

## O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE (RS) COMO POLÍTICA DE GOVERNO: UMA REFLEXÃO ACERCA DE SUAS MUDANÇAS E CONTINUIDADES

**GIANLUCCA VERGIAN DALENOGARE**

Graduação em Psicologia pela Universidade de São Paulo - USP (Brasil). Membro do Núcleo de Ações em Saúde do Trabalhador - NAST (Brasil)  
[gianvdalenogare@gmail.com](mailto:gianvdalenogare@gmail.com)

**PABLO OLLER MONT SERRATH**

Doutor em História Econômica pela Universidade de São Paulo - USP (Brasil). Pesquisador da Biblioteca Nacional e da Cátedra Jayme Cortesão - Universidade de São Paulo - USP (Brasil).  
[pablomontserrath@usp.br](mailto:pablomontserrath@usp.br)

**Resumo:** O presente trabalho trata da experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre (RS), sua permanência e suas transformações, buscando compreender sua relação com as mudanças de gestão ocorridas no município. Para tanto, realizou-se uma pesquisa qualitativa de caráter exploratório, a partir de pesquisas na base de dados SciELO e no portal de buscas Google Acadêmico. Das 1041 publicações disponibilizadas por essas fontes, foram selecionadas 14 para análise. Os resultados permitiram apreender repercussões na literatura relativas aos fatores relativos às mudanças e continuidades do Orçamento Participativo de Porto Alegre em relação a sua baixa institucionalização. Concluiu-se que a política analisada possui forte resiliência decorrente de sua legitimidade popular, mas é, ao mesmo tempo, vulnerável às mudanças de conjuntura política e na atitude da gestão municipal.

**Palavras-chave:** Orçamento Participativo; Instituições Participativas; Porto Alegre.

**Abstract:** The present work deals with Porto Alegre's (RS) Participatory Budget experience, its permanence and its transformations, seeking to understand its relationship with the management changes that occurred in the municipality. To this end, a qualitative research of an exploratory nature was carried out, based on searches in the SciELO database and in the Google Academic search portal. Of the 1041 publications made available by these sources, 14 were selected for analysis. The results allowed to apprehend repercussions in the literature regarding the factors related to the changes and continuities of the Participatory Budget of Porto Alegre in relation to its low institutionalization. It was concluded that the analyzed policy has strong resilience due to its popular legitimacy, but is, at the same time, vulnerable to changes in the political context and in the attitude of the municipal management.

**Keywords:** Participatory Budget; Participatory Institutions; Porto Alegre.

**Resumen:** El presente trabajo aborda la experiencia del Presupuesto Participativo de Porto Alegre (RS), su permanencia y sus transformaciones, buscando comprender su relación con los cambios de gestión que ocurrieron en el municipio. Con este fin, se realizó una investigación cualitativa de carácter exploratorio, basada en búsquedas en la base de datos SciELO y en el portal de búsqueda Académico de Google. De las 1041 publicaciones disponibles por estas fuentes, 14 fueron seleccionadas para su análisis. Los resultados permitieron aprehender las repercusiones en la literatura sobre los factores relacionados con los cambios y las continuidades del Presupuesto Participativo de Porto Alegre en relación con su baja institucionalización. Se concluyó que la política analizada tiene una gran resiliencia debido a su legitimidad popular, pero es, al mismo tiempo, vulnerable a los cambios en el contexto político y en la actitud de la administración municipal.

**Palabras Clave:** Presupuesto Participativo; Instituciones Participativas; Porto Alegre.

## INTRODUÇÃO

O período de redemocratização brasileiro (que se iniciou em 1985) foi um momento fértil para a implementação e criação de práticas de gestão descentralizadoras e participativas, principalmente nas esferas municipais de governo. Esses diversos mecanismos de gestão participativa são um marco significativo na busca pelo aprofundamento da democracia na história contemporânea, sendo importantes para a defesa do espírito republicano, da busca por equidade e do caráter democrático das políticas públicas.

A implementação ainda insuficiente desses mecanismos na gestão pública dos mais variados países é um dos fatores envolvidos na recessão democrática e na crise de representatividade que atinge um número considerável de democracias ao redor do mundo (HOFFMANN, 2017; CORTE & CORTE, 2018). Resgatar o potencial do uso desses mecanismos para dar materialidade às democracias contemporâneas é de suma importância. Um dos mecanismos de maior potencial para tanto é o uso do Orçamento Participativo - instrumento de gestão que permite o compartilhamento de poder com os cidadãos, incluindo a sociedade civil num processo deliberativo de priorização dos recursos orçamentários municipais. Esse mecanismo possui importância singular dentre as práticas de gestão participativa por possibilitar uma participação popular contínua e envolver compartilhamento de poder em um dos aspectos mais decisivos e importantes da gestão pública, a elaboração das leis orçamentárias, que lidam com recursos limitados e assim expressam as prioridades reais do governo.

Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é compreender os fatores envolvidos na permanência e nas transformações ocorridas no Orçamento Participativo na cidade de Porto Alegre (RS). Ressalta-se que dentre as experiências pioneiras desse mecanismo, esta é a que teve maior duração e projeção nacional e internacional, tendo se tornado modelo para diversas tentativas de implementação em outros locais. Nesse cenário, as perguntas de pesquisa que se busca responder são: como o fato da prática relacionada ao Orçamento Participativo, por ser uma política de governo e não de Estado, é discutida na literatura? Como as transformações nessa política ocorridas após a troca de gestão municipal se relacionam com isso e como são compreendidas pelos diferentes autores?

Tendo em vista a importância desse tema, buscou-se realizar nesse artigo uma pesquisa de abordagem qualitativa e de caráter exploratório, acerca da implementação pública e da literatura científica existente sobre esse mecanismo. Utilizou-se como método de investigação a pesquisa de produções bibliográficas sobre o tema nas bases de dado SciELO e na plataforma de busca Google Acadêmico. Para tanto, foi analisado o desenvolvimento dessa prática ao longo das diferentes gestões municipais de Porto Alegre, desde o ano de mudança na gestão do município (2005) até o ano atual.

## REFERENCIAL TEÓRICO

O Orçamento Participativo (OP) se insere num contexto mais amplo da redemocratização brasileira e das discussões acerca dos limites da democracia representativa. Segundo Fedozzi & Martins (2015):

“Nas últimas duas décadas, o debate sobre a expansão e a consolidação da democracia como regime político mais factível e normativamente justificável tem sido acompanhado, paradoxalmente, pela acentuada crítica aos limites da representação eleitoral nos moldes das teorias democráticas hegemônicas desde o século passado, as teorias realistas, elitistas e pluralistas, cujos nomes de Weber, Schumpeter e Dahl são os mais destacados.”

Dessas críticas, passaram a surgir as teorias da democracia participativa nas décadas de 1970 e 1980 e da democracia deliberativa nos anos 1990. Essas duas vertentes, apesar das diferenças, têm como ponto comum "a tese de que a legitimidade da democracia está ancorada na reativação do princípio da soberania popular" (FEDOZZI & MARTINS, 2015).

Buscava-se, assim, resgatar uma legitimidade perdida pelas formas tradicionais da democracia representativa, o que, inicialmente, levou a uma concepção de participação como oposta à ideia de representação. O desenvolvimento dos debates teóricos acerca da legitimidade democrática, segundo Fedozzi & Martins, (2015):

“Encaminha-se, na atualidade, para a superação da histórica dualidade entre participação e representação. Inusitadamente, a crítica democrática vem se beneficiando não só da expansão de práticas participativas institucionais – de resto, assumida por atores muito diversificados, tais como o Banco Mundial, partidos de esquerda e movimentos sociais combativos – mas também dos consideráveis avanços teóricos em torno do tema da representação”

É nesse cenário que se torna possível perceber a complexidade do Orçamento Participativo e das outras práticas que vieram a ser compreendidas na literatura como novas Instituições Participativas (IP), "designação que inclui uma diversidade de espaços e mecanismos institucionais que incorporam cidadãos e/ou associações em processos deliberativos de decisões políticas" (LÜCHMANN, 2014). Estes compreendem não só a participação direta na forma de plebiscitos, referendos e projetos de lei de iniciativa popular, mas também as modalidades contínuas de participação, como os Conselhos de Políticas Públicas ou de Direitos e o Orçamento Participativo (FEDOZZI & MARTINS, 2015). Trata-se de práticas atravessadas pelas preocupações com a "legitimação da ideia democrática" (GOULART, 2006).

As discussões relativas às Instituições Participativas, permeadas por esse contexto cultural, foram marcadas inicialmente por posturas mais otimistas e celebrativas. Com o passar dos anos, o acúmulo de pesquisas e a incorporação de novos referenciais analíticos têm resultado em desdobramentos desse momento inaugural, em direção a leituras mais criteriosas que buscam

o refinamento das bases teóricas e metodológicas de avaliação desses espaços (LÜCHMANN, 2014).

Segundo FEDOZZI & MARTINS (2015):

“No Brasil, após a fase analítica que correspondeu às duas décadas de criação e expansão dessas novas IPs (incluindo-se estudos comparativos internacionais), a investigação acadêmica assume, hoje, caráter mais crítico sobre o funcionamento das mesmas, seus limites estruturais e contingenciais, efetividade e qualidade. Um dos temas atuais dessa agenda de investigação se refere à questão da representação no interior da participação, isto é, ao fenômeno da constituição de instâncias eletivas e processos de representação no modelo de grande parte das chamadas novas instituições participativas.”

Cabe ressaltar, no entanto, que essa postura crítica não se opõe à preocupação com a legitimidade democrática, mas que, ao contrário, "a ocupação com a avaliação sobre os benefícios democráticos das instituições participativas segue como referência analítica central" (LÜCHMANN, 2014).

Dentre as Instituições Participativas já implementadas no Brasil, o Orçamento Participativo possui importância significativa. Esse mecanismo, que surgiu em gestões municipais brasileiras durante a redemocratização, segundo Lüchmann, (2014):

“tornou-se internacionalmente conhecido, na medida em que incorpora, por meio de encontros e regras institucionais, setores da população na dinâmica da discussão e de formulação do orçamento público estatal”.

Goulart (2006) ressalta que "o significado político mais agudo do Orçamento Participativo é o de ampliar a esfera de participação da sociedade civil nas definições de interesse público, afirmando-se, nessas condições, como experimento tipicamente republicano".

Seu exemplo mais paradigmático é o modelo implementado na cidade de Porto Alegre (RS), que "tem tido ampla repercussão no cenário nacional e internacional, seja por seu

pioneirismo na construção de um complexo mecanismo de interlocução política com a população, seja pelo seu sucesso no que se refere à continuidade ao longo do tempo" (LÜCHMANN, 2014.). Essa experiência influenciou fortemente a multiplicação das tentativas de implementação do Orçamento Participativo em diversos municípios nacionais e internacionais, com esse mecanismo deixando de ser uma prática exclusiva de gestões situadas à esquerda no espectro ideológico. Quanto a isso, Lüchmann (2014) afirma que:

“O modelo de Porto Alegre se tornou uma referência central na formulação de uma perspectiva normativa de democracia ancorada nos pilares da inclusão política e da justiça social. No entanto, essa perspectiva 'forte' vem sendo crescentemente reformulada, ou suavizada, mediante um cenário de multiplicação e de pluralização de experiências de OP, não apenas no Brasil, como no mundo.”

Essa pluralidade de experiências de Orçamento Participativo impõe, na literatura, o desafio de como agrupar conceitualmente práticas tão diversas entre si. Ocorreu, assim, um processo de esvaziamento da carga normativa do conceito original, em função das características dos processos de ampliação e de diversificação dos modelos adotados no mundo (LÜCHMANN, 2014). Apesar das diferenças entre os vários modelos, segundo os autores Sintomer *et al.*, (2013) apud Fedozzi & Martins (2015):

“Cinco critérios são adotados para a definição mínima de uma prática de Orçamento Participativo: (1) a vertente orçamentária e/ou financeira é discutida de forma pública; o Orçamento Participativo lida com recursos escassos; (2) o envolvimento social no processo se dá no âmbito da cidade; o nível de bairro não é suficiente; (3) o processo tem momentos repetidos em instâncias, regras e critérios de participação e de escolha de prioridades orçamentárias; um encontro ou um referendo sobre questões financeiras não são exemplos de um Orçamento Participativo; (4) o processo inclui alguma forma de deliberação pública, no âmbito de encontros específicos ou fóruns; a abertura aos cidadãos das reuniões dos

corpos administrativos ou políticos não é um Orçamento Participativo; (5) a prestação de contas sobre as decisões adotadas é essencial”.

Os debates existentes na literatura, no entanto, vão muito além da categorização desse mecanismo. Os autores Fedozzi & Martins (2015) buscam compreender essa prática no contexto das complexas relações entre participação e representação subjacentes às Instituições Participativas, afirmando, quanto ao Orçamento Participativo, que:

“Seu funcionamento exige a complementaridade – inerentemente tensa – entre as formas clássicas da democracia representativa eleitoral (Executivo e Legislativo) e a participação de setores da sociedade civil, os quais também não prescindem de formas de representação por eleição dos conselheiros e delegados que irão compor as importantes instâncias representativas, respectivamente o Conselho do OP e os Fóruns de Delegados Regionais e Temáticos.”

Souza (2011), por sua vez, destaca:

“Entre as principais teses debatidas sobre o OP, três dimensões argumentativas: os estudos que relacionam o êxito dessas experiências participativas ao aprofundamento da democracia local; os estudos que articulam variáveis institucionais e associativas para explicar as alterações dos resultados do OP; e os escassos estudos que se concentram no papel político dessas reformas participativas, ou seja, nas suas relações com as instituições e os atores políticos envolvidos nesse processo.”

O autor ainda critica a tendência identificada na maior parte da literatura brasileira, na qual analisa essencialmente o Orçamento Participativo como um mecanismo original de incentivo à participação em decisões referentes às políticas públicas municipais, deixando em aberto as características políticas desta proposta, ou seja, as relações de conflito e cooperação entre o OP e os atores políticos locais (SOUZA, 2011).

Souza (2011) ainda ressalta que:

“Dos diferentes resultados produzidos, é importante destacar que esses mecanismos participativos poucas vezes sobrevivem às mudanças de governo, e quando isso ocorre, suas regras de funcionamento e até mesmo seu nome geralmente se alteram, evidenciando que existem processos políticos acontecendo no interior do OP que ainda não foram (...) suficientemente esclarecidos.”

A consideração anterior, de que esses mecanismos poucas vezes sobrevivem às mudanças de governo, permite pensar no uso das categorias "Política de Estado" e "Política de governo". Freitas (2007) afirma, quanto a isso, que as políticas de governo são vulneráveis, e diferencia as políticas de Estado por estarem dispostas em leis que as tornem menos vulneráveis à ação dos governos. Já Andrade Oliveira (2011) esboçam uma definição mais detalhada, diferenciando-as conforme a quantidade de instâncias políticas envolvidas em sua elaboração:

“Considera-se que políticas de governo são aquelas que o Executivo decide num processo elementar de formulação e implementação de determinadas medidas e programas, visando responder às demandas da agenda política interna, ainda que envolvam escolhas complexas. Já as políticas de Estado são aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando em geral pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade.”

Calderón *et al* (2011), por sua vez, se posicionam criticamente a essas categorias, afirmando que expressam uma falsa dicotomia, na qual "as Políticas de Estado estariam em um nível superior numa escala ético-hierárquica em relação às Políticas de Governo" e "não poderiam ser substituídas ou alteradas com as mudanças de governo". Os autores afirmam, no entanto, que as orientações adotadas pelos governos podem ganhar consenso e hegemonia num determinado contexto ou cenário, mas nada garante sua permanência a longo prazo e, assim:

“As Políticas de Estado como políticas a longo prazo, isenta das mudanças decorrente da alternância do poder, ganham um componente utópico, no sentido negativo, de lugar nenhum, a partir da sua extrema dificuldade de concretização dentro do regime presidencialista (CALDERÓN *et al.*, 2011).

Uma síntese possível entre essas considerações envolve reconhecer a impossibilidade de construir políticas públicas completamente invulneráveis às mudanças políticas. No entanto, essas categorias ainda fazem sentido quando permitem uma diferenciação no grau de vulnerabilidade das políticas à ação unilateral do governo. Desse modo, qualificar as experiências de Orçamento Participativo como políticas de governo implica afirmar a sua baixa institucionalização e regulamentação legal.

Há, portanto, uma multiplicidade de perspectivas a serem abordadas na literatura referente às práticas de Orçamento Participativo. É possível abordá-lo em relação ao seu potencial de resgate da legitimidade democrática, em relação à sua categorização e tipologia, em relação às relações de representação nele presentes, em relação aos fatores facilitadores e barreiras, em relação às vantagens e limitações dos modelos etc.

## **PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Para buscar uma melhor delimitação e compreensão das diferentes abordagens relativas à experiência de Orçamento Participativo de Porto Alegre, foi realizada uma pesquisa de caráter exploratório e abordagem qualitativa.

Para tanto, foram realizadas buscas de dados para a pesquisa bibliográfica na plataforma de busca Google Acadêmico e na base de dados SciELO (*Scientific Electronic Library Online*), escolhidas pela abrangência e diversidade de campos do conhecimento nelas abarcados, dado o caráter interdisciplinar do objeto a ser estudado. Para ambas as plataformas, a estratégia de busca consistiu no agrupamento de dois termos chave, unidos pelo operador booleano AND: "Orçamento Participativo" AND "Porto Alegre". Os resultados ainda foram filtrados por meio das ferramentas dos próprios sites, incluindo apenas artigos publicados em língua portuguesa e

inglesa, publicados entre os anos de 2005 e 2019. Desse modo, abrangendo o período que vai do primeiro ano desde sua implementação no qual houve uma mudança de governo na prefeitura, a saber, 2005, até o ano atual, 2019. Esse recorte é orientado pelo objetivo de privilegiar a amplitude frente ao aprofundamento, ou seja, considera-se como finalidade desta pesquisa abarcar estudos realizados em diferentes anos, de forma a compreender o objeto em seu movimento. No Google Acadêmico, foram realizadas duas buscas: uma primeira, na qual esse agrupamento foi utilizado junto com o filtro “no título”, e uma segunda, na qual esse filtro não foi aplicado.

Destaca-se que tais termos deveriam estar ambos presentes no título ou no resumo. Em seguida, os títulos, resumos e/ou textos dos artigos assim obtidos foram analisados em seus conteúdos conforme os seguintes critérios de inclusão:

- a) ser um artigo publicado em periódico científico ou publicação em anais de congressos e estar disponível por completo;
- b) ter como foco a análise da experiência de Orçamento Participativo em Porto Alegre;
- c) estar escrito em português ou inglês.
- d) os aspectos abordados dessa política terem relevância para os objetivos propostos neste trabalho.

Os dados obtidos pela leitura do material foram organizados em categorias qualitativas conforme os aspectos e temas abordados. Posteriormente, foram analisados em sua relação com fatores facilitadores e barreiras para a implementação dessa política, tendo como foco suas continuidades e descontinuidades ao longo das mudanças de governo e os fatores determinantes para isso.

## **ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

As publicações encontradas nas buscas e o processo de seleção dos artigos estão explicitados no fluxograma representado na Figura 1.

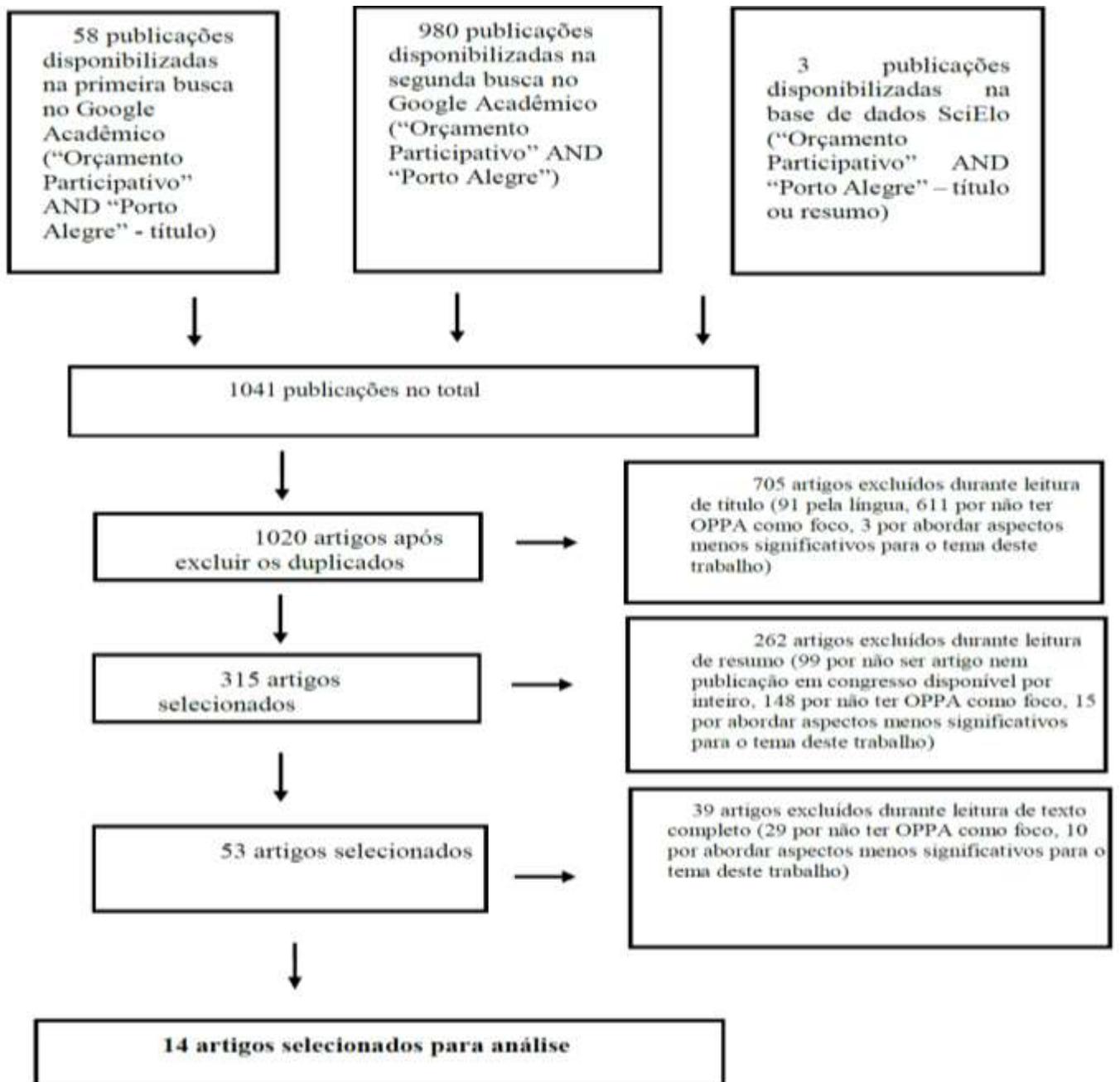


Figura 1 - Fluxograma de seleção dos resultados.

Foram selecionados, no total, 14 artigos, conforme mostra o Quadro 1. Os dados e afirmações encontrados na literatura relativos ao Orçamento Participativo de Porto Alegre foram agrupados segundo as seguintes categorias: 1) considerações acerca do desenho institucional; 2) fatores de sucesso (fatores facilitadores para a implementação e vantagens decorrentes desta); 3) fatores de fracasso (barreiras para a implementação e limitações encontrados no modelo); e 4) continuidades e transformações. Nesta análise, procurou-se por menções diretas ou indiretas à forma de implementação, institucionalização e funcionamento do Orçamento Participativo e seus efeitos, tendo em vista o objetivo deste trabalho.

Quadro 1 - Artigos pesquisados organizados por autor e ano.

Ano	Autor(es)	Título	Periódico/Evento	Base de dados
2005	BAQUERO, Marcello <i>et al</i>	Bases de um novo contrato social? Impostos e Orçamento Participativo em Porto Alegre.	Opinião Pública	Google Acadêmico (em ambas as buscas) e SciELO
2008	DIAS, Marcia Ribeiro	Desejo de mudança: das motivações e razões que levaram à derrota do PT em Porto Alegre nas eleições de 2004.	Civitas	Google Acadêmico (segunda busca)
2008	NASSUNO, Marianne	O quadro administrativo na experiência do orçamento participativo de Porto Alegre.	XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública	Google Acadêmico (em ambas as buscas)
2009	FEDOZZI, Luciano	Cultura política e orçamento participativo.	Cadernos Metrópole	Google Acadêmico (segunda busca)
2009	FEDOZZI, Luciano	Orçamento Participativo de Porto Alegre: Gênese, avanços a limites de uma ideia que se globaliza.	Cidades	Google Acadêmico (em ambas as buscas)

Ano	Autor(es)	Título	Periódico/Evento	Base de dados
2009	ARAGONES, Enriqueta; SÁNCHEZ-PAGÉS, Santiago	A theory of participatory democracy based on the real case of Porto Alegre	European Economic Review	Google Acadêmico (segunda busca)
2012	EICHENBERG, Fábio Orlando et al	De Porto Alegre para o mundo: análise do orçamento participativo de Porto Alegre, suas limitações, avanços e ensinamentos como experiência de gestão democrática de 1989 a 1999	Contribuciones a las Ciencias Sociales	Google Acadêmico (primeira busca)
2012	MARQUETTI, Adalmir; SCHONERWALD DA SILVA, Carlos E.; CAMPBELL, Al	Participatory economic democracy in action: Participatory budgeting in Porto Alegre, 1989–2004	Review of Radical Political Economics	Google Acadêmico (segunda busca)
2012	FEDOZZI, Luciano; MARTINS, André Luis Borges	Novas instituições participativas, processos de elitização e o orçamento participativo de Porto Alegre	Encontro anual da ANPOCS	Google Acadêmico (ambas as buscas)
2012	RENNÓ, Lúcio; DE SOUZA, Aílton	A metamorfose do orçamento participativo - mudança de governo e seus efeitos em Porto Alegre	Revista de Sociologia e Política	Google Acadêmico (ambas as buscas) e SciELO
2015	FEDOZZI, Luciano Joel; MARTINS, André Luis Borges	Trajetória do orçamento participativo de Porto Alegre: representação e elitização política	Lua Nova	Google Acadêmico (ambas as buscas) e SciELO
2016	DORÉ, Maurício Izelli	Disputas pela "participação": representações e mediação entre conselheiros do orçamento participativo de Porto Alegre	Anais do Seminário Nacional de Sociologia da UFS	Google Acadêmico (primeira busca)

Ano	Autor(es)	Título	Periódico/Evento	Base de dados
2018	DO AMARAL, Claudia Tannus Gurgel; DE CARVALHO, Francisco Toniolo	Democracia e deliberação: a escolha popular das políticas públicas locais - o caso do orçamento participativo de Porto Alegre (OPPOA)	Revista de Direito da Cidade	Google Acadêmico (primeira busca)
2018	JAMBERSI, Karoline Strapasson; BAPTISTA, Rodrigo Augusto Campos; JUNIOR, Luiz Carlos Betenheuser	Orçamento Participativo de Porto Alegre - uma revisão sistemática sobre a base de dados Scopus	II Seminário de Pós-graduação em Políticas Públicas	Google Acadêmico (primeira busca)

Fonte: os autores.

A seguir as categorias apresentadas anteriormente serão discutidas.

## CONSIDERAÇÕES ACERCA DO DESENHO INSTITUCIONAL

A maioria das afirmações relativas ao desenho institucional do Orçamento Participativo de Porto Alegre envolviam a descrição de seu funcionamento (AMARAL & CARVALHO, 2018; ARAGONES & SÁNCHEZ-PAGÉS, 2009; DORÉ, 2016; FEDOZZI, 2009; FEDOZZI & MARTINS, 2012; FEDOZZI & MARTINS, 2015; JAMBERSI & BAPTISTA, 2018; MARQUETTI, 2012; NASSUNO, 2008). Devido à ampla divulgação da experiência e ao escopo limitado deste trabalho, esse funcionamento não será detalhado.

Entre as considerações mais avaliativas e críticas, cabe destacar as que tentam compreender as complexas relações entre os poderes estabelecidos da democracia representativa (mais especificamente, o executivo) e a participação popular.

Nassuno (2008) chama atenção para a ausência de referência explícita ao Orçamento Participativo na legislação que trata da estrutura do governo municipal de Porto Alegre:

“A institucionalização do OPPA [Orçamento Participativo de Porto Alegre] na Prefeitura não ocorreu com uma mudança de sua estrutura,

mas envolveu alterações nos documentos do processo orçamentário, além da adaptação do cronograma do OPPA aos prazos e necessidades de informação do processo orçamentário” (Ibid).

Ao mesmo tempo em que o Orçamento Participativo se adaptava ao cronograma orçamentário da prefeitura, ela se adaptava ao Orçamento Participativo por meio do Plano Plurianual. Isso sugere, juntamente com o fato de a sua regulamentação se dar por meio do Regimento Interno, uma institucionalização flexível da experiência, o que é visto pela autora como positivo:

“Ao contrário de um arranjo burocrático típico no qual a institucionalização desempenha o papel de garantir a permanência, a institucionalização do OPPA enfrenta o desafio de conciliar a permanência com a mudança (...) A institucionalização da participação no OPPA apresenta diversos aspectos - estruturas, documentos e pessoas que a distanciam de um arranjo burocrático típico - e alguns documentos e processos da função orçamento que apresentam elementos característicos da burocracia. Sendo assim, pode-se dizer que a institucionalização da participação no OPPA é promovida por um quadro administrativo participativo, mediante a utilização de instrumentos específicos (não-burocráticos)” (Ibid).

Fedozzi & Martins (2012) também apontam para esse caráter dinâmico do desenho institucional, "passível de mudanças por meio da discussão pública do Regimento Interno em cada ciclo anual, ainda que restrita às instâncias representativas (COP [Conselho do Orçamento Participativo] e Fórum de Delegados)" (Ibid). Os autores chamam atenção para as relações de representação dentro dessa Instituição Participativa, ressaltando o caráter delegativo, voluntário e revogável dos mandatos, além da limitação destes a apenas uma reeleição. Estas últimas, no entanto, passaram por mudanças em dois momentos: as alterações de 2004, que possibilitaram o retorno dos conselheiros após dois mandatos, mesmo que na condição de suplentes; e as alterações mais bruscas ocorridas em 2008, quando ocorreu a aprovação da reeleição permanente

dos mandatos (FEDOZZI & MARTINS, 2015). Ressalta-se que a maioria dos participantes das Assembleias (seus representados) se posicionarem contra a regra de eleição permanente.

Um ponto em comum entre diferentes autores (AMARAL & CARVALHO, 2018; EICHENBERG, 2012; FEDOZZI, 2009b; FEDOZZI & MARTINS, 2012; NASSUNO, 2008) é a noção de que o Orçamento Participativo não tem uma relação de antagonismo com o poder público, mas uma relação de codependência e cooperação (embora haja divergências quanto ao peso e protagonismo de cada um dos polos nessa política). Para que essa Instituição Participativa atinja seus objetivos, depende de uma mobilização popular constante e de uma postura ativa da prefeitura. Como será visto no item 4.2, a partir do momento que um dos polos (poder instituído - sociedade civil) deixa de apoiar essa prática (explicitamente ou de maneira velada), ela perde boa parte de seu valor.

## **FATORES FACILITADORES**

Entre os fatores enumerados pelos autores como tendo contribuído para o êxito no surgimento, na implementação e na manutenção do Orçamento Participativo de Porto Alegre, se destaca o que diz respeito à contribuição dos movimentos sociais e da tradição cívica/associativa da cidade (AMARAL & CARVALHO, 2018; FEDOZZI, 2009b; JAMBERSI & BAPTISTA, 2018; RENNÓ & SOUZA, 2012). Essa política surgiu num contexto histórico de forte participação popular e em um município com "um tecido associativo crítico, condição fundamental que exerceu a necessária pressão de fora para dentro do Estado", para que 'as coisas acontecessem'" (FEDOZZI, 2009b).

É fato digno de nota, no entanto, que os mesmos autores que ressaltaram a importância dos movimentos sociais também chamaram atenção para o papel da gestão municipal no surgimento e consolidação do Orçamento Participativo (AMARAL & CARVALHO, 2018; FEDOZZI, 2009b; JAMBERSI & BAPTISTA, 2018; RENNÓ & SOUZA, 2012). Isso corrobora a concepção dessa experiência como dependente da cooperação entre esses dois polos da política.

O bom cenário financeiro do município na época da implementação dessa prática é mencionado por Rennó & Souza (2012) e por Fedozzi (2019b). Este último ressalta a "governabilidade financeira para responder às demandas aprovadas e possibilitar a emergência de um ciclo virtuoso".

Finalmente, cabe ressaltar que o Orçamento Participativo de Porto Alegre se manteve também pelos méritos próprios de seu arranjo institucional e de sua execução bem sucedida (AMARAL & CARVALHO, 2018; FEDOZZI, 2009b; RENNÓ & SOUZA, 2012). Esses méritos foram reconhecidos pela população, que teve uma percepção positiva e uma alta aprovação em relação a essa política (BAQUERO *et al*, 2005; DIAS, 2008; FEDOZZI, 2009b).

## **BARREIRAS NA IMPLEMENTAÇÃO**

Um primeiro desafio ou dificuldade a se mencionar com relação à realização do Orçamento Participativo se refere à "complementaridade – inerentemente tensa – entre as formas de democracia representativa (Executivo e Legislativo) e as formas de participação da população" (FEDOZZI, 2009b). Essa relação de cooperação e codependência, necessária para o sucesso dessa experiência, envolve tensões e desafios. Jambersi & Baptista (2018) mencionam, por exemplo, as filiações e aproximações partidárias dos conselheiros, devida às quais, segundo os autores, pode se perder a transferência de poder do Executivo para a comunidade, pois nas instâncias superiores do OP eram definidas as obras prioritárias, bem como a sua execução, o que ameaça sua legitimidade frente à sociedade como um todo. Além disso, mencionam a pressão dos vereadores, [que] com a intenção de manter seu poder tradicional fez com que diminuísse a força da expressão democrática do OP. Nassuno (2008), por sua vez, se refere à "tensão entre burocracia e participação", com resistências por parte dos servidores públicos à "implantação de projetos que contrariavam normas técnicas".

Essa legitimidade também passa a ser ameaçada no momento de comprometimento da situação fiscal do município (FEDOZZI, 2009b), que diminui a capacidade do governo de atender às demandas e prioridades enunciadas por meio do Orçamento Participativo. Em relação a isso, Jambersi & Baptista (2018) mencionam a "baixa execução orçamentária das propostas" e DIAS (2008) aponta para as "duras críticas quanto ao atraso na implementação de obras decididas pelo OP em anos anteriores" direcionadas principalmente à última gestão do PT na prefeitura de Porto Alegre. Nesse cenário, ocorre uma diminuição da confiança da população na efetividade plena dessa política.

Todos esses fatores apontam para a vulnerabilidade do Orçamento Participativo frente às instâncias tradicionais da democracia representativa. Fedozzi (2009b) afirma que após "20 anos

de existência [em 2009] há excessiva dependência dos participantes em relação à 'boa vontade' do governo para possibilitar transparência real e o controle das finanças e da execução orçamentária". Marquetti (2012) e Jambersi & Baptista (2018) também se referem ao pequeno controle da população sobre a execução do orçamento, com o governo decidindo a fatia do orçamento destinada à deliberação no Orçamento Participativo, como uma limitação dessa política.

## CONTINUIDADES E TRANSFORMAÇÕES

Em seus 30 anos de existência, o Orçamento Participativo de Porto Alegre passou, inevitavelmente, por algumas transformações. Marquetti (2012) afirma que "o processo de orçamento participativo está se tornando mais complexo, e a causa é a crescente demanda por mais poder pela população participante"<sup>1</sup>. Amaral & Carvalho (2018) falam em um possível "desgaste na estrutura representativa do OPPA", percepção também presente na análise de Fedozzi & Martins (2015) relativa ao processo de "elitização política" dos conselheiros do Conselho de Orçamento Participativo (COP), expresso principalmente pela mudança nas regras de reeleição no Regimento Interno. Jambersi & Baptista (2018) também apontam para mudanças nas forças participativas, relacionando-as à mudança no contexto político e na hegemonia de setores conservadores a partir de 2015.

O momento histórico mais importante para as continuidades e transformações do Orçamento Participativo, no entanto, foi a alternância de poder a partir da eleição municipal de 2004 (na qual o candidato do PT perdeu para a chapa de oposição comandada pelo PMDB), consistindo num verdadeiro teste para a resiliência do Orçamento Participativo. Dias (2008) expressou bem a dúvida advinda desse cenário: "(...) uma vez que o OP nunca chegou a ser institucionalizado, a derrota do PT em Porto Alegre poderia levar ao desaparecimento da experiência?".

À primeira vista, se destaca o fato dessa política ter sobrevivido à referida alternância de poder na prefeitura (FEDOZZI, 2009b; FEDOZZI & MARTINS, 2012; MARQUETTI, 2012; RENNÓ & SOUZA, 2012). Inclusive, a própria sobrevivência do Orçamento Participativo foi

---

<sup>1</sup> "The process of participatory budgeting is becoming more complex, and the cause is the increasing demand for more power by the popular participants"

apontada como um compromisso necessário para que a chapa opositora ganhasse as eleições em 2004 (FEDOZZI, 2009b; RENNÓ & SOUZA, 2012. Segundo Fedozzi, (2009b) "nesse sentido, a derrota da esquerda em Porto Alegre não significou simbolicamente a derrota do OP na medida em que a oposição vitoriosa, assumiu em sua estratégia eleitoral o compromisso enfático com a continuidade do OP". Aqui, a legitimidade (mesmo com o abalo na confiança em sua efetividade) dessa experiência frente à população desempenha um papel crucial para sua manutenção, assim como sua projeção internacional (FEDOZZI, 2009b). Cabe, no entanto, a ressalva:

“O fato de o OP gozar de apoio internacional, no campo das esquerdas ou das agências multilaterais de financiamento, tais como o Banco Mundial e o BID, além da UE e da ONU, exerce pressão para sua continuidade (a globalização, nesse caso, parece jogar a favor do OP de Porto Alegre) mas isso não significa a efetiva institucionalização dessa inovação participativa.” (Ibid).

Mesmo com sua manutenção, as mudanças no clima político e na gestão municipal trouxeram importantes transformações. Se alguns autores reconhecem uma deterioração nas relações com a mudança na postura do governo já na última gestão do PT na cidade, eles são enfáticos na afirmação de que esse cenário se agravou com a gestão do PMDB (FEDOZZI, 2009b; MARQUETTI, 2012; FEDOZZI & MARTINS, 2012; FEDOZZI & MARTINS, 2015; RENNÓ & SOUZA, 2012). O já mencionado processo de elitização política dos conselheiros - com queda na qualidade da accountability na relação representantes/representados, diminuição na taxa de renovação e a consequente mudança nas regras de reeleição à revelia da vontade dos representados - é creditado parcialmente, por FEDOZZI & MARTINS (2012) à "quebra da relação de co-gestão na adoção de regras relevantes que caracterizou as suas fases de gênese, consolidação e evolução como inovação democrática", ressalvado o fato dessa mudança ter se iniciado ainda nas gestões petistas:

“Diga-se de passagem, que conselheiros vinculados ao PT também se posicionaram favoravelmente a adoção desse dispositivo inédito na história do OP, o que, em princípio não autoriza interpretá-lo como mero resultante do jogo partidário aberto pela alternância de poder no

Executivo a partir de 2005. Não obstante, os dados indicam que a diminuição da taxa de renovação acentuou-se no período pós-PT.” (Ibid)

Esses autores apontam também como outros fatores a "acentuação da captura de lideranças comunitárias pelo governo municipal" e a "diminuição do grau de associativismo".

Segundo Marquetti (2012), "uma medida do enfraquecimento do Orçamento Participativo é a queda aguda no número de demandas por ano e nos recursos que elas representam, ainda mais pela queda aguda na execução até desse número reduzido de demandas"<sup>2</sup>, afirmação corroborada por Rennó & Souza (2012), que identificam, com base na queda percentual de valores destinados ao Orçamento Participativo, um arrefecimento no comprometimento orçamentário da prefeitura com essa política: "o OP na atual gestão, mesmo sem estar enfrentando uma crise econômica, ainda apresenta resultados distintos dos índices alcançados pelo programa em anos anteriores, principalmente no que tange o tipo de demanda e a quantidade de obras acabadas". Adicionando à análise o fato de que passa a haver por parte da nova gestão a implementação de novos instrumentos políticos concorrentes com o OP (RENNÓ & SOUZA, 2012), os autores identificam "retrocessos na capacidade do programa de 'empoderar' os cidadãos" e mudanças no que "diz respeito ao perfil das demandas e à capacidade do estado de respondê-las", embora identifiquem que "no que tange à accountability e à transparência, o OP parece manter sua metodologia de divulgação dos resultados orçamentários e de prestação de contas dos gastos públicos".

Além da mudança de postura da gestão municipal, Fedozzi (2009a) identifica um aumento no clima de polarização política decorrente do contexto da alternância de poder, destacando também a "tendência instrumentalizadora, seja pelo PT ou pelo novo bloco governantes". (FEDOZZI, 2009b). Esse autor reconhece consequências negativas desse cenário para o Orçamento Participativo:

“A contaminação maniqueísta da disputa partidária é desagregadora, pois afasta o público não engajado partidariamente que constitui a grande maioria dos participantes. Além disso, contraria o objetivo de consolidar

---

<sup>2</sup> "one measure of the undermining of PB [Orçamento Participativo] is the sharp drop in the number of demands per year and the resources they represent, and further by the sharp drop in the execution of even this reduced number of demands"

o OP como instituição da democracia participativa com caráter universal, isto é, onde os indivíduos, independentemente de filiação partidária, tenham o direito de participar democraticamente no compartilhamento das decisões com o governo local” (Ibid).

Com relação às mudanças decorrentes do cenário eleitoral de 2004, apenas Fedozzi (2009b) e Rennó & Souza (2012) tecem relações explícitas entre elas e a baixa institucionalização do Orçamento Participativo, ou sua vulnerabilidade à postura governamental. Segundo FEDOZZI (2009b):

“O OP não é politicamente inexorável, pelo menos na forma que assumiu historicamente. A força indutora do Estado (ou seu contrário, a omissão) e a volumosa carência em infraestrutura urbana e serviços (apesar da inversão de prioridades) determinam considerável margem de manobra para a ação governamental (por fora ou por dentro do OP) e também criam condições propícias para ações pragmáticas das comunidades em busca de soluções para suas demandas, ainda que na forma não-democrática da troca de favores ou da influência pessoal.”

Rennó & Souza (2012) assim sintetizam a relação:

“A pesquisa do desempenho do OP porto-alegrense ao longo de diversas gestões de governo revelou, primeiro, que o OP é sensível ao mandatário. Este possui influência, mesmo que indireta, de priorizar demandas que se relacionam à sua agenda política (...) Em conclusão, os resultados indicam grande sensibilidade do programa à agenda política do partido no governo. Juntando-se esse achado à literatura comparada sobre o OP, fica claro que o programa peca por uma baixa institucionalização, que tornaria seu funcionamento mais uniforme nas diferentes administrações. A dependência na participação de populares tampouco pode ser tomada como uma constante, já que a existência do programa não garante, automaticamente, adesão de grandes parcelas da população. A

participação, tão vital para o programa, tem de ser nutrida com bons resultados, realizados por meio da conclusão de obras e, dessa forma, do fortalecimento das percepções de empowerment.”

Pode-se extrair das diversas afirmações e considerações analisadas a percepção de que o Orçamento Participativo é uma política de alta complexidade, pois implica a atuação conjunta dos poderes instituídos e da sociedade civil, o que envolve uma relação de tensão na qual os interesses nem sempre são conciliáveis. Mesmo que emitam valores diferentes quanto a isso, os autores são unânimes quanto à baixa institucionalização dessa política. Não se pode ignorar as mudanças nos contextos políticos como fator explicativo para as transformações acima expostas, mas isso não exclui a vulnerabilidade do Orçamento Participativo a elas como outro fator importante. Essas considerações implicam ressaltar, em consonância com Souza (2011), a importância das relações de conflito e cooperação entre os atores políticos envolvidos, articulada à relevância da noção do Orçamento Participativo de Porto Alegre, em sua forma histórica específica, como uma política de governo. Articular essas noções torna possível compreender as mudanças ocorridas nessa política.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Pretendeu-se neste trabalho avaliar as percepções de diferentes autores quanto aos fatores envolvidos nas transformações e permanências do Orçamento Participativo em Porto Alegre e como elas se relacionam com a sua baixa institucionalização. Os estudos analisados confirmaram a percepção de que esse mecanismo não é plenamente institucionalizado, embora isso não seja necessariamente exposto como negativo.

Os fatores que facilitaram a implementação e permanência dessa experiência chamam atenção para a importância da ação conjunta do Estado e da sociedade civil, especialmente favorecida pelo contexto histórico no qual se iniciou essa experiência. De modo complementar, as barreiras elencadas expressam as tensões existentes nessa configuração, apontando para uma situação de grande dependência dessa política em relação à “boa vontade” do poder Executivo.

Por mais que a continuidade de existência do Orçamento Participativo demonstre a resiliência e legitimidade popular subjacente a esse mecanismo, as transformações ocorridas

estão longe de ser desprezíveis. Além da queda de qualidade das relações entre representantes e representados no Conselho do Orçamento Participativo, o arrefecimento no comprometimento orçamentário por parte da prefeitura é uma grave ameaça à legitimidade e efetividade dessa política.

Finalmente, no que diz respeito à relação entre essas transformações decorrentes do cenário eleitoral de 2004 e a baixa institucionalização do Orçamento Participativo, apenas dois dos autores analisados permitem sustentar essa consideração. No entanto, as considerações acerca do desenho institucional, facilidades e barreiras à implementação e permanência desse mecanismo são coerentes com essa hipótese. Não obstante, são necessários mais estudos centrados nessa experiência, além de estudos comparativos com outros contextos e configurações institucionais de Orçamentos Participativos para atestar a força explicativa desse fator.

## **AGRADECIMENTOS**

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

## **REFERÊNCIAS**

- AMARAL, C. T. G. do; CARVALHO, F. T. de. Democracia e deliberação: a escolha popular das políticas públicas locais: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre (OPPOA). *Revista de Direito da Cidade*, v. 10, n. 1, p. 463-485, 2018.
- ANDRADE OLIVEIRA, D. Das políticas de governo à política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. *Educação & Sociedade*, v. 32, n. 115, 2011.
- ARAGONES, E.; SÁNCHEZ-PAGÉS, S. A theory of participatory democracy based on the real case of Porto Alegre. *European Economic Review*, v. 53, n. 1, p. 56-72, 2009.
- BAQUERO, M. et al. Bases de um novo contrato social? Impostos e Orçamento Participativo em Porto Alegre. *Opinião Pública*, v. 11, n. 1, p. 94-127, 2005.
- CALDERÓN, A. I.; POLTRONIERI, H.; MACIEL BORGES, R. Os rankings na educação superior brasileira: políticas de governo ou de estado? *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, v. 19, n. 73, 2011.

- CORTE, T. D.; CORTE, T. D. A democracia no século XXI: crise, conceito e qualidade. *Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 178-201, 2018.
- DIAS, M. R. Desejo de mudança: das motivações e razões que levaram à derrota do PT em Porto Alegre nas eleições de 2004. *Civitas-Revista de Ciências Sociais*, v. 8, n. 2, p. 237-257, 2008.
- DORÉ, M. I. Disputas pela "participação": representações e mediação entre conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre. *Anais do Seminário Nacional de Sociologia da UFS-ISSN 2526-3013*, v. 1, 2016.
- EICHENBERG, F. O. et al. De Porto Alegre para o mundo: análise do orçamento participativo de Porto Alegre, suas limitações, avanços e ensinamentos como experiência de gestão democrática de 1989 a 1999. *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, n. 2012-05, 2012.
- FEDOZZI, L. Cultura política e orçamento participativo. *Cadernos Metrópole*, v. 11, n. 22, 2009a.
- FEDOZZI, L.; MARTINS, A. L. B. Novas instituições participativas, processos de elitização e o orçamento participativo de Porto Alegre. *Encontro anual da ANPOCS*, 2012.
- FEDOZZI, L. Orçamento Participativo de Porto Alegre: Gênese, avanços a limites de uma ideia que se globaliza. *CIDADES, Comunidades e Territórios*, n. 18, 2009b.
- FEDOZZI, L. J.; MARTINS, A. L. B. Trajetória do orçamento participativo de Porto Alegre: representação e elitização política. *Lua Nova* [online], n. 95, p. 181-224, 2015.
- FREITAS, L. C. de et al. Eliminação adiada: o ocaso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. *Educação & Sociedade*, 2007.
- GOULART, J. O. Orçamento participativo e gestão democrática no poder local. *Lua Nova* [online], n.69, p. 49-78, 2006.
- HOFFMANN, F. Evolução e crise da democracia: o resgate das arenas locais de participação para promoção de uma cultura política transformadora. *Revista de Ciências Humanas e Sociais*, v. 3, n. 2, p. 22-40, 2017.

JAMBERSI, K. S.; BAPTISTA, R. A. C.; JUNIOR, L. C. B. Orçamento Participativo de Porto Alegre: uma revisão sistemática sobre a base de dados Scopus. In: II Seminário de Pós-graduação em Políticas Públicas. 2018.

LÜCHMANN, L. H. H. 25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas. *Política & Sociedade*, v. 13, n. 28, p. 167-97, 2014.

MARQUETTI, A.; SCHONERWALD DA SILVA, C. E.; CAMPBELL, A. Participatory economic democracy in action: Participatory budgeting in Porto Alegre, 1989–2004. *Review of Radical Political Economics*, v. 44, n. 1, p. 62-81, 2012.

NASSUNO, M. O quadro administrativo na experiência do orçamento participativo de Porto Alegre. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 2008.

RENNÓ, L.; DE SOUZA, A. A metamorfose do orçamento participativo: mudança de governo e seus efeitos em Porto Alegre. *Revista de Sociologia e Política*, v. 20, n. 41, 2012.

SOUZA, L. A. M. de. Orçamento Participativo e as novas dinâmicas políticas locais. *Lua Nova* [online], n.84, pp.245-285, 2011.

**Recebido 15/02/2019**  
**Aprovado 24/06/2019**