

Fatores do declínio dos Orçamentos Participativos na região sul do Brasil

Lígia Helena Hahn Lüchmann¹

Resumo

Considerado como uma das principais inovações democráticas do mundo contemporâneo, o Orçamento Participativo (OP) completou mais de 30 anos desde o seu surgimento em Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul, no ano de 1989. No Brasil, após o processo de expansão ocorrido até meados dos anos de 2000, esta instituição participativa vem sofrendo uma queda no decorrer dos anos, alcançando um maior patamar de declínio a partir das eleições de 2016. Diante disso, o trabalho pretende, a partir da atualização dos dados (de 2019) de ocorrência de OPs nos três Estados do sul do país – Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul –, analisar o fenômeno da extinção dos OPs na região, mobilizando alguns fatores, como a derrota do PT nas eleições municipais, problemas financeiros, baixa participação social, perda de importância estratégica eleitoral do OP, e a adoção de outras modalidades menos exigentes de participação, a exemplo das Audiências Públicas.

Palavras-chave: Orçamento participativo. Declínio. Audiências públicas. Região sul. Brasil.

I. Introdução

Se o Brasil foi considerado um exemplo no tocante à criação de diversas instituições participativas, como são os casos dos conselhos gestores, das conferências e dos orçamentos participativos (OP), servindo, inclusive, como referência de difusão internacional, nos últimos anos o país foi perdendo espaço e peso nos debates sobre as inovações democráticas no mundo, processo que se acentuou de forma mais dramática a partir da eleição de Jair Bolsonaro. No caso mais específico dos OPs, alguns estudos

¹ Professora do Depto de Sociologia e Ciência Política e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Ciência Política da UFSC.



Direito autoral e licença de uso: Este artigo está licenciado sob uma Licença Creative Commons. Com essa licença você pode compartilhar, adaptar, para qualquer fim, desde que atribua a autoria da obra, forneça um link para a licença, e indicar se foram feitas alterações.

têm se dedicado à compreensão da diminuição progressiva dessa modalidade de participação no país (SPADA, 2014; BEZERRA; JUNQUEIRA, 2018; SOUZA, 2015; FEDOZZI; FURTADO; RANGEL, 2018; LÜCHMANN, ROMÃO; BORBA, 2018; BEZERRA, 2020) a partir de meados dos anos de 2000, como podemos visualizar na tabela a seguir e que apresenta o número de cidades (acima de 100.000 habitantes) que adotavam o OP no período de 1989 a 2016.

Tabela I – Programas de OP em cidades com mais de 100.000 habitantes

1989-1992	1993-1996	1997-2000	2001-2004	2005-2008	2009-2012	2012-2016
11	29	49	112	93	74	73

Fonte: Lüchmann, Romão e Borba (2018)²

Analisando as cidades com mais de 50.000 habitantes, Spada (2014) também notou que, após um pico de implementação de OPs no período de 2001 a 2004, ocorreu uma sensível redução de casos nos anos seguintes. De acordo com o autor, essa queda está relacionada à mudança de orientação do Partido dos Trabalhadores (PT) após a vitória nas eleições presidenciais de 2002, quando o partido abandonou o orçamento participativo como estratégia política. Essa via interpretativa também é encontrada no trabalho de Souza (2015), ao apontar para o fato de o PT ter mudado suas estratégias político-eleitorais e político-institucionais quando alcançou a esfera de governo federal, priorizando outras modalidades participativas, a exemplo dos conselhos e das conferências nacionais de políticas públicas³. Além disso, a literatura apresenta outros fatores, sejam de ordem econômica, como restrições orçamentárias e crises fiscais, sejam de ordem política, a exemplo dos efeitos negativos decorrentes da ampliação das coligações

2 Dados obtidos da compilação realizada por Paolo Spada, e que agrega os estudos de Ribeiro e Grazia (2003) para o período de 1997-2000, Avritzer e Wampler (2008) período de 2001-2004, e outros anos anteriores, além dos dados do próprio Spada (2012) do período de 2008-2012, disponível em: <http://participedia.net/en/content/brazilian-participatory-budgeting-census>. Os dados de 2013-2016 foram coletados por Wagner de Melo Romão e sua equipe vinculada à pesquisa financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

3 Foram realizadas 93 conferências entre 2003 e 2016, em diversos setores de políticas públicas e direitos, em processos que provocaram milhares de conferências municipais e centenas de conferências estaduais (LÜCHMANN; ROMÃO; BORBA, 2018).

partidárias e/ou das bases de apoio governamental (LÜCHMANN, ROMÃO; BORBA, 2018; BEZERRA, 2020; FEDOZZI; RAMOS; GONCALVES, 2020; PERES, 2020).

Em um levantamento que realizamos junto aos sites de todas as prefeituras do país, em 2019, identificamos uma queda ainda mais profunda, com mais de 80% de OPs descontinuados. Um elemento de destaque diz respeito ao desempenho do PT nas eleições municipais de 2016, momento em que este partido sofreu uma importante derrota, diminuindo em 60% a sua presença nos governos, especialmente nos maiores municípios do país. De fato, um dos fatores centrais na adoção de programas de orçamento participativo tem sido o Partido dos Trabalhadores, que imprimiu o OP como um programa exemplar do “modo petista de governar”. Assim, embora tenha ocorrido uma pluralização partidária nas administrações municipais que adotam este programa (WAMPLER, 2008; FEDOZZI; LIMA, 2013; AVRITZER; VAZ, 2014), a relação histórica entre o OP e o PT parece ser fator determinante para a diminuição dos casos de OP, mas não é o único, como apontado pela literatura. Problemas de recursos, ampliação de coligações eleitorais, perda de espaço nas agendas e programas partidários, conflitos entre executivo e legislativo, ausência de obrigatoriedade legal, e complexidade organizacional, são alguns dos motivos identificados.

Em diálogo com esses estudos, apontamos, aqui, além desses fatores, a adoção de outras modalidades menos exigentes de participação, a exemplo das Audiências Públicas. Neste modelo participativo, duas características são centrais: a sua obrigatoriedade legal no que diz respeito à aprovação dos orçamentos governamentais; e a sua natureza consultiva, aliviando o compromisso de vinculação de gastos às demandas definidas em arenas participativas. As audiências públicas são encontros presenciais, de caráter consultivo, e que abrem a possibilidade de fala dos participantes da sociedade, geralmente após a apresentação dos dados do orçamento realizada por membros do governo. Assim, a expansão das audiências públicas identificada na nossa pesquisa parece contar também como um elemento que, se não elimina a implementação de programas de OPs, torna-os secundários em face de modalidades menos complexas e exigentes de participação, e cujas limitações em termos de competência deliberativa são um forte incentivo de adoção por parte dos governos.

Tendo em vista analisar o fenômeno da diminuição dos OPs no Brasil, com destaque para a região sul do país, confrontamos os dados de ocorrência de OPs relativos ao período de 2012-2016⁴ com os dados de um levantamento que realizamos (no ano de 2019) junto a todos os municípios da região sul do país. Esses dados foram coletados nos sites de todas as prefeituras dos Estados de Santa Catarina, do Paraná e do Rio Grande do Sul, buscando mapear qualquer sinalização ou evidência de adoção de OP. A partir deste mapeamento, foram feitos contatos telefônicos com as prefeituras⁵ visando a refinar os dados tendo em vista a confirmação da adequação dos programas de OP aos seguintes critérios: tratar do destino de recursos orçamentários do governo; apresentar competência deliberativa, e, portanto, decisória; ocorrer em ciclos (anuais ou bianuais) que contam com assembleias territoriais locais e/ou regionais; e adotar mecanismos de controle, acompanhamento e prestação de contas. Importa ressaltar que, durante o processo de mapeamento dos OPs, saltou aos olhos a ocorrência de chamadas, nos sites das prefeituras, para a realização de audiências públicas voltadas para a discussão dos orçamentos municipais. Assim, embora não tenhamos o registro sistemático da realização dessas audiências por não ter sido previsto no desenho da pesquisa, identificamos que a sua ocorrência foi um fenômeno generalizado nos municípios do país.

A análise dos dados contempla elementos teóricos do campo das instituições participativas em diálogo com os estudos sobre as políticas públicas, em especial as análises voltadas para a extinção de políticas, como apresentado a seguir.

2. Orçamento Participativo e extinção das políticas públicas

Em que pese o momento atual de refluxo de instituições participativas no Brasil, é fato que houve um crescimento e uma pluralização, nas últimas décadas, tanto no âmbito nacional como internacional, de modalidades

4 As fontes dos dados de 2016 foram retiradas da pesquisa da Rede Brasileira de OP (2016), do banco de dados de Spada (Participedia) e de informações colhidas em sites das prefeituras.

5 Importante revelar as dificuldades de realização desses contatos, em grande parte em função da ausência de informações e mudanças nos quadros dos governos, e de dados de contatos (telefones e e-mails).

governamentais de participação política, em especial aquelas modalidades relacionadas ao envolvimento da população em programas e/ou políticas governamentais. Com o intuito de refletir sobre os desafios democráticos dessas práticas, Fung (2015) aponta para três dimensões dessa expansão substancial das inovações participativas, quais sejam: a expansão mundial de determinados modelos, a exemplo do orçamento participativo; a expansão de áreas, ou temas, abordados no âmbito das modalidades participativas⁶; e a pluralização e multiplicação dos atores e das instituições que promovem e suportam programas e mecanismos de inovação participativa, em diferentes países ou contextos subnacionais⁷.

O orçamento participativo é considerado como uma das mais importantes inovações democráticas no mundo contemporâneo, entendidas enquanto “[...] instituições que foram projetadas especificamente para aumentar e aprofundar a participação do cidadão no processo de tomada de decisão política” (SMITH, 2009, p. 1). Constituindo-se como um modelo de gestão que oportuniza a participação da população nos processos de discussão e de definição dos recursos orçamentários governamentais, a implementação do OP, no Brasil, está mais diretamente vinculada à conquista de prefeituras por parte de setores do Partido dos Trabalhadores⁸. Trata-se de um modelo de administração que apresenta como premissa básica o fato de que a população não apenas deve ser consultada quanto às demandas de investimento do poder público como também deve ser capacitada para deliberar acerca das prioridades, participando ativamente das etapas de definição e de acompanhamento da execução e do orçamento público. Convém destacar que no Brasil os OPs, na sua grande maioria, não contam com competências legalmente estabelecidas, visto que, se por um lado essa ausência de amarras jurídicas lhes confere maior flexibilidade institucional, incluindo a possibilidade de se constituírem enquanto processos nos quais

6 A exemplo de temas constitucionais, como mudanças nas regras eleitorais.

7 Com destaque às várias iniciativas que provêm do campo legislativo e judiciário, para além, portanto, do protagonismo das agências e/ou setores do poder executivo.

8 Embora diversos partidos tenham, de forma diferenciada, implementado programas participativos e, em alguns casos, antes mesmo da redemocratização (exemplo paradigmático de Lages), a centralidade do PT neste processo diz respeito ao seu programa cuja ênfase na “democracia popular” marcou o eixo norteador do “modo petista de governar” (MENEQUELLO, 1989).

as regras são definidas a partir da interação entre os atores participantes, por outro, os tornam mais vulneráveis às estratégias, aos interesses e projetos de governos eleitos (BORBA; LÜCHMANN, 2007).

É nessa perspectiva que a variável vontade política passa a ser considerada uma dimensão importante na implementação e/ou extinção de orçamentos participativos, e diz respeito não apenas à centralidade e prioridade dadas aos espaços participativos pelo executivo como também ao comprometimento governamental em proporcionar condições para a sua efetivação⁹.

Um dos principais fundamentos teóricos dessa variável descansa nos pressupostos da vertente que analisa a “estrutura de oportunidades políticas”. De acordo com Velásquez (1999), os fatores centrais para a implementação de um controle social de gestão pública pautado na ação coletiva de caráter cooperativo são, entre outros, a estrutura de oportunidades políticas, ou o grau de abertura, a vontade e o comprometimento do sistema político às demandas de participação¹⁰. Assim, é certo que a implementação de experiências ou programas governamentais, como são os casos de muitos OPs, depende, para ser bem-sucedida, da vontade e do comprometimento dos respectivos governos. Não é à toa que a grande maioria dos casos de criação e de extinção segue o tempo de permanência no poder do grupo político que os sustentou. Assim, há vários estudos que mostram uma relação positiva entre a derrota eleitoral e a extinção do OP. No entanto, estudos que avaliam a permanência no tempo (em gestões consecutivas), apontam para a necessidade de complexificação dessa variável, considerando-se as dinâmicas eleitorais, as tensões e os conflitos entre diferentes esferas de poder político (BORBA; LÜCHMANN, 2007; TATAGIBA; TEIXEIRA, 2006; GOLDFRANK, 2006; SOUZA, 2021), e os contextos e as redes – de circunstâncias e de tradições – que sustentam qualquer tipo de ação política (SOUZA, 2001).

9 O comprometimento dos executivos na implantação e na sustentação da participação está relacionado à sua centralidade no âmbito das ações governamentais, ao montante de recursos – humanos e materiais – que são destinados ao processo e ao compromisso, e ao respeito com as deliberações participativas (LÜCHMANN, 2014; BORBA; LÜCHMANN, 2007).

10 Tarrow (2009) é um dos autores de referência neste debate.

No caso do OP, vimos como foi construído como marca de governos do PT, materializando um projeto político original voltado para o aprofundamento democrático e a justiça redistributiva. No entanto, em que pese o seu vínculo original com este partido, testemunhamos, no decorrer do tempo, mudanças nos programas de OPs, seja por sua adoção por outros partidos políticos, seja por alterações no âmbito do próprio PT¹¹, implicando um processo marcado pela diversificação de formatos e objetivos¹². Essas dimensões tiveram implicações importantes para um processo de alteração no sentido original do OP, que vai se tornando, com o tempo, menos um instrumento de transformação social e mais um programa de política pública, uma “ferramenta de gestão estatal” (GUGLIANO, 2016, p. 106). Além de mudanças, vemos a ocorrência de um processo de declínio acentuado dessa modalidade de política pública participativa.

Os estudos no campo das políticas públicas vêm avançando no sentido de identificar fatores e processos de formação de agenda, implementação e extinção de políticas, e que dialogam com as variáveis analíticas de programas participativos, a exemplo dos conceitos de janelas de oportunidades, redes e comunidades de políticas (RHODES, 2008; KINGDON, 2003), imagens e subsistemas de políticas públicas (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007), desenhos institucionais (GOODIN, 1996), entre outros. No que diz respeito à fase de “extinção” das políticas, Souza e Secchi (2015) sistematizam, a partir da literatura, as diversas abordagens do fenômeno, apontando formas, mecanismos e processos de extinção. No que diz respeito às formas, teríamos as graduais, ocorridas por meio de medidas e mecanismos que vão esvaziando os propósitos, capacidades

11 O estudo de Bezerra, por exemplo, analisa mudanças nos sentidos de participação na trajetória do PT. De acordo com a autora, “[...] gradualmente, e à medida que o partido acumula experiências administrativas em diferentes níveis de governo, a participação deixa de estar associada à transformação social radical e passa a estar cada vez mais associada ao vocabulário da gestão transparente de políticas públicas, da sua elaboração ao seu controle e fiscalização de desvios exercidos por aqueles que estão ocupando os espaços de poder no Estado” (BEZERRA, 2019, p. 20).

12 Marquetti (2007) percebeu que, no auge da expansão territorial dos OPs no Brasil, poucos casos se aproximam de um modelo de “alta intensidade”, característica da experiência porto-alegrense até 2004. A partir de levantamento empírico, o autor elaborou uma classificação para os OPs formada por cinco tipos: consultivos; comunitários; e de baixa, média ou alta intensidade. Baseando-se nos critérios estabelecidos, ele argumenta que até o próprio OP de Porto Alegre deixou de ser uma experiência de “alta” para se tornar uma de “média intensidade” após 2004.

e recursos da política pública; e as extinções repentinas. Alguns estudos apontam como programas de OPs vêm sofrendo alterações graduais no decorrer do tempo, “desidratando” o seu potencial participativo. O caso mais paradigmático é o de Porto Alegre, cujo processo de enfraquecimento, derivado de mudanças políticas e organizacionais (NUÑEZ, 2018) desembocou em sua suspensão no ano de 2017. Voltado para a análise das alterações sofridas pelo OP na cidade de Belo Horizonte, Montambeault (2018) ressalta como essa política participativa, e que ocorre desde 1993, vem suavizando os objetivos e as dinâmicas originais por meio de mudanças institucionais que muitas vezes são camufladas por uma aparente continuidade institucional, como são os exemplos da diminuição de recursos destinados ao OP, os atrasos na entrega das obras, a implementação do OP digital¹³, e a criação de outros programas ou fóruns de consulta em paralelo ao OP.

Alterações mais bruscas ou repentinas ocorrem, frequentemente, em função da troca de governos, mas não só. Nossa própria pesquisa encontrou vários casos de extinção de OP em governos de continuidade político-partidária, incluindo governos do PT. Inspirados no modelo de Kingdon (2003), Souza e Secchi (2015) analisam a extinção de políticas públicas a partir dos três fluxos: fluxo de problema, fluxo de soluções, e fluxo do ambiente político, como a pressão da mídia e da opinião pública, mudanças na administração e no governo, ideologia política, imperativos financeiros e eficiência organizacional. No caso da extinção dos OPs, o fluxo do ambiente político torna-se elemento central, mas dependente também da trajetória e do grau de incorporação institucional e social.

Como analisado por Fedozzi, Furtado e Rangel (2018, p. 114), a possibilidade de extinção aumenta quando o programa não firma:

[...] raízes mais profundas na sociedade civil e nas comunidades locais. Isto é, quando sua legitimidade não é forte o suficiente para impedir sua extinção por novas coalizões políticas. Nesses casos, o custo político da decisão de descontinuar o OP é relativamente baixo, tornando mais fácil para as forças políticas opostas à participação minar o processo”.

13 De acordo com a autora, se por um lado o OP digital alcançou muito mais moradores, ele acabou impactando negativamente a sua dinâmica deliberativa baseada nos encontros regionais face a face, enfraquecendo os elementos da discussão pública sobre os problemas da cidade.

Essa análise se aproxima do estudo de Falleti e Riofrancos (2018, p. 88), ao proporem uma teoria endógena da participação pautada na ideia de que a força das instituições participativas (definida ao longo das dimensões de legitimidade, eficácia e aplicação) depende “[...] tanto do processo de mobilização social que dá origem à instituição quanto do processo de incorporação política do programa pelos atores, partidos políticos e instituições estatais, no processo subsequente de desenvolvimento institucional”. (p. 88)

Outra faceta relacionada à fragilidade da legitimidade do OP está relacionada com a derrota do PT nas eleições em cidades que promoveram e projetaram essa inovação participativa, a exemplo de Porto Alegre, São Paulo e Belo Horizonte, emitindo sinais de seu enfraquecimento como estratégia política eleitoral. Ou seja, programas de OPs saíram do debate e da agenda política eleitoral, com raríssimas exceções, a exemplo do município de Araraquara/SP (LÜCHMANN; MARTELLI; TABORDA, 2021). De fato, como ressaltado por Bezerra (2020, p. 113), “[...] o OP vai gradativamente sendo abandonado em seu desenho original, migrando para formatos mais flexíveis de discussão orçamentária com a população [...] demonstrando-se cada vez menos viável e atrativo politicamente em face de outras opções de políticas públicas”. Assim, a criação e a pluralização de outros formatos participativos, a exemplo das audiências públicas, também são elementos importantes para a extinção de programas de OP no Brasil, como veremos a seguir. No caso das audiências públicas, duas leis – a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e o Estatuto da Cidade – trouxeram, conforme ressaltado por Fonseca (2003, p. 291), “[...] uma novidade para os entes federados, notadamente para os municípios: a necessidade de realizarem audiências e consultas públicas para a elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos”.

3. O declínio dos Orçamentos Participativos no sul do Brasil

Berço original da criação do OP no Brasil, a região sul, formada por três Estados: Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, apresenta diferenças importantes, e que dizem respeito aos respectivos contextos e às trajetórias políticas. No que diz respeito à temática das inovações no plano da

gestão de políticas públicas, encontramos dois modelos bastante distintos. Por um lado, o modelo de Porto Alegre, protagonizado pela implementação do OP, que foi se consolidando durante as décadas de 1990 e 2000, a cidade como um polo de democracia participativa, como atestado por acontecimentos importantes que marcaram esse reconhecimento, a exemplo da premiação do OP entre as 40 melhores práticas de gestão pública urbana no mundo, recebido na Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II, 1996, Istambul/Turquia), e as edições do Fórum Social Mundial em Porto Alegre (nos anos de 2001, 2002, 2003 e 2005). Por outro lado, a referência à capital do Estado do Paraná, Curitiba, que se tonou um modelo de gerenciamento tecnocrático de políticas públicas, e que também veio adquirindo um reconhecimento importante, recebendo diversos prêmios na área de inovação urbana. Porto Alegre e Curitiba são, portanto, exemplos paradigmáticos de dois modelos de gestão que marcaram os anos de 1990, no Brasil.

De acordo com Frey (2007, p. 141):

Enquanto o modelo gerencial da administração pública é inspirado na prática do gerenciamento de empresas privadas, buscando transferir instrumentos de gerência empresarial para o setor público, no modelo democrático-participativo a reinvenção do setor governamental e administrativo passa, acima de tudo, pelo aumento do controle social, pela democratização das relações Estado-sociedade e a ampliação da participação da sociedade civil e da população na gestão da coisa pública.¹⁴

O Estado de Santa Catarina situa-se, também geograficamente, no meio dessas duas realidades. Embora seja palco de uma tradição oligárquica e tecnocrática, o Estado testemunhou a origem de movimentos que tiveram profundos impactos na vida político-administrativa do país, a exemplo do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), que registra, no oeste do Estado, um dos seus primeiros espaços de manifestação

14 Convém destacar que, seguindo a análise de Frey (2007, p. 141), na prática da administração municipal “[...] observa-se, sob a influência das condições reais, muitas vezes restritivas, com as quais os governos locais se defrontam, uma mesclagem das duas abordagens. Governos municipais, tradicionalmente de esquerda e comprometidos com o discurso democrático-participativo, recorrem crescentemente a instrumentos de gestão defendidos pelo novo gerencialismo, ao passo que governos do campo político de tendência neoliberal, advogando a revolução gerencial no setor público, veem-se obrigados a abrir espaços para participação em função da perda de legitimidade política e das crescentes demandas sociais”.

(STRAPAZZON, 1997). No campo político-administrativo, destacamos a experiência do município de Lages que, ainda no contexto do regime militar, durante o governo de Dirceu Carneiro (MDB), implementou vários mecanismos de participação popular na definição de políticas públicas municipais (ANDRADE, 1994). Embora a capital do Estado, Florianópolis, não tenha o mesmo reconhecimento das outras duas capitais no que diz respeito a inovações na gestão pública, a cidade aplicou a primeira experiência de OP no Estado, em 1993.

Diante disso, é compreensível a diferença histórica no número de casos de OPs nos três Estados da região. O Estado do Paraná, dentre os três da região sul, é o que apresenta, historicamente, a menor taxa de adesão aos OPs. Dados de 2002, período de expansão dos OPs no país, como apontado anteriormente, assinalam registros de aproximadamente dez casos de OPs operando no Estado, formado por 399 municípios. Como veremos abaixo, também no período de 2012 a 2016 os números são bem menores em comparação com os outros dois Estados do sul.

No Rio Grande do Sul (497 municípios), conforme estudo de Gugliano (2016), se no período entre 1989-1992 existiam apenas duas experiências de OP, esse número aumentou progressivamente até alcançar o seu pico, 49 casos, no período de 2005 a 2008, retrocedendo a 39 OPs no período seguinte (2009 a 2012). Nota-se que, dos cinco partidos¹⁵ que adotaram OPs, o PT foi responsável por 50% dos casos. Além da dimensão partidária, a proximidade com a capital também foi um fator importante, na medida em que nove casos de OP ocorreram em cidades da Região Metropolitana de Porto Alegre, com destaque para o município de Canoas que recebeu, em 2016, o prêmio de Distinção “Boas Práticas em Participação Cidadã” concedido anualmente pelo Observatório Internacional de Democracia Participativa (OIDP) às melhores políticas públicas implementadas pelos governos locais (FALANGA; LÜCHMANN, 2019).

Em Santa Catarina, identificamos – a partir da primeira experiência de OP no Estado que ocorreu durante a administração da Frente Popular

15 Partido Democrático Trabalhista (PDT); Movimento Democrático Brasileiro (MDB); Partido Progressista (PP); Partido Socialista Brasileiro (PSB); e Partido dos Trabalhadores (PT); Partido Trabalhista Brasileiro (PTB); Partido Social Cristão (PSC); e Solidariedade (SD).

(PPS e PT) em Florianópolis, no período 1993-1996 – um pico de 20 casos neste Estado (com 295 municípios) entre 2001 e 2004. De acordo com Borba e Lüchmann (2007), entre as principais razões para o crescimento do número de experiências está o crescimento eleitoral do Partido dos Trabalhadores (PT), o qual, a partir de 2001, passou de sete para 13 prefeituras. Os autores identificam também uma alta concentração de experiências na região Oeste de Santa Catarina, bem como a influência regional dos municípios sedes, a exemplo de Chapecó e Blumenau, produzindo um efeito cascata nos municípios vizinhos.

Vejamos a seguir os quadros, por Estado, que comparam os casos de OPs de 2019 (referentes à gestão municipal de 2017-2020) com os registros de 2016, referentes, portanto à gestão anterior (2012-2016), com destaques (em vermelho) aos casos de manutenção do mesmo partido na cabeça de chapa.

Quadro I – Registro de OPs no Paraná (PR), gestão 2012-2016 e em 2019, por partido e tamanho de municípios

Município	OP 2016	Partido	OP 2019	Partido	População
Quatro Pontes	x	PT		MDB	3.803
Vera Cruz do Oeste	x	PT		SD	8.521
Candói	x	PT		PTB	15.903
Cruzeiro do Oeste	x	PTB		PSC	20.917
Paiçandu	x	PT		PT	39.291
Castro	x	PPS		MDB	67.082
Pinhais	x	PT		PDT	117.008
Toledo	x	MDB		PP	140.635

Fonte: Adaptado de Pesquisa OPs no Brasil compilando dados de sites das prefeituras (2019), da RBOP (2016) e de Spada (2014).

Convém uma observação inicial sobre os casos de OP de 2016, uma vez que a maioria deles, com exceção de Toledo, são audiências públicas denominadas de OP, não contando com todas as características apresentadas anteriormente. Certamente faz diferença o tamanho dos municípios, como são os casos de Quatro Pontes (3.803 hab.), Vera Cruz do oeste (8.521 hab.), e Candói (15.903 hab.), pequenos municípios que dispõem uma complexificação organizacional, como a criação de fóruns de

delegados e/ou conselheiros. Na grande maioria dos casos, os denominados OPs são programas consultivos com discussões regionalizadas sobre demandas e escolhas de prioridades, sem registro de regimentos ou de documentos de apresentação de competências e de funcionamento. Mesmo com essas ressalvas, considerando essas modalidades como OPs, vemos que o Estado do Paraná representa um fenômeno de extinção. Se em 2016 encontramos o registro de oito casos, na pesquisa de 2019 não identificamos programas de OP, se seguirmos os critérios na definição adotada neste trabalho, quais sejam: tratar do destino de recursos orçamentários do governo; apresentar competência deliberativa, e, portanto, decisória; ocorrer em ciclos (anuais ou bianuais) que contam com assembleias territoriais locais e/ou regionais; e adotar mecanismos de controle, acompanhamento e prestação de contas. Isso não significa a ausência de programas participativos nos seus municípios. No que diz respeito à temática orçamentária, e que envolve, portanto, consultas e decisões sobre a aplicação dos recursos públicos, encontramos alguns casos de consultas on-line e de audiências públicas que incorporam dinâmicas de OP, com reuniões descentralizadas. Assim, além das audiências públicas tradicionais (AP) que visam a atender à obrigatoriedade requerida por lei, como são os casos de Pinhais, Toledo e Vera Cruz do Oeste, registramos a ocorrência de modalidades de audiência pública que incorporam alguns elementos do orçamento participativo, como a regionalização da cidade e a realização de encontros e assembleias de bairro ou regionais. Em que pese a maior descentralização e complexidade organizacional, são modalidades consultivas, tendo em vista ouvir as prioridades da população em conformidade com a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e com a Lei Orçamentária Anual (LOA). Exemplos são as cidades de Foz do Iguaçu (que usa o termo *Orçamento Participativo*), Curitiba (*Fala Curitiba*) e Maringá (*Orçamento Cidadão*).

De fato, as APs se tornaram instrumentos participativos de caráter obrigatório no tocante à aprovação dos orçamentos governamentais. De acordo com Horochovski e Clemente (2012, p. 128), o país passou a testemunhar uma “onda de Audiências Públicas” em função da regulamentação da carta magna em dispositivos como a Lei Federal n. 10.257/2001 – o Estatuto da Cidade, e a Lei Complementar n. 101 – a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O art. 43 do Estatuto da Cidade, lei que regulamenta as diretrizes gerais da política urbana no país (**Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**)

estabelece que, no âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa deve incluir 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” (BRASIL, 2001). Em geral, as audiências públicas apresentam natureza consultiva e ocorrem no formato de

[...] uma reunião com duração de um período (manhã, tarde ou noite), coordenada pelo órgão competente ou em conjunto com entidades da sociedade civil que a demandaram. Nela, apresenta-se um tema e a palavra, então, é dada aos cidadãos presentes para que se manifestem. (PÓLIS, 2005, p. 1).

Em estudo sobre as audiências públicas da Lei Orçamentária Anual (LOA) realizadas pela Assembleia Legislativa do Espírito Santo, no período de 2007 até 2014, Zorzal e Carlos (2017) apresentam algumas características desses eventos. Por um lado,

[...] a ausência de regulamentação e formalização dos procedimentos das audiências caracteriza um processo de baixa institucionalização, pois, embora legalmente criadas, não existe nenhum regulamento que determine seu funcionamento e as regras para a condução da participação nesses espaços. (ZORZAL; CARLOS, 2017, p. 29).

A centralização política na condução de todo o processo marca uma concentração de poder que “[...] favorece decisões arbitradas pela lógica político-partidário e eleitoral” (ZORZAL; CARLOS, 2017, p. 29). Além disso, essas autoras identificaram falta de igualdade deliberativa e de informação, maior número de representantes governamentais, baixo número de participantes sociais, e concentração territorial.

Além de formatos presenciais, encontramos vários casos de realização de consultas por meio digital. Em geral, o formato é o mesmo: a disponibilização, no site da Prefeitura, de um formulário no qual, após a sua identificação, o cidadão pode enviar sugestões de obras e serviços. Em alguns casos, o poder público denomina essa iniciativa consultiva como orçamento participativo, a exemplo de Tamarana e de Moreira Sales, dois municípios pequenos que contam com uma população de aproximadamente 13.000 hab. e que eram governados, respectivamente, pelo DEM e MDB.

No que diz respeito aos partidos políticos vinculados aos casos de OPs registrados no Estado do Paraná, em 2016, vemos, no Quadro 2, que, dos

oito casos de OPs em operação, cinco eram governados pelo PT, sendo os outros três governados pelo PPS, PTB e MDB. Observa-se que houve mudança dos partidos dos prefeitos em sete dos oito casos. Chamamos também a atenção para o caso do município de Paiçandu, cujo prefeito, reeleito (PT), não deu continuidade ao OP, justificada pelo desinteresse da população e por problemas de recursos, acentuados a partir do impeachment da presidente Dilma Rousseff⁶. Alusões referentes à baixa participação da população foram encontradas também em outros municípios de pequeno porte, dando reforço à importância da variável que remete ao grau de envolvimento e participação do associativismo civil (LÜCHMANN, 2014; AVRITZER; NAVARRO, 2003).

No Estado de Santa Catarina, os números também apontam para uma diminuição expressiva nos casos de OP (Quadro 3). Dos 17 programas em operação em 2016, encontramos o registro de apenas quatro casos em 2019, sendo três de continuidade e um novo, o município de Imbituba. Como salientado anteriormente, é também bastante notória a vinculação de casos de OP com o PT. De fato, nas eleições de 2016 o partido perdeu 12 prefeituras que adotavam o OP, tendo logrado sucesso de reeleição em apenas três, e de renovação em uma (Imbituba). Embora a mudança político-partidária tenha sido um elemento central na extinção dos OPs, encontramos também casos de descontinuidade do OP no âmbito de prefeituras governadas pelo PT, a exemplo do município de Saudades, que encerrou o programa em função da alteração da lei que permitia o repasse de recursos para as organizações da sociedade civil¹⁷. Também digno de nota é o caso do OP de Biguaçu, e que vem sendo adotado com variações político-partidárias desde 2002. Da mesma forma como identificado no Estado do Paraná, encontramos outras modalidades participativas, seguindo os modelos apontados anteriormente, a exemplo do município de Gaspar, que substituiu o OP pelo programa de Gestão Compartilhada (GECOM), e de Descanso, com a realização de reuniões com delegados a cada quatro anos.

16 Conversa por telefone ocorrida em novembro de 2021.

17 De acordo com o prefeito (reeleito em 2016), o OP funcionava junto às diversas associações do município, e que definiam e recebiam os recursos. Em função das restrições impostas pela Lei n. 13.019/2014 que entrou em vigor no início de 2017, o OP foi extinto a partir daquela data, de acordo com conversa por telefone ocorrida em setembro de 2019.

Apesar do registro de exemplos como estes, o fato é que a imensa maioria dos municípios adota o modelo tradicional das APs previstas em lei.

Quadro 2 – Registro de OPs em Santa Catarina (SC), gestão 2012-2016 e em 2019, por partido e tamanho de municípios

Município	OP 2016	Partido	OP 2019	Partido	População
Imbituba		PSDB	x	PT	44.412
Braço do Trombudo	x	PT		MDB	3.599
Nova Erechim	x	PT		MDB	4.654
Ipira	x	PT	x	PT	4.675
Saudades	x	PT		PT	9.454
Quilombo	x	PT		MDB	10.201
Rodeio	x	PT	x	PT	11.325
Dionísio Cerqueira	x	PT		MDB	15.227
Itapiranga	x	PT		MDB	16.253
Seara	x	PDT		PSD	17.395
Pinhalzinho	x	PT		PSDB	18.284
Porto Belo	x	PT		MDB	18.630
Içara	x	PT		MDB	52.284
Biguaçu	x	PP	x	PSD	62.383
Gaspar	x	PT		MDB	63.826
Concórdia	x	PT		PSDB	71.499
Tubarão	x	PT		PP	102.087
Brusque	x	PT		PSB	116.634

Fonte: Adaptado de Pesquisa OPs no Brasil compilando dados de sites das prefeituras (2019), da RBOP (2016) e de Spada (2014).

Vejamos, agora, a situação dos OPs no Rio Grande do Sul. De acordo com o quadro a seguir, nota-se não apenas a maior queda no número de OPs neste Estado, de 52 (2016) para apenas cinco¹⁸ casos, em 2019, como também a extinção de OPs em municípios que não sofreram alterações no partido (cabeça de chapa) com as eleições. Esses são os casos de Catuípe (PDT), Esmeralda (MDB), Farroupilha (PDT), Imbé (PT), Itatiba do Sul (PT), Marcelino Ramos (PT), Planalto (PDT), Pontão (PT), Rio Grande (PT), Sapucaia do Sul (PT), Soledade (MDB), e Tapejara (MDB). Embora

18 De acordo com o então prefeito de Ronda Alta, o município não adotava o OP em 2016, e sim reuniões consultivas nas 14 comunidades. No entanto, seguindo dados de outras pesquisas, mantivemos a referência deste município no quadro.

ainda deva ser mais bem investigado, identificamos, em conversas com alguns gestores, dois elementos que explicariam essa descontinuidade do OP nesses municípios. Por um lado, a crise econômica impediu a realização de obras, avolumadas no decorrer do processo do OP. Este é o caso, por exemplo, do município de Rio Grande, que ainda não conseguiu suprir as demandas do OP de 2015, conforme justificado pelo ex-chefe de gabinete¹⁹. Por outro lado, a substituição do OP por outras modalidades de participação, como as audiências públicas, em suas diferentes variações, sendo algumas realizadas de forma descentralizada, de quatro em quatro anos. Apenas três municípios mantiveram o OP, mesmo sofrendo alterações na filiação partidária de seus prefeitos, quais sejam: Casca, Santo Antônio de Palma e Porto Alegre. É interessante observar que os dois primeiros são pequenos municípios, ao contrário de Porto Alegre, maior cidade do Estado. De acordo com o então coordenador do OP de Casca, o modelo segue o exemplo do município vizinho, Santo Antônio de Palma, e ambos contam com leis municipais, seja de criação do orçamento participativo, como no caso de Casca²⁰, seja de criação da Secretaria Especial do Orçamento Participativo, no caso de Santo Antônio de Palma²¹. Merece também atenção, na contramão dos casos, a criação do OP no município de Gentil, governado pelo PDT (PDT/PT), partido que fazia parte da coligação da gestão anterior, ocupando o cargo de vice-prefeito (MDB/PP/PDT/PT/PPS). Podemos aventar, aqui, a importância de sua proximidade com os municípios de Casca e Santo Antônio de Palma, como efeito de difusão por proximidade territorial.

Assim como identificado nos outros dois Estados, encontramos o efeito da derrota do PT para a extinção do OP (23 casos), embora este fator não seja suficiente para a compreensão deste processo, uma vez que registramos diversos municípios que descontinuaram o OP mesmo com a manutenção do PT (oito casos). De toda a forma, verificamos que, assim como nos outros dois estados, na grande maioria dos municípios, o formato participativo adotado foi o das APs, em resposta à Lei de Responsabilidade Fiscal.

19 Em conversa telefônica ocorrida em novembro de 2019.

20 Lei Ordinária nº 2804/2017, de 05 de maio de 2017.

21 Lei Ordinária nº 769/2006, de 15 de agosto de 2006.

Quadro 3 – Registro de OPs no Rio Grande do Sul (RS), gestão 2012-2016 e em 2019 por partido e tamanho de municípios

Município	OP 2016	Partido	OP 2019	Partido	Pop.
Cruz Alta	x	MDB		PT	62.776
União da Serra	x	PT		PTB	1.395
Gentil		MDB	x	PDT	1.708
Ivorá	x	MDB		PP	2.075
Santo Antônio do Palma	x	PP	x	PDT	2.198
Pirapó	x	PP		MDB	2.571
Dilermando de Aguiar	x	PT		MDB	3.026
Westfalia	x	PT		MDB	3.088
Esmeralda	x	MDB		MDB	3.205
Charrua	x	PDT		PP	3.493
Jacutinga	x	PT		PP	3.505
Itatiba do Sul	x	PT		PT	3.658
Pontão	x	PT		PT	3.763
Paim Filho	x	PT		PDT	3.986
Novo Barreiro	x	MDB		PP	4.183
Tabaí	x	PT		DEM	4.730
Marcelino Ramos	x	PT		PT	4.873
Cacique Doble	x	MDB		DEM	5.100
São José do Ouro	x	PT		MDB	7.103
Lavras do Sul	x	PP		PDT	7.273
Paráí	x	PT		PP	7.478
Ametista do Sul	x	PT		PDT	7.565
Erval Seco	x	PT		PSDB	7.715
Casca	x	PP	x	PT	9.010
Catuípe	x	PDT		PDT	9.402
Ronda Alta	x	PT	x	PT	10.130
Planalto	x	PDT		PDT	10.487
Vale do Sol	x	MDB		PP	11.192
Santo Cristo	x	PT		MDB	14.526
Horizontina	x	PT		PPS	19.620
Nova Hartz	x	PT		PP	20.029
Butiá	x	PT		PP	21.220
Imbé	x	PT		PT	22.329
Tapejara	x	MDB		MDB	23.251
Soledade	x	MDB		MDB	30.419
Torres	x	PT		PP	39.425
São Lourenço do Sul	x	PT		PDT	42.422
Canguçu	x	PT		MDB	56.103

Município	OP 2016	Partido	OP 2019	Partido	Pop.
Vacaria	x	PT		PSDB	66.110
Farroupilha	x	PDT		PDT	69.598
Alegrete	x	MDB		PP	78.984
Santana do Livramento	x	PT		PDT	80.256
Esteio	x	PT		PP	84.048
Erechim	x	PT		PSDB	105.059
Bagé	x	PT		PTB	120.943
Sapucaia do Sul	x	PT		PT	147.747
Alvorada	x	PT		MDB	175.575
Rio Grande	x	PT		PT	198.098
São Leopoldo	x	PSDB		PT	213.238
Novo Hamburgo	x	MDB		PSDB	250.292
Canoas	x	PT		PTB	323.827
Caxias do Sul	x	PDT		PRB	415.822
Porto Alegre	x	PDT	x	PSDB	1.468.301

Fonte: Pesquisa OPs no Brasil compilando dados de sites das prefeituras (2019), da RBOP (2016) e de Spada (2014).

No avanço dos estudos sobre o OP, questões relacionadas à composição e às relações entre o Executivo e o Legislativo também foram crescentemente sendo objeto de atenção (WAMPLER, 2008; SOUZA, 2015). Souza (2021), ao analisar as influências das bases coligações partidárias eleitorais, sugere a pertinência de se considerar a ocorrência de correlações entre maior ou menor centralidade dada ao OP pelo executivo e o quadro de cooperação ou oposição no legislativo. Embora de forma bastante limitada, procedemos a um mapeamento das coligações e da composição partidária das cidades cujos partidos e os(as) prefeitos(as) abandonaram o OP, comparando o período de 2016 e de 2019, conforme ilustra o Quadro 4. Os dados apontam que, embora algumas alterações nas coligações, em todos os casos de abandono do OP por prefeitos(as) reeleitos(as) ou pelo partido reeleito, salvo no município de Soledade, o governo obteve maioria nas Câmaras de Vereadores, o que sugere, embora haja a necessidade de aprofundamento, a baixa influência dessa dimensão na manutenção de programas como os OPs, e a importância de se considerar o atual descrédito deste programa no âmbito das estratégias políticas locais.

Quadro 4 – Coligações e composição das Câmaras nos municípios da região sul que reelegeram prefeitos(as) e/ou partidos 2016-2019

Município	OP 2016	Prefeito(a)/Prefeito/a/ Coligação	OP 2019	Prefeito(a)/Coligação	Maioria/Minoria (- ou + de 50%) na Câmara 2019
Paçandu (PR)	x	Tarcisio Marques dos Reis (PT) PT / PR		Tarcisio Marques dos Reis (PT) PT/PSC/ PP/PTN/ PSD/PC do B/PROS	Maioria
Saudades (SC)	x	Daniel Kothe (PT) PT/ PSDB/PP		Daniel Kothe (PT) PT/PP/ PSDB/PDT	Maioria
Esmeralda (RS)	x	Ailton de Sá Rosa (MDB) MDB		Ailton de Sá Rosa (MDB) MDB/PP	Maioria
Itatiba do Sul (RS)	x	Adriana Kátia Tozzo (PT) PT/PPS		Adriana Kátia Tozzo (PT) PT/PDT/PPS/PSD	Maioria
Pontão (RS)	x	Nelson Grasselli (PT) PT/ PPS/DEM/PCdoB		Nelson Grasselli (PT) PT/ PCdoB/PSD	Maioria
Marcelino Ramos (RS)	x	Juliano - Juca (PT) PT/ PDT/ PSB/PSD		Juliano - Juca (PT) PT/ PDT/PSD	Maioria
Catuípe (RS)	x	Ivete Burmann (PDT) PT/ PDT		Joelson Barone (PDT) PT/PDT	Maioria
Planalto (RS)	X	Antonio Carlos Damin (PDT) PDT/PT/PPS/PSB/ PSDB		Antonio Carlos Damin (PDT) PDT/PT/PSDB	Maioria
Imbé (RS)	X	Pierre Emerim (PT) PT/ MDB/ PDT/PTB/PR/PSD/ PC do B/ PV/PP		Pierre Emerim (PT) PT/ MDB/PTB/PDT/REDE/ PSD/SD/PROS	Maioria
Tapejara (RS)	X	Sege Menegaz (MDB) PRB/ MDB/PSC/PPS/PSDB/ PSB		Merotto (MDB) MDB/PPS	Maioria
Soledade (RS)	X	Paulo Cattaneo (MDB) PT/ MDB/PSB		Paulo Cattaneo (MDB) MDB/PTB/PR/ DEM	Minoria
Farroupilha (RS)	X	Claiton (PDT) PDT/ PT/ DEM/ PSB/PC do B		Claiton (PDT) PDT/PRB/ PT/REDE/PSB/PSD/PC do B	Maioria
Sapucaia do Sul (RS)	X	Valmir Ballin (PT) PT/ MDB/ PSL/PTN/PPS/PSDC/ PRTB/PHS/PTC/PRP/PPL/ PSD/PC do B/PT do B		Dr. Link (PT) PT/MDB/PR/PRP/REDE/ PRB/PC do B/PHS/SD	Maioria
Rio Grande (RS)	X	Alexandre Lindenmeyer (PT) PT/PSC/PSB/PPL		Alexandre Lindenmeyer (PT) PT/PPS/PV/ PC do B/ PT do B	Maioria

Fonte: Elaborado pelo autor.

Enfim, nossos dados sugerem que se há, de fato, uma importante relação entre o PT e a adoção do OP, ocorre também, além da adoção do OP por outros partidos, vários casos de descontinuidade do OP por prefeituras governadas pelo mesmo partido e mesmos(as) prefeitos(as), nos casos de reeleição, com destaque ao próprio PT. Entre os motivos identificados na literatura, ressaltamos as alterações programáticas no âmbito do próprio PT, problemas de recursos, ampliação de coligações eleitorais, perda de interesse de programas como o OP nas agendas, estratégias e nos programas partidários, conflitos entre executivo e legislativo, ausência de obrigatoriedade legal, complexidade organizacional, e baixo grau de mobilização e incorporação social.

Além destes, sugerimos aqui a pertinência de se considerar a crescente substituição de programas de OP por outras modalidades de participação no campo dos debates sobre o orçamento municipal, com destaque às audiências públicas, materializadas por meio de diferentes modalidades, sejam as mais tradicionais, as modalidades digitais, ou as audiências públicas participativas que incorporam alguns elementos do orçamento participativo, como a regionalização da cidade e a descentralização de encontros e assembleias presenciais. Em um levantamento realizado em 2021, em consulta aos sites de todas as prefeituras da região sul, identificamos a ocorrência de pelo menos 50% de municípios que realizaram audiências públicas naquele momento, em que pese a epidemia da Covid-19.

Assim, em um contexto de diminuição de prefeituras do PT e de acirramento de uma baixa valorização de políticas participativas nos moldes do OP, este programa vem sofrendo mudanças e um profundo declínio no panorama das instituições participativas no país. Entre os fatores deste declínio, encontramos, em ressonância com a bibliografia, fatores de ordem social (baixa participação da sociedade); econômica (crises e falta de recursos para investimentos); política, (mudança no perfil partidário de governos e alteração nas estratégias e interesses eleitorais); e institucional, por meio da criação e expansão de modalidades de participação menos exigentes, com destaque às audiências públicas que, além de sua obrigatoriedade legal, também se tornam mais atrativas em função de sua natureza

consultiva, mais centralizada e simplificada, se comparadas às características do desenho do OP, em especial em seu formato original.

Considerações finais

Mobilizando a literatura sobre o OP em diálogo com o campo voltado para a compreensão de processos de extinção de políticas públicas, o artigo apresentou os dados de ocorrência de OPs nos três estados da região sul do país, comparando os anos de 2016 e 2019. Os dados indicam uma queda vertiginosa na frequência de OPs, com destaque para o estado do Rio Grande do Sul, berço do modelo original do OP e reconhecido internacionalmente como um polo de inovação democrática no mundo. Entre os diferentes motivos de extinção, ou descontinuidade, de programas como o OP, destacamos questões relacionadas às alterações político-partidárias nos governos municipais, às reorientações do PT, aos recursos para a realização das demandas e obras, às dificuldades do campo da participação da sociedade civil, e à substituição do OP por outras modalidades de participação. Assim, embora reconheça a importância da relação entre governos do PT e a adoção do OP, o artigo corrobora as análises que, como já foram observadas em outros estudos, apontam que a presença do PT no governo não é suficiente. Além de identificarmos a ocorrência de OPs em municípios governados por outras siglas partidárias, encontramos vários casos de abandono de OP em governos de continuidade do PT. A identificação de modalidades menos exigentes de participação, com destaque às audiências públicas (presenciais ou on-line), instigou um olhar que sugere a substituição de programas de OP por modalidades participativas consultivas que, sendo obrigatórias por lei, aliviam os custos políticos e econômicos do governo, ao mesmo tempo em que dão legitimidade democrática por meio da participação nas discussões sobre o orçamento governamental. Cabe também o registro, identificado na literatura, da importância do envolvimento e da mobilização social no processo de criação de instituições participativas, bem como de sua incorporação nas diferentes esferas de poder político, elementos que não puderam ser explorados no âmbito desta pesquisa.

Referências

- ANDRADE, E. T. **A força do povo**: do clientelismo diádico ao clientelismo de massas. Blumenau: Letra Viva, 1994.
- AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (org.). **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.
- AVRITZER, L.; VAZ, A. O surgimento do orçamento participativo e a sua expansão pelo Brasil. Analisando possibilidades e limites. *In*: DIAS, N. (org.). **Esperança democrática**. 25 anos de orçamentos participativos no mundo. Portugal: In Loco, 2014. p. 163-173.
- AVRITZER, L; WAMPLER, B. **The expansion of Participatory Budgeting in Brazil**: an analysis of the successful cases based upon design and socio-economic indicators. Research Report. The World Bank: Municipal Development Program (MDP) – Mozambique, 2008.
- BEZERRA, C. P. Os sentidos da participação para o Partido dos Trabalhadores (1980-2016). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 34, n. 100, p. 1-26, 2019.
- BEZERRA, C. P. **Ideologia e governabilidade**: as políticas participativas nos governos do PT. 2000. 262 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.
- BEZERRA, C. P.; JUNQUEIRA, M. O. **Por que o orçamento participativo entrou em declínio no Brasil?** *In*: XI Encontro ABCP, Curitiba, 2018. Curitiba: ?, 2018.
- BORBA, J.; LÜCHMANN, L. (org.). **Orçamento participativo**: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina. 1. ed. Florianópolis: Insular, 2007.
2000. 00 f. () –
- FALANGA, R.; LÜCHMANN, L. Participatory Budgets in Brazil and Portugal: Comparing Patterns of Dissemination. **Policy Studies**, vol 41 p. 603-622, 2019.
- FALLETI, T; RIOFRANCOS, T. Endogenous Participation. Strengthening Prior Consultation in Extractive Economies. **World Politics**, v. 70, n. 1, p. 86-121, 2018.
- FEDOZZI, L. J.; LIMA, K. C. Os Orçamentos Participativos no Brasil. *In*: DIAS, N. (ed.). **Esperança Democrática**. 25 anos de Orçamentos Participativos no Mundo. São Brás de Alportel: In Loco, 2013. p. 151-162.
- FEDOZZI, L.; FURTADO, A.; RANGEL, R. Participatory Budgeting in Brazil: Elements for a Brief Evaluation. *In*: DIAS, N. (org.). **Hope For Democracy**. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide. 1. ed. Faro: Epopeia Records Oficina, 2018. p.105-121. ?
- FEDOZZI, L.; RAMOS, M. P.; GONCALVES, F. G. Orçamentos Participativos: variáveis explicativas e novos cenários que desafiam a sua implementação. **Rev. Sociol. Polit.**, v. 28, n. 73, p.1-20, 2020.

FONSECA, G. N. A participação popular na administração pública. Audiências públicas na elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos dos municípios. **Revista de informação legislativa**, ?, Brasília, v.ano 40 n. 160, p. 291-30, ?, 2003.

FREY, K. Governança urbana e participação pública. **RAC – Revista de Administração Contemporânea**, v. 1, p. 136-150, 2007.

FUNG, A. Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future. **Public Administration Review**, v. 75, n. 3, p. 513-52, 2015.

GOLDFRANK, B. Los procesos de “presupuesto participativo” en América Latina: éxito, fracaso y cambio. **Revista de Ciencia Política**, v. 26, n. 2, p. 3-28, 2006.

GOODIN, R. E. **The Theory of institutional design**. Cambridge: Cambridge Press, 1996.

GUGLIANO, A. A. Café e Chimarrão: comparando experiências de orçamento participativo em São Paulo e no Rio Grande do Sul. **Revista Debates**, v. 10, p. 89-110, 2016.

HOROCHOVSKI, R. R.; CLEMENTE, A. J. Democracia deliberativa e orçamento público: experiências de participação em Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e Curitiba. **Rev. Sociol. Polit.**, v. 20, n. 43, p.?,127-157, 2012.

KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. New York: Longman, 2003.

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

LÜCHMANN, L. H. H.; ROMAO, W. M.; BORBA, J. 30 years of Participatory Budgeting in Brazil: the lessons learned. *In*: DIAS, N. (org.). **Hope For Democracy**. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide. 1. ed. Faro: Epopeia Records Oficina, 2018. p. 89-103.

Florianópolis

LÜCHMANN, L. H. H.; MARTELLI, C.; TABORDA, L. R. Desafios do Orçamento Participativo. **Estudos de Sociologia**, São Paulo, v. 25, p. 213-251, 2021.

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

MENEGUELLO, R. **PT: a formação de um partido, 1979-1982**. São Paulo: Paz e Terra, 1989.

MONTAMBEAULT, F. It Was Once a Radical Democratic Proposal: Theories of Gradual Institutional Change in Brazilian Participatory Budgeting. **Latin American Politics and Society**, v. 61, n. 1, p. 1-25, 2018.

NUÑEZ, T. Porto Alegre, from a role model to a crisis. *In*: DIAS, N. (org.). **Hope for democracy: 30 years of Participatory Budgeting worldwide**. Faro: Oficina, 2018. p. 517-535.

PERES, U. D. Dificuldades institucionais e econômicas para o orçamento participativo em municípios brasileiros. **Cad. CRH** [online], v. 33, p. 1-20, ?, 2020.

PÓLIS. **Participação Popular na Construção do Poder Local**, São Paulo: ?Instituto Pólis, 2005.

RHODES, R. A. W. Policy network analysis. *In*: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. (ed.). **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

RIBEIRO, A. C. T.; GRAZIA, G. **As experiências de orçamento participativo no Brasil (1997-2001)**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

SANTOS, F. T.; TANSCHKEIT, T.; e VENTURA, T. O Partido dos Trabalhadores e as Instituições Participativas: a influência da dinâmica intrapartidária na adoção do orçamento participativo. **Dados** [online], v. 63, n. 3, p.?,1-37, 2020.

SMITH, G. **Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation**, Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

SOUZA, C. **Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo**. **São Paulo Perspec**, v. 15, n. 4, p. 84-97, 2001.

SOUZA, L. A. M. Do local para o nacional: o Orçamento Participativo (OP) e a institucionalização da participação popular ao longo da história do Partido dos Trabalhadores (PT). **Interseções – Revista de Estudos Interdisciplinares**, v. 17, p. 251-272, 2015.

SOUZA, L. A. M. Partidos, governo e legislativo nas disputas do OP: uma análise comparativa. **Opinião Pública**, v. 27, p. 154-188, 2021.

SOUZA, Y. H.; SECCHI, L. Extinção de políticas públicas. Síntese teórica sobre a fase esquecida do policy cycle. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 20, n. 66, 2015.

SPADA, P. **The Diffusion of Participatory Governance Innovations: A Panel Data Analysis of the Adoption and Survival of Participatory Budgeting in Brazil**. [mimeo]. 2014. Disponível em: HYPERLINK “<https://www.spadap.com/research-interests/the-adoption-and-survival-of-democratic-innovation>” \h <https://www.spadap.com/research-interests/the-adoption-and-survival-of-democratic-innovation>. Acesso em: 10 mar. 2022.

STRAPAZZON, J. P. **E o verbo se fez terra**. Chapecó: Grifos, 1997.

TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. C. Participação e democracia. Velhos e novos desafios. **Civitas: Revista de Ciências Sociais**, v. 6, p. 223-240, 2006.

TARROW, S. **O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político**. Petrópolis: Vozes, 2009.

TRUE, J.; JONES, B; BAUMGARTNER, F. Punctuated-Equilibrium Theory: explaining stability and change in public policy making. *In*: SABATIER, P. (ed.). **Theories of the policy process**. Boulder: Westview Press, 2007. p.?,155-187.

VELÁSQUEZ, F. A Observadoria cidadã na Colômbia – Em busca de novas relações entre o Estado e a sociedade civil. *In*: BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. (org.). **O Público não-estatal na reforma do estado**. Rio de Janeiro: FGV, 1999. p. 257-291.

WAMPLER, B. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas? **Opin. Publica**, v.14, n.1, p.65-95, 2008.

ZORZAL, G.; CARLOS, E. Audiências públicas do Legislativo estadual: fatores endógenos e exógenos na análise da efetividade da participação. **Rev. Sociol. Polit.**, v. 25, n. 64, p. 23-46, 2017.

Recebido em 08/03/2022
Aceito em 04/04/2022
Versão final em 06/05/2022;

The decline of Participatory Budgeting in southern Brazil

Abstract

Considered as one of the main democratic innovations in the contemporary world, Participatory Budgeting (PB) completed more than 30 years since its creation in Porto Alegre, capital of the State of Rio Grande do Sul, in 1989. In Brazil, after the expansion process that took place until the mid-2000s, this participatory institution has been decreasing considerably, reaching a higher level of decline from the 2016 elections onwards. Therefore, from the update of data (2019) on the occurrence of PBs in the three southern states of the country – Paraná, Santa Catarina and Rio Grande do Sul – the work intends to analyze the phenomenon of the extinction of PBs in the region, pointing some factors such as PTs defeat in municipal elections, financial problems, low social participation, loss of the OP's strategic electoral importance, and the adoption of other less demanding forms of participation, such as the Public Hearings.

Keywords: Participatory budgeting. Decline. Public hearings. South of Brazil.