

Participação social e parâmetros institucionais: contribuições do neoinstitucionalismo para a análise do Orçamento Participativo de Porto Alegre.

Avance de investigación en curso

GT13: Reforma do estado, governabilidade e democracia na América Latina.

Janaína Ruviaro da Silva

Resumo

O objetivo deste trabalho é promover algumas reflexões sobre as principais contribuições das vertentes teóricas neoinstitucionalistas para a análise da participação social nos processos participativos institucionalizados, como é o caso do Orçamento Participativo (OP) do município de Porto Alegre.

Palavras-chave: Orçamento Participativo, Instituições Participativas, Neoinstitucionalismo.

Introdução

É amplamente difundido pela literatura especializada em processos participativos institucionalizados, que os Orçamentos Participativos (OPs) são uma das inovações democráticas que surgiram no Brasil, no final dos anos 1980 no contexto da redemocratização do país. O período é conhecido pela gradual ampliação dos espaços de participação político-institucional, o que contribuiu para fomentar o debate sobre as novas relações entre Estado e sociedade.

Com mais de duas décadas de existência, o OP é uma ferramenta de democratização do Estado que se espalha pelos quatro cantos do mundo, sendo encontrado num vasto espectro de sociedades, culturas e sistemas políticos. Por ser amplamente difundido como uma prática que toca em um ponto crucial do “ideário democrático moderno: um governo participativo, mas eficiente, algo que até então parecia um paradoxo” (GANUZA E FRANCÉS, 2012, p. 22), em alguns locais é utilizado para combater a corrupção e em outros para possibilitar uma primeira abertura em estruturas de governo demasiadamente fechadas.

O OP, portanto, assumiu uma multiplicidade de modelos nos diversos locais em que foi sendo implantado. Este processo influenciou diretamente o modo como a literatura especializada opta por abordar tal fenômeno. Diferentes perspectivas teóricas e abordagens metodológicas são utilizadas nessa empreitada, desde as centradas na qualidade da participação, a partir da capacidade destes fóruns participativos proporcionarem a deliberação entre os participantes, até os estudos dedicados às variáveis institucionais que, de certa forma, moldam participação social. Conforme Avritzer (2011) ao considerarmos as duas dimensões em conjunto, podemos entrever um arcabouço teórico-analítico significativo para compreensão tanto do funcionamento, quanto dos resultados efetivos apresentados por essa instituição participativa.

Consoante, considerando que a variável institucional vem adquirindo destaque nas análises sobre as instituições participativas e deliberativas (FARIA e RIBEIRO, 2011), o presente trabalho¹ pretende promover algumas reflexões sobre as principais contribuições das vertentes neoinstitucionalistas – que enfatizam a importância das instituições para a organização das esferas política e social da sociedade – para a análise da dinâmica da participação social nos processos participativos institucionalizados, como é o caso do OP do município de Porto Alegre. Trata-se de discorrer principalmente após as mudanças significativas que o OP sofreu nos últimos sete anos, influenciando diretamente o Ciclo 2012-2013².

A globalização dos OPs a partir de Porto Alegre e sua apropriação pela literatura

O surgimento de espaços de participação político-institucional no Brasil, para além do modelo tradicional eleitoral-representativo ao final dos anos 1980, contribuiu para fomentar o debate sobre as novas relações entre Estado e sociedade. O surgimento do Orçamento Participativo (OP) no município de Porto Alegre em 1989 pela Administração Popular, tendo o Partido dos Trabalhadores (PT) na administração da cidade foi um marco importante nesse processo. A adoção de um modelo político geral, segundo Ganuza e Francés (2012) foi o que possibilitou a mundialização do orçamento participativo, ou seja, a articulação de uma linguagem universal sobre a democracia, a mobilização administrativa e o direito da cidadania participar da gestão pública.

Presumia-se que procedimentos de tal natureza, também denominados inovações democráticas, promoveriam mudanças no quadro de desigualdade e dominação existente no país (AZEVEDO; ABRANCHES, 2002; SANTOS & AVRITZER, 2002). Tal perspectiva era entendida como a possibilidade de que problemas tradicionalmente periféricos aos processos decisórios fossem considerados relevantes por gestores de políticas públicas e burocracias governamentais, impactando diretamente na qualidade de vida das populações mais vulneráveis socialmente. A partir daquele momento, essas Instituições Participativas (IPs) têm sido tratadas pela literatura, ora como elementos de mitigação de desigualdades políticas, ampliando o acesso de atores excluídos do sistema formal de participação, ora como alvo de críticas de estudiosos que apontam a reprodução de desigualdades sociais e políticas em seu interior (ALENCAR, J. et al., 2013, p.118).

O OP não foi só por isso uma boa ideia destinada a melhorar as condições das populações mais desfavorecidas, segundo Ganuza e Francés (2012, p.34) foi além, ao oferecer “um novo espaço público bem articulado com a democracia representativa, com uma ideia de justiça redistributiva em suas entranhas”. A partir desse argumento, os autores sustentam que a “experiência de Porto Alegre tocava em um ponto crucial do ideário democrático moderno: um governo participativo, mas eficiente, algo que até então parecia um paradoxo” (GANUZA E FRANCÉS, 2012, p.34). Assim, o que de novo e fundamental que os OPs apresentaram em termos teóricos, foi oferecer uma resposta aos desafios institucionais que representava a ideia de participação.

Desde o final dos anos 1980, portanto, os OPs vêm se destacando em escala mundial como uma das práticas inovadoras da democracia participativa, especialmente na esfera local (RIBEIRO E GRAZIA, 2003; FEDOZZI, 2002; SILVA, 2001; AVRITZER E NAVARRO, 2002; SINTOMER, Y, HERZBERG, C. RÖCKE, A. 2008). E apesar de mais de duas décadas de existência, continua recebendo a atenção de pesquisadores de inúmeras partes do mundo, também pelo fato de que esse

¹ O presente *paper* é um recorte do trabalho de dissertação da autora, que está em fase de desenvolvimento e intitula-se “A vulnerabilidade social como desafio inclusivo da democracia participativa: um estudo sobre o Orçamento Participativo de Porto Alegre”.

² Sobre o atual funcionamento e maiores informações referentes ao Ciclo do Orçamento Participativo de Porto Alegre, acessar: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/>

processo globalizado de participação social, chamado Orçamento Participativo, teve origem justamente na parte sul do continente Americano.

Conforme (SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; ALLEGRETTI, G., 2012, p.7) “É igualmente notável o fato de que os orçamentos participativos poderem ser encontrados num largo espectro de sociedades, culturas e sistemas políticos, e de nem todos os países onde o podemos encontrar serem países democráticos”. A partir da diversidade de contextos em que aparece e das formas de que se reveste, os autores propõe que o OP deveria surgir como um “instrumento adequado para um diálogo global”.

Nesse quadro, à medida que a noção de autonomia como autolegislação e soberania popular prometida pelo ideário democrático tornou-se cada vez mais distante da prática real das democracias no mundo, intensificou-se o debate sobre as teorias democráticas participativas (FEDOZZI, 2008). A chamada “crise da representatividade política” e o surgimento dos novos mecanismos de participação social e política, fez com que as teorias hegemônicas até então, como o elitismo, o realismo e mesmo a teoria pluralista apresentassem limitações frente às exigências de ampliação da democracia e de sua qualidade (AVRITZER, 2002).

Sendo, portanto, inegável a importância que os OPs têm adquirido mundialmente nas últimas duas décadas, torna-se fundamental investigar a qualidade da participação nestes espaços. Tanto abrangendo a dimensão das formas de participação da sociedade civil, quanto à influência do desenho institucional, principalmente quando nos referimos às experiências mais emblemáticas e duradouras, como é o caso do município de Porto Alegre.

Diante desse panorama, buscar-se-á refletir como as perspectivas teóricas neoinstitucionalistas fornecem elementos que contribuem para a compreensão, tanto do funcionamento, quanto da dinâmica da participação social no OP de Porto Alegre. O estudo volta-se especificamente para os Fóruns Regionais de Delegados do OP (FROPs) e para o Conselho do OP (COP)³ a partir das alterações significativas que ocorreram no OP nos últimos 7 anos, desde a reorganização do território participante, quanto as alterações do ciclo e a estrutura do governo.

O desenho institucional do OP de Porto Alegre e a importância das instituições no debate teórico neoinstitucionalista

Em linhas gerais, podemos dizer que atualmente o OP⁴ de Porto Alegre encontra-se com um desenho institucional composto por 17 Assembleias Regionais e 6 Assembleias Temáticas⁵. Periodizado por ciclos, cada ciclo tem a duração de um ano - fundamentalmente, em razão de este ser o período de planejamento e execução do orçamento público - sendo então organizado em três etapas.

Na primeira etapa são realizadas assembleias no âmbito de cada uma das 17 Regiões territoriais e das 6 Temáticas. Todos os cidadãos e cidadãs do município de Porto Alegre, maiores de 16 anos podem participar das assembleias, com direito à voz e a voto. Trata-se, portanto, do momento em que se realiza a democracia direta. Nesse período são eleitas as diretrizes orçamentárias - que nortearão o planejamento do próximo ano -, bem como 2 conselheiros titulares e 2 suplentes de cada região, para

³ De acordo com o Regimento Interno do OP, os Fóruns Regionais do OP são compostos por Delegados e Conselheiros e escolhidos conforme a Assembleia Regional ou Temática e são definidos na proporção de um (1) delegado para cada dez (10) participantes da assembleia, dentre aqueles devidamente identificados nas listas de presença do dia das assembleias.

⁴ Para obter informações mais completas e detalhadas quanto à metodologia de operacionalização do OP, ver Fedozzi (1997) e o Regimento Interno do OP através do endereço eletrônico:
< http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=20>.

⁵ As Assembleias regionais discutem e elegem as prioridades para as regiões, já as assembleias temáticas discutem as prioridades para a cidade.

compor o Conselho do Orçamento Participativo (COP). Na segunda etapa do ciclo, são formadas as instâncias institucionais de participação, todas compostas por representação. São 17 Fóruns Regionais e 6 Fóruns Temáticos de Delegados - instâncias intermediárias - e o Conselho do Orçamento Participativo - instância máxima de decisão.

Os Fóruns Regionais e Temáticos são compostos pela representação dos participantes da primeira etapa, numa proporção de 1 delegado para cada 10 participantes de cada organização – associação de moradores, associação de artesãos, clube de mães, escola, ONG, sindicato etc. – indica quem irá lhes representar. Os Fóruns reúnem-se periodicamente ao longo do ano, pelo menos uma vez por mês. Eles têm como pauta a apresentação de demandas e a escolha - por consenso ou por votação - das políticas (obras, serviços, projetos etc.) que irão compor o Plano de Investimentos (PI) dos recursos públicos do ano seguinte, com base nas diretrizes definidas nas Assembleias. Bem como o acompanhamento da execução das demandas decididas no ano anterior, tratar dos temas discutidos no COP (como o Regimento Interno, a participação do OP em outros fóruns participativos, as questões orçamentárias etc.), orientando assim os posicionamentos de sua representação no COP.

Por último, o COP é instância máxima de decisão, composta pelas representações eleitas nas Assembleias Regionais e Temáticas, reunindo-se quinzenalmente. Na terceira etapa, o objetivo é discutir e aprovar os planejamentos orçamentários do próximo ano: Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano de Investimentos (PI). O Regimento Interno do OP é discutido anualmente, nos Fóruns Regionais e no COP. No entanto a decisão final se dá no COP, tendo em vista que essa é a instância máxima de decisão.

A complexidade da metodologia utilizada no funcionamento do OP, conforme supracitado reforça a importância da variável institucional que vem ganhando centralidade nas discussões sobre instituições participativas e deliberativas. Fung e Wright (2003) *apud* Faria e Ribeiro (2011), insistem na importância dessa variável para a efetividade, a equidade e a extensão da participação e da deliberação no interior dessas instituições, “uma vez que ela oferece os parâmetros – regras e procedimentos – para a sua atuação” (FARIA E RIBEIRO, p.127, 2011).

Partindo de uma visão geral e atual do neoinstitucionalismo, *polity-centered*, entende-se que este referencial teórico oferece melhores ferramentas heurísticas voltadas para os estudos empíricos. Dentre esses estudos, destacam-se principalmente aqueles dedicados à análise da influência do desenho institucional na definição de quem pode participar, de quem tem direito a voz e a voto, como são debatidos os temas, quais temas são debatidos, quais recursos informacionais estão à disposição dos participantes, como os membros são selecionados, entre outros aspectos dos fóruns participativos. (FARIA; RIBEIRO, p.126, 2011).

Pretende-se, dessa forma, utilizar a lente teórica neoinstitucionalista para analisar a influência das alterações das regras procedimentais do OP de Porto Alegre sobre o comportamento dos atores e sobre os possíveis resultados políticos por elas produzidas⁶. Conforme Faria e Ribeiro (p.126, 2011), tendo em vista que os desenhos não são neutros, as configurações assumidas por essas instituições “expressam claramente ‘a constelação de forças sociais’ em interação em torno das mesmas”.

Por neoinstitucionalismo, entende-se uma perspectiva teórica que, em linhas gerais, enfatiza a importância das instituições para a organização das esferas política e social da sociedade, destacando principalmente, o papel das instituições na relação com o comportamento social. Contudo, essa perspectiva teórica não possui uma visão hegemônica da sociedade e de suas relações políticas, e, ainda que tenha recebido mais atenção na Ciência Política, o neoinstitucionalismo vem sendo estudado por outras áreas, principalmente a Economia e a Sociologia.

⁶ Trata-se aqui de elencar preliminarmente alguns resultados desse processo já identificados no ano de 2013. De forma alguma pretende esgotar a análise, tendo em vista que o trabalho está em andamento para a finalização da dissertação de mestrado da autora.

Diante desse mosaico de definições e nuances teóricas dentro da perspectiva neoinstitucional, Hall e Taylor (2003) são referências que ajudam a organizar essa miscelânea. Os autores ocuparam-se em apresentar os três desdobramentos do neoinstitucionalismo: institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico. Diferenciam essas três vertentes a partir de questões que consideram importantes para toda análise institucional e, portanto, fundamental para os objetivos deste trabalho. A primeira é a questão de como construir a relação entre instituição e comportamento? A segunda é como explicar o processo pelo qual as instituições surgem ou se modificam? A terceira – e fundamental para os propósitos aqui apresentados – é como as instituições afetam o comportamento dos indivíduos?

Não cabe aqui aprofundar e detalhar cada perspectiva neoinstitucional específica, portanto, para os objetivos deste trabalho, o conceito de instituição adotado é o que se alinha à perspectiva do neoinstitucionalismo sociológico. Dessa forma, o que entende-se por instituição é mais amplo, permite “não só as regras, procedimentos ou normas formais, mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem “padrões de significação” que guiam a ação humana” (HALL E TAYLOR, p.209, 2003).

Refletir-se-á, portanto, sobre como os elementos do neoinstitucionalismo sociológico podem ser fecundos para análise da dinâmica da participação social no Orçamento Participativo de Porto Alegre. Serão levadas em consideração na análise, as recentes alterações pelas quais esse processo tem passado e que apresentam efeitos na dinâmica da participação já no Ciclo 2012-2013.

Mudanças nas regras formais do funcionamento do OP de Porto Alegre e a sua influência na participação social

Ainda que grande parte da literatura sobre as origens do OP de Porto Alegre atribua centralidade ao tecido e pré-disposição associativa de Porto Alegre, segundo Ganuza e Francés (2012, p.31) “o governo municipal, ao assumir a responsabilidade institucional dos espaços participativos, o governo substituiu os movimentos sociais urbanos como promotores do governo participativo”. Com este deslocamento, a administração municipal assume a experiência participativa como própria, o que implica pensar a partir daí esse mecanismo como um instrumento da participação.

Desde o seu surgimento, essa instância participativa tem passado por inúmeras transformações. Ora por pressão da população participante, ora por iniciativa da administração municipal, interessada cada vez mais em segurar as rédeas do processo. Nos últimos sete anos, o OP vem passando por mudanças significativas. Para citar as principais: em 2007, a votação pelo COP, alterando a limitação dos mandatos para a possibilidade da reeleição permanente e no ano de 2008 a criação da 17ª Região⁷ territorial. As mudanças mais recentes aconteceram no ano de 2012 e passaram a vigorar no ano de 2013, influenciadas em boa medida pela reforma administrativa sancionada pelo prefeito José Fortunati em dezembro do mesmo ano. Naquele ano, o número de Centros Administrativos Regionais (CARs) foi ampliado de 12 para 17, um para cada região do OP. De acordo com a administração municipal, o projeto incluiu o reforço das estruturas nas áreas de democracia participativa e em excelência em serviços. Também foi votada pelo COP em dezembro de 2012 a alteração do ciclo do OP, que havia sido proposto pela administração municipal ao longo daquele ano, sob o argumento de que era necessário casar “o ciclo do Orçamento Participativo com o ciclo da elaboração do orçamento

⁷ Até o Ciclo do OP 2006/2007, a cidade comportava 16 regiões. A partir deste Ciclo (2007/2008) a Região 01 foi dividida, oportunizando a criação da Região 17. Essa se deu a partir da reivindicação antiga da comunidade do Bairro Arquipélago, também conhecido como a Região das Ilhas, ficando assim denominada no ciclo do OP. Diante disso, a Região 01 passou a denominar-se de Humaitá/Navegantes.

da Prefeitura, de tal maneira que os conselheiros, delegados, o cidadão vai poder ver no orçamento o que foi incluído pelo PI” (Secretário da SMCPGL - Ata do COP, n. 019/2012)⁸.

A partir dessas mudanças, pode-se entrever que a variável institucional vai adquirindo cada vez mais relevância na medida em que seus efeitos são perceptíveis imediatamente às alterações ocorridas. Esse fenômeno reforça o argumento de que os desenhos não são neutros e as configurações assumidas por essas instituições “expressam claramente ‘a constelação de forças sociais’ em interação em torno das mesmas” (FARIA E RIBEIRO, 2011, p.126).

O objetivo do paper é olhar internamente para a experiência de Porto Alegre, considerando o modelo exemplar de OP que representa, para identificar em que medida a alteração ou a introdução de novas regras, formatos e institucionalidades conformam diferentes modelos de participação. E refletir, a partir dos elementos fornecidos pelo neoinstitucionalismo sociológico, como a introdução ou a modificação dos mecanismos que conduzem as regras do jogo internamente provocam diferentes modelos participativos.

Dessa forma, seguindo as pistas de investigação oferecidas por Borba (2011) busca-se, “avançar na problematização de *como instituições produzem resultados*”, identificando e compreendendo os efeitos das instituições no recrutamento político de ativistas para os processos participativos. Isto é, “a forma pela qual diferentes instituições participativas (IPs) acabam por produzir distintos padrões de participação política” (BORBA, 2011, p.65).

É fundamental destacar o jogo de posições que a participação social ocupa a partir dos parâmetros que as instituições possibilitam. Por um lado, elas fornecem os elementos de demarcação para ação, e, por outro, também definem uma série de oportunidades à participação dos mais diversos atores sociais. Nas palavras de Silva e Zanata (2010) *apud* Borba (2011, p.68), “quando falamos em democracia participativa ou IPs, estamos nos referindo a diferentes construções institucionais que definem *oportunidades políticas* distintas de participação” que são definidas em função da forma como são interpretadas e apropriadas pelos diversos atores sociais.

A sensibilidade com que a participação social é afetada pelos parâmetros institucionais é bastante evidente e clara. No caso do OP de Porto Alegre, esse fenômeno se evidencia imediatamente após as modificações⁹. Aqui são citadas apenas algumas das mudanças significativas ocorridas nos últimos anos e a partir delas podemos extrair importantes considerações conclusivas.

Na medida em que a aprovação pelo COP da reeleição sem limite dos conselheiros passa a vigorar - nas palavras de Fedozzi (2012) “leia-se tendência de elitização” - contribui para a reprodução das desigualdades e para tornar o processo mais “elitizado” politicamente. Aprofundando e reproduzindo as assimetrias entre grupos e segmentos sociais, com vantagens para os que têm um perfil social médio, em geral do sexo masculino e já interessado por política. Em consonância com os argumentos de autores que mostram que a participação social não é homogênea (FIORINA, 1999; PINTO, 2004; SKOCPOL, 1999). Por outro lado, a criação da Região Ilhas (17^a.) a partir da divisão da Região Humaitá/Navegantes/Ilhas (1^a.), tornou-se emblemática e possibilitou outro olhar sobre o processo.

Essa divisão possibilitou à população do Bairro Arquipélago¹⁰ - uma das regiões mais vulneráveis socialmente e com os piores índices de desenvolvimento humano, econômico e social –

⁸ Secretário César Busato da Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local, durante a reunião do Conselho do Orçamento Participativo no dia 18 de dezembro de 2012, conforme consta na Ata n. 019/2012.

⁹ Essas evidências são identificadas ao longo do trabalho de campo da autora. Principalmente através da observação e acompanhamento das reuniões do COP, da análise das atas, das conversas informais com os participantes, na observação dos Fóruns Regionais de Delegados e nas Assembleias regionais.

¹⁰ A Região Ilhas (que tem a mesma delimitação geográfica do bairro Arquipélago) é o território de maior vulnerabilidade social de Porto Alegre, conforme os dados constantes no Atlas do Desenvolvimento Humano da Região Metropolitana de Porto Alegre (2007) e Mapas e Indicadores das Vulnerabilidades Sociais (2007) que comparam as Regiões do OP, as Unidades de Desenvolvimento Humano (UDHs) e os Bairros de Porto Alegre.

maior autonomia participativa, diminuindo os custos da participação, tornando-a mais igualitária. Ou seja, colocando aquela população entre “iguais”. Já a ampliação do número de Centros Administrativos Regionais, ao aproximar a prefeitura do nível territorial das regiões, contribui para a redução dos custos relativos à participação, atraindo novos participantes ao nível regional.

Diante desse quadro, o mais relevante a ser destacado é que as estruturas de participação, no caso de Porto Alegre, estão cada vez mais vinculadas à organização espacial da cidade, tomando como parâmetro para o seu funcionamento o bairro ou a região. Diminuindo os custos de participação dos setores menos favorecidos na estrutura social, ao favorecer a dimensão organizativa dos setores populares. Ao adotar essa fórmula, o OP conseguiu adentrar nos espaços da cidade onde “os cidadãos se reúnem ‘entre os iguais’, rompendo com os eventuais receios de determinados atores quanto à participação em espaços mais heterogêneos - onde as desigualdades de recursos para a participação são mais visíveis” (LÜCHMANN; BORBA, 2007.).

Considerações Finais

O presente trabalho, trazendo algumas percepções e resultados preliminares da investigação em curso, tentou elencar as principais mudanças que o OP de Porto Alegre passou nos últimos anos, identificando – à luz da perspectiva neoinstitucional - como elas afetam a dinâmica da participação. Principalmente no que se refere aos atores que participam, quem tem direito à voz e a voto, e por sua vez conduzir o processo, como os membros sentem-se para participar de acordo com a região a qual pertencem, entre outros aspectos. Para tal empreendimento, o estudo de Julian Borba (2011) foi fundamental para guiar a presente reflexão, na medida em que oferece pistas para a análise do modelo de Porto Alegre.

À luz da perspectiva institucionalista, encontramos na presente problematização o ponto de reflexão da relação entre atores, agência e instituição. Como processos institucionalizados – no sentido sociológico - pela sociedade civil, acabam virando plano e pauta do governo e, por sua vez, institucionalizados politicamente. A partir daí, pode-se introduzir elementos teóricos analíticos da mudança institucional para melhor compreender o funcionamento dos OPs atualmente.

A visão mais otimista do processo sustenta que “só o fato de que oferecera uma forma viável e razoável de gestão dos recursos públicos, desde um ponto de vista redistributivo, supõe um êxito”, conforme Ganuza e Francés (2012, p.36). Contudo, ainda que os OPs permitiram avanços significativos na ampliação da democracia, como a abertura à participação direta, a redistribuição de recursos, a operacionalização ao nível regional e temático, etc. também limitações para o avanço da democracia são notáveis. Tais como, a perpetuação dos mesmos representantes nas instâncias máximas de decisão e a reprodução das desigualdades existentes na sociedade em geral.

Pretende-se seguir a investigação em duas frentes. A primeira refere-se à influência das mudanças e alterações nas regras formais de participação do OP no desempenho dos atores que se inserem no processo. Já a segunda, buscará elementos que contribuam para identificar se o OP - com mais de duas décadas de existência - se constitui numa estrutura de oportunidades capaz de modificar substancialmente as relações de assimetrias e diferenças dos diversos capitais pelos indivíduos. Oportunizando, assim, um espaço público inclusivo para as camadas sociais de baixa renda e menor escolaridade historicamente excluídas dos processos decisórios.

Referências

ALENCAR, Joana et all. Participação Social e Desigualdades nos Conselhos Nacionais. Porto Alegre: *Sociologias*, v.15, n. 32, jan./abr. 2013, p. 112-146.

AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação. In: PIRES, Roberto Rocha A. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, p.13 - 28, 2011.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional. *Opinião Pública*, v. 14, p. 43-64, 2008.

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. (Org.). A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

AZEVEDO, S.; ABRANCHES, M. Conselhos Setoriais o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte. *Cadernos Metrôpole*, n. 7, 2002, p. 41-71.

BORBA, Julian. Participação política como resultado das instituições participativas: Oportunidades políticas e o perfil da participação. In: PIRES, Roberto Rocha A. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, p.33 - 42, 2011.

FARIA, Claudia F.; RIBEIRO, Uriella C. Desenho Institucional: Variáveis Relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo In: PIRES, Roberto Rocha A. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, p. 125 - 136, 2011.

FEDOZZI, Luciano. Democracia participativa, lutas por igualdade e iniquidades da participação. In: FLEURY, S.; LOBATO, LENAURA de V. C. **Participação, Democracia e Saúde**. Rio de Janeiro: Cebras, 2009a. p. 204 – 228.

FEDOZZI, Luciano. A invenção permanente da democracia: Contribuições à discussão sobre o presente e o futuro do OP de Porto Alegre. In: VERLE, J.; BRUNET, L.(Orgs.). **Construindo um novo mundo: Avaliação da experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre – Brasil**. Guayí, 2002, p. 165-201.

FEDOZZI, Luciano. **O Eu e os outros**. Participação e transformação da consciência moral e cidadania. Porto Alegre: Tomo Editorial e IPPUR/UFRJ, 2008.

FIORINA, Morris P. **A dark side of civic engagement**. In: Theda Skocpol; Morris P. Fiorina(orgs). Washington:Brookings/Sage. P.395-425, 1999.

GANUZA, E.; FRANCÉS, F. **El círculo virtuoso de La democracia: lós presupuestos participativos a debate**. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas. 2012.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. *Lua Nova*, n.58, p.193-223, 2003.

PIRES, R. R. C.; VAZ, A. C. N. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: AVRITZER, L. (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 253-304.

PINTO, Celi R.J. Espaços deliberativos e a questão da representação. **RBCS**, v.19, n.54, 2004, p.97-113.

RIBEIRO, Ana C. T.; GRAZIA, de Grazia. **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil**. Petrópolis:Vozes, 2003.

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

SKOCPOL, Theda. **Advocates without members: The recente transformation the American civic life**. In: Theda Skocpol e Morris P. Fiorina (Orgs). *Civic Engagement in American democracy*. Washington:Brookings/Sage. 1999. P.461-509.

SILVA. Marcelo K. **Construção da “participação popular”**: Análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS. Tese de Doutorado em Sociologia. Porto Alegre: UFRGS, 2001.

SINTOMER, Y.; Herzberg, C.; Röcke, A. **Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges**. Berlin: International Journal of Urban Regional Research. v. 32, n. 1, p. 164-178, 2008.