

**UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE - UNESC
UNIDADE ACADÊMICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
EM DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO**

MIGUEL MÁRIO NÁPOLI

O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E SEU DESCENSO NO BRASIL

Texto apresentado como requisito para qualificação no Mestrado do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade do Extremo Sul Catarinense - UNESC, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico.

Orientador: Prof. Dr. Alcides Goularti Filho

CRICIÚMA

2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

N216o Nápoli, Miguel Mário.

O orçamento participativo e seu descenso no
Brasil / Miguel Mário Nápoli. - 2021.
116 p. : il.

Dissertação (Mestrado) - Universidade do
Extremo Sul Catarinense, Programa de Pós-
Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico,
Criciúma, 2021.

Orientação: Alcides Goularti Filho.

1. Orçamento - Brasil - Participação do
cidadão. 2. Administração pública - Brasil -
Participação do cidadão. 3. Participação
política. 4. Democracia participativa. I.
Título.

CDD 23. ed. 336.81


MIGUEL MÁRIO NÁPOLI


O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E SEU DESCENSO NO BRASIL


Esta dissertação foi julgada e aprovada para obtenção do Grau de Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade do Extremo Sul Catarinense.

Criciúma, 16 de setembro de 2021

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Alcides Goularti Filho
(Presidente e Orientador – UNESC)


Prof. Dr. Reginaldo de Souza Vieira
(Coorientador - UNESC)


Documento assinado digitalmente
Lauro Francisco Mattei
Data: 20/09/2021 23:43:12-0300
CPF: 308.981.619-91
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>
Lauro Francisco Mattei
(Membro – UFSC)


Prof. Dr. João Henrique Zanelatto
(Membro – UNESC)


Miguel Mário Nápoli
(Discente)


Prof. Dr. Dimas de Oliveira Estevam
Coordenador Adjunto do Programa de Pós-Graduação
em Desenvolvimento Socioeconômico – PPGDS

Dedico este trabalho às minhas filhas, Isabel, Tatiana, Letícia e Ana Luísa. Como eu tenho de agradecer a cada momento de lembrança, de carinho, de preocupação, de participação, de sonho e de convívio.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, aos que nos legaram a UNESCO, uma instituição que reputo, afora as prefeituras das três principais cidades do sul de Santa Catarina, a mais importante delas, não somente pela enorme quantidade de professores e alunos a ela vinculados, mas também pelo seu importante papel como lugar de fomento de conhecimento e, principalmente, pluralidade de ideias. Que ela possa estar protegida, por si e por muitos, da sanha privatista que desfiguraria em nossa região esta importante ferramenta de conhecimento e democracia.

Manifesto também minha gratidão ao Prof. Dr. Alcides Goularti Filho por ter aceito o desafio de acompanhar-me nesta tarefa, assim como agradeço ao Prof. Dr. Reginaldo de Souza Vieira, pelo seu trabalho como meu coorientador, e ao Prof. Dr. Lauro Francisco Mattei e Prof. Dr. João Henrique Zanelato, membros da banca, a quem eu devo as excelentes sugestões que ajudaram a dar uma direção bem interessante aos trabalhos, que espero esteja à altura.

Entre meus colegas agradeço em especial ao Max Richard Coelho Verginio, que generosamente me auxiliou ao longo de todo o estudo com a sua experiência e inteligência, ajuda que também tive dos meus outros generosos colegas Gabriel Crozetta Mazon e Érico de Souza Costa.

Em Criciúma pude ter o privilégio e aqui agradeço a oportunidade de entrevistar ou receber úteis informações do ex-prefeito, Décio Gomes Góes, do ex-secretário de OP, Valério Preiss, do ex-secretário de administração, Laércio Silva e do meu amigo Luiz Gonzaga Gonçalves.

Sou também muito agradecido ao amigo Luciano Boico, de quem obtive excelentes orientações e uma cópia do livro de sua própria lavra sobre o OP, particularmente o de Criciúma, do qual foi articulador ativo; livro que foi fundamental nesta tarefa.

Outra pessoa que esta tarefa me deu a honra de conhecer e que aqui agradeço é o hoje secretário de saúde de Nova Santa Rita/RS, Célio Piovesan, de quem pude obter preciosas informações, em meio a agradáveis conversas.

Também sou muito grato pelas interessantes conversas e orientações ao Prof. Dr. Tarson Núñez, de quem pude estudar os excelentes trabalhos que tomei a liberdade de citar inúmeras vezes nesta dissertação, esperando ter sido adequado.

Também agradeço ao Prof. Dr. Luciano José Fedozzi por sua gentileza em responder aos meus questionamentos e repasse de dados.

Espero poder usufruir da companhia deles na recém-ressurgida Rede OP Brasil.

Sou grato também aos demais professores e colegas de mestrado, pelos bons momentos de aula em conjunto.

“Os que criam mantinham-se unidos e tinham tudo em comum.

Vendendo suas propriedades e bens, distribuíam a cada um conforme a sua necessidade.” Atos – 2:44-45.

RESUMO

Este trabalho se propôs a uma análise do fenômeno do orçamento participativo no Brasil a fim de identificar os motivos do seu recente retrocesso no país. Ele inicia com uma introdução ao caso paradigmático de Porto Alegre/RS, com alguns elementos do seu contexto de surgimento, desenvolvimento e constituição até o presente. A seguir, como um exemplo bem sucedido de replicação, enquanto implantado, trouxe-se o caso de Criciúma/SC. Por fim, introduzido o tema, elenca-se e desenvolve-se hipóteses de justificativas do enfraquecimento atual dessa ferramenta de política pública no país que é a sua origem e de onde surgiu como paradigma mundial. Os trabalhos se deram por revisão bibliográfica e entrevista a operadores do OP e pesquisadores do tema, em Porto Alegre, Canoas/RS, Nova Santa Rita/RS e Criciúma.

Palavras-chave: Orçamento Participativo. Democracia. Porto Alegre. Criciúma.

ABSTRACT

This work proposed an analysis of the phenomenon of participatory budgeting in Brazil in order to identify the reasons for its recent setback in the country. It begins with an introduction to the paradigmatic case of Porto Alegre/RS, with some elements of its context of emergence, development and constitution up to the present. Next, as a successful example of replication, while implemented, the case of Criciúma/SC was brought up. Finally, with the theme introduced, hypotheses are listed and developed to justify the current weakening of this public policy tool in the country where it originated and from where it emerged as a global paradigm. The works were carried out through a bibliographic review and interviews with OP operators and researchers on the subject, in Porto Alegre, Canoas/RS, Nova Santa Rita/RS and Criciúma.

Keywords: Participatory budgeting. Democracy. Porto Alegre. Criciuma.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Organograma do orçamento participativo de Porto Alegre	40
Figura 2 - Prefeito Néelson Marchezan anuncia suspensão do OP, em 2017.....	84

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Participantes, obras e investimentos do OP em Criciúma	47
Tabela 2 - Receitas municipais em comparação ao PIB nacional (PIB de 1990 = 100)	59
Tabela 3 - Relação escolaridade e conselheiros do OP (%).....	65
Tabela 4 - Relação renda e conselheiros do OP	65

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - O Ciclo do Orçamento Participativo	42
Quadro 2 - Regiões Administrativas do OP de Criciúma	46
Quadro 3 - Quadro das três dimensões das estruturas de consciência e seus respectivos estágios segundo a psicologia genética de Piaget.....	66

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Distribuição percentual da participação em entidades no orçamento participativo de Porto Alegre.....	35
Gráfico 2 - Participação popular no orçamento participativo: Porto Alegre (1989-2009)	56
Gráfico 3 - Demandas totais por gestão de governo: Porto Alegre (1989-2009).....	57
Gráfico 4 - Percentual da receita da União, Estados e municípios em percentual do PIB	58
Gráfico 5 - Percentual da receita da União, Estado e municípios sobre o total.....	58
Gráfico 6 - Receitas correntes e investimento – PM Criciúma (1997-2020).....	59
Gráfico 7 - % de investimento – PM Criciúma (1997-2020)	62
Gráfico 8 - Percentuais de consciência de cidadania por tempo de OP.....	71
Gráfico 9 - Percentual de OP implantado por bloco ideológico (2009-2012).....	76
Gráfico 10 - Adoção de OP, 1989-2004, municípios com mais de 100 mil habitantes	77
Gráfico 11 - Orçamento Participativo: padrões correlatos de gastos e atitudes dos cidadãos para explicar resultados de políticas	79

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMREC	Associação do Municípios da Região Carbonífera
ASSEPLAS	Fórum das Assessorias de Planejamento
CEBs	Comunidades Eclesiais de Base
COP	Conselho do Plano do Governo e Orçamento
CRC	Coordenação das Relações com as Comunidades
CROPs	Coordenadorias Regionais do Orçamento Participativo
CTs	Coordenadores Temáticos
CUT	Central Única dos Trabalhadores
FASCOM	Fórum das Assessorias Comunitárias
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
GAPLAN	Gabinete de Planejamento
GSL	Governança Solidária Local
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ISSQN	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
OP	Orçamento Participativo
OPPA	Orçamento Participativo de Porto Alegre
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PI	Plano de Investimentos
PIB	Produto Interno Bruto
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMPA	Prefeitura Municipal de Porto Alegre
PMPOA	Prefeitura Municipal de Porto Alegre
PNPS	Política Nacional de Participação Social
PPB	Partido Progressista Brasileiro

PPS	Partido Popular Socialista
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
RI	Regimento Interno
RS	Rio Grande do Sul
SC	Santa Catarina
SMGL	Secretaria Municipal de Governança Local
SMPEO	Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico e Orçamento
SNPS	Sistema Nacional de Participação Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TCE-SC	Tribunal de Contas de Santa Catarina
UAMPA	União das Associações de Moradores de Porto Alegre

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	28
2 PORTO ALEGRE, A PRIMEIRA EXPERIÊNCIA	34
2.1 O SURGIMENTO	34
2.2 A ORGANIZAÇÃO	39
3 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM CRICIÚMA.....	45
4 OS MOTIVOS DO RETROCESSO DO OP NO BRASIL.....	50
4.1 DEMOCRACIA E PODER ESTATAL COM O CAPITALISMO	50
4.2 A QUESTÃO ORÇAMENTÁRIA	54
4.3 PARA ALÉM DAS BENFEITORIAS	63
4.4 ESQUERDA, DIREITA E O OP	73
4.5 INSTITUCIONALIZAÇÃO OU NÃO.....	85
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	91
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	98
ANEXO.....	116
ANEXO ÚNICO	117

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas o Brasil tem sido palco de uma experimentação política e de administração pública que é o orçamento participativo (OP). Nascido na capital gaúcha de Porto Alegre, ao se iniciar a última década do século XX, tem tido desde o seu surgimento uma influência na gestão pública de cidades, estados, escolas, universidades e outras instituições no Brasil e mesmo a nível mundial.

O OP emerge como uma iniciativa popular associada a administrações municipais de tendências de esquerda para a discussão e deliberação coletiva dos orçamentos municipais para definir, principal ou quase que exclusivamente, os gastos em investimentos a serem inscritos no orçamento anual das entidades, bem como também é uma ferramenta de divulgação da totalidade desse orçamento à população interessada em participar do processo. É, em grande medida, uma política preponderantemente a nível municipal (embora tenham havido iniciativas de implementação em gestões estaduais e mesmo a promessa não cumprida pelo governo federal do período petista de ampliá-la para o nível nacional e para as estatais federais) para atender principalmente demandas de setores sociais mais desfavorecidos, que tomam ou são chamados a tomar protagonismo para reverter a seu favor parte do quinhão de recursos em forma de benfeitorias públicas ou mesmo particulares, no caso das políticas de moradia, por exemplo.

Pela origem sem bases legais/formais que o constituísse previamente, adquiriu vários formatos de funcionamento nas cidades e outras entidades que funcionou no Brasil, nalgumas com caráter meramente consultivo, mas geralmente deliberativo, a partir de reuniões abertas à população, para votação direta ou, quase sempre, via delegados eleitos em assembleias populares.

Ele aparece em um momento e ambiente de reconstrução democrática, ao final de mais de duas décadas de ditadura militar, e encontrou terreno fértil em termos de vontade política e institucionalidade para florescer e gerar expectativas de ser um importante mecanismo de enfrentamento dos desequilíbrios da sociedade brasileira. Papel que também se esperava ser exercido por outras formas de gestão participativas como os conselhos gestores e as conferências públicas.

Também veio como uma esperança de superação num país marcado por desigualdades econômicas e disfunções democráticas que a última ditadura só fez agravar, seja por extinção de partidos ou perseguição de militância, seja concentrando

renda, que em si, também redundava em concentração de poder político, ao fazer com que setores proprietários tenham mais e melhor voz nas instituições da sociedade civil organizada e, muito gravemente, concentrando o poder da comunicação coletiva em mãos de uma elite conservadora que o transforma também em razoável poder eleitoral¹, a despeito de não necessariamente atender aos interesses de eleitores.

Aparece também como esperança de superação de uma cultura e uma prática política clientelista que se impunha em cada região, cada cidade, em maior ou menor grau, a depender da sua história, de sua formação e contexto socioeconômico. Uma prática que transforma o ente estatal, em si mesmo um ambiente de disputa, em um lugar de tal forma voltado a particularismos que os interesses coletivos, o objetivo do Estado, fica obliterado ou muito difícil. Tal esperança denotava estar viva nas palavras de Olívio Dutra, o prefeito no período da implantação do OP:

Nos últimos quatro anos, a população de Porto Alegre começou a construir uma nova relação com o Poder Público Municipal. Livrou-se das amarras do clientelismo e do apadrinhamento e passou a relacionar-se com o Governo Municipal de forma franca e democrática. As comunidades não mais esperam favores. Agora, se organizam, avaliam suas dificuldades, listam suas demandas, disputam suas propostas e o Governo estimula a mobilização e respeita a vontade popular. (PORTO ALEGRE, 2018, Plano de Investimentos e Serviços 1993, pág. 4)

Um otimismo em relação ao OP que perpassou parte daqueles que buscaram analisá-lo no seu período de maior destaque, no início da primeira década. Ora considerando-o como “capaz de integrar uma forma de ampliação da soberania popular com uma forma de lidar com a questão da justiça” (AVRITZER, 2002, n.p.) ora exaltando o papel de Porto Alegre vinculada a uma política de mudança da relação cidadania e poder público (TAVARES, 2001).

Entretanto, o país que foi pioneiro no OP e onde as Instituições Participativas (IPs) tiveram enorme destaque desde o final dos anos 1980 hoje vê um retrocesso nessas políticas democratizantes e vive mesmo, na opinião de alguns pesquisadores do tema, um processo de desdemocratização (NÚÑEZ, 2016) e mesmo alguns outros

1 “Um governo que controla estações de TV - frequentemente a forma pela qual a maioria da população se informa - ou aquele que permite que uma pequena oligarquia controle a mídia, também inviabiliza a *accountability*.” (STIGLITZ, 2000, p. 3, tradução nossa). Essa observação de Stiglitz, embora tenha de ser reformulada e muito em vista das mudanças recentes nos padrões de comunicação coletiva que migrou consideravelmente para a internet (e a eleição de Bolsonaro para a presidência diz do quanto essa nova forma de comunicação pode exercer sua influência), essa fala traz muito do contexto de disputas de narrativas nacional. Uma disputa que não é linear, uma vez que os próprios governos petistas tiveram eventuais apoios da grande mídia nacional, com a qual também estabelece e estabeleceu importantes disputas discursivas.

que consideram-na como uma política extinta (LUCHMANN, 2020). A questão norteadora deste estudo é a procura por entender e arrolar algumas das possíveis causas desses retrocessos bem como destrinchar alguns aspectos dessa política que a priori temos como uma considerável contribuição do país à prática democrática e à melhora da gestão pública.

O estudo se justifica, portanto, como uma contribuição ao debate sobre as causas do evidente retrocesso de uma ferramenta de política pública que surge no Brasil gerando expectativas de modificar e mesmo radicalizar o processo democrático ou, no mínimo, se consolidar como um instrumento de melhora significativa de controle coletivo sobre as administrações públicas. Tendo sido, como uma invenção coletiva ela mesma, influenciado o mundo, que hoje tem experimentos do tipo nos cinco continentes, e tendo estado presente como proposta de governo e mesmo como política implantada na maior parte das principais cidades do país, principalmente na primeira década, hoje quase que desaparece do cenário nacional. Assim, para enfrentar a questão/problema da retração do OP no país nos anos recentes, até porque uma eventual retomada do OP que em si não é uma impossibilidade, haja vista que nas últimas eleições municipais de Criciúma, por exemplo, ele esteve incluído com destaque no plano de governo da chapa do Partido dos Trabalhadores, assim como esteve como tema em outras cidades, como em Porto Alegre, na chapa PC do B/PT, e certamente em inúmeras outras, país afora. Como se pôde também constatar, em contato de pesquisa com Célio Piovesan, ex-coordenador da Rede Brasileira de OP pela cidade de Canoas (RS), que coordenou o OP daquela cidade e hoje atua como secretário de saúde na cidade vizinha daquela, Nova Santa Rita, onde há um OP também em implantação. Dessa forma pode-se anteciper que o OP, apesar de enfraquecido, não está extinto e, eventualmente, surja nova demanda pela retomada de políticas participativas que possa fazê-lo ressurgir, em outras bases e com uma compreensão teórica mais amadurecida. Repisa-se, portanto, a discussão sobre sua viabilidade como instrumento de política pública se faz presente e justifica a aceitação do desafio de tomá-la como objetivo geral deste trabalho.

Uma vez que o estudo representaria, ao mesmo tempo, uma busca da compreensão do fenômeno OP e o seu descenso como política pública nos anos recentes, foi incluído o OP de Porto Alegre, não com o intuito de aprofundar qualquer pesquisa sobre ele naquela cidade, que de resto já foi exaustivamente pesquisado e relatado nos anos recentes. O intento foi, por um lado, ilustrar e tornar menos abstrato

o estudo de uma das mais relevantes das experiências de OP, bem como juntá-la à do OP de Criciúma, como uma quase replicação, algo apreciável quando adiante discutiremos o tema da institucionalização. E, por outro lado, para compreender a dinâmica do fenômeno, a fim de atender à demanda da questão da pesquisa, que são os motivos mesmos do seu descenso.

A pesquisa, dada a natureza e extensão do tema, foi precipuamente focada em revisão bibliográfica, que em função da oferta um tanto volumosa de estudos sobre o tema, foram feitos cortes a fim de diminuir redundâncias e irrelevâncias. Foram cerca de sessenta artigos na base de dados do Scielo para os termos “orçamento participativo”, dos quais foram revisados quarenta. Acrescentou-se outros, produzidos posteriormente à primeira coleta, e que são os mais interessantes, pois trazem as recentes manifestações dos pesquisadores do tema.

Foram verificadas as teses de Luciano Fedozzi (FEDOZZI, 2002) e Tarson Núñez (NÚÑEZ, 2016) bem como sua dissertação de mestrado (NÚÑEZ, 2010). Tendo sido eles próprios operadores do OP porto-alegrense e aquele último também tido o comando das pastas que conduziam a coordenação dos OPs estaduais gaúchos.

Contou-se com a entrevista de Tarson Núñez, do ex-prefeito de Criciúma à época do OP, Décio Góes, e do então coordenador do OP, Valério Preiss.

O componente qualitativo foi preponderante no trabalho, embora tenha-se enfrentado alguma análise dos orçamentos municipais de Criciúma e alguns elementos quantitativos do de Porto Alegre, bem como números relativos ao crescimento de cidades e partidos que adotaram o OP durante o período pesquisado.

O primeiro capítulo traz aspectos do OP de Porto Alegre, quanto ao seu surgimento, forma de organização e também pontos de mudança ao longo tempo. No capítulo segundo aborda-se o OP de Criciúma, cujos detalhes de funcionamento consideramos terem sido registrados em trabalho acadêmico de um de seus operadores, Luciano Boico, (SCAPIN; BOICO, 2012); ao que foram acrescentados alguns apontamentos de entrevistas com o prefeito de então e o coordenador do OP, bem como outras anotações a partir de estudos acadêmicas pesquisados. O capítulo terceiro aborda o tema central do estudo, que são as hipóteses do descenso recente do OP no Brasil.

O objetivo geral deste trabalho está em compreender o OP como experimentação política de ampliação democrática e os motivos de seu descenso recente no Brasil.

Nos objetivos específicos buscou-se:

- Compreender a dinâmica histórica do surgimento do orçamento participativo.
- Estudar as bases teóricas da democracia participativa.
- Verificar da impressão das pessoas entrevistadas sobre o OP, elementos informativos de origem e aprofundar a discussão.

Quanto à base teórica, elegeu-se principalmente duas fontes, Norberto Bobbio e o materialismo histórico², trazido aqui pela análise em “Democracia contra o Capitalismo” (WOOD, 2010). Poder-se-ia eventualmente ter optado por outras leituras e meditações mais específicas ao tema, como se mostraram abundantes nas referências das revisões realizadas, mas o caminho se faz ao caminhar e ambos contribuem, o primeiro principalmente pelos conceitos de direita e esquerda, que parecem fundamentais para entender o movimento do OP no Brasil. A segunda pelo seu esboço da relação entre o capitalismo e a democracia moderna com base nas premissas marxistas sobre luta de classes, extração de mais valor e Estado. Essa estipulação diz das limitações intrínsecas do OP e dos motivos pelos quais a população não o aceita com a ênfase que seria de se esperar, porque talvez intua esse próprio limite.

Wood (2010) traz sua crítica ao estruturalismo althusseriano que diz muito da moderna política e da ausência de política entre grupos de esquerda cujas premissas teóricas e de ação sejam a noção das contradições do sistema capitalista que, ao ver desses, por serem absolutamente comandadas pela infraestrutura econômica, só poderiam ser resolvidas pela mudança dessa infraestrutura – em suma, por processos revolucionários que em si têm pouco da política, como a autora tenta propôr e que também pode-se encontrar em outros autores marxistas, como Poulantzas, ao dizer do Estado como uma instituição de disputas.

É de se reconhecer que o tema da relação entre democracia e capitalismo é complexo, ao ponto de ficar evidente a contradição ou incompreensão entre Bobbio e

2 Uma definição de materialismo histórico foi trazida por Jacob Gorender na apresentação de O Capital (MARX, 1996, p. 21): “a concepção segundo a qual a instância econômica, sendo a base da vida social dos homens, não existe senão permeada por todos os aspectos dessa vida social, os quais, por sua vez, sob modalidades diferenciadas, são instâncias da superestrutura possuidoras de desenvolvimento autônomo relativo e influência retroativa sobre a estrutura econômica.” Sem adentrar no aspecto ontológico da questão materialista e a alegada inversão sobre o idealismo hegeliano (MARX, 1996, p. 140), sem dúvida as lentes trazidas pelo método de Marx permitem uma observação bastante clara dos movimentos sociais modernos, profundamente imersos no sistema econômico que ele se dispôs a destrinchar.

o materialismo histórico como denota sua resposta a carta do autor marxista inglês Perry Anderson:

Confesso-lhe que tenho dificuldade de compreender como ainda se pode, por um lado, defender a distinção entre direita e esquerda num período histórico em que [...] parecem convergir[...] e, por outro lado, aceitar o [seu] convite [...] para impedir que a esquerda - a “verdadeira” esquerda - seja derrotada, sem apelar para valores ideais e, digamo-lo logo com franqueza e sem falsos pudores, para as malditas ideologias (BOBBIO, 2011, p. 177).

Bobbio é um político e como tal afeito aos jogos conciliatórios tão próprios da política. E nisso deve enxergar verdadeiramente uma maldição nas ideias tão pouco conciliatórias de lutas de classe e de dominação ideológica.

2 PORTO ALEGRE, A PRIMEIRA EXPERIÊNCIA

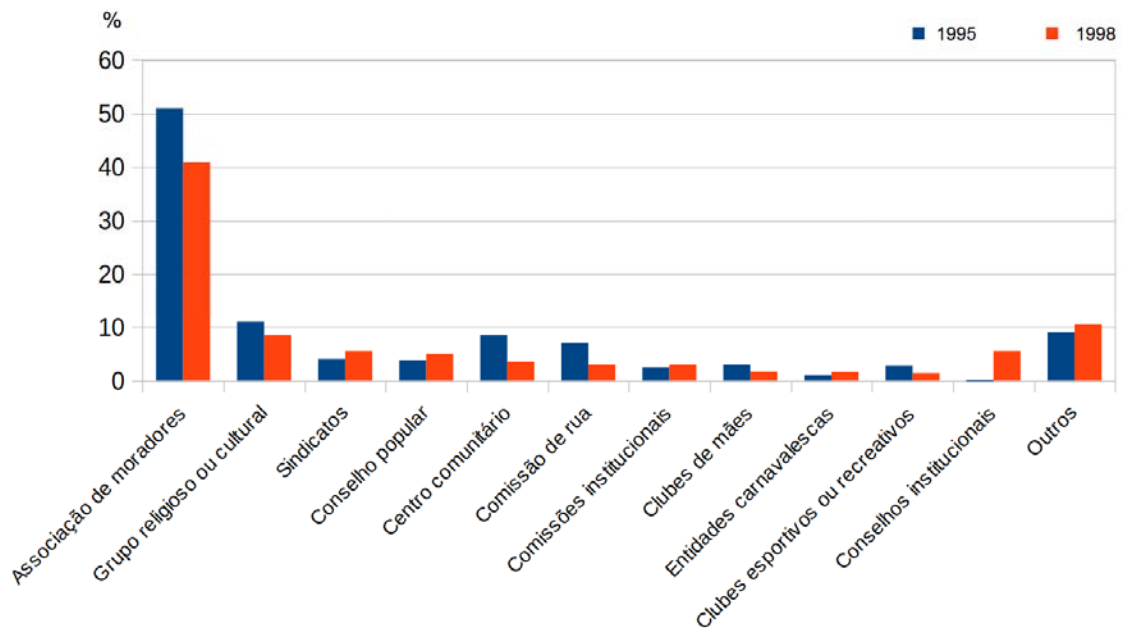
2.1 O SURGIMENTO

Porto Alegre é ou, pelo menos, foi uma cidade de grande tradição democrática, com uma sociedade civil organizada. Na ditadura militar, no dizer de Santos (2002a, p. 463), por conta da pressão das forças democráticas sobre as instituições da ditadura os prisioneiros políticos não podiam ser “presos com segurança” na cidade e muitas vezes eram levados para São Paulo. Mesmo assim, diante da impossibilidade de luta política a nível nacional e também a nível local, as forças políticas de oposição no município se voltam para o fortalecimento dos movimentos sociais locais e sindicatos. Entre os inúmeros movimentos destacavam-se as associações de moradores, que representavam um importante instrumento de lutas populares em uma cidade em plena disputa pelos espaços urbanos e as políticas públicas voltadas a esses espaços. E nesse embate, em 1983 é fundada a UAMPA (União das Associações de Moradores de Porto Alegre), que teria um papel relevante entre as entidades que estariam presentes no OP (STRECK, 2017; NÚÑEZ, 2010; ROMÃO, 2011). Avritzer registra que foi dentro dela que surge a expressão Orçamento Participativo:

E, mais à frente, o documento da Uampa também afirmava que “queremos decidir sobre as prioridades de investimento em cada vila, bairro e na cidade em geral”. Esse parece ser o primeiro documento disponível que utiliza o termo orçamento participativo e antecipa elementos da sua prática. Avritzer (2002, p. 574).

O gráfico 1, a seguir, traz o papel das entidades na construção do OP de Porto Alegre, ficando evidente o das associações de moradores, que em 1995 representava mais da metade delas sobre todas as demais. Mesmo os grupos religiosos católicos ligados às Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), que tiveram forte influência na formação do ambiente social mais coeso da época (ver adiante, pp. 41 e 42), não apresentaram uma participação direta no OP.

Gráfico 1 - Distribuição percentual da participação em entidades no orçamento participativo de Porto Alegre



Fonte: adaptado de Santos (2002a)

O caráter do movimento social que surge em Porto Alegre, em especial dentro do próprio OP, com a influência preponderante das associações de moradores, faz supor uma condição daquela que, assim como outras grandes cidades brasileiras que sofreram um enorme inchaço ao longo do período desenvolvimentista do século XX, mas cuja disputa pelo espaço urbano deve ter sido mais intenso. São Paulo, por exemplo, cujo movimento social surgido a partir da ditadura militar é descrito por Sader (1988), não o foi como tendo essas associações com tal relevância, antes outros movimentos assumem lá mais importância, como as próprias CEBs, os clubes de mães, o movimento sanitarista e o sindical. É de se supor que outras grandes capitais, como Belo Horizonte e Recife, tenham vivido conflitos semelhantes ao do Porto Alegre, haja vista que tiveram seus OPs como eventos relevantes. Isso ressalta o caráter de disputa urbana representado pelo OP de Porto Alegre, e nela se compreende um dos principais fatores de seu surgimento naquela capital.

Por outro lado, o documento resgatado da UAMPA mencionado acima e no item 4.2, adiante, dá conta da influência das atividades políticas de esquerda sobre o movimento de moradias em Porto Alegre e o quanto esse deve ter sido politizado³. O

3 Neste sentido, Fedozzi: “a direção da UAMPA – na época hegemônica pelo PT – trabalhava uma política de organização de classes visando à transformação socialista e à tomada do poder” (2000, p. 53).

texto é bem elaborado e traz com clareza uma proposta de exercício de poder das associações diretamente sobre o orçamento municipal. Um diferencial fundamental não somente à proposta de democratização trazida pelo PDT, baseada na criação de conselhos municipais, mas também a outras experiências de participação popular, como a de Lages. O OP, assim, parece surgir como resultado de uma organização popular que estaria madura para exercer o poder de forma clara e institucionalmente definida, ao contrário das experiências precedentes. Isto é, havia em Porto Alegre, e deve ter havido em outras cidades onde o OP floresceu mais robusto no seu início, uma tendência tipo *bottom up* de assunção de poder, o que pareceu uma condição fundamental para o surgimento daquela ferramenta política.

Em 1985 o PDT, que representava então a principal frente política opositora, vence facilmente as eleições. O prefeito cria os “conselhos populares”, referidos acima, um formato que vai absorvendo institucionalmente os anseios de participação popular.

À administração pedetista de Alceu Colares se segue a sua oposição à esquerda, o Partido dos Trabalhadores/Partido Comunista do Brasil, que vence as eleições municipais em 1988, com Olívio Dutra.

Enquanto isso, a Assembleia Constituinte de 1988, depois do longo período de ditadura militar, brota como uma antítese a ela e institucionaliza parte dos anseios de apropriação do Estado pela população do País. Como também destaca Avritzer (*in* SANTOS, 2002b, p. 65), o artigo 14 da Constituição garantiu a iniciativa popular como iniciadora dos processos legislativos; e o artigo 29, que fala sobre a organização das cidades, passa a requerer a participação de representantes das organizações populares no processo de organização urbanas.

Nesse ambiente e com a junção de, pelo menos, esses dois fatores acima mencionados, isto é, a preexistência de um robusto movimento social habituado a embates e conquistas diante da administração municipal e a eleição da Frente Popular (PT/PCB), com “*decidida vontade política dos novos governantes para democratizar a gestão sócio-estatal*” Fedozzi (2009, p. 8) tem início naquela cidade uma experiência pioneira no mundo de participação popular, que perdura até hoje, apesar dos percalços atuais e é modelo para inúmeras iniciativas nacionais e mundo afora.

Entretanto é importante destacar que o OP de Porto Alegre não nasceu pronto dessa conjunção e não foi uma dedução programática da Frente Popular (FEDOZZI, 2009). Foi antes um aprendizado coletivo, no qual se percebeu que a influência do modelo socialista de participação baseado nos soviets sobre as associações de

moradores era irrealista e antes um obstáculo à efetiva participação e controle populares sobre a gestão municipal. Tiveram de ser criados mecanismos próprios de publicização do Estado e promoção da cidadania. Esse aprendizado se consolida no segundo e terceiro anos da gestão (1990-91).

Íria Charão Rodrigues, sobre quem se refere Streck (2017, p. 196) como “uma das figuras-chave do processo pioneiro em Porto Alegre (1989-1992) e depois no estado do Rio Grande do Sul (1999-2002)”, em entrevista à página Sul21 relata quanto ao início do OP de Porto Alegre:

SUL21: O que você fazia na época? Iria Charão: Eu trabalhava no Hospital da PUC. O Olívio me chamou para trabalhar no governo e eu disse para ele: o que é que eu posso fazer, não entendo nada de administração. Ninguém entendia, na verdade. Era a primeira experiência. Nós fomos cobaias daquela administração. Ele me disse que me queria cuidando da participação. Vamos lá, então, eu disse. Era assim mesmo, meio à moda diabo. Eu e o Gildo Lima fomos trabalhar na coordenação de relações com a comunidade e a Geci Prates ficou cuidando da parte sindical. Tem muita gente que hoje escreve sobre aquela época e diz que nos baseamos nisto ou naquilo, na experiência de Pelotas com Bernardo de Souza, ou na experiência de uma cidade de Santa Catarina. Vou dizer com toda franqueza: eu não me baseei em absolutamente nada disso. Eu apenas recebi uma tarefa do partido pra fazer. (WEISSHEIMER, 2014, n.p.)

Arlei Sander Damo (2008), em seu artigo relatando pesquisa sobre conselheiros do OP resgata, entre outros, o episódio envolvendo a reurbanização de uma área de invasão no centro de Porto Alegre conhecida por Planetário, a atuação de algumas lideranças surgidas naquele movimento e a importância para a consolidação do OP no seu início:

[...] se a Planetário fosse uma demanda legitimada pelo OP, que à época praticamente engatinhava, esse dispositivo seria fortalecido, o que àquela altura era providencial. Enfim, havia uma disputa acirrada do PT com o PDT pela sedução das lideranças comunitárias, e uma obra da envergadura da Planetário seria (e efetivamente foi) decisiva para as pretensões petistas. [...] o episódio é loquaz no que concerne à investidura de um líder popular, que de capitão de time de várzea é alçado ao status de articulador de uma das mais importantes mobilizações na luta pela moradia que Porto Alegre presenciou nas últimas décadas. (DAMO, 2008, pp. 70 e 74)

Questionado a respeito, em entrevista concedida para este trabalho, Tarson Núñez sugeriu que a principal influência favorável no início do OP tenham sido os religiosos ligados à Teologia da Libertação, que tendo penetração nas regiões pobres da cidade, contribuíram na formação das ideias de movimento social e associativismo que foram essenciais, junto à vontade política do executivo, para fortalecer e fazer

vingar o OP. Opinião semelhante manifestou Célio Piovesan, igualmente entrevistado, ele próprio um ex-religioso vinculado ao Partido dos Trabalhadores, que atuou no OP de Porto Alegre desde o seu início, tendo antes disso iniciado com trabalhos pastorais junto aos catadores, e hoje é secretário municipal em um município da Grande Porto Alegre, Nova Santa Rita, onde auxilia na implantação do OP, assim como o fez na vizinha Canoas, pouco antes.

Cabe também ressaltar que no seu início a experiência em Porto Alegre estava rumando ao fracasso. Segundo Tarso Genro, três motivos dificultaram a implantação do OP nos dois primeiros anos (SANTOS, 2002a, FEDOZZI, 2000):

a) a falta de experiência de dirigentes comunitários e partidários na participação institucionalizada. A formação política no confronto os despreparara para a construção de consensos.

b) a cultura política do clientelismo e carreirismo entre os dirigentes comunitários;

c) o município estava com um alto grau de endividamento em 1990.

O último item foi solucionado pela recuperação financeira do município, vinda tanto pelo aumento do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) quanto pelo aumento de arrecadação tributária (IPTU e ISSQN). Sendo que esse último acontece com inusitado apoio e mobilização popular pela aprovação na Câmara de Vereadores. Sem maioria, a administração municipal se valeu dessa mobilização, que toma os vereadores de centro e direita de surpresa ao verem a população se mobilizar reivindicando aumento de impostos (SANTOS, 2002a). A cidade consegue aumentar sua arrecadação, entre 1989 e 1994, ao ponto de tirá-la da 10^a para a 5^a colocada entre as capitais no critério arrecadação per capita. Embora não tenha sido a única a experimentar tal crescimento, pois Belo Horizonte saltou da 22^a para a 4^a posição no mesmo período (SOUZA, C. 2001). Não a toa que ambas as experiências tenham tido o destaque e a longevidade alcançadas.

2.2 A ORGANIZAÇÃO

O OP de Porto Alegre não foi certamente a primeira experiência de gestão de política pública a abrir espaços de consulta e participativos à população, mas ele inaugura uma metodologia ao mesmo tempo intrincada, mas assimilável, ao ponto de exercer a influência que teve no Brasil e no mundo. Ao detalhar esse modelo, Santos (2002a, p. 465) inicia discorrendo sobre o orçamento municipal em si. Ele explica que essa peça legislativa traz consigo as decisões políticas fundamentais da municipalidade, cujos critérios tecno burocráticos, antes do OP, prevaleciam na sua elasticidade permitindo o seu uso clientelístico, isto é, relações de poder em que critérios mais adequados, melhor definidos em termos de justiça e necessidade social e republicanos de distribuição de recursos públicos são sobrepujados por formas de compadrio, de troca de favores, para garantir vantagens eleitorais.

As despesas no orçamento público são classificadas em três grandes grupos: a) com funcionários; b) com serviços públicos e c) com investimento em obras e equipamentos. Nelas a autonomia das administrações municipais ocorre, sobretudo, no último grupo, sendo sobre essas rubricas da contabilidade pública que o OP foi chamado a atuar, isto é, o nível de vinculação das rubricas relacionadas a gastos com funcionalismo e da maioria dos serviços é tal que o OP é a discussão exclusiva sobre investimentos, equipamentos e alocação de alguns serviços.

No âmbito legal o OP em si não teve enquadramento institucional em seus primeiros anos, o que, no entanto, por ser um fato político de tal relevância, obrigava a Câmara de Vereadores a aprová-lo, mesmo não tendo o Executivo a maioria dos membros. Atualmente já está inscrito na LDO municipal (PORTO ALEGRE, 2019):

Capítulo II

DAS METAS E DAS PRIORIDADES DO EXECUTIVO MUNICIPAL E DO LEGISLATIVO MUNICIPAL

Art. 2º As metas e as prioridades do Executivo Municipal e do Legislativo Municipal para o exercício de 2020, atendidas as despesas que constituem obrigação constitucional ou legal do Município de Porto Alegre e as de funcionamento dos órgãos e as entidades que integram o orçamento, correspondem às ações constantes no Anexo I desta Lei.

[...]

§ 2º Na definição das prioridades de que trata o caput deste artigo, estão consideradas as decisões do Orçamento Participativo, na seguinte ordem:

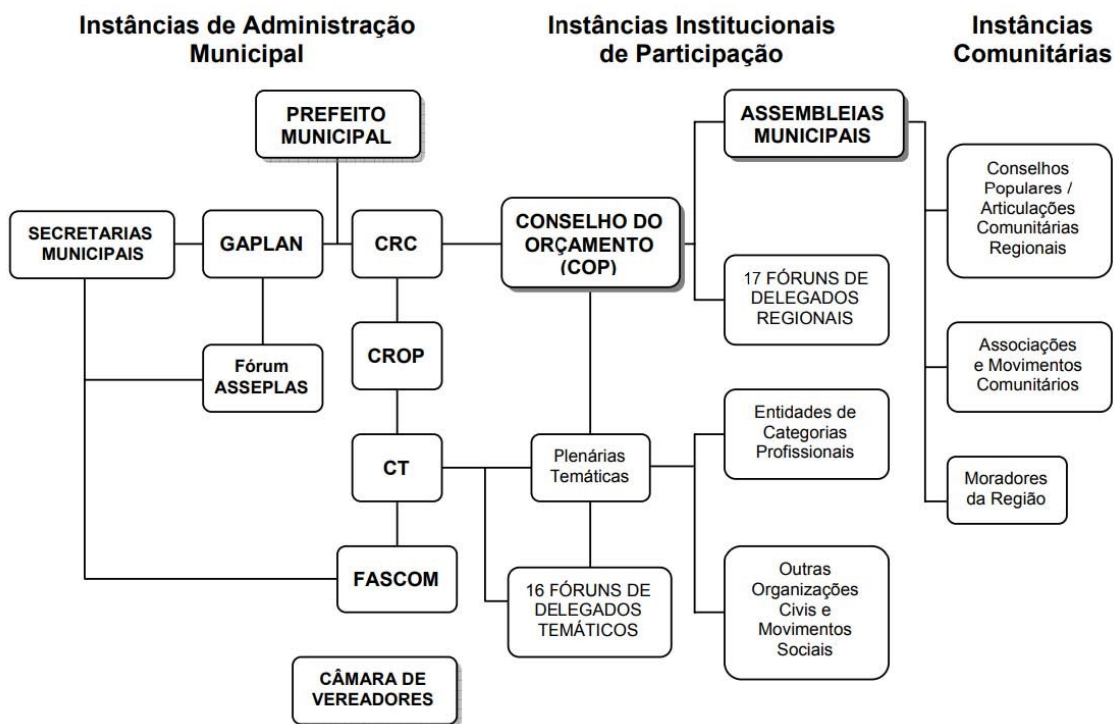
Organizativamente o OP de Porto Alegre abrange três grupos de instituições, o primeiro delas são as unidades administrativas do Executivo Municipal, que estão

encarregadas de gerir o debate orçamental com os cidadãos: Gabinete de Planeamento (GAPLAN), Coordenação das Relações com as Comunidades (CRC), Fórum das Assessorias de Planeamento (ASSEPLAS), Fórum das Assessorias Comunitárias (FASCOM), Coordenadorias Regionais do Orçamento Participativo (CROPs) e Coordenadores Temáticos (CTs).

O segundo grupo é o das organizações comunitárias, que com autonomia face ao governo municipal são compostas principalmente por organizações de base regional, que fazem a mediação entre a participação dos cidadãos e a escolha das prioridades para as diferentes regiões da cidade. Elas são os Conselhos Populares, as Uniões de Vilas e as Articulações Regionais.

O terceiro tipo, criado para intermediar dois primeiros, é constituído por instituições de participação comunitária com funcionamento regular: Conselho do Plano do Governo e Orçamento (COP), Assembleias Plenárias Regionais, Fórum Regional do Orçamento, Assembleias Plenárias Temáticas e o Fórum Temático do Orçamento.

Figura 1 - Organograma do orçamento participativo de Porto Alegre



Fonte: Adaptado de Fedozzi, 1997 (apud SILVA FILHO; LEITE, 2004)

Inicialmente, a cidade foi dividida em 5 regiões, o que se mostrou inviável para organizar e adequar a participação coletiva, tanto pelos deslocamentos dos populares

quanto pelo número deles por reunião, pelo que em seguida se converteram em 16 e, por fim, 17.

O Regimento Interno (RI) de 2002 estabelecia o início dos trabalhos por duas rodadas de Assembleias Regionais Temáticas, abertas à participação individual de qualquer cidadão e representantes de organizações e associações. Coordenadas por membro do executivo, delegados e conselheiros do OP. As assembleias anuais, porém, são precedidas das reuniões preparatórias dos cidadãos, sem interferência do Executivo. Essas reuniões são frequentemente conflituosas (SANTOS, 2002a), pelas diferentes orientações nas exigências e posições políticas das organizações comunitárias. Nelas são eleitos os delegados e conselheiros do OP. Os conselheiros são eleitos para um mandato de um ano e só podem ter uma reeleição (sobre a modificação dessa prática, que é cercada de controvérsias por conta do risco de importação de hábitos clientelistas para o OP, ver a seguir). Essa limitação, essencial para evitar a elitização e a degradação do processo participativo, foi alterada a partir de 2008, alteração motivo de críticas de Fedozzi e Martins (2015, p. 205):

Duas questões merecem análise sobre a mudança dessa regra. A primeira se refere ao fato de que foi aprovada pelos próprios conselheiros na instância de maior poder do OP (COP). Isto é, os representantes legislaram sobre o seu mandato sem autorização dos representados, o que contraria o princípio da soberania popular e do mandato delegativo presente na gênese e na construção do modelo de Porto Alegre. A segunda questão se refere à dissonância entre a nova regra da reeleição e a opinião dos representados. A opinião majoritária dos participantes das Assembleias é contrária à regra da reeleição permanente: 48% opinou pela restrição do número dos mandatos (somando-se as opções "apenas uma vez" ou "com prazo limitado") contra 37,9% favoráveis à reeleição. O fato representa um inédito distanciamento entre decisões dos representantes sobre o desenho institucional e a opinião dos representados, o que fortalece a hipótese da elitização política em curso na trajetória do OP de Porto Alegre.

O RI foi sofrendo outras modificações. O quadro seguir esboça o ciclo anual do OP de Porto Alegre em 2014, que dá uma ideia detalhada da forma como os trabalhos eram estruturados então:

Quadro 1 - O Ciclo do Orçamento Participativo

Janeiro	Recesso	
Fevereiro, março e abril	Detalhamento do Plano de Investimento e Serviços	<ol style="list-style-type: none"> 1. Finalização da distribuição de recursos para as reuniões regionais e temáticas. 2. Apresentação e votação da proposta de PI (Plano de Investimentos – análise técnico/financeira das demandas) nos fóruns regionais e temáticos, com presença do SMGL, SMPEO e órgãos afins, com encaminhamento prévio das propostas aos referidos fóruns.
	Discussões e alterações do Regimento Interno	<ol style="list-style-type: none"> 1. Discussão nos fóruns regionais e temáticos das possíveis alterações ao RI (Regimento de Interno). 2. Critérios gerais, técnicos e regionais. 3. Votação das alterações no RI e nos critérios gerais, técnicos e regionais.
Abril, maio e junho	Reuniões preparatórias	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reuniões de articulação e preparação nas regiões e temáticas. 2. Integração entre os Fóruns de Delegados e de Planejamento. 3. Pauta: <ul style="list-style-type: none"> • Prestação de contas; • Apresentação do Plano de Investimentos; • Apresentação do Regimento Interno; Critérios gerais e técnicos; • Discussão para chapa de conselheiros; Sugestão de prioridades e demandas pela internet.
Julho e agosto	Assembleias regionais e temáticas	<p>Rodada Única</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Rodada de Assembleia nas Regiões e Temáticas. 2. Pauta: <ul style="list-style-type: none"> • Eleição das Prioridades Temáticas; • Eleição dos(as) Conselheiros(as); • Definição do Número de Delegados(as); Prestação de Contas. • Discussão e votação, pelo COP, da Lei de Diretrizes Orçamentárias até 30 de julho.
Agosto, setembro e outubro	Regiões e temáticas	<p>Pauta:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eleição dos(as) Delegados(as); • Hierarquização das Obras e Serviços. • Discussão e votação, pelo COP, da Lei Orçamentária Anual até 30 de setembro
Novembro	Assembleia municipal	<p>Pauta:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Posse dos(as) Novos(as) Conselheiros(as);

		<ul style="list-style-type: none"> • Entrega da hierarquização das Obras e Serviços; • Discussão de tema de caráter geral.
Novembro, dezembro e janeiro	Análise das demandas e capacitação do(a)s conselheiro(a)s	Governo faz a análise técnica/financeira das demandas hierarquizadas pelas Regiões e Temáticas Capacitação e preparação dos Conselheiros(as), delegados(as) e servidores do governo.

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2014)

Uma mudança importante ocorrida logo no início da implantação e que contribuiu para o seu fortalecimento foi a transferência da coordenação do OP da Secretaria de Planejamento diretamente ao gabinete do prefeito, pela criação do Gaplan, Gabinete de Planejamento, que atuava ali junto com a Coordenação das Relações com as Comunidades (CRC). Essa modificação permitiu a atuação direta do Executivo sobre o processo do OP, com possibilidades de articulação com as comunidades:

A necessidade de afirmar a política de planejamento como função estratégica de governo, capaz de superar o normativismo tecnocrático e coordenar globalmente a administração, fez com que a função do planejamento fosse transferida para o centro político do governo. Assim, no primeiro momento, foram criadas duas Coordenações junto ao Gabinete do Prefeito: a Coordenação do Plano de Ação do Governo (planejamento estratégico) e a Coordenação de Programação e Execução Orçamentária. Essas funções exercidas, até então, pela Secretaria de Planejamento Municipal passaram a ser de competência do Gabinete do Prefeito, dando origem, em seguida, ao Gabinete de Planejamento (GAPLAN). (FEDOZZI, 2000, p. 101).

Outra modificação que foi fundamental à sobrevivência da experiência na sua crise inicial, a partir de 1992 (FEDOZZI, 2000), foi o aumento do volume orçamentário destinado ao OP, com o incremento do FPM e também da arrecadação própria do município, essa contando com a participação popular que surpreende a Câmara de Vereadores, majoritariamente de oposição, que se vê pressionada a aprovar as propostas de reforma fiscal do Executivo:

A reforma fiscal, que era decisiva para poder relançar a administração popular, teve de ser aprovada pela Câmara de Vereadores. Na medida em que a Frente Popular não tinha maioria na Câmara, o PT e o Executivo promoveram uma mobilização maciça das classes populares para pressionar os legisladores no sentido de estes aprovarem a lei da reforma fiscal. Como Tarso Genro recorda, os legisladores da direita e do centro, apanhados de surpresa, não conseguiam compreender por que razão o povo os pressionava para que eles aumentassem os impostos (SANTOS, 2002a, p. 503).

Assim, a partir de 1993 o OP atinge um nível de estabilidade e é garantida a reeleição da Frente Popular, o que se repete nas próximas duas eleições. A

participação popular no OP também atinge alguma estabilidade (ver gráfico 2, adiante). Há também uma modificação da cultura política das organizações populares, que abandonam a ênfase no protesto e confrontação, adotando padrões direcionados ao conflito e negociação (SANTOS, 2002a).

Vale lembrar também que no OP há uma tensão constante entre a qualificação do representante, pela especialização, e a necessidade permanente de renovação. A complexidade do processo estimula a especialização e, por consequência, afasta o representante do OP da comunidade, trazendo o receio da volta, sob novo disfarce, do velho sistema clientelista e populista, que a participação tentava amenizar e mesmo se esperou, com alguma dose de excesso de otimismo, pudesse eliminar, por conta de que a definição das políticas públicas se daria em um nível muito menor de intermediação de agentes políticos da política representativa típica. Essa crítica, que já estava presente nas observações de Santos (2002a, p. 522) e é retomada por Fedozzi e Martins (2015, p. 215), que detectam uma tendência crescente de elitização na relação representantes/representados. Santos, ciente desses problemas e outros nos caminhos do OP, trouxe:

Como realidade política emergente, o OP tende a ser desestabilizador, quer em termos políticos, quer em termos ideológicos e culturais. No entanto, uma ideia desestabilizadora que consegue transformar-se em prática sustentável corre sempre o risco de perder o seu potencial desestabilizador à medida que o sucesso aumenta. A rotina da mobilização atrai uma mobilização da rotina. A participação permanece elevada, mas os cidadãos comuns serão gradualmente substituídos por cidadãos participativos especializados. (SANTOS, 2002, p. 546)

Aqui ele cogita de problemas internos do OP, da hipótese de degeneração que de resto estaria presente em qualquer processo social, pela modificação dos agentes coletivos face a institucionalidade que foi criada num contexto de vontades e interesses, que se modifica natural e inevitavelmente. O processo social e político é dinâmico, por isso cada momento tem sua dose esforços, resultados e degenerações, e atua sobre o se herdou do momento anterior. Por isso, a cogitação da degeneração é válida como instrumento de seu adiamento, de outro modo não parece ser muito produtiva. Ademais, para o descenso do OP os fatores externos talvez tenham contribuído muito mais intensamente, se tentará ver adiante.

3 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM CRICIÚMA

Criciúma é a cidade polo da microrregião chamada AMREC (Associação do Municípios da Região Carbonífera), localizada no sul do Estado de Santa Catarina. Com uma população estimada para 2020 de 217.311 habitantes (IBGE, 2020).

Surgida a partir do final do século XIX, na onda migratória europeia, principalmente italiana, como um distrito do município de Araranguá, foi ela própria destituída de grande parte de seu território para a formação dos atuais municípios vizinhos Içara, Nova Veneza e Forquilha.

A economia, inicialmente agrícola, como tipicamente as dos municípios com tal formação, foi modificada a partir dos anos 1940 pela exploração do carvão mineral para atender ao processo de industrialização nacional, que era demandante do minério. Os excedentes e a influência dessa atividade, diretos e indiretos, propiciaram a formação de um parque industrial baseado também na cerâmica, metalmecânica, vestuário e matérias plásticas.

A natureza de fornecedora de minérios criou na indústria de carvão condições para a formação de um sindicalismo que espreado para os demais setores se refletiu no título de “Criciúma, a cidade das greves” (MIRANDA, 2013. p. 95). Apesar desse movimento sindical, como traz Luchmann (2012, p. 525), Criciúma dividiu com Blumenau um associativismo comunitário de base mais conservadora no período de implantação dos seus OPs, ao contrário da forma de associativismo comunitário de Guaraciaba, Chapecó e Concórdia, então com um caráter mais combativo. Essas características, segundo ela, fizeram com que naqueles dois municípios houvesse uma maior dificuldade de implantação do OP, o que, entretanto, não impediu um razoável sucesso no caso cricumense, não sem que se encontrasse resistência das associações de moradores⁴ e também da imprensa local, influenciados pelos grupos políticos de oposição ao governo da chapa PT/PDT, encabeçada por Décio Góes, que se elege em 2000 e inicia a experiência do OP na cidade.

4 Entretanto, Luchmann (idem) registra que essas mesmas associações viveram uma reorientação no último ano de governo petista e passam a solicitar que o OP fosse mantido, independentemente de quem fosse o prefeito seguinte. Ela sugere que isso evidencia algum efeito pedagógico no OP sobre esses dirigentes. Uma hipótese que se pode contrapor a outras, tais como a percepção por essas lideranças de que o OP pode ter utilidade à política representativa típica e ser por ela utilizado para se conseguir apoios políticos e ganhos eleitorais.

A gestão petista inicia a sua atividade de OP Inspirada nas experiências de Porto Alegre, principalmente, e de Chapecó (BORBA, 2007, p. 126). No organograma da administração municipal o OP contou com sua própria unidade autônoma, a Secretaria Especial do Orçamento Participativo, ligada ao Gabinete do Prefeito.

Assim como em Porto Alegre, Criciúma foi dividida em regiões administrativas, dez ao todo:

Quadro 2 - Regiões Administrativas do OP de Criciúma

Região 01	Colonial, Estaçãozinha Floresta 1, Laranjinha, Liberdade, Loteamento, Las Vegas, Metropolitana, Monte Castelo, Montes Claros, Nossa Senhora do Carmo, Poço I, Rio Bonito, Rio Maina, São, José, São Marcos, Vila Izabel, Vila Macarani, Vila Miguel, Vila, Visconde e Wosocris;
Região 02	Colônia Zilli, Loteamento Floresta, Maria do, Céu, Mina do Mato, Mina do Toco, Mina Napolini, Moradas da Colina, Operária Nova, Princesa, Izabel, Santo Antônio, Tia Maria, Zanette, Vila Doro e Vila Zuleima;
Região 03	Bainha, Cesaca, Cruzeiro do Sul, Lote VI, Mina, Brasil, Santa Catarina, São, Simão e Vera Cruz;
Região 04	Anita Garibaldi, Centro, Cesaca, Comerciantes, Fábio Silva, Michel, Pio Correa, Recanto Verde, Santa Barbara, São Cristóvão e São Luiz;
Região 05	Argentina, Bairro, IX, Brasília, Campo do Próspero, Ceará, Centro Social Urbano, Imbralit, Jardim Maristela, Loteamento Marli, Loteamento Zommer, Nossa Senhora da Salete, Próspera-Centro;
Região 06	Bueno Aires, Cecrisa, Demboski, Imigrantes, Linha Anta, Linha Batista, Linha Cabral, Loteamento Budni, Santa, Isabel, Vila Rica e Vila Selinger;
Região 07	Airton Senna, Ana Maria, Bosque do Repouso, Cristo Redentor, Jardim Primavera, Morada do Sol, Promorar da Vila Natureza, Renascer e Vila Nova;
Região 08	Capão Bonito, HG, Jardim das Palmeiras, Jardim, Esteves, Loteamento Dagostim, Loteamento Pedro Zanivan, Morro Albino, Morro Estevão, Parque Residencial Mariza, Primeira Linha, Primeira Linha, São Sangão, Quarta Linha, São Domingos, São Roque, Terceira, Linha, Verdinho e Sangão;
Região 09	Boa Vista, Cruz Vermelha, Floresta 2, Jardim Angélica, Milanez, Paraíso, Pinheirinho-Conventos, Pinheirinho-Scam, Santa Augusta, São Francisco, Tereza Cristina e Universitário;
Região 10	Airton Senna, Ana Maria, Bosque do Repouso, Cristo Redentor, Jardim Primavera, Morada do Sol, Promorar da Vila Natureza, Renascer e Vila Nova;

Fonte: SCAPIN e BOICO, 2012, pp. 90-93.

Como nos municípios de inspiração, igualmente organizaram-se as Plenárias Temáticas, cujas bases eram:

1. Desenvolvimento urbano, rural e gestão ambiental;
2. Desenvolvimento econômico e inclusão social;
3. Transporte, trânsito e circulação;
4. Saúde;
5. Educação, esporte e cultura.

A dinâmica do processo seguiu de perto aquela da Capital Gaúcha e está exposta com detalhes na obra de Scapin e Boico (2012), tendo sido o último um dos participantes diretos da Secretaria do OP de Criciúma.

Apesar da reeleição do prefeito petista Décio Góes, em 2004, a sua cassação no início do mandato, com a prefeitura tendo o seu controle transferido ao grupo político ligado ao então PMDB, o OP foi descontinuado.

Cabe a seguir registrar, primeiramente, quanto aos compromissos governamentais tidos pela administração municipal quando do OP cricumense, a partir de Borba e Dias Filho (2007) e, por fim, algumas anotações deste autor de entrevistas recentes com participantes do processo, entre eles o então prefeito Décio Góes, o secretário do OP, Valério Preiss e o então secretário de administração, Laércio Silva. Foram todos unânimes em enfatizar que a participação e obras do OP trouxeram um ganho de legitimidade do processo que, por sua vez, teve no real compromisso da administração de então em fazer valer a iniciativa. A tabela 1 registra que os valores aplicados no OP, que estiveram aproximadamente em 50% dos investimentos totais de cada ano. Os números não inteiros devem-se, provavelmente, às imprecisões na coleta dos valores nos orçamentos e na atualização monetária, mas mesmo assim apontam um percentual dentro daqueles valores que o gráfico 11, no item 4.4, adiante, define como um OP de grande comprometimento.

Tabela 1 - Participantes, obras e investimentos do OP em Criciúma

Ano	Participantes	Obras	Investimentos no OP (R\$) *	Investimentos totais (R\$) *	Invest. totais/OP (%)
2001	4.708	42	8.205.516,57	20.380.329,42	59,74%
2002	4.769	78	10.094.101,70	18.958.066,35	46,76%
2003	6.658	88	12.644.932,13	20.329.440,92	37,80%
2004	-	117	14.298.442,04	28.107.585,35	49,13%
Total	16.135	325	45.242.992,45	87.775.422,04	48,46%

Fonte: adaptado de Borba (2007) e combinado com dados do TCE-SC. Sistema e-Sfinge e IBGE

* Valores atualizados pelo INPC/IBGE

Destaca-se também, do que foi captado em entrevistas de Borba e Dias (2007, p.132) entre conselheiros, o que diz respeito à confiabilidade deles quanto ao OP, que

lhes deram 96% de aprovação. Assim como quanto à aplicação dos investimentos, que para 52% deles esses investimentos foram feitos de acordo com critérios válidos, justos e transparentes. Vale também destacar, quanto ao nível de comprometimento do governo municipal nas atividades de capacitação dos conselheiros, que 64% deles declararam terem participado delas.

Por fim, anota-se algumas informações obtidas nas já mencionadas entrevistas com alguns dos participantes, os quais foram unânimes em registrar uma considerável modificação no comportamento das comunidades, que claramente pareciam desenvolver um melhor nível de envolvimento e pertencimento quanto às coisas públicas dos seus bairros. O ex-secretário do OP, por exemplo, ressaltou quanto ao nível de *accountability* que se pôde detectar na significativa participação e controle da comunidade: numa reunião para abertura de envelopes para julgamento de licitação para reforma de uma escola estiveram presentes cerca de dez moradores da comunidade. O então secretário de administração, acima mencionado, também mostrou admiração pela prática do OP, relatando que o maior dos ganhos estaria na sensação de pertencimento dos membros da comunidade. Ele registrou que a participação acabava por unir os membros da comunidade e, com isso, problemas típicos como violência, furto e tráfico de drogas reduziam-se perceptivelmente pela mera atuação das pessoas, que se sentiam empoderadas ao ponto desestimularem essas práticas em seus bairros.

Por outro lado, de outros entrevistados também pudemos ouvir críticas relacionadas a uma certa tendência dos membros da comunidade em verem somente seus interesses e se recusarem a aceitar de bom grado propostas orçamentárias mais justas e adequadas a outras comunidades.

Na mesma esteira, uma outra crítica presente foi quanto ao nível das escolhas, em muitos momentos guiadas mais por anseios inadequados dos moradores e conselheiros do que critérios tecnicamente melhor definidos, que um bom planejamento identificaria, como, por exemplo, escolher-se um ginásio de esportes quando há grande urgência de saneamento básico.

Por derradeiro, questionou-se o ex-prefeito Décio Góes sobre os motivos da não implantação do OP em Balneário Rincão, município vizinho a Criciúma que ele próprio administrou como prefeito no período imediatamente anterior ao atual, ao que ele informou terem optado por adotar meramente a implantação de audiências públicas, de caráter meramente consultivo, dadas, segundo ele, as dificuldades de

implantação de um processo mais complexo como o OP num momento difícil de construção de um município a partir de seu início, já que havia sido instalado como municipalidade junto com sua administração.

4 OS MOTIVOS DO RETROCESSO DO OP NO BRASIL

Feitos até aqui um esboço da formação do OP de Porto Alegre e da experiência replicada em Criciúma, segue-se um elenco de hipóteses na tentativa explicar os motivos do retrocesso⁵ recente dessa ferramenta de política no Brasil.

A lista não é exaustiva e adverte-se que ficaram de fora os temas relativos a mudança de comportamento que as alterações socioeconômicas recentes no Brasil, que certamente podem ter afetado a sociabilidade e o próprio OP, que ele é fundamentalmente um fenômeno dessa ordem.

4.1 DEMOCRACIA E PODER ESTATAL COM O CAPITALISMO

Inicia-se o rol de motivos de descenso do OP no Brasil com talvez um dos itens que por certo seria o que menos explicitamente poderia ser apontado como tal, mas faz-se para delimitação do que se pode considerar como uma barreira importante à sua ação democratizante, embora essa barreira seja bastante fluida dado o potencial educativo do OP para a cidadania. E faz-se também porque o nível de resposta de uma política que se pretende estimulante da ação coletiva depende da sua capacidade de atender ou não o que é relevante para essa coletividade, como a história do OP em seu início deixou claro, e portanto é importante entender essa capacidade de resposta em seus múltiplos os seus aspectos.

Pode-se deduzir de Wood (2010) que a atual democracia de massas seja fruto de um processo de desenvolvimento a partir surgimento do sistema capitalista, no final do século XVIII na Inglaterra, pela mercantilização das relações capital/trabalho e da revolução industrial. De forma original e única, ele engendra uma substituição das antigas formas de extração de excedentes de produção exclusivamente pela via da ação estatal⁶ para a extração via atividade econômica. O poder estatal e o feudal eram, portanto, os meios de obtenção de vantagens econômicas nessas sociedades e a dinâmica dos processos de dominação impediam o acesso a esses espaços, pela sua

5 Luchmann (2020, p. 15) foi bastante taxativa quanto a esse retrocesso: *“Enquanto as ouvidorias se multiplicam por todas as esferas de governo em todo o país, os orçamentos participativos vêm sofrendo um processo de extinção, em especial a partir das últimas eleições municipais de 2016.”* (grifo-se).

6 Os meios de dominação pré-capitalistas se davam pelo controle dos exércitos, dos processos normativos e ideológico, em suma, pelo controle do Estado ou do controle do feudo.

relevância mesma. O surgimento do capitalismo cria uma migração de poder, ou da capacidade de extração de excedentes econômicos, para os grupos sociais detentores dos meios de produção, criando o esvaziamento do poder estatal. Porém, ao mesmo tempo que se esvazia a relevância do Estado no sistema de controles econômicos e sociais, ele permanece relevante como forma de normatização e coerção para manter o sistema em si, bem como realizar as políticas públicas necessárias ao funcionamento e estabilidade de qualquer sociedade. Por isso essas mesmas classes sociais dominantes demandam algum poder sobre o Estado, de forma mais fluida e indireta, pois que já exercem formas econômicas de poder. Essa fluidez engendra as condições para a democratização crescente do remanescente, mas não irrelevante, poder estatal. Esse caráter concorrencial entre poder estatal e poder privado exercido pelo controle dos meios de produção é que fez Wood concluir da precariedade das modernas democracias representativas, em contraste com a forma encontrada na democracia da Grécia antiga que, apesar gritantemente menos inclusiva que a moderna, era mais efetiva que essas em termos de oferecer formas participativas de governo⁷. Em suas palavras, “o progresso da democracia moderna está muito longe da falta de ambiguidades, pois à medida que os direitos políticos se tornavam menos exclusivos também perdiam muito de seu poder” (p. 203).

Em Pateman (1992) encontra-se a mesma preocupação com a efetividade democrática diante da relevância do papel das atividades econômicas nas modernas sociedades capitalistas. A autora de *Participação e Teoria Democrática* elabora sua teoria da democracia participativa com foco na importância das múltiplas relações de autoridade e, principalmente, naquela que ela considera a mais substancial na vida do indivíduo moderno de seu tempo⁸, na indústria. Nisso ela traz as ideias de George Douglas Howard Cole (1889-1959), sobre o qual diz:

“para Cole, no entanto, é a indústria que possui a chave que abrirá a porta para uma forma de governo verdadeiramente democrática. Em sua visão de socialismo de guilda (Guild Socialism), Cole elaborou um esquema detalhado de como uma sociedade participativa poderia ser organizada e implantada, o que possui considerável interesse intrínseco, embora nos preocupemos mais

7 “A alienação do poder político era tão estranha à concepção grega de democracia que até mesmo uma eleição deveria ser vista como prática oligárquica, [...] Aristóteles, ao delinear [...] uma constituição “mista” [...] sugere a inclusão da eleição como característica oligárquica. [...] Os atenienses poderiam se valer de uma eleição no caso de funções que exigissem competência técnica, [...] mas essas funções eram protegidas por medidas restritivas” (WOOD, 2010, p. 188).

8 Os atuais processos de automação criam complicações à análise do tema, trazendo uma era pós-industrial que não elimina relações de exploração e autoridade, ao contrário, e talvez as tornem mais complexas, um tema que infelizmente não se tem subsídios para destrinchar aqui.

com os princípios subjacentes a esse esquema do que com o próprio texto. Outro aspecto significativo do trabalho de Cole desse período era a influência muito grande de Rousseau. (PATEMAN, 2012: 52).

Naquele contexto ela contrapõe os teóricos clássicos da democracia, em especial Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), John Stuart Mill (1806-1873) e Jeremy Bentham (1748-1832), àqueles que chama de teóricos contemporâneos da democracia, Bernard Berelson (1912-1979), Robert Dahl (1915-2014), Giovanni Sartori (1924-2017) e Harry H. Eckstein (1924-1999), influenciados por Joseph Schumpeter (1883-1950).

De Schumpeter ela traz, em uma clara nota crítica, que “os únicos meios de participação abertos ao cidadão são o voto para o líder e a discussão” (p. 14) e que a “massa eleitoral é incapaz de outra coisa que não seja um estouro de boiada” (idem) e que, portanto os líderes deveriam ser ativos e que o elemento democrático fundamental seria a disputa pelo voto.

Berelson, segundo a autora, teria a mesma concepção elitista de Schumpeter, de que “a participação limitada e a apatia têm uma função positiva no conjunto do sistema ao amortecer o choque das discordâncias, dos ajustes e das mudanças” (p. 16) embora ele o faça de forma amenizada, pela aceitação dos conteúdos pedagógicos de democracia da velha teoria (“clássica”) de Rousseau e Mill. Quanto a Dahl, dele ela ressalta o desinteresse e apatia da maioria das pessoas em relação à política, o que põe como evidente a hipótese de “que uma porcentagem relativamente pequena de indivíduos, em qualquer forma de organização social, aproveitará as oportunidades de tomada de decisão” (idem). Da mesma forma, a democracia seria para Dahl um arranjo institucional centrado no processo eleitoral para a escolha de líderes e a participação teria, portanto, não a função de definição da política em si, mas a de seu mero controle. A participação do homem comum, para Dahl, representaria em alguma extensão um perigo ao próprio sistema democrático, pois, em sua visão, os grupos sociais de posições socioeconômicas baixas revelam “personalidades autoritárias” com mais frequência, o que poderia pôr em perigo a própria democracia.

De Sartori, da mesma forma que os demais, ela enfatiza seu diálogo com as ideias de Schumpeter sobre a apatia política do cidadão médio: “não é culpa de ninguém em particular, e que já é hora de parar de procurar bodes expiatórios” (pp.

87-90, *apud* p. 22). E é assim que ela traz a opinião de Sartori sobre esse cidadão médio:

Argumentos de que a apatia pode ser provocada pelo analfabetismo, pela pobreza ou pela insuficiência de informação foram refutados pelos fatos, assim como não foi constatada a sugestão de que ela pode resultar da falta de prática democrática, pois “aprendemos que não se aprende a votar votando”. Sartori sustenta que a tentativa de encontrar uma resposta para essa questão é um esforço equivocado, uma vez que as pessoas só compreendem e se interessam de fato por assuntos dos quais têm experiência pessoal, ou por idéias que conseguem formular para si próprias, e nada disso é possível para o cidadão médio, em matéria de política. É preciso aceitar os fatos como eles são, porque tentar mudar seria pôr em perigo a manutenção do método democrático, e Sartori ainda argumenta que a única maneira de se tentar mudá-los seria pela coação dos apáticos ou pela penalização da minoria ativa, mas nenhum dos dois métodos seria aceitável (p. 21).

E por fim, entre os autores que elenca como discípulos de Schumpeter, tem-se Eckstein. Do que é trazido ela sobre sua teoria pode-se resumir como sendo baseada na ideia de obtenção de estabilidade democrática, que deve ser atingida pelo equilíbrio entre dois elementos díspares, a democracia em si e um “saudável autoritarismo” congruente com os próprios padrões autoritários socialmente existentes. Ele justifica a necessidade desse autoritarismo na insegurança psicológica das pessoas, que precisam de lideranças firmes, e na necessidade de tomadas de decisões efetivas que, segundo ele, seriam obtidas se o elemento autoritário estivesse presente. A sua preocupação é evitar a anomia, que chamaria a extinção da democracia possível.

A contraposição que a autora faz entre esses autores por ela chamados contemporâneos e os clássicos é para enfatizar nesses últimos a defesa da democracia “não apenas como o conjunto de instituições representativas nacionais” (p. 33), mas como uma sociedade participativa, em especial no aspecto pedagógico do processo democrático. Na parte final de seu livro, para instrumentalizar alguma verificação de sua teoria sobre a democracia participativa e o processo pedagógico preconizado pelos clássicos, ela traz algumas experiências de gestão coletivas de algumas fábricas na Grã-Bretanha e, mais extensamente, na extinta Iugoslávia, nos anos 1950 e 1960. Infelizmente não se pôde fazer nem trazer para cá um estudo mais aprofundado do tema, o que seria bastante instigante ao mesmo tempo que profundamente complexo, deduz-se a priori, principalmente diante da violenta desintegração daquele país a partir dos anos 1970.

Trazendo o acima para o nosso tema específico, é difícil estabelecer o nível de relevância menor ou maior da política e, por consequência, do OP, na vida das pessoas em face da enormidade dos aspectos não estatais de nossa sociedade moderna. Assim como o efeito disso na capacidade do OP em atrair e justificar o esforço da participação coletiva, até porque a relevância do Estado é algo muito fluido, isto é, em Porto Alegre, no seu início, o sentimento de necessidade de participação pelas comunidades na definição das políticas públicas voltadas às questões de moradia foi alto, dados os conflitos urbanos (FEDOZZI, 2000) que a proliferação de associações de moradores denota ter havido. Em termos hipotéticos o atendimento das demandas pode arrefecer o ímpeto de participação, como trouxe Núñez:

Goldfrank (2001) em um artigo debatido em um seminário da prefeitura cujo sugestivo título é “Quem Vai Participar do OP Quando Todas as Ruas Estiverem Pavimentadas?”. No artigo o autor busca levantar os motivos para a pouca capacidade do OP em ampliar a participação, identificando distintas motivações para a não participação e apontando sugestões no sentido de qualificar os procedimentos de maneira a estimular uma maior participação. (2010, p. 187).

Enfim, no debate da efetividade do OP e, por consequência, da sua sobrevivência ou não como instrumento de política pública, crê-se que esse ponto tem de estar de algum modo presente, até para que se saiba o seu alcance e potencialidade, sem jogos de otimismo e frustrações, que parecem ter contribuído para o seu retrocesso nacional nos últimos anos.

4.2 A QUESTÃO ORÇAMENTÁRIA

Um dos elementos para se entender o sucesso do OP desde sua origem em Porto Alegre é a consolidação e definição da forma de participação popular na elaboração e acompanhamento do orçamento municipal, aquela que é uma das mais importantes peças legislativas analisadas pelas câmaras de vereadores (FONTOURA, 2019). Iniciativas de estímulo à participação popular houve outras anteriores à de Porto Alegre, como por exemplo a experiência de Lages/SC (1979-1982), sob a administração de Dirceu Carneiro, que embora tivesse tido importância como precursora, inclusive de políticas públicas que acabariam por se consolidar no Sistema Único de Saúde (SUS), tinha essa participação apenas com caráter consultivo e também uma vida relativamente curta, apesar da importância. Pelotas/RS e

Diadema/SC também são outros exemplos precursores. Entretanto, elas não tiveram essa característica essencial que define o OP e está no seu próprio nome, como resume o ex-prefeito da cidade de Canoas/RS, Jairo Jorge, que trabalhara na gestão da prefeitura de Porto Alegre em 2001, que então por prefeito Tarso Genro – PT, trabalho que deve ter influenciado a posterior adoção da experiência no seu próprio município:

A experiência de Porto Alegre foi rica porque é um processo em que foi pioneira, não que não existissem experiências de democracia participativa anteriormente, teve a experiência de Lages, aqui em Pelotas mesmo, mas não do OP, a ideia do OP é uma ideia genuína de 1989, é um instrumento novo e não estava no nosso ideário. Eu, por exemplo, fui candidato em 85, não se trabalhava com a ideia do OP, se trabalhava com a ideia de assembleias populares, conselhos, era um outro conceito. Então o OP foi uma invenção bastante interessante, que Porto Alegre gerou, e por isso, olhando Porto Alegre lá em 2001 (...) nós fizemos os alinhamentos necessários para que o nosso OP pudesse representar um novo salto. Foi muito rica essa experiência de Porto Alegre, especialmente com a minha participação no governo do Tarso Genro. (Entrevista em agosto de 2016, *apud* Domingos, 2017, p. 41).

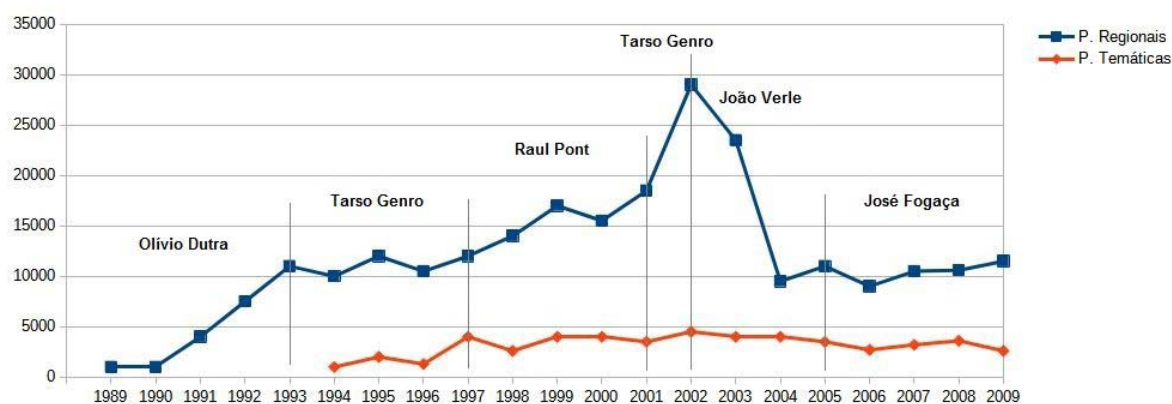
Assim, a compreensão da importância do papel do orçamento municipal já estava algo consolidada nos movimentos sociais em Porto Alegre antes do início da gestão da Frente Popular, que a transpôs para a efetividade administrativa. Essa compreensão, bem como as disputas pelos espaços urbanos e políticas públicas para atender as demandas sobre esses espaços, contribuíram para criar o ambiente favorável à democratização da gestão. E aqui cabe ressaltar a influência da militância de esquerda nos movimentos sociais, que parece ter instrumentalizado muito da compreensão e dos discursos, como fica evidente no trecho do Boletim da UAMPA de julho de 1986, em plena gestão Alceu Collares (PDT):

Não podemos reduzir a participação à eleição de representantes para os 18 ou mais conselhos municipais (...) O principal da Prefeitura é a política de arrecadação, distribuição e aplicação do dinheiro público. Devemos, portanto, batalhar para decidir sobre o orçamento. Para isso, devemos estudar como [o orçamento] tem sido feito até agora e discutir como deve ser feito. Devemos definir no Congresso as lutas prioritárias, para serem encaminhadas como campanhas que unifiquem as associações, tais como: participação popular no orçamento municipal; aumento dos recursos da prefeitura via aumento dos impostos sobre áreas de especulação; estatização do transporte; regularização e urbanização das vilas populares. (Boletim da UAMPA, jul/1986 – FEDOZZI, 2000, p. 53).

No entanto, se a presença de vontade política de membros dirigentes de movimentos sociais e dos gestores públicos fossem essenciais para a consolidação do OP de Porto Alegre, a deliberação coletiva sobre o orçamento e o atendimento

efetivo dessas deliberações foi crucial para trazer apoio popular. O “saneamento das contas públicas no período do primeiro governo da Frente Popular”, e “a descentralização dos recursos promovida no âmbito da Constituição de 88” (NÚÑES, 2010, p. 79) permitiram à administração municipal obter os recursos necessários para atender às demandas criadas pelas reuniões do OP nascente e foram cruciais naquele momento. Os relatos de Fedozzi (2000, pp. 78 e seguintes) tratam de uma crise de governabilidade nos dois primeiros anos da administração municipal que poderia ter inviabilizado a sua reeleição bem como o próprio OP. Crise do modelo de organização e, também, de disponibilidade financeira. Ambos os problemas foram equacionados e o resultado, em termos de participação popular, ficam evidentes no gráfico 2, a seguir, no qual fica demonstrado um aumento da participação até 1993 e uma estabilização com leve tendência de alta até 2001. O gráfico 3 mostra uma correlação direta entre o atendimento das demandas e a participação regional, que corresponde ao grupo mais popular.⁹

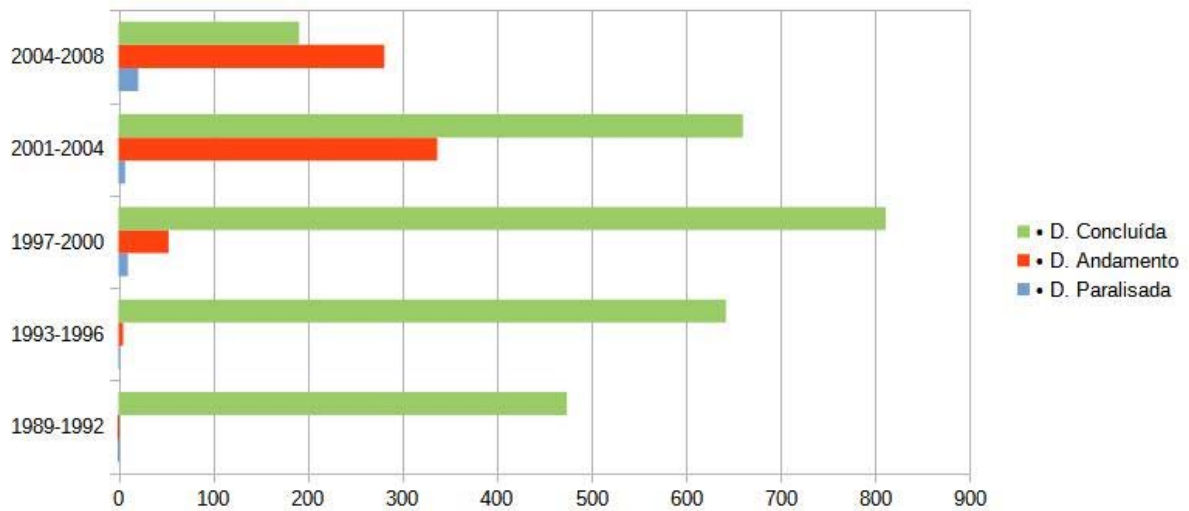
Gráfico 2 - Participação popular no orçamento participativo: Porto Alegre (1989-2009)



Fonte: PMPA (2009) apud Rennó e Souza (2012)

9 As assembleias regionais, ao contrário das temáticas, abrangem um público com menos interesses específicos e, por isso, com tendência mais volúvel que o outro, como o gráfico 3 demonstra, mostrando o grupo temático como sendo menor, mas bastante estável ao longo do tempo.

Gráfico 3 - Demandas totais por gestão de governo: Porto Alegre (1989-2009)

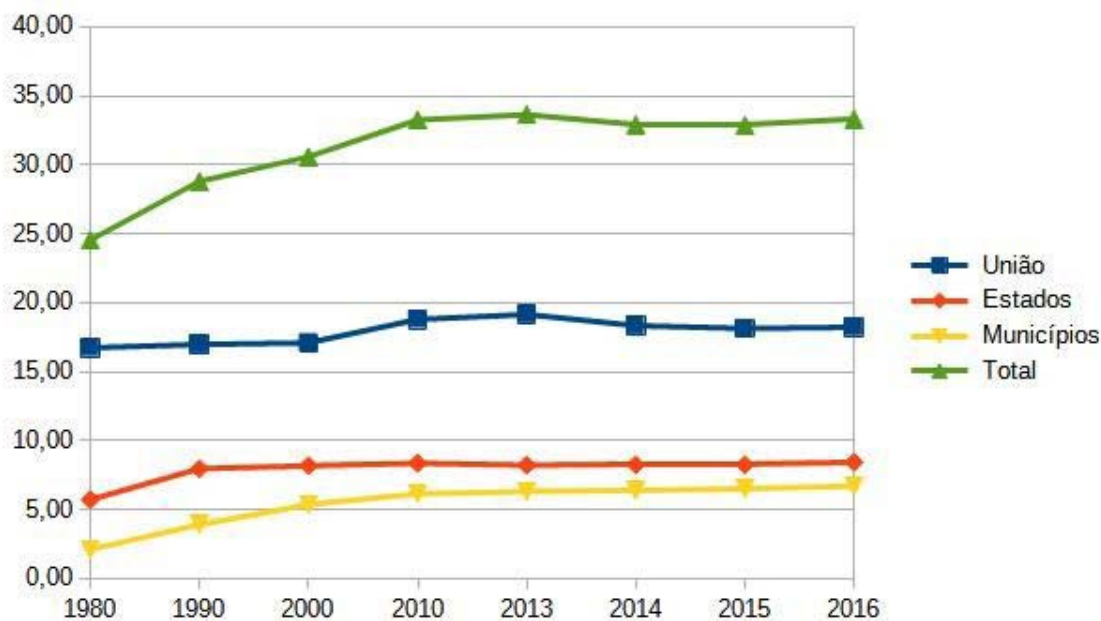


Fonte: PMPA, planos de investimento do OP de 2001 a 2008, apud Rennó e Souza (2012).

Mas, a partir de 1998, há a notícia de que “com a instituição, por iniciativa do governo federal, do Fundef, criou-se um sistema que pune financeiramente os municípios que não aumentarem as matrículas no Ensino Fundamental” (SOUZA, C. 2001), e que por conta do aumento das despesas municipais com educação fundamental, tenha-se atingido um limite orçamentário que passou a limitar os gastos no OP, principalmente em municípios mais populosos, que por conta da presença dos governos estaduais, investiam menos em educação até então. Tentou-se verificar essas informações num levantamento comparativo das despesas totais e investimentos para Porto Alegre, desde 1991, via Planos de Investimentos, mas esses relatórios pareceram muito confusos nesse aspecto, a partir daquele de 1995, algo um tanto impróprio para o seu objetivo de esclarecer a população sobre contas públicas de forma clara e intuitiva.

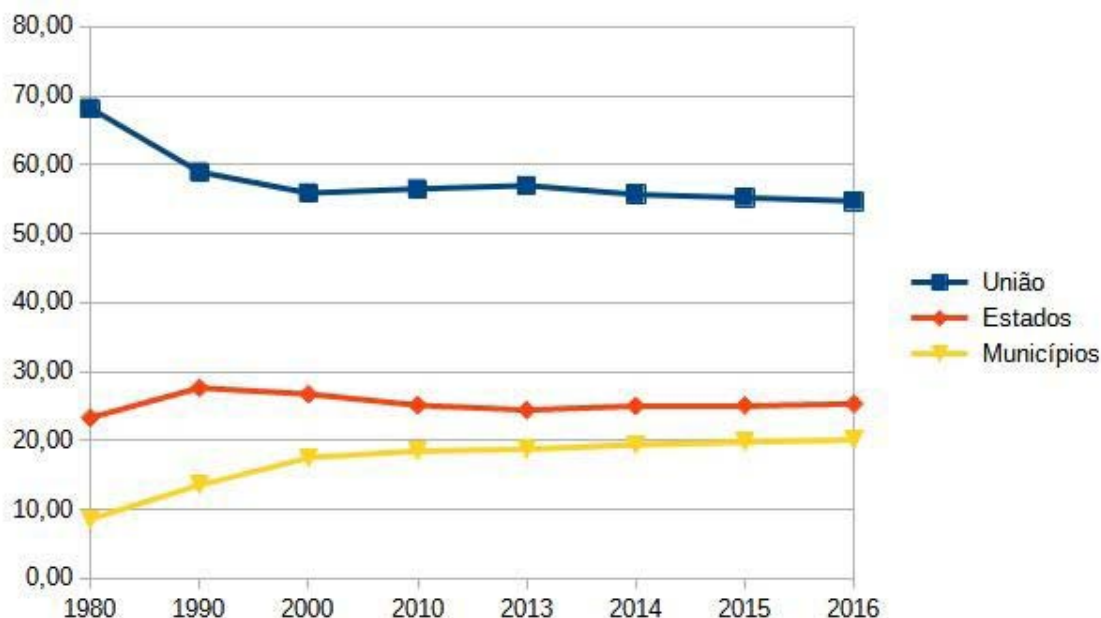
De qualquer modo, em termos orçamentários os municípios no país ao longo de mais de duas décadas desde a implantação dos OPs apresentam um aumento de receitas, especificamente no período de 1990 até 2016, como demonstram os gráficos de 4, 5 e 6 e a tabelas 2 a seguir.

Gráfico 4 - Percentual da receita da União, Estados e municípios em percentual do PIB



Fonte 1: Afonso et al., 2018

Gráfico 5 - Percentual da receita da União, Estado e municípios sobre o total



Fonte: Afonso *et al.*, 2018

O crescimento das receitas municipais, tanto em termos de percentual do PIB quanto na distribuição da receita fiscal foi significativo em todo o período; saltando de 3,89% do PIB, em 1990, para 5,33%, em 2000, 6,13%, em 2010, e, finalmente, 6,68%,

em 2016 (ver gráfico 4, acima). Se for aplicado sobre isso o próprio crescimento do PIB no período, as possibilidades financeiras das prefeituras ficam mais evidentes.

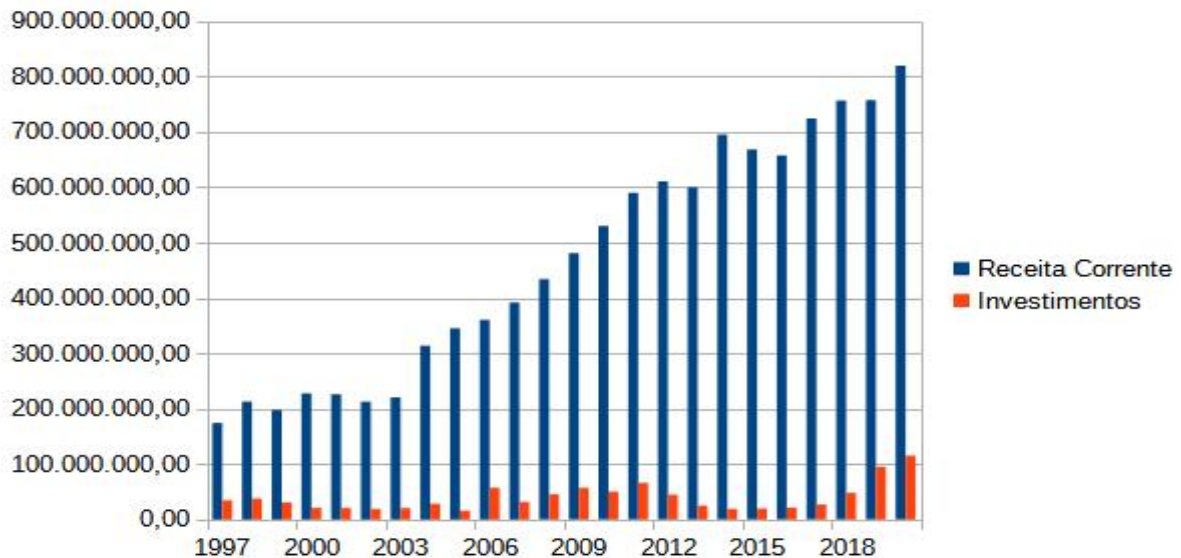
Tabela 2 - Receitas municipais em comparação ao PIB nacional (PIB de 1990 = 100)

	Rec. municip. / PIB	Rec. municip. + cresc. PIB	Cresc. Rec. municip. s/ 1991	Incremento s/ anterior
1990	3,89	3,89	0,00%	0,00%
2000	5,33	6,89	77,22%	77,22%
2010	6,13	11,38	192,55%	65,08%
2013	6,29	12,14	212,11%	6,68%
2014	6,36	12,51	221,64%	3,05%
2015	6,49	13,15	238,06%	5,11%
2016	6,68	13,60	249,70%	3,44%

Fonte: adaptação de Afonso *et alii*, 2018 combinado com PIB/IBGE

Tais dados, exorbitantes, são coerentes e até tímidos se comparados com aqueles coletados nos orçamentos municipais de Criciúma, dos quais traz-se aqui aqueles do período entre 1997 e 2020, conforme gráficos a seguir. As receitas correntes cresceram consistentemente, atingindo entre 2000 e 2016 um crescimento acumulado superior a 188%, frente a um crescimento nacional de pouco mais de 97% no mesmo período.

Gráfico 6 - Receitas correntes e investimento – PM Criciúma (1997-2020)



Fonte: TCE-SC. Sistema e-Sfinge
Valores corrigidos pelo INPC/IBGE

Assim, como explicar que se tenha tido um tal período de aparente bonança fiscal, algo que em alguma monta foi reiteradamente colocado como condição essencial à sobrevivência do OP em Porto Alegre, no seu início, e também poderia ter favorecido o sucesso de outros OPs instalados na sequência, frente ao decréscimo dessa mesma ferramenta de política pública ainda no auge desse período de facilidades fiscais? Em um primeiro momento pode-se cogitar daquilo proposto por Wampler (2008, p. 73) de que sendo o OP uma ferramenta que permite aos cidadãos definir a alocação dos recursos de investimento, há probabilidade de que com isso os gestores consigam uma resposta positiva do eleitorado mesmo em condições nas quais as condições orçamentárias sejam difíceis.

O OP permite que os cidadãos decidam diretamente sobre a alocação de porções dos novos fundos de investimento de capital do orçamento municipal, sendo assim plausível que baixos níveis de novos investimentos de capital por parte dos governos encarregados de geri-los possam levar os cidadãos a votar em favor de um partido político que se dedique a depurar o governo por meio de políticas e programas como o OP. Assim, à medida que os investimentos per capita diminuem, há uma crescente probabilidade de que eleitores e políticos da oposição favoreçam uma política inovadora, expressamente destinada a elevar o montante dos recursos que podem ser gastos com novos fundos de investimento de capital do município. (p. 73-74).

E também por um segundo fator associado ao OP, o qual diz do maior acompanhamento da população sobre esses gastos, o que permite um melhor resultado, “um uso mais eficiente dos recursos públicos e um controle mais apurado sobre a burocracia” (ibidem, p. 84). Ora, em condições de menor disponibilidade financeira, a implantação de um tal programa se tornaria muito tentador, em especial no momento em que havia se tornado em uma quase unanimidade nacional e mesmo internacional, apoiada, entre outros, pelo próprio Banco Mundial.

Neste sentido, se o fator menos recursos é favorável à sua implantação, é plausível também considerar o contrário, isto é, que a abundância de recursos financeiros possa ter trazido, por si mesma, os resultados políticos esperados sem que gestores públicos sem a vontade política e sem as pressões coletivas necessárias aceitassem se submeter a construir uma ferramenta que envolva tamanha dedicação e trabalho como o OP, e ainda, ao final, como é próprio do seu funcionamento, a entrega de considerável parcela de poder que lhe fora outorgado nas eleições.

A questão, entretanto, não é tão simples e parece não seguir somente por esse caminho. Primeiramente, veja-se o que ressalta Fedozzi (2015b, p. 11) ao mencionar

a crise financeira da prefeitura petista de Porto Alegre em 2002, o que se justifica no fato de que o país viveu tal crise, naquele mesmo período, o que deve ter repercutido na situação orçamentária porto-alegrense, e isso deve ter sido um fator importante, pelo menos é o que aparenta o gráfico 2: houve uma significativa queda de público do OP a partir daquele ano, o que parece mostrar que algo grave passou a ocorrer então. O quê? ao analisar a questão orçamentária e sua relação com o OP, Bezerra (2017) traz informações que vão ao encontro das observações de Souza (C. 2001, p. 95) de que modificações na legislação federal, em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal e outras que aumentaram as despesas municipais:

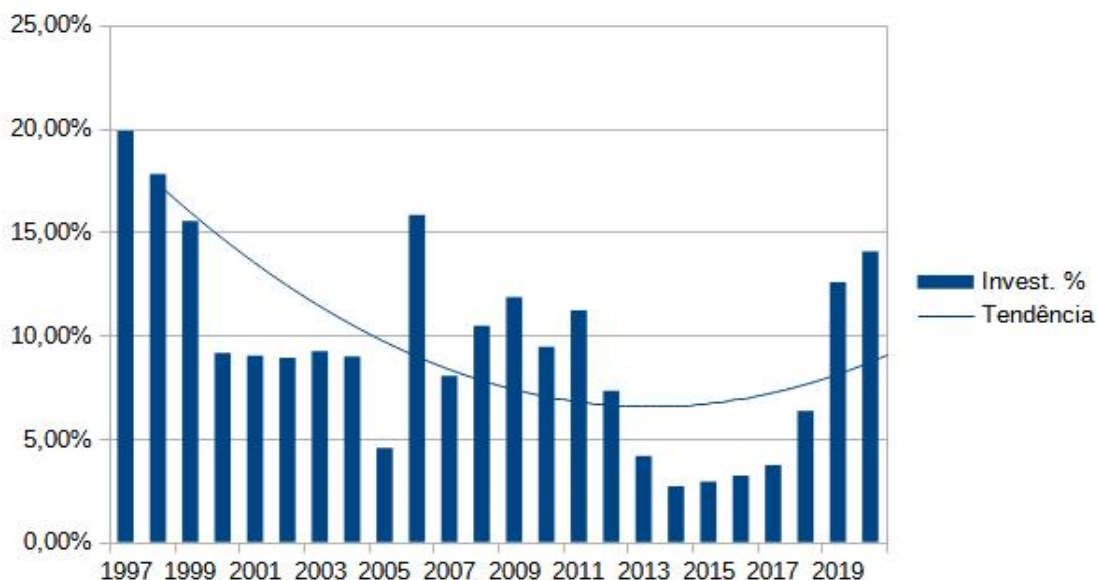
Por vezes, nas entrevistas, essa escassez [orçamentária] era associada a mudanças na legislação fiscal, que alteram a relação entre os entes federados, destacando-se a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF - Lei Complementar 101/2000), bem como regulações de políticas sociais que geram vinculação de receitas e/ou despesas. Coincidentemente, essas mudanças geram seus maiores impactos justamente para o período de chegada do PT ao Governo Federal e sobre o ciclo de prefeituras em que há o pico de adoção de OPs (2001-2004). (BEZERRA, 2017).

Se for acrescido a isso o gráfico 7, da tendência de investimentos em Criciúma, veremos que há uma queda nos investimentos a partir de 1998, queda que se acentua no início dos anos dois mil e para a qual só há uma retomada recentemente. E tudo isso acompanhado de um crescimento da receita municipal, o que, se for uma tendência geral nos municípios brasileiros, acrescenta um novo elemento às hipóteses de retrocesso do OP: a perda de importância relativa do investimento. Essa queda pode ter duas causas concomitantes, uma é o aumento das despesas com saúde e educação, de acordo com aquilo trazido de Souza (C. 2001), pela modificação das atribuições dos entes federativos e também crescimento mesmo da oferta desses serviços. A outra é a redução voluntária das “despesas de investimento, manutenção e novas programações orçamentárias tendem a ser preteridas. E é justamente sobre este tipo de gasto que incidiria o orçamento” (BEZERRA, 2017). Ou, como continua a exposição de Bezerra:

A baixa disponibilidade de recursos para discussão torna simultaneamente o processo do orçamento participativo menos atraente politicamente, pois produz menor impacto sobre a melhora da cidade e da qualidade de vida da população, e mais difícil, uma vez que os recursos escassos serão disputados acirradamente pelos atores envolvidos na elaboração da peça orçamentária. A baixa margem discricionária de disponibilidade orçamentária também aparece como uma possível explicação para a concentração do OP em grandes municípios, uma vez que municípios pequenos e com baixa arrecadação própria tem nas transferências da União (Fundo de Participação

dos Municípios, transferências do SUS e FUNDEB, dentre outros) sua principal fonte de recursos, isto é, dependem ainda mais de mecanismos de indução federal para a adoção de políticas com impacto orçamentário (ARRETCHE, 2012, *apud*).

Gráfico 7 - % de investimento – PM Criciúma (1997-2020)



Fonte: TCE-SC. Sistema e-Sfinge

O gráfico 7, embora dependendo ainda de uma análise mais acurada dos orçamentos dos períodos, parece corroborar as sugestões de Souza (C. 2001) quanto a um eventual impacto da nova legislação federal sobre gastos vinculados a saúde e educação. O período imediatamente anterior ao governo petista, que implantou o OP, teve percentuais de investimentos mais elevados comparado com os outros períodos que se seguiram. Vale notar nele também o caráter estável de investimentos no período de OP, o que talvez esteja ligado a um maior acompanhamento da população ao processo de condução orçamentária. De qualquer forma, embora possa ter sido em outras cidades, a questão orçamentária não foi, em Criciúma, o fator determinante da extinção do OP, foi antes uma decisão política do grupo que se seguiu ao PT no poder municipal.

4.3 PARA ALÉM DAS BENFEITORIAS

Uma vez conquistada a implantação do OP, com a sua complexidade e dificuldade de condução próprios, tanto para os grupos políticos que o adotam como para a população que participa; uma vez obtidos os frutos em termos de políticas

públicas de caráter mais distributivo, de maior legitimidade e melhora nos padrões de *accountability*, vale ver quanto ao seu caráter pedagógico, pelo que ele foi e é considerado como uma “escola de cidadania” (LUCHMANN, 2012).

Como já colocado acima, o caráter pedagógico do processo democrático é um dos pontos centrais entre os teóricos da democracia ditos clássicos, trazidos por Pateman (1992). Assim, a democracia numa perspectiva participativa teria o condão de superar o ciclo vicioso de subordinações e injustiças sociais, pela incorporação coletiva de um grau mais profundo de consciência política e ativismo social.

Na revisão bibliográfica deste trabalho pôde-se verificar alguns estudos abordando especialmente o tema da correlação entre o OP e o aprendizado, dos quais focamos especialmente em Luchmann (2012) e Fedozzi (2002).

Luchmann (2012) elaborou seu estudo sobre Biguaçu. O OP inciou naquela cidade em 2001, a partir de uma coligação entre PMDB e PT, tendo sido este último aliado do processo a partir de 2003. Dos pontos que a autora considerou relevantes indicar como especificidade do OP de Biguaçu em relação aos demais, em especial o de Porto Alegre, está o controle do executivo municipal sobre quais obras seriam submetidas à discussão pública e a regionalização rígida, impeditiva de discutir a cidade como um todo. Apesar dessas limitações, “a avaliação (de delegados e conselheiros) acerca dos impactos da participação no processo de aprendizagem de delegados e conselheiros é bastante positiva” (ibidem, p. 522).

O estudo trouxe ainda apontamentos sobre a escolaridade e renda dos conselheiros dos OPs de Biguaçu, Concórdia, Criciúma e Guaraciaba. Dados que dão a entender uma heterogeneidade na participação, ao mesmo tempo que os setores mais pobres da população estiveram consideravelmente presentes, como de resto outros autores por ela trazidos, Avritzer, Fedozzi e Abers, que corroboram que a participação desses setores confirmam que o fenômeno do OP não autoriza correlacionar pobreza com falta de participação.

Tabela 3 - Relação escolaridade e conselheiros do OP (%)

Município	Analfabetismo	1º grau incompleto	1º grau completo	2º grau incompleto	2º grau completo	Superior incompleto	Superior completo
Biguaçu	0,0	37,0	19,6	8,7	26,1	0,0	8,7
Concórdia	0,0	20,0	20,0	20,0	6,8	33,3	0,0
Criciúma	4,0	16,0	12,0	4,0	28,0	16,0	20,0
Guaraciaba	0,0	66,7	11,1	3,7	11,1	7,4	0,0

Fonte: Luchmann (2012). Coleta de dados em 2004 e 2005 (municípios de Chapecó, Itajaí, Blumenau, Concórdia e Criciúma). Para Biguaçu, coleta de dados em 2007.

Tabela 4 - Relação renda e conselheiros do OP

	Sem renda	Menos de 1	1 a 3	3 a 5	5 a 10	Acima de 10
Biguaçu	0,0	4,5	56,8	27,3	6,8	4,5
Concórdia	0,0	13,3	26,7	33,3	20,0	6,7
Criciúma	0,0	8,0	44,0	20,0	8,0	16,0
Guaraciaba	0,0	18,5	22,2	37,0	11,1	7,4

Fonte: idem.

O trabalho de Luchmann procurou identificar alguns efeitos educacionais do OP sobre algumas habilidades específicas dos participantes relacionadas à ampliação de conhecimentos, habilidades, atitudes e práticas políticas de orientação moral pós-convencional (sobre esse ponto, ver adiante quando se discutir Fedozzi, 2002). O trabalho em si foi inconclusivo, apesar de apontar algum grau de aprendizado entre os participantes do OP, mas concluindo pela falta de compreensão dos limites e visão crítica do programa, mesmo entre os conselheiros mais antigos entrevistados. Ela traz, entretanto, uma observação interessante quanto ao fato de que nos OPs catarinenses “a dimensão educativa não faz parte dos objetivos dos programas que, além disso, apresentam vários limites em promover debates coletivos com os diferentes setores da sociedade” (ibidem, p. 527), e essa, pode-se ressaltar, parece ser a questão que gerou mais expectativas e menos resultados.

Luciano Fedozzi é ligado, desde o seu início, ao OP de Porto Alegre, integrou a Frente Popular, que venceu as eleições de 1988, e a partir da implantação do OP assumiu a função de Coordenador do Gabinete de Planejamento (GAPLAN) da gestão de Olívio Dutra, a gestão do seu início. Contribuiu com o planejamento estratégico e implantação de OPs em assessoria a movimentos sociais e prefeituras (FEDOZZI, 2000).

Na revisão bibliográfica que constituiu a maior parte deste trabalho considerou-se o mérito de sua iniciativa de tentar quantificar o impacto do OP no comportamento da população por diretamente afetada, por trazemos aqui em maior detalhes

elementos de sua dissertação de mestrado (2002), “O Eu e os Outros: A Construção da Consciência Social no Orçamento Participativo de Porto Alegre”. Nela, em contraste às teorias elitistas da democracia em Weber e Schumpeter ele traz as teses de democracia deliberativa de Habermas, instrumentalizado, entre outros, pelo “epistemólogo suíço Jean Piaget e o psicólogo norte-americano Lawrence Kohlberg, esses últimos representantes da corrente epistemológica estrutural-genética.” (ibidem, p. 78), dos quais Fedozzi se utiliza diretamente em sua pesquisa, cuja hipótese investigativa é “a relação entre a variável principal, tempo de participação no OP, e os níveis de consciência moral da teoria kohlberguiana como indicadores dos tipos de consciência de cidadania” (ibidem, p. 170).

Dos trabalhos de Piaget, voltados à compreensão do processo evolutivo da cognição infantil e juvenil, ele traz que esse “ocorre por meio de construções cognitivas, morais e linguísticas, resultantes de períodos de ruptura e de reequilíbrio das estruturas da consciência, numa sequência determinada e invariante, segundo estágios do desenvolvimento cognitivo” (Piaget, 1978, p. 227, *apud* Fedozzi, p. 99). Sendo que esses estágios irão compondo níveis hierárquicos crescentes em complexidade, diferenciação e competência e que “para que um novo instrumento lógico ou estrutura se construa, é preciso sempre instrumentos lógicos preliminares; quer dizer que a construção de uma nova noção suporá sempre substratos, subestruturas anteriores e isso por regressões indefinidas” (Ibidem, p. 215, *apud* idem). A evolução cognitiva corresponde a um processo crescente de socialização, de saída da condição egocêntrica para uma de descentração, que por sua vez tem em si um duplo movimento de socialização e de individualização, de consciência de si (de conscientização) e do outro. Fedozzi resume a teoria conforme a quadro 3, a seguir:

Quadro 3 - Quadro das três dimensões das estruturas de consciência e seus respectivos estágios segundo a psicologia genética de Piaget

EGOCENTRISMO		→	DESCENTRAÇÃO	
LINGUAGEM	Repetição Monólogo individual ou coletivo	Transição para fala socializada Perguntas e respostas que incluem o outro	Diálogo Cooperação na ação concreta	Diálogo diferenciado Cooperação no nível do pensamento abstrato. Fala socializada “role taking”(colocar-se

				no lugar do outro)
MORALIDADE	Pré-moralidade (4-5 anos) Incapacidade de discriminar entre o seu ponto de vista e o dos outros e projeção de seus impulsos e desejos no mundo exterior	Heteronomia (5-8 anos) Realismo moral (deveres e valores existem em si). Responsabilidade pelos atos é objetiva, i.e., juízo independente das intenções.	Semi-autonomia (8-10 anos) Regras e ordens são interpretadas de forma própria (não rigidamente), mas ainda são percebidas como impostas de fora.	Autonomia (12-16 anos) Cumprimento do dever é relativizado em função da interpretação subjetiva. Regras nascidas da reciprocidade são internalizadas.
PENSAMENTO LÓGICO-FORMAL	Estágio sensório-motor Ações sem consciência do seu Eu (centração). Indiferenciação entre o sujeito e o objeto e entre o objetivo e o subjetivo.	Estágio Pré-Operatório Aparecimento da função simbólica e interiorização dos esquemas de ação em representações.	Operatório Concreto Lógica relacionada aos objetos. Ações transformam-se em operações com reversibilidade parcial: lógica das classes (inversão ou negação) e operações de relação (reciprocidade).	Estágio Lógico-Formal Capacidade de raciocinar sobre enunciados proposicionais. Pensamento hipotético-dedutivo. Reversibilidade completa através de sistema único de transformações (INRC)
Idade cronológica média	0 -2 anos	2/3 –7/8 anos	7/8-11/12 anos	12/13 – 15/16 anos

Fonte: Fedozzi (2002), a partir das obras de Piaget (1976, 1977 e 1990)

Lawrence Kohlberg (1927-1987) adaptou a teoria de desenvolvimento cognitivo de Piaget, em especial no que diz respeito ao desenvolvimento moral, elaborando-a teórica e metodologicamente, estruturando em fases de desenvolvimento escalonadas esquematicamente como segue:

Nível 1 (**Pré-Convencional**)

Estágio 1. Orientação “**punição obediência**”

(Como eu posso evitar a punição?)

Estágio 2. Orientação autointeresse (ou “**hedonismo instrumental**”)

(O que eu ganho com isso?)

Nível 2 (**Convencional**)

Estágio 3. Acordo interpessoal e conformidade

(Normas sociais)

(Orientação “**bom moço**”/“**boa moça**”)

Estágio 4. Orientação “manutenção da ordem social e da autoridade”

(Moralidade “**Lei e Ordem**”)

Nível 3 (**Pós-Convencional**)

Estágio 5. Orientação “**Contrato Social**”

Estágio 6. **Princípios éticos universais**

(Consciência principitada)

No primeiro, nível **pré-convencional**, a norma ainda não foi internalizada pelo indivíduo (normalmente criança, mas eventualmente adulto), ainda é percebida pelos seus estímulos externos negativos ou positivos. As crianças até nove anos de idade e adolescentes e delinquentes tendem a estar nesse nível. No **estágio 1**, a estrutura mental é absolutamente egocêntrica, a percepção abstrata do outro ainda não está plena. No **estágio 2** o outro já é percebido, isto é, já há alguma descentração no eu, mas a interação não está baseada na lealdade ou respeito mútuo, mas no jogo de interesses.

No nível **convencional** o indivíduo se apropriou da norma e a entende e valoriza como sua, pelo que a manutenção do sistema normativo passa a ser um imperativo. “A maioria dos adolescentes e adultos da sociedade americana e de outras sociedades encontra-se nesse nível de desenvolvimento (Colby e Kohlberg, 1987)” (p. 118). A diferença entre aqueles no **estágio 3** e **estágio 4** é que no primeiro estágio aceitam a norma movidos pelo sentimento de aprovação, enquanto no segundo entendem-na como condição imprescindível ao funcionamento social. Para esses já há o apreço pelo bom funcionamento social, mas a norma é ainda algo externo, convencional.

No nível **pós-convencional**, a compreensão da norma passa ser a submetida a uma compreensão maior da importância dos princípios morais e de justiça. Paradoxalmente indivíduos nesse nível podem ser confundidos com os do primeiro, pela negligência em relação às normas, mas com fundamento oposto, pois a um profundo sentido de alteridade que ultrapassa a própria norma. No **estágio 5** ainda há a norma, o estado de direito, o contrato social, como condição relevante, mas subjugados aos critérios de justiça. No **estágio 6** a fundamentação ética dos atos é absoluta.

Ao descrever o indivíduo típico brasileiro, Fedozzi (p. 150) sugere nele a prevalência da consciência moral do tipo 3, baseada nas relações pessoais e a instituição nacional do “jeitinho”, que acompanha o dualismo entre um mundo formal das leis e o mundo real, como uma das características socioculturais de funcionamento da sociedade brasileira. E por isso mesmo a dificuldade de “para a construção da consciência de cidadania e da cultura democrática. Essa construção exige a superação da perspectiva das relações pessoais como ponto máximo da noção de justiça, típica do estágio 3” (p. 159). O nível 4, embora se coadunasse com a consciência de cidadania, o faz com conformação aos padrões injustos do nosso sistema social, pelo que seria ideal a expansão da consciência crítica dos níveis mais elevados de cognição:

A consciência de cidadania crítica é, por isso, francamente aberta à transformação social. Eis o cerne da contribuição que a teoria do desenvolvimento cognitivo-moral de Piaget e de Kohlberg oferece às ciências sociais. Em conjunto com a sociologia, essa contribuição possibilita construir um referencial teórico capaz de examinar empiricamente os níveis de consciência moral e, conseqüentemente, os tipos prováveis de consciência de cidadania, assim como as condições sociais que bloqueiam ou que facilitam o processo dessa construção. (p. 163)

Os três primeiros estágios corresponderiam à consciência heterônoma, isto é, sem introjeção normativa, e por isso a uma condição de pré-cidadania ou de tutela. O nível 4, por sua vez, corresponde a uma condição cognitivo moral de cidadania, por já ter ultrapassado o nível das meras lealdades pessoais em direção a uma compreensão dos valores institucionais coletivos; porém ainda assim conservador, pois a ausência de autonomia normativa própria não permite a transformação social para além daquela vigente. E ele conclui que sua hipótese de trabalho seja baseada na ideia “de que a sociedade democrática exige a formação de indivíduos cuja consciência moral ultrapasse os estágios pré-convencionais 1 e 2” e “que a construção

de sujeitos com consciência de cidadania crítica exige a ultrapassagem do estágio 4 (Lei e Ordem) e a adoção da perspectiva sócio-moral e da competência interativa dos estágios 5 e 6 da moralidade pós-convencional” (ibidem, p. 168).

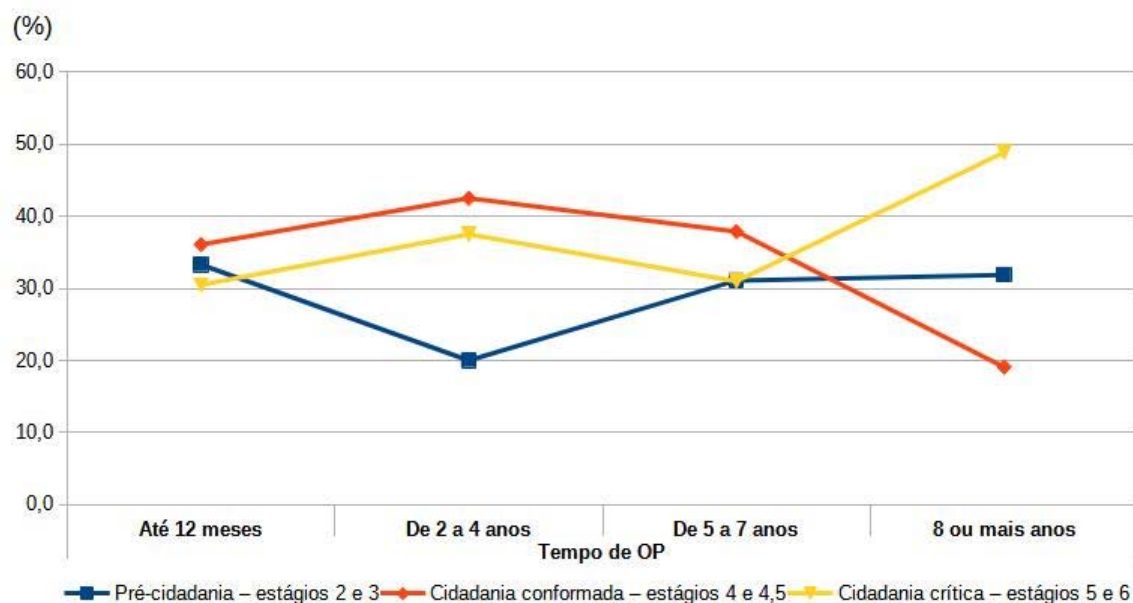
Coerente com a proposta de aprofundamento democrático pela educação, das teorias de democracia participativa, primeiramente ele lembra do método defendido por Piaget de melhora na educação “cívica, política e moral dos alunos (crianças e adolescentes)” (ibidem, p. 169, nota) pela responsabilização desses na construção das próprias regras de seus grupos, por entender isso como a forma mais eficiente de desenvolver a personalidade do aluno e seu espírito de solidariedade no sentido da heteronomia, em substituição à coerção. E nessa linha também propõe como hipótese do estudo a verificação se o OP poderia cumprir o “papel de instituição alternativa de socialização secundária, especialmente para os sujeitos com menor capital escolar”, já que os demais teriam outras fontes mais abundantes de socialização, construção de autoestima e aprendizagens cognitivas morais.

Assim, o estudo baseou-se na verificação das variáveis tempo de OP, gênero e grau de escolaridade e os níveis de consciência moral pela aplicação dos dilemas morais Kohlbergianos em uma amostra semi-intencional dos participantes do OP. Os dados das pesquisas qualitativas foram inseridos a um banco de dados de pesquisa do público do OP realizada em 1998, que abrangeram “8,81% dos presentes nas plenárias regionais e temáticas da primeira rodada do OP, em 1998, correspondendo a 1039 sujeitos” (ibidem, p. 173). Quanto aos dilemas morais:

Os dilemas morais foram desenvolvidos por Kohlberg como método para medir o nível de consciência moral. Eles são estruturados para provocar o juízo do indivíduo frente a dilemas morais hipotéticos, como forma de avaliar a maturidade do seu julgamento moral. A verificação do nível de consciência moral exige que os sujeitos façam um juízo a respeito do que deve ser feito na situação apresentada e que justifiquem as suas respostas, argumentando o porquê de sua escolha. (ibidem, p. 174)

Nem todos os elementos da pesquisa serão reportados aqui, mas um dos resultados disponibilizado é que não se pôde concluir favoravelmente à hipótese secundária da existência de um possível efeito de desenvolvimento da consciência moral pelo OP, como instituição de socialização alternativa para os sujeitos com escolaridade baixa e que nele tenham participado por um tempo relativamente longo. No gráfico 8 verifica-se que o percentual de indivíduos considerados nesse grupo permaneceu estável ao longo de todo o período.

Gráfico 8 - Percentuais de consciência de cidadania por tempo de OP



Fonte: Fedozzi (2000), p. 205¹⁰

Em um raciocínio mais otimista em favor da hipótese de socialização secundária daquele grupo poder-se-ia propor que ele teria assimilação mais lenta que os grupos de estágios superiores, mas o longo tempo de oito anos depõe bastante contra isso, apesar de que se possa ver também que houve um longo tempo para que se pudesse perceber uma significativa mudança entre os estágios 4 e 5/6. Até o sétimo ano de participação o número daquele nível permaneceu estável em torno de 40%; a partir do oitavo, entretanto, percebe-se uma significativa melhora - membros do nível 4 migraram para o superior em cerca de 20 pontos percentuais.

Esse estudo não pretendeu exaurir a análise do trabalho do sociólogo Fedozzi, que traz em si o mérito de aprofundar as propostas da teoria participativa da democracia de forma efetivamente operacional e com um conteúdo analítico/científico interessante. E o faz naquilo que a teoria tem de mais fundamental, isto é, verificar se o esforço em termos de criação de instrumentos de políticas públicas está realmente surtido efeitos desejáveis em ampliar a cultura e os valores democráticos na

10 O gráfico refere-se a um universo de 152 sujeitos, conforme se deduz da exposição: “A variável estágio predominante de consciência moral foi operacionalizada da seguinte forma: cada sujeito teve seus escores de cada um dos estágios transformados em escores padronizados (score padronizado é um score transformado que permite verificar, em unidades de desvio-padrão, quão distante o score está da média da amostra); o estágio no qual o sujeito apresentasse score padronizado mais elevado, e desde que este score fosse maior do que 1, foi considerado o seu estágio predominante. Como nem todos os sujeitos obtiveram ao menos um score padronizado de estágio maior do que 1, apenas 66,4% da amostra (152 casos) foram classificados” (FEDOZZI, 2000, p. 192).

sociedade e nos indivíduos. Suas conclusões são controversas nesse sentido, ora apontando para resultados palpáveis, em especial naqueles de nível de escolaridade mais elevado, ora não tanto, entre os de menor escolaridade. O que ao mesmo tempo que sugere que o OP possa valer o esforço, pelo menos até aqui podemos considerar assim, mas da sua fragilidade, uma fragilidade que ele, na fase de expansão do OP não previu acertadamente (e quem poderia tê-lo feito naquela época?) quando discutiu a questão partidária e aprendizado, mas apresentou hipóteses com um bom grau de acurácia, das quais, muito infelizmente a última predominou:

Os três cenários prováveis no processo do OP, a respeito da aprendizagem relativa à importância dos partidos políticos, são: 1) conscientização sobre a importância dos partidos políticos e relação de tutela (heteronomia); 2) conscientização sobre a importância dos partidos políticos e consciência individual e coletiva autônoma; e ainda 3) apoliticismo e reprodução das relações de heteronomia e de tutela partidária. Tudo indica que os três cenários estão e estarão em tensão permanente no processo real de construção do OP. O predomínio de um desses cenários é um dado que ainda não pode ser sustentado empiricamente. Mas, a probabilidade maior, que parece prevalecer, é a de uma situação híbrida, com inclinação, entretanto, para a predominância do primeiro cenário mencionado. (ibidem, p. 299).

Ele também previu corretamente “o crescimento do envolvimento partidário do público do OP, ao longo do tempo” (ibidem, p. 296), o que acabou por efetivamente inviabilizá-lo ou desfigurá-lo demais. Porém errou o partido ou grupo de partidos assumiriam essa tutela (ver adiante).

Por fim, registra-se uma outra assertiva sua que previu ser “plausível supor a possibilidade de rearticulação das formas tradicionais de interação, a exemplo do clientelismo e da política do favor, entre governantes locais e setores das comunidades excluídas do desenvolvimento sócio-urbano” (ibidem, p. 300), vejamos no item seguinte.

4.4 ESQUERDA, DIREITA E O OP

Para Bobbio (2011, p. 140) “a distinção entre direita e esquerda, para a qual o ideal da **igualdade** sempre foi a estrela polar a ser contemplada e seguida, é claríssima” (grifou-se). E toma-se essa como premissa de análise da questão política e o OP, em especial o de Porto Alegre, e aqui alguns outros elementos de seu descenso como instrumento de política pública. Reconhece-se que o conceito em si carece de profundidade analítica no sentido de um intrincado emaranhado de causas e efeitos. A priori, são clichês, como de resto os partidos e os posicionamentos políticos tendem a se construir e consolidar sobre clichês, que atraem por valores e ideias aparentes e retroalimentam esses valores e ideias pelo efeito de ajuntamento das próprias agremiações. Evidentemente que existem variações, dada a maior ou menor tendência de aprofundamento teórico de cada uma, mas mesmo assim esse poder de influência gerando algum padrão de dogmatização parece ser inevitável. Isso parece explicar porque pessoas em si tão semelhantes (ou nem tanto, segundo os estudos trazidos por Fedozzi, 2002, que reportamos atrás, quando fala das diferenças de assimilação em função de escolaridade) possam construir grupamentos políticos com valores tão díspares. Soma-se a isso, evidentemente, a questão fundamental dos interesses e também a dos compromissos políticos que as lutas eleitorais da democracia representativa impõe. E, por fim, contrariando a ideia de meros clichês, tem-se que reconhecer uma tendência em partidos de esquerda, pelo menos no Brasil, de se constituírem tendencialmente a partir de uma militância de bases ideológicas consistentes, com aprofundamento teórico. Esse conteúdo teórico pode até ser questionado e nem mesmo está permanentemente presente, mas há que se reconhecer que traz em si alguns valores elevados e mesmo imprescindíveis ao desenvolvimento social do país, como a consolidação e fortalecimento do papel do Estado como instrumento de equilíbrio social e econômico e a distribuição mais radical de poder, renda e conhecimento, e também como força contra hegemônica¹¹ num

11 Ao se falar de contra-hegemonia considera-se adequado contrapor que a política dos campeões nacionais ligada à atuação de Luciano Coutinho no BNDES esteja ao mesmo tempo inserida nas diretrizes de um governo de centro-esquerda e contribua grandemente para compor uma plutocracia nacional. O que parece bastante plausível, mas há que se reconhecer, no entanto, o quão complexa seja a questão da hegemonia, que neste caso joga nos dois sentidos. Não por acaso ou ingenuidade que muitos consideram que os eventos recentes na política nacional que levaram à destituição de Dilma Roussef tenham como um dos seus principais fatores as disputas anti e pró-hegemônicas ligadas a isso. Na dialética das coisas, as soluções possíveis dos problemas do presente podem ser as fontes dos problemas futuros.

momento em que a economia e a política parecem se submeter a um sistema de dominação plutocrático (SANTOS, 2017; VAROUFAKIS, 2016).

É evidente que o OP de Porto Alegre surge como um fenômeno que no seu aspecto político está ligado à esquerda. Os documentos da UAMPA encontrados nos relatos pesquisados deixam claro, pelo seu conteúdo e mesmo o padrão de redação, que a influência de uma intelectualidade formada nos ideais de esquerda deve ter contribuído para constituição das lutas que desembocaram no OP; como de fato é o que também é trazido pelos seus inúmeros pesquisadores. Santos (2002, p. 463) relata que “dado que a situação política [durante a ditadura militar] tornava inviável quase toda a luta política em nível nacional, as organizações acima citadas [socialistas, comunistas e revolucionários cristãos] centraram a sua atividade no fortalecimento dos sindicatos e de movimentos comunitários.”

Os valores igualitários do pensamento de esquerda se refletem no ideal de distribuição de poder e no nosso caso de estudo muito mais ainda porque o momento do surgimento do OP de Porto Alegre coincide com o sentimento de democratização que se seguiu ao fim da ditadura militar. Embora tenha havido experimentos de democracia participativa antes no país, em nenhum deles a configuração foi de tal modo adequada quanto em Porto Alegre, com um formato paradigmático de definição coletiva do orçamento, o que garantiu objetividade e poder efetivos à população.

Portanto, é adequado inferir que o OP de Porto Alegre são frutos dos valores de esquerda, que têm a igualdade como objetivo, no sentido proposto por Bobbio. A complexidade e o esforço necessário ao seu funcionamento adequado, e a abdicação de poder em favor da população não teriam sido possíveis se não associados aqueles valores. E são valores e intenções que surgem também dos vínculos desse grupo político com os movimentos sociais em que estavam inseridos, dos quais certamente tiravam boa parte de sua sustentação política.

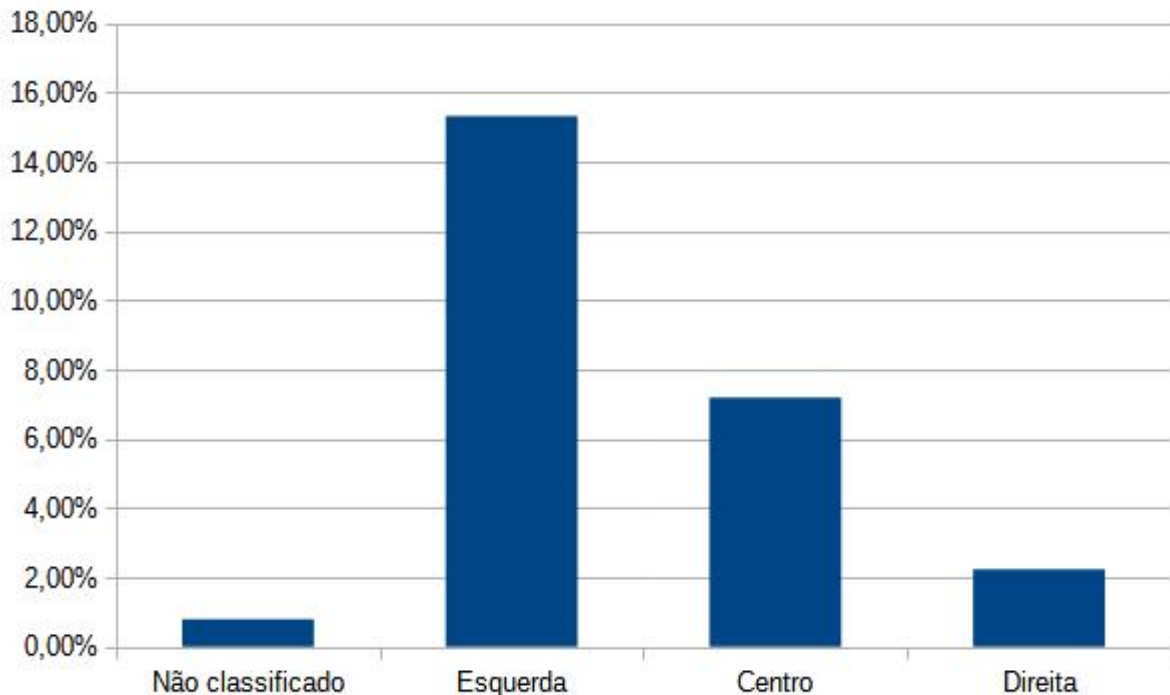
Mesmo que ele, ao longo dos anos, tenha sido adotado por inúmeras cidades país afora, administradas pelos mais variados espectros políticos, continuou como uma ferramenta de política pública que funciona efetivamente com aquele viés, ou deveria sê-lo, como veremos adiante. Evidentemente que ele passou a ser desejável por grupos políticos dos mais variados, dado o prestígio adquirido pelo OP de Porto Alegre, que foi prestigiado inclusive “junto a instituições que sempre foram referências conservadoras como o Banco Mundial” (NÚÑEZ, 2010, p. 12-13) bem como o fato de

que ele vinha se provando um excelente meio de sucesso eleitoral para seus implantadores, como o caso de Porto Alegre vinha se mostrando desde seu início:

No Brasil, o sucesso de Porto Alegre tem-se manifestado de várias formas, a mais significativa das quais se exprime nos ganhos eleitorais do PT ao longo dos anos 1990 e na aceitação pública do seu governo municipal. Na primeira eleição, que venceu em 1988 com uma coligação de partidos de esquerda - a Frente Popular-, o PT somou 34,3% dos votos. Nas eleições de 1992, o PT e a Frente Popular receberam 40,8%, tendo obtido 56% na última eleição, nas eleições de 1996, 56%, e nas recentes eleições de 2000 o PT obteve 59,6% dos votos. Outra manifestação do sucesso do governo do PT de Pano Alegre é o fato de Exame, uma influente revista de negócios, ter várias vezes eleito Porto Alegre como a cidade brasileira com melhor qualidade de vida, na base dos seguintes indicadores: alfabetização, matrículas no ensino básico e secundário. qualidade do ensino superior e da pós-graduação, consumo per capita, emprego, mortalidade infantil, esperança de vida, número de leitos por hospital, habitação, esgotos, aeroportos, auto-estradas, taxa de criminalidade, restaurantes e clima. Em pesquisas realizadas no final do segundo mandato (1996), o governo municipal foi classificado como excelente ou bom por 65 a 70% dos pesquisadores. Se considerarmos positiva uma avaliação de "médio mais", o governo terá realmente obtido a aprovação de 85%. (SANTOS, 2002a).

Então, muito embora tendo sido adotado de forma ampla no espectro político, em essência ele tende ser mais por administrações de esquerda e centro. Senão vejamos o estudo de Fedozzi *et al.* (2020), resumido no gráfico 9, sugerindo que partidos de centro e, principalmente de esquerda, têm oito vezes mais chances de implantar OP em seus municípios do que partidos de direita.

Gráfico 9 - Percentual de OP implantado por bloco ideológico (2009-2012)



Fonte: adaptado de Fedozzi *et al.*, (2020).¹²

A adoção do OP pelo campo de esquerda poder-se inferir por, pelo menos, duas causas, uma aquela já exposta acima, relativa à natureza mesma do padrão ideológico; a outra é de caráter mais estratégico, ligada ao fato que no país os votos para vereadores têm sido predominantemente para aqueles dos campos de direita e centro-direita, e que para poder exercer pressão em uma câmara de vereadores majoritariamente oposicionista as eventuais administrações de esquerda se valem do poder de pressão criado pelas mobilizações típicas do OP, como já desde o seu início ele se mostrou um bom instrumento para isso:

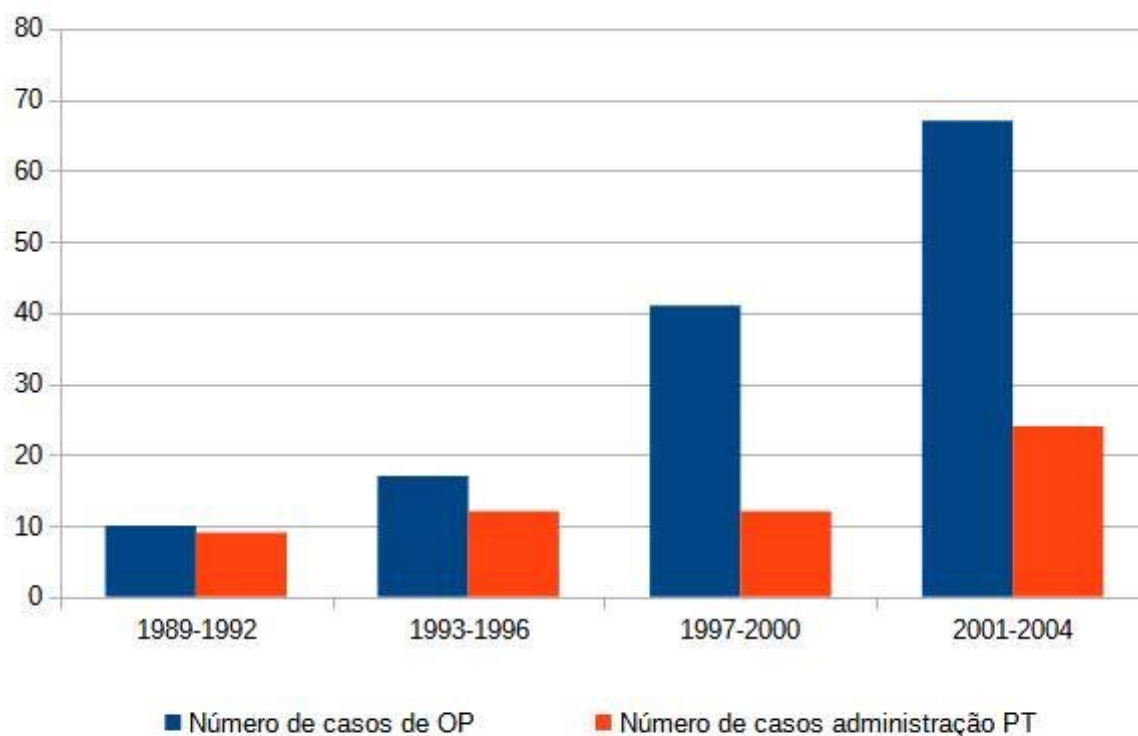
A reforma fiscal [em 1991], que era decisiva para poder relançar a administração popular, teve de ser aprovada pela Câmara de Vereadores. Na medida em que a Frente Popular não tinha maioria na Câmara, o PT e o Executivo promoveram uma mobilização maciça das classes populares para pressionar os legisladores no sentido de estes aprovarem a lei da reforma fiscal. Como Tarso Genro recorda, os legisladores da direita e do centro, apanhados de surpresa, não conseguiam compreender por que razão o povo os pressionava para que eles aumentassem os impostos (Harnecker. 1993: 10). (SANTOS, 2002a, p. 503).

12 Para a definição dos blocos ideológicos os autores seguiram essa referência: “Segundo Figueiredo e Limongi (2001, p. 79), ‘no bloco de esquerda estariam PT, PCdoB, PDT, PSB, PPS e PV. No de centro, PMDB e PSDB. E no de direita, DEM, PP, PR, PTB’. A adaptação aqui proposta reposicionou PPS, PV e PMDB como centro. No campo de direita, PSDB, PTB, DEM, PP, PR, PSD. Na esquerda PT, PCdoB, PDT, PSB. Esta classificação enquadra 95,4% das gestões em 2008.”

Evidentemente que mesmo as mobilizações podem ser dispensadas, pois o mero acompanhamento mais intenso da atividade política local promovido pelo OP pode, em si mesmo, exercer essa pressão. Enfim, o fato é que o OP pode ser um instrumento interessante de atuação e razoáveis resultados políticos para uma esquerda em ambientes eleitorais geralmente mais difíceis, nos quais ela eventualmente consegue vitórias em eleições majoritárias, que seguem uma lógica diferente das eleições proporcionais, nas quais ela tem obtido menos vitórias, historicamente.

Porém, como já dito, o OP não foi uma ferramenta implantada somente pela esquerda. Apesar do pioneirismo do PT, em 2001 dois terços dos programas de OPs implantados o foram por outros partidos (WAMPLER, 2008) – ver gráfico 10.

Gráfico 10 - Adoção de OP, 1989-2004, municípios com mais de 100 mil habitantes



Fonte: Wampler, 2008, p. 68.

A adoção do OP por outros partidos, segundo Wampler (2008), se deu por vários motivos e de forma diferenciada de acordo com a região do país. Na região sul, a imagem do OP estava muito associada ao PT e por isso poucas administrações não petistas assumiram o risco político de serem rotulados de meros replicadores de políticas de sucesso de grupos adversários. Nas regiões sudeste e nordeste, no

entanto, a sua imagem não estava tão associada ao PT, pelo que se aprofundou mais entre diversos partidos. Essa profusão se deu por conta do prestígio do programa e a crença em obterem melhores resultados administrativos e eleitorais. E continua ele que “para o período entre 2001 e 2004 [...] um governo recém-eleito que assumisse uma prefeitura com níveis reduzidos de gastos disponíveis com novos investimentos se revelaria mais propenso a adotar o OP como forma de depurar os mecanismos de gestão” (ibidem, p. 83).

Assim, grupos políticos de centro e conservadores adotaram o OP, no “entanto, são pouco propensos a dedicar o tempo, a energia ou os recursos necessários para fazer com que a política seja bem-sucedida” (ibidem, p. 86). Não vai se encontrar nessas administrações, segundo o autor, nem os melhores esforços dos funcionários do governo nem o percentual de gastos de investimento que prefeituras mais comprometidas com essa política o fariam. E conclui que um político recém-eleito teria dificuldade em devolver o poder adquirido por sua votação àqueles que o acabaram de eleger. Acrescente-se que isso demandaria duas coisas essenciais que são menos prováveis em um político conservador, a profunda convicção do valor dessa ação e, mais efetiva e relevante, a pressão das circunstâncias para que isso ocorra, até porque a sua eleição denotaria um ambiente de fraqueza desses grupos que poderiam exercer tal pressão.

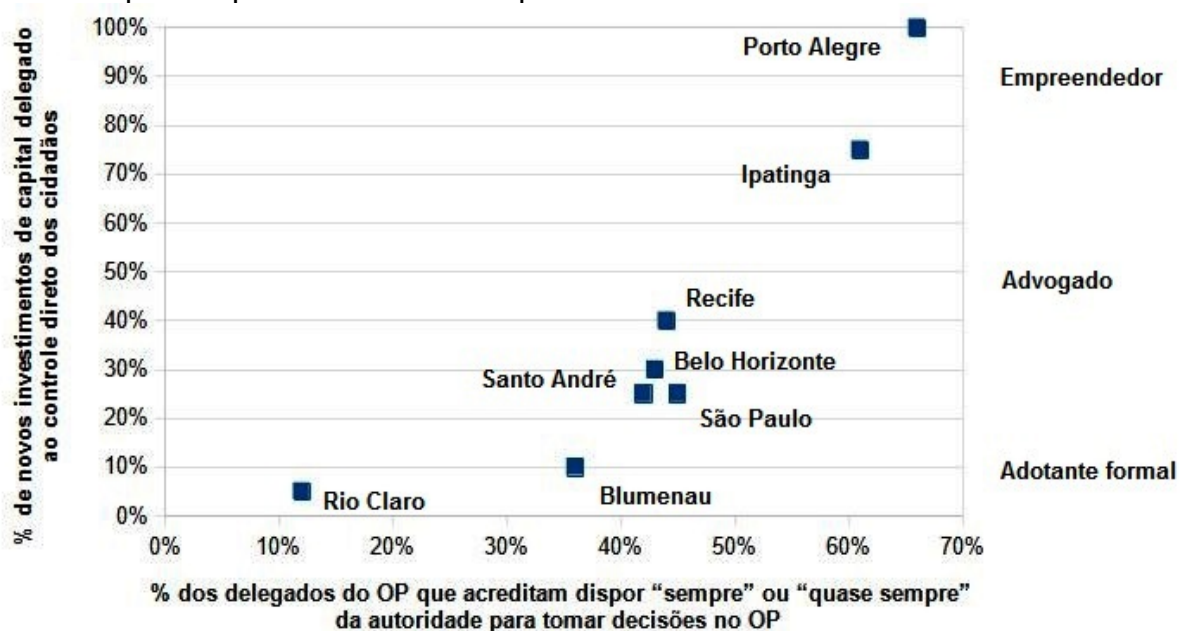
Da mesma forma encontra-se em Luchmann (2014, pp. 179-178) que os “OPs fortes” [...] parecem depender mais diretamente de uma vontade política disposta a destinar recursos, tempo e energia ao processo, *bem como de uma sociedade civil organizada e atuante*” (grifou-se). Quando a autora relata detalhes do OP de Biguaçu/SC (LUCHMANN, 2012), embora anote que houvesse avaliação positiva do processo entre os conselheiros e delegados, a assunção do OP pelo PMDB, em 2003, por conta do rompimento político com o PT, trouxe a centralização das decisões do OP para a prefeitura (prefeito e secretariado) das obras a serem executadas, o que desconfigura por completo o processo e diz dessa falta de compromisso ideológico que tende a existir mais frequentemente no outro partido.

Da mesma forma, ao compararem os OPs de Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e Curitiba, Horochovski e Clemente (2012) relatam o modo de condução das assembleias em Curitiba, que corrobora em muito o que até aqui se disse quanto ao seu funcionamento em cidades nas quais os movimentos sociais não são uma tradição:

Em todas as APs de Curitiba, os procedimentos comunicativos dão-se por meio de microfones monopolisticamente coordenados pela mesa diretiva. Em algumas poucas ocasiões, há microfones sem fio que vão até o público. Vereadores e demais autoridades políticas que transitam entre uma e outra AP possuem prerrogativa de fala. Os feedbacks dos técnicos quase sempre têm um caráter justificador, tanto sobre alguma decisão tomada, quanto sobre a possibilidade de atender ou não uma demanda. Na maioria dos casos o tom discursivo é eminentemente técnico, fato que faz prevalecer o silêncio após as explanações. A comunicação é, portanto, plasmada pelo discurso tecnocrático, prevalecendo uma desconstrução dos argumentos das demandas sociais e da possibilidade da deliberação em si, sendo ausentes espaços e fluxos de debates e negociações. (Ibidem, p. 139).

Iniciou-se este subcapítulo com a assertiva de que o aspecto ideológico tende a ser definidor da efetividade e sucesso do OP e, por isso mesmo, do nível de comprometimento com os objetivos de democracia radical que ele se propõe a estimular. Entretanto, segundo trazido por Wampler (2008), mesmo entre municípios administrados pelo PT, que supostamente, pelo dito acima, deveriam apresentar padrões semelhantes de comprometimento, não é isso que se observou. Em seu comparativo entre as cidades de Porto Alegre, Ipatinga, Recife, Belo Horizonte, Santo André, São Paulo, Blumenau e Rio Claro, existe diferença de níveis de entrega ao OP naquele que é o seu ponto fundamental, o percentual da rubrica de investimentos que são deixadas a seu critério de definição do destino. Enquanto em Porto Alegre 100% dos investimentos eram definidos pelo OP (à data do estudo), em Blumenau 10% e em Rio Claro 5%, conforme gráfico 11, a seguir:

Gráfico 11 - Orçamento Participativo: padrões correlatos de gastos e atitudes dos cidadãos para explicar resultados de políticas



Fonte: Wampler (2008, p. 88)

No caso de Blumenau, para se entender melhor a dinâmica de maior ou menor adesão da administração à radicalidade democrática do OP, é importante saber que esta é uma daquelas cidades onde o associativismo comunitário é do tipo clientelista (LUCHMANN, 2012, p. 525), e portanto exercia menor pressão no sentido da participação. Se ao par disso encontrou um governo municipal com menor empenho na proposta, do tipo adotante formal a possibilidade de sucesso do OP fica prejudicada. O caso de Rio Claro envolve uma disputa pelo orçamento entre o OP e a câmara de vereadores, que obrigou a um acordo permitindo emendas orçamentárias feitas pelos vereadores, o que pode justificar o percentual menor (SOUZA, L, 2011).

Assim, afora o perfil ideológico do implementador do OP, Wampler (2008) classifica-os em **empreendedores**, **defensores** ou advogados e os **adotantes formais**. Os primeiros produzem os melhores programas, os mais efetivos e duradouros, como em Porto Alegre ou Belo Horizonte, que apesar de todos os percalços logram ainda existir, mesmo que agora como meras remanescências. Empreendedores correm os riscos em suas carreiras políticas em assumirem a entrega necessária de poder e também o enorme esforço na criação e condução do programa. Fazem-no por motivação própria e também são pressionados ou estimulados a isso por uma sociedade civil mobilizada e reivindicativa.

Os defensores, ainda segundo o autor, podem até apoiar certos aspectos de um programa de participação, mas não arriscam suas carreiras políticas nele. Até permitem melhoras nos padrões administrativos, “persistindo, contudo, a reprodução de problemáticas formas tradicionais de gestão pública (i. e., clientelismo, cooptação etc.), que marcam a política praticada em muitos dos países em desenvolvimento” (ibidem, p. 92).

Com frequência, os programas de OP implementados por aqueles que adotantes formais produzem resultados que guardam pouca semelhança com aqueles produzidos nos casos de maior sucesso. Sua adoção nesses termos pode causar desilusão entre os cidadãos e entre os formuladores de políticas públicas, a quem haviam sido “vendidos” com base nos benefícios que seriam obtidos se adotassem uma política de “boa prática”, apenas para acabar descobrindo que os resultados são afinal muito mais tímidos. [...] **é mais provável que, em lugar da participação, o que se fomente entre os cidadãos seja o cinismo** (griou-se) (idem).

Porém, repisa-se, o perfil ideológico dos grupos responsáveis pelo OP são definidores importantes da sua continuidade ou não. Núñez (2010, p. 138) assegura

que foi “graças a um esforço do então Secretário César Busatto¹³ que o PPS, partido ao qual estava então filiado o prefeito Fogaça, se constituiu na principal força política que trabalhou no sentido da manutenção do OP”. Isso apesar do caráter conservador adquirido pelo PPS, partido descendente do antigo Partido Comunista Brasileiro, ao ter tido a afluência de quadros liberais do PMDB, entre os quais o próprio José Fogaça, prefeito eleito em 2004 (ibidem, p. 111). Certamente houve uma tensão ideológica em relação ao OP dentro da própria coligação vitoriosa, composta pelas “bancadas do PTB, PPB, PSDB, PMDB, PFL e segmentos do PDT [...] unidas por um denominador comum: o desejo de retirar o PT da condução do governo de Porto Alegre” (DIAS, M. 2004, p. 160). Segundo Dias, naquela conjuntura essa vitória deveria ser difícil sem que se curvasse ao fato de que o OP era um programa de muito prestígio, tanto que Fogaça teve de ir a público defendê-lo:

Estatisticamente, o tema do Orçamento Participativo esteve entre os mais abordados na campanha na televisão [...], não apenas nos programas do PT, mas também da maioria dos programas de outros candidatos. Na campanha do segundo turno, o OP destacou-se ainda mais, especialmente nos programas de José Fogaça (PPS), onde constantemente se reiterava a manutenção desse mecanismo participativo nas decisões orçamentárias, em caso de vitória do candidato. José Fogaça saiu vitorioso das urnas e pôs fim à Era política do PT em Porto Alegre, mas não sem antes comparecer a uma convocação do Conselho do Orçamento Participativo para manifestar publicamente sua intenção de dar continuidade à consulta popular para a distribuição dos recursos públicos municipais. (DIAS, M. 2004, pp. 252-253)

Mesmo assim o novo prefeito conduziu alterações que foram fatores importantes de enfraquecimento do OP. Entre elas a criação da Governança Solidária Local (GSL) (NÚÑES, 2010; FEDOZZI, 2015b), que a pretexto de complementar o OP promovendo “o envolvimento de todos os atores na busca do bem comum das comunidades”¹⁴ (PORTO ALEGRE, 2011) funcionou como um concorrente ao próprio OP que, se não teve o sucesso esperado pelos seus formuladores, enfraqueceu aquele pela perda da centralidade como política pública estruturante. Ou, nas palavras de Núñez (2010, p. 149), o “que comprova que a manutenção do mesmo [OP] não

13 A afirmação quanto ao perfil ideológico do Secretário não deixa de ser um tanto controversa quando comparada com sua biografia política e a vinculação sempre presente com agremiações de centro e direita (ver PORTO ALEGRE, 2008).

14 “Com a tarefa de estimular as redes e as relações entre as pessoas, a Governança Solidária Local (GSL) é um importante instrumento para a garantia do êxito do novo Modelo de Gestão da prefeitura. O estímulo ao protagonismo do cidadão, com uma ampla relação de colaboração e de corresponsabilidade entre Poder Público e sociedade, a GSL veio para somar-se ao Orçamento Participativo. Enquanto o OP é responsável direto pelo destino dos recursos públicos, a GSL promove o envolvimento de todos os atores na busca do bem comum das comunidades.” (PORTO ALEGRE, 2011).

representa uma vontade política do atual governo, e sim uma concessão que o mesmo foi obrigado a fazer em função do custo político de romper publicamente com o processo.” A esse respeito:

O Clientelismo inicia sua escalada, quando no início da gestão José Fogaça, o OPPA deixa de ser coordenado a partir do Gabinete do Prefeito e é levado para a então Secretária Municipal de Coordenação Política e Governança Local. Para a maioria dos entrevistados, somente neste ato já se verifica um rebaixamento do status do OPPA, deixando o processo mais fragilizado e potencialmente mais aberto a sofrer pressões político-partidárias. (FONTOURA, 2019, p. 76).

Outra alteração diz respeito à forma de funcionamento do próprio OP, com o fim da obrigatoriedade das reuniões preparatórias nos bairros. Elas permitiam a ampliação do alcance do OP para além dos participantes das reuniões regionais e temáticas, e nelas, “o processo de mobilização tinha nestas reuniões um momento importante, e garantia um espaço de voz para muitas pessoas que não tinham condições de comparecer às Assembleias” (NÚÑEZ, 2010, 156).

Outro ponto a se destacar diz respeito às modificações no Regimento Interno que, apesar de ser um instrumento normativo do próprio OP e, portanto, formalmente sem interferência direta do executivo municipal na sua construção, foi objeto de conflitos entre a administração e o COP, sobre os quais, aparentemente (NÚÑEZ, 2010, 157), experimentou-se um acordo tácito entre ambos, com prejuízos ao processo do OP, aumentando poderes do COP frente às comunidades, aumentando a possibilidade de reeleição de conselheiros e delegados e, ao fim e ao cabo, estimulando o ressurgimento de um “neo-clientelismo” (ibidem, p. 160) com essa fortalecimento dos membros formalizados do OP frente à comunidade que deveriam representar.

Outro elemento de degeneração relevante do OP, com a eleição de uma frente ampla de centro-direita como a que assegurou a vitória de Fogaça, foi o fatiamento das secretarias entre os vereadores que compuseram essa coalizão. “Neste contexto temos partidos abertamente de direita, como o Partido Progressista, para os quais a participação tem um papel muito acessório, via de regra associado à necessidade de cooptação de quadros” (ibidem, p. 112). Ou o PTB, “cuja composição tem um perfil mais popular, se caracteriza por práticas muito arraigadas de clientelismo associado a um perfil populista ideologicamente conservador” (idem). O PMDB, apesar das origens democráticas na época da ditadura, já de há muito havia adotado valores liberais pouco afeitos a uma proposta como se propunha ser o OP. E quanto ao PPS,

apesar da origem de esquerda, era organicamente muito débil para exercer grandes influências contrárias ao processo de degradação do OP em direção ao clientelismo (ibidem, pp. 111-112). O resultado dessa transformação política, segundo Núñez, afetou a forma de funcionamento do COP:

Os representantes do governo municipal a partir de 2005 limitam-se a compor a mesa dos trabalhos, e se pronunciam apenas quando consideram necessário apresentar ou defender as posições do governo municipal. No período anterior os responsáveis pelo processo discutiam e preparavam as pautas das reuniões junto com os conselheiros, e consideravam parte do seu trabalho contribuir na condução dos debates no sentido de garantir o cumprimento das mesmas. (ibidem, p. 112).

A colocação seguinte, de uma conselheira entrevistada, diz muito da degeneração do OP em direção ao clientelismo que se quis combater quando do início do movimento coletivo que o gerou:

“Não vou dizer que ele [Fogaça] não tá fazendo nada. Ele tá fazendo, mas onde ele quer e prá quem ele quer. E ele não tá respeitando o que a população nas plenárias decidiu. E ainda joga aquela frase que o Plínio adora jogar: ‘nós somos um governo eleito legitimamente’ (NÚÑES, 2010, p. 145).

O governo que sucedeu Fogaça, de seu vice, José Fortunati, apesar de sua origem de esquerda, petista fundador da CUT no Rio Grande do Sul, tendo sido vice-prefeito do também petista Raul Pont (gestão 1997-2001), e igualmente um dos construtores do OP em seu início, teve uma gestão que trouxe para o centro do controle do processo o PTB. O que é em si uma corroboração da tese exposta acima de que posicionamentos políticos são derivados antes de mais nada das circunstâncias dos indivíduos, dos vínculos que ele estabelece e, por fim, quando adquire poder, daquilo que o sustenta na posição. O homem é um animal político, principalmente quando na atividade política.

E se, de alguma forma o eleitorado de Porto Alegre deu a entender que até então privilegiava personalidades ligadas ou comprometidas com o OP, a partir da crise conservadora recente abandonou essa preferência elegendo um político filho de notória personalidade conservadora gaúcha e filiado ao PSDB, partido que por anos polarizou com o PT, Nelson Marchezan Júnior, que já no início de sua gestão, em 2017, anuncia a suspensão do OP. Anúncio que ocorre sem qualquer reação dos conselheiros, para surpresa de Daniely Votto Fontoura, presente à seção daquele anúncio (ver figura 2), o que a inspira a construir sua tese sobre o clientelismo e o OP de Porto Alegre, da qual reportamos alguns apontamentos aqui.

Figura 2 - Prefeito Néelson Marchezan anuncia suspensão do OP, em 2017



Fonte: Marco Quintana /Jornal do Comércio (2017) *apud* FONTOURA, 2019, p. 83

Segundo ela, alguns dos seus conselheiros entrevistados informaram que quando a reunião ocorreu o prefeito já tinha acertado a suspensão com a mesa coordenadora do COP. O que dizia do quanto um processo de lutas comunitária havia sido desconstruído ao longo do tempo, uma situação prevista por Fedozzi (2000) conforme acima se relatou. Um enorme contraste com a declaração do prefeito quando do OP em seu início:

Nos últimos quatro anos, a população de Porto Alegre começou a construir uma nova relação com o Poder Público Municipal. Livrou-se das amarras do clientelismo e do apadrinhamento e passou a relacionar-se com o Governo Municipal de forma franca e democrática. As comunidades não mais esperam favores. Agora, se organizam, avaliam suas dificuldades, listam suas demandas, disputam suas propostas e o Governo estimula a mobilização e respeita a vontade popular. [...] E dá resultados. Com a participação popular, a Prefeitura executou nos últimos quatro anos obras pequenas, médias e grandes em praticamente todos os bairros e vilas da cidade, muitas delas aguardadas há 30 ou 40 anos pelas comunidades. (Olívio Dutra, Plano de Investimento PMPOA, 1993).

O OP, assim como a democracia, gênero do qual ele é uma espécie, é um processo. Não é estanque e definitivo. Como de resto não há muito que o possa ser, de acordo com o filósofo que sugeria que nunca nos banhamos no mesmo rio duas

vezes. O que existe o faz porque a disputa entre as forças de desintegração e composição têm nessa a dominância. Um organismo multicelular existe porque as tendências da unicelularidade foram menos potentes na sua composição, ou melhor, na da sua ancestralidade. Uma colmeia de abelhas ou um formigueiro funcionam em níveis tão profundos de integração de indivíduos que a própria reprodução se especializou em poucos, em contrastes com a forma preponderante para a grande maioria dos seres vivos. E são tão estáveis que parecem fixos no fluir do tempo, esse também não tão fixo de acordo com as teorias e observações atuais. Assim, vimos até agora que o OP tem limitações pelo seu escopo de ação social restrito a um poder estatal que o próprio capitalismo reduziu, pelo seu limite dentro desse limite institucional de poder atuar somente sobre uma parcela da rubrica de investimentos do ente estatal e que como escola de democracia, o que se esperava fosse mais efetivo, tem mostrado não ser tão rápido, ou pelo menos nas formas que podemos observar e abordar aqui. Por último vimos que ter sido um programa criado ao redor de um partido, ou por ter tido tão profundamente a sua marca, isso possivelmente tenha contribuído para enfraquecê-lo por conta da lógica própria e competitiva da democracia representativa, a despeito do prestígio adquirido, inclusive a nível internacional e de órgãos até bastante conservadores. Isso sem contar que numa sociedade ainda tão incapaz de construir igualdade, preponderem forças políticas que têm como valor fundamental de funcionamento não a distribuição de poder e renda, mas o seu contrário. E isso se mostrou um fator deletério para o OP, que funciona ou deveria funcionar no sentido oposto. Assim, por fim, cabe ver um elemento que pode funcionar como fator de estabilidade ou não dessa ferramenta de política pública, as suas formas de institucionalização.

4.5 INSTITUCIONALIZAÇÃO OU NÃO

Aqui não traremos um estudo sobre modelos institucionais, até porque não foi papel deste trabalho fazer uma extensa verificação dos inúmeros modelos de OP surgidos no Brasil e mesmo no exterior. Compilação a qual também não se teve a sorte encontrar, se é que de fato exista, mas que seria bastante útil para a composição de alguma ideia de institucionalização geral do OP.

Inicia-se com a advertência de Núñez (2010, p. 67) de que da “mesma forma [que] a manutenção do OP em sua forma original pela nova coalizão governante não

garantiu a manutenção da qualidade do processo” isso demonstra, como expomos, “que para além das regras do jogo, os jogadores também fazem diferença”. Mas sem se esquecer que a vontade política sem os instrumentos de atuação necessários também é tão problemática quanto o seu inverso.

O OP derivou muito de sua força das associações de moradores Porto Alegre e na UAMPA, a união dessas associações, desde 1986, uma vez que nelas se discutia que a luta deveria passar pelo orçamento (FEDOZZI, 2000, p. 53, ver acima), para que a população entendesse e opinasse sobre as receitas e despesas públicas do município. Ali ficou claro que a disputa fundamental passava pela institucionalidade. E foi exatamente por onde se construiu o OP como um grande movimento que superou as tentativas inócuas até então, de caráter meramente consultivo, sem definir clara e efetivamente os instrumentos de poder que seriam oferecidos à população. Neste sentido é que se deu o salto de qualidade e efetividade na capital gaúcha, na criação de uma nova institucionalidade participativa, clara e bem definida. Como uma criação coletiva em grande parte (FEDOZZI, 2015a, p. 6) e original, tanto que se torna paradigma.

Um paradigma que gerou grandes expectativas, muitas das quais não foram atendidas. E muito provavelmente essa frustração pelo excesso de esperanças seja ela própria um fator de enfraquecimento de um modelo institucional que tem o seu valor, mas que, como qualquer ferramenta, não resolve todos os problemas e sequer pode funcionar sozinha. Os atores também são importantes no processo, repisa-se.

O PT se valeu do OP para compor o que ficou convencionado chamar então de “modo petista de governar”, uma bandeira não desprezível na vitória de Lula em 2002. Entretanto, para o OP supõe-se que, apesar do prestígio aparente que possa ter lhe trazido o fato de ter sido um dos fatores dessa vitória, há motivos para crer que ela lhe tenha sido prejudicial. Pelo menos dois fatores podem ser anotados, um deles é o que Singer (2012) tentou resumir sob o neologismo de lulismo, que seria uma guinada conservadora dada pelo próprio PT como tentativa de viabilizar-se como governo sob a liderança de Lula; o outro, que é o que interessa ao ponto aqui discutido, é a migração do interesses principais do Partido das políticas municipais para as de abrangência federal.

Até a vitória de Lula o PT vinha se estruturando com relativo sucesso nas administrações municipais, das quais Porto Alegre e Criciúma são exemplos. Não se pode adjetivar de outra forma as sucessivas eleições vitoriosas na capital gaúcha, que

até então não costumava reeleger governantes ou seus sucessores escolhidos. E um dos pontos centrais no discurso e nas práticas petistas era a participação popular no formato do OP. Porém a eleição de 2002 marca um divisor de águas importante na relação do PT com o OP, a partir da qual os interesses da direção nacional partidária vai abandonando a antiga bandeira em favor daquelas políticas que são melhor manejáveis no âmbito federal, conforme aponta Bezerra (2017):

[...] formalmente, o Partido segue defendendo a adoção do Orçamento Participativo em suas resoluções, embora perdendo espaço no debate interno partidário. Ele é gradativamente substituído por temas como gestão e planejamento participativo e, posteriormente, pela ideia de um sistema federal de participação, que articularia conselhos, conferências e outras experiências dispersas.

E continua:

Embora em seus programas o PT tenha proposto em suas resoluções partidárias a implantação de um “Orçamento Participativo Nacional”, conforme apontado no primeiro capítulo, não há registro de nenhuma medida concreta nesse sentido.

O Estatuto das Cidades, de 2000, que segundo a mesma autora foi único instrumento legal a mencionar explicitamente “gestão orçamentária participativa” não teve nenhuma regulamentação durante os governos petistas. As ações governamentais foram todas em favor das demais formas participativas, de caráter muito menos deliberativo sobre o Estado do que seria um OP. Por fim, talvez sob a pressão dos eventos de rua de meados de 2013, ou a pretexto deles, o governo Dilma, através do Decreto 8243/2014, que instituiu a Política e o Sistema Nacional de Participação Social, formaliza mais sistematicamente as políticas participativas, nas quais o OP é mencionado como um mero item do Plano Nacional de Participação Nacional, nunca regulamentado. Aliás, o decreto foi revogado em 2019 pelo governo Bolsonaro (Brasil, 2019a), com um texto de exposição de motivos que é uma excelente peça tragicômica e que diz muito do custo do afastamento dos movimentos sociais por se estar no poder federal por mais de uma década:

Alguns consideram, equivocadamente, que o problema do excesso de colegiado é, apenas, o gasto com diárias e passagens nas reuniões e as expectativas frustradas quanto aos resultados. Sem desmerecer tais problemas, o fato é que o excesso de colegiados resulta em problemas muito mais graves, entre os quais citamos, a título exemplificativo:

- Grande gasto homem/hora de agentes públicos em constantes reuniões de colegiados;
- Elevado número de normas produzidas por colegiados, de modo atécnico e com sobreposição de competências, gerando passivos judiciais e administrativos; e

- Grupos de pressão, tanto internos quanto externos à administração, que se utilizam de colegiados, com composição e modo de ação direcionado, para tentar emplacar pleitos que não estão conforme a linha das autoridades eleitas democraticamente.

6 Quanto ao último ponto, cumpre destacar inclusão na proposta da revogação do Decreto nº 8.2143, de 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social-SNPS, e dá outras providências. Esse ato, utilizando de linguagem deliberadamente imprecisa, visa estimular a criação e o fortalecimento de colegiados integrados por grupos políticos específicos para se contrapor ao poder das autoridades eleitas tanto para o Executivo quanto para o Legislativo.

7 Verdadeiramente, uma aberração cuja revogação é urgente. Não foi sem motivo que o decreto tornou-se popularmente conhecido como "Decreto Bolivariano". (BRASIL, 2019b).

Em suma, em termos de OP, a inexistência de uma política de estímulo à implantação nos municípios e de normatização adequada vinda do governo federal petista pode ter sido uma das grandes promessas não cumpridas do PT. Embora e até porque surgiu como uma política de baixo para cima, o paradigma porto-alegrense poderia e deveria ter funcionado como modelo normativo. Havia experiências suficientes, se tinha experimentado mesmo em Porto Alegre os efeitos perniciosos da fragilidade institucional do OP que levou às alterações no Regimento Interno que permitiram as reeleições indefinidas de conselheiros e delegados, com a retomada desastrosa do clientelismo que tanto se procurou reverter com o OP em seu início. Inúmeros outros experimentos testados poderiam ter sido incorporados a esse corpo normativo que nunca surgiu, como, por exemplo, os pré-delegados de Canoas/RS, uma ideia interessante da qual se pôde ter o relato em entrevista ao ex-secretário daquele município, Célio Piovesan, um formato espontâneo de formação de delegados do OP, no qual qualquer indivíduo, se fazendo acompanhar três outras pessoas, pode apresentar sua reivindicação ao setor competente do executivo municipal que, se aprovada tecnicamente, pode ser apresentada para votação nas reuniões do OP, sem intermediações.

Faz-se algumas críticas a normatizações de políticas participativas e sistemas de estímulos de cima para baixo como ineficazes¹⁵, normalmente vinculadas às ideias habermasianas, que não pudemos aprofundar neste estudo, mas sobre as quais ouvimos alguns senões durante as entrevistas, em especial quanto à sua inadequação a uma sociedade de baixa escolaridade como a nossa (e Fedozzi (2002), pôde dizer

15 “[indivíduos] They can be even forced to utter certain words. But they cannot be forced to change their hearts or minds. (STIGLITZ, 1998, p. 20)

o quanto esse é um fator relevante). A este respeito, a crítica de Wampler (2008, p. 91), parece ter mais consistência:

A segunda questão enfocada neste artigo se refere ao espectro de resultados alcançados por administrações que adotaram o programa. Esses casos de adoção são meros plágios? Ou são réplicas de boa qualidade? A razão pela qual tais questões são importantes é porque o Banco Mundial e o Hábitat das Nações Unidas agora advogam por todo o planeta a adoção do OP. Ao mesmo tempo em que essa promoção é compreensível, e mesmo louvável, de modo algum é prudente. Com base em dados preliminares, os resultados de políticas públicas produzidos nos casos de adoção parecem ser consideravelmente mais débeis que os obtidos nas experiências originais [...] Isso sugere que a fórmula “tamanho único” na abordagem da reforma institucional pode ser contraproducente. Dado o papel crucial desempenhado pelos prefeitos no processo de OP.

Mas a esse respeito, reitera-se, quem dirige e participa do processo é muito do que vai definir os seus resultados, e o modelo vai ser sempre desfuncional se eles não estiverem a altura (COSTA, D. 2010), daí retorna-se à preocupações de Fedozzi e tantos outros, em como atingir essa adequação sem a prática, e como ter-se a prática se não se tem onde praticar adequadamente. Luchmann (2014, pp. 187-188), traz que o “perfil dos participantes é, em boa dose, definido pelos seus respectivos desenhos institucionais, responsáveis, portanto, pela maior ou menor inclusão e pluralização da participação e da representação ali exercida” e ela continua com o exemplo do Peru, “onde os OPs são voltados para a participação das organizações da sociedade civil, ocorre um processo de elitização da participação com a consequente dificuldade de inclusão de organizações e setores mais informais”; isto é, desenhos institucionais são absolutamente relevantes, como o caso da Governança Solidária Local (GSL), implantada em Porto Alegre na gestão Fogaça, que a pretexto de pretender melhorar a oferta de serviços sociais em comunidades carentes acabou por criar um elemento de competição ao OP, sem sequer atingir os seus próprios objetivos (FONTOURA, 2019). Isso sem esquecer do quão relevantes foram as implantações institucionais da Constituição Federal de 1988, que abarcando formalmente inúmeros avanços serviu para impulsionar mudanças positivas e solidificar conquistas; tanto que as recentes relevantes perdas aos nacionais têm se dado via emendas a ela própria.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A metáfora tão comum do movimento pendular da democracia brasileira, se por um lado guarda em si alguma semelhança com a nossa realidade social e política, em especial quanto aos eventos recentes quando comparados com o golpe de 1964, por outro parece ser algo limitada, não tanto pela capacidade comparativa da imagem, que pressupõe forças com uma certa homogeneidade e permanência, que parecem ter existido tanto então como agora, isto é, por um lado uma elite econômica e política conservadora e associada a interesses geopolíticos externos e de outro um movimento social reivindicando alguma distribuição de renda que consegue se articular pressionando o processo político dentro do regime democrático. Como a massa excluída é muito grande e demandante, uma política distributiva facilmente cria uma forte tendência de vitórias eleitorais daqueles associados a esses últimos, o que coloca em perigo a hegemonia daquelas elites políticas e econômicas e seus associados, que por isso promovem um rompimento do jogo democrático. Mas a limitação dessa metáfora está em se construir num fatalismo que diz muito pouco do processo nosso político, que é muito mais dinâmico e complexo, no qual as vontades, as subjetividades, podem e devem exercer o seu papel.

De qualquer forma o surgimento do OP em Porto Alegre, em menos de meia dúzia de anos após o final de uma longa ditadura militar, vem a partir de um desses reflexos democráticos. A demanda por democracia era crescente e o paradoxo dialético é que a dificuldade da ação política diretamente no Estado durante o regime militar forçou grande parte dos agentes políticos de esquerda a atuarem e influenciarem os movimentos sociais nas periferias das grandes cidades, favorecendo mesmo um processo democrático mais profundo. Havia a vontade de se criar mecanismos de participação popular, tanto que já umas tantas cidades, como Lages, Pelotas e outras, tentaram de algum modo introduzir formas de inserção da população nalgum tipo de processo político, mas o amadurecimento dos movimentos sociais em Porto Alegre, em especial aqueles ligados às associações de moradores, é que ensejou o surgimento do OP, com uma atuação bem definida sobre as peças orçamentárias, principalmente as municipais. As suas características próprias e a sua capacidade de sobrevivência aos primeiros anos de experimentação transformaram-no num paradigma influente e sem o qual, com certeza, inúmeras outras experimentações do tipo, em várias cidades no país e mundo afora, não teriam

ocorrido. Ele é um interessante exemplo do quanto uma realidade específica pode criar um modelo que passa a influenciar a sua replicação em lugares que de outra forma estariam muito longe de terem amadurecidas as suas próprias capacidades de implantá-lo. Por isso trouxe-se aqui também o OP de Criciúma, que embora tenha tido um fim abrupto, em 2005, teve-o por mera decisão política de administrações municipais sucessoras, pois que se pôde constatar que havia o desejo, mesmo de antigos opositores, em continuar a experiência. O OP de Criciúma teve atuação efetiva e, de acordo com os padrões analisados, teve o empenho de seus implantadores para ser considerado um exemplo de uma política pública entre aquelas de empreendedores e advogados (ver item 4.4), isto é, cerca de 50% das verbas de investimento foram direcionadas para ele. E sendo a questão da disponibilidade orçamentária fundamental para o sucesso ou insucesso do OP, como se pôde ver sem margem de dúvida neste trabalho, acredita-se que uma eventual retomada da política participativa, pelo menos nesse aspecto possa ter um fator importante de sucesso – a observação, ainda um tanto perfunctória, do histórico das receitas municipais de Criciúma entre 1997 e 2020 apontam um crescimento considerável, superando 300% nos valores corrigidos; algo chamativo, mas que guarda alguma plausibilidade, tanto segundo alguns antigos administradores municipais consultados, que disseram de melhoras nas políticas de arrecadação de IPTU e afins¹⁶, bem como melhora nos mecanismos de arrecadação de ICMS, que impacta os repasses estaduais para a cidade; quanto levando-se em conta o crescimento econômico considerável da primeira década, que certamente impactou positivamente essa arrecadação.

Este trabalho procurou, de alguma forma, contribuir com o debate sobre essa ferramenta de política pública que, se despertou considerável entusiasmo e mesmo ainda o faz fora do país, e também tens seus defensores locais, hoje enfrenta uma situação de evidente ocaso no Brasil. Crê-se que se atingiu parte dos objetivos, haja vista a amplitude e complexidade da questão.

A primeira questão a ser enfrentada diz da limitação intrínseca do OP dentro de uma sociedade onde o poder está tão difusamente espalhado ou, mais precisamente falando, menos estatizado, como a sociedade capitalista. Valeu-se para isso das hipóteses de Wood (2010) dentro do materialismo histórico. Qualquer pretensão de

16 Até que se modificasse a forma de cobrança, o município de Criciúma perdia seguidamente as demandas judiciais contra os devedores, que tendiam a ser aqueles que deviam os valores mais altos, o que justifica os custos advocatícios.

transformação social profunda, que existiu, na implantação de ferramentas como o OP vai se deparar com o fato de que se vive numa sociedade cujas instâncias de poder estão, de forma crescente e mais relevantemente, em mãos privadas. Isso não invalida e, muito mais ainda, justifica iniciativas de ampliação dos mecanismos democráticos, até como reação anti-hegemônicas como procura categorizar Santos (2017) e também como forma de educação coletiva para o exercício mais amplo de práticas democráticas que, de maneira ainda utópica, possa se espriar também para os âmbitos da produção econômica, como sugeriu Pateman, que trouxe poderações dos teóricos clássicos da democracia sobre a educação democrática, bem como trouxe a questão da participação para além do âmbito meramente político/estatal, tendo em vista que o indivíduo comum passa a maior parte de seu tempo antes nas atividades produtivas privadas, que na sociedade moderna tendem a ser autoritárias e, por isso, mesmo geram uma matriz comportamental em idêntico sentido. Assim, o pensar na participação democrática também exige um olhar sobre a atividade privada, que talvez possa e deva ser influenciada por iniciativas democratizantes, das quais o OP é um exemplo, nas suas limitações e potencialidades.

Quanto à questão orçamentária, primeiramente cabe ressaltar que ela é a essência mesma do OP e de seu sucesso como ferramenta de política pública. O foco no orçamento foi o divisor de águas que permitiu dar efetividade à intenção de participação social que até então tinha tido inúmeras experiências descontinuadas, certamente porque não conseguiram se fixar em um elemento suficientemente objetivo. No estudo da implantação do OP de Porto Alegre, ficou claro que ela foi fundamental para o seu sucesso inicial e, também, um fator do risco de solução de continuidade, pela insuficiência de recursos orçamentários para atender às demandas geradas por ele próprio. Mas ainda quanto ela, não ficou claro no estudo, do seu papel como fator de descontinuidade do OP nos seus momentos seguintes em outras cidades e mesmo o seu enfraquecimento em Porto Alegre; isso apesar de algumas observações no sentido de que ela tenha contribuído para retirar recursos de investimentos, a rubrica orçamentária fundamental do OP, para outras, como educação, por exemplo, por conta das novas atribuições de serviços acrescidas aos municípios. A correlação não foi suficientemente estabelecida, apesar de se poder detectar um significativo decréscimo de participação popular no OP de Porto Alegre no período sugerido por essa autora (ver gráfico 2).

Por outro lado, como foi mencionado logo acima, a questão orçamentária em Criciúma é instigante por si mesma, por apontar um crescimento superior a 300% entre 1997 e 2020, o que traz o estímulo para aprofundar a questão em estudos futuros a fim de se identificar os fatores desse crescimento e suas características, bem como instiga em função da eventual implantação de um novo OP na cidade que, se verificada essa disponibilidade de recursos que a priori se vislumbra, teria ali um dos elementos essenciais de seu sucesso já abundantemente presente.

Retomando a questão da educação para a democracia a partir do OP, o item 4.3 trouxe, em especial, o estudo de Fedozzi (2002) o qual, da revisão bibliográfica do trabalho foi aquele que mais tomou para a si tarefa de analisar os seus efeitos sobre o público participante do OP, especificamente de Porto Alegre. O trabalho traz o mérito de procurar dar alguma objetividade ao tema, introduzindo algumas ferramentas trazidas de Piaget e do psicólogo estadunidense Lawrence Kohlberg para medição do desenvolvimento moral de indivíduos. As conclusões do estudo remetem para as limitações do OP, principalmente entre os indivíduos de menor escolaridade, apesar de apontarem alguns ganhos em termos de desenvolvimento da consciência moral e política dos participantes. Os resultados são coerentes com o que se expôs acima sobre as limitações educativas do OP, sendo ele uma experiência de repercussão relativamente limitada entre as inúmeras outras dos indivíduos que dele participam. Esperar, de imediato, maiores resultados é trabalhar com metas inatingíveis e, ao mesmo tempo, prejudicar as potencialidades de uma ferramenta que tem seus méritos na melhora das políticas públicas, como o tem a própria democracia representativa típica, que traz em si também limitações em termos de distribuição de poder. Em outras palavras, a questão da educação política dentro do OP, que se julgou inescapável de análise neste trabalho, pois ele surge claramente com o objetivo de melhorar os padrões democráticos e geralmente se implanta como tal, considera-se que vai ser sempre limitada por dois fatores, o primeiro deles pela natureza da ferramenta, que se limita a discutir e definir alguns investimentos públicos de interesse imediato da comunidade; isso embora possa e deva trazer alguma melhora na compreensão coletiva do papel do ente estatal e aumentar a possibilidade de mobilizações com alguma qualificação, não parece ensejar momentos de reflexões mais profundas sobre os fundamentos da política. O segundo, pelo fato de que essas reflexões tendem a ser feitas com muito mais intensidade (e não necessariamente

profundidade) nos meios de comunicação coletivos, com tendência a obliteração de qualquer esforço nesse sentido dentro do OP.

No aspecto político o estudo trouxe que o OP é uma ferramenta que funciona fluidamente dentro espectro de esquerda. O termo esquerda está fundamentado na proposição de Bobbio quanto à tendência distributiva de poder e renda deste campo político; uma tendência que está ligada aos grupos sociais aos quais se vincula, usualmente os não proprietários de bens de produção/acumulação. É evidente que têm sido adotado, tanto no Brasil quanto fora, por grupos políticos de todos os matizes, até porque ele pode ser uma ferramenta de gestão que garante uma boa eficiência de alocação de recursos e isso também é objetivo de instituições como o Banco Mundial, que alocam recursos e querem ter eficiência na utilização, apesar não poder ser considerado uma organização de caráter de esquerda, pelo contrário. Além do mais, a dinâmica do OP, ao reunir grande número de pessoas para lhes dar voz e atender suas demandas, tende a ser favorável em termos eleitorais, à gestão que o adota, o que pode torná-lo atraente a qualquer administrador público, independentemente da preferência política. Mas por ser complexo e envolver muito esforço e dedicação da administração que pretende implementá-lo ou mantê-lo em funcionamento, nem sempre vai se encontrar um gestor disposto a enfrentar os seus riscos e desafios e também disposto a entregar significativa quantia do poder recém-adquirido, mesmo entre administradores de esquerda. Ademais, a adoção do OP pelo PT, que na sua fase inicial foi quase que por exclusividade (ver gráfico 10), também deu a ele a marca do Partido, o que também foi um fator de desfavorecimento de sua implantação por outras siglas. Mas sobre a questão problema do estudo, a redução da presença dos partidos de esquerda na gestão da maioria das cidades do país não pareceu ser o fator mais relevante como causa da queda do OP, que vinha ocorrendo antes disso.

Quanto à institucionalização, ela não ocorreu a nível nacional (Bezerra, 2017, mencionada no item 4.5) por ausência de iniciativa do Partido dos Trabalhadores. O Partido teve em suas mãos as condições para criar instrumentos institucionais a nível nacional para que o OP tivesse se tornado uma política generalizada e, dada a experiência acumulada, existia conhecimento para se compor um conjunto normativo eficiente para estimular a implantação, nem tampouco faltara recurso orçamentário federal para criação de fundo de estímulo. Houve negligência devida ao fato de que a assunção do Governo Federal modificou o nível geral de interesse das suas lideranças partidárias; afinal o OP tinha sido, até 2002, uma das principais políticas

implementadas pelo Partido dos Trabalhadores, compunha aquilo que então se convencionou chamar de “modo petista de governar”. Mas o OP era uma ferramenta preponderantemente municipal. Agora o quadro seria outro e as políticas participativas no menu eram outras que não o OP. Não se pôde aqui concluir os motivos dessa modificação da postura do Partido, mas o fato é que ela ocorreu e a ela se pode reputar como a principal causa do recuo da política, pois pelo esforço necessário à sua implantação e manutenção, sem um estímulo e sem uma normatização adequados, a tendência é de retrocesso. Alguns (SIGLITZ, 1998; WAMPLER, 2008), apontaram que a implantação de políticas públicas no sentido topo-base tendem à baixa adesão, mas isso se deve, antes de tudo, ao modelo institucional implantado. É inegável que a Constituição Federal de 1998 exerceu influência positiva no país. Porque não o teria sobre o sucesso do OP um corpo normativo adequado, com algum recurso orçamentário federal de estímulo? Afinal, boa parte da desconstrução do OP de Porto Alegre, foram unânimes os textos pesquisados, aconteceu pela modificação do seu Regimento Interno pelos próprios conselheiros, sob pressão de governos menos comprometidos com o processo. A política base-topo já estava e está construída a nível de OP no Brasil, faltou meramente institucionalizá-la de forma mais consolidada, e normas federais teriam sido efetivas para isso. É evidente que, assim como acontece com os inúmeros conselhos propostos pelas políticas federais que viram meras formalidades para atender requisitos para recebimento de verbas, o OP certamente seria, na hipótese de ter tido tal tratamento, um destino semelhante e poderia se tornar, em muitos casos, uma política ineficiente se tornada algo de “tamanho único”, como adverte Wampler (2008). Prefere-se, no entanto, considerar que o “perfil dos participantes é, em boa dose, definido pelos seus respectivos desenhos institucionais, responsáveis, portanto, pela maior ou menor inclusão e pluralização da participação e da representação ali exercida” (LUCHMANN, 2014, pp. 187-188).

Conclui-se que das principais causas do descenso do OP no país esta seja a necessidade de empenho e comprometimento dos agentes administrativos e que aqueles nem sempre estiveram presentes e tenderam a decrescer fortemente ao longo dos anos. Nos primeiros anos, o ambiente de redemocratização e a expectativa de que o OP pudesse operar como uma ferramenta de transformação política mais profunda trabalharam a favor desse empenho, ao ponto de se expandir e se transformar em algo que ultrapassou o espectro ideológico no qual surgiu e parece

ser mais natural de ser, a esquerda, tornando uma quase unanimidade e adotado por todos os campos políticos. Com o tempo, no entanto, ele mostra algumas de suas limitações como ferramenta de transformação social e se mostra como efetivamente é, uma ferramenta de política pública útil para melhor alocação de recursos e implementação de algum senso de cidadania na população, mas por si só muito limitado como instrumento de politização coletiva. Isso parece ter pesado de forma muito negativa para o espectro ideológico de esquerda, no qual tenderia a ter o empenho e comprometimento necessários.

Essa carência de empenho poderia ter sido suprida por ferramentas de estímulos institucionais que o Partido dos Trabalhadores negligenciou em criar quando assume a presidência da República em 2003, com uma considerável capacidade de articulação congressional pelos anos seguintes. Tais mecanismo poderiam ter estimulado a implantação, dentro de modelos institucionais que garantissem um bom nível de participação, sem os efeitos negativos que uma falta de regulamentação mais sólida provocou na degradação do OP de Porto Alegre, por exemplo, como exposto no trabalho.

A mesma falta de estímulo pode ter tido como causa o aumento das possibilidades orçamentárias a partir de 2005, com o crescimento econômico do país e dos orçamentos municipais, pelo menos isso ficou claro para Criciúma e, numa análise perfunctória (os orçamentos per capita são bastante semelhantes), dos municípios vizinhos. Num ambiente de possibilidades de ganhos eleitorais com obras e aumento da disponibilidade de serviços pelas prefeituras é muito provável que as administrações se sintam desestimuladas ao esforço de construção de OPs. De todo modo, a constatação desse crescimento orçamentário é um instigante campo de pesquisa dentro do universo do OP, pois diz muito de uma demanda de controle coletivo das contas públicas, a sua grande finalidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, José Roberto R.; LUKIC, Melina Rocha & CASTRO, Kleber Pacheco de. (2018), "ICMS: crise federativa e obsolescência". **Rev. direito GV**, São Paulo, 14, 3: 986-1018, set. 2018. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/78026/74756>. Acesso em: 17 jun. 2021.

ALLEGRETTI, Giovanni. **Democracia Participativa**. Youtube. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=sIMAPgFVcCg>. Acesso em 16 dez. 2020. 2018. 0:09:03

ALMEIDA, Debora Cristina Rezende de. Os desafios da efetividade e o estatuto jurídico da participação: a política nacional de participação social. **Sociedade e Estado**, [S.L.], v. 32, n. 3, p. 649-680, dez. 2017. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-69922017.3203005>. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69922017000300649&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 12 abr. 2021.

_____. Pluralização da representação política e legitimidade democrática: lições das instituições participativas no Brasil. **Opin. Pública**, Campinas, v. 20, n. 1, p. 96-117, Apr. 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762014000100005&lng=en&nrm=iso. Acesso em 05 mai. 2021.

ALVES, Marcio Moreira. **A força do Povo**: democracia participativa em Lages. São Paulo: Editora Brasiliense, 1988. 172p.

AVRITZER, Leonardo. **"Estado, sociedade civil e participação" Curso com Prof. Leonardo Avritzer - AULA 02**. 2017a. (1h43m15s). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=p2x3zT97uuo>. Acesso em: 24 jun. 2020.

_____. **"Estado, sociedade civil e participação" Curso com Prof. Leonardo Avritzer - AULA 04**. 2017b. (1h43m15s). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=vSQpxBkb-xE&t=628s>. Acesso em: 24 jun. 2020.

_____. **Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil.** In: SANTOS, Boaventura de S. (Org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 561-598.

_____. **Teoria democrática e a construção da democracia:** reflexões acerca da contradição entre o elitismo democrático e a democratização. reflexões acerca da contradição entre o elitismo democrático e a democratização. 1997. Apresentado no 21 A 25 de outubro de 1997 - Caxambu - MG. Disponível em: <https://anpocs.com/index.php/encontros/papers/21-encontro-anual-da-anpocs/st-3/st15-2/5314-leonardoavritzer-teoria/file>. Acesso em: 23 abr. 2021.

_____. **Teoria democrática e deliberação pública.** Lua Nova [online]. 2000, n.50, pp.25-46. ISSN 0102-6445. <https://doi.org/10.1590/S0102-64452000000200003>. Acesso em: 26 nov. 2020.

BEZERRA, Carla de Paiva. OS SENTIDOS DA PARTICIPAÇÃO PARA O PARTIDO DOS TRABALHADORES (1980-2016). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [S.L.], v. 34, n. 100, p. 1-27, 2019. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/3410016/2019>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/9Z9CT9Qcp43DsXwkNxyLYXd/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 21 jun. 2021.

_____. **Por que o orçamento participativo entrou em declínio no Brasil?** Mudanças na legislação fiscal e seu impacto sobre a estratégia partidária. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 41, Caxambu. 2017

BOBBIO, Norberto. **Direita e Esquerda:** razões e significados de uma distinção política. 3ª. ed. São Paulo: Unesp, 2011. 191 p.

_____. **Estado, Governo, Sociedade:** Fragmentos de um Dicionário Político. 22ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2019. 256 p.

_____. **Liberalismo e democracia.** 1ª ed. Brasília: Editora brasiliense, 1988. 100 p.

_____. **O futuro da democracia.** 7ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000. 207 p.

BORBA, Julian; DIAS FILHO, Antônio Robson. **Orçamento Participativo em Criciúma: compromisso governamental, desenho institucional e tradição associativa**. In: BORBA, Julian; LUCHMANN, Lígia Helena H. (Org.). *Orçamento Participativo: Análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina*. Florianópolis: Insular, 2007. p. 125-143.

BORBA, Julian; LUCHMANN, Lígia Helena H. (Org.). **Orçamento Participativo: Análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina**. Florianópolis: Insular, 2007b. 224 p.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. IBGE. **Panorama de municípios**, 2019. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/criciuma/panorama>. Acesso em: 16 ago. 2019.

_____. Decreto Nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Brasília, DF: Palácio do Planalto, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm. Acesso em 31 mar. 2021.

_____. Decreto Nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília, DF: Palácio do Planalto, 2019a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9759.htm#art10. Acesso em 31 mar. 2021.

_____. Exposição de motivos para o Decreto Nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília, DF: Palácio do Planalto, 2019b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Exm/Exm-Dec-9759-19.pdf. Acesso em 31 mar. 2021.

CARLOS, Euzineia. Participação e cultura política no Orçamento Participativo. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, [S.L.], v. 6, n. 1, p. 131-154, 21 dez. 2006. EDIPUCRS.

<http://dx.doi.org/10.15448/1984-7289.2006.1.26>. Disponível em:
http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/6012/3187. Acesso em: 07 dez. 2020.

CHAUÍ, Marilena. **O que é ideologia**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 2008. 119 p.

COLISTETE, Renato Perim. **O desenvolvimentismo cepalino**: problemas teóricos e influências no Brasil. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 41, n. 15, p.21-34, 2001.

COULANGES, Numa-denys Fustel de. **A Cidade Antiga**. São Paulo: Edameris, 1961. 447 p. Tradução de: Frederico Ozanam Pessoa de Barros. Disponível em: <http://www.ebooksbrasil.org/eLibris/cidadeantiga.html>. Acesso em: 22 jun. 2020.

COSTA, D. M. D. **Vinte anos de orçamento participativo: análise das experiências em municípios brasileiros**. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 15, n. 56, São Paulo, p. 8-28, 2010. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/3190>. Acesso em: 12 jan. 2021.

DAMO, Arlei Sander. Cultura e Agência – o engajamento no Orçamento Participativo. **Campos - Revista de Antropologia Social**, [S.L.], v. 9, n. 1, p. 51-86, 30 jun. 2008. Universidade Federal do Paraná. <http://dx.doi.org/10.5380/cam.v9i1.13867>. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/campos/article/view/13867/9340>. Acesso em: 31 jul. 2020.

DAVIDSON, Mark. Participatory budgeting, austerity and institutions of democracy. **City**, [S.L.], v. 22, n. 4, p. 551-567, 4 jul. 2018. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/13604813.2018.1507107>. Disponível em: <https://wordpress.clarku.edu/mdavidson/files/2019/08/Davidson-2018-Participatory-Budgeting-Vallejo.pdf>. Acesso em: 30 out. 2020.

DIAS, Marcia Ribeiro. Da capilaridade do sistema representativo: em busca da legitimidade nas democracias contemporâneas. **Civitas**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 235-256, jul.-dez. Disponível em: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/742/74240203.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2021.

DIAS, Nelson. **Hope for Democracy: 30 years of Participatory Budgeting Worldwide**. Faro: Oficina, 2018. 635 p.

_____. Uma outra democracia é possível? As experiências de Orçamento Participativo. **E-Cadernos Ces**, [S.L.], n. 01, p. 195-218, 1 jan. 2008. OpenEdition. <http://dx.doi.org/10.4000/eces.149>. Disponível em: <https://journals.openedition.org/eces/149>. Acesso em: 23 jun. 2020.

DIAS, Taisa; CARIO, Sílvio Antônio Ferraz. **Uma década do marco institucional-legal do modelo de gestão descentralizada em Santa Catarina**: sinais de governança pública? *In*: ESTEVAM, Dimas de Oliveira; LINS, Hoyêdo Nunes (orgs). A descentralização das ações públicas em debate: contornos da problemática e experiências catarinenses. Florianópolis: Insular, p.75-102, 2016.

DOMINGOS, Heloisa Cargnin. **O orçamento participativo do município de Canoas, Rio Grande do Sul**: um estudo de caso. 2017. 68 f. TCC (Graduação) - Curso de Ciências Sociais, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/178635>. Acesso em: 06 jun. 2021.

FALANGA, Roberto; LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. Participatory budgets in Brazil and Portugal: comparing patterns of dissemination. **Policy Studies**, [S.L.], v. 41, n. 6, p. 603-622, 14 fev. 2019. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/01442872.2019.1577373>. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Ligia-Luechmann/publication/331099234_Participatory_budgets_in_Brazil_and_Portugal_comparing_patterns_of_dissemination/links/5c6d480ba6fdcc404ebf4134/Participatory-budgets-in-Brazil-and-Portugal-comparing-patterns-of-dissemination.pdf. Acesso em: 11 abr. 2021.

FARIA, C. F; RIBEIRO, U. C. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. *In*: PIRES, R. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. 1 ed. Brasília: IPEA, 2011, v. 7, p. 125-136.

FEDOZZI, Luciano J. Avaliação das práticas de construção dos Orçamentos Participativos. *In*: MARX, Vanessa (org.). **Democracia Participativa, Sociedade Civil e Território**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. p. 49-78. Disponível em: https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_39.pdf. Acesso em: 26 nov. 2020.

_____. **O Eu e os Outros**: a construção da consciência social no orçamento participativo de porto alegre. 2002. 339 f. Tese (Doutorado) - Curso de Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/85057/000355587.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 27 nov. 2020.

_____. **O poder da aldeia**: gênese e história do orçamento participativo de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000. 240 p.

_____. **Orçamento Participativo de Porto Alegre**: Gênese, avanços a limites de uma ideia que se globaliza. [revista Cidades, Comunidades e Territórios, Lisboa, n. 18, p.1-32, jun. 2009. Disponível em: redpppp.org/wp-content/uploads/2018/06/Artigo-FEDOZZI-OP-Gênese-avanços-e-limites-de-uma-ideia-que-se-mundializa.pdf. Acesso em: 10 ago. 2019.

_____; RAMOS, Marília Patta; GONCALVES, Fernando Gonçalves de. **Orçamentos Participativos**: variáveis explicativas e novos cenários que desafiam a sua implementação. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 28, n. 73, e005, 2020. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782020000100205&lng=en&nrm=iso. Acesso em 12 Dec. 2020.

_____. et al. **Participação, Cultura Política e Cidades. Sociologias**, Porto Alegre, v. 14, n. 30, mai./ago., 2012, p. 14-44. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/soc/v14n30/02.pdf>. Acesso em 13 dez 2020.

_____. Porto Alegre: Participación contra-hegemónica, efecto-demostración y desconstrucción del modelo. *In*: CARRION, M. Fernando; PONCE, S. Paúl. (coord..) **El giro a la izquierda**: los gobiernos locales de América Latina. 5ª Avenida, Quito, 2015a. Disponível em: redpppp.org/wp-content/uploads/2018/06/Artigo-FEDOZZI-

Trajetória-do-Orçamento-Participativo-de-POA-Representação-e-elitização-política.pdf. Acesso em 13 dez. 2020.

_____; MARTINS, André Luis Borges. Trajetória do orçamento participativo de Porto Alegre: representação e elitização política. Lua Nova: **Revista de Cultura e Política**, [S.L.], n. 95, p. 181-224, ago. 2015. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0102-6445181-223/95>. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452015000200181. Acesso em: 10 ago. 2019..

FONTOURA, Daniely Votto. **Orçamento participativo de Porto Alegre: a emergência do clientelismo como limitador da participação social**. 2019. 101 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019. Disponível em: <http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/8872>. Acesso em: 02 maio 2021.

GERCHMANN, Léo. Fórum serve para PT vender idéia de orçamento participativo. **A Folha de São Paulo**. São Paulo, 30 jan. 2001. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u14684.shtml>. Acesso em: 10 jan. 2021.

GENRO, Tarso. **Crise Democrática e Democracia Direta**. In: LEAL, Rogério Gesta (org.). *A Administração Pública Compartida no Brasil e na Itália: Reflexões Preliminares*. 1. ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.

GOHN, M.G. **O papel dos conselhos gestores na gestão urbana**. São Paulo, 2007. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/urbano/gohn.pdf>. Acesso em 31 ago. 2020.

GOLDFRANK, Benjamin. Las instituciones participativas en las grandes ciudades latinoamericanas: entre las promesas y los problemas. In: GOLDFRANK, Benjamin et al. **Instituciones participativas en Sudamérica: ¿del optimismo al ocaso?**. Bogotá: : Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, 2020. Cap. 1. p. 15-37. Disponível em:

https://www.academia.edu/45177391/Prologo_Libro_Instituciones_participativas_en_Sudamerica_del_optimismo_al_ocaso. Acesso em: 30 mar. 2020.

_____. **Los procesos de “presupuesto participativo” en América Latina: éxito, fracaso y cambio.** Revista de Ciencia Política, v. 26, n. 2, p. 3-28, 2006. Disponível em: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/revcipol/v26n2/art01.pdf>. Acesso em: 02 dez 2020.

_____. **The fragile flower of local democracy: a case study of decentralization/participation in Montevideo.** Politics & Society, vol. 30, n° 1, 2002. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/240698092_The_Fragile_Flower_of_Local_Democracy_A_Case_Study_of_DecentralizationParticipation_in_Montevideo. Acesso em: 02 dez 2020.

GURGEL, Cláudia. A Participação Social como Mecanismo à (re)Construção da Democracia: Juntos, Portugal e Brasil.: O orçamento participativo como instrumento viabilizador das transformações urbanas numa democracia. CIDADES, Lisboa, n. 26, p. 67-88, jun. 2013. Disponível em: http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2182-30302013000100004&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 04 ago. 2020.

GURZA LAVALLE, Adrian; BARONE, Leonardo. Conselhos, Associações e Desigualdade. In: Marta Arretche. (Org.). **Trajetórias das desigualdades** - Como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. 1ª ed. São Paulo: UNESP/ CEM, 2015, v. , p. 51-76.

HOBBSAWM, Eric J.. **The age of empire: 1875-1914.** Nova York: Vintage Books, 1989. 440 p. Disponível em: <https://muvelodestortenet.weebly.com/uploads/3/1/6/3/3163669/125837260-eric-hobsawm-age-of-empire-1875-1914.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2020.

HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi; CLEMENTE, Augusto Junior. **Democracia deliberativa e orçamento público: experiências de participação em Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e Curitiba.** Rev. Sociol. Polit., Curitiba, v. 20, n. 43, p. 127-157, Out. 2012. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782012000300007&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 22 Nov. 2020.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. **25 anos de orçamento participativo: algumas reflexões analíticas**. Revista Política & Sociedade, v. 13, n. 28, set./dez. 2014.

_____. **A representação no interior das experiências de participação**. Lua Nova. Revista de Cultura e Política, São Paulo, p. 139-170, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ln/n70/a07n70.pdf>. Acesso em: 24 nov 2020.

_____. INTERFACES SOCIOESTATAIS E INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS: dimensões analíticas. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, [S.L.], n. 109, p. 13-49, abr. 2020. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0102-013049/109>. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452020000100002&tlng=pt. Acesso em: 11 mar. 2021.

_____. Participação e aprendizado político no orçamento participativo: estudo de caso em um município catarinense. **Educação & Sociedade**, [S.L.], v. 33, n. 119, p. 513-532, jun. 2012. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0101-73302012000200010>. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302012000200010&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 25 nov. 2020.

_____. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. **Caderno Crh**, [S.L.], v. 21, n. 52, p. 87-97, abr. 2008. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-49792008000100007>. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-49792008000100007&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 24 nov. 2020.

_____. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre**. Tese de doutorado apresentada à Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, SP, 2002.

MARQUETTI, A. Experiências de orçamento participativo no Brasil: uma proposta de classificação. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Orgs.). Democracia, sociedade civil e participação. Chapecó: Argos, 2007. p. 77-96.

MARX, Karl. **O Capital**: Crítica da economia política: livro I; São Paulo, Nova Cultural, 1996.

MIGUEL, L. F. **Representação política em 3-D**: elementos para uma teoria ampliada da representação política. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 18, n. 51, 2003.

_____. **Teoria da democracia atual**: esboço de mapeamento. BIB. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 59, p. 5-42, 2005.

MIRANDA, Antônio Luiz. **Trajetórias e experiências do movimento operário sindical de Criciúma - SC**: Da Ditadura militar à Nova República (1964-1990). 2013. 238 f. Tese (Doutorado) - Curso de História, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Florianópolis, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/106908/318984.pdf?sequence=1>. Acesso em: 25 ago. 2019.

MIRANDA FILHO, Mário. **Politeia e virtude no republicanismo clássico**. Lua Nova, São Paulo, n. 38, p. 55-76, dez. 1996. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451996000200004&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 20 jun. 2020.

MOURA, R. R. Compromisso governamental e orçamento participativo: estudo comparativo das experiências em Blumenau e Chapecó, Santa Catarina. **Revista Kátalysis**. Florianópolis, v. 10, n.2, p. 206-214, jul/dez. 2007. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/S1414-49802007000200008/3869>. Acesso em 28 nov. 2020.

NEZ, Héloïse. **Democracia participativa e inclusão Sócio-Política**: as experiências de Bobigny (França) e Barreiro (Belo Horizonte, Brasil). Organ. Soc., Salvador, v. 16, n. 49, p. 325-350, jun. 2009. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302009000200007&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 29 nov. 2020.

NOGUEIRA, Fernando Simões. **A Transformação das Formas de Engajamento Associativo no Contexto da Institucionalização do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. 2016. 159 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Sociologia, Programa de Pós-graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/143598/000997239.pdf?sequence=1>. Acesso em: 15 ago. 2019.

NÚÑEZ, Tarson. **Democracia e participação no Rio Grande do Sul: um balanço de 25 anos de experiências**. In: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 9., 2017, Montevideu. [Trabalhos apresentados]. Montevideu: ALACIP, 2017. p. 1-23. Acesso em: 12 fev. 2021.

_____. **Participação e mudança política: a experiência do orçamento participativo em porto alegre**. 2010. 237 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/115769>. Acesso em: 12 fev. 2021.

_____. **Sociedade Civil, Política e Democracia: experiências de participação no rio grande do sul 1989-2014**. 2016. 205 f. Tese (Doutorado) - Curso de Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/156392>. Acesso em: 12 fev. 2021.

O GLOBO: **Orçamento Participativo Digital é lançado em Porto Alegre, e população pode opinar pela internet**. Porto Alegre, 12 jun. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2019/06/12/orcamento-participativo-digital-e-lancado-em-porto-alegre-e-populacao-pode-opinar-pela-internet.ghtml>. Acesso em: 15 ago. 2019.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. - Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. 161 p.

PEOPLE POWERED. People Powered: hub global for participatory democracy. Hub Global for Participatory Democracy. [2019]. Disponível em: <https://www.peoplepoweredhub.org/>. Acesso em: 07 abr. 2021.

PIAGET, Jean. **Problemas de psicologia genética**. Piaget. Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

POULANTZAS, Nico. **O estado o poder o socialismo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985. 307 p.

PORTO ALEGRE. **Governança Solidária Local**. 2011. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smg/default.php?p_secao=141. Acesso em: 19 jun. 2021.

_____. **LEI Nº 12.627, DE 5 DE NOVEMBRO DE 2019**. Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias do Município de Porto Alegre para o exercício de 2020. Porto Alegre, 2019. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/lei-das-diretrizes-orcamentarias-porto-alegre-rs>. Acesso em: 20 abr. 2020.

_____. **Novo secretário de Governança assume cargo**. 2008. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_cidade/default.php?p_noticia=125438. Acesso em: 19 jun. 2021.

_____. **OP Regimento Interno: Critérios Gerais Técnicos e Regionais - 2014/2015**. 2014. Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/2014-rp-0025-14a_orcamento_participativo_2014_regimento_interno_15x21cm.pdf. Acesso em: 15 ago. 2019.

_____. **Planos de investimentos e serviços de 1991 a 2018**. 2018. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=1130. Acesso em: 15 ago. 2019.

_____. **Planos de investimentos e serviços - 2019/2020**. 2019. Disponível em: <https://opdigital.prefeitura.poa.br/>. Acesso em: 15 ago. 2019.

RENNÓ, Lúcio; SOUZA, Aílton de. **A metamorfose do orçamento participativo: mudança de governo e seus efeitos em porto alegre.** Revista de Sociologia e Política, [S.l.], v. 20, n. 41, feb. 2012. ISSN 1678-9873. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/31788>. Acesso em 30 nov. 2020.

_____. **Os militantes são mais informados?** Desigualdade e informação política nas eleições de 2002. Opinião Pública, Campinas, v. 12, n. 2, p. 329-347, Nov. 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762006000200005&lng=en&nrm=iso. Acesso em 01 dez. 2020.

RIBEIRO, Ednaldo Aparecido; BORBA, Julian. PARTICIPAÇÃO E CULTURA POLÍTICA: rendimentos subjetivos da experiência do orçamento participativo. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 67-87, jan.-jun. 2011. Semestral.

Participativo. Revista Debates, 5(1), p. 67-87. DOI: 10.22456/1982-5269.19755

ROLNIK, Raquel. **Orçamento participativo da cidade de São Paulo amplia a democracia?** 2020. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/orcamento-participativo-da-cidade-de-sao-paulo-amplia-a-democracia/>. Acesso em: 20 jan. 2021.

ROMÃO, Wagner de Melo. **Conselheiros do Orçamento Participativo nas franjas da sociedade política.** Lua Nova, São Paulo, n. 84, p. 219-244, 2011. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext & pid=S0102-64452011000300008 & lng= en\ nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452011000300008&lng=en&nrm=iso). Acesso em 03 dez. 2020.

_____; MONTAMBEAULT, Françoise; LOUAULT, Frédéric. INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS SOB A ÉGIDE DO LULISMO. **Caderno Crh**, [S.L.], v. 33, p. 020003, 27 jul. 2020. Universidade Federal da Bahia. <http://dx.doi.org/10.9771/ccrh.v33i0.33249>. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792020000100501&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 08 abr. 2021.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em casa: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. 329 p.

SAMPAIO, Rafael Cardoso; MAIA, Rousiley Celi Moreira; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. Participação e deliberação na internet: um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. **Opinião Pública**, Campinas, v. 16, n. 2, p. 446-477, Nov. 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762010000200007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 04 dez. 2020.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. **Sistema e-Sfinge**. Disponível em: <http://servicos.tce.sc.gov.br/sic/home.php?idmenu=municipio&menu=receitaliquida&nu_ano=2020SFI&id=420460&id_modalidade=0>. Acesso em 07 mai. 2021.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Orçamento participativo em Porto Alegre**: para uma democracia redistributiva, in Boaventura de Souza Santos (org.), Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira. p. 455-559, 2002a.

_____; AVRITZER, Leonardo. **Ampliar o cânone democrático**. In: Boaventura de Souza Santos (org.), Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira. p. 39-82, 2002b.

_____. **As Bifurcações da Ordem**: Revolução, Cidade, Campo e Indignação. Coimbra: Almedina, 2017. 410 p.

SARTORI, G. **Democratic Theory**, Detroit, Wayne State University Press, 1962.

SCAPIN, Evelyn; BOICO, Luciano César. **Democratizando a democracia através do orçamento participativo**. Caçador: Uniarp, 2012. 164 p.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. 488 p. Disponível em: <https://www.institutomillennium.org.br/wp-content/uploads/2013/01/Capitalismo-socialismo-e-democracia-Joseph-A.-Schumpeter.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2020. 455 p.

SCHWARZKOPF, Alejandro Lezcano. **Sociedade civil, partidos políticos e inter-relações**: um estudo comparativo entre Porto Alegre e Montevideú. *Opinião Pública* [online]. 2019, vol.25, n.1, pp.169-198. Epub May 16, 2019. ISSN 1807-0191.

Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1807-01912019251169>. Acesso em: 02 dez. 2020.

SINGER, André. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. 1ª ed. 276 pp.

SILVA, G. P. da; CARVALHO, C. E. **Referenciais teóricos para desenvolver instrumentos de avaliação do Orçamento Participativo**. Nova Economia, [S. l.], v. 16, n. 3, 2009. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/475>. Acesso em: 8 dez. 2020.

SILVA FILHO, Francisco Francílio Dourado da; LEITE, Francisco Tarciso. **O Orçamento Participativo e seu Impacto na Redistribuição dos Recursos Municipais, na Cultura e no Sistema Político das Cidades**. In: ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA - ENAPG, 1., 2004, Rio de Janeiro. Artigo. São Paulo: Enanpad, 2004. p. 1 - 16. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enapg2004-314.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2019.

SINTOMER, Yves; HERZBERG, Carsten e ROCKE, Anja. **Modelos transnacionais de participação cidadã: o caso do orçamento participativo**. Sociologias [online]. 2012, vol.14, n.30, pp.70-116. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222012000200004>. Acesso em 02 dez. 2020.

SOUZA, Celina. **Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo**. São Paulo Perspec. [online]. 2001, vol.15, n.4, pp.84-97. ISSN 1806-9452. <https://doi.org/10.1590/S0102-88392001000400010>. Acesso em 08 dez. 2020.

SOUZA, Luciana Andressa Martins de. **Do Local para o Nacional: o orçamento participativo e as novas práticas políticas petistas**. 2010. 197 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2010. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/951>. Acesso em: 04 jul. 2021.

_____. **Orçamento Participativo e as novas dinâmicas políticas locais**. Lua Nova [online]. 2011, n.84, pp.245-285. ISSN 0102-6445. <https://doi.org/10.1590/S0102-64452011000300009>. Acesso em 10 dez 2020.

SOUZA, F. J. B.; SILVA, S.A.M. Orçamento Participativo: Mais Qualidade da Democracia?. **Organizações & Sociedade**, v. 24, n. 81, p. 195-215, 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302017000200195&lng=pt&tlng=pt. Acesso em 11 dez 2020.

SPADA, Paolo. **The Diffusion of Participatory Governance Innovations: A Panel Data Analysis of the Adoption and Survival of Participatory Budgeting in Brazil**. 2014 [mimeo]. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/273774248_The_Diffusion_of_Participatory_Governance_Innovations_A_Panel_Data_Analysis_of_the_Adoption_and_Survival_of_Participatory_Budgeting_in_Brazil. Acesso em: 21 jun 2021.

STIGLITZ, Joseph E. **Towards a new paradigm for development: strategies, policies and processes**. Prebisch lecture at Unctad. 1998. Disponível em: <https://academiccommons.columbia.edu/doi/10.7916/D8MC98VB>. Acesso em 13 abr. 2021.

_____. Participation and Development: perspectives from the comprehensive development paradigm. **Review Of Development Economics**, [S.L.], v. 6, n. 2, p. 163-182, jun. 2002. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/1467-9361.00148>. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/4781548_Participation_and_Development_Perspectives_from_the_Comprehensive_Development_Paradigm. Acesso em: 14 abr. 2021.

STRECK, Danilo Romeu; PITANO, Sandro de Castro; MORETTI, Cheron Zanini. Educar pela participação, democratizar o poder: o legado freireano na gestão pública. **Educação em Revista**, [S.L.], v. 33, e167880, 13 nov. 2017. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0102-4698167880>. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-46982017000100152&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 12 jan. 2021.

TAVARES, Maria da Conceição. **Lições contemporâneas**. Folha de São Paulo. São Paulo. 28 jan. 2001. Disponível em: <https://feeds.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2801200107.htm>. Acesso em: 10 set. 2020.

TORRES, Kamille Ramos; BODART, Cristiano das Neves. **Ação comunicativa e o orçamento participativo: a experiência de Vila Velha/ES**. Alabastro, São Paulo, ano 4, v. 2, n. 8, 2016, p. 32-55. Disponível em: <http://revistaalabastro.fespsp.org.br/index.php/alabastro/article/view/131>. Acesso em: 15 jan. 2021.

VAROUFAKIS, Yanis. **Capitalism will eat democracy -- unless we speak up**. Youtube, 15 fev. 2016. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=GB4s5b9NL3I>. Acesso em: 14 jun. 2021.

VENÂNCIO, Caio. **Em 25 anos, Orçamento Participativo se espalhou pelo mundo e rompeu lógica clientelista da política**. Sul21. [S.l.] 2014. Disponível em: <https://www.sul21.com.br/areazero/2014/09/em-25-anos-orcamento-participativo-se-espalhou-pelo-mundo-e-rompeu-logica-clientelista-da-politica/>. Acesso em: 18 abr. 2021.

VIEIRA, Reginaldo de Souza. **A cidadania na República Participativa: Pressupostos para a articulação de um novo paradigma jurídico e político para os Conselhos de Saúde**. Orientador: José Isaac Pilati. 2013. 540 p. Dissertação (Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/107508/319593.pdf?sequence=1&isAllowed=y%3E>. Acesso em: 19 jun. 2020.

WAMPLER, Brian. **A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas?**. Opinião Pública, Campinas, v. 14, n. 1, p. 65-95, Jun. 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 14 Jan. 2021.

WEISSHEIMER, Marco. **Iria Charão: Legado de solidariedade e cidadania do OP está morrendo**. Sul21. [S.l.] 2014. Disponível em:

<https://www.sul21.com.br/entrevistas-2/2014/03/iria-charao-legado-de-solidariedade-e-cidadania-op-esta-morrendo/>. Acesso em: 05 jan. 2021.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra o Capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2010. 261 p.

ANEXO

ANEXO ÚNICO

Receitas correntes e investimentos – Prefeitura Municipal de Criciúma (1997 a 2020)

ano	Valores originais		Valores corrigidos (INPC)			População*	Orç. per capita	Invest. per capita
	Receita Corrente	Investimentos	Receita Corrente	Investimentos	Invest. %			
1997	41.859.0 82,30	8.319.562 ,78	174.036. 009,33	34.589.9 48,61	19,8 8%	163.854	1.062,14	211,1 0
1998	53.103.9 86,70	9.443.525 ,60	212.714. 703,41	37.827.2 30,53	17,7 8%	166.042	1.281,09	227,8 2
1999	53.503.4 74,23	8.304.257 ,34	197.673. 325,10	30.680.8 14,37	15,5 2%	168.231	1.175,01	182,3 7
2000	64.866.5 37,45	5.934.793 ,81	227.525. 533,51	20.816.8 52,28	9,15 %	170.420	1.335,09	122,1 5
2001	70.475.7 30,82	6.358.630 ,07	225.884. 914,72	20.380.3 29,42	9,02 %	172.609	1.308,65	118,0 7
2002	76.084.9 24,18	6.782.466 ,32	212.669. 399,70	18.958.0 66,35	8,91 %	174.798	1.216,66	108,4 6
2003	87.137.1 85,09	8.038.572 ,57	220.368. 758,33	20.329.4 40,92	9,23 %	176.986	1.245,12	114,8 6
2004	131.626. 515,30	11.794.67 7,46	313.675. 683,43	28.107.5 85,35	8,96 %	179.175	1.750,67	156,8 7
2005	152.264. 059,08	6.927.455 ,70	344.999. 577,42	15.696.2 14,22	4,55 %	181.364	1.902,25	86,55
2006	163.669. 312,10	25.881.04 9,56	360.383. 411,31	56.987.4 75,59	15,8 1%	183.553	1.963,38	310,4 7
2007	187.008. 132,54	15.045.53 0,73	391.617. 030,50	31.507.1 11,41	8,05 %	185.742	2.108,39	169,6 3
2008	220.605. 374,57	23.079.76 8,99	433.769. 478,98	45.381.0 31,13	10,4 6%	187.930	2.308,14	241,4 8
2009	254.496. 440,48	30.117.25 2,19	480.640. 492,37	56.879.2 66,74	11,8 3%	190.119	2.528,10	299,1 8
2010	299.348. 353,41	28.265.57 2,44	529.734. 187,08	50.019.4 50,14	9,44 %	192.308	2.754,61	260,1 0
2011	353.360. 522,27	39.569.59 7,94	589.473. 003,34	66.009.6 65,11	11,2 0%	194.497	3.030,76	339,3 9
2012	388.723. 919,34	28.436.69 7,54	610.653. 503,04	44.671.7 27,42	7,32 %	196.686	3.104,71	227,1 2
2013	403.425.	16.796.62	599.573.	24.963.2	4,16	198.874	3.014,84	125,5

	116,80	9,42	813,07	92,39	%			2
	496.781.	13.420.91	695.006.	18.776.0	2,70			
2014	517,76	0,62	058,81	89,41	%	201.063	3.456,66	93,38
	531.379.	15.531.36	668.139.	19.528.6	2,92			
2015	499,34	4,61	954,94	51,86	%	203.252	3.287,25	96,08
	557.027.	17.889.93	657.004.	21.100.8	3,21			
2016	675,90	5,82	185,62	59,48	%	205.441	3.198,02	1
	628.567.	23.375.05	723.881.	26.919.5	3,72			
2017	244,89	1,11	728,04	89,79	%	207.630	3.486,40	5
	681.345.	43.189.56	756.673.	47.964.5	6,34			
2018	067,27	4,55	335,00	24,02	%	209.818	3.606,33	0
	712.016.	89.497.01	756.690.	95.112.3	12,5			
2019	716,36	8,12	935,41	48,91	7%	212.007	3.569,18	3
	816.437.	114.685.0	818.943.	115.037.	14,0			
2020	412,75	96,88	208,08	086,36	5%	214.196	3.823,34	6

Fontes: Fonte: TCE-SC. Sistema e-Sfinge

* População projetada a partir dos censos de 2000 e 2010