

INSTITUIÇÕES GOVERNAMENTAIS E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ: FINANÇAS PÚBLICAS INCLUSIVAS EM PORTO ALEGRE - BRASIL

Aaron M. Schneider
Marcello Baquero

Resumo

Um tema recorrente na ciência política vincula novas formas de democracia participativa a atitudes dos cidadãos em termos de disposição para cumprir as obrigações de pagarem impostos. Neste artigo se examina como os cidadãos de Porto Alegre – Brasil percebem o pagamento de impostos, da perspectiva de benefícios materiais e não materiais. Utilizando dados tipo survey coletados em Porto Alegre em 2003, com 687 entrevistados, se constatou que geralmente os segmentos mais pobres mostram uma tendência a apoiar o pagamento de impostos por causa dos benefícios materiais enquanto que os setores médios também têm mantido essas atitudes, mas por benefícios não-materiais. Através do uso de regressão logística, encontrou-se evidência empírica da relação entre confiança no orçamento participativo e apoio dos cidadãos ao governo municipal.

Palavras-chave: Finanças Públicas; Estabilidade Democrática; Participação Política; Porto Alegre; Brasil.

Abstract

A recurrent theme in political science links new forms of participatory democracy to citizens' attitudes and their willingness to abide with their obligation to pay taxes. In this paper we examine how the citizens of Porto Alegre - Brazil view tax paying, from the perspective of material and non-material benefits. Using survey data collected in Porto Alegre in 2003 with 687 interviews, we find that, overall poor sectors show a tendency to support tax paying because of the material benefits, while middle sectors also have supporting attitudes, but for non-material benefits. Through the use of logit regression we find empirical evidence of a connection between trust in participatory budget and citizens support for the municipal government.

Key-words: Public Finances; Democratic Stability; Political Participation; Brazil.

Introdução

Uma questão nova na construção democrática das democracias recentes é o reconhecimento do papel dos cidadãos enquanto sujeitos participativos do processo político. Tal reconhecimento se deu em virtude, fundamentalmente, dos limites evidenciados pelos mecanismos convencionais de envolvimento político. O entusiasmo que se gerou com o início do processo de democratização, no que diz respeito à construção de uma cultura política participativa, foi substituído por uma aparente

desilusão e decepção com os mecanismos formais de participação política.

Essa situação suscitou a necessidade de pensar em dispositivos novos de estímulo e motivação das pessoas para se envolver em atividades políticas. Novas formas de democracia, que vão além da dimensão procedimentalista, têm ganhado popularidade nos últimos anos. Entre essas novas formas de democracia, as mais significativas são: a democracia deliberativa de Habermas (1984), a democracia reflexiva de Giddens (1999), a democracia radical de Mouffe (1996) e a democracia participativa de Pateman (1970). Essas teorias convergem para o princípio de dar primazia ao sujeito no processo político. A unidade de análise, portanto, é o cidadão. Não se trata de substituir o papel que as instituições formais da democracia representativa desempenham, mas sim de acrescentar formas não convencionais de envolvimento político que resgatem o cidadão para a esfera pública.

Nessa perspectiva, institucionalizou-se na Ciência Política uma reflexão crítica que vincula novas formas de democracia participativa a atitudes dos cidadãos em termos de disposição para cumprir a obrigação de pagarem impostos. As predisposições e comportamentos de cumprir com essa obrigação cívica, pressupõe-se, contribuem para a estabilidade política e econômica de um governo, assim como para o bem-estar da maioria da população.

A partir dessa premissa teórica, este artigo tem como objetivo principal analisar como os cidadãos de Porto Alegre – Brasil – percebem o pagamento de impostos, da perspectiva de benefícios materiais e não materiais. Para isso, são utilizados dados tipo survey coletados em Porto Alegre, em 2003, com 687 entrevistados, selecionados probabilisticamente.

Um dos impactos que a democracia participativa tem tido na predisposição das pessoas para cumprirem com suas obrigações fiscais se refere às formas como elas percebem essa obrigação. O exemplo a seguir ilustra este argumento. Em janeiro de 2003, um cidadão de perfil demográfico precário na cidade de Porto Alegre informou a um oficial municipal que queria pagar seus impostos de propriedade. Cabe

ressaltar que esta pessoa não estava obrigada a pagar esse imposto. Por que uma pessoa voluntariamente pagaria um imposto se ela não precisava pagá-lo? Quando perguntado, ele explicou:

Nós queremos pagar nossos impostos. Esta é a coisa certa a fazer. Isto nos daria mais segurança e paz de espírito. Se nós não pagamos, depois de tudo, nós não podemos fazer a reivindicação como usuários de direito. O Orçamento Participativo tem operado aqui por muitos anos, e eu até vou aos encontros, mas eu não me senti à vontade para fazer demandas. Isso não foi porque eu não tivesse necessidades, mas porque até agora eu não havia pago nenhum imposto (informação verbal)¹.

Este exemplo sinaliza uma inovação em finanças públicas. Esta inovação (o Orçamento Participativo) tem mudado a maneira como os cidadãos da capital gaúcha vêem o Estado, alterando a organização e o desempenho do setor público, e permitindo ao Estado mobilizar recursos não explorados. Esse novo regime fiscal, que tem o Orçamento Participativo em seu âmago, responde a um dilema fiscal que constrange países em desenvolvimento, e o Brasil em particular.

O problema das finanças públicas na América Latina é de natureza estrutural, uma vez que os modelos de inserção na economia internacional têm concentrado a riqueza doméstica e criado uma série de problemas políticos e sociais. Por exemplo, pessoas pobres possuem necessidades materiais reais, elas dependem dos serviços públicos para sobreviver, mas, ao mesmo tempo, elas não podem contribuir com fundos, individual ou coletivamente, para pagá-los. Por sua vez, as pessoas ricas possuem recursos, mas elas não mostram predisposição em contribuir para os serviços públicos destinados a outros grupos. Esse segmento se volta para saúde, educação e transporte privados, e não está predisposto a repassar sua riqueza para governos percebidos como corruptos, ineficientes, e ilegítimos. Essa situação produz um dilema para os gestores públicos: como proporcionar serviços públicos para

¹ Entrevista fornecida pelo Entrevistado n. 22 em pesquisa do Nupesal, Porto Alegre, em 23 de março de 2002.

aqueles em necessidade, enquanto asseguram o consentimento daqueles grupos mais abastados?

Na raiz da capacidade de expansão de impostos está um novo regime de finanças públicas inclusivas, composto por três elementos: (1) a participação democrática, na qual um crescente número de cidadãos participa em decisões públicas, e diferentes grupos, especialmente os pobres, têm sido incorporados; (2) gastos públicos progressivos e investimentos em comunidades pobres; e (3) um governo competente. Como resultado, as políticas públicas inclusivas mobilizam recursos para o desenvolvimento e as taxas de rendimento elevam-se e vão além das transferências do governo central.

Esses elementos estruturam a lógica do funcionamento do Orçamento Participativo, o qual inclui finanças públicas em uma coalizão interclasses (cross-class) de eleitores pobres e de classe média que exigem relações mais transparentes com o Estado.

Para problematizar esta questão, busca-se, inicialmente, na literatura relevante o debate a respeito da natureza da relação Estado-sociedade e subsídios para descrever um modelo de finanças públicas inclusivas. Num segundo momento, examinam-se as inovações institucionais que procuraram eliminar o hiato existente entre atores estatais e grupos sociais, e explorar alguns padrões problemáticos de participação que sugerem diferenças nas maneiras como os grupos conectam-se com o Estado. Também se analisam as implicações dos rendimentos e das despesas de finanças públicas inclusivas em Porto Alegre, especialmente os tipos de rendimentos mobilizados e a distribuição de despesas que se seguem. Finalmente, discutem-se os resultados de um survey de opinião pública que mapeia como os cidadãos percebem suas relações com o Estado.

Finanças públicas inclusivas

Para entender a natureza da relação Estado-sociedade construída pelo Orçamento Participativo, é pertinente examinar o conceito de autonomia inclusiva de Peter Evans (1995). O autor descreve a natureza dos vínculos entre Estado e sociedade em regimes em desenvolvimento

como uma combinação de autonomia e inclusividade (*embeddedness*). Tal conceito representa um caminho intermediário entre (1) visões marxistas e pluralistas que reduzem o Estado a uma resposta às forças sociais e (2) visões elitistas que atentam somente para a natureza das instituições estatais e elites políticas.

A combinação de inclusividade e autonomia, segundo Evans (1995), possibilita o estabelecimento de um ciclo virtuoso entre uma autoridade responsiva e capaz. Os atores estatais estão próximos da sociedade para perceberem as demandas de diferentes grupos. Em segundo lugar, atores estatais têm autonomia para gerenciar suas políticas com o objetivo de responder seletivamente às demandas societárias de modo que construam uma base de apoio integrando grupos potencialmente díspares e concorrentes. No entanto, o equilíbrio entre inclusividade e autonomia é difícil. Com muita autonomia, os Estados correm o risco de se tornarem excludentes, ilegítimos, e potencialmente autoritários, e praticam a soberania doméstica na qual estão mais vulneráveis a forças externas do que a demandas internas. Por sua vez, quando o nível de inclusividade é elevado, o Estado pode se tornar um instrumento cooptado por interesses particulares. Em ambos os casos, a consequência potencial tende a ser menos desenvolvimento e menor qualidade de vida.

No contexto de políticas públicas, autonomia inclusiva refere-se a um sistema que reúne e distribui recursos através de relações estreitas entre atores estatais e sua contraparte societária. As instituições do Orçamento Participativo auxiliam na tarefa de ligação com a sociedade, mas permanecendo abertas suficientemente para serem sensíveis a demandas societárias. Como resultado, o Estado pode solicitar o apoio político e material dos cidadãos.

O aspecto interessante do Orçamento Participativo enfatizado neste trabalho é a mudança inovadora produzida pela composição social da inclusividade (*embeddedness*). Em Porto Alegre, os setores-alvo incluem as classes baixa e média, as quais possuem diferentes demandas e contribuições potenciais. De maneira geral, a classe média espera, em retorno a seus impostos, um governo democrático e

participativo; já os eleitores pobres oferecem seu apoio político em troca de gastos redistributivos. Dessa forma, busca-se, fundamentalmente, avaliar como uma efetiva e progressiva finança pública opera.

O Orçamento Participativo não é nem particularista nem neoliberal, mas o temor desses conceitos muitas vezes impede que pesquisadores se atentem para certas anomalias do mesmo. Por exemplo, o lado das receitas do Orçamento Participativo permanece marcadamente mal entendido. Há um consenso a respeito de que este mecanismo emerge justamente quando o governo central aumenta a transferência de recursos e o governo municipal eleva os impostos. Assim, a maioria dos estudos trata a disponibilidade de recursos como algo exógeno, externo e desconectado da ação real que ocorre nas despesas. Essa separação entre receitas e despesas é um sintoma de finanças públicas nas quais as entradas e saídas são tratadas como entidades separadas para serem gerenciadas por diferentes administrações e entendidas como conceitos diferentes.

Instituições do Orçamento Participativo

Após a sua eleição para a prefeitura de Porto Alegre em 1988, ativistas do Partido dos Trabalhadores (PT) estruturaram instituições participativas que atraíram milhares de pessoas para as assembleias a fim de discutir o orçamento. Os vínculos criados como resultados dessas assembleias viabilizaram acesso governamental aos cidadãos direta e indiretamente. Desse modo, o governo aumentou significativamente as receitas, reestruturou a ação pública para o investimento, e priorizou investimentos para comunidades pobres e setores sociais organizados. A instituição e os padrões das finanças públicas se enraizaram de tal forma que sobreviveram à saída do Partido dos Trabalhadores do poder em 2004, tendo continuado, embora com algumas modificações, com o novo governo municipal.

Quando o Partido dos Trabalhadores iniciou seu mandato, enfrentou um governo municipal falido, uma maioria oposicionista na câmara dos vereadores e uma hostilidade pública por parte de associações comunitárias vinculadas ao partido da administração

anterior. Para enfrentar esses desafios e mobilizar apoio, a administração estabeleceu um sistema aberto de assembleias comunitárias que tomaria decisões sobre o orçamento (FEDOZZI, 1997, p. 132-146). As assembleias permitiram que os movimentos comunitários desorganizados participassem, contornando as associações comunitárias hostis (BAIOCCHI, 2004; GOLDFRANK, 2002), criando uma ligação direta entre o executivo e a população, que evitaria a mediação através da assembleia municipal (SCHNEIDER e GOLDFRANK, 2002).

As assembleias participativas eram organizadas em cada comunidade, e estas selecionavam delegados para as 16 assembleias regionais da cidade. Como um incentivo para aumentar a participação comunitária, o número de delegados regionais tinha um peso proporcional ao número de pessoas que compareciam às assembleias comunitárias (AVRITZER, 2002). As assembleias regionais, então, ocorreram periodicamente durante o ciclo orçamentário e envolveram o compartilhamento de informações, deliberação sobre prioridades e projetos, vigilância de projetos sendo implementados e a seleção de delegados para um conselho orçamentário de nível municipal.

Uma modificação na estrutura ocorreu sob o segundo mandato do PT, que começou em 1993. A administração introduziu assembleias temáticas ao lado das assembleias regionais. Do mesmo modo que as assembleias regionais, as assembleias temáticas abriram amplamente a participação, selecionando prioridades, elegendo conselheiros para o conselho municipal e fiscalizando a sua implementação. As cinco assembleias municipais em 2002 foram: organização da cidade e desenvolvimento urbano; saúde e assistência social; desenvolvimento econômico e sistemas de tarifação; transporte e circulação; e educação, cultura e lazer.

O estabelecimento das assembleias temáticas buscou sanar lacunas percebidas no processo, incluindo mais investimentos em nível municipal (ABERS, 2000, p. 84-85), maior atenção para profissionais de classe média, dos quais as necessidades materiais eram atendidas, mas possuíam interesses temáticos e profissionais em contribuir para o planejamento e a política municipais (ZERO HORA, 1992; NAVARRO,

1998, p. 27; BAIOCCHI, 2004, p. 49-51), e maior inclusão de organizações corporativistas estabelecidas como uniões e associações de negócios (FEDOZZI, 2001, p. 133-134).

A instalação do Orçamento Participativo implicou uma reorganização das instituições municipais. A maior parte do aparato administrativo que articulava esses vínculos estava subordinada diretamente à autoridade da prefeitura ou indiretamente ao prefeito através das secretarias. No âmago do processo estava o Gabinete de Planejamento (GAPLAN) e a Coordenação de Relações Comunitárias (CRC), a qual era movida sob a autoridade direta da prefeitura após ter uma autonomia marginal desde 1981.

Juntos, o CRC e o GAPLAN criaram uma nova arquitetura burocrática do orçamento que articulava as finanças públicas inclusivas previstas pelo Partido dos Trabalhadores.

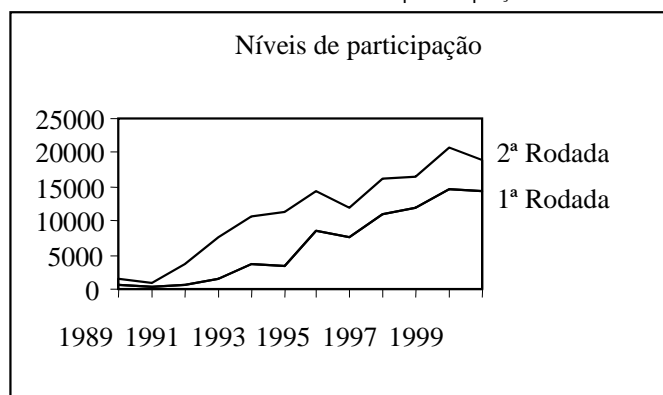
Deve-se salientar que as mudanças dramáticas nos processos e estruturas administrativas não foram aceitas por todos dentro da administração municipal. Havia um grupo considerável que, por razões profissionais ou partidárias, não apoiou a mudança para um processo participativo para decidir investimentos (FEDOZZI, 2001, p. 87). Esse grupo estava fortemente identificado com uma perspectiva corporativa enraizada nos planos de desenvolvimento liderados pelo Estado em décadas passadas. Haviam, portanto, produzido hierarquias verticais de quadros profissionais dentro de estruturas técnicas e burocráticas que se constituíam em obstáculo às mudanças propostas. A administração municipal teve que superar esses desafios concedendo planos de aposentadoria para alguns e conquistando a confiança de outros, bem como reorganizando os setores mais importantes da burocracia que planejava diretamente sob a direção do gabinete do prefeito.

Essas seriam as raízes de uma finança pública inclusiva que poderia focar reivindicações morais e materiais diferenciadas para setores socialmente precarizados da população.

Participação: quem, onde e por quê

Algumas das pesquisas mais significativas sobre o Orçamento Participativo têm se concentrado nos padrões de participação. Neste artigo não se pretende examinar toda essa literatura (NYLEN, 2002; GIACOMONI, 1993; SCHMIDT, 1994; FEDOZZI, 1997; ABERS, 2000; BAIOCCHI, 2001; GOLDFRANK, 2002; WAMPLER e AVRITZER, 2004). Ao invés disso, foi constatado que a participação aumenta quando analisada longitudinalmente, o que se constitui num dado significativo por si só, e há evidências de que as pessoas participam por diferentes razões, sugerindo que algo inesperado estava acontecendo; finanças públicas inclusivas teriam que ser construídas para diferentes grupos.

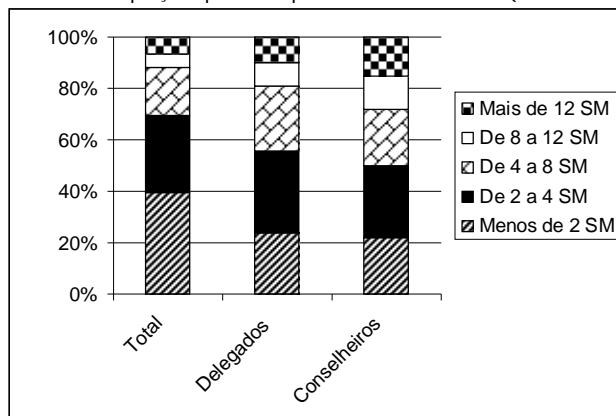
Gráfico 1 - Níveis de participação



Fonte: adaptado de Fedozzi (2001, p. 125).

Durante o período examinado, o que chama a atenção é que a participação aumenta rapidamente através do tempo. De 1989 a 2000, a participação nas duas rodadas do Orçamento Participativo aumentou de 1.510 para 19.025, com um pico de mais de 20.000 em 1999. O padrão de participação é também revelador quando desagregado por grupo de rendimento. Em um survey conduzido pela organização não governamental CIDADE em 2002, os padrões de participação da classe baixa são evidentes. O Gráfico 2 mostra a porcentagem de participantes de grupos de rendimento medidos em termos de salários mínimos por família, no qual o salário mínimo em 2002 era cerca de US\$ 80.

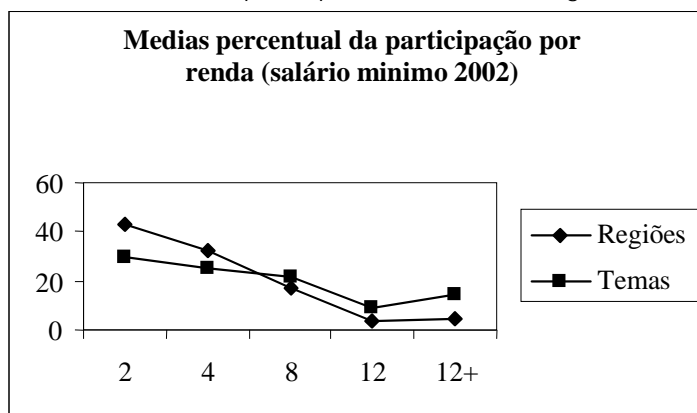
Gráfico 2 - Participação por Grupo de Rendimento (salários mínimos)



Fonte: adaptado de Cidade (2002).

Padrões interessantes também emergem quando se examinam os diferentes tipos de assembleias. Quase como uma regra, a participação diminui com a riqueza. Pessoas mais pobres superam em número as mais ricas. Por outro lado, o papel das assembleias temáticas de atrair setores médios era evidente na medida em que os níveis de participação começavam menos dominados por grupos mais pobres e se estreitavam lentamente. Como intencionado pelos atores estatais que as desenharam, essas assembleias temáticas atraíram os setores médios em taxas muito maiores do que as assembleias regionais.

Gráfico 3 - Participação por rendimento da Região/Tema



Fonte: adaptado de Gomes et. al. (2003, p. 16)

Outra observação fundamental em relação aos padrões de participação foi a justificativa que a pessoa dava para participar.

Tabela 1 – Razões para a participação

Investimentos em áreas pobres	16.5
Honestidade	15.4
Seriedade	13.5
Inovação	12.5
Democracia	10.6
Competência	11.1
Transparência	8.2
Não sabe	5.8
Nenhuma das razões acima	5.6
Outra	.3

Fonte: Nuñez et. al. apud Fedozzi (2001).

Quando perguntadas, a maioria das pessoas explicou sua participação porque elas valorizavam investimentos em áreas pobres, ou seja, o benefício material do orçamento. Porém, seis das principais respostas eram de caráter não-material: honestidade, seriedade, inovação, democracia, competência e transparência.

Em pesquisa survey realizada entre junho e julho de 2003 (BAQUERO et al, 2005), foram entrevistados probabilisticamente 687 pessoas dos setores médio e pobre. Esse estudo mostrou alguns padrões interessantes das razões que estimulam ou não a participação dos cidadãos. A referida pesquisa encontrou uma correlação entre participação e duas justificativas diferentes. Uma justificativa era material, e isso foi relacionado a benefícios recebidos, tais como grandes investimentos em setores sociais. Outro tipo de benefício era não-material, e isso foi relacionado à percepção de maior democracia e transparência. É interessante notar que entrevistados categorizados como pobres mostraram maior interesse nos benefícios materiais que eles esperavam receber. Já os entrevistados da classe média foram atraídos por benefícios materiais, mas também pela natureza democrática e transparente de governo. Em termos formais, cidadãos dos setores médios estavam 2.26 vezes mais propensos a participar se eles acreditassem que o Orçamento Participativo tinha diminuído a corrupção, e estavam 2.24 vezes mais propensos a participar se já

houvessem recebido algum tipo de benefício do Orçamento Participativo. Cidadãos pobres não mudaram suas opiniões quando cruzados com as variáveis de democracia e corrupção; preferencialmente, a probabilidade de participação de cidadãos pobres aumentou 2.79 vezes somente se eles pensassem que receberiam benefícios materiais².

Esses resultados não pretendem explicar por que as pessoas participam, nem tampouco avaliar a teoria da representação. Esses temas têm sido o foco da maior parte da literatura sobre qualidade da participação (HICKEY e MOHAN, 2004). O que se pretende examinar é a percepção da sociedade pelos olhos do Estado, o que leva a analisar os componentes fiscais do governo de Porto Alegre.

A história fiscal – receitas

As mudanças do OP se direcionavam para os grupos-alvo do orçamento na base da renda. Isso implicava uma influência simbólica nos tipos de apelo usados para legitimar o governo e possuíam impactos fiscais distintos. O governo implementou políticas tributárias que retiravam recursos daqueles com riqueza e direcionavam os investimentos para as regiões mais pobres da cidade.

Para entender essa alteração, é importante conhecer as bases sobre as quais os governos municipais brasileiros sobrevivem. Recursos próprios de financiamento do poder local como em Porto Alegre incluem taxas sobre muitas bases (serviços, imposto de renda, transferência de propriedade e propriedade); taxas de serviços como lixo, esgoto e luz; lucros nas companhias públicas (que são poucas); e ganhos de financiamento (os quais eram significativos até o fim da inflação em 1994). No final dos anos 1990, os municípios ganharam um impulso adicional para suas finanças com a transferência do sistema único de saúde (SUS). Para muitas cidades, a maior parte dos recursos são

² Foi executada uma regressão logística de participação das respostas às questões relacionadas com a melhor coisa sobre o OP no processo democrático, OP diminui a corrupção e tenho percebido benefícios materiais do OP. Para os setores médios, o coeficiente em corrupção é (.82) e o coeficiente em benefícios materiais é (.81). Os dois coeficientes foram estatisticamente significativos a $p < .05$. Para as classes populares, somente o coeficiente em benefícios materiais (1.02) foi estatisticamente significativo a $p < .05$.

transferências constitucionais, as quais aumentaram pesadamente após a Constituição de 1988.

A inclusividade por meio do Orçamento Participativo também beneficiou, num contexto amplo, a democratização e a descentralização. Nesse contexto, o Orçamento Participativo era parte de uma ampla transição democrática, na qual os próprios governos locais se integravam à sociedade e grupos sociais chave se mostraram dispostos a apoiar uma maior mobilização de recursos.

Em Porto Alegre, o Orçamento Participativo contribuiu para a melhoria das finanças públicas. Além da transferência de receita, a cidade aumentou sua própria receita, bem como se constatou uma melhoria na condição fiscal do governo. Mais impressionante foi o aumento do esforço tarifário (338%), que ultrapassou o que se poderia esperar simplesmente como um resultado do crescimento econômico, o qual foi de somente 18.1% na cidade (CARVALHO DOS SANTOS, 2005).

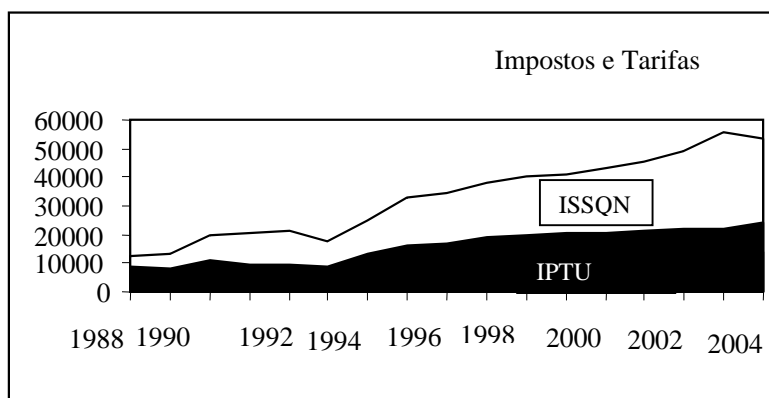
Várias modalidades de elevação dos impostos de propriedade foram empregadas. A cidade cortou isenções e válvulas de escape, reavaliou propriedades, publicou uma lista de grandes devedores como um convite a pagar, tornou as taxas mais progressivas, e quando a progressividade foi declarada ilegal pela Suprema Corte no final dos anos 1990, o rendimento foi recuperado em 2003 com novas taxas sobre propriedades classificadas como especiais. Todos esses esforços seguiram um princípio fundamental onde aqueles que tinham mais deveriam pagar mais (NAVARRO, 1998).

Uma indicação de que a população aceitou essas justificativas para os impostos foi a queda na rejeição aos impostos. De acordo com a Secretaria de Finanças, falhas em pagar impostos sobre propriedades diminuíram de 20%, no início dos anos 1990, para 13.5%, em 1995. Para o secretário das finanças, Arno Augustin, houve uma avaliação da população de que, como não há mais feriados, não se tem mais vantagens para não pagar as contas em dia³.

³ A prática de evitar o pagamento de imposto de propriedade tem se tornado uma indústria no Brasil. Os proprietários demoram a pagar os impostos e permitem que as penalidades ocorram até que o governo ofereça anistia. Quando isso ocorre, a inflação

O Gráfico 4, que aparece abaixo, mostra as melhoras no esforço de arrecadar impostos próprios longitudinalmente e em valores constantes. Nota-se que Porto Alegre redobrou seu esforço de arrecadar impostos quase ao mesmo tempo em que recebeu maiores aumentos em transferências.

Gráfico 4 - Receitas tarifárias (2004 R\$ 1000)



Fonte: adaptado de Carvalho dos Santos (2005, anexo 9).

Esse aumento de impostos não era uma elevação exógena nos rendimentos que permitisse outras coisas, tais como o aumento nos gastos e participação, mas, ao contrário, receitas, representação e gastos estão fortemente relacionados. A seguir, examina-se como exatamente esses serviços públicos ficaram mais efetivos e progressivos.

História fiscal – gastos

O lado das despesas do registro fiscal descreve mudanças nos serviços públicos que incluíram um aumento na quantidade, distribuição mais transparente e um grande esforço para beneficiar as comunidades pobres. As instituições do Orçamento Participativo estavam associadas com essa mudança de duas maneiras. Primeiro, o Orçamento Participativo introduziu um processo de tomada de decisões no qual os cidadãos pobres tiveram acesso privilegiado como um resultado de seus

diminui os custos de pagamento e os proprietários têm um lucro significativo.

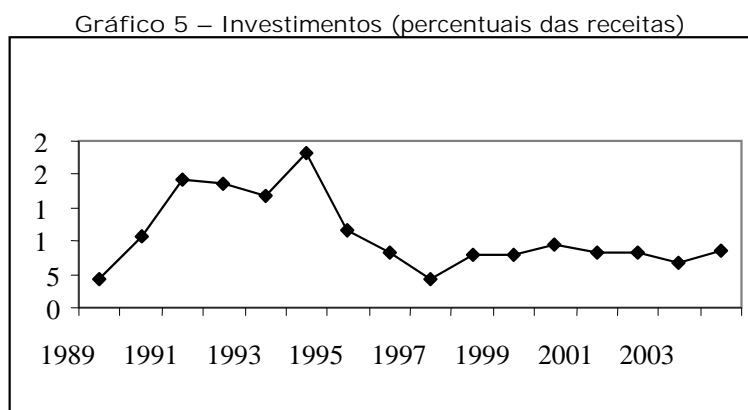
altos níveis de participação. Segundo, a fórmula utilizada para distribuir fundos e outras decisões institucionais, tais como as fronteiras de diferentes regiões, deu preferência a comunidades mais pobres que possuíam as infra-estruturas mais precárias.

As principais áreas de interesse aqui são investimentos e pessoal, e as principais decisões alocativas deram-se através de setores e vizinhanças. As mudanças produzidas pelo Orçamento Participativo estão muito ultrapassadas; nos anos 1970 e 1980, os serviços públicos não tinham se ajustado às mudanças econômicas e sociais ocorridas na cidade que incluíam um declínio da produção e emprego industrial, um aumento no setor de serviços, e um crescimento populacional como resultado de migração, especialmente do interior do estado. Enquanto a população cresceu 25.2%, o número de servidores públicos cresceu 86%, e o número de empregados demitidos e aposentados cresceu 174.3%. A carga da administração pública foi exacerbada pela estratégia populista da prefeitura que estava saindo em 1988, que concedeu a todo o setor público municipal 237% de aumento no mês final de seu mandato (FEDOZZI, 2000, p. 81-82) impondo para a administração municipal entrante uma folha salarial insustentável.

Nos anos subseqüentes, as despesas com pessoal ficaram sob controle. Elas caíram de 100.5% das receitas correntes em 1989 para 68.1% em 1993 e ficaram abaixo de 50% de 1997 a 2001 (ou uma média de 65% excluindo as transferências do SUS). Elas começaram a engatinhar para cima depois de 2001, em parte porque as receitas não estavam se expandindo tão rapidamente como antes, mas em nenhum momento as despesas com pessoal excederam ao teto federal que foi eventualmente estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000.

Nos anos 1980, custos espirais recorrentes (especialmente pessoal e pagamentos de vantagens), espremeram a capacidade de investimento, mas de 1991 a 1995 a cidade aumentou significativamente seus investimentos, cujo pico foi de R\$172 milhões em 1994. Na maior parte dos anos 1990, enquanto os empréstimos ficaram escassos e as taxas de juros altas, investimentos eram

sustentados com suas próprias receitas. Depois de 1999, entradas de capital na forma de empréstimos começaram a retornar, e os investimentos aumentaram depois de uma estagnação durante a segunda metade dos anos 1990. Enquanto porcentagem das receitas correntes, os investimentos atingiram o pico de 23.2% em 1994, e estabeleceram-se por volta de 8 a 10% na maior parte da metade final da década, como pode ser visto no Gráfico 5.



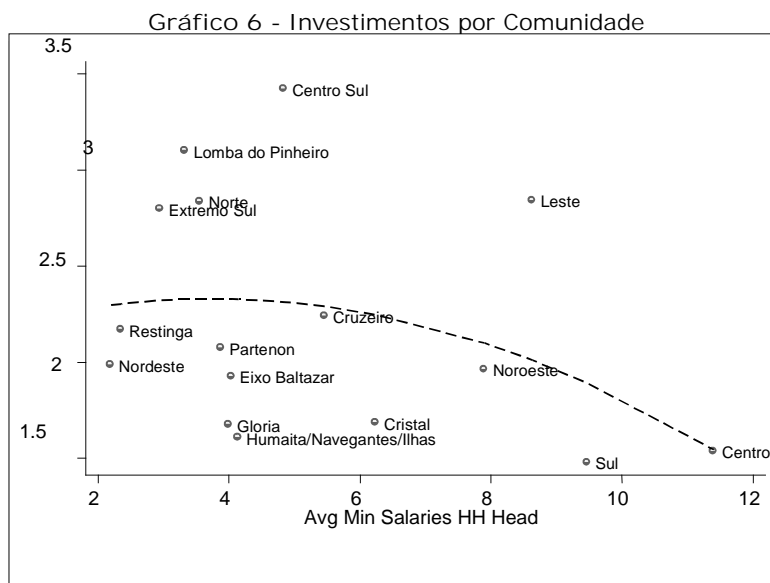
Fonte: Carvalho dos Santos (2005).

A maioria desses investimentos foi direcionada para setores sociais. Os governos municipais brasileiros têm papel fundamental entre setores sociais chave para os quais a educação está entre as mais importantes. Em particular, se espera que os governos municipal e estadual proporcionem a educação primária, a qual é considerada de especial importância para os pobres. Nesse contexto, as prioridades de investimentos votadas nas assembleias participativas eram relativamente consistentes. De 1993 a 1999, as três principais prioridades eram: saneamento, moradia e pavimentação. Em 1992, e 2002 a 2003, a educação estava entre as três principais, e em 2000, a saúde também entrou na lista (GOMES et. al., 2003, p. 35). Essa priorização produziu algumas realizações impressionantes. Mais de 96000 casas foram conectadas a fontes de água potável e a porcentagem da cidade com acesso a ela aumentou de 83% para 99%. Cerca de 130000 casas foram conectadas ao sistema municipal de

esgoto, elevando a porcentagem com acesso para 82% (PMPA, 2000, 2001). Outros serviços também melhoraram. O número de estradas pavimentadas aumentou 182%, com a taxa de pavimentação aumentando de 4 km por ano para 20 km por ano. O serviço de coleta de lixo dobrou, e a iluminação pública cresceu 290%.

Ter uma medida precisa da incidência dos gastos é difícil sem um survey extensivo em nível individual, mas é possível visualizá-lo desagregando a cidade por bairros. Dados do Censo de 1991 mostram a média de renda (em salários mínimos) dos responsáveis pelos lares. Existem diferenças óbvias através da cidade, com a média de renda no Centro mais de 5 vezes maior do que a média de renda por pessoa da família no Nordeste. Existem também diferenças no valor dos investimentos como uma porcentagem do total, com o Centro Sul recebendo mais de duas vezes a quantia de investimentos do Sul. Essas diferenças são evidentes em resultados per capita. Por exemplo, a Restinga recebeu 57,6 km de pavimento para cada 1000 pessoas, e a Lomba do Pinheiro recebeu 66,6 km, enquanto o Eixo recebeu somente 13,7.

Utilizando os dados coletados e analisados por Adalmir Marquetti (2003, p. 139 e 141) constata-se uma relação entre investimento e média de renda por chefe de família. Segundo Marquetti (2003), a melhor adequação parece ser uma regressão quadrática de valor de investimento na renda do chefe de família. O valor de investimento ao longo do eixo vertical é mostrado em termos de média de valor de investimento anual de 1992 até 2000, e se mantém constante nas comunidades pobres e muito pobres, ficando rapidamente pontiagudo antes de aumentar rapidamente quando a média de renda aumenta nas comunidades mais ricas.



Fonte: Marquetti (2003, p. 139 e 141).

A partir de 1989, Porto Alegre experimentou uma rápida mudança. O governo municipal introduziu um modelo inovador de tomada de decisão participativa, aumentando suas receitas extraindo mais dos cidadãos mais ricos, expandindo a capacidade fiscal e dirigindo a capacidade de investimentos para os bairros pobres. Isso remete à questão original deste trabalho. Como a cidade mobilizou recursos daqueles que possuíam riqueza para distribuir para aqueles que não a tinham? Mais especificamente, os setores médios estavam realmente dispostos a contribuir? O que fez o pobre oferecer em troca do aumento de seus benefícios? Como eram essas relações entre Estado e sociedade institucionalizada e articulada sem o Orçamento Participativo?

Finanças públicas inclusivas em Porto Alegre

Para responder a essas indagações, dados do survey de opinião pública realizado em Porto Alegre são usados para identificar essas tendências observando mais de perto os vínculos entre Estado e sociedade. Setores médios foram solicitados a contribuir com as receitas, via impostos, em troca de um governo mais transparente e democrático. Cidadãos pobres foram convidados a contribuir com apoio

político em troca de benefícios materiais. Não se tratava de trocas particularistas de tipo clientelista, mas representavam uma versão de cidadania padronizada e direcionada na qual o governo extraiu dos cidadãos que tinham posses disponíveis e responderam efetivamente e prestando contas de suas demandas.

Isso não significa dizer que setores médios não apreciam aumentos em investimentos e atividade pública. Alguns dos seus membros foram diretamente beneficiados, inclusive por investimentos direcionados a bairros pobres onde eles não viviam. Empresas de construção obtiveram contratos para a responsabilidade de investimentos em infra-estrutura, e eles também estão pagando em dia (ABERS, 2000). isto “redefiniu o conceito de administração popular e o conteúdo da democracia representativa” (SILVEIRA, 1997, p. 55). Para alguns, essa experiência passou a ser conhecida como maneira petista de governar (BITAR, 1992).

Grupos da classe média também obtiveram ganhos de caráter pós-material, entre eles, eficiência e transparência, porém, essas necessidades estavam dominadas por outras demandas materiais. Alguns observadores criticaram as demandas materiais como imediatistas, limitadas e pontuais. Em particular, críticos temiam que movimentos populares com demandas limitadas estivessem fadados a desaparecer após as demandas serem atendidas (KOWARICK e SINGER, 1993). No entanto, para a maioria da população, as necessidades materiais eram muito reais e estavam na ordem prioritária. Não é que os sujeitos estivessem desinteressados em democracia e transparência, mas eles simplesmente priorizavam outras demandas.

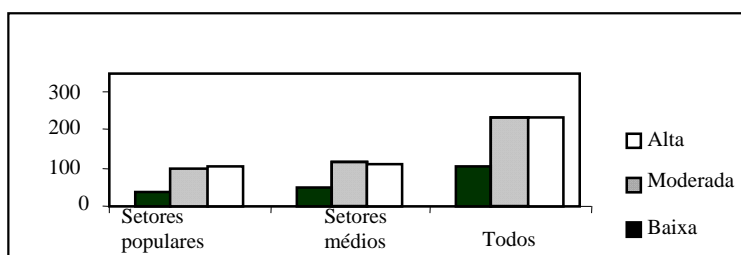
Em troca dos benefícios materiais, o PT esperava apoio político das classes baixas materializado na participação em assembleias orçamentárias. De fato, constatou-se que pessoas pobres começaram a participar massivamente uma vez que a capacidade de investimento aumentou após 1990. Altos níveis de participação deram legitimidade ao governo, e quando sua legitimidade era insuficiente para vencer disputas legislativas, o prefeito conclamou os cidadãos para lotarem as galerias da Assembléia para pressionar a oposição e apoiar os planos do

executivo, os quais foram devidamente distribuídos aos participantes do Orçamento Participativo. Os cidadãos das camadas populares em números maciços se tornaram uma base crucial de apoio eleitoral para o Partido dos Trabalhadores enquanto esteve na Prefeitura até 2004.

Estas observações deram suporte à noção de que as finanças públicas do Orçamento Participativo com benefícios customizados atenderam a diferentes demandas sociais. Dentro da amostra de 687 entrevistados, 320 (46,6%) se identificaram como classe média ou média-baixa e 260 (37,8%) se identificaram como trabalhadores, pobres ou classe baixa⁴.

Em primeiro lugar, o objetivo nesta seção é explorar as percepções cidadãs do Orçamento Participativo. Os entrevistados foram perguntados se eles confiavam em uma série de instituições diferentes, entre elas o Orçamento Participativo. Como esperado, esta política alcançou o índice de confiança mais alto do que todas as outras categorias, incluindo governo, partidos e compatriotas. De todos os respondentes, 233 (33,9%) relataram altos níveis de confiança, 232 (33,8%) níveis moderados, e 103 (15%) tiveram baixos índices. Os entrevistados estavam divididos igualmente entre e dentro dos respondentes de classes média e baixa. Constatou-se um nível mais elevado de confiança entre os setores populares e um nível moderado entre setores médios.

Gráfico 7 – Confiança no Orçamento Participativo por Grupo (número de respondentes)



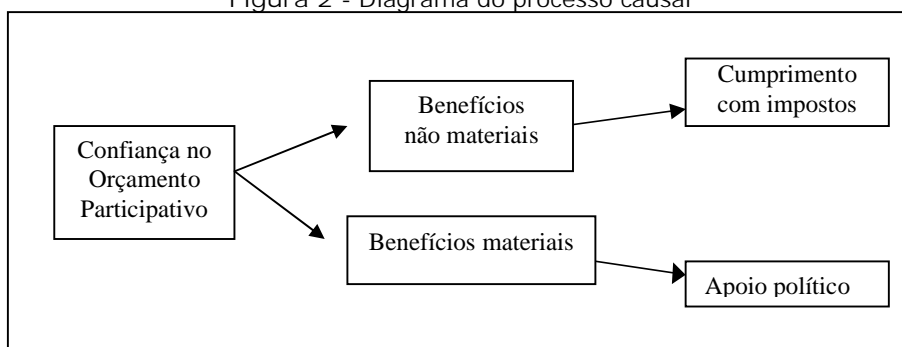
Fonte: elaboração própria.

⁴ Estas fragmentações deliberadamente sugestionavam os setores médios pra garantir um número razoável de cada grupo estudado. Outras medidas de autotclassificação social estavam correlacionadas com esses setores e os coeficientes de regressão foram robustos para as diferentes operacionalizações de classe social.

A confiança no Orçamento Participativo foi significativa, e é pertinente examinar os benefícios percebidos pelas pessoas. Se os grupos perceberam os benefícios, eles estariam mais dispostos a pagar impostos e ofereceriam apoio político. Formalmente, os benefícios percebidos seguiam o processo causal, a sequência de passos que vinculam variáveis independentes com variáveis dependentes, “freqüentemente entendidas como o fenômeno do mundo real da causalidade” (BRADY e COLLIER, 2004, p. 277). O padrão mais interessante observado diz respeito ao fato de que as finanças públicas inclusivas requeriam diferentes grupos percebendo diferentes benefícios.

Para as classes baixas oferecerem apoio político tinham que perceber benefícios materiais, e para a classe média oferecer consentimento de mais impostos dependia da percepção de obtenção de benefícios não-materiais. Quão capaz era o Estado em ajustar essa mensagem para os diferentes grupos? O diagrama abaixo mostra os passos do processo causal que interessa avaliar.

Figura 2 - Diagrama do processo causal



Fonte: elaboração própria.

Na pesquisa de opinião pública foi indagado dos entrevistados a respeito dos benefícios do Orçamento Participativo. Para benefícios materiais e não materiais foram incluídas duas questões separadas. Benefícios não materiais percebidos incluíram eficiência do setor público e percepções de corrupção; benefícios materiais percebidos incluíram investimentos em assistência social e investimentos em bairros pobres.

Tanto para respondentes de classe média como para os de classe baixa, detectou-se uma forte relação entre confiança no Orçamento Participativo e ambos os tipos de benefícios.

Entre as classes populares, em uma regressão logística tomando eficiência como variável dependente, a probabilidade de as pessoas acreditarem que o governo era eficiente aumentou 2.14 vezes para cada aumento de confiança (baixo a moderado ou moderado a alto). Para setores médios, a relação era de 1.74 vezes, e todas as pessoas estavam 2.09 vezes mais propensas a acreditar que o governo era eficiente se elas confiassem no Orçamento Participativo. Um padrão similar era evidente para a corrupção. Respondentes de classe baixa eram 2.68 vezes mais propensos a acreditar que o Orçamento Participativo diminuía a corrupção para cada aumento em sua confiança. Entre setores médios, a relação foi 2.58 e para todos a relação foi 2.60.

Para todos, cada aumento de confiança estava associado a um aumento da probabilidade de que os respondentes percebessem investimentos aumentando 2.30 vezes. Entre as classes baixas, essa relação era de 2.47 e entre os setores médios, a relação era de 3.02. Coeficientes para os testes do processo causal são apresentados na Tabela 2 com erros padronizados em parênteses⁵. Em suma, cidadãos que confiaram no Orçamento Participativo confiaram por uma série de razões. Tanto os setores baixos como os médios perceberam benefícios materiais e não-materiais do Orçamento Participativo.

⁵ Os coeficientes de eficiência do setor público são apresentados neste artigo com os mais simples de serem interpretados. Coeficientes de logit (logísticos) são apresentados nas tabelas para uma melhor comparação entre as colunas.

Tabela 2 - Processos causais: existe uma conexão entre o Orçamento Participativo e a percepção de benefícios?

		Benefícios Não-Materiais		Benefícios Materiais	
		Eficiência do setor público	Redução da corrupção	Investimentos em assistência social	Investimentos em comunidades pobres
Todos	Confiança no OP	.77*** (.14)	.95*** (.14)	.29*** (.044)	.83*** (.15)
	N	563	475	462	461
Setores Médios	Confiança no OP	.93*** (.20)	.93*** (.20)	.28*** (.063)	1.10*** (.23)
	N	281	245	234	231
Classes populares	Confiança no OP	.84*** (.25)	.98*** (.24)	.30*** (.068)	.91*** (.23)
	N	231	185	188	188

Nota: *p<.1, **p<.05, ***p<.01

Fonte: elaboração própria.

Na troca pelos benefícios que eles percebiam, os cidadãos estavam dispostos a dar contribuições ao Estado. Com certeza, o Estado necessita de coisas diferentes de diferentes cidadãos e teria que ajustar sua mensagem para tornar claro que as pessoas certas perceberiam os benefícios para eles fazerem suas contribuições. Em particular, grupos do setor médio tiveram de ser estimulados a oferecerem impostos e grupos pobres tiveram de ser induzidos a oferecer seu apoio político. Para avaliar se esses objetivos foram alcançados, foram analisadas essas contribuições e feita uma série de questões sobre pagamento de impostos e voto. O resultado para os impostos não foi surpreendente; a maioria das pessoas não os via favoravelmente. Esse resultado é até mais esperado no Brasil, onde os níveis de tarifação aumentaram em mais de 10% do PIB em 10 anos. Das 573 respostas válidas, 326 (56,9%) não estavam satisfeitas com o que elas pagavam de impostos. Apenas 173 pessoas (30,2%) estavam um pouco satisfeitas com sua carga tributária e somente 70 (12,2%) estavam muito satisfeitas.

Tanto entre setores pobres como em setores médios, a confiança no Orçamento Participativo foi associada com a satisfação com a contribuição de impostos. Isso não foi o que surpreendeu em relação aos entrevistados de setores baixos; eles não eram os únicos que pagavam mais impostos, embora o sistema de cobrança regressiva do

Brasil tencione para que eles paguem mais do que se poderia esperar. Foi mais importante assegurar o consentimento dos cidadãos do setor médio, pois eles eram os únicos com recursos que poderiam ser mobilizados. Entre os pobres, a satisfação com os impostos, medida de zero a dois, aumentou 0.27 para cada aumento na confiança no Orçamento Participativo, e as taxas de aumento foram de 0.15 para setores médios. Para todos, cada aumento na confiança no Orçamento Participativo foi associada com um aumento de 0.20 na satisfação com os impostos.

Tabela 3 – Onde as pessoas estão satisfeitas com os impostos e por quê?

		Modelo simples	Modelo integral	Mudança %
Setores médios	Confiança no OP	.15*** (.057)	.13* (.070)	5.28
	Benefícios Materiais		.028 (.070)	
	Benefícios Não-Materiais		.35** (.15)	
N		263	210	
Classes populares	Confiança no OP	.26*** (.071)	.18** (.087)	8.68
	Benefícios Materiais		.18** (.089)	
	Benefícios Não-Materiais		.023 (.18)	
N		205	161	
Todos	Confiança no OP	.20*** (.042)	.16*** (.051)	2.22
	Benefícios Materiais		.082 (.052)	
	Benefícios Não-Materiais		.19* (.082)	
N		513	406	

Nota: *p<.1, **p<.05, ***p<.01

Fonte: elaboração própria.

Pessoas que confiaram no Orçamento Participativo se mostraram mais dispostas a pagarem impostos. A questão que interessa examinar é por quê. O que ocorreu acerca da confiança no Orçamento Participativo que deixou os setores médios satisfeitos com seus impostos? Que tipos de benefícios tiveram que ser oferecidos? Para encontrá-los, foram acrescentadas ao processo causal, variáveis intervenientes no modelo da satisfação com impostos e da confiança no

Orçamento Participativo. Se a confiança nessa política e os passos intermediários permanecessem significativos, sinalizaria uma fraca confirmação do caminho causal conduzido pela confiança no Orçamento Participativo para o tipo de benefício e para apoiar a cobrança de impostos. Os coeficientes de cada um dos testes estão relatados na Tabela 3, com os erros padronizados em parênteses. O modelo simples é incluído para comparação na primeira coluna. Os coeficientes são comparados através das colunas da tabela para separar o impacto da confiança no Orçamento Participativo de algum impacto independente dos indicadores do processo causal⁶. O declínio da porcentagem no coeficiente é a quantia do poder explanatório que teve de ser partilhado com variáveis intermediárias.

Consistente com esses resultados iniciais, a confiança no Orçamento Participativo esteve positivamente associada com a avaliação dos impostos. Setores médios estavam 0.13 mais satisfeitos e os pobres estavam 0.18 mais satisfeitos. Em termos de indicadores do processo causal, os benefícios não materiais do Orçamento Participativo eram mais importantes para os setores médios se eles percebessem o Estado como eficiente. As classes populares, por contraste, estavam mais interessadas nos benefícios materiais do Orçamento Participativo. A mudança percentual na significância do coeficiente da confiança no Orçamento Participativo caiu levemente quando comparado com o modelo original. Para todos, o coeficiente caiu 2.22%, enquanto o declínio foi 5.28% para setores médios e 8.68% para classes baixas. Isso indica que um índice de correlação moderada entre confiança no Orçamento Participativo e satisfação com os impostos no primeiro modelo foi provavelmente influenciada por variáveis intermediárias não incluídas no modelo.

Esses resultados sugerem que cidadãos de classes populares e setores médios vinculam sentimentos positivos com o Orçamento Participativo à satisfação com o pagamento de impostos. Cidadãos das classes baixas que sentiram confiança nesse mecanismo político

⁶ Para tornar os coeficientes comparáveis, foi refeita a equação original incluindo somente os casos que estavam incluídos no modelo integral.

perceberam um aumento nos investimentos sociais e, por essa razão, estavam satisfeitos com suas contribuições. Por contraste, setores médios que sentiram confiança no Orçamento Participativo eram mais passíveis de perceber aumento na eficiência do setor público e por essa razão estavam satisfeitos com suas contribuições de impostos.

No modelo simples, verificou-se a predisposição que a confiança no Orçamento Participativo tem na identificação com o Partido dos Trabalhadores. Existe uma forte associação positiva que alimenta os grupos da classe baixa e dos setores médios. Para todos, a probabilidade de que um entrevistado se identificaria com o Partido dos Trabalhadores aumentou 2.17 vezes para cada aumento na confiança no Orçamento Participativo. Entre setores médios, a relação foi 2.06 vezes e entre classes baixas a relação foi 2.32 vezes.

Para controlar os diferentes caminhos causais entre os grupos, foram incluídos os benefícios materiais e não materiais no modelo. O coeficiente de confiança no Orçamento Participativo permaneceu significativo, com entrevistados que confiavam no orçamento participativo 1.80 vezes mais prováveis a se identificar com o Partido dos Trabalhadores, e uma relação de 1.70 entre setores médios e 1.77 entre setores baixos.

Novamente, os benefícios não materiais do Orçamento Participativo foram mais importantes para os setores médios, e os benefícios materiais foram mais importantes para setores baixos. A probabilidade de que setores médios se identificassem com o partido aumentou 2.84 vezes se eles percebessem uma diminuição da corrupção, enquanto as classes baixas aumentaram suas probabilidades de identificação partidária somente 1.89 vezes. Em vez disso, benefícios materiais forneceram o processo causal mais importante para classes baixas. Sua identificação partidária aumentou 2.02 vezes para cada aumento percebido em investimentos em bairros pobres enquanto a identificação partidária do setor médio aumentou somente 1.91 vezes. Como anteriormente observado, as colunas da tabela informam os

coeficientes logísticos para comparações mais fáceis entre modelos com os erros padronizados entre parênteses ⁷.

Para toda a amostra e setores médios, as mudanças nos coeficientes entre os modelos foram relativamente pequenas, 3.96% e 5.53% respectivamente. Para classes baixas, as mudanças foram muito altas, 24%, sugerindo que uma grande porção de poder explicativo da confiança no Orçamento Participativo foi oriunda do processo causal de benefícios materiais percebidos.

Considerações finais

Quando o Partido dos Trabalhadores foi eleito em 1988, foi implementada uma série de instituições orçamentárias inovadoras que incorporaram a participação direta dos cidadãos. Isso exigiu uma reorganização do processo orçamentário e um ajuste da burocracia pública para iniciar um novo padrão de tomada de decisão pública. O processo participativo atraiu amplo envolvimento público e foi particularmente efetivo em mobilizar a participação dos cidadãos da classe baixa.

Nos 16 anos subseqüentes o Orçamento Participativo coincidiu com um rápido aumento dos impostos, particularmente extraídos dos setores médios. Além disso, havia uma sólida melhora dos serviços públicos e alocações para setores sociais, especialmente aqueles direcionados para as partes pobres da cidade. Essas mudanças fiscais e institucionais são integradas num sistema de finanças públicas inclusivas na qual atores estatais focaram grupos sociais com os benefícios que cada grupo desejava e, em troca, o governo assegurava os bens que cada grupo poderia oferecer. No caso dos setores médios, a troca era um bem governamental para contribuições tarifárias. No caso das classes baixas, a troca era de benefícios materiais por apoio político.

Esta inovação é de particular importância para os partidos esquerdistas chegarem ao poder na região na conjuntura corrente. No Brasil, Chile, Venezuela, Uruguai, Argentina, Bolívia, Equador e

⁷ Também foi feito o modelo simplificado somente com aqueles casos com escores em todas as variáveis.

Nicarágua, governos conduzidos por líderes esquerdistas têm sido eleitos em anos recentes; partidos de esquerda são importantes em El Salvador e na Guatemala; e movimentos populares têm causado a queda de governos no Equador e na Bolívia. Embora esses movimentos variem de indígenas a populistas, de socialistas e a social-democráticos, eles partilham uma similitude: todos desejam enfrentar as graves desigualdades dentro de seus países pela mobilização de recursos (SHIFTER e JAWAHAR, 2005). Tradicionalmente, a ameaça de redistribuição esquerdista assustava os setores médios, os quais preferiram opções direitistas que prometiam competência. O exemplo de Porto Alegre demonstra que pode ser possível combinar bom governo com governo justo e manter uma coalizão interclasses enquanto se fizer isso.

Aaron M. Schneider é PhD. em Ciência Política, professor do Departamento de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Tulane, EUA.

E-mail: aarons@tulane.edu

Marcello Baquero é PhD. em Ciência Política pela Florida State University, professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e coordenador do Núcleo de Pesquisas sobre a América Latina (Nupesal/UFRGS).

E-mail: nupesal@yahoo.com.br

Referências:

ABERS, Rebecca. *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. London: Lynne Rienner, 2000.

BAIOCCHI, Gianpaolo. Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory. *Politics and Society*, Thousand Oaks, v. 29, n. 1, p. 43-72, mar. 2001.

_____. Porto Alegre: The Dynamism of the Unorganized. In: GOLDFRANK, Benjamin; CHAVEZ, Daniel (Eds.). *The Left in the City*. London: Latin America Bureau, 2004. p. 37-56.

BAQUERO, Marcello; SCHNEIDER, Aaron; LINHARES, Bianca; ALVES, Douglas Santos; PEREIRA, Thiago Ingrassia. Bases de um novo Contrato Social? Impostos e Orçamento Participativo em Porto Alegre. *Opinião Pública*, Campinas, v. XI, n. 1, p. 94-127, mar. 2005.

BITTAR, Jorge (Org.). O modo petista de governar. 2.ed. São Paulo: Teoria & Debate, 1992.

BRADY, Henry E.; COLLIER, David. Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards. Lanham: Rowman and Littlefield, 2004.

CARVALHO DOS SANTOS, Darcy Francisco. A crise das finanças estaduais - causas e alternativas. Porto Alegre: Ed. Age, 2005.

CIDADE. Quem é o público do Orçamento Participativo. Disponível em: <http://www.ongcidade.org/site/arquivos/biblioteca/pesquisa_op_01.pdf>. Acesso em 19 jun. 2009.

EVANS, Peter. Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation. Princeton: Princeton University Press, 1995.

FEDOZZI, Luciano. Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Rio de Janeiro: Tomo Editorial, 1997.

FEDOZZI, Luciano. O Poder da Aldeia. Gênese e História do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.

_____. Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial Ltda/FASE, 2001.

GIACOMONI, James. A comunidade como instância executora: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre. Porto Alegre: UFRGS, 1993.

GIDDENS, Anthony. The third way. Cambridge: Polity, 1999.

GOLDFRANK, Benjamin. The Fragile Flower of Local Democracy: A case study of decentralization/participation in Montevideo. Politics and Society, Thousand Oaks, v. 30, n. 1, p. 51-83, mar. 2002.

GOMES, Angela Quintanilha; FERNANDES, Aparecida Luz; MELLO, Maria Gabriela Isasa de; POZZOBON, Regina Maria; BAIERLE, Sérgio Gregório. Quem é o Público do Orçamento Participativo - 2002. Porto Alegre: Cidade, 2003.

HABERMAS, Jurgen. Teoria de la acción comunicativa. Barcelona: Península, 1984.

HICKEY, Samuel, and MOHAN, Giles. Participation: From Tyranny to Transformation? London: Zed Books, 2004.

KOWARICK, Lucio; SINGER, André. A experiência do PT na prefeitura de São Paulo. Novos Estudos Cebrap, São Paulo, v. 35, p. 195-216, mar. 1993.

MARQUETTI, Adalmir. Democracia, equidade e eficiência, o caso do Orçamento Participativo em Porto Alegre. In: Avritzer, Leonardo; Navarro, Zander (Orgs.). A Inovação democrática no Brasil: O Orçamento Participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

MOUFFE, Chantal. O preço da política. Lisboa: Gradiva, 1996.

NAVARRO, Zander. Participation, democratizing practices and the formation of a modern polity - the case of 'participatory budgeting' in Porto Alegre, Brazil (1989-1998). Development, London, v. 41, n. 3, p. 68-71, sep. 1998.

NYLEN, William R. Testing the Empowerment Thesis: The Participatory Budget in Belo Horizonte and Betim, Brazil. Comparative Politics, New York, v. 34, n. 2, p. 127-146, jan. 2002.

PATEMAN, Carole. Participation and democratic theory. Cambridge: University Press, 1970.

PMPA. Relatório de indicadores sociais de Porto Alegre. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2000.

PMPA. Diversos Números. Balanço Geral da Administração Direta. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2001.

SCHMIDT, David. Orçamento Participativo: A Desidiotização da Cidadania. Porto Alegre: UFRGS, 1994.

SCHNEIDER, Aaron; GOLDFRANK, Benjamin. Budgets and Ballots in Brazil: Participatory Budgeting from the City to the State. Brighton: Institute for Development Studies, 2002.

SHIFTER, Michael; JAWAHAR, Vinay. Latin America's Populist Turn. Current History, Philadelphia, v. 104, n. 679, p. 51-57, feb. 2005.

SILVEIRA, Alair. Empresários de Porto Alegre e administração petista. Novos marcos relacionais. In: Baquero, Marcello (Org.). A lógica do processo eleitoral em tempos modernos: novas perspectivas de análise. Porto Alegre/Canoas: Ed. UFRGS/Centro Educacional La Salle de Ensino Superior, 1997. p. p. 37-57.

WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Participatory Publics: Civil Society and New Institutions in Democratic Brazil. Comparative Politics New York, v. 36, n. 3, p. 291-312, 2004.

ZERO HORA. É Hora da Classe Média disputar espaço no OP. Zero Hora, Porto Alegre, 22 dez. 1992. p. 9.

Texto recebido em 16/11/2009.
Aprovado em 12/12/2009.