

Em Tese

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO BRASIL: PRINCIPAIS DESAFIOS À SUA EFETIVIDADE

Participatory Budgeting in Brazil: the main challenges to its effectiveness

Presupuesto Participativo en Brasil: los principales desafíos para su efectividad

Mauro Breuer Hypolito Goulart

Mestrando em Controladoria e Gestão Pública

Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ

maurobhg@gmail.com

Orcid: 0009-0003-5164-7824

Waldir Jorge Ladeira dos Santos

Professor Titular da UERJ e Adjunto da UFRJ

Doutor em Políticas Públicas e Formação Humana/UERJ

Mestre em Contabilidade/UERJ, Contador e Administrador

waldir.santos@uerj.br

Orcid: 0000-0002-7355-6769

A lista completa com informações dos autores está no final do artigo

RESUMO

O Orçamento Participativo (OP), reconhecido mecanismo de democratização das decisões em matéria orçamentária no nível local, tem observado, após um período de expansão entre os anos 1990 e a metade da primeira década do século XXI, uma notória diminuição no número de municípios brasileiros que o adotam. Não obstante esse declínio, o OP ainda resiste, sobretudo nos municípios em que seu uso já estava mais consolidado. Com auxílio de pesquisa bibliográfica e método predominantemente indutivo, o presente estudo busca examinar os principais desafios à efetividade do OP no Brasil – fator tido como relevante para a própria continuidade de mecanismo – e a discutir eventuais soluções e medidas corretivas capazes de contribuir para o revigoramento desse modelo participativo. Os resultados encontrados revelam possíveis ações a serem adotadas pelo poder público e pela sociedade civil.

PALAVRAS-CHAVE: Orçamento Participativo; Efetividade; Brasil

ABSTRACT

After a period of expansion between the 1990s and the middle of the first decade of the 21st century, Participatory Budgeting (PB), a recognized mechanism for democratizing budgetary decisions at the local level, has seen a notable decline in the number of Brazilian municipalities adopting it. Despite this decline, participatory budgeting still endures, especially in municipalities where its use was already more consolidated. Using bibliographical research and a predominantly inductive method, this study seeks to examine the main challenges to the effectiveness of participatory budgeting in Brazil - a factor considered relevant to the very continuity of the mechanism - and to discuss possible solutions and corrective measures capable of contributing to the reinvigoration of this participatory model. The results reveal possible actions to be taken by public authorities and civil society.

KEYWORDS: Participatory Budget; Effectiveness; Brazil

RESUMEN

El Presupuesto Participativo (PP), reconocido como un mecanismo de democratización de las decisiones presupuestarias a nivel local, ha experimentado —después de un período de expansión entre la década de 1990 y mediados de la primera

década del siglo XXI— una notable disminución en el número de municipios brasileños que lo adoptan. A pesar de este declive, el PP aún persiste, especialmente en los municipios donde su uso ya se encontraba más consolidado. Con apoyo de investigación bibliográfica y un método predominantemente inductivo, el presente estudio busca examinar los principales desafíos para la efectividad del PP en Brasil —factor considerado relevante para la propia continuidad del mecanismo— y discutir posibles soluciones y medidas correctivas capaces de contribuir al fortalecimiento y revitalización de este modelo participativo. Los resultados encontrados revelan acciones potenciales que pueden ser adoptadas tanto por el poder público como por la sociedad civil.

PALABRAS CLAVE: Presupuesto Participativo; Efectividad; Brasil

1 INTRODUÇÃO

Reconhecido, desde seu surgimento, como um método inovador de participação cidadã, nomeadamente na seara da destinação de recursos públicos, o mecanismo conhecido como Orçamento Participativo (OP) ganhou maior notoriedade no Brasil a partir da experiência observada na cidade de Porto Alegre no início dos anos 1990. Laureado na II Conferência da ONU sobre Habitação (Cúpula das Cidades) realizada em Istambul em 1996 como prática bem-sucedida de gestão local, esse mecanismo de participação passou a ser adotado, ainda que com adaptações a distintos contextos nacionais e locais, não apenas em diversos municípios brasileiros, mas também em cidades no exterior. Demonstrando essa expansão, o Atlas Mundial de Orçamento Participativo (DIAS; ENRÍQUEZ; JÚLIO, 2019) indicou haver, em 2019, mais de 11 mil experiências de Orçamentos Participativos em 71 países pelo mundo.

No caso específico do Brasil, percebe-se, no entanto, que, após uma fase de ampliação do número de municipalidades com OP observada entre os anos 1990 e meados da primeira década do século XXI, há uma clara tendência declinante na adoção do Orçamento Participativo. As explicações existentes na literatura para esse fenômeno são várias. Apontam-se, por exemplo, como possíveis causas para esse refluxo do OP em terras brasileiras a redução da margem de discricionariedade para processos participativos relacionados ao orçamento público, agravada por recentes crises econômicas e acompanhada por um processo de setorialização e de verticalização de alguns sistemas de políticas públicas, com maior fragmentação da participação (PERES, 2020), a institucionalização e proliferação dos conselhos de políticas públicas, que abriram espaços de participação e deliberação distintos do OP, além da falta de inovação institucional e o baixo ganho político após 30 anos de OP no Brasil (WAMPLER ; GOLDFRANK, 2022).

Importa notar que, não obstante o constatado declínio do número de municípios brasileiros que adotam o Orçamento Participativo a partir de 2004 (SPADA 2014;

WAMPLER; GODFRANK, 2022), o modelo, apesar dos muitos desafios e previsões pouco alentadoras que apontam sua “fase terminal” (WAMPLER; GOLDFRANK, 2022), persiste, sobretudo, nas localidades onde o mecanismo já estava mais consolidado. Decerto, o desenho institucional do OP não é rigorosamente o mesmo em todos os entes que o adotam, mas o processo há de garantir o essencial: permitir que os cidadãos contribuam para a tomada de decisões quanto à destinação prioritária de recursos públicos. Atualmente, dada a crescente digitalização da sociedade, outra tendência observada nos municípios que adotam o Orçamento Participativo diz respeito ao emprego de ferramentas de participação digital, como observado, por exemplo, nos municípios de Belo Horizonte (ABREU, 2015; IASULAITIS et al., 2019), Fortaleza e Porto Alegre (IASULAITIS et al., 2019).

Embora, no Brasil, o Orçamento Participativo, associado em essência ao poder local, costume ser adotado por municípios, o mecanismo não é necessariamente inaplicável em outros níveis. No âmbito federal, por exemplo, o recente projeto de lei do Plano Plurianual (PPA) 2024-2027, sob a forma de PPA Participativo, se propõe a incorporar propostas apresentadas pela população em leis orçamentárias federais anuais até 2027. Por seu turno, no município de Florianópolis, a inovação diz respeito precisamente à inclusão do Poder Legislativo no denominado Orçamento Legislativo Participativo (OLP), formatado pela interseção das prerrogativas do Orçamento Impositivo e do Orçamento Participativo (CATANEO, 2022).

No contexto de decrescente adoção do Orçamento Participativo no Brasil, mas de persistência do mecanismo, a presente pesquisa se propõe a analisar, por meio de pesquisa bibliográfica e método (predominantemente) indutivo, os principais desafios à efetividade desse mecanismo governamental de democracia participativa no Brasil; sobretudo, porque a produção de resultados concretos figura como um importante estímulo à genuína participação popular que constitui a essência mesma do OP.

Neste estudo, centrado no exame dos desafios à efetividade do Orçamento Participativo no Brasil, pretende-se identificar tais desafios, apurar suas causas e apontar possíveis medidas corretivas capazes de colaborar para a superação dos desafios identificados. Nesse intuito, as demais seções deste artigo estão organizadas como segue: na próxima seção, será apresentada uma breve revisão de literatura sobre o OP, na terceira seção, proceder-se-á a reflexões sobre os principais desafios à baixa efetividade do OP no Brasil, na quarta seção, discutir-se-ão possíveis medidas para incremento da efetividade

do examinado mecanismo participativo e finalmente, na quinta seção, serão apresentadas as considerações finais.

2 REVISÃO DE LITERATURA

O Orçamento Participativo constitui aquilo que a literatura denomina como desenho participativo de baixo para cima, sendo uma forma aberta de livre entrada e participação de atores sociais capaz de gerar mecanismos de representação da participação (AVRITZER, 2008). Em trabalho de SINTOMER et al. (2013, apud FEDOZZI; MARTINS, 2015), adotam-se cinco critérios para a definição mínima de uma prática de Orçamento Participativo, a saber:

(i) a vertente orçamentária e/ou financeira é discutida de forma pública; o Orçamento Participativo lida com recursos escassos; (ii) o envolvimento social no processo se dá no âmbito da cidade; o nível de bairro não é suficiente; (iii) o processo tem momentos repetidos em instâncias, regras e critérios de participação e de escolha de prioridades orçamentárias; um encontro ou um referendo sobre questões financeiras não são exemplos de um Orçamento Participativo; (iv) o processo inclui alguma forma de deliberação pública, no âmbito de encontros específicos ou fóruns; a abertura aos cidadãos das reuniões dos corpos administrativos ou políticos não é um Orçamento Participativo; e (v) a prestação de contas sobre as decisões adotadas é essencial. (SINTOMER, 2013, apud FEDOZZI; MARTINS, 2015, p. 183)

Trata-se de um modelo de administração que apresenta como premissa básica o fato de a população dever, não apenas, ser consultada quanto às demandas de investimento do poder público, como também capacitada para deliberar acerca das prioridades, participando ativamente na definição, execução e controle de partes do orçamento público (LÜCHMANN; BOGO, 2022).

Tendo se desenvolvido no contexto da redemocratização vivida no Brasil no final dos anos 1980, os Orçamentos Participativos poderiam, ademais, ser considerados “escolas da cidadania”, pois, ao mesmo tempo em que oportunizam a ampliação do conhecimento sobre a realidade política e social, permitem reorientações nas percepções acerca de causas e prioridades sociais, contribuindo potencialmente tanto para o aprendizado social

como para o aprendizado institucional, ao romper com concepções tecnocráticas de gestão das políticas públicas (LÜCHMANN; MARTELLI; TABORDA, 2021).

O OP destacou-se, afinal, como forma de gestão com vantagens e benefícios, tanto para o poder público como para a sociedade, ao abrir a possibilidade de aumentar a transparência e *accountability* dos recursos públicos e permitir ganhos na relação Estado-sociedade, aproximando o cidadão da definição alocativa de recursos, antes dependente da representação parlamentar/legislativa, ativando assim a democracia direta (PERES, 2020).

A despeito de sua relevância, a experiência do Orçamento Participativo no Brasil observou importante refluxo a partir de 2004, fenômeno que se intensificou a partir de 2008 e prossegui após as eleições de 2016 (DIAS; ENRÍQUEZ; JÚLIO, 2019; PERES, 2020). Segundo Peres (2020), a diminuição do número de experiências de OP pode estar influenciada por três causas:

Uma primeira, extremamente importante, está associada ao processo de setorialização e verticalização de alguns sistemas de políticas públicas que levaram à fragmentação da participação. Isto é, o fortalecimento de subsistemas de políticas produz um processo de natureza ambígua, na medida em que possibilita a estruturação de áreas, e de conselhos setoriais de participação, como educação, saúde e assistência social. (...) O segundo fator constitui-se na atual estrutura de receitas dos municípios, fundamentalmente constituída por impostos indiretos (ICMS e FPM), o que além de tornar boa parte dos recursos orçamentários pré-definidos em função da vinculação de impostos, deixa os municípios mais sujeitos às oscilações macroeconômicas e à estagnação de receitas, como no período recente, pós-2014. Essa estagnação de receitas é a terceira causa de dificuldades para a implementação ou manutenção do Orçamento Participativo. Com pouco ou nenhum crescimento das receitas e ao mesmo tempo crescimento de despesas obrigatórias com pessoal, educação e saúde, há menor espaço para investimentos, levando a um esvaziamento da arena coletiva. (PERES, 2020, p. 15)

No entender de Wampler & Goldfrank (2022), além da (i) falta de inovação institucional e o baixo ganho político após 30 anos de OP no País, contribuem para a descontinuidade do modelo (ii) a institucionalização e proliferação dos conselhos de

políticas públicas, que abriram espaços de participação e deliberação distintos do OP e (iii) a crise fiscal dos municípios que reduziu poder de investimento de muitos OPs no Brasil.

Em Porto Alegre, município cuja experiência de OP serviu de paradigma para outras cidades no Brasil e no exterior, o mecanismo participativo, embora institucionalmente preservado, parece dar sinais possíveis de desgaste e não está isento de críticas. Afinal, na capital gaúcha, mudanças percebidas no perfil socioeconômico dos representantes e dos representados, a diminuição da intensidade e da qualidade da *accountability*, a menor taxa de renovação dos representantes (conselheiros), a alteração nas regras do jogo (reeleição sem limites dos representantes) e a assimetria de informações e do conhecimento das regras de participação indicariam uma situação de distanciamento entre representantes e representados e, por conseguinte, elitização política em curso (FEDOZZI; MARTINS, 2015).

3 DESAFIOS À EFETIVIDADE DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO BRASIL

No que concerne à efetividade do Orçamento Participativo no Brasil, cujos desafios o presente estudo se propõe a analisar, importa esclarecer que o enfoque ora adotado diz respeito precisamente à capacidade de realização das medidas decididas pela população por meio do mecanismo participativo em tela. Em outras palavras, a efetividade do OP não se esgota no estágio de participação dos cidadãos, abarcando necessariamente a produção de resultados concretos, com a entrega das obras ou serviços decididos pela população.

Por certo, em vista da diversidade das circunstâncias com as quais as experiências locais de OP são confrontadas, não se pretende fazer uma enumeração exaustiva dos desafios enfrentados pelo Orçamento Participativo, mas identificar, com auxílio da literatura especializada, os fatores críticos mais comuns e discutir suas possíveis implicações para o sucesso ou malogro do modelo participativo em análise. Dentre esses fatores não há necessariamente uma ordem primazia entre eles, estando todos, em certa medida, interrelacionados.

No Brasil, embora não haja legislação de âmbito nacional dedicada especificamente ao Orçamento Participativo, o mecanismo encontra respaldo em leis federais, como a Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e a Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, o Estatuto das Cidades. Na LRF,

seu art. 48, §1º, I, dispõe que a transparência [da Gestão Fiscal] será assegurada também mediante “incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos”; no Estatuto das Cidades, a referência à participação popular em matéria orçamentária nos municípios é, por sua vez, explícita em seus arts. 4º, III, “f”, e 44, dos quais se extrai que, no âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Contudo, a despeito dessas disposições legais, o OP no Brasil não dispõe de legislação que estabeleça sua obrigatoriedade assim como carece de instrumentos de indução federal que contribuam para a consolidação institucional desse mecanismo participativo. Em alguns municípios que adotam o OP, a regulamentação existente não se faz sequer por meio de lei, mas mediante atos infralegais, o que o torna mais vulnerável a eventual decisão de descontinuidade por parte do chefe do Poder Executivo de turno.

Com efeito, tal como asseverado por Avritzer (2008), o Orçamento Participativo, quando comparado a outros arranjos institucionais participativos como os Conselhos de Políticas Públicas e os Planos Diretores Municipais, é o mais vulnerável à vontade da sociedade política, razão pela qual, o apoio político constitui fator crucial para o êxito desse mecanismo de participação. Por sinal, Wampler (2008, apud AZEVEDO et al., 2022a) destaca o nível de apoio político como um dos dois fatores mais importantes para determinar o fracasso ou o sucesso do OP – o outro fator seria a capacidade de as organizações da sociedade civil se engajarem em políticas participativas. E decerto, a mera opção formal pelo mecanismo de participação não garante, por si só, a sua efetividade, o que se nota, por exemplo, nos casos em que o mecanismo tem caráter basicamente cerimonial, servindo, na prática, à legitimação da ação governamental cujas decisões já estariam predeterminadas (ROYO et al., 2011, apud AZEVEDO et. al., 2022a).

Dada a reconhecida vulnerabilidade do OP às injunções políticas, afigura-se evidente que a efetividade de semelhante mecanismo participativo, consubstanciada na entrega das obras/serviços decididas pela população, não pode prescindir de suficiente apoio político. Em suma, a **falta de apoio político** constitui um primeiro desafio à efetividade do orçamento participativo.

Embora pesquisas empíricas demonstrem maior tendência a descontinuidade do Orçamento Participativo quando há mudanças no partido político no comando da prefeitura, o abandono do OP pode também decorrer de mudanças de estratégia partidária por parte de grupos políticos que tradicionalmente defendem o mecanismo participativo (caso do Partido dos Trabalhadores – PT no Brasil) ou simplesmente ser o reflexo do ambiente político do momento (LÜCHMANN; BOGO, 2022). Cabe, portanto, salientar que, ainda que não reste dúvida de que o apoio político configura um pressuposto inarredável para a efetividade de um modelo de Orçamento Participativo, é oportuno ponderar que, em muitas situações, a descontinuidade do OP não decorre, necessariamente, da hostilidade ou desafeição da liderança política a dito mecanismo participativo, mas de circunstâncias objetivas capazes de comprometer a própria viabilidade do modelo.

Como se sabe, Peres (2020) aponta três possíveis causas para a diminuição do número de experiências de OP no Brasil no período pós-2014: (i) a setorialização e a verticalização de alguns sistemas de políticas públicas (saúde, educação e assistência social) que conduziram à fragmentação da participação social e reduziram, ao fim, a margem do orçamento suscetível de discussão; (ii) a estrutura das receitas municipais, constituída fundamentalmente por impostos indiretos, o que as torna sujeitas não apenas à vinculação aplicável aos impostos, mas também às oscilações macroeconômicas e a eventual estagnação em tempos de crise; e (iii) a estagnação de receitas observada no período.

De fato, num contexto de grave crise fiscal, a estruturação vertical de políticas públicas segundo setores temáticos, com centralização da arrecadação e definição de normas concentradas, sobretudo, no âmbito da União, acentua a carência de recursos disponíveis para mecanismos participativos mais abrangentes e de forte cunho local como o OP, por meio do qual na maioria das vezes se decide, como convém lembrar, sobre a alocação de recursos para investimentos.

É, pois, importante frisar que, a despeito do status de ente federativo conferido aos municípios pela Constituição Federal de 1988, o atual federalismo brasileiro não se tem traduzido necessariamente em plena autonomia financeira das municipalidades, em especial daquelas menores e mais pobres. Na prática, esse status constitucional dos municípios, sem embargo de ter resultado em um ganho de competências tributárias, fez-se acompanhar de um aumento significativo de responsabilidades, passando a caber aos

governos locais a provisão de políticas sociais universais, que foram objeto de crescente descentralização pelo governo federal (ABRUCIO; GRIN, 2024).

Nesse diapasão, além do fato de recaírem aos municípios mais responsabilidades do que boa parte deles teria condições de assumir sem apoio federal, mudanças observadas na legislação fiscal e orçamentária, como, por exemplo, a edição da já mencionada Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) – que se presta, entre outras coisas, a coibir o endividamento de estados e municípios – acabaram contribuindo para a redução da discricionariedade em matéria de orçamento. Como destacam Kerches & Peres (2010), os municípios brasileiros se encontram diante da sobreposição de duas agendas – a da descentralização de políticas sociais e a da centralização das políticas fiscais; situação que, ademais de gerar tensão no âmbito dos governos locais, levanta a questão em torno de como se equacionar a organização administrativa de políticas sociais que passaram a ser oferecidas pelos municípios e as exigências de uma mais rígida normatização de controle de gastos e nível de endividamento. E a essas mudanças na legislação fiscal e orçamentária se soma ainda a regulamentação de dispositivos constitucionais em áreas como a saúde e a educação, que, refletindo a aludida ideia de setorialização de políticas públicas (PERES, 2020), reforça a mencionada redução da discricionariedade ao estabelecer a vinculação de receitas.

Segundo explica Peres (2020, p. 2), “a existência do Orçamento Participativo no Brasil esteve ao longo dos anos associada à possibilidade de revisão de prioridades alocativas por meio da destinação de uma porção discricionária do orçamento para a definição de investimentos em conjunto com a população”. E, seguindo a compreensão de Wildavsky (1969, apud PERES, 2020) e Wildavsky e Caiden (2004, apud PERES, 2020), essa acomodação de demandas e a expansão e/ou a inclusão de projetos a cada ano são possibilitadas, por sua vez, pela existência de incremento orçamentário; condição fatalmente comprometida em situações de crise e consequente escassez orçamentária. Nos municípios brasileiros, tal disponibilidade de incremento orçamentário – dependente da variação do nível de escassez de recursos orçamentários – seria afetada fundamentalmente por três variáveis: a estrutura das receitas, a estrutura das despesas e o nível de crescimento das receitas (PERES, 2020).

A toda evidência, nesse quadro de rigidez orçamentária, caracterizado por vinculação de receitas, baixa flexibilidade para alocação de verbas e grande volume de despesas obrigatórias, sobram menos recursos para despesas de investimento,

manutenção e novas programações orçamentárias, com inelutável repercussão sobre o impacto potencial do orçamento participativo, o que, por seu turno, reduz o próprio retorno político trazido pela adoção de OP (WAMPLER; GOLDFRANK, 2022). Nesse cenário, ganham terreno, em detrimento do Orçamento Participativo, os Conselhos de Políticas Públicas, que, à diferença dos programas municipais de OP, contam com forte indução federal, traduzida em repasses de recursos federais, em especial, nas áreas de saúde e de educação, via, por exemplo, Sistema Único de Saúde – SUS e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, respectivamente.

O observado condicionamento imposto pelas restrições orçamentárias evidencia o fato de a escassez de recursos constituir mais um desafio à efetividade do orçamento participativo. Entendida como produção de resultados concretos, a efetividade do OP não se limita à participação popular na decisão sobre recursos públicos, e, embora sabidamente necessárias, a existência de apoio político e a disponibilidade de recursos não constituem, por si só, condições suficientes para garantir que um modelo de OP se mostre efetivo. Para tanto, outros fatores como desenho institucional e associativismo local também desempenham papel potencialmente decisivo.

No que se refere ao OP, o adequado desenho institucional, aqui compreendido como conjunto de regras definidoras das formas de organização e de funcionamento do modelo participativo, não pode descurar do objetivo de servir à participação dos cidadãos na tomada de decisões que produzam resultados concretos. Como mostra a literatura, o desenho institucional tem seus limites, resumidos por Abreu (2016), a partir de Frei (2003, apud ABREU, 2016) e Marques (2008, apud ABREU, 2016), em: i) controle e cooptação por parte da burocracia estatal; ii) centralização de oportunidades de participação apenas à dimensão institucional; e iii) ausência de garantias de participação.

A exemplo de outros fatores já abordados como apoio político e disponibilidade de recursos, o desenho institucional, embora dotado de relevância inequívoca, não garante sozinho a efetividade do orçamento participativo, por quanto o nível de participação política da comunidade destinatária do modelo também sofre a influência de outros elementos, como as características socioeconômicas e culturais do local onde o OP é implantado. Em estudo voltado a compreender o comportamento político de cidadãos do norte e do sul da Itália, Putnam (1993, apud ABREU, 2016), após analisar, além do desenho institucional, questões socioeconômicas e aspectos socioculturais, observou, por exemplo, que, mesmo

dispondo dos mesmos instrumentos e estando no mesmo cenário institucional, a sociedade civil italiana adota comportamentos diferentes no norte e no sul do país no que tange à participação política.

No bojo das características sociais capazes de influir de modo determinante no sucesso de experiências de Orçamento Participativo se sobressai precisamente o nível de associativismo local, ou, em outras palavras, a existência de uma base sólida de organizações da sociedade civil; afinal, como afirmado por Wampler (2008, apud AZEVEDO et al., 2022a), a capacidade de mobilização da sociedade civil é um dos dois fatores decisivos (o outro é o nível de apoio político) para o êxito ou não do OP. Nesse sentido, Avritzer (2008) explica que o surgimento do Orçamento Participativo em Porto Alegre está relacionado a condições particulares da capital gaúcha, estando entre elas justamente, além de uma tradição política diferenciada em relação a outras regiões do Brasil, a existência de uma forte tradição de organizações da sociedade civil.

Em síntese, sem menoscabo de outros fatores com virtual influência sobre o grau de efetividade do OP, destacam-se o nível de apoio político, a disponibilidade/escassez de recursos financeiros, o desenho institucional do modelo e o nível de associativismo local como fatores críticos a serem considerados para a efetividade do Orçamento Participativo. Vale notar, ademais, que a devida atenção a tais fatores pode contribuir para a atenuação de outras dificuldades potencialmente relacionadas à efetividade do Orçamento Participativo. Por exemplo, ao se definir o desenho institucional do modelo, é possível, levando-se em conta os desafios representados pelo despreparo da burocracia envolvida com o mecanismo participativo e pela falta de informações por parte dos cidadãos participantes do processo decisório, incorporar à arquitetura do mecanismo ações específicas destinadas à superação desses obstáculos.

Cumpre mencionar, adicionalmente, que, sob o enfoque da dinâmica orçamentária, Azevedo et al. (2022b) argumentam que “a ‘crise’ do Orçamento Participativo no Brasil decorre de uma crise do próprio ciclo orçamentário”, situação que independe das crises econômicas e fiscais de ocasião. Alega-se que, uma vez entendido o ciclo orçamentário como uma sequência de decisões, um dos grandes desafios que se apresentam ao mecanismo do OP seria o de alcançar todas as fases da dinâmica orçamentária. Por ora, estando as decisões direcionadas às instâncias de Orçamento Participativo restritas a uma parte das decisões de alocação inicial do orçamento, incluindo, eventualmente, também a participação na etapa de controle dos gastos, acabam deixando de ser considerados outros

estágios como o contingenciamento de despesas e as alterações do orçamento; os quais têm se mostrado especialmente relevantes ante o indigitado desvirtuamento do ciclo orçamentário (marcado por previsões orçamentárias irreais). Azevedo et al. (2022b, p. 9) defendem, logo, que a “participação social se estenda ao longo de todo o ciclo como forma de reduzir a perda de qualidade no ciclo orçamentário e, ao mesmo tempo, diminuir a frustração e o desencanto com o mecanismo do orçamento participativo”.

4 MEDIDAS CORRETIVAS PARA INCREMENTO DA EFETIVIDADE

Sem a pretensão de oferecer respostas categóricas e soluções definitivas para os relatados obstáculos à efetividade do Orçamento Participativo no Brasil, discutir-se-ão nesta seção algumas medidas corretivas que poderiam, ao menos, colaborar para a superação dos desafios anteriormente elencados.

No que se refere à questão da vulnerabilidade do OP à vontade política do grupo governante de turno, o que remete ao desafio imposto pela falta de apoio político, uma possível medida tendente a reduzir o risco de descontinuidade institucional seria a criação de leis (em sentido estrito) que vão além de uma regulação pautada apenas por decretos e outros atos infralegais. Em alguns municípios brasileiros isso já ocorre. Em Porto Alegre, por exemplo, a lei orgânica municipal estabelece expressamente em seu art. 116 (§1º), relativo às leis de iniciativa do Prefeito, que fica garantida a participação da comunidade, a partir das regiões do município, nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento da execução do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual. Evidentemente, a inclusão de semelhante dispositivo em lei municipal não afasta por completo a possibilidade de abandono do mecanismo participativo, já que um governante dotado de suficiente apoio parlamentar pode, em tese, lograr alterar a legislação vigente. De toda forma, a inclusão do Orçamento Participativo em lei reduz, em princípio, a vulnerabilidade política do mecanismo ao tornar seu abandono menos dependente do alvedrio exclusivo do Poder Executivo.

A propósito do desafio decorrente da escassez de recursos, é forçoso reconhecer que, consideradas as aventadas causas na raiz do problema – fragmentação do orçamento, estrutura das receitas municipais e estagnação de montante arrecadado em função de crises econômicas (PERES, 2020) –, uma solução dificilmente será possível a partir da ação isolada de um único ente político estatal. No que compete à União Federal, poderia

haver, por exemplo, mais ferramentas de indução do OP, que se traduzam em recursos destinados a incentivar a adoção e a manutenção do mecanismo participativo. Na esfera dos municípios, por sua vez, caberia avaliar a possibilidade de se incluir nas leis municipais o caráter impositivo das propostas comunitárias para a composição do orçamento (SOUZA; OLIVEIRA; SANTOS, 2022).

Quanto ao desenho institucional do OP, afigura-se conveniente, em prol da maior efetividade do mecanismo, que não apenas seja dada ênfase à formação da burocracia diretamente envolvida no processo, mas também que a arquitetura institucional do modelo leve em conta a necessidade de se manter a população participante devidamente informada. Um desenho institucional que, além de permitir a participação da comunidade, se preste a promover o acesso dos cidadãos à informação pertinente, reforça no processo participativo seu caráter pedagógico. No município de Araraquara (SP), por exemplo, em que se adota o OP, além da implantação de uma escola municipal de governo (Escola de Governo do Município de Araraquara– EGMA), realizam-se cursos de formação de conselheiros, oferecidos pela Prefeitura (LÜCHMANN; MARTELLI; TABORDA, 2021).

No que concerne às práticas de associativismo, cabe propugnar, ao menos, pelo incentivo a mecanismos associativos. Decerto, a falta de uma tradição de associativismo na sociedade civil não se supre de forma repentina mesmo que com auxílio de incentivos externos, mas, ainda assim, dado o relevante papel de tais práticas associativas para a institucionalização bem-sucedida do OP, convém que essa cultura seja estimulada, e não apenas por meio de iniciativas da Administração, mas também por ações da própria sociedade civil. A participação da sociedade depende do nível de engajamento dos cidadãos, e para que esse engajamento seja mantido, deve haver a percepção de que a dedicação gera resultados, ou seja, de que não é em vão, pois, do contrário, gera-se frustração, o que costuma ser uma das maiores causas de abandono de instâncias participativas (BAIOCCHI; GANUZA, 2017, apud AZEVEDO et. al., 2022a). No intuito de se evitar um cenário deletério de quebra de expectativas – e corroborando a pertinência de um desenho institucional que contribuía para que os cidadãos sejam devidamente informados – os participantes devem receber previamente informações sobre como será o processo, a forma de acompanhá-lo e as limitações existentes (AZEVEDO et al., 2022a).

Por fim, em relação aos desafios decorrentes daquilo que Azevedo et al. (2022b) classificam como desvirtuamento do ciclo orçamentário no Brasil (onde o que se decide nos estágios de alocação e aprovação é modificado no estágio de execução), uma possível

saída seria a ampliação da participação do cidadão para além da prática usual de decisões de investimentos. Segundo explica Azevedo et. al. (2022b), ainda no estágio inicial do orçamento, os cidadãos poderiam (i) participar do estabelecimento das próprias regras com que o orçamento é elaborado e (ii) contribuir no acompanhamento e participação da estimativa das receitas. No que se refere à participação no estabelecimento das regras do orçamento, recomenda-se especial atenção à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), pois precisamente nessa lei são definidas várias “regras do jogo”, garantindo-se, por meio de tal lei, ao Poder Executivo grande autonomia para decidir, por exemplo, sobre critérios para alterações do orçamento, critérios para contingenciamento de despesas, prioridades que o orçamento deverá seguir, regras para o estabelecimento da programação financeira e regras para estabelecimento de parcerias com organizações sociais. E pela LDO “seria possível exigir a inclusão de novos relatórios no projeto de lei do orçamento ou novos mecanismos de transparência e participação” (AZEVEDO et al., 2022b, p. 5).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conquanto o Orçamento Participativo possa ter o mérito de ser um mecanismo mais democrático para se decidir a destinação de recursos públicos, é importante ponderar que, em se tratando de uma ferramenta – e, portanto, não um fim em si mesmo –, sua manutenção a todo custo naturalmente não se justifica se houver, em seu lugar, outros mecanismos alternativos que permitam a aplicação mais eficiente de recursos públicos em consonância com os anseios da maioria dos cidadãos. Por ora, contudo, no que se refere à possibilidade participação direta, o OP encerra qualidades, como seu potencial caráter pedagógico e o condão de conferir voz a camadas sociais tradicionalmente excluídas dos processos decisórios na esfera pública, que tornam a preservação do mecanismo não apenas justificável, mas recomendável. O exercício democrático não deve, afinal, se limitar ao ato de votar em eleições a cada dois anos.

Estando a participação popular no cerne do mecanismo e sendo o reiterado descumprimento das decisões tomadas pela população causa de frustração, de desmobilização da sociedade e, em última instância, de esvaziamento do próprio Orçamento Participativo, buscou-se precisamente identificar e analisar os principais desafios à efetividade do OP no Brasil, os quais, embora não impliquem, conforme foi

constatado, obstáculos insuperáveis, exigem ações que requerem uma concertação de esforços tanto dos poderes públicos como da sociedade civil.

Impende reconhecer que ao se buscar traçar um quadro geral dos principais desafios à efetividade do OP no Brasil, incorreu-se em generalizações que não propiciaram uma apreciação mais detalhada das causas dos obstáculos encontrados, com a análise de casos práticos, nem uma discussão mais aprofundada das medidas corretivas correspondentes, questões que, por certo, merecem ser objeto de pesquisas futuras.

REFERÊNCIAS

ABREU. J. C. Participação democrática em ambientes digitais: o desenho institucional do orçamento participativo digital. **Cad. EBAPE.BR**, v. 14, nº 3, Artigo 8, Rio de Janeiro, jul./set. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1679-395131558>. Acesso em: 20 mai. 2025.

ABRUCIO, F. L., GRIN, E. Políticas públicas e desafios para a gestão local. **GV-EXECUTIVO**, 23(3), 2024, e92031. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/gvexec.v23n3.2024.92031>. Acesso em: 27 out. 2025.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. n.1, p. 43-64, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002>. Acesso em: 20 mai. 2025.

AZEVEDO, R. R., CARDOSO, R. L., CUNHA, A. S. M., & WAMPLER, B. (2022a). Efeitos políticos na descontinuidade do orçamento participativo em municípios. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 56 (3), mai./jun. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220210368>. Acesso em: 20 mai. 2025.

AZEVEDO, R. R., CARDOSO, R. L., CUNHA, A. S. M., & WAMPLER, B. (2022b). O orçamento participativo e a dinâmica orçamentária no setor público. **Revista de Contabilidade e Organizações**, São Paulo, 16, e193141. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rco.2022.193141>. Acesso em: 20 mai. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 14 abr. de 2025.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 14 abr. 2025.

CATANEO, F. B. Uma nova lógica de orçamento impositivo e um novo molde de orçamento participativo: o caso do orçamento legislativo participativo de Florianópolis (OLP). **Em Tese**, Florianópolis, v. 19, n. 02, p. 47-74, set./dez., 2022. Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/1806-5023.2022.e84329>. Acesso em: 20 mai. 2025.

DIAS, N.; ENRÍQUEZ, S.; JÚLIO; S. **The Participatory Budgeting World Atlas**. Portugal: Epopeia e Oficina, 2019.

FEDOZZI, L; MARTINS, A. L. B. Trajetória do orçamento participativo de Porto Alegre: representação e elitização política. **Lua Nova**, São Paulo, n. 95, pp. 181-225, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-6445181-223/95>. Acesso em: 20 mai. 2025.

IASULAITIS, S.; NEBOT, C. P.; SILVA, E. C.; SAMPAIO, R. C. Interatividade e ciclo de políticas públicas no Orçamento Participativo Digital: uma análise internacional. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 53(6):1091-1115, nov./dez. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220180272>. Acesso em: 20 mai. 2025.

KERCHES, C.; PERES, U. D. Lei de Responsabilidade Fiscal, federalismo e políticas públicas: um balanço crítico dos impactos da LRF nos municípios brasileiros. **Estado, instituições e democracia: república**/ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, v.1, p. 213-248, 2010. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=653_3. Acesso em: 26 out. 2025.

LÜCHMANN, L; BOGO, R. S. Instabilidade e declínio dos orçamentos participativos em municípios no Brasil e em Portugal (2016-2019). **Opinião Pública**, Campinas, 28 (3),



sep./dez. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1807-01912022283716>. Acesso em: 20 mai. 2025.

LÜCHMANN, L.; MARTELLI, C. G.; TABORDA, L. Desafios do Orçamento Participativo: um estudo no Brasil (Araraquara-SP) e em Portugal (Cascais). **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 26, n. 50, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.52780/res.14726>. Acesso em: 13 maio. 2025.

PERES, U. D (2020). dificuldades institucionais e econômicas para o orçamento participativo em municípios brasileiros. **Caderno CRH**, Salvador, 33, e020007. Disponível em: <https://doi.org/10.9771/ccrh.v33i0.33972>. Acesso em: 13 maio. 2025.

PORTE ALEGRE. Lei Orgânica do Município de Porto Alegre. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/lei-organica-porto-alegre-rs> . Acesso em: 30 abr. 2025.

SPADA, P. (2017). **Dataset on Brazilian participatory budgeting: 1989 to 2012**. Cambridge, MA: Harvard Dataverse.

SOUZA, F. B.; OLIVEIRA, W. L. S.; SANTOS, A. V.; LIMA, R. N. F. Efetividade do orçamento participativo nas capitais nordestinas: uma análise empírica sobre os desafios de sua implementação. **Revista Brasileira de Administração Científica**, v.13, n.1, p.172-182, 2022. Disponível em: <http://doi.org/10.6008/CBPC2179-684X.2022.001.0013>. Acesso em: 20 mai. 2025.

WAMPLER, B., & GOLDFRANK, B. (2022). **The rise, spread, and decline of Brazil's participatory budgeting: the arc of a democratic innovation** London, UK: Palgrave Macmillam.

NOTAS

HISTÓRICO

Recebido em:07/08/2025

Aprovado em:27/11/2025

Publicado em:05/12/2025

CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA

Os papéis descrevem a contribuição específica de cada colaborador para a produção acadêmica inserir os dados dos autores conforme exemplo, excluindo o que não for aplicável. Iniciais dos primeiros nomes acrescidas com o último Sobrenome, conforme exemplo.

Concepção e elaboração do manuscrito: M.B.H.Goulart

Coleta de dados M.B.H.Goulart

Análise de dados M.B.H.Goulart

Discussão dos resultados M.B.H.Goulart

Revisão e aprovação: M.B.H.Goulart

FINANCIAMENTO

Não se aplica.

CONSENTIMENTO DE USO DE IMAGEM

Não se aplica.

APROVAÇÃO DE COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA

Não se aplica.

CONFLITO DE INTERESSES

Não se aplica.

LICENÇA DE USO

Os autores cedem à **Em Tese** os direitos exclusivos de primeira publicação, com o trabalho simultaneamente licenciado sob a [Licença Creative Commons Attribution 4.0 Internacional \(CC BY\)](#). Esta licença permite que **terceiros** remixem, adaptem e criem a partir do trabalho publicado, atribuindo o devido crédito de autoria e publicação inicial neste periódico. Os **autores** têm autorização para assumir contratos adicionais separadamente, para distribuição não exclusiva da versão do trabalho publicada neste periódico (ex.: publicar em repositório institucional, em site pessoal, publicar uma tradução, ou como capítulo de livro), com reconhecimento de autoria e publicação inicial neste periódico.

PUBLISHER

Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. Publicado no [Portal de Periódicos UFSC](#). As ideias expressadas neste artigo são de responsabilidade de seus autores, não representando, necessariamente, a opinião dos editores ou da universidade.

