

PENSAMIENTO SOCIAL ITALIANO SOBRE AMÉRICA LATINA



**Stefano Tedeschi y
Alessio Surian**

(Editores)

Raffaele Nocera | Massimo De Giuseppe | Chiara Vangelista |
Luigi Guarnieri Calò Carducci | Silvia Scatena | Sergio Botta |
Riccardo Badini | Michela Craveri | Silvia Maria Manfredi |
Piergiorgio Reggio | Mariateresa Muraca | Gennaro Ascione |
Massimo De Marchi | Valeria Ribeiro Corrossacz | Giovanni
Allegretti | Irina Bajini | Edoardo Balletta | Anna Boccuti |
Alessandro Rocco | Alessandra Ghezzani

ilit



.it

Pensamiento social italiano sobre América Latina

.it

Pensamiento social italiano sobre América Latina / Raffaele Nocera ... [et al.] ; editado por Stefano Tedeschi ; Alessio Surian. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2017.

Libro digital, PDF - (Antologías del pensamiento social latinoamericano y caribeño / Gentili, Pablo)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-722-255-5

1. Pensamiento Social. 2. Historia. 3. Conocimiento. I. Nocera, Raffaele II. Tedeschi, Stefano, ed. III. Surian, Alessio, ed.
CDD 306

Otros descriptores asignados por CLACSO:

Pensamiento Crítico / Migraciones / Cultura / Ciudadanía /
Historia / Pensamiento Decolonial / Indígenas / Estudios Culturales /
América Latina / Italia

Pensamiento social **italiano** sobre **América Latina**

Editores

Stefano Tedeschi y Alessio Surian

Raffaele Nocera | Massimo De Giuseppe | Chiara Vangelista |
Luigi Guarnieri Calò Carducci | Silvia Scatena | Sergio Botta | Riccardo
Badini | Michela Craveri | Silvia Maria Manfredi | Piergiorgio Reggio |
Mariateresa Muraca | Gennaro Ascione | Massimo De Marchi |
Valeria Ribeiro Corossacz | Giovanni Allegretti | Irina Bajini | Edoardo
Balletta | Anna Boccuti | Alessandro Rocco | Alessandra Ghezzi



Colección Antologías del Pensamiento Social Latinoamericano y Caribeño
Serie Miradas Lejanas



Antologías del Pensamiento Social Latinoamericano y Caribeño - Serie Miradas Lejanas

Director de la Colección: Pablo Gentili

CLACSO - Secretaría Ejecutiva

Pablo Gentili - Secretario Ejecutivo

Nicolás Arata - Director de Formación y Producción Editorial

Núcleo de producción editorial y biblioteca virtual:

Lucas Sablich - Coordinador Editorial

Núcleo de diseño y producción web:

Marcelo Giardino - Coordinador de Arte

Sebastián Higa - Coordinador de Programación Informática

Jimena Zazas - Asistente de Arte

Rosario Conde - Asistente de Programación Informática

Creemos que el conocimiento es un bien público y común. Por eso, los libros de CLACSO están disponibles en acceso abierto y gratuito. Si usted quiere comprar ejemplares de nuestras publicaciones en versión impresa, puede hacerlo en nuestra Librería Latinoamericana de Ciencias Sociales.



Biblioteca Virtual de CLACSO www.biblioteca.clacso.edu.ar

Librería Latinoamericana de Ciencias Sociales www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana

CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE.

Primera edición

Pensamiento social italiano sobre América Latina (Buenos Aires: CLACSO, junio de 2017)

ISBN 978-987-722-255-5

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

Patrocinado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional  **Asdi**

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

ÍNDICE

Stefano Tedeschi y Alessio Surian Introducción		11
--	--	----

HISTORIA

Raffaele Nocera La Guerra fría en América Latina: reflexiones acerca de la dimensión político-institucional		31
--	--	----

Massimo De Giuseppe La Revolución escindida y el fantasma de Zapata. Católicos e indígenas entre guerra y paz		49
--	--	----

Chiara Vangelista Reflexiones acerca de los 500 años de Historia de Brasil. Confines políticos y relaciones interétnicas. Notas sobre la formación cultural de Brasil, entre colonia e imperio		103
--	--	-----

Luigi Guarnieri Calò Carducci Violencia y migraciones internas en Perú (1980-2000): los “desplazados” y la cuestión indígena		121
---	--	-----

Silvia Scatena La “iglesia colegial” latinoamericana: un rápido recorrido a través de las cinco conferencias generales del episcopato continental		141
--	--	-----

Sergio Botta Mitologías indígenas en la Teología India: un acercamiento histórico-religioso	151
--	-----

EL MUNDO INDÍGENA

Riccardo Badini Reapropiación simbólica de la ayahuasca entre prácticas de representación y participación política	175
---	-----

Michela Craveri Movimientos indígenas y culturalización maya. El canto palabra de Pablo García Talé	191
--	-----

CO-CONSTRUCCIÓN DEL CONOCIMIENTO, DECOLONIALIDAD Y TRANSFORMACIÓN SOCIAL

Silvia Maria Manfredi y Piergiorgio Reggio Educação e conscientização. Notas sobre o conceito de conscientização em Paulo Freire	209
---	-----

Mariateresa Muraca Agroecologia e relação com a “outra”: as implicações decoloniais das práticas agroecológicas do movimento de mulheres camponesas em Santa Catarina (Brasil)	227
--	-----

Gennaro Ascione In-actualidad de la opción decolonial. Ensamblajes, saberes, narraciones, conceptos	249
--	-----

Massimo De Marchi Aprender de los conflictos ambientales: protagonismo social en las transformaciones territoriales en América Latina	283
--	-----

Valeria Ribeiro Corossacz Cor, classe, gênero: aprendizado sexual e relações de domínio	311
---	-----

Giovanni Allegretti Cuidar das percepções dos participantes para desencadear um círculo virtuoso	335
---	-----

ESTUDIOS CULTURALES

Irina Bajini Para una aproximación a la (r)evolución del discurso político latinoamericano desde Fidel Castro hasta Rafael Correa	367
--	-----

Edoardo Balletta Cómo hacer la revolución con palabras. Movilización y cultura de masas en la Argentina de los setenta	391
Anna Boccuti Representaciones fundantes: literatura e imaginario político en las revistas de la primera mitad del siglo XIX	409
Alessandro Rocco La representación apocalíptica de la violencia en la narrativa fílmica de Gabriel García Márquez: los guiones de <i>El año de la peste</i> y <i>Edipo Alcalde</i> , y los argumentos inéditos <i>Dios y yo</i> y <i>Para Elisa</i>	425
Alessandra Ghezzi Apocalipsis de la madre patria: la decadencia de la Europa de finales del siglo XIX en las “crónicas” de Rubén Darío	439
Sobre los autores	455
Sobre los antologistas	461

Giovanni Allegretti

CUIDAR DAS PERCEPÇÕES DOS PARTICIPANTES PARA DESENCADear UM CÍRCULO VIRTUOSO*

“A participação nas escolhas públicas é uma forma de melhorar a nossa democracia. Ela exige a capacidade de construir um processo vivo, onde todos têm espaço e voz, adaptando-se a mudanças constantes. Eu acho que é a maneira mais autêntica de fazer política.”

Iolanda Romano, Cosa fare come fare. Decidere insieme per praticare davvero la democrazia, 2012

UM DOS ESTUDOS MAIS INTERESSANTES sobre o orçamento participativo que estrearam nos últimos anos é sem dúvida o livro *“El círculo virtuoso de la democracia: los presupuestos participativos a debate”* escrito por Ernesto Ganuza e Francisco Francés. Os autores concentram-se em apresentar o OP numa perspectiva incremental, como um instrumento que reforça a confiança mútua entre cidadãos e instituições através de progressos graduais que devem muito ao “design”, ou seja à arquitetura do próprio processo participativo. Este factor é descrito —nas diferentes experiências relatadas— como um motor, ou pelo contrário, como um inibidor, quer das relações virtuosas entre os diferentes atores do território quer da sua própria “legitimidade” enquanto nova “instituição” reconhecida pelos habitantes como espaço que põe em cooperação direta administradores e administrados, desmaterializando progressivamente a fronteira entre eles.

Esta perspectiva é, sem dúvida, de importância estratégica num planeta onde se vive uma crise profunda de legitimidade das instituições democráticas tradicionais, especialmente as do âmbito da política representativa. De facto, o afastamento cada vez mais visível dos cida-

* Allegretti, G. 2015 “Cuidar das percepções dos participantes para desencadear um círculo virtuoso” en Dias N. (ed.) *Esperança democrática: 25 anos de orçamento participativo no mundo* (Faro: In Loco).

dão de muitas das instituições que estes deveriam sentir como “os próprios representantes e os defensores dos seus interesses” é aprofundado pelos comportamentos auto-referenciais de não poucas entre as autoridades eleitas, que chocam com a situação de crise que muitos países atravessam, fazendo aparecer o mundo da política como uma “casta” (Rizzo e Stella, 2007) que apenas persegue a sua própria sobrevivência e a manutenção das suas posições de poder. É óbvio que a desconfiança na capacidade da democracia cumprir as suas promessas não pode ser apenas imputada à classe política, dado que (como bem realça Pippa Norris no seu livro *Democratic Deficit*, de 2011) o afastamento entre as expectativas dos cidadãos e os resultados que os sistemas institucionais de governo conseguem produzir tende a agravar-se por causa de fenómenos concorrentes (às vezes, até em si positivos) que entram em curto-circuito, determinando “círculos viciosos” de negatividades. Para dar um exemplo: parte da percepção da distância crescente que separaria os cidadãos dos seus representantes políticos deve-se ao papel de caixa de ressonância jogado pela *media*, mas também à maior difusão da cultura e do acesso à escola, que tornaram os habitantes mais exigentes, e contribuíram para ampliar o fosso entre as expectativas que os cidadãos têm face à democracia e o seu real desempenho.

Esta perspectiva nos chama a atenção para um factor central que cada processo participativo deveria ter em conta: a existência de fenómenos de “construção social da realidade”, em que se determinam contínuos curto-circuitos entre o funcionamento das instituições e as percepções que delas têm os diferentes habitantes. Estas percepções relacionam-se estritamente com preconceitos, expectativas, grau de exigência e capacidades críticas destes últimos. Tradicionalmente, se um campo for mais sensível e relacionado com os anseios das pessoas, estes últimos pesarão muito na percepção final do seu desempenho. Nesta óptica, é então compreensível o porquê de a democracia representativa raramente conseguir ser julgada como satisfatória. De facto, todos temos a impressão que num mundo onde o número de países formalmente definidos como “democráticos” cresce a cada ano (Freedom House, 2012), a *intensidade qualitativa* dos regimes democráticos, pelo contrário, baixe constantemente, especialmente em muitos dos países que já têm um passado democrático consolidado.

Leonardo Avritzer e Boaventura De Sousa Santos (2003) têm chamado a atenção sobre a “dupla patologia das democracias liberais” que inclui, ao mesmo tempo, uma “patologia da representação”, ou seja “o facto de os cidadãos se considerarem cada vez menos representados por aqueles que elegeram”, e uma “patologia da participação”, que se prende com uma ideia cada vez mais comum de que “não vale a pena participar”, pois os cidadãos “sentem-se demasiado pequenos”

(Santos, 2008) para enfrentar os grandes interesses e as dinâmicas políticas e económicas que dominam a sociedade. De facto, esta segunda componente, está ligada à primeira especialmente no que diz respeito aos processos que Ibarra (2007) tem definido como a “participação por convite”, em oposição às dinâmicas de “participação por irrupção” que tomam forma quando as pessoas procuram um diálogo com as instituições por meio da auto mobilização e da ocupação —temporária ou permanente— de espaços físicos e virtuais. As arenas de “participação por convite” são aquelas que se criam quando uma ou mais instituições abrem oficialmente espaços de diálogo social e “admitem” a presença dos cidadãos em momentos de debate público e tomadas de decisão; a maioria das vezes trata-se de “concessões” (portanto de processos iniciados com uma direção “de cima para baixo”) confinadas em microespaços de decisão cuja incidência sobre o conjunto das políticas públicas é limitada ou residual. Elas têm uma fragilidade intrínseca que pode afectar também os casos mais interessantes e corajosos, como vários orçamentos participativos que aceitam de co-decidir com os cidadãos fatias não secundárias dos recursos públicos e portanto reduzem notavelmente a margem de discricionariedade decisória dos representantes eleitos. Esta fragilidade é fruto da mesma natureza deste “convite”, que procede de instituições que já não gozam da completa confiança dos habitantes do território, assim que cada proposta originada por elas (incluindo as de abertura participativa das decisões) é rodeada por suspeita e observada com cepticismo.

O que pode, então, reforçar estas propostas que —corajosamente— tentam romper com o tradicional monopólio da democracia representativa de cunho norte-ocidental? Acreditamos que a resposta esteja em boa parte na arquitetura dos próprios processos participativos, como também nos mecanismos de informação e comunicação criados para enraizá-los na sociedade. Estes dois elementos, de facto, tendem a ser assumidos pelos habitantes como indicadores e desveladores das intenções reais de uma instituição representativa face ao processo participativo. Elas inter-relacionam-se com uma série de elementos centrais para determinar uma recepção mais (ou menos) convencida do percurso participativo proposto por parte da população, que tem a ver não apenas com o volume de recursos postos em discussão ou com a escolha de uma modalidade participativa co-decisória (e não apenas consultiva), mas também com as modalidades de construção das regras do jogo, com a biunivocidade da comunicação, com o espaço dado à formação e ao *empowerment* dos atores sociais, com a capacidade do processo de não demonizar elementos de conflito, com o tempo a disposição do debate e da eventual votação das prioridades, e com os “filtros” necessários para afunilar as propostas procedentes da sociedade antes de tomar decisões sobre a sua priorização.

Nesta perspectiva, o presente ensaio propõe refletir sobre algumas temáticas que, em vários exemplos de orçamentos participativos existentes, têm demonstrado ter um peso importante sobre a legitimação e a capacidade de enraizamento territorial dos próprios processos. Embora comecemos por citar alguns exemplos de processos que não são OP, logo depois tentaremos concentrar-nos nos próprios orçamentos para esclarecer que especificidades tornam estas reflexões particularmente pertinentes.

1. NÃO BANALIZAR A PARTICIPAÇÃO

As duas macro-famílias de processos participativos que citámos anteriormente, recorrendo às icásticas definições de Pedro Ibarra de “participação por convite” e “participação por irrupção” —embora frequentemente se intersectem e se sobreponham— tendem a receber um tratamento diferenciado por parte das instituições e dos eleitos da democracia representativa. O que mais frequentemente acontece é que as formas de participação “por irrupção” são geralmente criminalizadas, enquanto que as “por convite” merecem um leque mais variado de reações, que vão do “apoio convencido” aos casos em que elas são toleradas com pouco entusiasmo, apenas na esperança que possam trazer benefícios diretos aos representantes eleitos e aos institutos da democracia representativa.

Uma tal diferenciação de tratamento contribui —sem dúvida— para o aprofundamento da “dupla patologia” das democracias liberais, porque faz com que alguns sujeitos sociais não se sintam reconhecidos na vida política e tendam a radicalizar-se em posições conflituais e meramente reivindicativas. Um processo participativo que tente banir o conflito do seu horizonte ou apenas “anestesiá-lo” poderá ser percebido não como uma maneira nova de aceitar a diferença em política, mas como uma mera extensão de processos representativos centrados naquela que —na linha aberta por Alexis de Tocqueville— poderia ser vista como uma “ditadura da maioria”.

No livro “Elogio del conflitto” (2010), os psicólogos Benasayag e del Rey chamam a atenção para os aspectos positivos, progressista, e de crescimento social (e não apenas) individual que o “conflito” inclui, e —pelo contrário— sobre os efeitos perversos da remoção do conflito pelo cenário político contemporâneo, que cria uma “perigosa ilusão” que acaba não só cancelando qualquer comparação e confrontação, mas também abre a porta a um uso político da ameaça de conflito e à criminalização de qualquer divergência da norma. É portanto imaginável que um processo participativo acabe por recusar e demonizar o conflito, criminalizando a dissidência interna e assim reproduzindo o

risco de patologização de qualquer disputa e uma lógica “disciplinar” de litura e uso do poder?

É verdade que a recusa em enfrentar o conflito dentro de um processo participativo formalizado nem sempre é uma escolha das instituições. É o caso, por exemplo, da Lei Toscana nº 69/2007, com a qual a Região Toscana chegou a auto-obrigar-se a montar percursos de debate público sobre grandes escolhas infra-estruturais, oferecendo a possibilidade aos cidadãos de ativar este mecanismo através uma recolha de assinaturas; mas, apesar da possibilidade aberta pela lei, nos primeiros 5 anos de vida dessa Lei o percurso nunca foi ativado concretamente (Floridia, 2012). Provavelmente isso deu-se por uma falta de confiança dos movimentos sociais nas instituições regionais mas também por um desejo de manter vivas as fáceis (e mais mediatizáveis) formas de conflitualidade antagonista, em vez de enfrentar o duro e exigente trabalho de um diálogo negocial baseado no aprofundamento dos conteúdos bem como na proposta e na avaliação conjunta estado/sociedade de diferentes escolhas alternativas. Em outros casos —como o famoso “Debate Público” ativado em 2006 sobre a transformação do anel viário chamado “Gronda de Genoa”— pode-se claramente afirmar que o sucesso do próprio processo participativo deveu-se à valorização da conflitualidade já existente à volta de um tema de grande impacto social, que tornou a nova instituição participativa chamativa e ajudou a enraizá-la no território local e no debate social (Bobbio, 2010, Pomatto, 2011).

Assim sendo, podemos perguntar-nos se as especificidades de um orçamento participativo justificam que eles recusem o conflito ou não. De facto, instituindo uma competição para recursos escassos entre um número potencialmente muito elevado de cidadãos, movimentos e organizações sociais, o OP parece ser um percurso do tipo que Michelangelo Caponetto (2002) definiria “conflituado”, ou seja, intrinsecamente permeado pelo conflito, como componente fundante da sua natureza. Por outro lado, esta definição supera a mera definição de “espaço conflitual”, porque incorpora um objectivo de superação do próprio conflito através da sua manifestação aberta e transparente. Portanto, mais do que “anestesiá-lo” o conflito, os orçamentos participativos deveriam apostar na sua superação gradual, canalizando a energia e a criatividade dos participantes rumo a convergências capazes de se condensar à volta daquelas datas e prazos limites de entrega dos documentos orçamentais que cada contexto tem (por lei ou por regulamento interno) e que podem revelar-se como uma ajuda “técnica” importante para atuar como catalisador de ideias comuns ou de mediações entre posições diferentes (Allegretti, 2003). Apesar destas potencialidades, ainda são muitos os processos de OP

que tentam “domesticar” a dimensão conflitual da participação, ou que simplesmente não conseguem assumi-la como componente importante na construção do modelo participativo. Como tem demonstrado Falanga relativamente ao caso do OP de Lisboa (2013)¹, este hábito torna-se visível também no discurso dos atores institucionais responsáveis pela organização dos processos, que acabam exaltando a dimensão mítica da fase do “voto” das prioridades, pondo na sombra a fase da discussão e deliberação sobre os conteúdos, que pode ser menos competitiva mas que seria mais importante do ponto de vista do conflito entre valores e visões.

Esta última reflexão revela que a “banalização” de um processo participativo pode passar por diferentes elementos, inclusive o valor secundário atribuído ao aprofundamento dos conteúdos (a fase deliberativa) e uma hiper-valorização da fase de co-decisão, reduzida a uma mera somatória de preferências expressas individualmente pelos cidadãos.

Poderia valer a pena realçar que não são raros os percursos de orçamentação participativa que utilizam, de forma imprópria, o termo “democracia participativa”. Conforme bem argumentado por Umberto Allegretti, na nova Enciclopédia italiana do Direito (2011), o uso deste termo justifica-se apenas quando as experiências de participação se conformam à visões e sólidos horizontes de superação da prevalência semântica da democracia representativa, enquanto em outros casos os OP (assim como outros percursos de diálogo social) não passam de “momentos participativos” associados em forma leve à ação das instituições representativas. De facto, nos últimos vinte anos, a palavra “participação” tem sido frequentemente utilizada de forma abusiva no âmbito internacional até, muitas vezes, tornar-se quase uma *buzzword*, ou seja, uma palavra boa para todas as estações, que incorpora uma quantidade tão enorme de sentidos e conceitos que se torna incapaz de comunicar realmente algo². Sem dúvida, o abuso da retórica da “participação” tem contribuído para determinar um alto nível de expectativas, frequentemente frustradas ao ponto de

1 Ver a interpretação do Cluster 2 da análise emocional do texto realizado a partir das entrevistas aos técnicos da Câmara Municipal que trabalham no Orçamento Participativo de Lisboa e em outros processos de diálogo social.

2 Conforme evidenciado na nova Enciclopédia do Direito já citada (pela primeira vez enriquecida pelas entradas “democracia participativa” e “democracia deliberativa”) a palavra tem sido usada para indicar diferentes âmbitos de envolvimento institucionalizado dos cidadãos na vida política do seu território (desde a concertação sindical até à militância em entidades corporativas ou o *lobbying*) e até para designar formas de diálogo entre diferentes instituições ou a presença de entidades públicas dentro do tecido empresarial e das agências de fornecimento de serviços ao cidadão.

tornarem-se parcialmente responsáveis pela sensação não só de ser um conceito “vazio”, como também de pouco peso nos destinos da democracia *tout court*. Outros, e mais fortes, responsáveis por esta sensação são tanto o conjunto dos fracos resultados que muitas experiências participativas têm determinado quanto uma ampla série de erros cometidos ao longo dos processos que as caracterizam e estão estritamente ligados às impositões originárias “restritivas ou minimalistas” dos mesmos.

Sem medo de errar, poderíamos afirmar que a eficácia da maioria dos processos participativos e a possibilidade que produzam satisfação nos cidadãos são variáveis dependentes, estritamente ligadas quer aos resultados concretos produzidos, quer aos tempos e às técnicas de divulgação empregadas para torná-los visíveis.

Os processos participativos também recaem num âmbito onde a construção social da realidade tem muito peso na memória que fica dos processos e na percepção difusa do seu sucesso. Até poder-se-ia levantar a hipótese de que eles seriam ainda mais sujeitos ao peso desta dimensão perceptiva do que qualquer outro percurso decisório e de construção das políticas públicas. Isto porque eles mexem com questões emocionais ligadas à confiança entre cidadãos e políticos, à auto-estima, ao voluntarismo do empenho cívico, ao sacrifício do tempo livre e ao desejo das pessoas em ver as suas vidas mudarem para melhor, por meio de um protagonismo direto em práticas de democracia finalmente reinventadas como espaço de recuperação do “poder do povo” que lhe deu origem. Nesta perspectiva, não é apenas o que acontece nos processos participativos que é importante, mas também a maneira como estes acontecimentos se encadeiam e se conectam processualmente, e também como são descritos, valorizados e finalmente arquivados e reproduzidos na memória colectiva (Allegretti, 2013).

Deveríamos, de facto, perguntar-nos se faz sentido investir energias e recursos para montar espaços inovadores de participação (tanto mais quando eles não são impostos por nenhuma lei), se depois os promotores não estão interessados nas reações que o percurso gera nos atores participantes e nem em dar voz aos anseios dos cidadãos. De facto, muitos processos participativos menosprezam a importância das percepções dos diferentes atores participantes que compõem a natureza dialógica de qualquer processo participativo, e isso pode contribuir para instaurar um “círculo vicioso” em que quanto mais o processo mostra-se incapaz de suportar as expectativas e os desejos dos participantes, tanto mais a resposta fraca aos esforços das instituições em abrir novos espaços de interação desmoralizará os representantes políticos e bloqueará os esforços para avançar com inovações que re-

querem muita energia, investimentos e —frequentemente— solidão política por parte dos eleitos (e de muitos dos técnicos) que suportam estas experimentações.

Neste sentido, duas hipóteses centrais guiam esta nossa navegação: (1) a primeira é que a natureza peculiar de cada processo participativo consiste na criação e recriação contínua de capital social, entendida como um conjunto de energias positivas que se põe a trabalhar para uma intensificação da qualidade democrática; (2) a segunda hipótese é que a dispersão de capital social (que pode acontecer por motivo de erros que bloqueiam o investimento de energias cívicas na construção do território e das políticas públicas) é um fenómeno quase totalmente irreversível. Ou seja, quando um indivíduo percebe que a boa vontade com a qual tinha “doador” o seu tempo livre ou os seus saberes para um processo de suposta transformação social foram subvalorizados, os seus contributos foram desperdiçados e a sua confiança nas instituições traída sem explicações, ele tem a tendência a refluir no privado, segundo um leque de comportamentos diferenciados que podem incluir a depressão, a fuga do cumprimento dos seus deveres cívicos, o afastamento de qualquer empenho político (incluindo o voto), até ações de vingança que incluem a violência e o vandalismo.

2. CONTINUIDADES E DESCONTINUIDADES NA DEFINIÇÃO DOS MODELOS DE OP

Como já realçado por vários autores³, o orçamento participativo não pode ser lido apenas como um “procedimento padrão”, ou seja, um “dispositivo” marcado por relações claras entre factores simples e reconhecíveis. Mas, pelo contrário, é mais realista descrevê-lo como uma série de “princípios” que podem ser localmente adaptados ao ponto de dar origem a processos que são muito diferentes entre si. Sob esta segunda perspectiva, o orçamento participativo é imaginável como um “*ideoscape*” (Appadurai, 1991), ou seja um modelo político que viaja globalmente, mas existe apenas através da sua apropriação local. De tal maneira, o mesmo modelo acaba por se transformar incrementalmente através das diferentes implementações localizadas. Se nas viagens que o orçamento participativo cumpriu nos últimos 15 anos, desde o Brasil aos demais países e continentes (Sintomer et al, 2013), as experiências concretas inspiradas neste modelo foram tão diversas, isto também depende do facto de que o OP, desde as primeiras experiências brasileiras dos anos 90 (incluindo a de Porto Alegre), apresentou uma grande variedade de possíveis metas a serem atingi-

3 Ver o DICO – Dicionário crítico e interdisciplinar da Participação: <http://www.participation-et-democratie.fr/fr/node/1035>

das. Estes objectivos diferenciados (muitas vezes copresentes numa mesma experiência) iluminam uma grande série de diferentes “significados” que poderiam ser atribuídos a uma experimentação do OP, de acordo com os diversos instrumentos e procedimentos específicos usados para moldar sua arquitetura organizacional. Assim, de facto, a abordagem holística e a complexidade conceptual que marcam a ideia de orçamento participativo necessitam da atenção à coerência que existe entre os objectivos declarados que inspiram cada experiência de OP, e os “instrumentos” e “técnicas” específicas utilizadas para alcançar tais metas.

Na dificuldade de oferecer definições rígidas (normativas ou essencialistas) para reconhecer e diferenciar os OP de outras tipologias de processos participativos, um caminho possível que alguns autores percorreram foi de adoptar uma definição de tipo “metodológico” (Sintomer et al, 2008; Sintomer e Allegretti, 2009), optando pela criação de alguns “mapas de orientação” feitos de “ideal-tipos” weberianos que representam diferentes famílias de orçamentos participativos. Neste sentido, foi imaginado um hexágono cujos vértices representam diferentes tipologias processuais que caracterizam cada processo específico de OP com base na relação que vai se produzindo entre os processos específicos e alguns modelos predominantes de gestão pública privilegiada no contexto específico em que cada experiência é inserida (ver Sintomer et al, 2013). Um aspecto indispensável que estas definições tiveram que ter em consideração é o facto de os orçamentos participativos serem “processos” que evoluem (ou envolvem) no tempo, e que, por meio destas transformações, podem crescer em qualidade de conteúdos e capacidade de atração, ou (pelo contrário) drenar-se até perder a sua natureza original e regredir a formas muito tradicionais de diálogo política/sociedade.

Neste sentido, é possível identificar um “ciclo vital” de cada experiência de orçamento participativo, que é composta por ações que podem levar à sua progressiva evolução ou a um *downgrading* (ou seja, a um enfraquecimento progressivo) que pode trazer fragilidades e até levar a uma rápida “morte” da experimentação, conforme evidenciado por um recente ensaio de Alves e Allegretti (2012) sobre a mudança do panorama português dos orçamentos participativos na última década.

De facto, a história da viagem dos orçamentos participativos pelo planeta na última década mostra-nos claramente que eles foram —de cada vez— utilizados como ocasiões para introduzir uma “descontinuidade” visível num território em relação a formas de diálogos sociais precedentemente experimentadas ou, pelo contrário, foram sendo introduzidos em “continuidade” com modelos participativos pré-existentes, embora com a vontade de trazer elementos novos de

eficácia e criatividade. Definir uma regra específica —em termos de “dever ser”— sobre quando adoptar uma ou outra estratégia não faria sentido nenhum (além de não ser fácil), na medida em que se trata geralmente de escolhas conjunturais e específicas de cada contexto. Mas, sem dúvida, é possível achar uma “lógica geral” à qual tal escolha responde, ou, pelo menos, seria sábio que respondesse: e esta tem a ver com o grau de sucesso alcançado pelas precedentes experimentações participativas. Ou seja, se tais práticas não conseguiram os objectivos perseguidos (em termos de qualidade deliberativa, de capacidade de atração e diversificação do público, de satisfação dos atores, de produtos gerados, etc.), não parece fazer sentido torná-las um elemento de vinculação e inércia de um percurso de OP centrado numa continuidade de base com elas. Pelo contrário, se elas tivessem mostrado uma ampla capacidade de produzir resultados encorajantes, faria todo o sentido enraizar nelas o orçamento participativo, concebendo-o como uma oportunidade de introduzir novos elementos criativos para fazer evoluir, consolidar e aperfeiçoar o processo anteriormente existente.

A pluralidade de definições existentes na literatura para definir o OP ajudam a identificar o alto nível de complexidade da tarefa de classificar estritamente as experiências de OP, sugerindo como seria inútil e desmotivador pretender estabelecer uma hierarquização dos casos com base num “valor” absoluto de cada experiência, sem manter a leitura intimamente relacionada com sua capacidade de transformar (ou não) as políticas públicas e as culturas cívico-políticas do contexto específico em que toma forma.

Provavelmente, seria melhor adoptar a linha de leitura reivindicada por Graham Smith (2009), um autor importante para os estudos das inovações democráticas, que alerta sobre uma “má prática” frequente nos estudos sobre as experimentações participativas, ou seja, o hábito de julgá-las mais em relação aos modelos abstractos de coerência e perfeição participativas do que em função das transformações positivas que elas vão introduzindo nos contextos onde se realizam. Para Smith, a postura certa seria avaliar cada experiência em relação ao que oferecia o panorama institucional “antes” dela aparecer e, sucessivamente, avaliar quais as transformações “processuais” que um percurso participativo sofreu no tempo, afastando-se ou aproximando-se progressivamente (com diferente força e diversos graus de amadurecimento) àquela perfeição, provavelmente inacessível na sua totalidade.

Conforme a maioria da literatura evidencia, não existem “estrelas-guias” válidas em absoluto para nortear a transformação constante que marca a essência de um orçamento participativo e evitar que caia numa dinâmica entrópica de empobrecimento progressivo. Mas

é possível rastrear alguns “determinantes” que atuam em cada território, afectando o sucesso ou a debilidade de um OP. Entre eles, quatro principais merecem ser realçados: (1) a vontade política; (2) a capacidade organizacional e propositiva do tecido social⁴; (3) a autonomia financeira da instituição que experimenta o OP e o volume de recursos disponíveis para o percurso participativo; (4) a arquitetura do processo e as regras com as quais ele garante o acesso igualitário a todas e todos os potenciais participantes.

Estes quatro factores não têm apenas um peso e uma incidência real pelo facto de existirem, mas afectam parcialmente o resultado de um processo participativo na proporção de quanto a solidez de cada um deles é “perceptível” por parte dos cidadãos. Esta reflexão sugere-nos que um OP poderá tornar-se mais ou menos forte em relação ao empenho e às atenções atribuídas a garantir a centralidade de cada um destes elementos, mas também em função da maneira com que as relações entre eles são construídas, mantidas e comunicadas. Este último aspecto liga-se a alguns princípios fundamentais que poderiam orientar as relações entre diferentes factores de sucesso, gerando uma maisvalia em condições de consolidar o percurso participativo e a sua sustentabilidade. No próximo parágrafo, portanto, tentaremos identificar três destes princípios “norteadores” (conforme em Allegretti, 2013) e citar alguns exemplos concretos que podem realçar áreas problemáticas que evidenciam a necessidade de respeitar estes princípios.

3. TRÊS PILARES PARA ORIENTAR A EVOLUÇÃO DOS OP

Vários autores (Ganuzza e Francés, 2012; Avritzer, 2009; Wampler 2007; Allegretti, 2005) têm evidenciado a fragilidade do OP face às instituições representativas e a contribuição que pode ser dada para o seu enraizamento no território pela existência de algumas pré-condições (em termos de transparência, coordenação, capilaridade informativa, clareza das linguagens e assim por diante). O “círculo virtuoso” entre as pré-condições e o carácter inovador de cada arquitetura específica de um OP não se ativaria apenas com base em atos, dado que as percepções dos atores são parte integrante da *construção social da realidade* e, portanto, acabam sendo responsáveis por um efeito de amplificação que contribui, em parte, para determinar o sucesso das ações que o processo participativo desenvolve - e também a sua própria sustentabilidade.

A sustentabilidade de um OP deverá ser entendida como a capacidade do processo de se reproduzir no tempo, mantendo ou au-

4 Os dois primeiros atuam normalmente em maneira complementar, podendo compensar-se mutuamente.

mentando a sua possibilidade de atrair participantes e de produzir transformações efetivas sobre o território e a estruturação das políticas públicas. Ela é proporcional à “resiliência” do mesmo processo participativo, ou seja à sua capacidade de mudar de forma —se for necessário— para manter intactos os princípios e os valores centrais, visando adequar-se ao transformar-se das condições a eles externas (quer políticas, quer institucionais, sociais ou financeiras). Aqui, gostaríamos de focalizar apenas três princípios norteadores que nos parecem mais centrais para garantir a contínua evolução de um processo sem descaracterizar os valores e os horizontes que o estruturam. Eles são:

- a. Manter firme a vontade de caracterizar o processo como um conjunto de regras e instrumentos intrinsecamente evolutivos, ou seja, capazes de reformar-se continuamente, de forma incremental e atenta a quanto emerge desde a monitorização do passado.
- b. Estruturar todas as transformações necessárias para garantir ao OP a possibilidade de amadurecer, tornar-se mais atrativo e eficaz, e aumentar a sua qualidade deliberativa sem perder de vista a necessidade das mudanças introduzidas não ameaçarem a “centralidade” dos cidadãos no processo. Isto não quer dizer que cada mudança introduzida tenha sempre que ser negociada detalhadamente com os participantes, mas é certo que todas as transformações do modelo decisório e das relações de poder entre atores não devem mudar sem consenso prévio dos cidadãos quando arrisquem ser percebidas por estes últimos como “ameaças” à sua gradual aquisição de poder dentro do mecanismo de decisão. De facto, se na origem do OP está uma vontade de recuperar relações de confiança entre habitantes e representantes institucionais numa época de difusa desconfiança no papel, no espírito de serviço e na integridade destes últimos, é claro que cada alteração das relações de poder veiculada pelas mudanças da arquitetura procedimental poderá ser encarada como uma “traição” do espírito fundador do OP e, portanto, como um *retrocesso* em prol do “poder dos políticos”, capaz de gerar um enriquecimento das relações entre atores e um desperdício do capital social criado ao longo do processo anterior.
- c. Por fim, será necessário que cada mudança introduzida possua uma gradualidade e um olhar que não “assuste” excessivamente os atores institucionais (sejam eles, políticos ou membros do corpo técnico). De facto, é muito importante poder explicar,

defender e demonstrar com provas e indicadores apropriados os benefícios que esta transformação é capaz de trazer para o processo como um todo e a sua capacidade de auto-legitimação diante dos cidadãos.

Este último princípio é importante na medida em que os OP são diferentes de outros processos participativos mais formalizados, e constituem apenas uma “política pública” (Alves, 2012), portanto, incapaz de sobreviver se não for suportada constantemente pela vontade política de quem detém o poder formal de gestão do território e decisão sobre políticas públicas. Se estes atores perdem confiança no processo, podem ameaçar a manutenção do próprio “pacto político” sobre o qual a eficácia do OP se baseia, tornando-o rapidamente insustentável. Também aqui, vale a pena citar um elemento quase fisiológico da dialéctica política entre processos representativos e participativos: ou seja, o facto que qualquer novo presidente ou vereador que tome posse e pretenda dar continuidade a um processo participativo préexistente queira imprimir o seu cunho nele, para poder se “apropriar” da criação e cuidar dela com mais paixão.

Se este legítimo desejo não for tomado em conta pelos cidadãos, mas sim olhado como uma ameaça estranha e perigosa, existe o risco de que os novos administradores acabem marginalizando o OP, na medida em que este aparece apenas como uma obrigação, uma herança pesada de um *flagship project* (ou seja, de um importante “projeto-bandeira”) da passada administração, que não traz para os novos governantes nada que possa ser comunicado como uma sua “logomarca reconhecível”. Por exemplo, em 2013, na vila de Condeixa-a-Nova (que passou de uma experiência dedicada aos jovens para uma experimentação maior que abre dois espaços separados mas inter-relacionados de co-decisão quer para os cidadãos mais jovens quer para todos os outros), o Presidente da Câmara —de saída, pelo facto de não ser elegível para um quarto mandato— decidiu não incorporar toda uma série de modificações pontuais discutidas ao longo do OP do ano anterior, com o intuito explícito de deixar ao seu sucessor as modificações que achará útil negociar com os habitantes tendo em vista de uma eventual modificação dos objectivos gerais ou específicos do orçamento participativo.

Nesta perspectiva, não faz muito sentido perguntar-se se deveria aceitar ou negar esta necessidade de introduzir novidades dentro do processo participativo, mas o verdadeiro problema parece-nos o de encontrar a maneira de defender as conquistas acumuladas pelo OP, maximizando os contributos positivos dos novos elementos, sem nada perder dos maiores ganhos obtidos no passado.

Vale a pena, neste sentido, realçar que em Portugal, nos últimos anos, tem se afirmado a tendência de construir “Cartas de Princípios” que põem por escrito os objectivos e os valores fundamentais sobre os quais se baseia o processo, afirmando-se quase como uma “constituição” a ser respeitada sempre nas transformações das regras de funcionamento que podem ocorrer ao longo do tempo. Embora no específico caso português não existam ainda auto-regulamentos escritos com os participantes (como acontece em Espanha e Brasil)⁵, a metodologia apresenta aspectos interessantes exatamente no sentido de permitir mudanças nas regras que possam aperfeiçoar o processo no tempo, respeitando os horizontes e valores estabelecidos desde o início. Para garantir este funcionamento “constitucional” na relação entre princípios fundamentais e regras procedimentais, poderá ser necessário — no futuro — dar forma a um organismo que vigie e fiscalize o respeito da “Carta” e, eventualmente, possa atuar também no aperfeiçoamento e detalhe dos princípios e dos valores fundamentais no tempo.

Apesar destas transformações, tem que ser reconhecido que, até hoje, não foram muitos os exemplos de orçamentos participativos no mundo que têm atuado mostrando atenção profunda, não apenas para a estruturação real do processo e das relações entre atores, mas também para a centralidade das reações que cada ação pode determinar nos atores. No próximo parágrafo, tentaremos identificar alguns exemplos de OP que consideram indispensável tomar conta da “hiper-sensibilidade” dos cidadãos que representa condição normal em processos de diálogos que tocam aspectos sensíveis relativos às emoções, sonhos, expectativas individuais e colectivas, mas que, sobretudo, afirmam querer valorizar as energias que os indivíduos que participam “doam” ao processo de forma voluntária, utilizando para este efeito o tempo que poderia ser dedicado para atividades ligadas à esfera privada. Nomeadamente, centraremos a nossa discussão sobre temas ligados à arquitetura organizacional e financeira dos processos de OP, tentando mostrar como eles podem afectar a mobilização dos outros factores determinantes para o sucesso e a sustentabilidade de cada processo.

4. OS CIDADÃOS E AS CIDADÃS “NO CENTRO”

Se, por muitos anos, a maioria dos orçamentos participativos brasileiros se tem recusado a tratar do tema da institucionalização dos processos de OP através de deliberações oficiais, a razão desta recusa

5 Só no caso de Condeixa-a-Nova algumas regras foram discutidas (por vontade dos participantes) no decorrer do processo de OP do ano 2012, e modificadas consequentemente para 2013.

foi frequentemente referida pelo risco de que os processos ficassem rígidos, “congelados” e “burocratizados”, tornando-se assim atrelados à burocracia que rege as negociações inter-institucionais e, portanto, incapazes de evoluir com a rapidez demandada pela celeridade que frequentemente marca os processos de amadurecimento dos atores e das suas relações dentro do processo. Por trás destas razões, estaria a ideia de que um OP funciona e “vale a pena” quando os participantes se apaixonam realmente pelo processo como um método de elaboração de políticas e o jogo deliberativo se torna —num curto espaço de tempo— numa *instituição* (Allulli, 2011). Ou seja, algo em que os participantes, embora apenas temporariamente, internalizam as regras e os princípios, assim legitimando o processo, porque o percebem como intrinsecamente racional e correto, não como apenas uma ferramenta a ser usada, mas como um bem público a defender. Este discurso foi —sem dúvida— usado instrumentalmente como um confortável “escudo protetor” por políticos teimosos em ratificar formalmente uma importante etapa de cessão de poder aos cidadãos, mas também para ter um instrumento de “chantagem eleitoral” assente na forte ligação entre a sobrevivência do OP e a permanência daquela força política no poder. No início do milênio —depois da morte súbita de vários OP devido a derrotas eleitorais— o debate tornou-se mais intenso (Allegretti e Alfonsin, 2005), dado que os cidadãos têm começado a reivindicar a necessidade de ter um instrumento legalmente vinculativo que, em caso de vitória de coligações ou partidos não empenhados em promover o OP, pudesse permitirlhe “cobrar” a aplicação das novas lideranças políticas, conforme acontece, por exemplo, com os planos diretores participativos graças à Lei do Estatuto da Cidade⁶.

Outros países têm atuado desde logo de uma forma diferente do Brasil. Na Europa, por exemplo, há casos de OP (por exemplo, em algumas regiões de Itália e na Polónia) onde os políticos —logo ao seu nascer— têm tomado entre as primeiras medidas, a de formalizar a existência do processo, de modo a torná-lo um “direito” reconhecido dos cidadãos. Estas experimentações, porém, nem sempre têm conseguido garantir a manutenção do processo, como aconteceu no município italiano de Pieve Emanuele, cujo Estatuto prevê o OP desde 2003, mas ninguém tem cobrado a sua implementação depois que a coligação de centro-esquerda perdeu as eleições municipais em 2006. Este exemplo —quando comparado com casos brasileiros em que a

6 Casos como os dos PDM de São Paulo e Salvador (cuja aprovação foi bloqueada pela justiça não tendo obtemperado aos deveres mínimos requeridos na lei relativamente à participação verdadeira dos cidadãos no desenho do instrumento) são muitas vezes lembrados nestes debates.

mudança de uma maioria política não levou ao desaparecimento do OP (como Porto Alegre o Caxias do Sul)— diz-nos que a legitimação política e também social⁷ mantém-se como elementos-chave para a sustentação de um processo participativo no tempo.

Por esta razão, poderíamos listar o campo da construção das regras de um processo como o primeiro e importante espaço de disputa de poder que pode determinar a aceitação, o enraizamento e a sustentabilidade de um OP no tempo. Isto explica a importância crescente que tem vindo a ter no tempo o âmbito da auto-construção (junto aos próprios participantes) das regras que presidem ao funcionamento do orçamento participativo. Tal proposta, desde os anos 90, afirmou a necessidade de substituir uma regulamentação “de cima para baixo” com a discussão pública de um “auto-regulamento”, na transformação do qual os habitantes têm um grau importante de controlo.

A ideia central desta tendência é que —sendo o OP já em si um instrumento de participação “por convite” (portanto, algo criado muitas vezes, quase como uma “concessão”, ou uma “generosa abertura” na disponibilidade de administradores que legalmente teriam todo o poder de executar as escolhas sozinho e de forma discricionária)— o facto de manter toda a construção das regras nas mãos dos representantes institucionais não contribuiria para desencadear novas relações de confiança, tanto mais em territórios e situações políticas marcadas por uma substancial desconfiança nas instituições. De facto, regras de participação estabelecidas e comunicadas “de cima para baixo” podem reforçar o cepticismo para com o processo e a impressão de que possa representar apenas uma nova “armadilha burocratizada”, onde só quem criou as regras poderá aproveitar os benefícios do processo. Não importa o quanto esta impressão corresponda à realidade; o facto em si é que esta dúvida sobre a honestidade do OP possa surgir nas cabeças dos cidadãos é suficiente para ter um impacto negativo na legitimação do processo e do seu enraizamento no território. Se a auto-regulamentação representa uma medida eficaz para enfrentar as percepções negativas que uma regulamentação *top down* pode desencadear, a sua eficácia é porém vinculada quer com os métodos com que a revisão acontece, quer com o grau de controlo e fiscalização exercidos sobre este momento do ciclo participativo por parte de instituições possivelmente muito plurais na sua composição e que, em virtude desta composição, serão reconhecidas como mais justas e equidistantes dos diferentes atores que disputam diretamente o poder dentro do OP.

7 Dado que a interrupção do OP tem a ver também com a falta de cobrança da sua implementação por parte dos habitantes.

Quando, em várias cidades, as câmaras estabelecem Comissões de Acompanhamento do OP (que incluem a oposição política ou até integradas por cidadãos sorteados - como nas cidades de Capannori e Cascina em Toscana) isto é um reconhecimento do facto que cada espaço onde as regras se constroem pode ser (e geralmente é) percebido como um “espaço de poder” que pode beneficiar quem melhor tem conhecimentos, capacidade organizativa e tempo para poder se aproveitar dele⁸. Portanto, é fundamental que esta fase do ciclo participativo seja vigiada e regulamentada, para garantir que a mudança das regras aconteça de forma percebida como “justa” e não privilegiando só alguns grupos de atores territoriais. Os “observatórios” que começaram a surgir em algumas cidades (dos Camarões, da França e no caso do Brasil, o Observapoa de Porto Alegre, que hoje publica a revista chamada “*Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre*”⁹) são também uma forma interessante de atuar – ao mesmo tempo – sobre a verificação do funcionamento das regras e sobre a produção da “informação ao cidadão”, assim evitando que o monopólio informativo a partir da fonte institucional torne-se um obstáculo à confiança no processo participativo.

Hoje, muitas cidades começam com normas de funcionamento muito “leves”, à espera que novas normas sejam propostas nos anos posteriores pelos mesmos cidadãos em função de um crescente desejo de “tutela” e “proteção” dos direitos de todos a participar, mas também de eficácia e eficiência do processo. Às vezes, estas regras “demandadas” ao longo do tempo pelos cidadãos têm a ver, principalmente, com as relações entre o processo participativo e o funcionamento da rotina administrativa. De facto, é especialmente sobre as regras de âmbito “técnico” que é importante que a introdução seja gradual e consensual, na medida em que elas podem aparecer como a tentativa dos políticos ou do corpo técnico de reapropriar-se de uma parte das decisões, simulando que elas sejam fruto de obrigações técnico-normativas que não podem ser desconsideradas.

Nesta perspectiva, a utilidade da auto-regulamentação torna-se muito visível, pelo facto de permitir que as regras mais difíceis a dige-

8 No caso de Porto Alegre, alguns autores (por exemplo Langellier, 2011) sublinharam alguns riscos da auto-regulamentação do OP. Por exemplo, depois de 2005, quando a nova coligação que substituiu o Partido dos Trabalhadores não conseguiu (ou não teve vontade) de contrastar algumas propostas de mudanças de regras avançadas por uma série de segmentos da sociedade interessados a “apropriar-se” do processo em seu benefício, foram aprovadas medidas que determinaram uma série de *retrocessos* no nível de abrangência social do OP.

9 Ver: http://issuu.com/observapoa/docs/observando_v.1_n.1_2009_?mode=window&viewMode=doublePage

rir sejam gradualmente apropriadas e compreendidas pelos cidadãos, e não apenas rejeitadas como “inimigas”. Desta forma, a complexificação qualitativa de um OP vai acontecendo de forma incremental e progressiva, sem que se determinem “choques” excessivos entre instituições e cidadãos.

5. OS ESFORÇOS FÚTEIS DOS OP CONSULTIVOS

Quanto acima referido, reforça a reflexão de que um dos elementos centrais dos debates sobre orçamento participativo tem mesmo a ver com a questão da centralidade dos participantes na assunção de decisões. De facto, enquanto no Brasil, já desde os anos 90, nunca foi posto em causa que o OP só pudesse ser “decisório” (ou seja, correspondente a um modelo no qual os habitantes têm direito a decidir a lista das prioridades e as instituições respeitam a ordem das prioridades dadas pelos participantes, dentro do montante máximo previsto), em outros países e continentes sempre existiu a hipótese de construir modelos “consultivos” de orçamento participativo. Nestes últimos, os cidadãos expõem os seus anseios e as suas propostas, mas no final são as instituições públicas a tomar a decisão final sobre quais delas vão entrar na lista das obras financiadas. Este segundo modelo de OP tem sido definido de muitas maneiras pela literatura comparativa, mas sempre com termos que apontam a um compromisso “fraco”, “light”, “leve” e a um grau de inovação reduzida em relação a pré-existentes experiências de participação dos habitantes na discussão das políticas e dos projectos públicos. Na pesquisa comparativa entre 55 OP europeus, conduzida entre 2005 e 2009 pelo Instituto Marc Bloc sob a direcção do Professor Yves Sintomer, este modelo de OP foi também chamado de “escuta seletiva”: em particular, evidenciou-se a sua necessidade de contar com um alto e detalhado nível de prestação de contas (ou *feedback*) que possa dar aos cidadãos a prova de uma boa vontade política em relação a tomar em conta as suas propostas, mas também informações detalhadas sobre as razões que levaram à recusa de algumas propostas e a aceitação de outras. Só com esta ressalva (da presença de um forte empenho em explicar as escolhas finais posteriormente à “seleção das prioridades a financiar” por parte das autoridades eleitas) seria hoje possível inserir alguns processos auto-denominados de OP - como o caso sueco de Orsa ou muitos dos exemplos alemães (mais parecidos a modelos de “consulta sobre as finanças públicas”) na lista dos orçamentos participativos. Hoje em dia, o debate continua muito forte sobre este assunto. Até existem grupos de consultores militantes (por exemplo, em Portugal ou nos Estados Unidos) que se recusam a aceitar contratos de consultoria com experiências de

OP apenas consultivas, alegando a fraca autonomia destas perante a política representativa, e a menor capacidade de resistir a câmbios determinados por mudanças de factores externos. Muitos movimentos radicais (especialmente na esquerda política) contestam as experiências de OP consultivos como sendo “ininfluentes” na alteração da cultura política, porque deixam o poder seletivo nas mãos das mesmas autoridades eleitas que teriam, de toda a forma, assumido todas as decisões na ausência do OP. Para estes críticos, as autoridades públicas que promovem OP consultivos fazem frequentemente um uso “instrumental” dos processos, direcionando as decisões para escolhas pré-concebidas, tentando legitimá-las por meio das palavras pronunciadas pelos cidadãos no decorrer do processo, mas sem realmente promover um debate verdadeiro sobre alternativas nem acolher as “surpresas” que frequentemente aparecem na fase de deliberação pública dos processos participativos.

O que nos interessa deste debate é sobretudo o facto que as razões defendidas pelos adversários do modelo “consultivo” de OP têm muito a ver com o peso das “percepções” dos participantes na possibilidade de fidelizar-se a um processo participativo e reconhecer-lhe a legitimidade que deveria marcar uma verdadeira nova “instituição”. O centro do problema, visto pelo lado do cidadão, está no mecanismo que os ingleses definem *cherry picking* (a “escolha da cereja”). Embora a fase em que as autoridades eleitas ou os seus corpos técnicos escolhem as prioridades numa lista de desejos e propostas expressas pelos cidadãos possam ser honestas e límpidas, nos cidadãos permanecem sempre dúvidas sobre os critérios usados para finalizar esta escolha.

De facto, é provável que não se necessite que um governo municipal utilize a fala dos habitantes para legitimar escolhas pré-concebidas para que o público forme uma opinião negativa sobre a maneira como o processo de seleção tem sido conduzido. Isto acontece porque, de facto, muitas das exclusões que são levadas a cabo não são motivadas por outras razões do que a falta de recursos suficientes para poder acolher todas as demandas apresentadas. Frente a tal motivação, é muito difícil fazer aceitar aos excluídos o facto que as suas mereciam menos ser financiadas do que as propostas aceites. Isto porque normalmente falta uma exposição clara dos critérios que justificariam a exclusão ou a aprovação de propostas aparentemente com a mesma dignidade. E também se estes critérios fossem listados, como seria viável fazer comparações que pareçam “objectivas” entre propostas muito diferentes apenas baseando-se em definições como a “eficiência”, o “realismo”, a “viabilidade”, a “utilidade pública”, até o “grau de carência do tipo de equipamento proposto” num determinado território?

Os OP que utilizaram estes critérios nas fases de filtragem das propostas, inserindo na sua avaliação índices ou parâmetros mais “objectivados”, sempre souberam que estes critérios nunca podem ser vistos como “objectivos”, “neutros” ou “equidistantes” para com uma decisão. É por esta razão que casos como os orçamentos participativos de Porto Alegre, de Sevilha ou de Córdoba (na Espanha) deram um papel secundário a estes critérios (visível na atribuição de “pesos” menores sobre o conjunto da decisão), deixando bem claro que o centro da decisão ficava nos resultados das votações das quais os cidadãos eram e são os únicos protagonistas.

Parece, portanto, natural que quaisquer que sejam os critérios explicitados para justificar uma seleção de prioridades feita por alguém que não são os próprios participantes, eles sejam percebidos como “arbitrários” e “contestáveis” na forma em que foram definidos e/ou utilizados. De facto, esta é uma fraqueza estrutural dos modelos consultivos de participação, que são por si só incapazes de afastar a “desconfiança” que o uso de altos níveis de “discricionariedade” na decisão final sobre a afectação de recursos para investimentos provoca naturalmente em quem tem oferecido o seu tempo livre, a sua competência e a sua paixão para contribuir na tomada de decisões melhores e mais perto das necessidades dos habitantes. O cidadão que tem investido num processo participativo, frente à escolha final, irá sempre perguntar-se: “Quais os ‘critérios escondidos’ que levaram àquela escolha?” “Quanto pesaram as relações clientelares na decisão final?” Portanto, não precisa que uma escolha seja feita com intenções malvadas. Qualquer que seja a escolha final proposta pelos actores políticos, ela terá muitas possibilidades de ser percebida como injusta pelos cidadãos.

Neste sentido, se ninguém obriga (como acontece no Peru ou República Dominicana) uma autoridade local a empenhar-se num percurso participativo-voluntário que pode esconder tantas armadilhas e produzir percepções negativas no público do qual ela queria conquistar a confiança, porque arriscar de lançar-se nesta aventura sem abrir realmente um espaço de autonomia decisória para com os habitantes? No final, parece-nos poder dizer que —para obter um mesmo grau de confiança (e legitimidade) por parte dos cidadãos— um processo de OP apenas consultivo implica muito mais trabalho para as instituições do que um OP co-decisório, na medida em que as obriga a justificar detalhadamente cada proposta excluída, com o risco que cada explicação possa ser lida negativamente (como incompleta, peregrina, mal justificada ou até de má-fé...) por parte dos cidadãos. Nos últimos anos, especialmente em muitos países da Europa (onde, desde a metade da passada década, têm tido o hábito de implementar várias expe-

riências de OP consultivo), tal raciocínio começa a fazer efeito, assim que o número de experiências de cunho deliberativo vai crescendo. Um caso muito visível é o de Portugal, onde até 2008 a maioria dos OP tinha carácter consultivo, na linha experimentada pelo município de Palmela, o primeiro orçamento participativo do país. Em 2012, das 23 experiências existentes, apenas 5 ficaram consultivas. Conforme mostrado no estudo de Alves e Allegretti (2012), a maior parte dos OP consultivos foi interrompida repentinamente, especialmente devido ao aprofundar da crise económico-financeira que gerou uma vaga de cortes às finanças municipais, os quais determinaram o bloqueio da implementação de algumas obras previstas no orçamento participativo dos anos anteriores e muita frustração entre os cidadãos. Casos como o do município de Sesimbra (onde, em 2010, ao seu 5º ano de vida, o OP passou de deliberativo a consultivo, para depois parar definitivamente em 2011) evidenciam como o desempoderamento do OP e uma mudança de modelo que pode ser considerada como um “enfraquecimento” da experimentação anterior atuaram como uma “antecâmara da morte” para o OP.

De alguma forma, o modelo do OP consultivo tem-se demonstrado pouco “resiliente”, ou seja incapaz de enfrentar os câmbios trazidos pela mudança das condições de quadro nas quais o processo se colocava. É, portanto, compreensível porque processos como os do município português da Amadora, num momento de crise, optaram para reforçar a sua intensidade e tornar-se co-decisórios, na expectativa de reforçar os laços de confiança entre a população e as instituições que propõem o OP por meio de uma clara declaração da vontade de alterar o modelo dominante de governação até aí escolhido.

Obviamente, também num modelo co-decisório de OP podem existir momentos delicados que podem contribuir para determinar a imagem de um menor ou maior empenho da administração em mudar a cultura política, oferecendo um papel realmente central aos cidadãos. Entre eles, merece ser sublinhada sobretudo uma fase do percurso decisório, que diz respeito à filtragem e ao afunilamento das propostas apresentadas pelos cidadãos, com vista a garantir a qualidade e a redução do número daquelas que vão chegar até o momento da votação das prioridades finais sobre as quais investir os recursos previstos pelo OP.

Esta operação de afunilamento torna-se sempre necessária, pela razão que muitos modelos de orçamento participativo tendem a gerar uma ampla panóplia de demandas cidadãs e, portanto, uma “redundância” que é feita de duplicações e repetições de propostas, mas também riscos que o público se perca no excesso de projetos e acabe por não lê-las todas antes da fase de votação das prioridades. Um caso

clássico é o de Lisboa, onde o facto do orçamento participativo permitir a apresentação de propostas através da Internet gerou, desde 2008, um número muito elevado de pedidos que têm (a cada ano) de ser necessariamente filtrados e reduzidos para permitir uma votação consciente e racional por parte dos participantes. Por esta razão, desde 2009, o grande volume de “propostas” vem sendo analisado por uma equipa de técnicos da autarquia lisboeta, que as funde e reelabora em “projetos” articulados: o número dos quais é cerca de $\frac{1}{4}$ ou $\frac{1}{5}$ do número inicial.

Em muitas cidades, este processo de “filtragem” tem criado frequentemente descontentamento, sendo muitos os proponentes que afirmam não reconhecer a própria proposta originária, embora as fusões e agregações levem escritos os códigos identificativos de todas as ideias originárias que as conformam. Em Lisboa, sinal desta insatisfação foi, em 2009, uma revolta que explodiu no início das votações dos projetos vencedores, obrigando a Câmara a bloquear a conta dos votos e reabrir as votações, não sem ter antes pedido aos técnicos para recolher todas as queixas e reavaliar as propostas iniciais e a sua junção¹⁰. Até que, a partir do ano seguinte, este procedimento foi tornado regular, introduzindo no regulamento do OP da capital portuguesa (e de muitas outras cidades a imitação dela) um período dedicado à apresentação de queixas, seguido pela reavaliação dos projetos objecto de críticas. Não deve portanto estranhar que outras cidades portuguesas —que quiseram emular o exemplo de Lisboa— tenham apostado posteriormente em soluções diferentes para reduzir as propostas, como numa votação intermédia nas próprias assembleias de proposta (Cascais) ou em contactos prolongados das equipas técnicas camarárias com os proponentes para favorecer correções e fusões dos projetos (Guimarães e Condeixa).

Como já no caso da adopção de um modelo consultivo de OP, também relativamente a este problema seria possível perguntar: “Por que razão gastar tantas forças para prejudicar a confiança no processo através de um modelo de afunilamento das propostas que pode oferecer a percepção que seja uma vez mais a “burocracia” a direcionar as decisões finais?” O mesmo uso “extensivo” das tecnologias informáticas (que facilita a redundância e parcialmente obriga a fase de

10 Apesar das energias que requer (em termos de tempo e de pessoal) e dos riscos que provoca em termos de insatisfação dos habitantes, tal procedimento de afunilamento não parece chegar a ter grande eficácia. Conforme evidente nos resultados do Projeto OPTar, que hoje monitoriza uma dezena de orçamentos participativos em Portugal, parece que a maioria das pessoas nem lê todas as propostas (que são mais de 200) e só vota naquelas que já conhece ou que alguém lhe tiver indicado.

afunilamento) poderia neste sentido ser questionado como um instrumento gerador de suspeitas. Porque de facto, se ele por um lado pode garantir a inclusão de novos atores no OP, por outro tende a reduzir a negociação entre atores a uma somatória de preferências individuais e também não permite um verdadeiro controlo desta agregação por parte dos cidadãos, porque acontece em *back office*, ou seja, atrás dos bastidores, num espaço escuro que só fornece resultados sem permitir uma real monitorização das contas e das preferências expressas pelos participantes¹¹.

Uma reflexão especial merecem também aquelas cidades (muito poucas na Europa mas numerosas em outros continentes) que devolvem o poder não apenas de afunilamento, mas também de decisão, para “delegados” ou “conselheiros populares”, sem passar pelo voto potencial de todos os habitantes em espaços plenários (virtuais ou presenciais). De facto, numa época em que muitas pessoas desconfiam de todos os que se apresentam como “representantes” de outros, isto pode contribuir para uma imagem errada do orçamento participativo. De facto, a escolha de confiar em grupos reduzidos de pessoas (embora eleitas abertamente em fase anteriores do processo) para escolhas importantes não apenas pode gerar desconfiança em muitos cidadãos, mas também pode “desresponsabilizar” a maioria dos e das participantes face ao processo, na medida em que —uma vez eleitos os delegados dos vários bairros ou assembleias temáticas— o papel dos cidadãos torna-se muito reduzido. Em tais percursos, existe o risco que se criem novos “espaços representativos” que não estimulam nem o crescimento direto da população (em termos político-pedagógicos) nem um maior dinamismo social feito de novas relações horizontais entre indivíduos e grupos no espaço de “aprender fazendo” constituído pelo orçamento participativo. Por estas razões, muitas cidades preferem que sejam os mesmos cidadãos, em espaços sucessivos presenciais, a afunilar as propostas de investimentos por meio de debates que levem a números reduzidos e “realistas” de propostas sobre as quais pedir que toda a população de um território se pronuncie por meio de métodos de priorização e votação alargadas, ou até *referendum* locais.

O caso de Cascais, em Portugal, é muito claro em mostrar que, onde a redução das redundâncias das propostas seja responsabilida-

11 Este tipo de crítica tem sido muito forte em Itália entre 2012 e 2013, nas votações do neo-nascido Movimento 5 Estrelas para a escolha dos candidatos para o papel de parlamentar e na votação do candidato unitário do movimento para Presidente da República.

de dos próprios cidadãos, a legitimidade reconhecida ao processo em função dos métodos usados chegue perto dos 100%, até por parte de quem não teve nenhuma proposta aprovada (OPtar Cascais 2012). Este dado nos permite uma reflexão geral sobre a importância que a arquitetura de um processo — e a sua capacidade de relacionar as suas transformações e os seus instrumentos às percepções dos participantes — tem em determinar o êxito e a própria legitimação de um percurso participativo.

5. OLHANDO PARA O FUTURO: ALGUMAS REFLEXÕES CONCLUSIVAS

Hoje, no mundo, existem apenas três lugares (dois países, Peru e República Dominicana, e uma província, a do South Kivu no Congo) onde os orçamentos participativos se tornaram obrigatórios por lei. Os estudos existentes sobre estas áreas (Mbera, 2012; Allegretti et al., 2012; Mc Naulty, 2012; Banco Mundial, 2010) trazem conclusões ambíguas e diferenciadas. De facto, esta obrigação resulta percebida como uma violência por muitos administradores locais e regionais, mas como uma garantia pelas populações locais, que frequentemente pedem para introduzir melhorias em leis já velhas e muito rígidas. Ao mesmo tempo, parece que a obrigação tenha gerado alguns efeitos positivos em termos de construção de “pré-condições” para a realização de bons orçamentos participativos (especialmente em termos de transparência, eficácia, *accountability* e construção de critérios redistributivos para os recursos no território), mas não tenha tido capacidade de “induzir” novas boas práticas — as quais acontecem apenas nos lugares marcados por uma forte vontade política. Outros métodos mais centrados na “promoção” dos OP a partir de instituições de nível supramunicipal — como acontece na Polónia e na Região Toscana, ou já aconteceu na Região Lazio ou na Província de Málaga (Allegretti, Paño e Garcia, 2011; Allegretti, 2011) mostram-se mais eficazes, embora a possibilidade de criação de processos pouco comprometidos e de fraca intensidade democrática represente, nestes casos, também uma possibilidade não secundária.

De toda forma, as situações acima representadas constituem uma percentagem reduzida dos OP que existem atualmente no planeta. A maioria dos outros é representada por processos voluntários, que nascem a partir do encontro entre vontades políticas diferentes de representantes de instituições, de movimentos sociais, e, mais raramente, de funcionários públicos que trabalham nas administrações locais. A maioria destas experiências põe em prática processos participativos dotados de alguma capacidade evolutiva no tempo, que muitas vezes nascem fracos — ou seja, com reduzidos volumes de recursos, em ter-

ritórios limitados, com papel marginal no conjunto das políticas públicas— e avançam gradualmente por programas-pilotos e expansões incrementais.

Em muitos casos, eles têm energias reduzidas para ir à frente, assim privilegiam a ação sobre a auto-reflexão; ou seja, avançam de forma intuitiva, sem monitorar os seus achados, e limitando-se a usar as “intuições” dos administradores eleitos e dos funcionários envolvidos no OP como guia para as transformações progressivas. Um número menor de casos, nos últimos anos, tem se comprometido em parcerias com universidades ou organizações não governamentais para garantir uma fiscalização mais científica dos processos participativos, e a possibilidade de estudar os *feedbacks* que procedem da escuta cuidadosa dos participantes e da interrogação das razões da sua ausência oferecida por cidadãos que não participam. Poucos são hoje os exemplos de cidades dotadas de OP que já se equiparam com a construção de estruturas permanentes (geralmente chamadas de *Observatórios*) que se dedicam a monitorizar o desempenho e os impactos dos orçamentos participativos, às vezes no meio de outras tarefas.

Dentro do panorama acima referido, parece existir um número limitado de exemplos de orçamentos participativos concebidos como verdadeiras “experiências”, seriamente fundamentadas não apenas em termos de vontade política, mas também cientificamente concebidos para analisar seus resultados e modificar coerentemente as suas formas e a maneira de estabelecer relações pró-ativas entre os atores. Os outros OP são apenas “experiências” que acontecem, mas raramente dedicam o necessário espaço para uma reflexão auto-crítica que sustente transformações capazes de aumentar tanto a coerência entre objectivos declarados e meios postos em trabalho para alcançá-los, quanto a sua própria sustentabilidade no tempo. Particularmente reduzido, aparece o número dos exemplos de OP que a cada etapa —e especialmente nos intervalos entre ciclos anuais, quando têm espaço e tempo para introduzir as necessárias modificações no funcionamento do processo— cuidam de analisar as percepções que os processos levantam nos atores do território.

A ambição deste capítulo foi de oferecer uma reflexão precisamente sobre esta última questão, interrogando-se sobre a relação que se perfila entre a desatenção que rodeia em muitos lugares os aspectos “perceptivos” relativos aos processos participativos e o sucesso dos OP. Poderíamos concluir que relevamos assim algumas áreas de “fragilidade” em que a percepção dos atores poderia determinar uma deslegitimação dos próprios processos. Se não se puser atenção a estes riscos, é fácil imaginar que os OP possam representar —a uma determinada altura da sua vida— até um “*boomerang* político” para os

seus promotores. Este resultado, obviamente, não seria um facto mecânico, mas a consequência de uma incapacidade dos promotores em garantir a sustentabilidade dos orçamentos participativos no tempo por meio de uma postura crítica reflexiva, capaz de escutar e valorizar as hiper-sensibilidades que rodeiam os processos participativos. Estes últimos, de facto, são espaços políticos e de disputa de poder muito delicados, especialmente na medida em que apostam na possibilidade de valorizar a inteligência colectiva, o amadurecimento do capital social e a reconstrução da confiança mútua entre atores políticos e cidadãos.

Neste artigo, identificamos inicialmente alguns factores de sucesso que a literatura tem realçado como “determinantes” na construção de experiências bem-sucedidas de OP até hoje. Depois, tentamos analisar algumas “macro áreas críticas” (como os espaços de construção das regras ou de filtragem das propostas etc.) que fazem parte da arquitetura organizacional dos orçamentos participativos, para entender uma série de riscos frequentes que podem ameaçar o bom êxito dos OP (quando a transformação do processo acontece sem atenção) e para entender como as mesmas mudanças poderiam ser encaradas e compreendidas pelos diferentes atores territoriais.

As indicações que temos tentado oferecer para lidar com alguns destes riscos passaram por alguns exemplos concretos, mas também pela identificação de três princípios gerais que poderiam nortear as transformações evolutivas de um OP, afectando positivamente a sua sustentabilidade: (1) a necessidade de manter constante o carácter incrementalmente evolutivo de cada processo participativo; (2) o empenho a fazer com que cada transformação permita aos cidadãos continuar a perceber-se como o “centro” do processo participativo; (3) a atenção necessária para cuidar das percepções dos atores políticos dos quais depende a continuação do processo, que não necessitam apenas ser mimados e respeitados pelo esforço que cumprem em manter vivo e rico o OP (muitas vezes acabando isolados dos partidos ou dos outros administradores), mas também necessitam de um apoio crítico e construtivo *para evitar que o orçamento participativo se configure como uma repetição cíclica de rituais democráticos já esvaziados da sua “alma” originária.*

O que mais nos interessa aqui realçar, para concluir, é que —também quando não for possível ter instrumentos detalhados para testar e estudar as reações dos cidadãos para com as transformações progressivas da arquitetura dos orçamentos participativos e das suas relações com as instituições representativas, o território e a sua população— é necessário ter muita atenção em tentar imaginar o que cada elemento que compõe um processo participativo pode determinar no

público ao qual está ser dirigido. Porque, para que se ative um “círculo virtuoso” entre o comportamento das instituições e os benefícios trazidos pelas inovações participativas, não é suficiente que as primeiras atuem de forma honesta e com boas intenções, mas deverão cuidar —a cada passo— das impressões que os atos delas geram nos habitantes do território.

NOTA DO AUTOR

As reflexões expostas neste artigo muito devem ao projeto “*O Orçamento Participativo como Instrumento Inovador para Reinventar as Autarquias em Portugal e Cabo Verde: uma Análise Crítica da Performance e dos Transfers*”, financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (PTDC/CS-SOC/099134/2008 —FCOMP-01-0124-FEDER— 009255). Alguns dos resultados parciais desse estudo são aqui expostos. Este trabalho beneficiou também dos intercâmbios desenvolvidos no âmbito do projeto “*Cidade e Alteridade: Convivência Multicultural e Justiça Urbana*”, co-financiado por uma parceria FCT/CNPQ (4.4.1.00), O autor agradece a Kátia Lima por ter permitido reelaborar e atualizar algumas reflexões propostas no seu livro “*Orçamento Participativo - Olhares e Perspectivas*”, de 2013.

BIBLIOGRAFIA

- Abers, R. 2000 *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil* (Boulder: Lynne Rienner Publishers).
- Allegretti, G. 2005 *Porto Alegre: una biografia territoriale. Ricercando la qualità urbana a partire dal patrimonio sociale* (Florence: Firenze University Press).
- Allegretti, G.; Alfonsin, B. 2003 “Dalla gestione consensuale alla riprogettazione condivisa del territorio” em D. della Porta e L. Mosca (org.) *Globalizzazione e movimenti sociali* (Roma: Manifestolibri).
- Allegretti, G.; Paño, P.; García, P. 2011 *Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes* (Málaga: CEDMA).
- Allegretti, G. 2011 “Le processus d’économie participative de la région Lazio. Quand l’expérimentation devient le symbole d’une gestion politique” em Sintomer, Y. Talpin, G. (orgs.) *La démocratie participative au-delà de la proximité. Le Poitou-Charentes et l’échelle régionale* (Rennes: Presse Universitaire de Rennes).
- Allegretti, G. et al. 2012 *Estudio comparativo de los presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay* (Málaga: CEDMA).

- Allegretti, G. 2013 “Os orçamentos participativos sabem escutar? Reflexões para reforçar a sustentabilidade dos orçamentos participativos” em Lima, K., Boson, C.: (eds.) “Orçamento Participativo olhares e perspectivas” (São Paulo: Livraria Paulo Freire).
- Allegretti, U. 2011 entrada “Democrazia partecipativa” em *Enciclopedia del diritto. Annali IV* (Milão: Giuffrè).
- Allulli, M. 2011 “Pratiche partecipative e istituzionalizzazione. Tra ritualità e decision-making” em *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, N° 3/2011: 443-475
- Alves, M. 2012 *What happens when concepts travel? Discussing the emergency of participatory processes in inhospitable political contexts* (working paper, Universitat Autònoma de Barcelona, dep. of Political Sciences). *5th Seminar on Sociological and Political Research*. RCC; CIS; Harvard University, Sept 2012, Cambridge.
- Alves, M., Allegretti, G. 2012 “(In) stability, a key element to understand participatory budgeting: Discussing Portuguese cases” em *Journal of Public Deliberation*: Vol. 8: Iss. 2, Article 3. Disponível em: <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art3>
- Appadurai, A. 1991 “Global Ethnoscapes: Notes and Queries for a Transnational Anthropology” em *Recapturing Anthropology: Working in the Present* Fox, R. (ed.) (Santa Fe, N.M.: School of American Research Press).
- Avritzer, L. 2012 “Democracy beyond aggregation: the participatory dimension of public deliberation” em *Journal of Public Deliberation*: Vol. 8: Iss. 2, Article 10. Disponível em: <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art10>
- Avritzer, L. 2009 *Participatory Institutions in Democratic Brazil* (Washington: Johns Hopkins University Press).
- Baiocchi, G. 2005 *Militants and citizens: the politics of participatory democracy in Porto Alegre* (Stanford: Stanford University Press).
- Banco Mundial 2010 *Evaluación del Presupuesto Participativo y su relación con el Presupuesto por Resultados* (Washington/Lima: World Bank Press).
- Benasayag, M.; Del Rey, A., 2010 *Elogio del Conflitto* (Milano: Feltrinelli).
- Bobbio, L. 2010 “Le specificità del dibattito pubblico sulle grandi infrastrutture. Il caso della variante autostradale di Genova” em Allegretti, U. (a cura di) *Democrazia partecipativa*.

- Esperienze e prospettive in Italia e in Europa* (Firenze: Firenze University Press).
- Caponetto, M. 2002 *Scenari di progetto identitario*. Il caso di Lucca (Firenze: Alinea).
- Dias, N. 2010 “Orçamentos Participativos em Portugal” em *VeZ e Voz* n° 97, June 2010, (Lisbon: ANIMAR).
- Fedozzi, L. 2000 *O poder da aldeia: gênese e história do orçamento participativo de Porto Alegre* (Porto Alegre: Tomo Editorial).
- Freedom House 2012 *Freedom in the World 2012*, Report Annuale, www.freedomhouse.org
- Ganuza, E. 2008 *Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos* (Madrid: Ed. Fundación Alternativas).
- Ganuza, E.; Frances, F. 2012 *El círculo virtuoso de la democracia: los presupuestos participativos a debate* (Madrid: Cit)
- Ibarra, P. 2007 “Participación y poder: de la legitimación al conflicto” em Gurrutxaga, Igor A. e Pedro I. Guell *Democracia Participativa y Desarrollo Humano* (Madrid: Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati/Ed. Dykinson).
- Langelier, S. 2011 “Que reste-t-il de l’expérience pionnière de Porto Alegre?” em *Le Monde Diplomatique*, Ottobre
- Mbera, E. 2012 “Towards budget transparency and improvement in the South Kivu Province” em Parycek, P.; Edelmann, N.; Sachs, M. (eds.) *CeDEM12. Proceedings of the International Conference for E-Democracy and Open Government*, (Austria: Danube University of Krems).
- McNulty, S. 2012 “An Unlikely Success: Peru’s Top-Down Participatory Budgeting Experience” em *Journal of Public Deliberation*: Vol. 8: Iss. 2, Article 4. isonível em: <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art4>
- Norris, P, 2011 *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited* (New York/Cambridge : Cambridge University Press).
- Pateman, C. 2012 “Participatory Democracy Revisited”, APSA Presidential Address, *Perspectives on Politics*, Vol. 10/N° 1
- Pomatto, G. 2011 *Gioco strategico e deliberazione. Il dibattito pubblico sulla Gronda di Genova* (Torino: SPS University Press).
- Rizzo, S.; Stella G. 2007 *La Casta* (Milano: Rizzoli)
- Romano, I. 2012 *Cosa fare come fare. Decidere insieme per praticare davvero la democrazia* (Torino: Editore Chiarelettere).
- Santos, B. 2008 “Sintese Final” em *Actas do I Encontros dos Orçamentos Participativos Portugueses em Loco*, S. Brás de Alportel.

- Santos, B. De Sousa; Avritzer, L. 2003 “Introdução: para ampliar o cânone democrático” em Santos, B. De Sousa (org.) *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira).
- Santos, B. de Sousa 2003 *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa* (Porto: Edições Afrontamento).
- Sintomer, Y.; Allegretti, G. 2009 *I bilanci partecipativi in Europa. Nuove esperienze democratiche nel vecchio continente* (Rome/Allegretti Ediesse).
- Sintomer, Y.; Allegretti, G. 2013 *Os Orçamentos Participativos na Europa. Entre democracia participativa e modernização dos serviços públicos* (Coimbra: Almedina).
- Sintomer, Y.; Allegretti, G; Herzberg, C.; Röcke, A. 2013 [Versão atualizada da edição 2010] *Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide - an Invitation to Global Cooperation* (Bonn: DG).
- Sintomer, Y.; et al. 2008 “Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges” em *International Journal of Urban and Regional Research*, Volume 32. 1 March.
- Smith, G. 2009 *Democratic Innovations* (Cambridge: Cambridge University Press).
- UN-Habitat 2008 *Participatory Budgeting in Africa - A Training Companion with cases from eastern and southern Africa (2 volumes)* (Nairobi: UN-Habitat).
- Wampler, B. 2007 *Participatory Budgeting in Brazil. Contestation, Cooperation, and Accountability* (University Park, Pa: Pennsylvania State University Press.).