995; apud Boschi, 1999). Para ele não é “adequado generalizar o sucesso ou o fracasso de uma experiência a partir do exame de processos específicos, uma vez que teoricamente é difícil identificar a partir de que momento a incidência de determinada variável seria responsável pela geração de ciclos virtuosos de abrangência contextual.” (idem). De forma que um estudo de caráter preliminar e exploratório sobre experiências de Orçamentos Participativos em municípios selecionados, como o que apresentamos, pretende de forma modesta

⁷ O estudo de caso “Conferências Nacionais de Saúde e Processos Participativos na Administração Pública Federal Brasileira” elaborado por Elizabeth Ferrarezzi e Mariana S. de Carvalho Oliveira presente na CASOTECA de Gestão Pública da ENAP é um excelente exemplo deste tipo de produção.

dar alguma contribuição sobre os processos de mudanças institucionais relativos a instâncias de participação e sua gestão.

De acordo com Cornwall e Coelho (2004) os novos espaços democráticos de participação social são intermediários, pois estão situados na interface entre Estado e sociedade e porque são, em muitos aspectos, canais de negociação, informação e trocas. Segundo essas autoras, podem tanto ser considerados como abertos e sustentados pelo Estado - amparados em alguns contextos por garantias jurídicas ou constitucionais e vistos pelos agentes do Estado como sendo o seu espaço, ao qual os cidadãos e seus representantes são convidados -, quanto entendidos como tendo sido conquistados pelas demandas da sociedade civil.

Diferentemente de Leonardo Avritzer, um dos mais importantes estudiosos sobre o tema do orçamento participativo no Brasil que considera que as novas instituições estão dentro da esfera pública, as autoras sugerem que essas instituições encontram-se em uma arena distinta, situada numa interface entre o Estado e a sociedade, que elas denominam esfera participativa. Ainda de acordo com Cornwall e Coelho (idem), essas instituições possuem “uma existência semi autônoma, externa, separada das instituições da política formal, da burocracia e da vida associativa cotidiana, embora estejam frequentemente permeadas de preocupações e posições nelas formadas”(Cornwall e Coelho, 2004: 23).

Quanto à polêmica sobre as chamadas virtualidades redistributivas da democracia Boaventura Santos e Avritzer (2005:40) fazem críticas à Przeworski (Przeworski, 1985, apud Boaventura Santos e Avritzer, 2005) e defendem a idéia de que o debate sobre os impedimentos estruturais da democracia não é mais pertinente diante das enormes variações entre os países em processo de democratização e que está, portanto, desatualizado.

Para outros autores, porém, numa perspectiva de análise mais estrutural, esses impedimentos ainda condicionam as potencialidades distributivas dos instrumentos de participação.⁸

⁸ Um dos pontos de partida, para certos estudiosos, é a suposição de que uma discussão sobre a qualidade da democracia nos dias de hoje deve levar em conta o processo de globalização e colocar ênfase na democracia local e na diversidade de formas democráticas do Estado nacional, (Boaventura Santos, 2005, pp.42). Nessa linha, a perspectiva da democracia como valor universal (postulada por Carlos Nelson Coutinho e localizada no tempo histórico em que foi elaborada, um período de exceção democrática no Brasil) se distancia do argumento de Boaventura Santos (2005) para quem o tema da democracia deve ser visto a partir de uma perspectiva mais alargada e possuidora de inúmeras especificidades locais e interligadas ao contexto internacional, não podendo, portanto, permanecer prisioneiro de um modelo único de comportamento universal. Para Santos, a democracia perde seu status de modelo (ou valor) universal principalmente porque não basta ter democracia formal ou modelar para que as condições de participação sejam mais ativas, eficientes, motivadas, e dessa forma significar melhores condições de vida nas diversas localidades do planeta. Entretanto, é importante alertar que não foi nosso intuito tratar da discussão da teoria democrática (bastante debatida em

Com relação à democratização do espaço público no Brasil e a valorização da participação social como objetos de reflexão, nos últimos vinte anos, uma agenda para transformação social e política no Brasil começou a ser implementada, por conta, entre outros fatores, da normatização da democracia participativa contida na Constituição Federal de 1988. Embora as reivindicações de movimentos comunitários não representassem novidade, foi a partir de um conjunto de normatizações previstas pela CF-1988 que vieram à tona propostas governamentais e dos movimentos sociais visando garantir a participação da sociedade brasileira nos processos decisórios relacionados a bens públicos e proteção social. Experiências de participação social-até hostis ao Estado-, alicerçaram-se, em muitos casos, na complacência estatal, verificando-se um maior protagonismo e uma maior visibilidade política nessas experiências. O aumento da participação no nível local, resultante não só de experiências anteriores, foi estimulado, sobretudo, pelas alterações na administração pública federal, pela descentralização e pelas interfaces realizadas por organizações não governamentais e organizações multilaterais e/ou internacionais de ajuda e fomento.⁹ No que tange às infinitas

diversos trabalhos acadêmicos nacionais e internacionais), mas realçar nosso interesse no desenvolvimento de uma cultura cívica brasileira e sua relação com os espaços recentes de participação. Segundo Przerworsk et al (2003), as análises com marcado viés culturalista não apresentam evidências empíricas satisfatórias para derrubar argumentos não culturalistas, e, apenas a riqueza pode trazer melhores práticas democráticas, o que não necessariamente envolve de forma direta comportamentos culturais. Em nossa opinião trata-se de abordagem interessante e consistente, pois questiona a forma como têm sido interpretadas as novas experiências democráticas e o valor que tem sido dado ao papel da cultura cívica e política na qualidade da democracia e, por conseguinte, no crescimento e qualidade da participação social. Boaventura e Avritzer (2005) citam outros estudos (Domingues, 1997; Sabel, 1997 e Fung, 2002) para respaldar suas formulações. Para eles, o contexto atual exige, por parte de gestores e burocratas, maior capacidade e mais criatividade para aborver o conjunto de informações envolvidas na gestão pública e lidar com os problemas administrativos. Soluções cada vez mais plurais - nas quais a coordenação de grupos distintos e soluções diferentes ocorrem no interior de uma mesma jurisdição - se fazem necessárias.

⁹ A idéia de uma “sobrecarga democrática” - formulada em 1975 em relatório da Comissão Trilateral e mencionada por Boaventura Santos (2005, pp. 60) - é muito interessante para auxiliar na reflexão sobre a participação social no Brasil e suas instâncias e/ou arenas decisórias. De fato, a inclusão de grupos minoritários anteriormente excluídos, ou de grandes grupos com problemas historicamente não resolvidos, certamente onerou a burocracia governamental administrativa ao estabelecer e renovar diversas demandas e tensões. Pela proposta de enfrentamento da “sobrecarga democrática”, as estratégias de participação devem constituir alternativas capazes de evitar a sobrecarga do Estado, além do que parecem ter adquirido um propósito exclusivo: buscar soluções. De tal modo, a participação passa a buscar soluções para problemas urgentes de exclusão social, abandonando, na maior parte das vezes, o território político. Torna-se, assim, refém de seus limites participativos e permanece muito aquém do alcance que pode ter inclusive no que é previsto pela Constituição Federal.

complexidades da participação, as negociações políticas, para além da escala local, estão sujeitas às recorrentes questões de ocupação de espaço político e à presença dos legislativos estadual e federal.

A literatura crítica sobre o tema observa a apropriação da idéia de participação pelos parâmetros da hegemonia liberal no Brasil, conformando alguns dos seus paradoxos.

Uma preocupação central recorrente nessa literatura está em entender esse paradoxo e grandes eixos de análise retornam à discussão, nas ciências sociais, das noções de igualdade e liberdade, desta feita, frente às novas vicissitudes do capitalismo contemporâneo. As indagações são várias.

Como certas estratégias participativas são desqualificadas pelas forças conservadoras mesmo quando essas se apropriam do discurso emancipatório, a partir de propostas de filantropia social (que podem não passar de justificativas para a garantia de mercantilização), em que medida as forças conservadoras apostam em inovações capazes de gerar modelos de contra-hegemonia de democracia? Preocupações como essas requerem empreitadas, no plano da reflexão, que não são de pequena envergadura.¹⁰ Mas também no plano da realidade a situação está longe de ser simples. Ocorre que propostas de participação envolvem processos e arenas de elaboração de regras complexas.

As mudanças ocorridas no espectro da participação - no que concerne aos diversos segmentos da sociedade brasileira e aos critérios de priorização de demandas formulados -, bem como os incentivos à participação da população de baixa renda, mostram que o Orçamento Participativo, em suas variadas experiências municipais, procurou atender a propósitos desse teor. Não mais uma proposta transformadora, como no início das experiências. As contradições inerentes aos processos de participação ficaram mais evidentes, como pretendemos demonstrar.

A literatura permite vislumbrar dois eixos de questões atuais envolvendo o tema da participação no Brasil, e, pois, as experiências mais recentes de orçamento participativo:

- i) as propostas que se pretendem democratizantes podem significar um ajuste provisório às acerbadas condições impostas pela forma atual de reprodução da riqueza e bem-estar?
- ii) como é possível conciliar novos e velhos elementos culturais da sociedade brasileira e abrir espaço para a prática da democracia participativa?

No intuito de discutir um processo de participação que se organiza com o objetivo de deliberar sobre o orçamento municipal, foi possível observar como a participação enquanto solução inusitada e renovadora perdeu parte de sua força, pois outros grupos sociais considerados mais

¹⁰ De acordo com Andrea Cornwall e Vera S. Coelho(2009) as mudanças nas concepções que orientam as intervenções para o desenvolvimento suscitaram debates diversos sobre as instituições locais de “co-governança” em parte promovidas por agências supranacionais, de outro lado ocorre uma explosão de mecanismos participativos e deliberativos.(...)”Essas várias tendências compartilharam a crença de que o envolvimento mais direto dos cidadãos nos processos de governança contribui para que tenhamos melhores cidadãos, melhores decisões e um melhor governo.” CORNWALL,A. e COELHO, V. *Novos Espaços Democráticos: Perspectivas Internacionais* em CORNWALL,A. e COELHO, V.(orgs)*Novos Espaços Democráticos: Perspectivas Internacionais*.SP:singular;Esfera Pública,2009. Pp27.

abonados e /ou menos vulneráveis não se sentem compelidos a participar em conselhos, arenas políticas e outras instâncias para discutir políticas setoriais ou quaisquer outras que não se relacionem ao seu cotidiano. Percebemos que, se os grupos médios e de maior poder aquisitivo não participam ou não querem participar, os espaços de participação tendem a se tornar cada vez mais específicos para conjuntos de grupos menos favorecidos, diminuindo o compromisso e a solidariedade entre os diversos grupos e classes sociais em relação aos direitos de todos. O que em si não é novidade; outros estudos sobre trabalhadores, classes sociais, solidariedade e proteção social já haviam discutido exaustivamente os graus de adesão e comprometimento em sociedades mais ou menos fragmentadas (Offe, Przerworski, entre outros).

Não há necessidade de reiterar as desigualdades dos mais diversos tipos da sociedade brasileira, mas nesse espectro ressaltar como esse tipo de participação poderá expressar a construção de uma nova cultura cívica? A participação entendida como promotora de cultura cívica não possui um princípio distributivo *per se*, e mais, se circunscrita a grupos específicos da fragmentada sociedade brasileira, a cultura cívica, a rigor, já saiu perdendo.¹¹

Já foi dito que ao longo da década de 1990 os espaços públicos de participação da sociedade civil se multiplicaram de forma extraordinária, e nos anos 2000 passaram a ser considerados ferramentas de administração e gestão participativa, de forma que as contradições colocadas pelo seu dilema fundador - premissas de radicalização da democracia no contexto de uma lógica neoliberal -, estão se tornando cada vez mais evidentes. O impacto dos resultados em termos de governança democrática ainda permanece um enigma. Nesse sentido, Labra a partir dos resultados de suas pesquisas nos diz que “poder-se-ia argumentar que existe o risco de um descolamento entre uma participação mistificada e a renitência de uma práxis governamental e político-partidária refratária ao controle social” (Labra, 2008).

A participação social estabelecida como intervenção social, periódica e planejada ao longo de todo circuito de formulação e implementação de uma política pública, a veremos transformada em gestão participativa. Uma nova ideia de cultura política que parece estar

¹¹Não nos é desconhecido o fato de na maior parte das vezes em que os grupos médios conclamam pela sua cidadania e seus direitos, o fazem a partir de questões relativas à segurança pública e epidemias que atingem indistintamente a todos, e só assim reconhecem o que é um bem público. No mais, projeta-se a participação para o campo das novas formas empresariais denominadas responsabilidade social, voluntariado e filantropia social, eventualmente através de um elaborado discurso sobre a realização de capital social, cultura cívica e cultura política. Ou seja, temos um impasse, pois se a solidariedade e o compromisso entre os cidadãos estão absolutamente cindidos pelas posições de classes sociais, nas suas diversas expressões, a participação - mesmo que plena de contradições - só pode ser considerada positiva quando coloca holofotes em grupos que pouca visibilidade recebeu no cenário social do país.¹¹ Com efeito, a literatura pertinente mostra que a estrutura e o histórico da cultura política no Brasil são fundamentais nas novas discussões acerca das transformações políticas, sociais e culturais na sociedade brasileira nos últimos decênios. (Carvalho, 2007; Resende, 2003; Werneck Vianna, 2006, 2007, 2009; Labra, 2005, 2006, 2008; Vita, 2004)

balizando as relações Estado/Sociedade no Brasil, democrática como desejada, se e quando efetiva e eficiente, tende a querer ser essencialmente gestora e parece também que se contenta com isso. Esse é um dos pontos que gostaríamos de ver discutido a partir do projeto apresentado. Ao menos, o quanto de gestão democrática temos colocado em prática.

Vale abrilhantar a enorme importância da construção de regras de institucionalidade transparentes que permitiram a criação de mecanismos de participação, com caráter democrático e propositivo que numa primeira instância, não necessariamente efetiva, viabilizaram a criação de formas diferenciadas de distribuição de recursos nas quais as prioridades são as necessidades sociais.¹²

De forma mais geral, podemos dizer que os fóruns de participação social, tanto no campo institucional quanto no campo característico das práticas de cada grupo envolvido e agentes sociais, têm sido importante espaço para representação de interesses sociais. A diversidade de atores sociais incorporada aos fóruns pode sugerir, numa análise mais otimista que as condições básicas para a representação dos interesses dos setores e segmentos na esfera pública é bastante razoável, considerando-se a sua condição institucional recente.

Contudo, as pesquisas tendem a apresentar esses grupos e agentes envolvidos na participação social como constituídos por uma espécie de elite social (Santos, 2004:154) por diferirem do conjunto da população quanto à participação social e política, o que não nos desobriga de reconhecer os terríveis desafios impostos a esses fóruns. Quanto às peculiaridades do Orçamento Participativo, os grupos e agentes envolvidos não estão em sua larga maioria representados por qualquer elite social de acordo com algumas pesquisas já realizadas e essa em andamento.

Em linhas muito gerais, podemos começar concordando com alguns estudiosos do tema da participação acerca da idéia de que a orientação central pela busca do aumento da participação direta da sociedade na gestão municipal foi uma das conseqüências da criação e disseminação dos fóruns participativos no Brasil, que por sua vez resultaram dos ideais de reforma das instituições de governo local no país. (Santos Jr., Azevedo, Ribeiro, 2004:12). Há cerca de dez anos em funcionamento, dois dos OPs dos municípios propostos (Niterói e Rio das Ostras) facultam um balanço de seus efeitos nas possíveis transformações nos padrões de gestão das políticas públicas e na avaliação de seu papel como promotor de cultura cívica e eventuais impactos gerados na administração municipal. Também o OP de Itaboraí, e os demais mais recentes se não permitirem um balanço facultarão achados igualmente importantes. O estudo de uma política setorial, com determinado recorte

¹² Se as novas necessidades sociais, ou novas vulnerabilidades estão a requerer posturas que tenham como objetivo práticas de inclusão social, a democracia participativa demanda, nesse aspecto, um tipo de participação dos indivíduos e grupos em termos qualitativos e não somente quantitativos, carecendo atingir segmentos diferenciados- o que tem sido proposto claramente pelos fóruns participativos e pelas próprias ações governamentais visando atender grupos e agentes socioculturais com identidades diferenciadas (a esse respeito vale o exemplo dos comitês de promoção de equidade)

geográfico, ainda que não tenha a abrangência que o tema do Orçamento Participativo requer, pode incentivar investigações e avaliações sistemáticas sobre o tema da participação.

Como tentativa de consolidação de um regime democrático no qual cidadãos se constituam em atores ativos no processo decisório do governo, a experiência do OP nos leva a questões mais particulares (contempladas no âmbito dos objetivos específicos do projeto de pesquisa em tela e a outras mais amplas e de difícil resposta). Justifica-se, portanto o estudo proposto, embora caiba alertar que parece não ser suficiente haver consenso sobre o surgimento de processos políticos que combinam instituições e práticas do regime representativo com os da democracia direta.

Determinados aspectos outros além da redistributividade também devem e serão contemplados nessa investigação: a cultura cívica nas práticas dos OPs, a representatividade social no contexto dessa participação institucionalizada, a capacidade deliberativa dos OPs e a discussão de seu poder em influenciar políticas públicas. Desta forma vertentes e abordagens privilegiadas na literatura sobre participação, como a discussão sobre o papel desses fóruns participativos na formação de capital social, sobre o seu papel como instrumento de gestão e governança, e, sobre seu papel na conquista de direitos substantivos e influências nas políticas públicas, poderão ser investigadas através dessa proposta de pesquisa acerca dos Orçamentos Participativos.

2-As relações entre os fóruns participatórios e a administração pública: algumas considerações preliminares.

Para o campo da administração pública, a atual noção de participação surgiu num contexto contemporâneo de uma relação diferenciada entre Estado e sociedade, com vistas a possibilitar uma coordenação recíproca de interesses e ações (Medauar, 2003 a: 229 apud Menezes, 2005:1).

Criado então um novo paradigma participativo, que se pretendeu explicitar pela colaboração dos cidadãos na transformação do poder em contrato ou ato administrativo, foi possível inferir - mesmo que constatados avanços da modernização da administração pública nos últimos decênios - que existem, certamente, limites de uma variada gama nos procedimentos administrativos ditos participativos.

É bem verdade que as reformas estruturadas a partir da década de 1980, em sua versão contemporânea, estejam, segundo alguns estudiosos, relacionadas ao crescimento dos direitos fundamentais e à integração de aparatos administrativos no sentido de contribuir para o bem estar do indivíduo e da sociedade.

(Grau,1998:68;Bombardelli,1996:192-193 apud Menezes:2005:2).

Um dos problemas desse paradigma pode ser expresso a partir da seguinte citação

“Torna-se importante para a administração travar relações freqüentes com os cidadãos, com os grupos e as empresas, relações essas que não sejam mais

caracterizadas pela ótica do conflito, da mesma forma que as disposições normativas expressa devem conduzir a administração, de modo permanente, para o diálogo com todos os sujeitos envolvidos na sua atuação”(Bombardelli,1996:192-193 apud Menezes:2005)

Na perspectiva da administração pública acerca da relação entre cidadania e participação nos utilizaremos mais uma vez do trabalho de Menezes(2005)

“no âmbito da administração pública, a participação traduz uma forma especial de garantir a impessoalidade e ampliar a legitimidade, posto que favorece a aceitação de decisões administrativas pelos seus destinatários, facilitando ainda à administração, o alcance de melhores resultados “(GALLIGAN,1996:132 apud MENEZES, 2005)

A questão que esta vertente nos coloca, é que, a despeito de ressalvas serem feitas no sentido de que o cidadão não seja mero objeto da ação administrativa, a associação dos princípios de eficiência e satisfação do usuário- cidadão-, devem, segundo essa vertente, estar expressas como resultado da ampliação da esfera pública, da participação cidadã e dos ganhos advindos desse comportamento.

No que concerne às reformas da administração pública, o binômio informação-audição tem sido implementado a fim de garantir a remodelação da estrutura organizacional administrativa, em acordo com as necessidades específicas do cidadão, reforçando o controle social previsto constitucionalmente, para o qual direitos à informação e à participação estão implicitamente relacionados.

A sociedade brasileira, ou setores dela, representando forças populares e movimentos sociais, ao final dos anos da década de 1970 e durante os anos 80, realizaram um importante esforço de aglutinação de grupos e corporações dentro de um quadro marcado pelo autoritarismo, como já bem sabemos.

Pelas já amplamente discutidas e conhecidas dificuldades daquele momento, o Estado brasileiro naquele período, procurou mais uma vez realizar um processo de tentativa de racionalização administrativa da administração pública, que só se efetivou mais claramente em ações mais pragmáticas durante a década de 1990, já em outro contexto político social e financeiro, não só nos termos nacionais, bem como no contexto internacional.

No quesito específico das relações entre fóruns participatórios e administração pública, o novo cenário não favoreceu as demandas reprimidas por justiça social das décadas de 70 e 80.

Mesmo com a regulamentação do direito à participação em suas mais variadas instâncias, e as novas garantias constitucionais, a sociedade brasileira manteve velhos e acirrados problemas sociais, agora associados com novas questões de alto teor conflitivo, que a partir de então passam a ser negociadas, debatidas, ouvidas, sancionadas, deliberadas em novas arenas decisórias.¹³

¹³ “(...)Hoy nadie se cuestiona que la participación es un fin deseable en si mismo. Sin embargo , desde los anos 1990, y con fuerza creciente, ese fin suele ser oscurecido por la investida neoliberal.(...) apropiándose de la bandera de la participación, y de la

A CF de 1988, que estimulou a formação de associações, prevê instrumentos como a ação popular, as audiências públicas, as consultas públicas, o direito de petição e os direitos de informação, além das conquistas do direito à saúde com controle social, e, o que se disseminou em outros tipos de conselhos, ademais trouxe o desafio de articular os novos fóruns de participação com as estruturas de administração pública. Essa a verdadeira transformação para uma gestão democrática.

3- Descrição dos objetivos e metodologia

O estudo pretende examinar visando à ampliação do conhecimento relativo aos processos e espaços de gestão na área de orçamento participativo os aspectos mais relevantes dos processos de implementação, institucionalização e desempenho da experiência de OP no Brasil, mediante investigação de casos selecionados em municípios com recursos de royalties do petróleo, considerando sua relevância como espaço de construção de uma cultura cívica e política e possíveis impactos redistributivos. Pretendemos sistematizar as questões-chaves tratadas pela literatura especializada no tema da participação social, orçamento participativo e gestão participativa, a partir da década de 90, buscando evidenciar tendências e lacunas sobre o papel do orçamento participativo e acompanhar a partir do ano de final da década 1990, o processo de criação e funcionamento dos conselhos de Orçamento Participativo no estado do Rio de Janeiro em municípios portadores de royalties visando investigar e avaliar os processos de implementação desse tipo de novo fórum participativo, relacionando-os com a implantação de políticas públicas de cunho redistributivista. Nossa proposta envolve ainda o exame do processo e perfil de participação delineado no período proposto, com base na literatura, nas fontes e nos resultados da pesquisa sobre o OP dos municípios selecionados e uma comparação das estruturas de funcionamento dos OPs umas com as outras, além de identificar especificidades do caso fluminense vis-à-vis as características de outras experiências de OP destacadas pela literatura, bem como as semelhanças existentes. O estudo terá duração de 12 meses. Serão realizados 6 estudos de casos em municípios do estado do Rio de Janeiro. Os orçamentos participativos (conselhos e/ou programas) realizadas nos municípios Niterói, Maricá, Quissamã, Macaé, Itaboraí e Rio das Ostras e nos diferentes períodos de sua existência, consistirão nos casos estudados. Assim o estudo compreenderá os OPs dos municípios escolhidos pelos critérios de inclusão, (além dos recursos dos royalties em diferentes proporções) a seguir: a) tradição da participação popular (complexidade das redes associativas, tempo de

potencial acumulación de capital social que promueve, con el propósito de redireccionarla hacia fines utilitaristas, privatizadores y focalizados, perdiéndose con ello el espíritu netamente societario, innovador e incluyente que la inspiraron.(...)” LABRA, Eliana. Lecciones de la experiencia participativa en salud en Barcelona y Rio de Janeiro. Trabalho preparado para o XXVI Congresso ALAS. México, maio, 2007.

existência dos conselhos gestores etc.); b) IDH e c) Grau de urbanização. Os instrumentos de Coleta de dados e Informações deverão abranger o levantamento dos documentos oficiais relacionados com os conselhos e/ou programas de OP (editais de convocação, regulamento, regimento, relatórios, relatórios de pré-conferências se houver, atas de reunião); entrevistas semi-estruturadas e entrevistas em profundidade (com gestores do período estudado e conselheiros). Uma análise comparativa sobre os diferentes funcionamentos dos OPs em municípios do estado a partir de documentação disponível e de entrevistas, observando papéis e alcance decisório dos OPs tem a finalidade de inferir distinções, redundâncias e cruzamentos. Será realizada a análise do tipo qualitativa. Os documentos dos relatórios serão sistematizados em planilhas de forma que possam ser cotejados com os documentos das políticas e com as entrevistas. Será elaborada uma planilha específica para cada OP identificando os conteúdos, os temas e a natureza das suas deliberações. A análise das entrevistas se dará através da análise de discurso por temas. Será criado um banco de dados com as entrevistas transcritas por ator e com as planilhas dos documentos. As planilhas síntese serão utilizadas para sistematização, triangulação e cotejamento dos dados. Na análise serão considerados os seguintes temas e categorias de análise, além de outras avaliadas como pertinentes ao longo da investigação: Participação, Financiamento e Qualidade de vida. Para a pesquisa de campo nos municípios selecionados estão previstos numa primeira fase a) Reconstituição do funcionamento da experiência do OP nos municípios desde sua criação: organização institucional; forma de encaminhamento de demandas; principais reivindicações; tradução das prioridades estabelecidas em políticas públicas; b) O mapeamento da demandas do OP dos municípios após aferidas as principais fontes de informações de cada município e sistematização das demandas definidas em plenárias, que também serão analisadas; c) A análise das possíveis experiências inovadoras em curso, tais como encontros para capacitação de servidores e conselheiros, acompanhamento e análise das reuniões ordinárias e reuniões preparatórias para as audiências públicas, participação e elaboração do Plano Plurianual, do conselho de orçamento participativo da cidade; e) A análise do regimento, das atas, reuniões e decisões tomadas pelo conselho do orçamento participativo, bem como registros e resoluções realizadas desde a criação dos OPs.

4- Algumas observações preliminares

O debate contemporâneo sobre instancias de participação e engajamento de cidadãos em experiências de governança local e participação em políticas públicas vem desafiando o desenvolvimento de estudos e reflexões acerca das relações entre participação e representação no interior das práticas e experiências participativas. Nosso estudo procura mostrar como desenvolveu-se a experiência local de Orçamento Participativo na em municípios selecionados, e de como e se foram propiciadas condições para a participação popular na produção de políticas públicas. Nossa intenção é trilhar o caminho dessa investigação através do exame da implantação do Orçamento Participativo e das condições para a sua efetiva institucionalização a

partir de práticas de gestão descentralizada fundadas na cooperação público/privado e na instauração de *mecanismos de accountability*-buscando igualmente conhecer os fatores mais decisivos para o êxito ou insucesso dessa experiência. Na primeira parte desse texto introdutório fazemos um relato sucinto da produção acadêmica sobre o tema que buscou a ampliação do conhecimento relativo aos processos e espaços de gestão participativa, a produção acadêmica sobre o tema no Brasil, bem como o desempenho dos fóruns institucionalizados de participação social como o Orçamento Participativo na esfera do estado do Rio de Janeiro. O propósito permanece como sistematizar as questões-chave tratadas pelos estudos e avaliações realizados a partir do início da década de 90 e buscar apontar tendências e lacunas nas análises sobre participação social. Na segunda parte procuramos descrever alguns aspectos selecionados do desenho do projeto de pesquisa.

Ao ter por finalidade refletir sobre os dilemas das instâncias de participação no Brasil, utilizando como eixo de análise a qualidade da participação no Brasil e como objeto de estudo um instrumento participativo como o OP enfrentamos no escopo do mesmo inconsistências teóricas ao procurar sistematizar e refletir sobre o impacto da grande complexidade das dinâmicas sociais nos dias de hoje, a partir de um pequeno exemplo nem sempre bem sucedido de instrumento de participação social-, como é o orçamento participativo. Faz-se necessário também atentar para a dimensão relativa às suas especificidades locais que igualmente influem na eficácia da participação para o controle social. O que queremos dizer é que não basta empreender esforços para relatar como funciona, ou se funciona o OP, a discussão está centrada, sobretudo na qualidade política, valorativa e social da democracia brasileira. Entendemos sim, que os potenciais fins democráticos do Orçamento Participativo (OP) não se viabilizam em termos de inovação institucional das instituições políticas democráticas, em contexto de alto padrão de desigualdade constitutivo da realidade brasileira, e a relação virtuosa entre OP e maior eficiência do Estado na realização de políticas não pode ser possível com a manutenção da desigualdade em alto nível, experimentada cotidianamente pelos cidadãos no ambiente da sociedade civil brasileira.

O que está colocado para o momento é o papel dos governos contemporâneos em gerir formas de governança democrática que visem alcançar melhores resultados públicos de modo que possamos começar a pensar em novos pactos sociais mais solidários.

5-Principais referências bibliográficas

ANTUNES, Ludmila R.(2009) *A experiência da participação como um dos elementos articuladores das políticas públicas no Brasil: Orçamento Participativo em municípios do Estado do Rio de Janeiro, uma*

investigação sobre o OP do município de Niterói. (Relatório de Final (modalidade PDS-FAPERJ 2008-2009 Processo E-26/101.583/2008)

AVRTZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima; BOSCHI, Renato Raul(2006). Corporativismo. In: Leonardo Avritzer; Fátima Anastasia. (Org.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, p. 116-122.

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

----- (2004). (org) *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora UNESP.

BEZERRA, Marcos Octavio (2002)- *Participação popular e conflitos de representação política: notas a partir de um caso de orçamento participativo* XXIII Encontro da Associação Brasileira de Antropologia (Gramado, 16-19/06/2002).

BIRD. (2008) Rumo a um Orçamento Participativo mais inclusivo e efetivo em PortoAlegre.Washington, 2008. Portal da Fundação Perseu Abramo <http://www2.fpa.org/portal>

BOSCHI, Renato Raul (1999). Descentralização, Clientelismo e Capital Social na Governança Urbana: Comparando Belo Horizonte e Salvador. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 655-690.

----- (2004). Modelos Participativos de Políticas Públicas: os Orçamentos Participativos de Belo Horizonte e Salvador. In: Azevedo; Fernandes. (Org.). *Orçamento Participativo: Construindo a Democracia*. Rio de Janeiro: Revan, p. 179-196.

CARDOSO DA COSTA, Marcelo(2007) A instituição do Orçamento público e a Democracia Local: um estudo de caso sobre o município de São João do Meriti www.observatoriodasmetrolopes.ufrrj.br/.../dissertação_artigo_marcelo_05.pdf

CARVALHO, José Murilo (2003) (org.) *Cidadania na encruzilhada. Pensar a república*. Newton Bignotto. Belo Horizonte: Editora UFMG, pp.105/130.

----- (2004) *A cidadania no Brasil: um longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

CORNWALL, A. e COELHO, V. (orgs) *Novos Espaços Democráticos: Perspectivas Internacionais*.SP:Singular;Esfera Pública,2009

CUNILL GRAU, Nuria. (1998) *Repensando o público através da sociedade: considerações sobre o novo paradigma*. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP

DOMINGUES, José Maurício; MANEIRO, Maria; BOSCHI, Renato Raul. Setor Privado, Reestruturação Econômica e Democratização na América Latina. In: José Maurício Domingues; Maria Maneiro. (Org.). (2006) *América Latina Hoje: Conceitos e Interpretações*. Rio de Janeiro.

FEDOZZI, Luciano J. (2008) *Igualdade, assimetrias e iniquidades nas práticas contemporâneas da democracia* XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008

GAVENTA, John (2009) Prefácio em Cornwall,A. e Coelho, V.(orgs) *Novos Espaços Democráticos: Perspectivas Internacionais*.SP: Singular;Esfera Pública,2009.

NEVES, Ângela Vieira (2007). *Espaços públicos, participação da sociedade civil e construção democrática; desafios na democracia participativa na cultura brasileira*. FAPERJ Rio de Janeiro.

OLIVEIRA, Francisco, RIZEK, Cibele S.(orgs.) (2007). *A Era da Indeterminação*. São Paulo: Boitempo Editorial.

COELHO, Vera S.P. , NOBRE, Marcos(orgs.) (2004)-Participação e Deliberação teoria democrática e experiências Institucionais no Brasil contemporâneo-SP .ed.34.

CORTES, S. M. V.(1996a)- “As origens da participação na área da saúde”. *Saúde em Debate*, Londrina, n. 51, p. 30-37.

----- . *Céticos e esperançosos: perspectivas da literatura sobre participação e governança*. (2005)- Porto Alegre, (mimeo).

CAVALCANTI, M.L. Cabral, Marta H.P. ANTUNES, Ludmila R., (2011)Participação em saúde: uma sistematização de artigos publicados em periódicos brasileiros – 1988 / 2005 *Participation in health: a systematization of the articles published in Brazilian journals studies – 1988 / 2005 Cienc Saude Colet* [periódico na internet] Está disponível em: <http://www.cienciaesaudecoletiva.com.br>

FARIA, Antonio, PRADO, Otavio. *Orçamento participativo interativo*. versão em formato pdf <http://inovando.fgvsp.br>

FERRAREZZI, Elisabeth, OLIVEIRA, Mariana S. de Carvalho(2011) “Conferências Nacionais de Saúde e Processos Participativos na Administração Pública Federal Brasileira” CASOTECA de Gestão Pública da ENAP.

FIORI, J.(1995); OLIVEIRA, F.(1998) em SANTOS JR (2004). *Governança democrática e poder local, a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase

GAVENTA, John.(2006) Introdução in NEWELL, P, WHEELER, Joanna(editors)Rights, Resources and Politics of Accountability. Zedbooks, Londres , Nova York, vol.3

GOLDENBERG, Paulete, MARSIGLIA, Regina, GOMES, Mara (2003) - *O Clássico e o Novo, tendências objetos e abordagens em ciências sociais e saúde*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, pp.13-34

MENEZES, Joyceane Bezerra.(2005)- *A participação popular como fonte de legitimidade democrática da administração pública*. X Congresso CLAD

GOHN, Maria da Gloria (2004)- *Os conselhos municipais e a gestão urbana* (2004).

----- (2003)- *Conselhos Gestores e participação sociopolítica*; São Paulo, Cortez.

-----.(2004)- *Teoria dos movimentos sociais, paradigmas clássicos e contemporâneos* , São Paulo, Ed. Loyola.

LABRA, Maria Eliana G. (2006)- *Consideraciones sobre democracia participativa y accountability social en Brasil* .versão preliminar do trabalho realizado para exposição na Universidad Autónoma de Barcelona , novembro de 2006.

----- (2007)- *Leciones de la experiencia participativa en salud en Barcelona y Rio de Janeiro*. Trabalho preparado para o Congresso de ALAS, Guadalajara, Jalisco, México.

----- (2002) - *A Qualidade da Representação dos Usuários nos Conselhos de Saúde e a Dimensão Associativa*. Relatório Final de

Pesquisa. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz.

LABRA, M. E. & FIGUEIREDO, J., (2002)- “Associativismo, participação e cultura cívica. O potencial dos Conselhos de Saúde”. *Ciência & Saúde Coletiva*, 7:537-547.

[[Lilacs](#)] [[SciELO](#)]

MEDAUAR, Odete.(2003)- *O direito administrativo em evolução*. São Paulo: RT.

-----.(2003)- *O direito administrativo moderno*. São Paulo: RT.

NUNES,E.(2003)- “Ciências sociais em saúde: um panorama geral”em GOLDENBERG et alii(2003) op.cit.pp 47-56.

MINAYO, Cecília e MINAYO-GÓMEZ, Carlos (2003)- “Difíceis e possíveis relações entre métodos quantitativos e qualitativos nos estudos dos problemas de saúde” em GOLDENBERG et alii (2003) op.cit.pp 117-142

SANTOS JR. Orlando, AZEVEDO, Sergio e RIBEIRO, Luiz César(2004). “Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil” em SANTOS JR.,O.,RIBEIRO, L.C.e AZEVEDO,S.(orgs.)(2004) *Governança democrática e poder local, a experiência dos conselhos municipais no Brasil*.Rio de Janeiro: Revan, Fase, pp11-56.

MONTEIRO DOS SANTOS, Mauro Rego (2004) “A representação social no contexto da participação institucionalizada. O caso dos conselhos municipais do Rio de Janeiro”em SANTOS JR. et alii(orgs) *Governança democrática e poder local, a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase

KLIKSBERG, B. & TOMASSINI, L.(2000)- *Capital Social y Cultura: Claves Estratégicas para el Desarrollo*. Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo/Fondo de Cultura Económica de Argentina.

LECHNER, N. (2000) - “Desafíos de un desarrollo humano: Individualización y capital social.” em *Capital Social y Cultura: Claves Estratégicas para el Desarrollo* (B. Kliksberg & L. Tomassini, org.), pp. 101-127, Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo/Fondo de Cultura Económica de Argentina.

PUTNAM, R.(1993a.) -“ The prosperous community: Social capital and public life”. *American Prospect*, 13:35-42.

-----.(1993b) - *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

-----.(1996) - *Comunidade e Democracia. A Experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

----- . Constituição (1988). *Constituição da República Federativa de Brasil*: promulgada em 05 de outubro de 1988. 3. ed. São Paulo: Rideel, 2003.

WERNECK VIANNA, Luiz (2006)- *Esquerda Brasileira e Tradição Republicana, Estudos de Conjuntura sobre a Era FHC-Lula*; Rio de Janeiro: Revan

-----.(2002)- *A Democracia e os Três Poderes* (org)ED.UFMG,IUPERJ/UCAM,FAPERJ, Rio de Janeiro.

WERNECK VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna(2009)*Voz. Alívio e oportunidade ou a Política de Arquimedes no Brasil. Receita infalível ou abordagem discutível?* Revista da Faculdade de Serviço Social da UFRJ vol. 6 n, 23. julho

.....(2001)“As Armas Secretas que Abateram a Seguridade Social” em LESBAUPIN, Ivo (org), *O Desmonte da Nação*, Petrópolis, Vozes.

------(2003)-“Reforma da Previdência: Missão ou Oportunidade Perdida?”, em MOHY, Lauro (org), *Reforma da Previdência em Questão*, Brasília, Ed. UnB.

-----, ANTUNES, L.R. CAVALCANTI, M.L.T, CABRAL,M.P, MANSUR, I.F. , POLESSA, J.M (2006) “*Participação em Saúde: do que estamos falando?*” Texto apresentado na Anpocs(2006);

------(2005)-“Seguridade Social e Combate à Pobreza no Brasil: o papel dos benefícios não contributivos”, em VIANA, Ana Luiza;ELIAS, Paulo & IBANEZ, Nelson(orgs), *Proteção Social: Dilemas e Desafios*, São Paulo, Hucitec.

GONZALEZ,R.S.(2000)- *Democracia e conselhos de controle de políticas públicas: uma análise comparativa*. Tese de doutorado , Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós- graduação em Ciência Política , Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

GOULART,J.(2002)- *Poder local e novas experiências democráticas*. Tese de doutorado FFLCH, Universidade de São Paulo.

ISALUD (2005)-*Marco conceptual y metodológico sobre participación ciudadana en salud en el Mercosur ampliado*. (mimeo).

O'DWYER, G. C.; MOYSÉS, N. M. N.(1998)- “Conselhos Municipais de Saúde: O Direito de Participação da Sociedade Civil?” *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 26-27.

RUIZ SANCHEZ, Félix. (2002)- *Orçamento Participativo, teoria e prática*. São Paulo, Cortez.

SILVA, Walter C.(2006) “Formas e Governabilidade: lições das experiências nacionais” - IX Congreso Internacional Del CLAD sobre la Reforma Del Estado y ed ela Administración Pública. Ciudad de Guatemala.

SOUZA, Marcelo L.(2004). “Reforma urbana, orçamentos participativos e economia popular: relações de complementaridade”. *Ciência e Cultura* .vol.56.no.2.São Paulo Abril/Junho 2004.
<http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php17/5/2007>

REZENDE, Maria A.C(2002) *Cultura política, capital social e a questão do déficit democrático no Brasil* Em WERNECK VIANNA, Luiz (2002)(org) *A democracia e os três poderes*. RJ: ED. UFMG, IUPERJ/UCAM, FAPERJ. pp297-336

