



## ESPACIO ABIERTO

Cuaderno Venezolano de Sociología



***Separata:*** La cohesión Social. Un debate  
entre la Sociología y el Derecho

Volumen 30  
Nº 1  
Enero-Marzo  
2021

1

Auspiciada por la Internacional Sociological Association (ISA)  
La asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS)  
y la Asociación de Sociología (AVS)



## Pressuposto participativo e (des) democratização da gestão pública local em Porto Alegre

*Hans Carrillo Guach*

---

### Resumo

O objetivo é analisar o papel do Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre (POA) na democratização e desdemocratização de decisões sobre assuntos públicos municipais, assim como na reprodução de formas de relações de poder. Com base no uso de Entrevistas semiestruturadas e Análise reflexivo de documentos e priorizando como foco analítico algumas características, bases e resultantes das relações entre sociedade civil e prefeitura nos marcos desse OP, o estudo destaca o caráter complexo e contraditório da mencionada ferramenta participativa. Ao interpretar a forma como o referido instrumento facilita democratizar e desdemocratizar decisões sobre política públicas, beneficiando, inclusive, a legitimação desse último processo, os resultados expostos aprofundam em determinadas leituras sobre dita experiência em POA e sugere outras perspectivas que poderiam complementar alguns entendimentos relativos às suas potencialidades e limitações associadas à democratização.

**Palavras chaves:** Microdemocratização funcional; Comportamento político; Qualidade da democracia; Mecanismos participativos; Regime político; Relações de poder

# Participatory Budget and (de)democratization of public management in Porto Alegre

---

## Abstract

The objective is to analyze the role of the Participatory budget (OP) of Porto Alegre (POA) in the democratization and de-democratization of decisions on municipal public affairs, as well as in the reproduction of forms of power relations. Based on the use of semi-structured interviews and reflective analysis of documents and prioritizing as an analytical focus some characteristics, bases and resulting from the relations between civil society and city hall in the frameworks of this OP, the study highlights the complex and contradictory character of the mentioned participatory tool. By interpreting the way in which the aforementioned instrument facilitates democratizing and de-democratizing decisions on public policies, benefiting, even, the legitimation of the latter process, the results presented deepen in determining readings on said experience in POA and suggest other perspectives that could complement some relative understandings to its potentialities and limitations associated with democratization.

**Keywords:** Functional Microdemocratization; Political behavior; Quality of democracy; Participatory mechanisms; Political regime; Power relations

## Introdução

No compasso dos processos de democratização que no século XX tiveram lugar na América Latina, tem-se proliferado inúmeras estratégias democráticas que visam empoderar a sociedade civil diante da configuração da realidade política e social em geral. No entanto, ainda se evidencia um longo caminho a ser percorrido quanto ao aperfeiçoamento dos processos democráticos, que esbarram em persistentes dificuldades sociopolíticas: insatisfação social em relação à justiça social, à igualdade e à participação cidadã nas decisões sobre os assuntos públicos, entre outras (Latinobarómetro, 2015; CEPAL, 2016; Oliveira, 2017; Przeworski, 2019).

Como resultado das existentes insatisfações, a democracia tem sido um tema recorrente nas agendas de pesquisas que pretendem avançar na compreensão de suas diversas lógicas e problemáticas. Apesar do caráter abrangente dessas pesquisas, que permitem examinar os processos democráticos a partir de variadas dimensões, ainda existem lacunas em relação à *análise de áreas relevantes* para melhor compreender suas realidades, especialmente, na América Latina (Lissidini, 2014; Geary *et al.*, 2015; Lucca & Pinillos, 2015; Morlino, 2015; Acosta, Giordano & Soler, 2016; Mayorga, 2016; Filmus, 2016; Levitsky, *et al.*, 2016; Lucca, Oliveira & Gaitán, 2017; de La Rosa, 2018; Gontillo e Gontillo, 2018; Levitsky & Ziblatt, 2018; Medero, 2018 e Rodriguez, 2018). Uma dessas áreas são os contextos subnacionais, que envolvem vantagens para o desenvolvimento de relevantes processos



vinculados à democratização: favorecimento da legitimidade das decisões, sinergia entre governos e sociedade civil que beneficie a flexibilidade, adaptabilidade e as capacidades de gestão territorial, assim como as transformações sociais decorrentes e relacionadas com as necessidades dos cidadãos.

Outras áreas que precisam de maior atenção são os mecanismos a partir dos quais se desenvolvem os processos democráticos subnacionais (Behrend, 2012). Estes mecanismos emergem como significativas estratégias analíticas dos processos democráticos ao considerá-los pilares fundamentais das inter-relações entre Estado e sociedade civil diante dos processos decisórios. Analisar as dimensões institucionais dos processos democráticos e, especificamente, os mecanismos que os sustentam adquire relevância quando se trata de compreender o exercício da cidadania e a materialização de oportunidades e capacidades para incidir na construção da realidade social (Lissidini, 2014; Levitsky & Ziblatt, 2018).

Dentre os insuficientes estudos sobre âmbitos subnacionais das democracias latino-americanas e os mecanismos que as sustentam, é possível perceber a recorrência de algumas experiências democráticas em condição de objeto de estudo na área das Ciências Sociais. Uma delas, é o OP em Porto Alegre (POA), Brasil. Implantado em 1989 com a intenção de estreitar as relações entre governados e governantes perante a tomada de decisões locais (Avritzer, 2014; Lüchmann, 2014), o OP em POA tem constituído, embora em distintos momentos, uma das experiências de democratização mais significativas da gestão pública no Brasil. Esse reconhecimento, tem condicionado sua replicação em outras cidades no âmbito nacional e internacional, assim como sua inclusão como centro de numerosas pesquisas orientadas a compreender suas lógicas de funcionamento (Bodart, 2016). Isto último, sem implicar necessariamente em um esgotamento cognoscitivo.

Apesar dos benefícios democráticos atribuídos ao OP de POA e de seus impactos na melhora da qualidade de vida em diferentes âmbitos sociais (Bodart, 2016), ainda se evidenciam limitações que sugerem a necessidade de explorar outros possíveis caminhos para o exame dessa experiência. Algumas dessas limitações tornam-se mais evidentes quando se examinam estudos que priorizam como tema fundamental as Práticas políticas predatórias associadas aos Orçamentos Participativos (OPs) (Abers, 2003; Baquero, 2005; Andrade, 2005; Baierle, 2012; Barbosa, 2015; Fedozzi e Martins, 2015; Bodart, 2016)<sup>1</sup>. As análises centradas em tais práticas indicam que esses avanços democráticos coexistem com realidades democraticamente contraproducentes, estabelecendo diálogos com recentes estudos sobre democratização e desdemocratização realizados em âmbitos mais gerais (Diamond, 2015; Levitsky & Way, 2015; Mechkova, Lührmann & Lindberg, 2017; Tomini & Wagemann, 2018; Waldner & Lust, 2018; Lührmann & Lindberg, 2019; Przeworski, 2019).

Alguns exemplos dessa realidade, que demonstram o caráter complexo e contraditório de experiências como a do OP em POA, os constituem o reconhecimento de um retrocesso no empoderamento dos cidadãos –marcado pelo aumento de suas incapacidades de fazerem valer suas decisões (Rennó & Souza, 2012)–, assim como as advertências sobre a persistência de práticas clientelistas (Andrade, 2005; Ottmann, 2006; Bodart, 2016) e demagógicas por parte de atores governamentais (Abers, 2003). Igualmente, cabe reconhecer dilemas

1 Segundo Bodart (2016), existem diferentes temáticas centrais que nos últimos 10 anos têm estruturado as pesquisas relacionadas com o OP no Brasil. Essas temáticas permitem delimitar 12 eixos principais estruturantes em torno dos estudos sobre a referida experiência, sendo um deles as Práticas predatórias.

associados ao descolamento e à despolitização da noção de participação, provocados pelo impacto de certos projetos e do funcionamento do OP (Dagnino, 2004). Isso tudo sem esquecer que o referido procedimento carece de estrutura idônea para potencializar a necessária participação popular em função de transformar as lógicas das decisões políticas e da ordem social em geral (Barbosa, 2015).

Além dos limites relacionados com as referidas práticas predatórias, outras questões ainda precisam ser exploradas com o intuito de aperfeiçoar a compreensão dos OPs no Brasil e seus impactos na gestão pública em geral, especificamente em sua versão em POA. Dentre essas questões, destaca-se a maneira como o OP gaúcho envolve uma espécie de interseção entre práticas e processos de democratização e autocratização (Tilly, 2010; Lührmann & Lindberg, 2019), com implicações em modos autoritários de exercício do poder que facilitam a manutenção de seu limitado funcionamento participativo. Por esses motivos, o propósito que norteia o presente texto é: analisar o papel do OP de POA na democratização e desdemocratização de decisões sobre assuntos públicos municipais e suas disjuntivas e decorrências associadas à reprodução de formas específicas de relações de poder e dominação.

Do ponto de vista metodológico, as reflexões a seguir se estruturam com base em um Estudo de caso exploratório (Creswell, 1994) e mediante a aplicação de métodos qualitativos como a Análise de documentos e as Entrevistas semiestruturadas. A Análise de documentos (Osipov, 1988) foi desenvolvida apelando à interpretação e consulta reflexiva de documentos normativos referentes ao OP (manuais de procedimentos e documentos legislativos em geral). A aplicação desse procedimento constituiu a primeira fase de coleta de informação e possibilitou ter uma aproximação inicial à maneira como as normativas refletem uma democratização das decisões sobre assuntos públicos, através das capacidades atribuídas ao OP.

As Entrevistas semiestruturadas foram a ferramenta de maior peso no acesso às informações e dados pertinentes, facilitando uma aproximação com as experiências, os conhecimentos, as percepções e as avaliações dos cidadãos. Os sujeitos entrevistados foram escolhidos de forma não aleatória, considerando-se critérios como: disponibilidade para cooperar com a pesquisa, cargo ocupado no governo e/ou cargo relacionado com o OP e anos de experiência no cargo (um ano ou mais). Nesse sentido, os entrevistados em Porto Alegre foram: 2 Vice-prefeitos de Porto Alegre, 2 Gestores dos Centros Administrativos Regionais (CARs), 2 Delegados do OP (DdOPs) e 2 Conselheiros do OP (CdOPs), assim como 5 habitantes em geral. Ainda, foram aplicadas Entrevistas semiestruturadas a 2 acadêmicos/especialistas, cujos nomes também permanecerão em anonimato. Para a seleção desses especialistas se consideraram critérios como: disponibilidade para cooperar com a pesquisa e destacada trajetória (acadêmica) relacionada com os processos estudados. O objetivo destas foi contrastar as informações recolhidas, para validá-las, refutá-las e/ou aprofundá-las. No total, foram aplicadas 15 entrevistas.

A aplicação desse procedimento se sustentou em interrogantes que conformaram 3 eixos temáticos fundamentais, configuradores dos conceitos de democratização e autocratização aqui utilizados. Com base em interpretações das algumas ideias de Tilly (2007) e Lührmann & Lindberg (2019), estes conceitos aludem ao *processo no qual os cidadãos e os atores políticos se inter-relacionam através de práticas* (significados, atitudes, estratégias) e formas organizativas (normativas, funções manifestas e latentes, procedimentos), permitindo a expansão e/ou restrição das capacidades desses cidadãos

*para incidir na configuração das condições que sustentam a tomada de decisões sobre o público. É uma forma de exercer o governo onde os cidadãos controlam ou não, os detentores do poder político (atores políticos e governamentais) e suas decisões relativas aos assuntos públicos. Isso tudo, em constante rearticulação dialética com os distintos contextos políticos onde se desenvolvam esses processos.*

**Tabela 1 – Principais eixos temáticos em torno dos estudos sobre o OP no Brasil**

PRINCIPAIS TEMÁTICAS CENTRAIS	
1.	Marcos legais de origem e sustentação
2.	Vontade política
3.	Controle social sobre o Estado
4.	Capacidade redistributiva
5.	Capacidades administrativa e financeira
6.	Desenho institucional
7.	Práticas políticas predatórias
8.	Relação com processos legislativos
9.	Partidos políticos
10.	Perfil dos atores participantes
11.	Aprofundamento democrático
12.	Associativismo social

Nota. Fonte: Bodart, C. d. N. (2016). **Atuação dos Partidos Políticos e dos Movimentos sociais na construção e manutenção de um espaço institucionalizado de participação social.** (Tese de Doutorado). Universidade São Paulo, São Paulo, SP, Brasil, p. 139.

Desse modo, as interrogantes se orientaram a conhecer experiências de diferentes atores de POA alusivas ao modo como o OP contribuía para viabilizar a influência da população na configuração das condições (normativas, procedimentos) para a tomada de decisões. Igualmente, as capacidades para que o OP representasse a população no exercício de formas de controle sobre os atores políticos e as decisões no território, foram outras das interrogações que definiram as lógicas das mencionadas entrevistas.

A coleta de dados através dos referidos métodos foi auxiliada pelo procedimento de amostragem não probabilística conhecido como Bola de neve (snowball), que consiste em recrutar novos participantes na pesquisa (no caso, atores sociais e especialistas na temática), através das cadeias de referência dos primeiros selecionados (Biernacki & Waldorf, 1981). Posterior aos primeiros contatos, –realizados via e-mail e/o telefone–, facilitou-se o resto dos contatos necessários para a realização das entrevistas. Todas elas foram aplicadas nos lugares de trabalho de atores envolvidos, excetuando um dos DdOPs que me recebeu na sua casa.

Uma vez feita a coleta de informações, conceberam-se vários procedimentos para analisar os resultados. Primeiramente, aplicou-se uma etapa de Redução de dados, onde foram estratificadas as informações coletadas, segundo os eixos temáticos antes mencionados. Em seguida, no interior dessas estratificações, foram categorizados os dados utilizando categorias predefinidas conceitualmente como: elementos subjetivos (conhecimentos, funções, significados), práticos (atitudes, experiências) y organizativos (normativas, funções, procedimentos) (Gómez, et. al. 2002).

Posterior a essas etapas, procedeu-se à fase de Transformação de dados, onde foram advertidas as estruturas de dados e categorias e as diferentes relações entre esses

componentes. Em função do objeto de estudo proposto, foram advertidas relações entre as declarações dos entrevistados segundo suas posições sociais relacionadas com o OP, os elementos normativos e marcos teórico-conceituais utilizados pertinentes à (des) democratização. Essa última expressão, que recorre aos termos “des” e democratização (Tilly, 2007), é utilizada para designar metaforicamente a intrínseca ambiguidade que envolve a experiência de democratização a ser analisada. Logo após, na etapa de Obtenção de conclusões, passou a reconstruir um “todo” estruturado e significativo dos elementos diferenciados no processo analítico, para apresentar as interpretações sobre as relações descobertas entre as categorias utilizadas no estudo, dando lugar às reflexões que a seguir se apresentam. Finalmente, a estratégia de validação dos resultados esteve sustentada na aplicação de entrevistas aos especialistas (Gómez, et. al. 2002).

## **O OP em Porto Alegre como experiência de democratização da gestão pública local**

O OP em POA tem ampliado o acesso da sociedade civil à gestão pública (Santos, 2004; Ottmann, 2006; Ferreira, 2010), assim como suas capacidades para determinar as regras do processo deliberativo (Marquetti, 2003; Avritzer, 2014; Lüchmann, 2014;). Igualmente, tem viabilizado a transferência de poder para as bases (Avritzer, 2014; Lüchmann, 2014), reduzido o reconhecimento pessoal nas realizações de projetos públicos (Bodart, 2016), impulsionado práticas deliberativas peculiares (Santos, 2004; Avritzer & Pereira, 2005) e tem aperfeiçoado o papel do Estado na distribuição de recursos (Avritzer, 2014; Lüchmann, 2014; Bodart, 2016).

Os documentos regulatórios do funcionamento do OP também mostram seu caráter democrático, ao revelar estruturas de funções onde a população ocupa um papel central nos processos de configuração de realidades locais, em função da satisfação de necessidades. Desse modo, o OP se institui como *órgão de participação direta da comunidade* que visa planejar, deliberar e fiscalizar a receita e despesa do orçamento municipal.

Entre os atores locais que conformam a mencionada estrutura de funções, encontram-se os DdOPs e CdOPs, cujas atribuições exemplificam a orientação de representar e empoderar a população nos processos decisórios sobre os assuntos públicos. Constam, entre estas funções que assinalam o destaque do OP na definição democrática de políticas públicas e no exercício da cidadania na configuração da realidade sociopolítica do território, ações como: votar e defender interesses comuns em nome da comunidade, votar as propostas de pauta e demandas do OP (PMPA, 2019) e estabelecer relações e intercâmbios diretos com o governo –participando em despachos, reuniões diretas e em outros espaços– que facilitem a troca de informações e experiências para melhor incidir na definição de políticas, dentre outras (PMPA, 2019).

Juntamente com o anterior, alguns espaços e procedimentos também elucidam a relevância do OP na democratização da gestão pública e, conseqüentemente, no desenvolvimento de importantes processos para a consolidação da mesma, como são o controle dos atores governamentais, o debate coletivo e a transparência. Entre esses espaços e procedimentos –onde inclusive secretários da prefeitura e demais atores governamentais devem participar para prestar contas sobre suas gestões–, destacam o Conselho do Orçamento Participativo (COP), os Fóruns Regionais do OP (FROPs) e as Plenárias Regionais (PRs) e Temáticas (PTs) (PMPA, 2019).



Ligado a esse impacto do OP na definição de políticas, existe um reconhecimento entre a maioria dos entrevistados em Porto Alegre, das capacidades do OP para determinar a construção de obras fundamentais para a população, com base na valorização, orientação e colaboração dos cidadãos na gestão pública e, portanto, transcendendo a interpretação estritamente técnica e estatística dos fatos que levariam a essas políticas. *É com base* nestes argumentos que, entre Gestores dos CARs, Vice-prefeitos e CdOPs, enaltece-se o caráter democratizador do OP, ao dar voz à população na realização de políticas em função de suas necessidades.

Para ilustrar as mencionadas capacidades, Gestores dos CARs, CdOPs e Vice-prefeitos de POA fizeram alusão a obras que tinham sido feitas por mediação do OP. Dentre essas obras ressaltam-se: colocação de Delegacias no município (fato que tem uma dependência Estadual); construção de creches e escolas; reformas e construção de postos de saúde (Vila Graciana, Glória etc.); troca de paradas de ônibus para fazer com que as pessoas desçam em lugares mais seguros e próximos de suas casas; colocação de lâmpadas de iluminação; demarcação de obras de zona 30 –partes da cidade onde se deve diminuir a velocidade dos veículos automobilísticos–; construção do Porto<sup>2</sup>; obras de saneamento básico; pavimentação e construções de moradias por meio do Programa “Minha casa minha vida”; ações de cooperativismo no âmbito habitacional (COMPHA); desenvolvimento de empreendimentos com contrapartidas sociais em diferentes regiões de POA (Shopping no CAR Cristal); divisão territorial da cidade de POA em 17 regiões administrativas e suas respectivas Comissões e Plenárias Regionais (PRs), facilitando um governo mais descentralizado que força a prefeitura a cuidar das áreas vulneráveis da cidade (PMPA, 2019), além da Licitação do Transporte público. A partir dessa última, configuraram-se linhas de ônibus e se debateu a colocação de ares-condicionados nos ônibus.<sup>3</sup>

Ao considerar os anteriores fatos, reafirmam-se vários fatos associados ao caráter democratizante do OP. Como procedimento não institucionalizado normativamente, ele se institui como processo por meio do qual a população incide sobre a aplicação de recursos em obras e serviços a serem executados pela administração municipal. Também contribui para construir o bem comum por intermédio de debates entre governo e sociedade civil e entre os próprios atores da sociedade, materializando oportunidades de expansão das capacidades dos cidadãos para incidir na configuração das realidades social e política segundo suas necessidades. Igualmente, demonstra-se o papel do OP no controle sobre os governantes e no incitamento de situações de transparência no funcionamento governamental, com potencial para contrastar o clientelismo na administração pública (Fedozzi, et. al., 2013; Avritzer, 2014; Lüchmann, 2014; Levitsky, et. al., 2016).

No entanto, as referidas potencialidades participativas do OP –coincidentes com outras reconhecidas por diferentes analistas (Lüchmann, 2014; Avritzer, 2014; Fedozzi e Martins, 2015; Morlino, 2017)–, também convivem com determinadas contradições e/

---

2 A construção do porto que passar pela Lei Orçamentária Anual (LOA) e precisou de um aval do OP elaborado com base nos debates realizados nos FROPs e no COP (fala do Vice-prefeito/Entrevistado 2).

3 Os debates sobre a Licitação e aos ares-condicionados foram realizados nas 17 regiões do OP, para, posteriormente, fazerem parte de uma audiência pública em toda a cidade. Segundo os Vice-prefeitos, inicialmente o governo tinha declarado oposição a esta última proposta, argumentando que a referida política encareceria ainda mais o valor das passagens. No entanto, diante da oposição da população (90 por cento), aprovou-se não só a instalação desses ares-condicionados nos ônibus como também o passe livre uma vez por mês, para aliviar os custos do transporte público.



ou limitações democráticas (Abers, 2003; Baierle, 2012; Avritzer, 2014; Lüchmann, 2014; Bodart, 2016). Uma delas, está relacionada com a baixa porcentagem de participantes em relação à densidade populacional de POA e a concentrada representação das camadas sociais de baixa renda (Fedozzi, et. al., 2013). Outra, diz respeito ao caráter restrito dos impactos do OP na definição das decisões.

No complexo arranjo entre diferentes agentes, entidades e esferas decisórias que envolve a configuração das políticas públicas (Federal, Estadual, Municipal), o OP tem uma parcela do poder para influir em certos aspectos. Mas, segundo alguns habitantes e DdOPs, essa parcela é limitada e faz com que suas capacidades estejam mais ligadas ao âmbito comunitário e mais imediato. Isso acaba implicando em que –e conforme depoimentos de Barbosa (2015) e dos 2 especialistas entrevistados–, no processo de elaboração estratégica da cidade e da vida social em geral, OP não tem tido a influência suficiente. Esta insuficiência tem gerado insatisfações que contradizem a valoração positiva de Gestores dos CARs, Vice-prefeitos e alguns CdOPs relacionada com a construção do Shopping na região Cristal. Nessa divergência de critérios acerca das capacidades democratizantes do OP quando se refere a esse empreendimento, constata-se a influência das posições institucionais na definição e expressão de opiniões, bem como a complexidade que envolve a avaliação sobre o tema.

Atores próximos à institucionalidade governamental (excetuando alguns CdOPs) assumem a referida obra como exemplo de democratização da gestão e do êxito do OP em processos de distribuição de renda. Entre habitantes e DdOPs, questiona-se a construção desses Shoppings. Em especial, isso se deve ao fato de que a referida obra não responde às necessidades populacionais básicas e historicamente discutidas no OP (necessidades de tipo habitacional referentes a um condomínio popular), demonstrando o quanto o OP não consegue enfrentar o “capital”, com um dos fenômenos que impulsiona a desigualdade no território:

*No processo de elaboração estratégica da cidade, o OP não tem influência e nem tem conseguido puxar esse processo, ou seja: que cidade a gente quer? Por exemplo, a questão dos Shoppings (Delegado do OP/ Entrevistado 5). Não tem um enfrentamento com o capital no município. Quando o OP surge, muitas diretrizes das políticas públicas foram geradas dentro do OP –Habitação (Delegado do OP/Entrevistado 6). Essas coisas têm sido mantidas durante muito tempo e estão sendo, inclusive, descumpridas (Habitante/Entrevistado 9). O que vale é a grana: manda quem pode e obedece quem precisa (Habitante/Entrevistado 10).*

Habitantes e DdOPs afirmam que uma das contrapartidas sociais dos Shoppings era priorizar a contratação de mão de obra dessa região. Mas, ao desconsiderar as desigualdades dessa mão de obra em termos de aprendizados e habilidades para disputar as vagas de emprego, tal contrapartida acabava beneficiando as classes sociais já favorecidas.

Unido a essas opiniões, os sujeitos em questão também mencionaram limitações que coincidem com questionamentos realizados por Barbosa (2015) e os especialistas entrevistados (Acadêmicos/especialistas/Entrevistados 14 e 15), relacionado com a escassez de recursos financeiros do OP, que obstaculizam maiores impactos na satisfação de necessidades e problemáticas fundamentais da população. Sendo assim, afirmam estes atores que as obras feitas dentro das comunidades (relacionadas a esgoto, creches etc.) por mediação do OP, não significam quase nada em comparação com o que hoje a população precisa:

*Incide muito pouco. A verba que é destinada para o OP é muito pouco e não dá para fazer nada de grande impacto. Se tivesse mais verba, de repente até daria um maior impacto nas comunidades mais carentes (Delegado do OP/ Entrevistado 6). [...] antigamente era bem melhor esse processo. O OP era mais dinâmico e mais conversado. O governo só mantém o OP porque dá visibilidade para ele (Habitação/Entrevistado 10). Com o OP a gente consegue algumas coisas, mas a maioria das vezes com muita luta. Mas algo é melhor do que nada (Habitação/Entrevistado 11). Os recursos são poucos, então sempre tem muita disputa (Habitação/Entrevistado 12). Ainda falta muito coisa por fazer e o dinheiro é pouco (Habitação/Entrevistado 13).*

As questões anteriores também têm levado a certo descrédito do OP entre alguns setores populares, provocando dois fatos importantes. O primeiro é o afastamento do OP de alguns habitantes. O segundo é que, entre vários habitantes e DdOPs, existe o critério de que OP é ainda mantido pelo governo devido à visibilidade que este lhe concede no âmbito internacional, entre outros fatores.

## **Democratização, desdemocratização e poder: algumas interpretações a partir do OP em POA**

Embora tenham sido apresentadas aqui algumas capacidades e limitações do OP diante da democratização da gestão pública em POA, ainda é possível explorar outras possibilidades analíticas, *que podem facilitar ir além do que esses dados simplesmente expõem em termos democráticos*. Tendo como fundamento elementos teóricos recorrentes sobre a democracia, como é a relação entre sociedade-Estado e os resultados derivados dessas relações (Tilly, 2010; Lührmann & Lindberg, 2019), esse caminho complementar pode ser trilhado questionando-se até que ponto as potencialidades descritas do OP, também cumprem algum papel na configuração e reprodução de formas específicas de relações de poder e dominação. Sendo assim, é inevitável se perguntar: como a democratização das decisões e da definição de políticas públicas (*obras realizadas*) mediadas pelo OP em POA, envolvem relações de poder que favorecem ou não o empoderamento da sociedade civil diante da gestão pública e a transformação do território?

O potencial democratizante do OP não deve ser sustentado apenas nas potencialidades descritas por estudos referidos aqui ou nos dados oferecidos até o momento sobre as funções de atores locais, a existência de espaços participativos ou a realização de obras que derivam das capacidades de tensionamento de pautas governamentais que ele possui. Sem desvalorizar estes aspectos, é necessário insistir em que as obras e decisões que conseguem ser debatidas e executadas – como resultado do referido potencial do OP – estão concentradas a partir do ponto de vista espacial e populacional (excetuando-se a licitação *do transporte público*), visando beneficiar aquelas comunidades mais carentes de POA.

As obras e decisões localizadas nesse setor social resultam necessárias por seu caráter redistributivo (Marquetti, 2003; Avritzer, 2014), mas não estão impunes a questionamentos. Elas constituem uma forma de minimizar as desigualdades sociais no território e dissolver problemáticas essenciais desses cidadãos mais carentes. Além disso, facilitam a essa própria população historicamente marginalizada a aquisição de direitos e capacidades iguais (Marquetti, 2003; Avritzer, 2014), podendo diminuir o corporativismo no acesso

aos recursos. No entanto, também podemos entender o OP como uma ferramenta paliativa não só das necessidades dessas populações carentes, mas também das incapacidades do sistema e do Estado para viabilizar o bem-estar social de forma geral e igualitária. Um bem-estar cuja forma menos maniqueísta de corporizá-lo seria por meio da emancipação desses setores mais carentes e da transformação da essência estrutural da realidade, que os coloca em posições sutis de exclusão participativa (Baierle, 2012).

Esse outro entendimento leva a pensar as decisões influenciadas pela população como uma possível forma de contribuir para a perpetuação da mesma ordem estabelecida, de onde emanam os problemas que envolvem os indivíduos mais assíduos ao OP. A maioria das decisões tomadas, que não têm a ver com os modos de construir os recursos para essas populações carentes, basicamente não significam uma efetiva distribuição de poder com o Estado e demais centros de poder. A carência de recursos que possuem os cidadãos assíduos ao OP (creches, escolas, postos de saúde etc.) é resultado de uma distribuição assimétrica de poder e oportunidades que, ao limitar-lhes a materialização de seus direitos fundamentais, acabam fazendo da disputa social e política pelos recursos um campo de dissimulação ou deformação de empoderamento popular. Isso tudo enquanto se facilitam processos de legitimação política para a obtenção de votos.

Levando-se em consideração essa última ideia, é prudente assumir que o OP contribui para redistribuir acesso a certas políticas públicas, mas, contraditoriamente (seja como realidade intencional ou não), também contribui para reproduzir formas de interdependências funcionais (Elias, 1990) ligadas ao sistema social e político. Essas formas de interdependência –entendidas como relações de mutua determinação entre distribuições de funções e capacidades de poder em função de determinados interesses sociais–, metaforicamente falando, orientam os indivíduos a agradecer as muletas à mesma “pessoa” que limita sua mobilidade, ao mesmo tempo em que se constituem como condições para motivar, entre outras questões, a própria vida do OP.

A ausência das mencionadas obras pelas quais a população deve lutar, além de constituir uma falha da própria gestão administrativa e governamental que revela limitações na representação popular na construção da sociedade, institui um fator funcional para desdemocratizar as atuais formas de construção da política e da sociedade. E, como bem indicado previamente, nesse processo o OP cumpre seu papel de dissimulador por meio da democratização de decisões paliativas e da desdemocratização de decisões centrais para a configuração de uma ordem social mais justa e igualitária.

Nessas formas atuais de construção e reprodução da vida sociopolítica em POA, poder-se-ia pensar o OP como uma estratégia polêmica que tem tido impactos simultâneos na democratização (Avritzer, 2014; Lüchmann, 2014) e desdemocratização da gestão pública local. Este último processo representado na dissimulação de incapacidades do sistema social e político em geral (governo, demais centros de poder: Estado, mercado etc.) para potencializar o exercício da cidadania e facilitar a melhoria da realidade social, a partir de suas próprias bases em termos estruturais, econômicos e políticos.

Dito o anterior, é possível aceitar que o OP contribui para reproduzir um modo de poder disciplinar (Foucault, 2013) no qual as negligências administrativas são legitimadas por meio de ações governamentais aparentemente generosas e comprometidas com a democracia. Um poder disciplinar que, nos termos de Berlant (2011) e Baierle (2012), implica uma espécie de otimismo cruel que se constitui como obstáculo para a emancipação social e política e como apoio às persistentes formas burocráticas de funcionamento da

gestão pública (Cavalcante, 2018). Assim sendo, é no meio dessas relações (de poder disciplinar e de otimismo cruel) que se contribui para manter essa população que sobeja em desvantagens sociais e econômicas, em um estado favorável para a manutenção da ordem e do próprio poder do Estado (e outros centros de poder) sobre as principais bases que sustentam a atual configuração da sociedade.

Além do mencionado, é importante refletir sobre a relação entre a experiência do OP em POA e uma das características básicas dos Estados contemporâneos, que é a constante tentativa de equiparar a manutenção da ordem com seu próprio poder (Tilly, 2010). Ao agir em função desses propósitos, as capacidades estatais nem sempre são utilizadas para compartilhar o poder com a sociedade civil. Muitas vezes, apontam a reproduzir as ordens e hierarquias estabelecidas e favorecer a execução de programas que não afetem os interesses do Estado nem os de seus aliados. É nessa disjuntiva entre manutenção da ordem e do poder estatal que ainda é necessário que se aprofundem as análises sobre as capacidades democratizantes do OP (ou de qualquer mecanismo de democratização da gestão pública), à tona com uma das características dos atuais contextos de hibridez entre democratização e autocratização: preocupação das elites por evitar movimentos drásticos de autocratização (Lindberg & Lührmann, 2019).

Um exemplo da importância desse tipo de análise pode-se perceber no fato de alguns atores assumirem o caráter democratizante das decisões OP, simplesmente porque são convocados para discutir decisões relacionadas com obras para a população com carências socioeconômicas, mas, sim que isso implique mudanças nas estruturas de oportunidades e capacidades de emancipação. As insatisfações mostradas de alguns moradores e DdOPs com a construção do Shopping na região Cristal, junto ao reconhecimento das limitações desta experiência para incidir na elaboração estratégica da cidade, podem ser consideradas uma ilustração dessa tentativa de reproduzir hierarquias estabelecidas e evitar a afetação dos interesses de determinados grupos sociais. Isto, enquanto se passa a ideia de estar agindo segundo a vontade popular, com o propósito de favorecer o necessário equilíbrio entre poder central e vontade popular (Tilly, 2010). Este equilíbrio, seria essencial para limitar possibilidades de tensão política e facilitar a manutenção da ordem e do poder estatal (Lindberg & Lührmann, 2019).

Em relação ao que foi exposto, pode-se pensar o OP como ferramenta que tenta equilibrar essa vontade popular com a concentração do poder governamental sobre áreas essenciais, com o objetivo de favorecer a manutenção de certas ordens. Esse tipo de equilíbrio –intencional ou não– tem sido um dos aspectos que até o momento tem sustentado o caráter participativo e democrático do OP, em função da reprodução de determinadas realidades autocráticas (Lindberg & Lührmann, 2019) ou de desdemocratização (Tilly, 2007).

Essa desdemocratização, que convive hibridamente com os elementos participativos e democráticos já descritos, disfarça esse poder autônomo concentrado não necessariamente na sociedade civil (e sim no Estado, governo, mercado etc.), que determina quais elementos da cidadania e, em geral, da vida social formariam parte das transformações sobre o público. O referido mascaramento das incapacidades democratizantes da população (em comparação com outros centros de poder) torna-se mais visível ainda quando se analisa tanto o perfil das pessoas que ativamente participam do OP quanto a baixa porcentagem dos (as) participantes.

As pessoas que majoritariamente participam do OP, que totalizam aproximadamente



1% dos habitantes e que coincidem com possuírem baixa renda, não podem pensar em outra realidade que não seja resolver suas dificuldades básicas mais urgentes (moradia, educação, saúde etc.). Essa população atribui um sentido específico aos conteúdos e às formas de funcionamento do OP, marcadas pelo que Tilly (2010) entendeu como desigualdade categórica. Esse conceito, que explica as necessidades insatisfeitas dessa população e que, em grande parte, a motiva para participar no OP, alude às formas de organização da vida social que segrega pessoas em relação a oportunidades de vida e segundo determinadas categorias sociais (raça, gênero, etnia, nacionalidade etc.).

Sendo assim, as circunstâncias de desigualdade categórica que circundam a maior parte dos partícipes do OP impulsionam a assunção desse instrumento como solução prática a seus problemas mais urgentes, considerando utópico tentar qualquer outro tipo de transformação a partir dele. Tais problemáticas facilitam o desatendimento de discussões e práticas orientadas em função de entender e transformar profundamente o território como um todo único e complexo, do ponto de vista estrutural e sistêmico. Em outros termos, as citadas desvantagens se edificam como realidades funcionais para a reprodução da desdemocratização de certas políticas, obstaculizando que as decisões discutidas nos marcos do OP transcendam o caráter imediato, paliativo, concreto e localizado e propiciem uma transformação mais ampla e profunda do território. A ausência dessas transformações, é reprodutora dessas próprias circunstâncias que sustentam as problemáticas da sociedade civil. Portanto, diante desse cenário e dialogando com Avritzer (2014) e Baierle (2012), o OP também se converte, na prática, em uma forma sutil de desautonomizar os processos decisórios nos seus marcos e de neutralizar essa população.

Como exemplos ilustrativos dessa problemática, podem-se recapitular depoimentos de habitantes e DdOPs, que coincidem com os posicionamentos dos especialistas entrevistados. Estes atores questionam as incapacidades desse procedimento para democratizar decisões que ultrapassem o cenário comunitário, mediato e, portanto, paliativo: “No processo de elaboração estratégica da cidade o OP não tem influência e nem tem conseguido puxar esse processo [...]: que cidade a gente quer?” (Delegado do OP/ Entrevistado 5). “O que vale é a grana: manda quem pode e obedece quem precisa” (Habitação/Entrevistado 10). Esses fatos, junto aos outros que revelam o papel da desigualdade categórica, têm levado a autores como Baierle (2012: 10) a assumir que “enquanto as classes subalternas continuam acorrentadas à luta pela vida em condições que controlam cada vez menos”, será difícil materializar processos amplamente democráticos.

O conjunto de limitações descritas até aqui incita a assumir que o OP não deve ser entendido somente como um procedimento sobre o qual o governo de POA se apoia para democratizar as decisões sobre assuntos públicos. Também deve ser considerado como uma espécie de microdemocratização funcional, que resulta apropriada para os atores governamentais a partir do ponto de vista do poder. O que significa isso? Significa que é funcional como estratégia paliativa e de legitimação da realidade por meio de decisões e da realização de obras que, embora contribuam para “satisfazer” algumas necessidades básicas de populações carentes, ao mesmo tempo não constituem um exemplo fidedigno de distribuição de poder na configuração da vida social em geral. Essa disjuntiva facilita a reprodução de relações de interdependência funcional (Elias, 1990) que alimentam a existência do próprio OP e suas funções associadas à legitimação e a certos graus de maniqueísmo democrático.

Em relação a esse último aspecto, a rememoração de alguns critérios emitidos

por habitantes e DdOPs de POA podem ser ilustrativos da existência de interesses não necessariamente democratizantes por trás dessa experiência. No caso, trata-se do fato de os referidos entrevistados reconhecerem certo descrédito do OP enquanto experiência democrática, argumentando que sua existência atual responde a interesses políticos: visibilidade internacional, legitimação partidária, entre outros.

Os aspectos colocados até o momento trazem mais um elemento sobre o qual é necessário refletir. Porém, dessa vez, retomando a noção de microdemocratização funcional para enfatizar determinados posicionamentos epistemológicos relacionados aos processos de democratização e desdemocratização.

Para Tilly (2010), os mencionados processos têm um caráter assimétrico e, geralmente, acontecem em tempos diferenciados e com distintas formas de oposição entre Estado e sociedade civil, podendo também existir avanços e retrocessos. Contudo, a validade dessas noções não nega a possibilidade de reconhecer e assumir compreensões complementares. No caso, baseada no aprofundamento do caráter interdependente (Elias, 1994) entre democratização e desdemocratização, transcendendo, assim, o caráter assimétrico entre ambos os processos.

A respeito da hibridez associada à democratização, vários autores têm oferecido algumas ideias. O próprio Tilly (2010) assinala um caminho para compreender o caráter híbrido da democratização, ao propor modos de descrevê-la através da análise sobre mudanças heterogêneas em termos de amplitude, igualdade, proteção e caráter vinculante das decisões. Por outro lado, na tradição latino-americana, também se reconhece a existência de experiências autoritárias dentro dos mesmos processos chamados de democráticos ou participativos (Baierle, 2012; Behrend, 2012; Diamond 2015; Levitsky & Way 2015; Morlino, 2017; Mechkova, Lührmann & Lindberg 2017; Lührmann & Lindberg 2019). Porém, o modo como ambos processos (democratização e desdemocratização) se configuram e contribuem para a reprodução de formas de coexistência e legitimação da realidade ainda precisa de maior aprofundamento gnosiológico, inclusive no próprio âmbito da gestão pública local. Esse aprofundamento encontra um de seus sentidos na compreensão inter-relacional, complexa e contraditória dos processos de democratização - desdemocratização, que é acolhida aqui pela noção de microdemocratização funcional.

Esse conceito, em cuja essência se reconhecem elementos fundamentais da teoria democrática –relação entre proteção do poder estatal e a vontade popular (Tilly, 2010)– e sociológica –mutua determinação de componentes sociais (Elias, 1994)–, constitui uma possibilidade de desenvolver outras maneiras de compreender as dinâmicas dos processos autocráticos/desdemocratizantes e de democratização. Uma outra maneira que, marcando caminhos entreabertos para futuras agendas de pesquisa, poderia diminuir as chances de desconhecer outras realidades ligadas aos complexos labirintos que caracterizam as atuais configurações do poder e da política, segundo a experiência em POA.

Dito isso, a noção de microdemocratização funcional relata uma realidade/estratégia mais apropriada para determinados centros de poder (governos, partidos, por exemplo) em função de reproduzir a ordem estabelecida e as incapacidades democratizantes da sociedade civil –como realidades interdependentes (Elias, 1994; 2008)– a partir de uma perspectiva que necessariamente não signifique a morte da democracia (Levitsky & Ziblatt, 2018), e sim sua manutenção “*obscuramente moribunda*”. Este último processo, é responsável por facilitar certas imobilidades sociais favorecidas pela legitimação da autonomia dos centros de poder, que ainda mantêm intactas suas capacidades para monopolizar os processos

decisórios no território. Estes processos, constituem importantes condicionantes das problemáticas da maioria dos participantes do OP em POA, que acabam influenciando seus modos de relacionamento com essa experiência.

Esses argumentos relacionados com a microdemocratização funcional (categoria que pretende ser melhor tratada em futuros trabalhos) também permitem entender que, na prática, o OP em POA tem impulsionado certos graus de enaltecimento das instituições participativas como equivalentes da democratização, mais do que os cidadãos como referentes desse processo. O fato de que o OP se reproduza com limitadas capacidades para que a sociedade civil exerça poder sobre a estrutura geral da sociedade e viabilize o foco em decisões locais e paliativas, tem impulsionado não apenas certas sensações (funcionais) de liberdade e empoderamento em determinados atores sociais. Igualmente tem favorecido um certo controle de condutas e uma legitimação das incapacidades dos cidadãos de decidir sobre assuntos públicos essenciais (os que condicionam as suas próprias problemáticas) em meio à democratização de assuntos não prioritários ou “periféricos”.

Portanto, o referido conceito, unido à hibridez que ele envolve, assinala a importância de assumir uma outra postura epistemológica para entender os processos de democratização da gestão pública em POA. Essa postura diz respeito a que, para além da descrição da democratização (Santos, 2004; Avritzer & Pereira, 2005; Ottmann, 2006; Avritzer, 2014; Lüchmann, 2014) e desdemocratização – como processos coexistentes que podem até impulsionar práticas predatórias, como a exclusão participativa (Baierle, 2012) – *é necessário* que haja um aprofundamento na análise sobre as bases e consequências dos modos pelos quais essa coexistência se produz e reproduz. Tudo isso insistindo na compreensão dessas interdependências funcionais entre ambos os fenômenos, que sustentam o exercício do poder de dominação de alguns grupos sociais sobre outros.

## Conclusão

As análises mostradas constituem exemplos da complexidade que envolve o funcionamento do OP em POA como experiência democrática e, conseqüentemente, qualquer processo de gestão dos assuntos públicos. Essa complexidade sugere reconhecer capacidades que esse procedimento oferece para que a sociedade civil incida na definição de políticas públicas, coincidindo também com depoimentos da maioria dos atores locais entrevistados (moradores, DdOPs, CdOPs, Gestores dos CARs e Vice-prefeitos). Porém, também indica considerar limitações que ele possui em termos de capacidades democratizantes da sociedade civil, apontando outros tipos de prática predatórias (Bodart, 2016). Nesse caso, associadas à *legitimação de processos* de desdemocratização facilitados pelo próprio OP, o qual tem sido também reconhecido por alguns DdOPs e moradores de POA.

Conforme relatado, as formas mediante as quais o OP facilita materializar a incidência dos cidadãos de POA na definição das políticas públicas consistem nas funções exercidas por representantes populares eleitos popularmente (DdOPs e CdOPs), assim como no papel de determinados espaços participativos: Comissões, plenárias regionais, despachos, COP. A interação entre tais funções e espaços –além de outros elementos sociais– *têm facilitado que o OP seja usualmente convocado para* analisar, discutir e definir certas decisões sobre o público em POA (Licitação do transporte público, construção de obras), considerando-se esta realidade uma expressão das suas capacidades para facilitar a referida incidência. A maior parte dos estudos aqui citados que abordam essa experiência e os depoimentos de

moradores, DdOPs, CdOPs, Gestores dos CARs e Vice-prefeitos em POA, confirmam estas capacidades.

Apesar das mencionadas referências ao caráter democratizante do OP em POA, que coincidem com os argumentos de não poucos especialistas no tema, ainda foram apresentados alguns fatos que resultam contraproducentes a dito caráter. Essas controvérsias –claramente visíveis nos argumentos expostos por diferentes atores locais (habitantes e DdOPs)– são representativas da complexidade que do ponto de vista democrático apresenta esse OP.

Nesses termos, enquanto Gestores dos CARs, Vice-prefeitos e CdOPs enfatizam que a experiência em questão tem demonstrado capacidades para democratizar as decisões sobre os assuntos públicos em função das necessidades da população, para outros setores populacionais (DdOPs e habitantes) a referida realidade também está permeada de desdemocratizações a maniqueísmos. O principal argumento colocado para sustentar tal posicionamento foi o caráter mediato e paliativo das decisões que conseguem ser democratizadas, unido à dificuldade existente para democratizar o planejamento estratégico da cidade e da vida social em geral no que tange a aspectos essenciais que condicionam as problemáticas que os participantes do OP apresentam. Esses aspectos, dentre outros, têm levado os referidos atores a acreditar que a conservação do OP responde a conveniências políticas do governo, mais do que à genuína intenção de empoderar a população diante da gestão pública.

Com base nas análises de documentos normativos e na aplicação de entrevistas semiestruturadas no território de POA, que sustentam as problemáticas descritas, o estudo demonstra como o funcionamento do OP analisado constitui uma complexa experiência de democratização e desdemocratização, com certas implicações no cenário político. As principais implicações reveladas estão relacionadas com o exercício do poder de dominação e com a legitimação do monopólio (do Estado, mercado, das classes sociais) das decisões relativas a áreas centrais da realidade social e política do território. Esses resultados permitiram dialogar com aspectos teóricos sobre democracia, lembrando a necessidade de continuar afinando as análises críticas sobre os processos de democratização da gestão pública local, sobretudo em POA.

Alguns desses aspectos teóricos –que sustentam um ponto de partida epistemológico defendido aqui para favorecer o referido aperfeiçoamento analítico– são: a ideia do Estado/governo como centralizador do poder, cujo funcionamento se desenvolve com base em um possível equilíbrio entre manutenção do seu próprio poder e cumprimento da vontade popular (Tilly, 2010) e o caráter interdependente entre democratização e desdemocratização (Elias, 1994; 2008). Do ponto de vista empírico, a relação entre o OP em POA e os aspectos teóricos apontados deram lugar à viabilidade de se repensar o caráter democratizante dessa experiência, a partir do que tem sido nomeado, no presente trabalho, de microdemocratização funcional.

A sugestão dessa nova categoria permite lançar luzes sobre o papel do OP nesse equilíbrio entre manutenção do próprio poder estatal e o cumprimento da vontade popular, além de propor outras leituras sobre as dinâmicas entre os processos de democratização e desdemocratização. Isso tudo tem permitido entender que as incidências do OP vão além de um simples processo de estabilidade governamental e distributivo como *sinônimo de qualidade democrática*, tendo outras implicações relacionadas com o exercício do poder e a reprodução de um limitado empoderamento da população. Esta categoria, portanto,



indica transcender a ideia de uma simples hibridez entre processos de democratização-desdemocratização associado ao OP, compreendo o modo como o mesmo se desenvolve em meio de relações de interdependências entre ambos processos, mas, de forma inseparável a configurações do poder entre sociedade civil e Estado.

A microdemocratização funcional, como proposta analítica para captar as mutuas determinações entre processos de democratização e desdemocratização, que são constitutivos e constituintes de relações de poder entre sociedade civil local e governo, não constitui um quadro de referência conceitual definitivo sobre os processos aos quais se refere. Os limites da atual pesquisa, sujeitos a seu caráter qualitativo e suas implicações metodológicas (amostragem não representativa, compreensão do fenômeno essencialmente baseada na perspectiva dos outros), obrigam a continuar indagando sobre as relações até aqui descritas, com o objetivo de avançar para uma maior confiabilidade compreensiva. Sendo assim, um dos caminhos que deverá ser tomado em consideração para esses avanços, é justamente a análise das mutuas determinações entre os componentes de democratização e desdemocratização (normativas, procedimentos, processos, atores), e a maneira em que seus impactos no âmbito prático, subjetivo e estrutural se constituem como formas de exercício do poder, em função de um mascaramento das desiguais distribuições de capacidades para incidir na configuração da política local. Isso todo, utilizando métodos qualitativos e quantitativos que permitam contrastar e ampliar as informações aqui apresentadas.

## Referencias

ABERS, R. (2003). “Interesses e ideias em políticas participativas: reflexões a partir dos comitês de bacia hidrográfica e os orçamentos participativos”. **Sociedade e Estado**. Volumen 18, Nro. 1-2, 257-290.

ACOSTA, Y., GIORDANO, V. & SoLER, L. (2016). “América Latina: nuestra” en TROTTA, N. y GENTILI, P. (orgs.) **América Latina. La democracia en la encrucijada**. Buenos Aires: La Página S.A.

ANDRADE, E. T. D. (2005). **Democracia, Orçamento participativo e clientelismo: um estudo comparativo das experiências de Porto Alegre/RS e Blumenau/SC** (Tese de Doutorado em Ciência Política). Porto Alegre: Universidade Federal do Rio grande do Sul.

AVRITZER, L. & PEREIRA, M. L. D. (2005), “Democracia, Participação e Instituições Híbridas”. **Teoria & Sociedade**. Nro. especial, 16-41.

AVRITZER, L. (2014). **Los desafíos de la participación en América Latina**. Buenos Aires: Prometeo.

BAIERLE, S. G. (2012). **Crise do sujeito, otimismo cruel e exclusão participativa**. Rio de Janeiro: Texto apresentado no Encontro Etern/UFRJ Vassouras “Cidade, Centro de Assessoria e Estudos Urbanos”.

BAQUERO, M. et all. (2005). “Bases de um novo contrato social? Impostos e Orçamento participativo em Porto Alegre”. **Opinião Pública**. Volumen 11, Nro. 1, 94-127.

BARBOSA, C. (2015). **Estado burguês, políticas orçamentárias participativas e participação popular: Reprodução e mudança na ordem social**. Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas.

BAZZI, P. (2015). **Democracia versus Neoliberalismo. 25 años de neoliberalismo en Chile**. Buenos Aires: CLACSO.

BEHREND, J. (2012). "Democratización subnacional: algunas preguntas teóricas". **POSTData**. Volumen 17, Nro. 2, 11-34.

BERLANT, L. (2011). **Cruel optimism**. Durham and London: Duke University Press.

BIERNACKI, P. & WALDORF, D. **Snowball Sampling: Problems and techniques of Chain Referral Sampling**. Sociological Methods & Research, vol. n° 2, November. 141-163p, 1981.

BODART, C. d. N. (2016). **Atuação dos Partidos Políticos e dos Movimentos sociais na construção e manutenção de um espaço institucionalizado de participação social** (Tese de Doutorado). São Paulo: Universidade São Paulo.

CAVALCANTE, P. (2018). "Innovations in the Federal Government During the Post-new Public Management Era". **RAC**, Volumen 22, Nro. 6, 885-902.

CRESWELL, J. W. (1994). **Diseño de investigación. Aproximaciones cualitativas y cuantitativas**. Los Angeles: Sage.

DAGNINO, E. (2004). (2004). "Construção democrática, neoliberalismos e participação: os dilemas da confluência perversa". **Revista Política e Sociedade**. Volumen 3, Nro. 5, 139-164.

DE LA ROSA, G. V. (2018). "Sobre los obstáculos de las democracias latinoamericanas" en XAVIER, L.de O; AVILA, C. F. D. e FONSECA, V. (Org.). **A qualidade da democracia no Brasil: questões teóricas e metodológicas da pesquisa** Vol. 2. Curitiba: CRV.

DIAMOND, L. (2015). "Facing Up to the Democratic Recession". **Journal of Democracy**. Volumen 26, Nro. 1, 141-156.

ELIAS, N. (1990). **La sociedad de los individuos**. Barcelona: Península.

FEDOZZI, L. J. & MARTINS, A. L. B. (2015) Trajetória do Orçamento Participativo de Porto Alegre: representação e elitização política. **Lua Nova**, Volumen 95, 181-223.

FEDOZZI, L.; FURTADO, A.; BASSANI, V. D. S.; MACEDO, C. E. G.; PARENZA, C. T. & CRUZ, M. (2013). **Orçamento participativo de Porto Alegre. Perfil, avaliação e percepções do público participante**. Porto Alegre: Gráfica e Editora Hartmann.

FILMUS, D. (2016). "Una década de transformaciones en América Latina" en TROTTA, N. y GENTILI, P. (orgs.). **América Latina. La democracia en la encrucijada**. Buenos Aires: La Página S.A.

FOUCAULT, M. (2013). **Microfísica do poder**. São Paulo: Graal, 27<sup>ma</sup> edição

GEARY, M. (2015). **Política latinoamericana comparada**. Rosário: UNR.

GONTILLO, A. P & GONTILLO, K. B. (2018). "Cultura, modernidade e qualidade da democracia: a construção de uma cidadania crítica global" en en XAVIER, L.de O; AVILA, C. F. D. e FONSECA, V. (Org.). **A qualidade da democracia no Brasil: questões teóricas e metodológicas da pesquisa** Vol. 2. Curitiba: CRV.

LEVITSKY, S. & ZIBLATT, D. (2018). **How democracies die**. New York: Crown Publishers.

LEVITSKY, S., & WAY, L. (2015). "The Myth of Democratic Recession". **Journal of Democracy**. Volumen 26, Nro. 1, 45-58.

LEVITSKY, S.; et. al., (2016). **Challenges of Party-Building in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press.

LISSIDINI, A. (2014). **Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina**. Ciudad de México: UNAM.

LUCCA, J. OLIVEIRA, R. P. de & GAITÁN, A. (2017). **Desafios democráticos latinoamericanos en perspectiva comparada**. Rosário: Universidad Nacional de Rosário.

LUCCA, J. B. & PINILLOS, C. (2015). “La agenda de la política comparada en América Latina”. **E-I@tina**, 14 (53), 1-15.

LÜCHMANN, L. (2014). “25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas”. **Política & Sociedade** (online), Volumen 13, Nro. 28, 167-197.

LÜHRMANN, A., y LINDBERG, S. I. (2019). “A Third Wave of Autocratization is Here: What is New About It?” **Democratization**. Volumen 7, Nro. 26, 1095-1113.

MARQUETTI, A. A. (2003). “Participação e Redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre” em AVRITZER, L. y NAVARRO, Z. (orgs.) **A inovação democrática no Brasil** Vol. 1. São Paulo: Cortez Editora.

MAYORGA, F. (2016). “La democracia intercultural en América Latina: procesos y desafíos”. **Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano**, CLACSO, Nro. 33.

MECHKOVA, V., LÜHRMANN, A., y LINDBERG, S. I. (2017). “How Much Democratic Backsliding?” **Journal of Democracy**. Volumen 28, Nro. 4, 162-169.

MEDERO, G. S. (2018). “La dimensión procedimental en la calidad de la democracia en Brasil, Chile y Venezuela” en XAVIER, L. de O; AVILA, C. F. D. e FONSECA, V. (Org.). **A qualidade da democracia no Brasil: questões teóricas e metodológicas da pesquisa** Vol. 2. Curitiba: CRV.

MORLINO, L. (2015). “What qualities of democracy in Latin America? Mixing quantitative and qualitative analyses” en XAVIER, L. y DOMÍNGUEZ, C. F. (Coordinadores). **Política, Cultura e Sociedade na América Latina: Estudos Interdisciplinares e comparativos**, V.2. Curitiba: CRV.

..... (2017). “Introducción: El marco teórico” en MORLINO, L. PACHANO, S y TOVAR, J. (Coordinador) **Calidad de la democracia en América Latina**. Curitiba: CRV.

OLIVEIRA, R. P. (2017). Muito além de direitas e esquerdas: os giros e a densidade dos regimes democráticos na América do Sul. **Revista DEBATES**, Volumen 11, Nro. 2, 37-54.

OSIPOV, G et. al. **Libro de Trabajo del Sociólogo**. La Habana: Ciencias Sociales, 1988.

OTTMANN, G. (2006). “Cidadania mediada. Processos de democratização da política municipal no Brasil”. **Novos estudos-CEBRAP**. Nro. 74, 155-175.

PRZEWORSKI, A. (2019). **Crises of democracy**. Padstow Cornwall: Cambridge University.

RENNÓ, L. e SOUZA, A. (2012). “A metamorfose do Orçamento participativo: mudança de governo e seus efeitos em Porto Alegre”. **Rev. Sociol. Polít.** Volumen 20, Nro. 41, 235-252.

RODRIGUEZ, C. (2018). “Desenvolvimento político nas democracias modernas” en XAVIER, L.de O; AVILA, C. F. D. e FONSECA, V. (Org.). **A qualidade da democracia no Brasil: questões teóricas e metodológicas da pesquisa** Vol. 2. Curitiba: CRV.

SANTOS, M. O. (2004). “Orçamento participativo: limites e contribuições de um instrumento de democracia direta”. **Revista Democracia Viva**. Volumen 23, 18-25.

TILLY, CH. (2010). **Democracia**. Madrid: AKAL.

TOMINI, L., y WAGEMANN, C. (2018). “Varieties of Contemporary Democratic Breakdown and Regression: A Comparative Analysis”. **European Journal of Political Research**. Volumen 57, Nro. 3, 687-716.

WALDNER, D., y LUST, E. (2018). “Unwelcome Change: Coming to Terms with Democratic Backsliding”. **Annual Review of Political Science**. Volumen 21, Nro. 1, 93-113.

### **Documentos oficiais e institucionais:**

CEPAL. (2016). **Panorama Social de América Latina 2015**. Santiago de Chile: ONU.

LATINOBARÓMETRO (2015). **Opini3n p3blica latinoamericana**. Santiago de Chile: Latinobar3metro.

PMPA (Prefeitura Municipal de Porto Alegre). (2019). **Regimento interno. Crit3rios gerais, t3cnico e regionais – 2018/2019**. Porto Alegre: Impress3o Gr3fica Erechim