



ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO CAMPO CONCEITUAL: uma análise das teses defendidas sobre o tema (2015-2022)

Ricardo de Almeida Collar¹

Carlos Wagner Costa Araújo²

RESUMO

O presente trabalho aborda o Orçamento Participativo (OP), compreendido como instrumento de democratização da gestão pública, no contexto da redemocratização da sociedade brasileira, pós-Constituição de 1988, considerando o potencial formativo desta prática de gestão no cotidiano das cidades. O trabalho de investigação mapeou o conhecimento produzido e identificado no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, a partir do descritor "orçamento participativo", considerando-se a vitalidade e expressividade do tema, a ponto de ser reconhecido como um campo de conhecimento. A análise identificou quatro categorias centrais para compreensão do orçamento participativo: territorialidade, pluralidade política, democracia e inclusão social, além da própria memória das experiências do Orçamento Participativo como prática de gestão pública.

Palavras-chave: Orçamento participativo, Democracia, Gestão Pública.

PARTICIPATORY BUDGETING AS A CONCEPTUAL FIELD: an analysis of the theses defended on the topic (2015-2022)

ABSTRACT

The present work addresses the Participatory Budget (OP), understood as an instrument for the democratization of public management, in the context of the redemocratization of Brazilian society, post-1988 Constitution, considering the formative potential of this management practice in the daily lives of cities. The

¹ Bacharel em Sociologia (1986) e Direito (1998) pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Magíster em Estado, Gobierno y Políticas Públicas (2024) pela Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Foi Secretário de Administração (1998-2000) e Fazenda (2000-2004) na Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Secretário Executivo da Empresa Brasil de Comunicação (2009-2011) Diretor Geral da secretaria de Justiça e Direitos Humanos do Rio Grande do Sul (2014). Orcid iD: <https://orcid.org/0009-0004-1227-5551>. E-mail: collar.ricardo@gmail.com

² Bacharel e Licenciado em História pela Universidade Federal do Espírito Santo - UFES (1995). Especialista em Jornalismo e Divulgação Científica pelo NJR/NJR/USP. Mestre em Educação em Ciências: Química da Vida e Saúde - UFRGS (2019), Doutor em Educação em Ciências - UFRGS (2023). Membro do grupo Formação Humana Integral na escola básica no Brasil: sujeitos, territórios, dimensões e interfaces da UFRGS. Coordenador das Oficinas de Projetos para popularização da Ciência - CNPq. Assessor no Departamento de Popularização da Ciência, Tecnologia e Educação Científica do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação - MCTI. Orcid iD: <http://orcid.org/0000-0003-0360-9826>. E-mail: wagneraraunivasf@gmail.com

research work mapped the knowledge produced and identified in the CAPES Catalog of Theses and Dissertations, using the descriptor “participatory budget”, considering the vitality and expressiveness of the topic, to the point of being recognized as a field of knowledge. The analysis identified four central categories for understanding the participatory budget: territoriality, political plurality, democracy and social inclusion, in addition to the memory of the experiences of the Participatory Budget as a public management practice.

Keywords: Participatory budgeting, Democracy, Public Management.

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO COMO CAMPO CONCEPTUAL: un análisis de las tesis defendidas sobre el tema (2015-2022)

RESUMEN

El presente trabajo aborda el Presupuesto Participativo (PO), entendido como un instrumento para la democratización de la gestión pública, en el contexto de la redemocratización de la sociedad brasileña, post-Constitución de 1988, considerando el potencial formativo de esta práctica de gestión en el cotidiano de los ciudadanos. El trabajo de investigación mapeó los conocimientos producidos e identificados en el Catálogo de Tesis y Disertaciones de la CAPES, utilizando el descriptor “presupuesto participativo”, considerando la vitalidad y expresividad del tema, hasta el punto de ser reconocido como un campo de conocimiento. El análisis identificó cuatro categorías centrales para entender el presupuesto participativo: territorialidad, pluralidad política, democracia e inclusión social, además de la memoria de las experiencias del Presupuesto Participativo como práctica de gestión pública.

Palabras clave: Presupuesto participativo, Democracia, Gestión Pública.

INTRODUÇÃO

A importância social do Orçamento Participativo (OP) como política pública de Estado pode evoluir e amadurecer, de maneira a trazer para a gestão do Estado, transparência e democracia. Apresentar essa temática é fundamental para os debates acerca das cidades, na medida em que a sociedade tem visto diferentes formas de apropriação dos recursos financeiros administrados pelo Estado brasileiro, que chegam a incluir orçamento secreto e pagamento de “emendas pix”. Essas modalidades de repasses de valores de recursos públicos, representam a ausência de transparência e democracia, aumentando as dificuldades de fiscalização, bem como a prática de improbidade financeira e de corrupção administrativa, além de absoluta exclusão da sociedade civil das instâncias de destinação do dinheiro

público. Representam também a total ausência da cidadania ativa, que pode ser construída através dos processos educativos na vida das cidades, através de mecanismos estabelecidos pela própria democracia participativa, como foi o caso da cidade de Porto Alegre, no período 1989-2004.

Este artigo faz parte do trabalho de pesquisa e conclusão do curso de *Maestría* em Estado, Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, intitulado “Orçamento Participativo como Prática de Gestão Democrática e Campo Conceitual – Uma Análise das Teses Defendidas sobre o tema (2015-2022)”. Buscamos compreender a presença do tema, no âmbito da construção do conhecimento acadêmico, a partir do debate acerca do lugar e do significado da experiência de participação social na definição do orçamento público, representada pelo Orçamento Participativo (OP). Portanto, destacamos sua presença no cenário de organização do estado brasileiro no período pós-democratização, em termos de seu enraizamento como campo de conhecimento expresso em teses e dissertações produzidas e catalogadas na base de dados da CAPES.

3

Em um primeiro momento, mapeamos toda a produção contida no Catálogo de Dissertações e Teses (CDT), a partir do descritor “orçamento participativo”, o que resultou em achados que compreendem o período de 1996 a 2022 em 100 teses de doutorado, 341 dissertações de mestrado, 28 dissertações de mestrado profissional e 21 trabalhos em uma categoria denominada “profissionalizante”. Portanto, a produção e sua ênfase, conforme analisado a seguir, correspondem ao período de maior vitalidade do orçamento participativo em cidades e estados brasileiros.

Em um segundo momento, construímos o foco específico deste estudo: teses de doutorado construídas e concluídas no período de 2015 a 2022, portando herdeiras de uma significativa produção acadêmica anterior e desafiadas por um momento histórico distópico, marcado pelas profundas turbulências políticas e discontinuidades administrativas.

O Orçamento Participativo como campo conceitual

Estudar o controle social, com participação popular no Brasil e mesmo no mundo, atualmente, pode ser considerado como um ato de subversão, na medida em que constatamos, todos os dias, a necessidade de reafirmar valores democráticos de convivência entre diferentes visões ideológicas, assegurando a liberdade, a igualdade e a justiça, de forma plural, superando preconceitos e discriminações. Portanto, defender e estudar o aprofundamento de regimes democráticos é urgente e necessário para os dias atuais, tanto no Brasil, quanto no cenário mundial.

A produção sobre orçamento participativo no CTD da CAPES: mapeando a produção acadêmica geral a partir do descritor “orçamento participativo”

Considerando-se a perspectiva e as características de uma pesquisa de natureza qualitativa, de abordagem bibliográfica, o trabalho de pesquisa ocorreu no âmbito do Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), focalizando os estudos relativos ao OP, verbete utilizado inclusive como descritor ou palavra-chave. Trata-se, portanto, de um estudo metodologicamente definido como um Estado do Conhecimento, conceitualizado por Morosini e Fernandes como:

[...] identificação, registro, categorização que levem à reflexão e síntese sobre a produção científica de uma determinada área, em um determinado espaço de tempo, congregando periódicos, teses, dissertações e livros sobre uma temática específica (Morosini; Fernandes, 2014, p.155).

A escolha desse termo decorre do fato do OP constituir-se como referência consolidada na perspectiva da democratização da gestão pública, cujas experiências espalharam-se pelo país, sobretudo, no período pós-Constituição Federal de 1988. Deste total, de acordo com o grau acadêmico, apresentado na base de dados, os trabalhos distribuem-se conforme referência anterior, prioritariamente em dissertações, seguidas de teses e outros trabalhos. Em termos da temporalidade dos trabalhos é expressivo o continuum de produção no período que compreende os anos de 1996 a 2022, pois em todos os anos deste período há defesa de trabalhos

captados pelo descritor “orçamento participativo”. Considerando todo o período, destacam-se os anos de 2003 a 2012 pela apresentação, também contínua, de mais vinte trabalhos em cada ano, sendo que o ano de 2005, com 45 trabalhos defendidos, é o ano de maior produção. Pode-se apontar o gradual amadurecimento da temática, bem como a ampliação de sua presença nos meios acadêmicos.

As informações do CDT da CAPES, demonstram trabalhos em praticamente todas as regiões do país, apesar da baixa expressividade nas regiões norte e centro-oeste, onde tampouco são identificadas práticas do orçamento participativo como instrumento de democratização da gestão pública, de onde pode inferir-se que a produção de conhecimento dialoga com as realidades regionais e territoriais próximas. Outro dado significativo aponta a abordagem do tema em 107 Instituições de Ensino Superior (IES) brasileiras e em 134 Programas de Pós-Graduação (PPG).

Os PPGs que concentram maior número de trabalhos são respectivamente nas áreas de Administração, Ciências Sociais, Educação, Ciência Política, Sociologia e, com um número um pouco menor, Direito, Geografia, Economia e Serviço Social.

5

As Teses de Doutorado selecionadas: análise e reflexões

O recorte realizado para identificação e escolha de Teses de Doutorado para análise mais detalhada, respondeu ao critério temporal, selecionando o último período em que a base de dados apresenta resultados, qual seja, de 2015 a 2022. Depreende-se que estes trabalhos referenciam-se no acúmulo das pesquisas anteriormente construídas e foram realizados e/ou finalizados em um período particularmente difícil para a democracia, sobretudo no âmbito da administração federal, com consequências para os arranjos políticos, sociais e econômicos dos municípios. Sendo assim, nesse banco de dados, foram identificadas 06 teses que abordam a temática do OP, a partir das quais foram construídas as categorias da territorialidade, da

pluralidade política, da democracia, da inclusão social e da memória, constituindo-se elas próprias em portadores desta memória.

Quadro 1 - Teses de Doutorado selecionadas no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, com o descritor “Orçamento Participativo”, no período 2015 a 2022 nas áreas de conhecimento Ciência Política, Sociologia, Sociais e Humanidade.

Ano	Autor	Título
2015	ADELAIDE MARIA SAEZ	A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE: O CASO DA RESTINGA (1990-2012)
2015	MAURICIO IZELLI DORE	DISPUTAS PELA “PARTICIPAÇÃO” NO CONSELHO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE
2016	FERNANDO SIMÕES NOGUEIRA	A TRANSFORMAÇÃO DAS FORMAS DE ENGAJAMENTO ASSOCIATIVO NO CONTEXTO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE
2018	WAGNER HOSOKAWA	ESTUDO SOBRE A REDE BRASILEIRA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO (RBOP) E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO (OP) NA PERSPECTIVA DAS CIDADES PARTICIPANTES
2019	FABIANO ALMEIDA NEGREIROS	UMA ANÁLISE DO PAPEL DE LÍDERES COMUNITÁRIOS, A PARTIR DE SEUS DISCURSOS, EM FACE DA DESMOBILIZAÇÃO POLÍTICA DE SUAS COMUNIDADES
2022	IVAN DANIEL MULLER	MOVIMENTOS SOCIAIS E SUAS RELAÇÕES COM O(S) ESTADO(S) NOS 30 ANOS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE: a análise em duas regiões com tradições associativas distintas.

Fonte: Elaborada pelo autor.

Ao analisar as teses reitera-se a hipótese de que as IES que concentraram o maior número são, justamente, aquelas localizadas nas cidades e regiões que desenvolveram experiências significativas do OP, como política pública e prática de gestão, ratificando o pressuposto mencionado de que os problemas de pesquisa nascem, efetivamente, no mundo da vida.

Articulando os aspectos de territorialidade destaca-se o trabalho de Saez (2015), “A Participação Política no Orçamento Participativo de Porto

Alegre: o Caso da Restinga (1990-2012)”. A região denominada Restinga é um bairro periférico da cidade de Porto Alegre, que está localizada a 25km do centro e foi planejado durante o regime militar para receber comunidades removidas de áreas consideradas “nobres”, localizadas no centro ou em bairros com intenso interesse do mercado imobiliário.

Para estudar esta contribuição, trazemos para discussão, em função da categoria territorialidade, a indagação de Milton Santos (2007): há uma geografia dos movimentos sociais? É importante localizar no tempo a luta pela moradia e pelo território que guarda relação com o processo de industrialização do país e o fluxo migratório para as regiões metropolitanas das capitais brasileiras. A intensificação da mobilização social contra a precarização da moradia tem relação com o êxodo rural, a intensificação dos movimentos migratórios em busca de trabalho e renda, além do aprofundamento da concentração da renda e das propriedades rurais, o desemprego e a expulsão da mão de obra do campo.

A renda, os serviços e os bens materiais são objetos de disputa e, com a questão territorial acontece à mesma dinâmica social e econômica capitalista da sociedade contemporânea. O fenômeno da gentrificação, da exclusão da população pobre para a periferia dos grandes centros urbanos é um importante elemento de construção da geografia dos movimentos sociais.

A luta pelo espaço urbano é, pois, um dos pilares da democracia participativa e organiza muito as ligas, associações e federações comunitárias na reivindicação pela habitação popular para todos e pela permanência dos indivíduos em seu local de origem, evitando o transtorno de transferência de comunidades inteiras para lugares sem serviços públicos adequados como escolas, saneamento, transporte, etc.

A questão da luta pela habitação está imbricada com a ocupação e permanência dos setores empobrecidos e excluídos da população junto aos territórios originários. O ordenamento territorial contribui com a organização de diferentes setores da sociedade e deve estar vinculado com o processo democrático. Portanto o êxito de uma política habitacional inclusiva deve estar combinada ao processo participativo elaborado através do OP, caso

contrário o capital seguirá o seu fluxo produzindo concentração de renda e exclusão dos mais pobres, garantindo a apropriação de fatias cada vez mais rentáveis as grandes incorporadoras do mercado imobiliário.

A ocupação territorial e o crescimento urbano aparentemente desorganizado atende aos interesses do grande capital especulativo imobiliário. A concentração das principais áreas dentro da cidade estruturada teve um momento decisivo de acumulação durante o regime militar. A ausência de democracia desarticulou os movimentos de luta pela moradia e determinou a concentração de terras no meio urbano e na área rural. O processo de planejamento participativo de diferentes entes do Estado brasileiro coloca a questão em outro nível de mobilização social. O ambiente participativo de planejamento do orçamento é uma das condições para ampliação de programas de inclusão social na ocupação territorial da população e por moradias de baixa renda.

O regime militar (1964-1985) produziu as condições políticas, econômicas e sociais para que os grandes grupos empresariais capitalistas assegurassem a concentração de renda e terras no país. O instrumento utilizado pelos militares para conter as mobilizações sociais foi a intensificação da repressão política com perseguições e prisões. Ao mesmo tempo, identificamos o aumento do desemprego formal, o aprofundamento das desigualdades de acesso à ocupação urbana. As profundas transformações sociais e econômicas e o crescimento das regiões metropolitanas, somadas ao processo de industrialização gerou uma expectativa de oferta de empregos não confirmada nas grandes cidades e, portanto, conhecemos a favelização da moradia.

A tese de Saez (2015), demonstra esta situação na micro região da Restinga, salientando que no ambiente do OP a formulação de políticas públicas ganha uma nova dinâmica. Ao contrário da contenção dos movimentos sociais, na democracia temos o desenvolvimento da consciência da cidadania ativa, crítica, colaborativa exercendo seu poder de decisão e promovendo inclusão social.

No processo de qualificação de delegados e conselheiros do OP, identificamos a tese de Nogueira (2016): “A Transformação das Formas de Engajamento Associativo no Contexto da Institucionalização do Orçamento Participativo de Porto Alegre”. A atualidade da pesquisa está em demonstrar as transformações pelas quais passaram os movimentos sociais e seus militantes, principalmente no âmbito da atuação no OP em Porto Alegre. Afirma o autor que “o engajamento associativo tem passado por profundas mudanças nas últimas décadas”. A intensidade da participação popular e do engajamento dos delegados e conselheiros do OP não é, e nunca foi a mesma, uma vez que a história política e social de cada indivíduo na luta social é diferente e única, bem como o envolvimento e a interação junto às comunidades também diferem entre si.

Na pesquisa de Nogueira vemos a mudança do perfil militante nos movimentos sociais, aqueles setores que organizavam as lutas populares, com base em fortes mobilizações de rua, greves e paralisações, de enfrentamento aos empresários e governos na década de 1980, ao cederem lugar a militantes com outras práticas de ação coletiva. Há uma alteração na forma de engajamento e novas formas de participação política no cenário político.

Esta nova situação política impacta também na dinâmica do OP de Porto Alegre: o elemento novo da política são as novas redes sociais ou os novos desenhos destas redes. Um novo capítulo na história política do movimento popular surge com a incorporação de novas técnicas de comunicação. São novas experiências de articulação, engajamento associativo com métodos de mobilização mais sofisticados e tecnologicamente aprimorados, produzindo um enfraquecimento das mobilizações coletivas, do contato presencial, frente à frente ou porta a porta. Identificamos um novo desenho das redes sociais que gera um novo modelo de participação e mobilização social. Este fenômeno recente da luta e mobilização social necessita ser melhor estudado.

O trabalho “Estudo sobre a Rede Brasileira do OP (RBOP) e sua contribuição para o OP na perspectiva das cidades participantes”, de autoria de Hosokawa (2018), coloca frontalmente a questão da democracia direta

diante da democracia representativa e suas criações mais recentes como o orçamento secreto, implementado pelo governo Bolsonaro e o Congresso Nacional (2019-2022) no país. É fundamental esclarecer que não se trata de contrapor a democracia direta versus democracia representativa. Sustentamos que elas se complementam e não são concorrentes entre si, pois, enquanto a democracia representativa, ao nível do poder legislativo, mantém suas prerrogativas de legislar e fiscalizar os governos eleitos no âmbito de sua jurisdição político administrativa, a democracia direta cumpre a tarefa de deliberar sobre plano de investimentos acordados e implementados a partir de acordos internos na esfera do poder executivo de gestão com os governos eleitos.

Trata-se, exatamente, como refere o estudo, de apontar que o Conselho do OP tem a função de planejar, propor, fiscalizar e deliberar acerca do conjunto de receitas e despesas do orçamento municipal reservado para os investimentos. O OP produziu uma intensa mobilização política entre governantes, intelectuais e militantes sociais, na medida em que significa uma alternativa política institucional frente às práticas clientelistas e patrimonialistas, praticadas no interior do Estado brasileiro, em diferentes momentos da história política do país, colocando-se como um projeto alternativo na gestão pública:

A gestão pública no Brasil é cenário de disputa política entre projetos antagônicos, e o orçamento público, como uma arena de políticas públicas, propiciou a implantação de experiências que buscaram a aproximação da administração pública com a sociedade civil por meio de processos de elaboração, indicação e pactuação de prioridades através de mecanismos de participação. Uma destas iniciativas é o Orçamento Participativo (Hosokawa, 2018, p.52).

Segundo o estudo de Hosokawa, a Rede Brasileira do Orçamento Participativo (RBOP), criada pelos municípios que materializaram esta prática de gestão, colaborou para o fortalecimento da democracia participativa. Os valores que serviram de base e fundamentação para o planejamento orçamentário participativo foram reiterados e fortalecidos pela RBOP. A garantia do acesso do conjunto da população organizada em sindicatos e

associações de moradores aos bens e serviços existentes na sociedade contemporânea, é fundamental. Além do direito aos bens públicos nas áreas de saúde, educação, saneamento, habitação, cultura, lazer, é importante afirmar o incentivo aos ensinamentos políticos de cidadania dos lutadores sociais mobilizados na elaboração do planejamento orçamentário participativo. Como demonstram os autores, não é suficiente “sofrer” as ações das políticas, mas é fundamental ajudar a elaborar a política e participar de sua implementação:

O associativismo civil foi um dos pilares do OP porto-alegrense, contudo, essa perspectiva se altera em lugares onde esse mesmo associativismo tem tendência de baixa. O OP tem sido um lugar de estímulo e de aprendizagem política quando envolve novos atores no cenário político local, que desenvolvem um processo de cidadania expressa nas conquistas de políticas públicas em obras e serviços públicos através do poder decisório, que envolve diálogo, negociação, inter-relação, interatividade e transparência (Hosokawa, 2018, p. 82).

Por fim, o OP, enquanto política pública de democratização do Estado nas suas diferentes frações (municipal, estadual e nacional) foi ampliando sua influência, o que determinou sua expansão nacional e internacional e principalmente como expressão de radicalização da democracia e da pluralidade política.

O trabalho de Doré, ‘Disputas pela “Participação” no Conselho do Orçamento Participativo de Porto Alegre (2015)’, relaciona o tipo de participação, quanto ao seu engajamento, envolvimento e vinculação, nas esferas e instâncias de construção do planejamento orçamentário participativo em Porto Alegre, a partir da trajetória e aprendizados dos indivíduos na vida em comunidades da cidadania, apresentando a questão da seguinte forma:

O presente trabalho se debruça sobre a relação entre diferentes posicionamentos sobre a “participação” a partir do Conselho do OP de Porto Alegre e a defesa de diferentes modalidades de medição. Nesse sentido, aponta-se para os diferentes discursos sobre a “participação” – quem e quando participar e o que se pode “demandar” através dessa participação – enquanto objeto de

disputa sobre as formas de apropriação do mecanismo em pauta. (Doré, 2015, p.15).

Os estudos de Doré (2015) sobre o OP de Porto Alegre realizados posteriormente ao período em que a Frente Popular, isto é, o Partido dos Trabalhadores e seus aliados políticos, não estavam mais administrando a Prefeitura de Porto Alegre (2004), são muito significativos. Esta pesquisa aponta para a compreensão das diferenças na condução do processo de construção coletiva do planejamento orçamentário participativo, por forças políticas que representam visões de mundo e de funcionamento da sociedade moderna que são opostas e, até antagônicas. A visão da relação da democracia representativa com a democracia direta é um exemplo. A opinião sobre a maneira como o Prefeito e seu secretariado devem se relacionar com os movimentos sociais é outra, onde a partir da gestão, os resultados sobre a democratização do espaço estatal e a pluralidade política institucional diferem no relacionamento com a cidadania.

É fundamental esclarecer que não se trata de contrapor a democracia direta à democracia representativa. Ambos modelos complementam-se e não são concorrentes entre si, pois, enquanto a democracia representativa, ao nível do poder legislativo, mantém suas prerrogativas de legislar e fiscalizar os governos eleitos no âmbito de sua jurisdição político administrativa, a democracia direta cumpre a tarefa de deliberar sobre plano de investimentos acordados e implementados, a partir de acordo internos na esfera do poder executivo de gestão com os governos eleitos. O Conselho do OP tem a função de planejar, propor, fiscalizar e deliberar sobre o conjunto de receitas e despesas do orçamento municipal reservado para investimentos. Doré, citando Blondiaux, afirma:

O OP de Porto Alegre trouxe consigo um conjunto de referências acerca da participação do cidadão no debate sobre questões de interesse coletivo, com a intenção de ampliar a representação e "transgredir as fronteiras clássicas da democracia representativa" a partir de um repertório de procedimentos – participação, debate, discussão, negociação, proximidade, etc. (Blondiaux, 2004, p.14 *apud* Doré, 2015).

A questão da democracia e da pluralidade política são valores centrais no processo de construção e execução do planejamento orçamentário participativo, como afirmamos anteriormente. Não se trata de transgredir, infringir, descumprir ou ofender as regras da democracia representativa. A relação com o parlamento, bem como com os parlamentares foi observada, acatada e respeitada. A Câmara de Vereadores de Porto Alegre discute e vota todas as leis orçamentárias. O desafiador exercício democrático acerca da participação do cidadão nas questões de interesse coletivo é articular, combinando a dinâmica da democracia direta com o funcionamento da democracia representativa.

Outros aspectos importantes que nos apresentam a pesquisa de Doré (2015), estão relacionados à gestão local e a sua relação com os movimentos sociais. Como afirmamos anteriormente, os governos são organizados ou desorganizados administrativamente para implementar os seus projetos prioritários, enquanto os programas que não guardam identidade programática com sua visão, são deixados de lado.

Em 2005, o governo municipal em Porto Alegre, subordinou o OP a Secretaria Municipal de Governança Local junto com outras atividades, como cita a pesquisa: com a instauração da Secretaria Municipal de Governança Local (SMGL) pelo então secretário Cezar Busatto (PMDB) em 2005, no início da gestão do Prefeito José Fogaça (PPS à época, hoje PMDB), o OP passa a ser abrigado juntamente com os demais programas, Conselhos Municipais, Conselhos Tutelares e Centro Administrativos Regionais (CARs). Segundo o site da Prefeitura de Porto Alegre, a SMGL tem a finalidade de promover, “no âmbito do Executivo Municipal, a articulação e coordenação política interna e externa, a governança solidária local, sustentar administrativamente a operação do OP e outras formas de gestão participativa” (Doré, 2015, p. 14).

Outra forma de descaracterizar e esvaziar a importância política da construção participativa do orçamento é utilizar a estrutura de governo para viabilizar investimentos à margem dos fóruns de decisão, onde participam conselheiros e delegados dos representantes da população eleitos. Afinal, são eles que decidem pelos investimentos. Constituir um programa de parceria

entre governo e comunidade significa reeditar a política do clientelismo político. O autor apresenta esta crítica do OP, quando afirma que o acesso de recursos públicos deve ser através do orçamento participativo, como segue:

As representações que justificam a participação se opõem também com relação as formas de acesso a recursos e que, em última instância, estabelecem as disputas pela manutenção da posição de mediador. Neste contexto, entram em pauta o programa de Governança Solidária que, ao propor um regime de "parcerias" entre "governo" e "comunidade" entra em confronto com os posicionamentos que definem o OP enquanto lugar de disputa pelo acesso de recursos e de consagração de trajetórias (Doré, 2015, p. 84).

A pesquisa de Negreiros (2019) "Uma análise do papel dos líderes comunitários a partir de seus discursos, em face da desmobilização política de suas comunidades", é importante e representativa em nossos estudos sobre o conhecimento produzido na área da democracia participativa. O seu trabalho investiga a mobilização comunitária na região popular da Grande Cruzeiro, localizada na Zona Sul de Porto Alegre, em um território onde a especulação imobiliária é intensa e a luta pelo acesso à cidade e pelo direito à moradia, antiga. A região da Grande Vila Cruzeiro do Sul teve como característica a forte mobilização social e a reivindicação por direitos, onde lideranças políticas comunitárias se destacaram na luta social da cidade.

A preocupação da pesquisa de Negreiros é identificar os motivos do esfriamento ou arrefecimento, como denomina, da luta e da mobilização social da comunidade e suas lideranças, mesmo diante da restrição de direitos sociais básicos e elementares como o fechamento de escolas, o sucateamento dos serviços de saúde, a remoção de famílias para dar lugar a obras públicas, a supressão de linhas de ônibus, entre outros. O seu referencial teórico é composto por sete categorias que emergiram das entrevistas: "liderança, personalismo, militante como gestor, mobilização pelo mínimo, desconfiança institucional, orçamento participativo e esquerda versus direita" (Negreiros, 2019, p. 39).

A atualidade de seu trabalho tem relação com a situação nacional. Podemos afirmar que o processo de impedimento, no ano de 2016, da

Presidenta Dilma Rousseff e a instalação no país, dos governos Temer e Bolsonaro, levou a supressão de direitos sociais dos trabalhadores. Apesar disso, não vimos fortes e contundentes manifestações públicas de resistência e enfrentamento de parte da população, através de associações de moradores e sindicatos de trabalhadores. Os políticos, dirigentes e analistas também se perguntavam o significado desta situação. Quais os motivos que levaram a população a uma não mobilização, diante da retirada de direitos? Neste sentido, Negreiros afirma:

A essência da nossa pesquisa é o discurso dos líderes comunitários, na tentativa de entender como e por que a luta comunitária parece ter arrefecido na Grande Cruzeiro, um micromundo que pode nos ajudar a compreender a aparente apatia da classe trabalhadora. (Negreiros, 2019, p. 33).

É possível argumentar que uma das causas do enfraquecimento das mobilizações sociais na microrregião da comunidade da vila Cruzeiro do Sul, em Porto Alegre, não tem causas diferentes daquelas vividas pelo país. O desencanto com a política institucional levou também a população a desacreditar na democracia representativa e de seus parlamentares. O crescimento da democracia direta na década de 1990 buscou combinar seu funcionamento com a dinâmica parlamentar da democracia representativa, que também enfrentava uma crise de legitimidade.

Agora, o cenário é mais grave, socialmente, porque a apatia da população é geral, inclusive em termos de desconfiança em relação à capacidade da própria sociedade civil organizada, com seus próprios representantes e lideranças, enfrentar e resistir à crise de avanço de governos aos direitos sociais da população empobrecida. Vejamos uma das constatações de Negreiros em sua pesquisa quando analisa as manifestações das lideranças locais. A partir dos seus discursos, sob a ótica da análise textual discursiva, e da correlação desses com a teoria, o autor constata que o personalismo e o desencanto com a política institucional são alguns dos obstáculos para a mobilização. Críticos da aparente apatia das pessoas

diante da perda de direitos e da ineficiência de serviços públicos, esses agentes não veem-se como parte possível do problema e da solução.

Apresentam dificuldade de se enxergarem dentro do processo. O predomínio das questões pessoais, a ênfase no “eu”, a inveja, as disputas entre líderes apareceram como elementos do personalismo com prejuízo da construção de metas e projetos comuns. “A desconfiança não é apenas nos políticos e na política, [...] ela marca as relações entre os próprios líderes.” (Negreiros, 2019, p. 86) A conscientização da cidadania é fundamental em todos os processos que articulam as experiências de democracia participativa. Bordenave em seu estudo sobre participação, nos ensina que:

Na aprendizagem da participação, o aprendiz fica sabendo como detectar tentativas de manipulação, sintomas de dirigismo e de paternalismo; a superar a improvisação, o espontaneísmo e a demagogia; a distinguir a verdadeira participação da simples consulta ao povo (Bordenave, 1983, p. 73).

Cabe indagar os motivos que levam a comunidade que tem um passado de lutas sociais a desconfiar de suas próprias lideranças. O fracasso e a dúvida nas relações de representação popular e, assim, a sua divisão, fazem parte do processo de dominação. Quanto mais enfraquecido, desencorajado, desiludido e descrente na política a população estiver, mais facilmente será controlada e vitorioso será o projeto do capital. Por fim, para buscar compreender esta realidade seria prudente combinar as motivações do arrefecimento das lutas sociais com as questões atuais da democracia brasileira. Com uma comunidade desconfiada e desiludida sobre si mesma, entendendo que ela é a causa de seus problemas pela falta de engajamento da própria comunidade e pelas dificuldades na luta coletiva, é preciso compreender que “resgatar o passado pode contribuir para que a comunidade conheça as lutas, reconheça a sua importância e se identifique com os valores que fizeram o seu bairro se transformar” (Negreiros, 2019, p. 88).

Destacamos o acesso à memória dos movimentos sociais como importante informação na contribuição da organização e mobilização das

lutas sociais. Quando uma comunidade não se enxerga como protagonista e capaz de lutar e conquistar direitos e acesso aos serviços essenciais como escolas, creches, moradia, saúde, torna-se, invariavelmente, refém de políticas clientelistas e paternalistas.

Müller, em sua tese “Movimentos Sociais e suas relações com o(s) Estado(s) nos 30 anos do Orçamento Participativo de Porto Alegre: a análise em duas regiões com tradições associativas distintas” (2022), investiga a natureza e o tipo de associativismo praticado nas regiões e bairros da cidade. No trabalho foram estudados movimentos sociais da micro região Lomba do Pinheiro e da microrregião Centro Sul, na cidade de Porto Alegre (RS):

Sendo assim, o estudo voltou o olhar para a Região da Lomba do Pinheiro, de longa tradição associativa, e para a Região Centro Sul, de associativismo induzido após a criação do OP. A partir daí, as análises empíricas puderam extrair um primeiro dado bastante pertinente: a Região Centro Sul contou com um processo ainda mais aprofundado de desdemocratização do OP (Muller, 2022, p.18).

É importante registrar que ao analisar os movimentos sociais, a pesquisa fez uso do conceito de “Padrões de Ação Coletiva”. O autor busca diferenciar os segmentos comunitários de longa tradição associativa daquele associativismo induzido a partir do orçamento participativo e verifica a intensidade da resistência oferecida no processo de desdemocratização do orçamento participativo na cidade.

Em primeiro lugar, é preciso informar o conceito de Padrões de Ação Coletiva utilizado na tese por Müller. Segundo seus estudos tratam-se de “processos institucionais democráticos que consideram os aspectos culturais da ação coletiva e suas implicações na inserção dos movimentos sociais em distintas oportunidades políticas”. A categoria PAC’s “corresponde à modalidade de ação predominante no movimento social, em sua dimensão organizacional (estrutural), relacional e discursiva (cultural), a qual orienta o comportamento do ator político face às instituições e ao Estado em geral” (Carlos, 2012, p. 63).

Como bem destaca Carlos (2012), o padrão de ação de um movimento não é homogêneo ou unitário, mas internamente complexo e heterogêneo.

Este conceito trabalhado na tese de Müller ajuda a entender a complexidade dos movimentos sociais e como é possível, a partir de suas raízes sociais, culturais, políticas e também territoriais, oferecer resistências ao desmonte das democracias participativas. A tradição associativa de uma comunidade é fator preponderante na sustentação de conquistas, bem como diante de novos desafios.

A pesquisa de Müller (2022) apresenta importantes contribuições teóricas quando analisa a questão da democratização e da desdemocratização do planejamento participativo do orçamento em Porto Alegre no período de 1989 até 2019, ao longo da trajetória de 30 anos. O autor salienta os diferentes contextos de democratização e desdemocratização dos períodos históricos de seu funcionamento em Porto Alegre. É possível perceber que o sucesso desta iniciativa, enquanto política pública de gestão, está relacionada com a forma ou o desenho institucional que o Estado assume. Além disso, a forma como o Estado, que executa o planejamento, está preparada para enfrentar a questão da participação social e, por fim, o contexto político vivido pelo governo e população.

Neste sentido, "é importante perceber que nem sempre há relações lineares entre os fatores aqui elencados e analisados que são cruciais para a modificação dos períodos de funcionamento de uma Instituição Participativa - desenho institucional, capacidade estatal, contexto político" (Müller, 2022, p. 65). No caso específico do OP de Porto Alegre, o processo de desdemocratização vai se configurando a partir do somatório de modificações nos três eixos de análise, mas de maneira mais enfática a partir da mudança na capacidade estatal quanto aos recursos públicos, e de forma mais acelerada e profunda, a partir das mudanças no contexto político da cidade que ocorrem a partir das eleições de 2004 (Muller, 2022, p. 65).

Quanto à diminuição da capacidade estatal, a crise financeira do município, a partir de 2001, debilitou o processo participativo ainda na última gestão do PT. Após 16 anos consecutivos de governo, o PT cedeu lugar a uma nova coalizão de partidos situados no espectro ideológico de centro-direita (Müller, 2022). No caso do OP de Porto Alegre, a investigação indicou dois

períodos distintos: primeiramente, um de democratização, denominado “período de criação e consolidação”, que se estende de 1989 até 2001, e o segundo, um de OP desdemocratizado, chamado de “período de crise e limites”, que se inicia em 2002 e segue até 2019, momento em que o OP completa seus 30 anos de existência (Muller, 2022, p. 66).

Diante de uma conjuntura de crise política ou frente a este contexto político, de que maneira diferentes microrregiões do orçamento participativo reagiram? Esta questão é fundamental para a pesquisa, levando-se em consideração a natureza associativa de cada uma delas, conforme sustenta o estudo. Podemos identificar, efetivamente, duas regiões da mesma cidade com uma tradição de luta comunitária por acesso à serviços públicos de infraestrutura urbana e por diferentes direitos. Historicamente, as associações de moradores e clubes de mães da Lomba do Pinheiro atuaram na região com intensidade e forte mobilização de base social, conseguindo engajar nas marchas e caminhadas, moradores que, confiando em suas lideranças, ajudaram nas vitórias e nas conquistas pela melhoria ou implantação de serviços como escolas, postos de saúde e creches, novas linhas de ônibus e regularização fundiária.

O engajamento dos moradores nas atividades comunitárias, conferiram independência e autonomia às mobilizações, afastando as práticas de paternalismo, clientelismo e apadrinhamento político. Este comportamento confere tradição ao tipo de associativismo exercido na região da Lomba do Pinheiro. Na região Centro Sul, historicamente, identificamos uma baixa tradição associativa, com as entidades apresentando uma baixa densidade política e pequeno engajamento popular, marcada por práticas clientelistas.

O estudo afirma que, nesta região, aconteceu um tipo de associativismo induzido pelo orçamento participativo, sem tradição da cidadania na reivindicação por direitos na luta comunitária pelo acesso à serviços, conforme refere o autor na “Caracterização das regiões Lomba do Pinheiro e Centro Sul”. O foco em duas regiões orçamentárias diferentes, dá-se tendo em vista as trajetórias associativas distintas das regiões: 1) a região da Lomba do Pinheiro, que conta com um histórico associativismo

contencioso e de longa data, anterior ao OP e 2) a região Centro Sul, que de maneira similar as regiões que se encontram mais ao sul da Cidade, com baixa tradição associativa anterior ao OP e que foram por muito tempo, antes da existência do OP, foram dominadas por um número considerável de associações de moradores que adotavam práticas clientelistas, tendo a partir da criação e do processo de democratização do OP, experienciado novos meios de se relacionar com o Estado (Muller, 2022, p. 99).

Portanto, trata-se de um Padrão de Ação Coletiva diferente, praticado pelas duas regiões. Na Lomba do Pinheiro, com tradição associativa antiga, inclusive de enfrentamento à ditadura militar, com a confiança dos moradores e com identidade política respaldada nas reivindicações por direitos, a comunidade desde há muito tempo possui possibilidade de desenvolver um Padrão de Ação Coletiva e formas de relacionamento diferenciadas com o orçamento participativo, quando comparados com regiões de menor tradição associativa, ou com associativismo induzido, a partir do surgimento do orçamento participativo.

Diante das iniciativas de desdemocratização, alterações no desenho institucional que desconstituíram a capacidade estatal de responder financeiramente as demandas político-institucionais das entidades no OP e o contexto político adverso com a ascensão eleitoral dos partidos de centro-direita, a região da Lomba do Pinheiro apresenta resistência maior. Na região do Centro-Sul o aprofundamento da desdemocratização é mais profundo, como anota o autor: “O sério aprofundamento do processo de desdemocratização se deu sob o novo contexto político, já nos governos Fogaça-Fortunati, com a descentralidade do OP na gestão e com as mudanças no seu desenho institucional, ou seja, em suas regras” (Muller, 2022, p. 185).

Concluindo: convergências das pesquisas estudadas

Os estudos bibliográficos realizados consideraram elementos importantes da luta social no país. As mobilizações sociais não acontecem por geração espontânea e tão pouco são independentes do local em que residem os indivíduos, e sim, são fruto de processos educativos na vida política e comunitária. Podemos afirmar, a partir das pesquisas, que a vida em comunidade, em um determinado território, é um pressuposto da vitalidade da democracia participativa, gerando aprendizado e modificações nas trajetórias da cidadania e despertando consciências. Portanto, a questão da territorialidade compõe a geopolítica do orçamento participativo, principalmente no caso de Porto Alegre, quando associa o seu local de moradia à sua organização social.

Pluralidade política e democracia participativa também são elementos centrais encontrados em nossos estudos e levantamento bibliográfico. Estes pressupostos não estão desatualizados ou ultrapassados, ao contrário, necessitam permanentemente ser reavivados, ativados e fomentados de uma geração para outra. O ataque às diferenças sociais e econômicas não pode ser naturalizado. Os adversários políticos não podem ser identificados e tratados como inimigos e, assim, desprezados. A convivência social entre diferentes e desiguais deve ser estimulada e fortalecida. As “regras do jogo democrático” devem prevalecer, como insiste Norberto Bobbio. A pluralidade política e social também deve estar materializada no orçamento público.

Podemos dizer que o engajamento político associativo tem conhecido transformações importantes nos últimos anos. A incorporação da internet e das redes sociais trouxeram uma nova dinâmica à participação social. Refiro-me às novas formas e métodos de comunicação. Estas tecnologias podem contribuir para o aprofundamento e radicalidade democrática, uma vez que permitem que as informações cheguem a locais mais distantes e sejam conhecidas por um número maior de pessoas. Os métodos de intensificação do debate público, em torno do orçamento, de questões relacionadas às receitas, às despesas e aos investimentos públicos, no campo da democracia participativa, deverão crescer e atingir um contingente maior da população.

A constituição de uma Rede Brasileira do Orçamento Participativo, como aponta o levantamento bibliográfico demonstra o crescimento da densidade política do orçamento participativo como política pública, propiciando seu fortalecimento e amadurecimento. Infelizmente o estudo retrata, também, tentativas governamentais para burlar as regras do jogo, as regras da convivência democrática, quando um governante municipal tenta, por exemplo, estabelecer programas de parceria institucional, utilizando-se de estruturas governamentais, para atender parcela da população, por fora das regras estabelecidas no campo do OP, ao largo das instâncias democráticas.

Apesar disto, a pluralidade política e a longevidade, categorias constatadas através dos estudos do orçamento participativo, demonstram que, via seus mecanismos de controle estatal e fóruns de decisão, há processos que desautorizam o governante municipal, no seu intuito de reeditar práticas clientelistas e antidemocráticas. Desta maneira, vemos a contribuição determinante da participação na ampliação e democratização da gestão estatal. Mais uma vez, também, o estudo mostra a atualização da política de participação social fiscalizando a gestão do Estado, no caso da prefeitura municipal.

Os estudos apontaram a natureza associativa das entidades comunitárias. Aquelas comunidades que desenvolveram uma tradição de luta desde muito tempo, que dispõem de um engajamento social e político que envolve e integra a sua população. Estas, em todos os momentos de superação na luta contra a carência de serviços urbanos e que investiram na mobilização por melhorias de infraestrutura na região, serão um obstáculo para a desdemocratização do processo de participação e de controle do Estado pelas comunidades. Já as entidades que tiveram um nível de associativismo induzido, para que pudessem acompanhar e decidir sobre obras e serviços em suas regiões, a partir das reuniões do orçamento participativo, oferecerão pouca ou nenhuma resistência ao processo de desdemocratização das decisões.

Portanto, as teses estudadas corroboram a perspectiva da vitalidade dos processos construídos no Orçamento Participativo, sobretudo na cidade

de Porto Alegre, no período dos governos da Frente Popular, anteriormente referidos. No período posterior, os mecanismos do Orçamento Participativo foram mantidos, com diferentes graus de intensidade, mas manifestando importantes vivências e aprendizados no campo da cidadania e da democracia.

Cabe, por fim, referir que apenas um dos trabalhos, referentes às 6 teses produzidas e identificadas no Catálogo da CAPES, não foi realizado na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Essa constatação reafirma a perspectiva de que os processos vividos no Orçamento Participativo na cidade de Porto Alegre, marcaram também a trajetória acadêmica de estudos em uma das suas principais Universidades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

CARLOS, E. **Movimentos Sociais e Instituições Participativas**: efeitos organizacionais, relacionais e discursivas. Tese de Doutorado em Ciências Políticas da FFLCH/USP 2012.

DORÉ, M. I. **Disputas pela “participação” no conselho do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Tese de Doutorado. UFRGS, Porto Alegre, 2015.

HOSOKAWA, W. **Estudo sobre a Rede Brasileira do Orçamento Participativo (RBOP) e sua contribuição para o Orçamento Participativo (OP) na perspectiva das cidades participantes**. Tese de Doutorado. UFABC, 2018.

MOROSINI, M. C.; FERNANDES, C. M. B. Estado do Conhecimento: conceitos, finalidades e interlocuções. **Educação Por Escrito**, v. 5, n. 2, p. 154-164, 2014.

MULLER, I. D. **Movimentos Sociais e suas relações com o(s) estado(s) nos 30 anos do Orçamento Participativo de Porto Alegre**: a análise em duas regiões com tradições associativas distintas. Tese de Doutorado UFRGS, Porto Alegre, 2022.

NEGREIROS, F. A. **Uma análise do papel de líderes comunitários, a partir de seus discursos, em face da desmobilização política de suas comunidades**. Tese de Doutorado. UFRGS, Porto Alegre, 2019.



NOGUEIRA, F. S. **Transformação das Formas de Engajamento Associativo no Contexto da Institucionalização do Orçamento Participativo de Porto Alegre.** Tese de Doutorado. 2016.

SAEZ, A. **A Participação Política no Orçamento Participativo de Porto Alegre: O Caso da Restinga (1990-2012).** Tese de Doutorado. UFRGS, 2015.

SANTOS, M. (org.) **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial.** São Paulo: Lamparina, 2007.

SOUZA, J. **A ralé brasileira: quem é e como vive.** 3. ed. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018.

Recebido em: 10 de dezembro de 2024.

Aprovado em: 19 de fevereiro de 2025.

Publicado em: 21 de março de 2025.

