FGV EBAPE

RAP REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Artigo

Abrindo a "Caixa-preta" do fracasso: capacidade burocrática e implementação do orçamento participativo em Bogotá

Yessika Lorena Vásquez-González [1] *

* Autora Correspondente

[1] Universidad Jorge Tadeo Lozano, Department of Political Science & International Relations, Bogotá, Colombia

Resumo

Apesar da expansão global do Orçamento Participativo (OP), muitas dessas iniciativas fracassam. As explicações existentes para esses resultados enfatizam fatores como compromisso governamental e capital social. No entanto, o impacto da capacidade administrativa e da coordenação intersetorial na implementação do OP é um campo pouco estudado. Este artigo aborda esse vazio na literatura. Por meio de um estudo de caso qualitativo do OP na cidade de Bogotá durante a administração do prefeito Gustavo Petro, no período entre 2012 e 2015, este estudo compara o OP territorial e o OP setorial. Os resultados mostram que o OP setorial obteve relativo sucesso, devido a que foi implementado através das estruturas administrativas existentes. Em contraste, o OP territorial fracassou devido à rigidez burocrática, à fraca coordenação intersetorial e à ausência de mecanismos financeiros intersetoriais necessários para sua implementação. O caso é uma prova que o compromisso governamental e o capital social, ainda que importantes, são insuficientes: a execução bem-sucedida do OP exige transformações administrativas prévias. O caso da cidade de Bogotá ilustra como a inércia burocrática pode enfraquecer os objetivos participativos. Além disso, diante da ausência de tais reformas administrativas, o OP setorial pode representar uma alternativa viável.

Palavras-chave: orçamento participativo, participação cidadã, implementação, capacidade burocrática, fracasso das políticas.

ISSN: 1982-3134

DOI: https://doi.org/10.1590/0034-761220250044

Submetido em 07 de fevereiro de 2025 e aceito em 25 maio de 2026.

[Versão Traduzida]

Editora-chefe:

Alketa Peci, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, RJ, Brasil

Editora adjunta:

Gabriela Spanghero Lotta, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, SP, Brasil

Pareceristas:

Os pareceristas não autorizaram a divulgação de sua identidade.

Relatório de revisão por pares:

O relatório de revisão por pares está disponível em https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/97069/90457

Opening the "black box" of failure: bureaucratic capacity and the implementation of participatory budgeting in Bogotá

Abstract

Despite the global expansion of Participatory Budgeting (PB), many of these initiatives fail. Existing explanations for these outcomes emphasize factors such as political will and social capital. However, the impact of administrative capacity and intersectoral coordination on PB implementation remains underexplored. This article addresses that gap in the literature. Through a qualitative case study of PB in the city of Bogotá during the administration of Mayor Gustavo Petro (2012-2015), this study compares territorial PB and sectoral PB. The findings show that sectoral PB achieved relative success because it was implemented through existing administrative structures. In contrast, territorial PB failed due to bureaucratic rigidity, weak intersectoral coordination, and the absence of the intersectoral financial mechanisms necessary for its implementation. The case demonstrates that political will and social capital, although important, are insufficient: successful PB execution requires prior administrative transformations. The case of Bogotá illustrates how bureaucratic inertia can undermine participatory objectives. Furthermore, in the absence of such administrative reforms, sectoral PB may represent a viable alternative.

Keywords: participatory budgeting, citizen participation, policy implementation, bureaucratic capacity, policy failure.

Abriendo la "caja negra" del fracaso: capacidad burocrática e implementación del presupuesto participativo en Bogotá

Resumen

A pesar de la expansión global del Presupuesto Participativo (PP), muchas de estas iniciativas fracasan. Las explicaciones existentes sobre estos resultados enfatizan factores como la voluntad política y el capital social. Sin embargo, el impacto de la capacidad administrativa y la coordinación intersectorial en la implementación del PP sigue siendo un campo poco explorado. Este artículo aborda dicho vacío en la literatura. A través de un estudio de caso cualitativo del PP en la ciudad de Bogotá durante la administración del alcalde Gustavo Petro, en el período comprendido entre 2012 y 2015, este estudio compara el PP territorial y el PP sectorial. Los hallazgos muestran que el PP sectorial logró un éxito relativo debido a que fue implementado a través de las estructuras administrativas existentes. En contraste, el PP territorial fracasó debido a la rigidez burocrática, la débil coordinación intersectorial y la ausencia de mecanismos financieros intersectoriales necesarios para su implementación. El caso demuestra que la voluntad política y el capital social, aunque importantes, son insuficientes: la ejecución exitosa del PP requiere transformaciones administrativas previas. El caso de la ciudad de Bogotá ilustra cómo la inercia burocrática puede socavar los objetivos participativos. Asimismo, ante la ausencia de dichas reformas administrativas, el PP sectorial puede representar una alternativa viable.

Palabras clave: presupuesto participativo, participación ciudadana, implementación, capacidad burocrática, fracaso de políticas públicas.

1. INTRODUÇÃO

O Orçamento Participativo (OP) tem se difundido globalmente nas últimas três décadas como uma das inovações democráticas mais promissoras (Dias et al., 2021; Wampler et al., 2021). De acordo com o Atlas Global do Orçamento Participativo 2020-2021, estima-se que, até 2019, mais de 10.000 experiências de OP tenham sido implementadas em todo o mundo no âmbito do governo local (Dias et al., 2021). Como apontam Fung e Wright (2003), os OPs representam um tipo de mecanismo democrático concebido para envolver os cidadãos na resolução de problemas públicos e na deliberação sobre políticas que lhes dizem a respeito.

No entanto, apesar do entusiasmo e do apoio dos governos locais e das organizações multilaterais, os estudos mostram desafios persistentes na implementação desses mecanismos (Goldfrank, 2006; Sintomer & Ganuza, 2011; Wampler & Goldfrank, 2022). Um número considerável de iniciativas de OP enfrenta obstáculos para alcançar seus objetivos, o que levou à busca por variáveis que expliquem seus resultados divergentes. Entre os fatores tradicionalmente analisados estão o capital social (Avritzer, 2010; Baiocchi et al., 2011), a ideologia do partido governante (Abers, 2000; Goldfrank, 2021; Heller,

2001) e a vontade política (Lowndes & Pratchett, 2009; Wampler, 2007; 2008). No entanto, estudos recentes destacam que, mesmo com comprometimento cívico ativo e uma liderança política favorável, fatores menos explorados podem impedir o sucesso desses processos (Ryan, 2021).

Embora estudos tenham documentado desafios persistentes e fracassos na implementação do OP (Goldfrank, 2006; Ryan, 2021; Sintomer & Ganuza, 2011), a pesquisa empírica tem se concentrado predominantemente em casos de sucesso, como o da cidade de Porto Alegre. Este artigo contribui para a análise emergente sobre os fracassos do OP por meio do estudo de um "caso negativo". Seguindo Porto de Oliveira (2017, p. 240), o próximo passo na pesquisa empírica sobre a difusão da OP é analisar os "casos negativos" em que os resultados esperados não foram alcançados. A questão central continua sendo: o que explica o fracasso de certas experiências de OP?

Nesse contexto, a variável de implementação — especificamente, a capacidade administrativa e burocrática — tem sido uma das menos abordadas nos estudos sobre instituições participativas locais. Pesquisas de acadêmicos como Abers (2000, 2009) e Baiocchi e Ganuza (2014, 2016) indicam que os problemas de implementação muitas vezes se referem à incapacidade de mobilizar a administração pública em torno das políticas participativas, onde a inércia e os procedimentos burocráticos dificultam o alcance dos objetivos propostos, mesmo quando há vontade política. Essa perspectiva matiza os argumentos anteriores que atribuíam o sucesso ou o fracasso ao apoio das autoridades eleitas.

O caso da cidade de Bogotá (Colômbia) oferece um contexto valioso para examinar esses desafios de implementação. É particularmente relevante, pois permite analisar por que as cidades que iniciam processos de OP podem não cumprir seus objetivos, identificando fatores-chave omitidos em estudos anteriores. Especificamente, o caso ilustra uma dimensão teórica que requer mais evidências empíricas: o papel da estrutura administrativa e da coordenação intersetorial. Enquanto os OP setoriais em Bogotá obtiveram maior sucesso ao operar dentro de setores específicos, os OP territoriais — que exigiam uma coordenação complexa entre diferentes departamentos administrativos — enfrentaram desafios significativos. Acadêmicos como Allegretti e Copello (2018), e Baiocchi e Ganuza (2014, 2016) argumentaram que as experiências bem-sucedidas de OP muitas vezes exigem transformações administrativas que facilitem a coordenação intersetorial. O caso de Bogotá é um exemplo que, sem essa capacidade prévia de coordenação interna, a implementação de um OP territorial fica seriamente comprometida.

Este artigo percorre precisamente essa variável pouco analisada: como a estrutura institucional e burocrática afeta o processo de OP. Para isso, realiza uma pesquisa sobre a implementação do OP na cidade Bogotá entre 2012 e 2015. O estudo se estrutura em duas seções principais. A primeira apresenta uma discussão teórica sobre os fatores explicativos para a implementação do OP, concluindo que a organização burocrática é uma variável crítica. A segunda seção analisa o estudo de caso, comparando o projeto-piloto do OP territorial com os OPs setoriais durante a gestão do prefeito Gustavo Petro. Examinam-se — com base em evidências empíricas e teóricas — as razões do fracasso dos OP territoriais, que se explicam fundamentalmente pela rigidez burocrática, pela falta de mecanismos de coordenação intersetorial e pela impossibilidade de criar instrumentos financeiros transversais, como um fundo comum, devido às limitações do estatuto orçamentário local. Enquanto isso, os OP setoriais alcançaram um sucesso relativo ao se alinharem com estruturas administrativas pré-existentes e responsabilidades financeiras claras. O artigo conclui com reflexões decorrentes dessa experiência, com o objetivo de contribuir para melhorar a concepção e a implementação do Orçamento Participativo nos governos locais.

2. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: CHAVES DO SUCESSO E DO FRACASSO

A pesquisa acadêmica e o interesse prático pelo OP têm aumentado por causa do seu potencial para melhorar a democracia. Esses mecanismos permitem que os cidadãos participem das decisões de investimento público, destinem recursos para áreas marginalizadas e promovam a transformação social e institucional, conectando propostas de espaços deliberativos com políticas públicas e aumentando a legitimidade governamental (Abers, 2000; Avritzer, 2010).

Estudos empíricos identificaram múltiplas variáveis que condicionam o sucesso da OP, incluindo a determinação política da autoridade governante, o capital social e a ação coletiva (Abers, 2000; Avritzer, 2010; Sintomer & Ganuza, 2011; Wampler & Goldfrank, 2022). Wampler (2007, 2008) destaca o apoio do prefeito como decisiva, mas também enfatiza que a sociedade civil organizada é crucial. Segundo Baiocchi et al. (2011), a participação comunitária em processos participativos traz como resultado uma maior pluralidade, aumento no número de participantes e maior qualidade deliberativa.

De forma semelhante, McNulty (2011) mostra que o envolvimento ativo dos líderes regionais está correlacionado a processos mais bem-sucedidos. Ela também aponta que as organizações da sociedade civil e os contextos com condições locais favoráveis desempenham um papel significativo. Embora a vontade política e o capital social sejam amplamente reconhecidos como necessários, raramente são considerados condições suficientes.

Pesquisas recentes sugerem que a determinação política e o capital social, embora necessários, não são suficientes para garantir uma implementação bem-sucedida (Goldfrank, 2006). Isso revela uma lacuna crítica na literatura: o papel da implementação e, em particular, a estrutura burocrática e a coordenação institucional, têm sido muito menos estudadas. Embora a literatura sobre participação cidadã tenha dedicado pouca atenção a essa dimensão interna, um crescente conjunto de trabalhos sobre gestão pública começou a analisar os efeitos das características organizacionais burocráticas nos processos participativos.

Portanto, é fundamental avançar na produção de evidências empíricas que integrem esses dois campos de estudo (participação cidadã e gestão pública). É necessária uma análise aprofundada de como o aparato burocrático institucional — por meio de suas organizações, procedimentos, práticas e rigidez — facilita ou dificulta a tradução das demandas dos cidadãos em políticas públicas concretas. Este artigo busca contribuir para preencher esse vazio teórico e empírico.

3. IMPLEMENTAÇÃO DE INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS: ABRINDO A "CAIXA-PRETA"

A literatura sobre a implementação do OP tem tradicionalmente indicado que o sucesso desse mecanismo depende de fatores como a liderança política e uma sociedade civil forte. Bartocci et al. (2023) argumentam que a capacidade administrativa é uma variável-chave para o sucesso. Acadêmicos como Yang e Pandey (2011) sustentam que a implementação de mecanismos de participação cidadã é uma decisão organizacional, e não meramente executiva, na qual "a implementação reflete um processo de adaptação organizacional com consequências organizacionais" (Yang & Pandey, 2011, p. 881).

Abers (2000, 2009) destaca dois problemas de implementação enfrentados em Porto Alegre: em primeiro lugar, a flexibilidade exigida pelos processos participativos não se alinha com às normas uniformes e aos procedimentos padronizados das organizações burocráticas; em segundo lugar, as políticas públicas implicam uma intensa negociação interna e não dependem exclusivamente do prefeito. Assim, a política de participação pode ser elaborada com o consentimento do Executivo;

no entanto, os órgãos responsáveis pela sua implementação podem se recusar a conceder poder aos cidadãos na definição da agenda pública, ou mesmo os funcionários encarregados da execução podem dificultar o processo.

Ampliando essa linha de investigação, King et al. (1998) questionam porque os esforços tradicionais de participação cidadã frequentemente fracassam. A resposta deles aponta que muitas iniciativas fracassam devido a sistemas administrativos baseados na experiência e no profissionalismo burocrático, em vez de oferecerem espaços genuínos para a influência cidadã. Portanto, é necessário procurar mais profundamente como essas variáveis afetam o desempenho dos processos participativos, especialmente no caso do orçamento participativo.

Smith (2009) enfatiza que as inovações democráticas são instituições concebidas para fortalecer a participação cidadã na tomada de decisões governamentais. No entanto, justamente devido ao seu caráter inovador, elas desafiam as formas tradicionais de administração pública. Como destacam Van Meter e Van Horn (1975, p. 461), "a implementação será mais bem-sucedida quando for necessária apenas uma mudança marginal e o consenso sobre os objetivos for alto". A mudança marginal pode ser interpretada como um reflexo da (in)flexibilidade burocrática ou da inércia burocrática. Osborne e Brown (2005) apontam que a capacidade de inovação pública depende do marco institucional, da cultura organizacional e do contexto. Portanto, as experiências de participação cidadã, como o orçamento participativo, representam um desafio às estruturas burocráticas existentes, às suas regras práticas e às suas narrativas (Pulkkinen et al., 2024). Seguindo Ianniello et al. (2019), no âmbito da administração pública, existem fatores como a atitude dos funcionários públicos em relação à participação, as assimetrias de informação dentro das organizações e os acordos organizacionais que dificultam ou facilitam a coordenação interna. As deficiências na comunicação entre departamentos também podem afetar negativamente a implementação dessas iniciativas.

Dentro das estruturas burocráticas, elementos como a autoridade hierárquica e a centralização administrativa podem funcionar como obstáculos a uma participação cidadã eficaz (King et al., 1998; Yang & Pandey, 2011). A autoridade hierárquica, baseada em procedimentos e normas estáveis, resiste à mudança e dificulta a coordenação. Da mesma forma, a centralização organizacional impede a flexibilidade necessária para os processos participativos. Consequentemente, Castell (2016) reconhece que o marco institucional — entendido como a forma como os governos locais configuram as condições institucionais para que as iniciativas participativas tenham sucesso — é fundamental para sua implementação. Assim como os aspectos formais quanto os informais da estrutura burocrática são essenciais para esse processo. A mudança, a coordenação e a descentralização são, portanto, condições necessárias para a correta implementação de experiências participativas.

Allegretti e Copello (2018) destacam que as iniciativas de participação cidadã poderiam transformar os tomadores de decisão de políticos eleitos e burocratas poderosos em um modelo híbrido no qual os cidadãos desempenham um papel significativo. Esse processo gera resistência, pois implica uma redistribuição do poder político e abre o processo político a novas vozes. Os autores apontam que, no Brasil, o sucesso das iniciativas de OP foi possível graças aos esforços para desconstruir e construir uma nova lógica burocrática e reorganizar, entre outras coisas, os departamentos financeiros.

Compreender o papel da burocracia na implementação de processos participativos implica abrir a "Caixa-preta". Buckwalter (2014) aponta uma lacuna teórica entre as estruturas participativas e os resultados reais. Fatores como a capacidade dos participantes (conhecimentos e habilidades) e a capacidade de resposta administrativa são fundamentais para "abrir" essa caixa. Da mesma forma,

a estrutura jurisdicional desempenha um papel fundamental: a participação é mais eficaz quando os espaços participativos estão alinhados com áreas administrativas bem definidas e com líderes de órgãos específicos com quem interagir. Isso evita a dispersão de responsabilidades e permite a identificação clara da organização responsável pela implementação da iniciativa.

Conforme será analisado no caso de Bogotá, o marco institucional para a implementação do orçamento participativo foi limitado, especialmente no caso das iniciativas-piloto de OP. Nesse contexto, as barreiras organizacionais, como as dificuldades na coordenação e cooperação entre organizações, foram fundamentais para compreender como os atores organizacionais interagiram para alcançar ou restringir os objetivos propostos. A mudança necessária dentro das organizações — que implicava desafiar as formas tradicionais de administração — não se concretizou, revelando uma inflexibilidade burocrática significativa. Por outro lado, no caso do orçamento participativo setorial, a estrutura jurisdicional (Buckwalter, 2014) desempenhou um papel fundamental, uma vez que essa iniciativa participativa se alinhou a áreas administrativas claras e a líderes organizacionais específicos, permitindo assim um maior sucesso na implementação.

4. ESTUDO DE CASO E METODOLOGIA DA PESQUISA

Com base na literatura apresentada e no vazio empírico identificada, este estudo é orientado pela seguinte questão de pesquisa: Como a estrutura administrativa e a coordenação intersetorial influenciam a implementação bem-sucedida do orçamento participativo (OP)? Especificamente, por que os OP territoriais enfrentam maiores desafios do que os OP setoriais? Para responder a essa pergunta, adota-se um desenho de estudo de caso qualitativo, com eixo na experiência da cidade de Bogotá (Colômbia) e na implementação do Plano de Desenvolvimento Territorial e Setorial de 2012 a 2015. Isso permite uma análise aprofundada dos mecanismos organizacionais que facilitam ou dificultam a implementação.

Um estudo de caso é fundamental para questões de pesquisa com "por quê" uma vez que requerem uma descrição profunda do fenômeno (Yin, 2003, p. 9), bem como para desenvolver novas hipóteses (George & Bennett, 2005, p. 19) que possam ser aprofundadas em trabalhos futuros. Este artigo utiliza uma metodologia qualitativa. A pesquisa inclui uma ampla variedade de fontes de dados: 22 entrevistas em profundidade, com uma duração aproximada de duas horas cada, com autoridades políticas e governamentais importantes que participaram da elaboração da proposta e de sua implementação, bem como com representantes de associações civis que participaram das assembleias. As entrevistas foram gravadas e transcritas. Em segundo lugar, foram obtidas informações nos sites da administração da cidade da Bogotá. Em terceiro lugar, foram utilizados documentos técnicos obtidos durante as entrevistas que não haviam sido publicados. Por fim, foram obtidas informações adicionais por meio do acompanhamento da imprensa local. O acesso às informações foi difícil, pois esse caso malsucedido foi um que o governo tentou ocultar e que foi amplamente ignorado no final de seu mandato.

O estudo de caso da cidade de Bogotá é interessante porque permite examinar como a estrutura administrativa e a coordenação intersetorial influenciam o sucesso da implementação do OP. O OP setorial foi mais bem-sucedido porque envolvia projetos em setores específicos que eram mais fáceis de implementar do que o OP territorial, que exigia coordenação entre equipes da administração, o que acabou sendo um desafio. O estudo de caso de Bogotá mostra que o OP territorial requer uma coordenação entre equipes da administração, o que se converteu num desafio. Sem isso, a

implementação enfrentará desafios maiores. Por outro lado, a implementação do OP setorial evita esse processo.

Bogotá compartilha características com muitas grandes cidades de países de renda média, e sua experiência pode ser aplicada a muitas cidades da América Latina e de todo o mundo. Uma análise exaustiva tanto dos casos de sucesso (como Porto Alegre, que tem atraído a maior parte do interesse acadêmico) quanto dos fracassos (Bogotá) é essencial para compreender o que funciona e o que não funciona, e para captar uma ampla gama de variações. Este artigo apresenta *insights* empíricos sobre como a fase de implementação e a estrutura burocrático-administrativa afetam os resultados dos processos de OP. A pesquisa apresenta metodologias qualitativas, principalmente entrevistas semiestruturadas com atores-chave (incluindo políticos, funcionários públicos e líderes sociais), juntamente com análise de documentos e observação direta.

5. BOGOTÁ E O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: O INÍCIO DO PROCESSO DURANTE A PREFEITURA DE GUSTAVO PETRO NESTA CIDADE

Em Bogotá, os Acordos 12 e 13 (2000) regulamentavam o planejamento participativo. Esses decretos criaram o Conselho Territorial de Planejamento Distrital (CTPD), os Conselhos Locais de Planejamento (CLP) e as Assembleias Cidadãs. No entanto, o prefeito Gustavo Petro (2012-2015) considerava que esses espaços eram ineficazes e clientelistas, preferindo a mobilização em massa e uma nova proposta de Orçamento Participativo (Martínez, 2019, p. 19). Até 2015, o Orçamento Participativo não era obrigatório e dependia da vontade política do prefeito[1].

Quando Gustavo Petro, representando um movimento progressista, foi eleito prefeito para o mandato de 2012 a 2015 com um claro compromisso com o orçamento participativo em Bogotá, muitos setores sociais tinham grandes expectativas. Já como candidato, ele havia declarado que a política social daria prioridade à participação dos cidadãos para influenciar as questões de seu entorno: "Os distritos e bairros serão essenciais para construir o tecido social e garantir a participação das populações vulneráveis. Os cidadãos influenciarão os orçamentos participativos" (Medina, 2011, p. 25). Petro via com dúvida os espaços de participação existentes — Assembleias Cidadãs e CLP —, chamando-os de clientelistas.

De acordo com o relatório do Instituto Distrital de Participação e Ação Comunitária de Bogotá, em espanhol *Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal* (IDPAC) (outubro de 2015):

> Uma primeira etapa teve como objetivo reunir um milhão de pessoas das vinte localidades da cidade para participar de Encontros Cidadãos voltados à elaboração dos planos de desenvolvimento local. Esse exercício apresentou muitos problemas, por isso foi acordado realizar oito orçamentos participativos-piloto e algumas reuniões temáticas/setoriais: governança da água, malha viária e juventude. Dessa forma, seria possível cumprir a meta do plano de desenvolvimento (IDPAC, 2015a, p. 8).

[1] A Lei 1757 de 2015 estabeleceu que os orçamentos participativos são mecanismos de participação com efeitos vinculantes. Os governos territoriais podem alocar uma parcela de seu orçamento para esse fim. Cada município define as regras do orçamento participativo por meio de regulamentação própria.

Durante a gestão do prefeito Petro, o OP foi concebido como uma ferramenta para mobilizar a população em nível de bairro, realizando sua própria microsetorização (172 territórios urbanos e 14 rurais) denominadas Unidades Básicas de Participação (UBP), em vez de utilizar as demarcações oficiais existentes (localidades e Unidades de Planejamento Local – UPZ[2]). Foram realizados oito exercícios-piloto de OP em nível territorial. Os territórios onde os exercícios-piloto seriam realizados foram determinados de acordo com os seguintes critérios: nível socioeconômico (setores de baixa e média renda), bairro onde a maioria das moradias são casas, prédios de apartamentos e áreas rurais. Com essas informações, foram estabelecidos oito territórios para os projetos-piloto, e cada território contava com um documento de caracterização (população, dados socioeconômicos, etc.). Esses territórios tinham uma população total aproximada de 400.000 habitantes, equivalente a 5% da população da cidade de acordo com a Secretaria Distrital de Planejamento de Bogotá, em espanhol *Secretaría Distrital de Planeación* (SDP) (2015).

Ao mesmo tempo, surgiu um debate sobre se o OP deveria estar aberto às necessidades gerais da população ou limitar-se a setores específicos, de acordo com os interesses do governo. Por fim, decidiu-se implementar dois tipos de OP: o OP territorial, no qual as demandas da população seriam ouvidas e os cidadãos definiriam suas prioridades por meio de deliberação, e o OP setorial. Os orçamentos correspondentes foram alocados pelo Departamento de Finanças (SDP, 2012b).

Durante o segundo semestre de 2012, foram aprovados os Conselhos de Orçamento Participativo: OP setoriais voltados para infraestrutura viária, juventude e água (Secretaría Distrital de Gobierno, 2012), vinculados às secretarias de governo específicas de acordo com o tema. Esses três temas foram priorizados por milhares de cidadãos durante a elaboração dos planos de desenvolvimento distritais e locais. O financiamento de cada iniciativa de OP setorial provinha das Secretarias de Governo e de fundos distritais.

De acordo com os entrevistados responsáveis pela formulação da política de OP, três premissas foram levadas em consideração na elaboração dos exercícios de OP, tanto setoriais quanto territoriais. A primeira era evitar operar sob as antigas instâncias participativas, especialmente os Conselhos Locais de Planejamento e as Assembleias Cívicas. Em segundo lugar, em relação ao ponto anterior, o objetivo era romper com as práticas clientelistas. Considerava-se que grande parte do funcionamento do sistema político da cidade estava enraizado no clientelismo. Na opinião do governo de Petro, a participação cidadã e os órgãos como os Conselhos Locais de Planejamento e as Assembleias Cidadãs, longe de romper essa dinâmica, contribuíam para sua reprodução nas localidades. Em terceiro lugar, buscavam atuar em nível territorial. No caso do OP territorial, foram criadas as UBP, enquanto que, para o OP setorial, foram mantidas as Unidades de Planejamento Local (UPZ). O território era visto como um dos principais componentes da participação cidadã (Secretaría Distrital de Integración Social, 2012).

A metodologia para o OP territorial envolvia várias ações. Primeiro, solicitou-se aos cidadãos dos diferentes territórios que realizassem reuniões de orçamento participativo para que pudessem definir as prioridades de investimento em seus territórios. Em segundo lugar, cada grupo de trabalho discutiria

[2] As circunscrições territoriais existentes em Bogotá na época — as 20 localidades e as 114 Unidades de Planejamento Zonal (UPZs) — não foram utilizadas. Para determinar as UPBs (Unidades de Participação Básica), foi criada uma Comissão Geográfica, liderada pela Secretaria Distrital de Planejamento e pelo *Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal* (IDPAC). Outras entidades apoiaram o processo: as Secretarias de Governo, Educação, Habitat, Saúde, Integração Social, Meio Ambiente e Mobilidade

as necessidades territoriais. Esse exercício gerou longos debates sobre propostas para a construção de consensos. A estrutura do mecanismo incluiu três etapas, conforme ilustrado na Figura 1.

FIGURA 1 ETAPAS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO PILOTO EM BOGOTÁ, 2012.



Fontes: Elaborada pela autora baseado em dados da SDP (2012a).

Antes da primeira fase, foi realizada uma fase de preparação na qual definiu-se o plano de trabalho e o apoio técnico e logístico em grupos de trabalho com gerentes locais e líderes comunitários. Posteriormente, foram realizadas reuniões com várias entidades do governo municipal para estabelecer o roteiro para a implementação das iniciativas. Foi planejada a coordenação institucional para responder às demandas dos cidadãos de maneira coordenada. O roteiro de gestão contava com cinco etapas: primeiro, conciliar a proposta dos cidadãos com a visão técnica; segundo, o processo de contratação; terceiro, a execução; seguido do monitoramento; e, por fim, a divulgação e a prestação de contas do processo.

No que diz respeito ao OP setorial, as decisões foram tomadas por consenso, com base na vontade da comunidade e no que foi acordado em cada conselho. Essas decisões foram organizadas em uma lista de prioridades, da mais importante à menos importante, respeitando o limite de recursos atribuídos por cada UPZ. As metodologias aplicadas foram flexíveis. Cada reunião foi realizada em sessões gerais, cujos detalhes dependiam do tema abordado e das condições de cada território.

O processo consistiu em cinco etapas: (1) pré-assembleia (*pre- cabildos*), que envolvia a convocação e a sensibilização dos cidadãos; (2) assembleias de deliberação e tomada de decisões (*cabildos de deliberación*); (3) eleição de comitês de controle social para a execução dos projetos; (4) execução, acompanhamento e avaliação; e (5) sistematização das experiências.

A Tabela 1 resume as principais diferenças entre os processos de OP territorial e setorial implementados durante o governo de Petro.

TABELA 1 ANÁLISE COMPARATIVA DA IMPLEMENTAÇÃO DO OP TERRITORIAL E SETORIAL EM BOGOTÁ (2012-2015)

Fase	OP Territorial	OP Setorial
1.Convocação e sensibilização	Novas divisões UBP	Divisões UPZ existentes
2.Deliberação e tomada de decisões	Prioridades mediante construção de consenso. 8 territórios piloto; ~18.498 participantes	Decisões tomadas por consenso em conselhos setoriais. Mais de 30.000 participantes
3. Eleição de comitês de controle social	Comitês foram eleitos para supervisionar a execução do projeto.	Comitês foram eleitos para supervisionar a execução do projeto.
4.Execução, acompanhamento e avaliação	**Fracasso:** Apenas 1 de 32 iniciativas implementadas devido à rigidez burocrática, falta de coordenação intersetorial e impossibilidade de um fundo financeiro transversal	**Sucesso relativo:** 403 iniciativas juvenis; 324 iniciativas de água; 2.652 segmentos viários reparados. Entidades responsáveis e financiamento claros
5.Sistematização de experiências	Não completada. Desapareceu gradualmente dos relatórios oficiais após 2012.	Documentada nos documentos orçamentários da cidade.

Fontes: IDPAC (2012, 2015b); SDP (2013, 2014, 2015) e entrevistas realizadas pela autora.

Além dessas iniciativas de OP, para compreender os problemas de implementação no caso da cidade Bogotá, é necessário considerar algumas informações contextuais fundamentais: o processo de *impeachment* que Gustavo Petro enfrentou durante seu mandato. O programa Bogotá Humana, do Prefeito, priorizou o investimento social e implementou medidas que causaram controvérsia, sendo uma das mais importantes foi a mudança no modelo de coleta de lixo, passando de um modelo privado para um misto. Isso gerou polêmica entre os setores político e econômico. Em janeiro de 2013, apenas um ano após sua posse, o político da oposição Miguel Gómez começou a coletar assinaturas para solicitar um referendo revogatório. O rumo do referendo mudou quando, em dezembro de 2013, a Procuradoria-Geral da Nação (*Procuraduría General*) destituiu e inibiu Gustavo Petro por 15 anos devido ao caos gerado devido à mudança no modelo de coleta de lixo. A atenção pública concentrou-se então na destituição, relegando a revogação. Após várias decisões judiciais contraditórias (uma decisão de segunda instância que confirmou a destituição, seguida de uma liminar que a suspendeu), a revogação foi reativada (Mendoza, 2016). Embora Petro tenha conseguido cumprir seu mandato, esse evento sem dúvida afetou a implementação de seu plano de governo e, naturalmente, do OP.

Uma vez definidos o desenho e o contexto das iniciativas de participação popular, a seção a seguir analisa os obstáculos que dificultaram sua implementação.

6. OBSTÁCULOS À IMPLEMENTAÇÃO: DAS PALAVRAS À AÇÃO

Durante os primeiros meses dos projetos-piloto de OP territorial em Bogotá, a participação dos cidadãos nas assembleias e as expectativas eram promissoras. Segundo Martínez (2019, p. 12), com base em informações da Secretaria da Fazenda de Bogotá, foi destinado um orçamento aproximado de US$ 5.475.000 para desenvolver os 8 projetos-piloto ao longo de todo o mandato de quatro anos. O Instituto Distrital de Participação e Ação Comunitária (IDPAC) e a Secretaria de Governo desempenharam um papel significativo na implementação, disponibilizando recursos humanos para viabilizar essa iniciativa. O OP territorial envolveu a participação de 18.498 pessoas ao longo de todo o período nas 8 zonas; foram identificados 211 temas e priorizados 32 projetos para sua implementação ao longo dos quatro anos, com um valor aproximado de US$ 4.206.000, o que representou 76,8% do orçamento alocado.

TABELA 2 ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS PILOTO / OP TERRITORIAL

Território social	Localidade	Problemas identificados	Iniciativas validadas	Iniciativas prioritárias
Ruralidade	Usme	14	3	3
Lisboa-Santa Cecilia	Suba	54	9	5
Bonanza – Ferias	Engativá	12	3	3
Muzú	Puente Aranda	20	15	3
Lourdes – Las Cruces	Santa Fé	35	9	7
Pablo VI	Teusaquillo	55	15	5
Chucua de la Vaca	Kennedy	12	6	1
Vista Hermosa	Ciudad Bolivar	9	6	5
Total		**211**	**66**	**32**

Fonte: IDPAC (2015a).

Uma participante da comunidade relembrou com entusiasmo:

> Os Orçamentos Participativos Piloto (OP territorial) foram a melhor experiência que já tive. Santa Fé, (localidade), lotou um teatro com mil pessoas. Foi extraordinário. Nós nos organizamos, fizemos convocações para a participação e tivemos reuniões duas vezes por semana, das 18h às 22h, onde todos compareciam, debatiam e participavam. As pessoas vieram; as pessoas realmente participaram.

Este testemunho revela um compromisso cívico genuíno e capital social em ação: os cidadãos se organizaram, deliberaram intensamente e investiram tempo e esperança no processo. No entanto, esse começo promissor esbarrou no fracasso institucional.

Embora fosse um projeto prioritário para a administração do prefeito Petro, vale ressaltar que o Relatório de Prestação de Contas de 2012 (SDP, 2013, p. 66) refere-se aos orçamentos participativos, mencionando explicitamente os orçamentos participativos-piloto. O relatório indica que foram priorizadas 32 iniciativas "com o orçamento correspondente assignado". No entanto, nos relatórios de prestação de contas de 2013, 2014 e 2015 (SDP, 2013, 2014, 2015), esse tema desapareceu. Os relatórios mencionam os OP setoriais, que serão discutidos mais adiante, mas não os OP territoriais. As entrevistas com do IDPAC confirmaram que a iniciativa piloto de orçamento participativo foi desaparecendo gradualmente:

> Foi uma pena o que aconteceu com a Bogotá Humana. Em que sentido? Na verdade, o Plano de Desenvolvimento Bogotá Humana incluía uma série de propostas participativas centrais; essas não foram desenvolvidas... Se você analisar, há uma grande diferencia entre o que foi dito e o que foi feito (Entrevista com um ex-funcionário do IDPAC, 25 de setembro, 2018).

Embora fosse uma proposta empolgante destinada a criar um novo modelo de participação na cidade, nem os objetivos nem o compromisso com os cidadãos foram cumpridos. Um líder comunitário declarou em uma entrevista:

> Na época, priorizamos projetos voltados para a juventude, a cultura, o emprego e o meio ambiente. Estávamos todos envolvidos; havia reuniões duas vezes por semana, das 18h às 21h ou até às 22h. Nesses processos, todos compareciam, havia debates e discussões; foi notavelmente interessante. E depois o governo destinou muito dinheiro que nunca nos foi entregue; nunca foi executado; foi apenas um sonho (Líder comunitário, 13 de março, 2018).

Um dos objetivos do OP territorial, seguindo a lógica do orçamento participativo, é que as pessoas se reúnam, discutam os problemas e as preocupações de sua comunidade, troquem ideias com outros cidadãos, aprendam sobre diversos aspectos do território e, em última instância, consigam a implementação das obras e dos projetos discutidos. Esse objetivo não foi atingido em Bogotá. Como destacaram Stiefel e Wolfe (1994), mesmo quando os reformistas dentro do Estado buscam genuinamente introduzir políticas participativas transformadoras para setores socialmente excluídos no processo de políticas públicas, é provável que encontrem problemas que impeçam a implementação das reformas, levando ao seu fracasso. De fato, o surgimento de imprevistos e problemas durante o processo limitou os resultados da política de orçamento participativo em Bogotá. As evidências empíricas mostram que a iniciativa do governo de Petro em Bogotá esbarrou com a inércia burocrática.

Um dos desafios mais significativos para acompanhar essa experiência é encontrar evidências documentais que expliquem os resultados. Embora existam informações disponíveis em documentos oficiais de 2012, elas começaram a escassear em 2013. Um relatório de gestão do IDPAC de 2013 (IDPAC, 2014) oferece sinais importantes sobre o que aconteceu. Das 32 iniciativas priorizadas, apenas uma foi implementada. As informações fornecidas indicam que houve atrasos nas outras iniciativas, e foram promovidas reuniões entre várias secretarias e cidadãos para encontrar soluções e implementar os projetos. O relatório de gestão do IDPAC de 2015 menciona o OP territorial, mas não mostra o andamento do projeto (IDPAC, 2015a). O mesmo relatório do IDPAC (2015b) reconhece os desafios de implementação, que incluem: (i) fraco consenso entre as secretarias sobre a execução

dos projetos-piloto; (ii) a execução dos execução dos projetos-piloto; (ii) a execução das iniciativas foi conduzida de forma isolada por algumas entidades, mas, como as iniciativas transversais muitas vezes exigem coordenação entre vários departamentos, avançar era complicado; (iii) falta de informações oportunas e claras entre as entidades para estabelecer a execução das iniciativas; (iv) a contratação de recursos humanos para a execução das iniciativas enfrentou desafios e atrasos significativos; (v) dificuldades para definir claramente o compromisso orçamentário correspondente das Secretarias.

Como resumiu um entrevistado:

> O grande problema foi que o Governo Municipal não conseguiu implementar o que os cidadãos votaram e decidiram nos orçamentos participativos... Não conseguiram fazer com que os departamentos cumprissem seus compromissos de investir nas iniciativas (Entrevista a um ex-funcionário do IDPAC, 13 de março, 2020).

Como pode-se observar, a falta de um compromisso integral por parte do governo municipal contribuiu para a desintegração dos esforços. Apesar do interesse do prefeito Petro pelo orçamento participativo, não houve uma coordenação central que integrasse os esforços de cada departamento e garantisse a implementação das iniciativas. Seguindo Abers (2000) e Baiocchi e Ganuza (2016), embora a vontade política seja essencial, ela não garante o sucesso das políticas de orçamento participativo; os problemas de implementação podem levar ao fracasso da iniciativa. Segundo esses autores, os desafios significativos da implementação podem levar ao fracasso da iniciativa. Segundo esses autores, os principais desafios da implementação incluem chegar a acordos, buscar aliados dentro do governo e da burocracia, negociar com diferentes órgãos governamentais para criar um projeto unificado e obter a capacidade técnica, financeira e operacional necessária para lançá-lo. Esses desafios foram, sem dúvida, alguns dos principais obstáculos enfrentados pela proposta de Petro. Embora inicialmente houvesse um acordo tácito para implementar os orçamentos participativos com o apoio do prefeito e de altos funcionários do governo, esse apoio foi se desgastando progressivamente. Como observou Castell (2016), é necessário criar um marco institucional que permita que as iniciativas participativas avancem; caso contrário, é provável que elas esbarram na inércia burocrática. A possibilidade de mudança dentro das organizações e a coordenação são necessárias para uma implementação adequada.

De fato, segundo as entrevistas, o processo de projeto técnico, especialmente a criação das UBP (Unidades Básicas de Participação), contou com a aprovação de várias entidades. Ao concluir essa etapa, os responsáveis pelo desenvolvimento da proposta discutiram com o prefeito e outros altos funcionários do governo a necessidade de recursos financeiros adequados para desenvolver a proposta. Segundo os entrevistados, inicialmente foi determinado que havia recursos disponíveis para esse fim. Com base nesse acordo, foram realizados exercícios-piloto de orçamento participativo em oito territórios. Os cidadãos estavam entusiasmados com a proposta. Embora os exercícios continuassem a ser realizados nos territórios, surgiram desafios para financiar os projetos. Conforme observado na seção anterior, o governo implementou um modelo que atendia às necessidades da população, ou seja, não era voltado para nenhum setor específico, nem restrito pelos departamentos administrativos (por exemplo, saúde e ensino). Essa decisão, devido à falta de compreensão dos processos orçamentários internos da administração, impediu o avanço da iniciativa.

De acordo com as entrevistas, como muitas das prioridades definidas pelos cidadãos nos orçamentos participativos envolviam temas transversais que abrangiam vários departamentos

administrativos, discutiu-se inicialmente a criação de um "fundo de financiamento comum" em as diferentes entidades para facilitar o financiamento dessas questões transversais. No entanto, os proponentes dessa medida perceberam posteriormente que era impossível implementá-la, uma vez que Bogotá possui um Estatuto Orgânico do Orçamento que estabelece uma série de procedimentos para a gestão orçamentária e proíbe, entre outras coisas, a criação de um fundo compartilhado. Em outras palavras, enquanto os cidadãos cumpriam seu papel e participavam das assembleias de acordo com a metodologia, o governo se deparou com uma realidade administrativa que o impedia de dar continuidade ao processo conforme prometido inicialmente.

No caso do OP Juvenil, foram aprovadas 469 iniciativas, que foram ajustadas tecnicamente pelas entidades para 403 iniciativas, priorizadas em 98 assembleias. A implementação ocorreu em 2013, 2014 e 2015. Participaram um total de 20.100 jovens, tanto na discussão quanto na priorização. Os temas priorizados incluíram meio ambiente, parques locais, redes de estradas, estúdios de áudio e vídeo, além de escolas de formação esportiva e cultural, entre outros. Foram investidos 34 bilhões de pesos. Nesse caso, participaram as Secretarias de Governo, Educação, Integração Social, Cultura e Desenvolvimento Econômico.

No OP de Governança da Água, participaram mais de 12.000 cidadãos e foram priorizadas 324 iniciativas em áreas rurais. A governança da água para o governo de Petro buscava promover novas formas de relação entre o Estado e os cidadãos para a gestão ambiental da cidade, a reciclagem e o saneamento. Nesse caso, participaram as Secretarias do Meio Ambiente, da Educação e do Habitat, entre outras.

Por fim, o OP de Malla Viária Local foi o tema com maior participação (mais de 30.000 pessoas). Foram priorizados e reparados 2.652 trechos viários, com um investimento de mais de 254 bilhões de pesos. Este foi o OP com a maior porcentagem de implementação bem-sucedida.

Nos três OP ou conselhos municipais, foi possível encontrar informações de forma mais clara, especialmente nos documentos orçamentários da cidade que detalham a distribuição de recursos e as entidades contribuintes (Secretaría Distrital de Hacienda & Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2013). Além disso, houve uma coordenação liderada pelos prefeitos locais e foi criado um esquema de trabalho, convocado pela Secretaria de Governo. Os grupos de trabalho eram compostos por delegados de cada setor e das prefeituras locais. Como envolvia em setores específicos, a implementação foi facilitada; além disso, o responsável era o prefeito de cada município, o que permitiu coordenar o processo.

No caso do OP setorial, não foi necessário criar um fundo de financiamento compartilhado, como ocorreu com o OP territorial. Cada entidade pôde financiar os projetos pelos quais era responsável, de acordo com as prioridades estabelecidas pelos cidadãos. Isso explica a diferença em termos de resultados entre os OP territoriais e setoriais. Enquanto o primeiro caso revela um fracasso do OP, o segundo conseguiu alcançar melhores resultados, decorrentes, entre outras coisas, de uma entidade responsável e de um financiamento claro. Em consonância com Baiocchi e Ganuza (2016), observa-se que o caso de Porto Alegre também teve de enfrentar rigidez burocrática e a divisão compartimentada dos setores administrativos, o que levou à criação do GAPLAN (Grupo de Planejamento e Gestão). Isso permitiu a gestão integrada dos orçamentos municipais, não divididos por setores governamentais, como ocorre atualmente em Bogotá. Portanto, no caso de demandas cidadãs transversais que não se enquadram em setores específicos, se não houver uma entidade que permita a coordenação intersetorial, será mais difícil concretizá-las. No caso do OP setorial, foi possível dar destaque aos

departamentos municipais e às prefeituras locais, o que permitiu que a implementação dos projetos avançasse.

Os resultados da pesquisa mostram que, por um lado, apesar do interesse do prefeito pelo tema, muitos altos funcionários do governo não apoiaram efetivamente os orçamentos participativos e, por outro lado, as rigidezes burocráticas, como as relacionadas ao orçamento, praticamente limitaram os resultados da iniciativa. Além disso, a intensa incerteza política pode ter desencorajado ainda mais os burocratas de carreira a se comprometerem com uma iniciativa inovadora e politicamente controversa, especialmente se estivessem alinhados com os opositores de Petro.

7. DISCUSSÃO

Este artigo aborda uma questão central: por que algumas iniciativas de Orçamento Participativo (OP) fracassam, apesar do apoio político explícito e da presença de capital social que apoia ativamente o processo? Por meio de um estudo de caso qualitativo realizado em Bogotá entre 2012 e 2015, durante a gestão de Gustavo Petro, comparam-se os modelos de OP territorial e setorial. Os resultados oferecem contribuições tanto empíricas quanto teóricas para a literatura sobre inovações democráticas e sobre a implementação de instituições participativas, como o OP.

O caso de Bogotá ilustra um caso de fracasso (Porto de Oliveira, 2017) em que as expectativas participativas iniciais colidiram com as realidades administrativas. Embora os projetos-piloto do OP territorial tenham envolvido 18.500 cidadãos, priorizado 32 projetos e destinados US$ 4,2 milhões, somente um projeto foi realizado. Por outro lado, os OP setoriais — focados na juventude, na gestão da água e na malha viária — alcançaram um sucesso relativo, levando à implementação de centenas de iniciativas e à reparação de mais de 2.600 trechos rodoviários. Esse contraste demonstra que a vontade política, embora necessária, está longe de ser suficiente para garantir uma implementação eficaz.

Este estudo contribui para a literatura emergente sobre os fracassos do OP, abrindo a "caixa-preta" da implementação burocrática. Suas conclusões destacam uma variável relativamente pouco estudada: a capacidade de coordenação intersetorial. Os OP territoriais fracassaram porque dependem da coordenação entre múltiplos departamentos administrativos, um requisito que se revelou inviável dentro da estrutura burocrática de Bogotá. O Estatuto Orgânico do Orçamento da cidade proibia a criação de um fundo financeiro transversal, e não existia nenhum mecanismo para coordenar os orçamentos e as ações das Secretarias responsáveis pela execução dos projetos. Por outro lado, os OP setoriais se alinharam às estruturas jurisdicionais existentes (Buckwalter, 2014), com entidades executoras claramente designadas e fontes de financiamento definidas. Essa constatação sugere que o desenho das instituições participativas deve se alinhar às capacidades burocráticas existentes ou, alternativamente, que as transformações administrativas devem preceder as inovações participativas, como argumentam Allegretti e Copello (2018).

A experiência de Bogotá oferece três lições para os governos locais que buscam implementar o OP. Em primeiro lugar, a vontade política por si só não é capaz de superar a inércia burocrática. Os prefeitos devem promover a reforma administrativa em conjunto com o planejamento participativo ou, como argumenta Castell (2016), criar um marco institucional adequado que permita o avanço das iniciativas participativas. E segundo lugar, os OP territoriais — que permitem aos cidadãos definir prioridades transversais — são mais exigentes do que os OP setoriais e, na ausência de mecanismos pré-existentes de coordenação intersetorial, é provável que fracassem. Em consonância com Baiocchi

e Ganuza (2016), a negociação e a coordenação entre as diferentes entidades governamentais para construir um projeto unificado são essenciais. Em terceiro lugar, em contextos em que a transformação administrativa não é viável, os OP setoriais ou temáticos podem representar uma alternativa viável, uma vez que se alinham mais estreitamente com as estruturas departamentais e fontes de financiamento claramente definidas. Embora o OP seja frequentemente de natureza transversal, o objetivo não é desestimular essas iniciativas, mas sim garantir que o contexto burocrático seja levado em consideração em sua concepção e implementação.

Embora este estudo analise um caso específico, o que limita sua generalização, ele busca oferecer uma análise teórica e empírica aprofundada. Ao mesmo tempo, o estudo não examina sistematicamente o papel da sociedade civil ou a força da oposição partidária em Bogotá, fatores que outros estudiosos identificaram como relevantes para o sucesso ou o fracasso do OP. Futuras pesquisas comparativas poderiam analisar essas variáveis com maior profundidade. Seria interessante explorar como a crise política em torno do processo de destituição de Gustavo Petro pode ter exacerbado a resistência burocrática e, de maneira mais ampla, como a instabilidade política influencia a capacidade administrativa e os resultados do OP em outros contextos.

O orçamento participativo não é apenas um modelo institucional específico para a participação cidadã, mas um esforço mais amplo para transformar as relações entre o Estado e a sociedade e, consequentemente, a lógica administrativa. Alcançar esse objetivo requer mais do que vontade política; exige uma compreensão clara de como funciona o Estado, o que, por sua vez, implica abrir a "Caixa-preta" da burocracia para compreender os mecanismos de coordenação e as rigidezes administrativas que podem facilitar ou impedir a participação dos cidadãos.

REFERÊNCIAS

Abers, R. N. (2000). *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*. Lynne Rienner Publishers.

Abers, R. N. (2009). State-society synergy and the problems of participation in Porto Alegre. In H. Cleuren & P. Silva (Eds.), *Widening democracy: Citizens and participatory schemes in Brazil and Chile* (pp. 139-163). CEDLA. https://doi.org/10.1163/ej.9789004177833.i-370.46

Allegretti, G., & Copello, K. (2018). Winding around money issues: What's new in PB and which windows of opportunity are being opened? In N. Dias (Ed.), *Hope for democracy: 30 years of participatory budgeting worldwide* (pp. 34-53). Epopeia Records/Oficina.

Avritzer, L. (2010). *Las instituciones participativas en el Brasil democrático*. Universidad Veracruzana.

Baiocchi, G., & Ganuza, E. (2014). Participatory Budgeting as if Emancipation Mattered. Politics & Society, *42*(1), 29-50. https://doi.org/10.1177/0032329213512978

Baiocchi, G., Heller, P., & Silva, M. (2011). *Bootstrapping democracy: Transforming local governance and civil society in Brazil*. Stanford University Press.

Baiocchi, P., & Ganuza, E. (2016). *Popular democracy: The paradox of participation*. Stanford University Press.

Bartocci, L., Grossi, G., Mauro, S. G., & Ebdon, C. (2023). The journey of participatory budgeting: a systematic literature review and future research directions. *International Review of Administrative Sciences*, *89*(3), 757-774. https://doi.org/10.1177/00208523221078938

Buckwalter, N. D. (2014). The Potential for Public Empowerment through Government-Organized Participation. *Public Administration Review*, *74*(5), 573-584. https://doi.org/10.1111/puar.12217

Castell, P. (2016). Institutional framing of citizen initiatives: a challenge for advancing public participation in Sweden. *International Planning Studies*, *21*(4), 305-316. https://doi.org/10.1080/13563475.2015.1124756

Dias, N., Enríquez, S., Cardita, R., Júlio, S., & Serrano, T. (2021). *Participatory Budgeting World Atlas 2020 - 2021*. Epopeia and Oficina.

Fung, A., & Wright, E. O. (2003). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. Verso.

George, A. L., & Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. MIT Press.

Goldfrank, B. (2006). Los procesos de 'presupuesto participativo' en América Latina: éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política*, *26*(2), 3-28. http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2006000200001

Goldfrank, B. (2021). Inclusion without power? Limits of participatory institutions. In D. Kapiszewski, S. Levitsky, & D. Yashar (Eds.), *The Inclusionary Turn in Latin American Democracies* (pp. 117-154). Cambridge University Press.

Heller, P. (2001). Moving the state: The politics of decentralization in Kerala South Africa, and Porto Alegre. *Politics and Society*, *29*(1), 131-163. https://doi.org/10.1177/0032329201029001006

Ianniello, M., Iacuzzi, S., Fedele, P., & Brusati, L. (2019). Obstacles and solutions on the ladder of citizen participation: a systematic review. *Public Management Review*, *21*(1), 21-46. https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1438499

Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal. (2012). *Documento interno de trabajo - Presupuestos Participativos Piloto* [Unpublished document].

Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal. (2014). *Proceso planeación estratégica: Informe de gestión enero–diciembre de 2013* [Unpublished document].

Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal. (2015a). *Balance general del Plan de Desarrollo Distrital 2012-2016* [Unpublished document].

Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal. (2015b). *Informe de empalme IDPAC* [IDPAC report]. https://www.gobiernobogota.gov.co/sites/default/files/2024-05/informe_de_empalme_idpac.pdf

King, C. S., Feltey, K. M., & Susel, B. O. (1998). The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration. *Public Administration Review*, *58*(4), 317-326. https://doi.org/10.2307/977561

Lowndes, V., & Pratchett, L. (2009). Factores que explican la participación: Comparando recursos, relaciones y normas en cinco países europeos. In M. Parés (Coord.), *Participación y calidad democrática: Evaluando las nuevas formas de democracia participativa* (pp. 101-112). Ariel Ciencia Política.

Martínez, M. F. (2019). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Bogotá?* Fundación Foro Nacional por Colombia.

McNulty, S. (2011). *Voice and Vote: Decentralization and Participation in Post-Fujimori Peru*. Stanford University Press.

Medina, D. P. (2011). *Propuestas para Bogotá: Presentación de los programas de los candidatos a la Alcaldía Mayor del Distrito Capital 2012–2015* (Policy Paper). Corporación Pensamiento Siglo XXI/ Konrad Adenauer.

Mendoza, C. U. (2016). La activación de la revocatoria de mandato en el ámbito municipal en Colombia: Lecciones del caso de Bogotá. *Estudios Políticos*, *48*, 179-200. https://doi.org/10.17533/udea.espo.n48a10

Osborne, S., & Brown, K. (2005). *Managing Change and Innovation in Public Service Organisations*. Routledge.

Porto de Oliveira, O. (2017). *International Policy Diffusion and Participatory Budgeting: Ambassadors of Participation, International Institutions and Transnational Networks*. Palgrave Macmillan.

Pulkkinen, M., Sinervo, L.-M., & Kurkela, K. (2024). Premises for sustainability – Participatory budgeting as a way to construct collaborative innovation capacity in local government. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management, 36*(1), 40-59. https://doi.org/10.1108/JPBAFM-04-2022-0077

Ryan, M. (2021). *Why citizen participation succeeds or fails: A comparative analysis of participatory budgeting*. Policy Press.

Secretaría Distrital de Gobierno. (2012). *Propuesta general de cabildos ciudadanos: Líneas metodológicas generales. Proceso colectivo de construcción de metodologías para presupuesto participativo* [Unpublished document]. Alcaldía Mayor de Bogotá.

Secretaría Distrital de Hacienda & Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2013). *Anexo 4: Presupuesto participativo*. https://back.haciendabogota.gov.co/sites/default/files/ddp/proyectos-presupuestos-bogota/presupuesto-anual/2013/Anexo%204.pdf

Secretaría Distrital de Integración Social. (2012). *Diálogos de participación ciudadana en Bogotá*. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C./Bogotá Humana. http://www.endacol.com/wp-content/uploads/2016/04/Libro-Redes.pdf

Secretaría Distrital de Planeación. (2012a). *Informe final: Presupuesto participativo piloto* [Unpublished document].

Secretaría Distrital de Planeación. (2012b). *Informe de rendición de cuentas de 2012: Balance de resultados del Plan de Desarrollo Distrital 2012-2016*. https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/informe_gestion_distrital_2012_0.pdf

Secretaría Distrital de Planeación. (2013). *Informe de rendición de cuentas de 2013: Balance de resultados del Plan de Desarrollo Distrital 2012-2016*. https://Bogotá.gov.co/sites/default/files/inline-files/296106844-rendicion-de-cuentas-2013.pdf

Secretaría Distrital de Planeación. (2014). *Informe de rendición de cuentas de 2014: Balance de resultados del Plan de Desarrollo Distrital 2012-2016*. https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/pi004_rendicioncuentas2014.pdf

Secretaría Distrital de Planeación. (2015). *Informe de rendición de cuentas de 2015: Balance de resultados del Plan de Desarrollo Distrital 2012-2016*. https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/rendicioncuentas4dic2015.pdf

Sintomer, Y., & Ganuza, E. (2011). *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos: Investigación sobre las experiencias de presupuesto participativo en Europa.* La Découverte/ Transnational Institute.

Smith, G. (2009). *Democratic Innovations*. Cambridge University Press.

Stiefel, M., & Wolfe, M. (1994). *A Voice for the Excluded: Popular Participation in Development, Utopia or Necessity?* Zed Books.

Van Meter, D., & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration and Society*, *6*(4), 445-488. https://doi.org/10.1177/009539977500600404

Wampler, B. (2007). *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*. Penn State University Press.

Wampler, B. (2008). When does participatory democracy deepen the quality of democracy? Lessons from Brazil. *Comparative Politics*, *41*(1), 61-81. https://doi.org/10.5129/001041508X12911362383679

Wampler, B., & Goldfrank, B. (2022). *The Rise, Spread, and Decline of Brazil's Participatory Budgeting: The Arc of a Democratic Innovation*. Palgrave Macmillan.

Wampler, B., McNulty, S., & Touchton, M. (2021). *Participatory Budgeting in Global Perspective*. Oxford University Press.

Yang, K., & Pandey, S. K. (2011). Further Dissecting the Black Box of Citizen Participation: When Does Citizen Involvement Lead to Good Outcomes? *Public Administration Review*, *71*(6), 880-892. https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02417.x

Yin, R. K. (2003). *Case study research: Design and methods* (3rd ed.). SAGE.

Yessika Lorena Vásquez- González

Doutora em Estudos Latino-Americanos pela Universidade de Alcalá (Espanha); Professor Titular do Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade de Bogotá Jorge Tadeo Lozano (Colômbia). E-mail: lorena.vasquezg@utadeo.edu.co

CONTRIBUIÇÃO DA AUTORA

Yessika Lorena Vásquez-González: Conceitualização (Liderança); Curadoria de dados (Liderança); Análise formal (Liderança); Aquisição de financiamento (Liderança); Investigação (Liderança); Metodologia (Liderança); Administração do projeto (Liderança); Validação (Liderança); Visualização (Liderança); Escrita – rascunho original (Liderança); Escrita – revisão e edição (Liderança).

DISPONIBILIDADE DE DADOS DA PESQUISA

O conjunto completo de dados que sustenta as conclusões deste estudo está disponível mediante solicitação ao autor.

CONFLITO DE INTERESSE

A autora declara não haver conflito de interesse.

USO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

Não foram utilizadas ferramentas de inteligência artificial.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer aos funcionários públicos e líderes sociais que dedicaram seu tempo para contribuir com esta pesquisa. Gostaria também de agradecer aos dois revisores anônimos por seus comentários pertinentes e sugestões e ao comitê editorial da RAP pelo profissionalismo e sensibilidade demonstrados na condução do processo de avaliação.