

Os orçamentos participativos e sua espacialidade

uma agenda de pesquisa*

Marcelo Lopes de Souza

Professor do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro

Resumo: Os “orçamentos participativos” são o mais importante exemplo de gestão urbana progressista no Brasil contemporâneo. Eles correspondem a uma participação direta da população na determinação das prioridades referentes ao orçamento municipal, determinação essa que deixa de ser, assim, um privilégio do Executivo e dos vereadores. O orçamento participativo é uma institucionalidade extremamente interessante, a qual alarga as fronteiras da democracia.

No entanto, é preciso considerar diversas questões, com o fito de evitar o otimismo um tanto exagerado que tem caracterizado a maior parte da literatura dedicada ao tema. Embora haja experiências (auto)denominadas de “orçamento participativo” em muitos municípios brasileiros na atualidade, em alguns casos a “participação” da sociedade civil é restrita à feitura de recomendações ou à externalização de desejos, sem que exista a transferência de real poder decisório do Estado para a população. Além disso, o percentual do orçamento total efetivamente posto à disposição da sociedade civil pelo Estado é, muitas vezes, irrisório, sequer compreendendo a totalidade dos investimentos. Outro aspecto é que as limitações e tensões inerentes a essa tentativa de combinar democracia direta e representativa precisam ser mais profundamente focalizadas do que tem sido usual na literatura. Por último, mas não com menor ênfase, a *dimensão espacial* do fenômeno tem sido bastante negligenciada – e é para essa dimensão, sobretudo, que o autor propõe voltar suas atenções. O artigo contém uma agenda de pesquisa, em cujo contexto se pretende iluminar diversas facetas do fenômeno dos orçamentos participativos que têm sido pouco ou inadequadamente exploradas pela literatura disponível.

Palavras-chave: Orçamentos participativos; espacialidade; Brasil.

Introdução: os orçamentos participativos e a importância da dimensão espacial

Vários autores, especialmente geógrafos, têm chamado a atenção, de forma contundente, para a freqüente e tradicional negligência para com o espaço entre as ciências sociais. É bem verdade que, nos últimos trinta anos, o reconhecimento da importância da dimensão espacial parece ter crescido para além dos domínios da Geografia Humana, da Sociologia Urbana e da Economia Espacial (Economia Urbana e teorias do desenvolvimento regional), que têm sido as principais exceções à regra; um exemplo particularmente prestigioso é a Teoria da Estruturação de Anthony Giddens (1989). Exemplos anteriores foram bem inventariados por Bettanini (1982 [1976]). No entanto, o problema da negligência ou, pelo menos, da banalização da dimensão espacial persiste. A dimensão espacial da realidade social tem sido, recorrentemente, relegada a uma posição secundária, tratada como um epifenômeno.¹

Não obstante, conforme tem sido mostrado, de diferentes formas e através de diferentes ângulos, por vários autores,² o espaço está longe de ser um epifenômeno. Ao mesmo tempo em que é um produto social, o espaço condiciona as relações sociais. Esse condicionamento, claro, nada tem a ver com o velho “determinismo geográfico”, pois não se trata de interpretar o conteúdo de fenômenos culturais e psicossociais como diretamente derivado ou determinado pelo espaço, seja pelo espaço natural e seus componentes, seja pelas formas espaciais socialmente construídas. Trata-se, isso sim, de entender que as relações sociais não operam em um “vazio”; concretamente, ao mesmo tempo em que produzem o espaço, as relações sociais são condicionadas por esse mesmo espaço. Essa visão de uma via de mão dupla, a qual, entre os marxistas, inspirados sobretudo pelo filósofo Henri Lefebvre, ficou conhecida como a “dialética sócio-espacial” (Soja, 1980; 1993), não se restringe à *materialidade* do espaço: assim como a produção do espaço vai muito além da produção material *strictu sensu*, envolvendo, igualmente, a criação e recriação constante de projeções espaciais de relações de poder e de identidades culturais espacialmente referenciadas, também a força das imagens espaciais, das territorialidades e das identidades sócio-espaciais influencia os projetos humanos.

Um dos fenômenos mais interessantes da vida política brasileira, *latissimo sensu*, nos últimos dez anos, têm sido os *orçamentos participativos*, a começar pelo de Porto Alegre, iniciado em 1989. De todos os experimentados até o presente, este parece ser o mais consolidado e, ao mesmo tempo, o mais ousado. Na verdade, a experiência brasileira com os orçamentos participativos não surgiu com Porto Alegre, mas no final dos anos 70, ainda durante o regime militar, em Lages (SC), experimento ao qual se seguiram, em meados dos anos 80, os de Vila Velha (ES) e Pelotas (RS). Todavia, até mesmo pelas condições do contexto político do momento, mais restritivas, tais experiências tiveram pouca visibilidade e, normalmente, vida curta; o orçamento participativo de Recife, de sua parte,

implementado ainda na década de 80 e ainda existente, nunca chegou a adquirir muita consistência.³ Assim, o grande marco histórico é, sem dúvida, o orçamento participativo da capital gaúcha, que tem servido, desde o começo da década passada, de fonte de inspiração para outras municipalidades no Brasil, as quais, com níveis de seriedade e arrojo bastante variáveis, vêm tentando adotar algo semelhante.⁴

Similarmente a outros tantos fenômenos sociais, também o orçamento participativo tem sido estudado sem que os seus condicionantes e as suas conseqüências espaciais sejam devidamente considerados. Embora a literatura a respeito ainda não seja propriamente muito numerosa, devido à relativa novidade do objeto, já há um número razoável de trabalhos sobre o assunto, assinados tanto por brasileiros quanto por estrangeiros.⁵ Infelizmente, nenhum desses trabalhos dá à espacialidade do fenômeno em tela a devida atenção, em que pese a sua organização possuir um evidente e fortíssimo componente espacial (organização da população por bairros ou agregados de bairros para extração de delegados e definição de prioridades de investimento).

A par dessa lacuna, outras puderam ser detectadas, em parte também relacionadas com a problemática espacial. Várias questões, relativas a limitações do formato “orçamento participativo” ou a obstáculos para a sua implementação bem sucedida, vêm sendo deixadas de lado, ao mesmo tempo em que a literatura, quase que sem exceções, quase só focaliza o significado dos orçamentos participativos enquanto um avanço político. Longe do autor pretender discordar dessa avaliação, até porque o reconhecimento da positividade do fenômeno tem sido o grande fator de motivação para a realização das investigações e reflexões por ele atualmente conduzidas. Todavia, a ausência de certos questionamentos, conquanto seja compreensível em se tratando de trabalhos mais ou menos “chapa branca”, ou seja, escritos por indivíduos diretamente envolvidos com as experiências (caso de Genro e Souza, 1998), e certamente menos compreensível em outros casos, contribui pouco para fazer avançar o conhecimento e, sobretudo, para o aprimoramento da ação. A análise crítica precisa ser, sempre, também autocrítica; o tom de panegírico combina pouco com os muitos desafios que ainda estão para serem vencidos. A agenda de pesquisa sugerida a seguir – a qual, em larga medida, é a própria agenda das pesquisas do autor – foi delineada tendo em mente essas lacunas e esta convicção.

A participação popular no processo orçamentário

O orçamento público, hoje em dia um dos instrumentos mais importantes e corriqueiros de gestão dos negócios de uma coletividade politicamente organizada, surgiu na Inglaterra no começo do século XIX (Giacomoni, 1997, p.42, 59). Sem

deixar de ser uma ferramenta para disciplinar as finanças públicas, os orçamentos, no início, tinham como função precípua facilitar o controle dos parlamentares sobre o governo. O orçamento era, então, um instrumento jurídico sem maior complexidade, o qual fixava os meios para que o Estado pudesse desincumbir-se de suas tarefas – isso em uma época em que as despesas do Estado eram comparativamente modestas e vistas como um “mal necessário” (Giacomoni, 1997, p.60). Com o tempo, a peça orçamentária veio a mostrar-se mais claramente como um instrumento de administração e não tanto como um instrumento de controle político sobre o Executivo. Com o advento da fase monopolista do capitalismo e, na virada para o século XX, com o início da edificação do *welfare state*, não apenas o peso econômico, mas também o significado social das despesas públicas começou a crescer rapidamente. Afinal, agora o Estado passava a intervir mais diretamente na economia (“Estado-empresário”) e, além disso, tomava crescentemente para si o encargo de realizar investimentos e assumir responsabilidades diretas em áreas como educação e saúde.

Entre as décadas de 1930 e 1960 o orçamento sofreu transformações técnicas e conceituais. Foi o momento de consolidação da “racionalização administrativa”, onde o Estado, confrontado com demandas cada vez maiores e mais complexas, buscava encarnar uma “gestão científica” (*scientific management*) dos negócios públicos (esse é, grosso modo, também o momento de ascensão do planejamento com pretensões científicas em geral [cf. Friedmann, 1987]). O enfoque burocrático-racionalista baseia-se no pressuposto de que o Estado, no que tange à administração, possui a seu serviço especialistas competentes, selecionados por mérito, capazes de agir racionalmente e estando, portanto, aptos para deliberar imparcialmente, pensando no bem comum e de acordo com os melhores critérios técnicos. Essa visão complementa e reforça o tipo clássico de justificativa da democracia representativa em contraposição à democracia direta: pressupõe-se, aí, que tanto os políticos em cargos executivos quanto os parlamentares (os quais realizam o controle político da administração), uma vez tendo passado pelo crivo da vontade popular, expressa livremente nas urnas, são capazes de se colocar acima de seus interesses particulares e legitimamente aptos para decidir em nome de seus eleitores aquilo que representa o bem comum.

No contexto desses pressupostos, o aparecimento do *Planning, Programming and Budgeting System (PPBS)*, conhecido no Brasil como *orçamento-programa*, na década de 60 (mas com raízes que remontam aos anos 40), corresponde a um progresso extraordinário. Enquanto que no orçamento tradicional o orçamento é dissociado do planejamento e da programação, visando a alocação de recursos à aquisição de meios e sendo as decisões orçamentárias tomadas em função das necessidades das unidades organizacionais, no orçamento-programa o processo

orçamentário é um elo entre o planejamento e as funções executivas do Estado, sendo que a alocação de recursos tem em vista a realização de metas e as decisões orçamentárias levam em conta análises de diversas alternativas (vide, para uma exposição mais completa, Giacomoni [1997, p.147 e *passim*]).

Sem querer negar esse avanço técnico, muito mais importante foi, porém, a adoção bem mais recente do *orçamento participativo*, a respeito do que administrações municipais no Brasil têm se destacado como pioneiras. O orçamento participativo rompe, ou pavimenta o terreno para que se rompa com os pressupostos acima mencionados, que operam como pressupostos ideológicos ao encobrirem diversos problemas e atuarem como peças legitimatórias da arrogância tecnocrática e da separação estrutural entre dirigentes e dirigidos encarnada pela “democracia” representativa. Que sejam arrolados, embora sem chance de poderem ser discutidos aqui, alguns problemas que revelam o caráter ideológico daqueles pressupostos:

- i) a administração e o planejamento “racionais” fundamentam-se em uma racionalidade estreita, *instrumental* (otimização dos *meios*, presunção tácita quanto aos fins e banalização, encobrimento ou mistificação dos *fins*, os quais dizem respeito, essencialmente, à reprodução do próprio sistema e das desigualdades que ele acarreta);
- ii) a “razão” invocada, a pretexto de ser universal e garantir julgamentos imparciais, abafa a alteridade, exclui e serve à opressão, por assumir como ideal um conjunto homogêneo de cidadãos, onde a “norma” implícita são os valores e comportamentos dominantes, o que nega ou diminui os valores de grupos oprimidos devido à sua etnia, ao seu gênero etc. (vide Young, 1990);
- iii) o Estado não é “neutro”, nem pode sê-lo, sendo, antes, uma “condensação de uma relação de forças entre classes e frações de classe”, para usar uma sugestiva expressão de Nicos Poulantzas (1985, p.147), sendo que o Estado tende a produzir, como vetor resultante em termos de ações, intervenções conformes aos interesses dos grupos e classes dominantes (que dispõem de mais recursos e maior capacidade de influência);⁶
- iv) tanto à administração quanto ao parlamento faltam transparência, e ambos são deficitários em matéria de *accountability* (decisões essenciais tomadas a portas fechadas etc.);
- v) os “representantes do povo” representam de modo precário e distorcido, uma vez que os candidatos passam não só pelo crivo das urnas, mas também por instâncias poderosas de pré-seleção (grupos econômicos, oligarquias políticas tradicionais), as quais investem na

“feitura” de seus candidatos (construção da imagem, financiamento da campanha);

- vi) a “representação” é como passar um cheque em branco: parafraseando um célebre dito de Rousseau acerca da liberdade dos ingleses, a representação equivale a uma liberdade fugaz, exercida um dia a cada quatro anos, para passar um cheque em branco em favor deste ou daquele político profissional, faltando mecanismos efetivos de controle (maior transparência, acesso a informações confiáveis, fácil revogabilidade dos mandatos), o que, ao lado dos elementos mencionados nos itens iii, iv e v, justifica a visão de Castoriadis, de acordo com a qual a “democracia” representativa é, no fundo, uma *oligarquia liberal* (Castoriadis, 1999);
- vii) intransparente, distante, a política passa, naturalmente, a ser presa fácil da corrupção, o que só reforça aquilo que, nas ideologias (e teorias) elitistas, é precisamente uma virtude do cidadão (caso contrário ele “sobrecarregaria” o sistema político): a apatia, a pronta aquiescência em deixar a “política” para os “políticos”.

O orçamento é encarado, nesses marcos, como algo puramente técnico, um instrumento de gestão econômica politicamente neutro, quando, na verdade, ele possui um imenso conteúdo político, uma vez que se trata de decidir sobre *fins*, e não apenas sobre a otimização dos *meios*: isto é, trata-se de gerir os recursos públicos que serão investidos (ou não) para satisfazer as necessidades da população.

O *orçamento participativo* busca repolitizar o orçamento no contexto de um questionamento dos pressupostos ideológicos anteriormente enunciados. Na sua essência, o orçamento participativo consiste em uma abertura do aparelho de Estado à possibilidade de a população (de um município ou mesmo de unidades territoriais administrativas supralocais) participar, diretamente, das decisões a respeito dos objetivos dos investimentos públicos. A população, organizada com base em bairros ou unidades espaciais que agregam vários bairros, debate e delibera, em assembleias, as prioridades de investimento para cada local, cabendo ao Executivo, anualmente, informar a disponibilidade de recursos para investimentos e prestar contas sobre a execução orçamentária do ano anterior.

De fato, tomando por base o modelo organizacional de Porto Alegre, que, com algumas adaptações, vem sendo adotado em outras cidades, a população elege seus delegados nas assembleias populares das unidades espaciais de referência, proporcionalmente ao número de eleitores atendendo cada assembleia; a esses delegados cabe organizar, posteriormente, discussões sobre prioridades de investimento em cada bairro. Mais tarde são eleitos, igualmente em assembleias, os conselheiros do orçamento participativo, os quais terão por incumbência

acompanhar e participar, junto à Prefeitura, da elaboração da peça orçamentária.⁷ (Em Porto Alegre, assim como em outros municípios, foram introduzidas “plenárias temáticas”, onde a mobilização da população e os processos de eleição de prioridades e escolha dos delegados e conselheiros se dão não em função do local de moradia, mas de temas específicos como saúde, educação, transporte, sendo a cidade considerada em seu conjunto. A justificativa para a introdução das “plenárias temáticas” paralelamente às plenárias de base territorial é a de que elas ajudariam a garantir que os problemas e os investimentos que interessam à cidade como um todo sejam contemplados, evitando-se uma excessiva pulverização dos investimentos.)

Para muito além do aspecto econômico-social em si, a contribuição “pedagógica” do orçamento participativo, vale dizer, sua contribuição para a formação de uma consciência de direitos, tem sido, como aponta a literatura a propósito de Porto Alegre, bastante relevante (Abers, 1997; 1998). Aí se inclui, com destaque, a sua contribuição para enfraquecer o caráter patrimonialista do Estado no Brasil (Fedozzi, 1997).

A literatura não tem, contudo, debatido adequada ou suficientemente (em, em alguns casos, sequer abordado) diversas questões, todas elas importantes, algumas cruciais. A seguir serão destacadas algumas delas, sem, contudo, incluir aquelas mais diretamente vinculadas à dimensão espacial do fenômeno, as quais serão focalizadas na próxima seção:

- 1) 1a) *Há níveis diferenciados de participação de acordo com o sexo, a faixa etária e outros critérios?* 1b) *Em caso afirmativo, como podem esses níveis diferenciados ser explicados?* Fedozzi (1997) aborda esse assunto a propósito de Porto Alegre, levando em conta a variação conforme a faixa etária, o sexo, o rendimento e a escolaridade; Abers (1997b) igualmente contemplou esse tema, destacando a variação conforme a renda e o gênero. Posteriormente, a ONG porto-alegrense CIDADE, em parceria com a Prefeitura de Porto Alegre, realizou uma importante pesquisa sobre o perfil dos participantes do orçamento participativo (CIDADE e PORTO ALEGRE, 1999). É necessário, entretanto, que estudos e levantamentos semelhantes sejam feitos em outras cidades, de modo que se possa dispor de uma base para comparações.
- 2) Volta e meia surgem críticas aos orçamentos participativos, as quais questionam a *eficácia* do processo (“toma muito tempo” etc.: Giambiagi, 1997), a sua *relevância* (alegando-se que o percentual tanto dos novos investimentos em relação ao orçamento total é sempre pequeno: Giambiagi, 1997), a sua *legitimidade* (alegando-se que o povo elege os seus representantes no Executivo e no Legislativo justamente para desincumbir-se da tarefa de elaboração do e deliberação sobre o

orçamento; além do mais, a população não estaria preparada para decidir sobre um assunto técnico especializado como esse: Giambiagi, 1997; Souto, 2000) e, mesmo, a sua *legalidade* (alegando-se que a elaboração do orçamento seria competência exclusiva do Executivo municipal, que para isso foi eleito, e que ele não poderia abdicar de suas obrigações: Souto, 2000). *Como responder, de maneira ao mesmo tempo contundente e rigorosa, a esses questionamentos?* Ainda é necessário avançar nesse terreno, inclusive desenvolvendo estratégias mais eficazes de persuasão da opinião pública.

- 3) À medida que se avança, o questionamento de todo o modelo da democracia representativa fica mais evidente, embora alguns grupos tendam a ver no orçamento participativo um simples “tempero”, um simples “enriquecimento ou “complemento” do modelo da democracia representativa.⁸ Outros, contrariamente, não desejam esconder a tensão essencial entre participação direta e “representação”. De toda sorte, os orçamentos participativos, mesmo no caso de uma experiência arrojada e consolidada como a de Porto Alegre, são exemplos de “gestão compartilhada” entre o Estado e a sociedade civil, ou *co-gestão*; não chegam, evidentemente, a ser experiências de *autogestão*, só possíveis nos marcos de uma transformação social mais profunda. 3a) *Que limitações isso acarreta?* (Por exemplo: até que ponto, além de uma tensão institucional entre a democracia representativa e os elementos de democracia direta, os mecanismos da democracia representativa e alguns vícios a ela inerentes, como o clientelismo, se fazem presentes no orçamento participativo e condicionam um pouco, aqui e acolá, a dinâmica do processo, mesmo nas experiências mais avançadas em matérias de “despatrimonialização do poder local” [para usar uma expressão de Fedozzi, 1997], como Porto Alegre?) Por outro lado: 3b) *de que modo essas experiências de co-gestão podem ajudar a pavimentar o terreno para sua própria superação, contribuindo, político-pedagogicamente, para mudanças sociais mais profundas?* Ao frigar dos ovos, a questão central, sob o ângulo político, pode ser formulada da seguinte maneira: 3c) *o que se deseja alcançar com o processo de orçamento participativo – colaborar para organizar a sociedade civil e estimular o crescimento da consciência de direitos no seu interior, tendo como perspectiva contribuir para um questionamento e uma superação do modelo social vigente, ou, pelo contrário, simplesmente aumentar um pouco o grau de accountability da democracia representativa, melhorando o próprio desempenho do Estado sob o ângulo da governança e, em última instância, contribuindo para conferir maior estabilidade ao status quo?...*

- 4) *Com que consistência a máquina estatal, particularmente os técnicos, tem assimilado a bandeira da participação popular?* Eis, aqui, uma questão que remete ao problema da resistência do pensamento tecnocrático, a qual, ao que tudo indica, não é de tão simples eliminação, mesmo no contexto de uma experiência avançada e madura como a de Porto Alegre.⁹ As conseqüências negativas dessa resistência precisam ser devidamente identificadas e estudadas.

Territórios e lugares do orçamento participativo

Os orçamentos participativos, muito mais que seus equivalentes convencionais e tecnocráticos, não admitem ser corretamente analisados fazendo-se vistas grossas à dimensão espacial da sociedade. Duas facetas do espaço social assumem, no processo de participação popular na elaboração do orçamento, uma importância particularmente grande: o espaço enquanto *território* e enquanto *lugar*. O termo *território* designa, em sentido conceitual preciso, não qualquer recorte espacial, como muitas vezes supõe o senso comum, mas sim espaços definidos e delimitados por e a partir de relações de poder (ou, mais precisamente ainda: um território expressa relações de poder espacialmente delimitadas e operando sobre um substrato referencial). O vocábulo *lugar*, de sua parte, também assume, enquanto conceito científico, um sentido bastante específico, não sendo um simples sinônimo de local: sob inspiração, principalmente, da chamada Geografia Humanística, um lugar é um espaço vivido e percebido, intersubjetivamente, como dotado de uma “personalidade própria”, atuando como referencial para a construção de identidades e, não raro, carregado de simbolismo.

Os orçamentos participativos combinam, de modo diferenciado, uma dimensão espacial com uma dimensão “setorial”. A dinâmica básica e originária privilegia a dimensão espacial na organização do processo, em que o município é dividido em setores geográficos (impropriamente chamados de “regiões”¹⁰), os quais são os recortes espaciais que servem de referência para a mobilização da população e o processo de eleição de prioridades e escolha dos delegados que representarão diretamente a população junto à Prefeitura. Esses recortes expressam poder, definem fronteiras, condicionam e orientam a participação; eles definem *territórios*. Como são as territorializações geradas, negociadas e “atualizadas” na esteira da prática política? Até que ponto esses recortes territoriais espelham autênticos sentimentos de lugar? Em que medida essas e outras perguntas, bem como as respostas presumivelmente diferentes a que devem dar origem,¹¹ são relevantes para a análise da legitimidade e da dinâmica dos processos de orçamento participativo?

Como já foi dito, tanto em Porto Alegre quanto em outros locais foram introduzidas “plenárias temáticas”, onde a mobilização da população e o processo de eleição de prioridades e escolha dos delegados se dá não em função do local de moradia, mas de temas específicos. A justificativa para a introdução das “plenárias temáticas” paralelamente às “regionais”, qual seja, evitar a pulverização excessiva dos investimentos, é, sem sombra de dúvida, plausível; no entanto, isso acrescenta mais um ingrediente à problemática da espacialidade dos orçamentos participativos. A respeito da relação entre as dimensões “setorial” e “espacial” dos orçamentos participativos, bem como a respeito de outros assuntos, muita coisa falta para ser melhor investigada e diversas questões estão, ainda, aguardando esclarecimento. As questões que se seguem são, a rigor, somente alguns exemplos, as quais, assim se espera, contribuam para estimular e orientar o debate.

- 5) *Que segmentos da população participam mais, quais participam menos? Qual é a “geograficidade” dessa variabilidade (distribuição espacial da participação, variação segundo o tipo de bairro etc.)?* Abers (1997a, 1997b) toca, *en passant*, no problema da desigualdade de representação; após registrar que a literatura sobre participação aponta para a tendência de sub-representação justamente dos mais pobres dentre os pobres, menos capazes de arcar com os “ônus” da participação (devido ao custo de deslocamento e à menor disponibilidade de tempo livre), sem contar com maiores problemas de articulação de suas próprias demandas, em comparação com a classe média ou mesmo com os “pobres-não-tão-pobres”, a autora concede que, no caso de Porto Alegre, uma tal tendência não se faria presente de modo inequívoco. Faz-se mister, porém, examinar esse problema melhor, inclusive comparando-se experiências de diversas cidades. No que diz respeito a Porto Alegre, especificamente, não pôde o autor deste trabalho, constatar, durante o trabalho de campo realizado por ele e sua equipe naquela cidade em abril de 2000, uma sub-representação dos mais pobres nas plenárias *regionais*, nem mesmo dos moradores de favelas (ou “vilas”, como lá são chamadas). No entanto, as plenárias temáticas revelaram um perfil diferente, mais elitizado (o que já havia sido indicado por Abers), colocando-se, aí sim, o problema da sub-representação dos mais pobres.¹²
- 6) *Os critérios de definição de recortes territoriais que fundamentam a organização do processo são os mais legítimos e adequados?* No que concerne à legitimidade e adequação dos recortes territoriais, diversas subquestões relevantes podem ser identificadas: 6a) *Os recortes territoriais consideram as tradições de organização da população ou são,*

pelo contrário, em maior ou menor grau, uma imposição “de cima para baixo” de uma malha territorial? 6b) Em que medida sentimentos “legítimos” de lugar estão contemplados (ou não) nos recortes territoriais adotados? 6c) (Especificação de [6b]) Quão forte é a identificação da população com cada recorte territorial de referência? 6d) (Desdobramento de [6b]) Como essa identificação maior ou menor pode condicionar a dinâmica participativa (menor poder catalítico da dimensão espacial...)? Enfim, no que se refere às relações entre espaço e poder, o ponto nevrálgico é tocado pela seguinte subquestão: 6e) *De que modo recortes territoriais diferentes condicionam diferentemente o processo?* A definição e as eventuais subdivisões e aglutinações das unidades espaciais que servem de referência para a organização do processo de participação popular são decisivas, pois, notadamente a propósito daqueles delegados cujo número é o mesmo para cada unidade espacial (como ocorre com o Conselho do Orçamento Participativo em Porto Alegre, instância máxima junto à qual cada uma das dezesseis “regiões” em que foi dividido o município possui dois conselheiros titulares e dois suplentes), determinados subconjuntos da população terão um peso político maior ou menor. Daí, aliás, a necessidade de se levar em conta o grau de ingerência da sociedade civil organizada no estabelecimento das regras do jogo também a esse respeito.

- 7) *Como evitar o “corporativismo territorial”,¹³ problema com conseqüências político-pedagógicas nefastas?*
- 8) *Como e em que medida, exatamente, a adoção do orçamento participativo tem contribuído para minimizar a segregação residencial?*
- 9) *Como desdobramento da questão 8), pode-se indagar acerca da forma como os moradores de favelas participam. Parece que, no que se refere aos moradores de áreas pobres ocupadas ilegalmente, se faz necessário, por um lado, reconhecer que eles possuem algumas demandas bastante específicas (regularização fundiária, carência infra-estrutural particularmente gritante), além de serem estigmatizados de modo particularmente intenso; por outro lado, não podem ser tratados de modo completamente à parte, pois isso constituiria uma discriminação negativa e uma certa recusa em ver as áreas faveladas como partes integrantes da cidade. Como garantir que os moradores de favelas possam participar ativamente do processo orçamentário, sem paternalismo e sem discriminações inferiorizantes, mas também, por outro lado, garantindo que as suas especificidades sejam contempladas, evitando-se que sejam diluídas e os favelados, por conseguinte, sub-representados ou inadequadamente representados? Como já foi dito no*

comentário à questão 5), o problema, no caso de Porto Alegre, só se manifesta significativamente em algumas plenárias temáticas e nos correspondentes fóruns de delegados. Mesmo no caso de uma região como o Centro, com expressivo contingente de classe média, o autor e sua equipe puderam verificar que a população favelada consegue articular as suas demandas e não se sente intimidada em defendê-las. Problemas de comunicação e representação dos interesses dos favelados podem, todavia, tornar-se dignos de nota também em Porto Alegre, à medida em que a classe média for se interessando mais e mais pelo processo, passando a fazer-se mais presente nas plenárias regionais.

- 10) Sobre as “plenárias temáticas”, é necessário indagar: 10a) *será que, pela sua própria natureza, elas não tendem a ser mais elitizadas e, mesmo sendo livre a extração de delegados, a classe média (militantes ecológicos, entidades profissionais) ser super-representada, diferentemente das plenárias “regionais”?* (Conforme foi dito anteriormente, foi exatamente isso que o autor e sua equipe puderam constatar em campo.) 10b) *O que deve ser feito para minimizar esse risco?*
- 11) *Tem havido integração entre o orçamento – que é, sobretudo, um instrumento de gestão – e o planejamento urbano (plano diretor etc.)?*
- 12) Tendo em mente, agora, a escala nacional, deve-se, por fim, indagar: 12a) *Há variações importantes entre cidades e, principalmente, entre regiões quanto ao nível de profundidade e arrojo da experiência de orçamento participativo que se pode verificar em cada localidade?* Ao que tudo indica, a resposta há de ser afirmativa, restando, apenas, documentá-la melhor. Um primeiro exemplo: alega-se, freqüentemente, que a população não pode decidir sobre todos os investimentos, pois há grandes obras que interessam a toda a cidade (*obras estruturantes*); contudo, ao contrário de outros municípios, onde apenas uma parte dos dispêndios de capital é alocada para a esfera decisória do orçamento participativo, em Porto Alegre, nos últimos anos, a totalidade das obras, incluindo as obras estruturantes, assim como uma parte dos serviços, tem passado pelo Conselho do Orçamento Participativo. Outra provável e crucial fonte de variação é, pelo que sugerem as informações de que dispõe o autor, a tendência de, em alguns locais, apresentar como genuína participação algo que, no fundo, é um processo mais *consultivo* que *deliberativo*, uma vez que, diversamente de Porto Alegre, o aparelho de Estado continua tendo a última palavra acerca da proposta orçamentária. Em sendo afirmativa a resposta à questão 12a), cumpre formular uma pergunta muito mais ambiciosa: 12b) *que fatores condicionam essa variabilidade?* Essa questão traz embutida, na

verdade, uma hipótese, que o autor desejou implicitamente avançar, a qual é suscitada por algumas impressões iniciais: há evidências de que existe uma variabilidade inter-regional significativa do grau de organização, mobilização e consciência de direitos da população e do grau de coerência com que o aparelho de Estado abraça os elementos de democracia direta (dentre outros fatores da profundidade e do arrojo das experiências de orçamento participativo), sendo plausível que essa variação entre as regiões tenha muito a ver com certos legados histórico-culturais como, por exemplo, o peso diferenciado da herança escravista e tradições locais e regionais de combatividade e politização.

Conclusões

Em uma época onde a principal novidade em matéria de governança urbana é, para muitos, um estilo “empresarialista” de planejamento e gestão (Harvey, 1989), caracterizado por uma tendência de subserviência ainda mais clara do Estado perante os interesses do capital privado que o planejamento regulatório clássico (obsessão pela atração de investimentos e pela competição interurbana, favorecimento explícito dos interesses empresariais por meio de incentivos fiscais, dotações generosas de infra-estrutura e afrouxamento de normas de controle e disciplinamento do uso do solo etc.), e, para outros tantos, por um “desenvolvimento urbano sustentável” ambíguo (vide discussão crítica em Souza, 1998), experiências ousadas de orçamento participativo são como oásis em um deserto de mesmice e conformismo. Enquanto Clarence Stone (1993), a propósito dos EUA, via os regimes urbanos “*devoted to lower class opportunity expansion*”, o mais progressista dos quatro tipos gerais de regimes urbanos por ele discutidos, como “largamente hipotéticos” (p.20), os orçamentos participativos brasileiros são uma realidade. Uma realidade, entretanto, francamente minoritária e, ademais, heterogênea. Penetrar mais a fundo na compreensão desse promissor tipo de experiência em gestão urbana exige o enfrentamento de diversas questões ainda não contempladas ou insuficientemente contempladas; muitas dessas questões recordam, de modo evidente, a enorme relevância da dimensão espacial para o entendimento da dinâmica desse processo, a qual vem sendo negligenciada por seus analistas.

O que se pretendeu com o presente texto foi, não oferecer propriamente uma discussão pormenorizada do fenômeno dos orçamentos participativos, mas sim colaborar para construir uma estratégia de abordagem do assunto sob um ângulo que destaque justamente a espacialidade do fenômeno e a integre com as demais dimensões sociais. A *agenda de pesquisa* que daí emerge é, na sua maior parte, aquela que o próprio autor, não faz muito tempo, começou a perseguir, por

meio de estudos empíricos comparativos. Oxalá as presentes páginas sirvam para estimular outros a se juntarem ao autor nessa empreitada de exame pormenorizado das potencialidades e limitações dos orçamentos participativos com a ajuda de uma investigação de sua espacialidade.

Recebido para publicação em 8 de maio de 2000

Notas

* O presente texto sintetiza boa parte das reflexões preliminares que o autor vem fazendo, desde 1998, sobre a temática da espacialidade dos orçamentos participativos. Essas reflexões preliminares desembocaram no principal projeto de pesquisa do autor atualmente em curso, apoiado pelo CNPq, onde são analisadas as experiências dos municípios de Porto Alegre, Recife e Belo Horizonte. O autor deseja agradecer o estímulo e a colaboração de seus estagiários Álvaro Malaguti, Erika Tambke, João Vicente Lagüens e Ricardo Voivodic, integrantes do Grupo de Trabalho sobre Orçamentos Participativos do Núcleo de Pesquisas sobre Desenvolvimento Sócio-Espacial (NuPeD), coordenado pelo autor e vinculado ao Departamento de Geografia da UFRJ.

¹ Soja (1980, 1993, 1996) vem mostrando, há muito tempo, essa falha, a propósito da teoria social, em geral, e do pensamento marxista, em particular.

² Somente alguns exemplos, particularmente importantes: Henri Lefebvre (ver, especialmente, 1981), David Harvey (por exemplo, 1994), Edward Soja (por exemplo, 1980, 1993) e Robert Sack (1999).

³ A “(in)consistência” de um orçamento participativo merece uma conceituação rigorosa, a qual o autor terá, contudo, que adiar. Indico, apenas, que um dos aspectos mais importantes a respeito de um processo de participação popular na elaboração do orçamento refere-se ao percentual dos novos investimentos efetivamente disponibilizado pelo Executivo municipal para deliberação por parte da população; e, sob esse aspecto, o desempenho de Recife tem sido muito decepcionante. Segundo o técnico da ONG FASE (seção Nordeste), Adelmo Araújo, entrevistado em novembro de 1997 pelo autor (que, na ocasião, coordenava um projeto de pesquisas que, embora não estivesse especificamente voltado para o tema dos orçamentos participativos, tangenciava o assunto e também abrangia Recife), esse percentual estaria em torno de 10%, o que corresponderia a cerca de 1% do orçamento total – fato que levou o referido técnico a caracterizar o orçamento participativo recifense como um “orçamento de pobre”. No final de 1999, outro técnico da FASE-Nordeste, o arquiteto Demóstenes de Moraes, informou ao autor que, naquele ano (1999), o orçamento total de Recife ficara em 793 milhões de reais, dos quais 115 milhões foram destinados a investimentos (ou seja, 14% do total). Desses 115 milhões, 22 milhões estariam disponíveis para a esfera decisória do orçamento participativo (ou seja, 19% dos novos investimentos e 2,7% do orçamento total). Em Porto Alegre, apenas para contrastar, a totalidade dos investimentos – o que equivale, considerando a despesa prevista para o ano 2000, a quase 129 milhões de reais, correspondentes ao total de investimento (obras, equipamentos e inversões financeiras) custeado pelas receitas próprias e de capital (empréstimos previstos) das administrações direta e indireta, o que representa cerca de 15% do total da despesa municipal (vide PORTO ALEGRE, 2000) – passa, segundo informação colhida pelo autor e sua equipe em abril de 2000 junto a técnicos da Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC) da Prefeitura de Porto Alegre, pelo orçamento participativo.

⁴ Conforme informação veiculada durante o 1.º Congresso Brasileiro de Controle Social do Orçamento Público (Belo Horizonte, 15 a 17/07/1999), assistido pelo autor, cerca de cem municípios brasileiros teriam adotado um orçamento participativo. Pelo que o próprio autor pôde perceber durante as exposições de representantes de

diversas dessas cidades ao longo do evento, porém, o grau de comprometimento das prefeituras com a idéia de compartilhar a gestão orçamentária com a sociedade civil é, na prática, extremamente variável.

⁵ Vide, sobre Vila Velha, Bossois (1987); sobre Betim, Azevedo (1994); sobre Belo Horizonte, Somarriba (1998); sobre o Distrito Federal, Carvalho e Miller (1998); sobre Natal, Soares (1996); sobre Porto Alegre, Abers (1997a, 1997b, 1998), Fedozzi (1994, 1997), Genro e Souza (1998), González (1997), Menegat (1998), Moura (1997), Navarro (1996), Schimidt (1993) e Silva (1997); ver, ainda sobre Porto Alegre, as interessantes considerações tecidas por Boaventura de Sousa Santos (1999).

⁶ É bem verdade que Poulantzas, malgrado seu enfoque rico e flexível do Estado capitalista, tendia, como marxista coerente, a subestimar o grau de comprometimento da forma histórica “Estado” *em si* com a opressão, com a heteronomia. Isso o levava a minimizar a importância e a pertinência de uma crítica mais radical do Estado sob um ângulo autonomista e autogestionário, como aquela realizada por Cornelius Castoriadis e compartilhada pelo autor do presente artigo (ver, para uma introdução à crítica autonomista do marxismo, Castoriadis, 1983).

⁷ Ao contrário da representação, a idéia política de *delegação* é infensa a uma separação entre dirigentes e dirigidos: teoricamente (ou seja, não é feita referência, aqui, a nenhuma situação particular), delegados são extraídos, em assembléias, sobre os fundamentos de um processo transparente de debate e competição, a partir de suas organizações ou áreas de origem; possuem mandatos de relativamente curta duração e revogáveis com facilidade, não podendo perpetuar-se em suas funções; são simples elos entre as bases, que são a instância decisória última e essencial, e as instâncias executivas e decisórias complementares, sendo obrigados a permanecer em contato regular com aqueles que os elegeram (para recebimento de instruções, socialização de informações e prestação de contas) e não tendo autorização para decidir livremente em nome das bases.

⁸ Um exemplo particularmente didático é, a esse respeito, Silberschneider (1998).

⁹ Durante o trabalho de campo realizado em Porto Alegre em abril de 2000 pelo autor e dois membros de sua equipe (João Vicente Lagüens e Ricardo Voivodic), técnicos da Coordenação de Relações com a Comunidade e o coordenador do Gabinete do Planejamento (GAPLAN), respondendo a uma das perguntas do roteiro de questões endereçado a políticos e administradores (*pergunta 22*: Em que medida a máquina estatal tem, de fato, incorporado a idéia do orçamento participativo? Pode-se dizer que o corpo técnico foi totalmente ganho por essa proposta ou há, contrariamente, focos de resistência passiva [técnicos não identificados com a proposta e céticos diante de esquemas de democracia direta]?), admitiram que muito ainda resta para ser feito no sentido de erradicar a mentalidade tecnocrática.

¹⁰ O conceito de *região*, entre os geógrafos, tem estado, comumente, associado a uma escala intermediária entre aquela do Estado-nação e a escala local (a escala do município, por exemplo). Mais correto é, de fato, empregar, para aquilo que muitas vezes se chama de “regiões” na escala intra-urbana, a expressão *setor geográfico* (*secteur géographique*), designando um recorte intermediário entre a cidade e o bairro (ver, sobre a idéia de setor geográfico, por exemplo, o clássico estudo coordenado por P.-H. Chombart de Lauwe [1952]).

¹¹ Apenas a título de exemplo: em Porto Alegre, município-núcleo de uma metrópole regional, foram estabelecidas dezesseis unidades espaciais de referência para os propósitos de realização do orçamento participativo, ao que tudo indica sem perder de vista as tradições de organização sócio-espacial do ativismo de bairro local (cf. Fedozzi, 1997, p.115-117; a mesma informação foi colhida pelo autor e sua equipe durante entrevistas naquele município, em abril de 2000). Já em Vitória da Conquista (BA), cidade de porte médio também administrada pelo Partido dos Trabalhadores (desde 1997), o município foi dividido em somente três unidades espaciais, conforme critérios despidos de qualquer refinamento: a zona urbana principal foi dividida em duas áreas separadas pela rodovia BR-116, originando duas unidades espaciais, enquanto que a zona rural, juntamente com os núcleos urbanos menores, constituem uma terceira unidade (informação colhida pelo autor em janeiro de 2000, quando de uma entrevista a ele concedida pelo prefeito do município e por alguns de seus secretários).

¹² Durante o trabalho de campo em questão, tiveram os pesquisadores a oportunidade de participar, como observadores, de duas plenárias regionais (regiões Extremo Sul e Centro) e de duas reuniões de fóruns de delegados (da região Centro e da plenária temática Organização da Cidade, Desenvolvimento Urbano e Ambiental). Além da observação sistemática, diversas entrevistas foram feitas com técnicos da Coordenação de Relações com a Comunidade, do Gabinete do Planejamento (GAPLAN), da Secretaria do Planejamento

Municipal, com vereadores, com intelectuais e com conselheiros do orçamento participativo. O resultado das entrevistas reforçou a observação no que concerne ao fato de que a sub-representação dos mais pobres não é um problema significativo em Porto Alegre, ao menos no momento. Quanto à suspeita de que, em se tratando de algumas plenárias temáticas e dos correspondentes fóruns de delegados, a classe média é quem acaba dando o tom, isso foi reconhecido por alguns dos entrevistados. É imprescindível registrar, porém, que o referido trabalho de campo teve, sob vários aspectos, um caráter meramente exploratório, notadamente no que concerne à observação sistemática; por essa razão, as presentes ponderações possuem um caráter preliminar, servindo para balizar a formulação da agenda de pesquisa.

¹³ A expressão “corporativismo espacial” foi empregada pelo autor, anos atrás, no contexto do exame de alguns problemas do ativismo de bairro nas cidades brasileiras (Souza, 1993). Mais tarde, deu-se preferência à expressão, mais precisa, “corporativismo territorial” (Souza, 1997).

SOUZA, Marcelo Lopes de. Los presupuestos participativos: una agenda de investigación. *Terra Livre*, São Paulo, n.15, p.39-58, 2000.

Resumen: Los “presupuestos participativos” son los más importantes ejemplos de gestión urbana progresiva en el Brasil de hoy. Ellos corresponden a una participación directa de la sociedad civil en la selección de prioridades respecto al presupuesto del ayuntamiento, cuya elaboración deja de ser, así, un privilegio del alcalde y de los concejales.

Cabe resaltar, sin embargo, que es necesario tener en cuenta muchas cuestiones, con la finalidad de evitar demasiado optimismo en lo que se refiere a este interesante experimento político-institucional. Aunque hoy hay muchos procesos llamados de “presupuesto participativo” en Brasil, en muchos casos la “participación” de la sociedad civil se encuentra restringida a la elaboración de recomendaciones, sin que la población tenga real poder decisorio en sus manos. Además de eso, la porción del presupuesto total bajo el control directo efectivo de la población es muchas veces poco relevante. Por último, la *espacialidad* del fenómeno ha sido negligenciada. El objetivo del trabajo es presentar y discutir una *agenda de investigación*, en cuyo contexto se vuelve la atención para aspectos que en general han sido bastante desatendidos por la literatura especializada.

Palavras-clave: presupuestos participativos; espacialidad; Brasil.

SOUZA, Marcelo Lopes de. The spatiality of participatory budgeting: a research agenda. *Terra Livre*, São Paulo, 15: 39-58, 2000.

Abstract: ‘Participatory budgeting’ is the most important example of alternative urban management in present-day Brazil. It means the direct participation of civil society in the choice of priorities regarding the municipal budget, which is no longer a privilege of the mayor and municipal deputies. Participatory budgeting is an interesting experiment which stretches the boundaries of democracy and gives real importance to the question of empowerment.

However, we have to consider many questions, in order to avoid the excessive optimism that has characterized most of the Brazilian literature devoted to this theme. Although there are experiences called ‘participatory budgeting’ in many Brazilian municipalities nowadays, in some cases the ‘participation’ of the civil society is restricted to the making of recommendations or to the externalization of wishes, without the delegation of real decision-making power from the State to the population. Moreover, the percentage of the total budget allocated to the sphere of citizen control is quite often not relevant. Furthermore, the limitations and tensions inherent to this attempt to combine representative and direct democracy have to be more seriously addressed. Last but not least, the spatiality of the phenomenon has been neglected and it is to this aspect that the author intends to turn his attention. In this sense, this paper presents and discusses a research agenda, in the context

of which some light can be shed upon the aspects and problems of participatory budgeting that have so far been neglected.

Key words: Participatory budgeting; spatiality; Brazil.

Bibliografia

- ABERS, Rebecca. Inventando a democracia: distribuição de recursos públicos através da participação popular em Porto Alegre, RS. In: *Anais do 7.º Encontro Nacional da ANPUR*, v. 3, 1997(a).
- _____. *Inventing Local Democracy: Neighborhood Organizing and Participatory Policy-Making in Porto Alegre, Brazil*. Los Angeles, tese de Doutorado submetida à University of California, 1997 (b).
- _____. Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre. *Cadernos IPPUR*, v. XII, n.º 1, janeiro/julho, 1998, p.47-78.
- ARRUDA, Karen Farah. A democracia participativa na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, Carlos Afonso da Silva *et al.*, *Democracia, participação e orçamento*. Rio de Janeiro: IBAM, 1998.
- AZEVEDO, Sérgio de. Orçamento participativo e gestão popular: reflexões preliminares sobre a experiência de Betim. *Proposta*, ano 22, n.º 62, setembro de 1994, p.44-48.
- BETTANINI, Tonino. *Espaço e ciências humanas*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982 (1976).
- BOSSOIS, Irene L.. A formulação democrática do orçamento municipal – a experiência de Vila Velha, ES, no período de 1983/1986. *Revista de Administração Municipal*, v. 34, julho/setembro de 1987, p.6-11.
- CARVALHO, Alice Kalyvas e MILLER, Laurie Jeanette. Orçamento participativo: a experiência do Distrito Federal. *Proposta*, n.º 78, 1998, p.56-61.
- CASTORIADIS, Cornelius. Introdução: socialismo e sociedade autônoma. In: *Socialismo ou barbárie*. O conteúdo do socialismo. São Paulo: Brasiliense, 1983 (1979).
- CASTORIADIS, Cornelius. Quelle démocratie? In: *Figures du pensable – Les carrefours du labyrinthe VI*. Paris: Seuil, 1999.
- CIDADE e PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. *Quem é o público do Orçamento Participativo: seu perfil, por que participa e o que pensa do processo*. Porto Alegre: CIDADE: Prefeitura de Porto Alegre, 1999.
- FEDOZZI, Luciano. Poder local e governabilidade: o caso de Porto Alegre. *Proposta*, ano 22, n.º 62, setembro de 1994, p.23-29.

- _____. *Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1997.
- GENRO, Tarso e SOUZA, Ubiratan de. *Orçamento participativo. A experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1998.
- GIACOMONI, James. *Orçamento público*. São Paulo: Atlas, 1997 (7. ed., revista e atualizada).
- GIAMBIAGI, Fabio. *O mito do orçamento participativo*. Artigo publicado no *Jornal do Brasil*, 11/06/1997.
- GIDDENS, Anthony. *A constituição da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 1989 (1984).
- GONZÁLEZ, R. S.. Política municipal, participação popular e legitimação: uma análise do papel político do orçamento participativo em Porto Alegre. In: *Anais do 7.º Encontro Nacional da ANPUR*, v. 3, 1997.
- HARVEY, David. From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler*, 71B, 1989, p.3-17.
- _____. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1994 (1989), 4. ed.
- LAUWE, Pierre-Henri Chombart de (coord.). *Paris et l'agglomération parisienne*. Paris: PUF, 1952.
- LEFEBVRE, Henri. *La production de l'espace*. Paris: Anthropos, 1981 (1974).
- MENEGAT, Elizete. Movimentos sociais e inovações na democratização da gestão urbana em Porto Alegre. *Proposta*, n.º 78, 1998, p.48-54.
- MOURA, G. L. de. Planejamento estratégico e planejamento participativo na gestão municipal: o caso do município de Porto Alegre – gestão 1989-93. *Revista de Administração Pública*, 31(4), 1997, p.23-41.
- OLIVEIRA, Carlos Afonso da Silva. Participação e disputa. In: OLIVEIRA, Carlos Afonso da Silva *et al.*, *Democracia, participação e orçamento*. Rio de Janeiro: IBAM, 1998.
- NAVARRO, Zander. “Participatory Budgeting” – *The Case of Porto Alegre (Brazil)*. Artigo apresentado no *Regional Workshop: Decentralization in Latin America – Innovations and Policy Implications*. Caracas, 23 e 24 de maio de 1996.
- PINTO, João Roberto Lopes. A participação e a polaridade público e privado. In: OLIVEIRA, Carlos Afonso da Silva *et al.*, *Democracia, participação e orçamento*. Rio de Janeiro: IBAM, 1998.
- PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. *Plano de investimentos e serviços 2000*. Porto Alegre: Prefeitura de Porto Alegre, 2000.
- POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1985 (1978).
- SANTOS, Boaventura de Sousa. Reinventar a democracia; entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: OLIVEIRA, Francisco de e PAOLI,

- Maria Célia (orgs.). *Os sentidos da democracia*. Políticas do dissenso e hegemonia global. Petrópolis: Vozes, 1999.
- SCHIMIDT, Davi Luiz. *A desidiotização da cidadania*. A formação do cidadão para a coisa pública através de sua participação no processo do orçamento participativo de Porto Alegre, entre 1989 e 1992. Porto Alegre, dissertação de Mestrado submetida à UFRGS, 1993.
- SILBERSCHNEIDER, Wieland. Orçamento participativo: qual democracia? In: OLIVEIRA, Carlos Afonso da Silva *et al.*, *Democracia, participação e orçamento*. Rio de Janeiro: IBAM, 1998.
- SILVA, Daise Nepomuceno da. A ação comunicativa no processo do Orçamento Participativo em Porto Alegre – Região Centro. Porto Alegre, dissertação de Mestrado submetida à PUC-RS, 1997.
- SOARES, Kelly Cristina Costa. *Gestão local: experiência de participação popular*. Mimeo, 1996.
- SOMARRIBA, Maria das Mercês Gomes. *Orçamento participativo: descentralização e democratização no poder local*. Mimeo. (= Comunicação apresentada no seminário internacional *Direito e Governança: Novas Tendências da Gestão Urbano-Ambiental e a Reforma do Setor Público*. Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, dezembro de 1998).
- SOJA, Edward. The Socio-spatial Dialectic. *Annals of the Association of American Geographers*, 70, 1980, p.207-225.
- _____. A dialética sócio-espacial. In: *Geografias pós-modernas*. A reafirmação do espaço na teoria social crítica. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993 (1989).
- _____. Re-presenting the Spatial Critique of Historicism. In: *Thirdspace*. Journeys to Los Angeles and other Real-and-Imagined Places. Malden (MA) e Oxford: Blackwell, 1996.
- SOUTO, Marcos Jurena Villela. *Planejamento e leis orçamentárias*. Artigo publicado na *Gazeta Mercantil*, 18/01/2000.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. *Armut, sozialräumliche Segregation und sozialer Konflikt in der Metropolitanregion von Rio de Janeiro*. Tübingen: Selbstverlag des Geographischen Instituts der Universität Tübingen, 1993.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. Algumas notas sobre a importância do espaço para o desenvolvimento social. *Território*, n.º 3, 1997, p.13-35.
- _____. *Desenvolvimento urbano: a problemática renovação de um “conceito”-problema*. *Território*, n.º 5, 1998, p.5-29.
- STONE, Clarence. Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach. *Journal of Urban Affairs*, 15(1), 1993, p.1-28.