

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

Ricardo de Almeida Collar

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO
COMO PRÁTICA DE GESTÃO DEMOCRÁTICA E CAMPO CONCEITUAL:
uma análise das teses defendidas sobre o tema (2015-2022)

Porto Alegre

2023

Ricardo de Almeida Collar

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO PRÁTICA
DE GESTÃO DEMOCRÁTICA E CAMPO
CONCEITUAL: uma análise das teses defendidas
sobre o tema (2015-2022)

Dissertação apresentada ao curso Maestría
Estado, Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade
Latino-Americana de Ciências Sociais e Fundação
Perseu Abramo, como parte dos requisitos
necessários à obtenção do título de Magíster en
Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Homero Chiabara

Porto Alegre

2023

Ficha Catalográfica

COLLAR, Ricardo de Almeida

Orçamento Participativo como prática de gestão democrática e campo conceitual: uma análise das teses defendidas sobre o tema (2015-2022)

Ricardo de Almeida Collar – Porto Alegre: FLACSO/FPA, 2023.

Quantidade de folhas f.: 83.

Dissertação (Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, 2023.

Orientador: Homero Chiabara

Ricardo de Almeida Collar

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO
PRÁTICA DE GESTÃO DEMOCRÁTICA E
CAMPO CONCEITUAL: uma análise das
teses defendidas sobre o tema (2015-2022)

Dissertação apresentada ao curso Maestría
Estado, Gobierno y Políticas Públicas,
Faculdade Latino-Americana de Ciências
Sociais e Fundação Perseu Abramo, como
parte dos requisitos necessários à obtenção
do título de Magíster en Estado, Gobierno y
Políticas Públicas.

Aprovado em 19 de junho de 2023.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Homero Chiabara (orientador)
UESC

Profa. Dra. Anny Karine de Medeiros
FLACSO

Prof. Dr. Efon Batista Lima
UFBA

Prof. Dr. Lucas Gabriel Santos Costa (suplente)
UESC

Dedico este trabalho a minha esposa e
companheira Jaqueline Moll pela sua
dedicação, amorosidade, parceria e
companheirismo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a orientação, paciência, sabedoria e o diálogo franco e aberto do Professor Doutor Homero Chiabara. A sua disponibilidade, lucidez teórica e intelectual contribuíram muito na condução de meu trabalho.

Agradeço a FLACSO e ao Partido dos Trabalhadores pela oportunidade de estudar as questões relacionadas as políticas públicas no país, neste momento de resistência política e social, quando os direitos das populações mais vulneráveis seguem sob ameaça.

Agradeço aos colegas do Curso que enfrentaram com coragem e arrojo o debate, trazendo para reflexão acadêmica temas preteridos, ignorados e desprezados pelos meios de comunicação tradicionais. Estas questões contribuíram muito na minha reflexão e formulação teórica.

RESUMO

O presente trabalho aborda o Orçamento Participativo (OP), compreendido como instrumento de democratização da gestão pública, no contexto da redemocratização da sociedade brasileira, pós-Constituição de 1988. Demarca e caracteriza a experiência realizada na cidade de Porto Alegre (RS), no período de 1989 a 2004, afirmando contudo a possibilidade de sua continuidade em gestões com outros espectros partidários, desde que comprometidos com a Democracia. Para contextualização do debate aborda a organização do estado brasileiro, a Democracia, a participação social e o orçamento público, tendo em vista as disputas presentes na sociedade brasileira. O trabalho de investigação mapeou o conhecimento produzido e identificado no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, a partir do descritor “orçamento participativo”, considerando-se a vitalidade e expressividade do tema, a ponto de ser reconhecido como um campo de conhecimento. Abordou, também, aspectos do debate acerca do arcabouço legal do OP, no âmbito das experiências realizadas no município de Porto Alegre e no estado do RS. A análise identificou quatro categorias centrais para compreensão do orçamento participativo: *territorialidade, pluralidade política, democracia e inclusão social*, além da própria *memória* das experiências do Orçamento Participativo como prática de gestão pública.

Palavras-chave: Orçamento participativo, Democracia, Gestão Pública

ABSTRACT

The present work deals with the Participatory Budget (PB), understood as an instrument for the democratization of public management, in the context of the redemocratization of Brazilian society, after the 1988 Constitution. It marks and characterizes the experience carried out in the city of Porto Alegre (RS), in the period from 1989 to 2004, affirming, however, the possibility of its continuity in administrations with other party spectrums, as long as they are committed to Democracy. To contextualize the debate, it addresses the organization of the Brazilian state, Democracy, social participation and the public budget, in view of the disputes present in Brazilian society. The investigation work mapped the knowledge produced and identified in the Catalog of Theses and Dissertations of CAPES, from the descriptor "participatory budget", considering the vitality and expressiveness of the theme, to the point of being recognized as a field of knowledge. It also addressed aspects of the debate about the legal framework of the PB, within the scope of the experiences carried out in the municipality of Porto Alegre and in the state of RS. The analysis identified four central categories for understanding the participatory budget: territoriality, political plurality, democracy and social inclusion, in addition to the memory of the experiences of the Participatory Budget as a public management practice.

Keywords:

Participatory Budgeting, Democracy, Public Management

RESUMEN

El presente trabajo trata sobre el Presupuesto Participativo (PP), entendido como instrumento para la democratización de la gestión pública, en el contexto de la redemocratización de la sociedad brasileña, después de la Constitución de 1988. Marca y caracteriza la experiencia realizada en la ciudad de Porto Alegre (RS), en el período de 1989 a 2004, afirmando, sin embargo, la posibilidad de su continuidad en administraciones con otros espectros partidistas, siempre que estén comprometidos con la Democracia. Para contextualizar el debate, aborda la organización del Estado brasileño, la democracia, la participación social y el presupuesto público, frente a las disputas presentes en la sociedad brasileña. El trabajo de investigación mapeó el conocimiento producido e identificado en el Catálogo de Tesis y Disertaciones de la CAPES, a partir del descriptor “presupuesto participativo”, considerando la vitalidad y expresividad del tema, hasta el punto de ser reconocido como un campo de conocimiento. También abordó aspectos del debate sobre el marco legal del PP, en el ámbito de las experiencias realizadas en el municipio de Porto Alegre y en el estado de RS. El análisis identificó cuatro categorías centrales para la comprensión del presupuesto participativo: territorialidad, pluralidad política, democracia e inclusión social, además de la memoria de las experiencias del Presupuesto Participativo como práctica de gestión pública.

Palabras clave:

Presupuesto Participativo, Democracia, Gestión Pública

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Legislação estadual referente ao funcionamento do Orçamento Participativo e organização do estado RS.....	33
Tabela 2 - Produções científicas com o descritor “orçamento participativo” no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes no período de maior conclusão de trabalhos (2003-2012).....	51
Tabela 3 - Teses de Doutorado selecionadas no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, sob o descritor “Orçamento Participativo”, no período 2015 a 2022 nas áreas de conhecimento Ciência Política, Sociologia, Sociais e Humanidade.....	54

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 TRAJETÓRIA, COMPROMISSO SOCIAL E CONSTRUÇÃO DO CONHECIMENTO.....	14
2.1 Outros aspectos relevantes no estudo do Orçamento Participativo.....	20
3 DEMOCRACIA, ORÇAMENTO PÚBLICO E PARTICIPAÇÃO.....	24
3.1 Algumas reflexões sobre a Democracia no Brasil.....	28
3.2 O Orçamento Participativo de Porto Alegre: embates acerca de sua regulamentação.....	33
4 O ESPAÇO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO.....	40
5 A PRODUÇÃO SOBRE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO CATÁLOGO DE TESES E DISSERTAÇÕES DA CAPES.....	54
5.1 Mapeando a produção acadêmica geral a partir do descritor “orçamento participativo”.....	54
5.2 As Teses de Doutorado selecionadas: análise e reflexões.....	58
5.3 Convergências das pesquisas estudadas.....	76
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	74
7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	81

1 INTRODUÇÃO

Os governos organizam e desorganizam o Estado nacional, através de sua estrutura político administrativa, estabelecendo ou retirando as suas condições materiais de infraestrutura para implementação de modelos de desenvolvimento econômico, social e político para manter-se articulado a dinâmica da economia internacional.

No cenário recente, de ruptura institucional com a deposição da Presidente eleita em 2016, sem crime de responsabilidade, e reaglutinação das forças conservadoras, o país aprofundou sua estrutura econômica agrário-exportadora e inviabilizou avanços nos diferentes campos da vida social, educação, cultura, saúde pública, entre muitos outros. O processo de acumulação de capital em andamento influenciou a desindustrialização do parque produtivo nacional, incrementando a especulação financeira via rentismo, tornando a economia brasileira ainda mais periférica, dependente do mercado externo e excludente.

O avanço do capitalismo rentista busca o aumento da concentração de renda entre os grandes grupos econômicos transnacionais e nacionais, aniquilando direitos sociais da população assalariada e gerando instabilidade e insegurança social em todos os setores da economia nacional, além de uma profunda crise de legitimidade dos governos. É importante referir Santos em suas reflexões sobre a intrincada teia tecida pelo capitalismo em relação à esfera privada da vida dos indivíduos:

O capitalismo é hoje menos um modo de produção que um modo de vida. O indivíduo e o consumismo transferiram para a esfera privada a equação entre interesse e capacidade. É nessa esfera que hoje os indivíduos identificam melhor os seus interesses e capacidades para lhes dar satisfação. A redução à esfera privada desta equação faz com que muitas das desigualdades e opressões que ocorrem em cada um dos espaços-tempo estruturais sejam invisíveis ou, se visíveis trivializadas. (Santos, 1995, p. 230)

Para enfrentar a crise de governança local, mas com causas e efeitos mundiais, é preciso identificar o tipo de Estado capaz de implementar políticas públicas, bem como a natureza do governo disposto e comprometido a desenvolver ações sociais e econômicas de proteção, mas sobretudo emancipadoras na esfera pública para e com a maioria da população do país.

A estruturação destas ações deve resultar de um plano de governo que realize uma genuína e profunda inversão de prioridades ao nível da gestão, onde a

distribuição de renda, o combate à fome, o acesso à educação, saúde, segurança estejam assegurados à totalidade da população. O Estado deve estar preparado e os servidores públicos capacitados para executar ações e políticas públicas desta natureza e complexidade de forma eficiente, eficaz e racional.

Tais referências são importantes para conhecer aspectos da vida política, econômica e social do país e compreender aspectos administrativo-burocráticos do Estado brasileiro, a presença de traços patrimonialistas na formação deste Estado, além das suas implicações para manutenção de uma estrutura absolutamente assimétrica de classes sociais, mantida ao longo da história política do Brasil.

Considerando este contexto, tenho a pretensão de recuperar a memória de uma ação governamental que buscou inovar política e administrativamente a gestão orçamentária e financeira do Estado brasileiro e que se contrapõe, nestes tempos de tantas dificuldades para a democracia, com arranjos esdrúxulos de orçamentos secretos e sigilos de 100 anos para os atos governamentais na execução das despesas públicas federais.

Para isso, desenvolverei argumentos que colaborem para a compreensão de iniciativas e políticas públicas capazes de amparar, proteger e defender a população mais vulnerável do Brasil, diante dos avanços acelerados do capitalismo e da selvageria política neste início do século XXI, principalmente numa conjuntura social e política de recrudescimento do fascismo e de imposição de políticas econômicas de exclusão social. A lenta retomada democrática ensejada pela vitória das forças democráticas da sociedade, no pleito presidencial de 2022, foi um passo importante mas precisa ser parte de muitas estratégias para a superação dos históricos problemas sociais, políticos e econômicos do Brasil.

Busquei trabalhar com conceitos-chave e referências históricas que colaborem para a compreensão das possibilidades e entraves para que o orçamento público deixe de ser uma peça, meramente, técnica, e seja visto desde as possibilidades reais de sua elaboração democrática e transparente, de maneira a subordinar o Estado brasileiro às necessidades e decisões da maioria da população.

O desenho e a implementação do, assim denominado, orçamento participativo, está no centro do debate aqui proposto, pelas experiências vivenciadas e estudos realizados, com a convicção construída em relação a outro *modus operandi* do estado brasileiro, em suas diferentes frações, sobretudo nos municípios, para o enfrentamento efetivo dos problemas locais, territoriais e nacionais.

Vale ressaltar que o constructo conceitual e investigativo desenvolvido no âmbito desta pesquisa, pode ser inscrito no âmbito do paradigma denominado como emergente, no campo das ciências, segundo Santos (1996), considerando seu caráter autobiográfico e auto-referenciável, plenamente assumido.

Na perspectiva deste sociólogo, *a ciência moderna legou-nos um conhecimento funcional do mundo que alargou extraordinariamente as nossas perspectivas de sobrevivência e hoje não se trata tanto de sobreviver como de saber viver e para isso é necessária uma outra forma de conhecimento, um conhecimento compreensivo e íntimo que não nos separe e antes nos una pessoalmente ao que estudamos.* (p.53)

Como trabalho de pesquisa propus, então, mapear, no âmbito do Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), a produção de conhecimento no campo da democratização da gestão pública, tendo como foco específico os estudos relativos ao *orçamento participativo*, verbete utilizado como descritor ou palavra-chave, no âmbito das buscas efetivadas.

Realizou-se, posteriormente ao mapeamento geral destes estudos, um recorte para identificação de Teses de Doutorado produzidas e ou defendidas no período 2015 a 2022, período final em que o banco de dados da CAPES apresenta os trabalhos, com recorte específico nas áreas de conhecimento: Ciência Política, Sociologia e Sociais e Humanidades (definição da própria CAPES).

A análise identificou quatro categorias centrais para compreensão do orçamento participativo: *territorialidade, pluralidade política, democracia e inclusão social*, além da própria *memória* das experiências do Orçamento Participativo como prática de gestão pública.

Além disto abordou-se aspectos do debate acerca do arcabouço legal do OP, no âmbito das experiências realizadas no município de Porto Alegre e no estado do RS.

2 TRAJETÓRIA, COMPROMISSO SOCIAL E CONSTRUÇÃO DO CONHECIMENTO

O controle social, com participação cidadã, exercido sobre o Estado na experiência do orçamento participativo é o objeto de meu estudo. O interesse em estudar o orçamento participativo como política pública tem relação com a minha participação nas diferentes gestões da administração da Prefeitura de Porto Alegre durante o período de 1989 até 2004. Foram 16 anos de intensa mobilização administrativa e operacional, produzindo políticas públicas que inverteram prioridades elevando a qualidade de vida da população do município. Minha contribuição ocorreu em diferentes áreas do serviço público municipal, desde a organização do Conselho Municipal de Saúde, a assessoria do Prefeito, passando pela função de Secretário Municipal da Administração e Secretário Municipal de Fazenda.

O acompanhamento dos debates no Conselho do orçamento participativo foram objeto de interesse de meu trabalho. Organizar as receitas municipais de maneira que elas pudessem suportar as demandas populares faziam parte da rotina da Secretaria da Fazenda do município. Além disso, estudar e apresentar o comportamento da receita e da despesa em assembleias populares contribuiu para articular a hierarquização das demandas do Conselho do Orçamento junto ao Plano de Investimentos Anual a ser executado pelos órgãos na Prefeitura no ano seguinte, onde poderíamos identificar obras de pavimentação comunitária, saneamento básico, postos de saúde, creches e escolas de ensino fundamental. Investimentos públicos fundamentais para elevar a qualidade de vida da população pobre e, historicamente, excluída da periferia da cidade.

A articulação política institucional do Conselho do Orçamento Participativo seguiu critérios da geopolítica municipal. As regiões da cidade tinham Conselhos Populares integrados por Associações de Moradores por bairros ou macro-regiões, que passaram a espelhar as regiões do orçamento participativo que no final integralizaram 16 territórios/macro-regiões. A política comunitária integrada ao seu território passava a organizar os investimentos municipais.

A partir deste momento, organizavam-se as assembleias populares, hierarquizando os investimentos municipais em cada um dos territórios regionais. Acompanhei todo esse processo de redemocratização da cidade com valorização dos

serviços públicos e incorporação de novos atores políticos aos processos de decisão local. As lideranças comunitárias passaram a desempenhar um papel decisivo na priorização dos investimentos públicos.

É importante destacar a diferença entre a participação social consultiva e homologatória, em relação a participação com caráter deliberativo na avaliação e implementação das políticas públicas. Trata-se de explicitar as formas de controle da cidadania sobre os agentes políticos na gestão do Estado, isto é, a esfera pública não estatal controlando o Estado, induzindo e acompanhando a construção de políticas. Assim como nos ensina Bordenave (1983):

É relativamente fácil distinguir entre a participação simbólica e a participação real. Na simbólica os membros de um grupo têm influência mínima nas decisões e nas operações, mas são mantidos na ilusão de que exercem o poder. Este é frequentemente o caso na democracia de corte eleitoralista e também o de muitas cooperativas onde a gerência toma todas as decisões e os sócios se limitam a aprová-las. Na participação real os membros influenciam em todos os processos da vida institucional. (pg. 63)

A participação da cidadania não foi figurativa nos processos de formulação e gestão do orçamento público, mas sim efetiva e real. Para concretização deste modelo de administração é fundamental que as ferramentas sejam construídas pelo Estado disponibilizadas ao conjunto dos conselheiros e delegados das instâncias de participação da população da sociedade civil organizada em suas diferentes entidades.

Esta nova dinâmica institucional passa a enfrentar a cultura reivindicatória dos movimentos sociais e suas emergências na luta para ter acesso imediato aos bens e serviços administrados pelo Estado, refiro-me ao acesso a serviços de saúde, transporte, educação, cultura e saneamento de qualidade.

A ideia inicial da pesquisa era verificar a relação direta da participação cidadã na elaboração do orçamento público a partir da experiência do Orçamento Participativo desenvolvido em Porto Alegre no período de 1997 até 2012, identificando a possível inversão de prioridades na execução do orçamento público, a partir das demandas populares, em um período no qual o município foi administrado por gestores de diferentes perfis políticos-partidários.

Neste sentido, colocava-se o objetivo de estudar a relação entre a prática da democracia direta e a gestão do Estado, no caso uma fração do Estado brasileiro, a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, identificando a relação do seu plano de

investimentos, ou plano de obras, com as decisões do orçamento participativo como exemplo e expressão da democracia direta. Propunha-se o estudo das atas relativas às reuniões do Conselho do Orçamento Participativo no período delimitado.

As questões de pesquisa propostas, na perspectiva destes objetivos eram as seguintes:

- O exercício ou a prática da democracia direta através do orçamento participativo assegura ou garante um plano de investimento inclusivo e soberano? Existe diferença entre o perfil político dos governos e o êxito das políticas públicas de participação social na decisão sobre investimentos públicos?

- O Orçamento Participativo constitui-se como uma política pública democrática, de transparência, que pode ser implementada por governos liderados por partidos políticos com diferentes orientações ideológicas, no espectro político existente no âmbito do sistema democrático do país?

Tais questionamentos colocam-se na perspectiva da compreensão de que a política pública do Orçamento Participativo não deve estar exclusivamente associada a governos liderados e conduzidos pelo Partido dos Trabalhadores ou a partidos de esquerda, mas trata-se de uma iniciativa governamental que pode ser adotada por gestões de diferentes orientações político-ideológicas que respeitem a democracia, o estado de direito e a transparência nos gastos públicos.

Entendeu-se como importante identificar e analisar eventos, episódios e experiências de efetiva participação cidadã, com controle social na gestão político-administrativa, no âmbito do município, enquanto fração do Estado Brasileiro.

Uma ideia-força na proposição da pesquisa associava-se à perspectiva de enfrentamento das tentativas de apagamento destas vivências políticas que contribuem para a emancipação das classes e setores subalternos na sociedade brasileira. O interesse na preservação da memória destas experiências, de participação cidadã na construção e na gestão do orçamento público, aponta para que as experiências passadas possam contribuir com as iniciativas futuras e que os acertos, assim como as boas práticas tornem-se referência para alavancar propostas e que os erros e imperfeições não sejam repetidos.

A luta contra o esquecimento e o direito à memória também deve ser uma preocupação científica. Não é democrático e científico manter vivas na história, somente as experiências administrativas lideradas pelas elites conservadoras agrárias, mercantis e capitalistas do patronato brasileiro, que sequer foram tão bem

sucedidas como a historiografia oficial narra, considerando-se a extensão dos problemas enfrentados pela sociedade brasileira.

As experiências do orçamento participativo de Porto Alegre, vividas entre 1997 e 2012, assim como outras, não devem cair no esquecimento político e social. As novas gerações devem ser informadas através de estudos novos e com a recuperação de pesquisas e escritos anteriores e detalhados.

Outra perspectiva do estudo apontava para a contribuição para a qualificação dos movimentos sociais, uma vez que seus dirigentes e militantes sociais buscam habilitação, capacitação e preparação para compreender efetivamente a estrutura e o funcionamento do Estado Brasileiro. Entende-se que é preciso combater e desmistificar a visão de que o conhecimento acerca da gestão do Estado é para os poucos eruditos, membros capacitados da elite nacional, enquanto o conjunto da população segue excluída da formulação, acompanhamento e, como consequência, da fruição das políticas públicas no Brasil.

Assim, o olhar construído pelo estudo esteve relacionado, a um conjunto maior de políticas estruturais desenvolvidas pelo Brasil, a partir da Constituição de 1988, e legitimadoras do processo de redemocratização, experimentado pela sociedade civil organizada brasileira, dialogando com a organização da sociedade civil, a articulação e mobilização dos movimentos sociais, a participação cidadã, o controle social do Estado, sendo o orçamento participativo derivado de todos estes processos.

A partir dos anos 80, do século passado, algumas experiências foram construídas, em algumas cidades brasileiras, onde a população passou a reunir-se em assembleias populares para definir o destino de parte do orçamento público, como Pelotas e Porto Alegre no Rio Grande do Sul e Lages em Santa Catarina.

Pode-se dizer que as categorias propostas para o estudo estão relacionadas ao processo de democratização no país, isto é, democracia direta e democracia representativa, participação cidadã com controle social, sociedade civil organizada estruturada a partir dos sindicatos de trabalhadores e associações comunitárias de moradores de bairros e regiões da cidade, bem como associações temáticas que reúnem habitantes e militantes a partir de interesses específicos em temas como saúde, educação, habitação, saneamento, etc. Além disso, entendemos que estas categorias estão relacionadas aos direitos sociais, previstos no artigo 6º da Constituição Federal “que assegura a toda população brasileira acesso e direito a educação, saúde, trabalho, lazer, segurança e previdência social, a proteção à

maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma da Constituição.”

Toda esta primeira intenção da pesquisa teve que ser revisitada tendo em vista dificuldades intransponíveis para acessar os documentos relativos às reuniões do Conselho do OP. As poucas atas disponíveis, no site da Prefeitura de Porto Alegre, apresentavam dificuldades para a leitura e eram descontinuadas no tempo. Foram procurados antigos conselheiros do OP que, tampouco, tinham acesso a estes documentos. Por fim, foi necessário redimensionar o foco do estudo empírico, apresentado-se como possibilidade factível (pelo pouco tempo disponível) e significativa, debruçar-se sobre a busca dos estudos acadêmicos realizados no âmbito de Programas de Pós-Graduação em instituições brasileiras de ensino superior.

Apesar disto, considerou-se que as questões de pesquisa enunciadas poderiam ainda balizar o estudo, sob objetivos relacionados ao conhecimento produzido sobre o orçamento participativo, demonstrando a vitalidade de uma prática de gestão pública que se converteu em um campo de conhecimento.

Considerando que grande parte do conhecimento produzido, no campo das ciências sociais e humanas nasce, da própria vida, compreende-se que o conhecimento produzido sobre o orçamento participativo reflete a expressividade desta política pública, relevante no contexto de um país sempre às voltas com a manutenção e a qualificação dos processos democráticos.

Segundo Minayo (2001) “nada pode ser intelectualmente um problema, se não tiver sido, em primeiro lugar, um problema da vida prática”, e portanto entende-se que há relevante sentido em buscar compreender o orçamento participativo como um problema de pesquisa ou uma questão intelectual de investigação.

Isto posto, aponta-se como finalidade central desta pesquisa: mapear o conhecimento produzido, especificamente em termos de Teses de Doutorado e Dissertações de Mestrado, identificadas no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, no seu site oficial/governamental, a partir do descritor “orçamento participativo”, focalizando o estudo em Teses de Doutorado, pelo grau de aprofundamento da temática, realizadas no período de 2015 a 2022 nas áreas de conhecimento: ciência política, sociologia e sociais e humanidades.

A escolha deste período relaciona-se à busca de trabalhos produzidos e/ou concluídos em um período histórico distópico em relação à perspectiva da construção de uma sociedade democrática, para a qual o OP configura-se como um instrumento

central. Em relação às áreas de conhecimento definidas para a busca, considera-se a sua relação com os pressupostos desenvolvidos ao longo deste estudo para contextualização e compreensão do OP.

Com base na metodologia científica de investigação, trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa, realizada através da construção do estado do conhecimento relativo ao descritor/palavra-chave: “orçamento participativo”.

Propõe-se como objetivos específicos:

- Abordar conceitualmente os temas da democracia e da participação na perspectiva da organização do estado brasileiro;
- Identificar e analisar trabalhos acadêmicos, através do descritor orçamento participativo, propostos ou concluídos em um período de declínio de pressupostos democráticos da sociedade brasileira;
- Identificar se há relação entre as cidades ou regiões que implementaram o orçamento participativo e a incidência de estudos nas instituições de ensino superior destas mesmas cidades ou regiões;
- Analisar a distribuição temporal destes trabalhos em relação à presença ou ao arrefecimento das práticas do orçamento participativo;
- Identificar categorias de análise centrais nas teses de doutorado produzidas sobre o orçamento participativo no período 2015-2022.

Além disso, propõe-se uma abordagem acerca dos arcabouços legais e de seus debates, construídos em torno da prática do OP.

Espera-se, com este estudo, oferecer aos gestores e militantes sociais, elementos de gestão pública que demonstrem a possibilidade de construção de um ambiente democrático de participação social, onde as ações estatais são subordinadas ao controle público da sociedade civil organizada. Neste caso, a participação social não é figurativa e homologatória, mas efetiva e deliberativa como forma de gestão pública. A finalidade, portanto, está em demonstrar que esta é uma possibilidade concreta que já foi experimentada e que se mostrou exitosa em diferentes instâncias do Estado brasileiro, não podendo ser reduzida a uma aspiração ideológica e partidária.

Compreende-se, também, que os estudos acadêmicos acerca do OP contribuirão para avivar a memória social acerca dos processos de participação da cidadania, buscando retirá-los do anonimato e do esquecimento. A visão de que o povo é incapaz de conduzir o seu destino e de organizar a sua vida, portanto

incompetente para gerir o Estado, deve ser desconstituída. As experiências exitosas de organização popular na condução do Estado precisam ser lembradas.

2.1 Outros aspectos relevantes no estudo do Orçamento Participativo

Estudar o controle social, com participação popular no Brasil e mesmo no mundo, atualmente pode ser considerado como um ato de subversão, de revolta ou de mera insubordinação e desobediência, na medida em que constatamos todos os dias atos de governos nacionais de ameaça e intimidação, que buscam aterrorizar populações através de iniciativas estatais autoritárias e fascistas de supressão de liberdades individuais, coletivas, bem como de direitos sociais fundamentais. É preciso reafirmar valores democráticos de convivência social e política entre diferentes visões ideológicas assegurando a liberdade, a igualdade e a justiça, de forma plural, e superando preconceitos e discriminações, portanto lutar, defender e estudar o aprofundamento de regimes democráticos é urgente e necessário para os dias atuais tanto no Brasil, quanto no cenário mundial.

É importante dizer que a Constituição de 1988 é um marco importante que alavancou a estruturação, a legitimação e a retomada dos sindicatos de trabalhadores, associações profissionais e organizações de moradores. A partir do processo constituinte de 1988, antecedido pelo Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte a partir de 1985, a sociedade civil desencadeou um conjunto de iniciativas de mobilização visando assegurar e ampliar direitos sociais. O ambiente político, instaurado pelo processo de assembleia nacional constituinte, legitimou o processo de redemocratização no Brasil e estimulou a articulação dos movimentos sociais e o aprofundamento da participação cidadã no controle social do Estado brasileiro. A participação popular é viabilizada a partir da retomada da democracia política no país, com a finalização do período militar. O processo constituinte admitiu emendas populares ao texto final da carta magna e garantiu a expressão política da cidadania na organização e expansão do Estado “de fora para dentro”, isto é, influenciando a formulação de políticas públicas sem tomar parte na estrutura administrativa dos governos.

Outro aspecto relevante a ser aprofundado diz respeito à representação

política propriamente dita. Devemos considerar a permanente insatisfação da população com o desempenho dos representantes escolhidos para os parlamentos, nos seus diferentes níveis de atuação municipal, estadual e federal. É possível identificar a pluralidade, a diversidade e a complexidade de interesses dos agrupamentos e dos partidos políticos, na disputa pela riqueza produzida nas atividades produtivas organizadas, e mal distribuídas, para o conjunto da sociedade nacional. Os mecanismos de estruturação e funcionamento das democracias representativas não tem se mostrado eficazes, no âmbito das democracias modernas, para incorporar e viabilizar os interesses de diferentes agrupamentos sociais. A crise de reconhecimento dos representantes eleitos para os parlamentos tem sido frequente e objeto de críticas e desconfianças permanentes. A representação política nos parlamentos das democracias modernas é matéria de constante debate e objeto de insatisfação da cidadania. Não é possível cogitar a substituição da democracia representativa pela democracia direta. É fundamental, então, que os mecanismos de participação cidadã, através da democracia direta, sejam 6 complementares em relação a representações parlamentares, consubstanciadas na democracia representativa.

Para argumentar em favor da complementaridade das duas formas de participação democrática, representativa e participativa, nas sociedades contemporâneas, trazemos ao debate a visão de Bobbio:

Sair fora das regras do jogo, posto que seja fácil, e vimos que não é, mostrar-se como algo que não creio seja desejável, pois uma vez rompida a principal das regras, a das eleições periódicas, não se sabe onde tudo terminará. Pessoalmente, creio que se terminaria muito mal. Não é aqui o caso de recordar uma velha história: o movimento operário nasceu com a ideia de que a democracia era uma conquista burguesa e de que era necessário um novo modo de fazer política, mas pouco a pouco não apenas aceitou a democracia representativa como inclusive buscou consolidá-la através do sufrágio universal. (BOBBIO, 1986, p. 82)

Em primeiro lugar, é importante afirmar que se trata de um estudo sociológico sobre democracia. Atualmente, mais do que em outros momentos, é fundamental valorizar e desenvolver instrumentos e regras de convivência democrática, principalmente na gestão pública. Considero o estudo relevante para o mundo científico porque a experiência democrática da participação social, com controle popular, deve ser compartilhada com a academia e ser analisada a partir de instrumentos técnicos e metodológicos, submetida a instrumentos analíticos e

conceituais.

Na perspectiva que trago para este estudo, a participação cidadã deve ir além dos partidos políticos de esquerda e sindicatos e é preciso produzir conhecimento, com base metodológica e científica, para construir elementos conceituais de gestão pública que sustentem a ideia da democracia participativa combinada a democracia representativa.

Esse estudo é importante porque no final do século passado, entre os anos de 1989 e 2004, o município de Porto Alegre viveu a experiência do orçamento participativo. A presença cidadã na formulação e na implementação das políticas públicas foi decisiva para a inversão de prioridades na organização do orçamento público municipal da Prefeitura. O orçamento participativo de Porto Alegre, neste período, foi uma referência mundial de participação popular e controle social.

Compreende-se que política pública do orçamento participativo não deve ser associada apenas a governos liderados e conduzidos pelo Partido dos Trabalhadores ou a partidos considerados de esquerda, mas trata-se de uma iniciativa governamental que pode ser universalizada e que é adotada por gestões de diferentes orientações político-ideológicas comprometidas, por seus programas de governo, com as demandas da população. Trata-se de uma política pública democrática, com grau significativo de transparência, que pode ser organizada e conduzida por governos liderados por partidos políticos com orientação ideológica balizada no espectro político existente no âmbito do sistema democrático do país.

A prática do Orçamento Participativo nas cidades brasileiras têm sua aceitação política a partir da crise de legitimidade do Estado, uma vez que os seus agentes públicos são incapazes de responder às demandas e necessidades apresentadas pelo conjunto da população. O Estado brasileiro em suas diferentes esferas tem se mostrado frágil e pouco preparado diante das complexas e infindáveis demandas de suas populações que, ano após anos, não recebem a contrapartida em obras, serviços e investimentos dos impostos que pagam.

Tenho como hipótese que se trata de uma política pública democrática, de transparência que pode ser organizada e conduzida por governos liderados por partidos políticos com orientação ideológica ampla dentro espectro político existentes no âmbito do sistema democrático do país.

Outra hipótese é que a política pública do orçamento participativo não está exclusivamente associada a governos liderados e conduzidos pelo Partido dos

Trabalhadores ou a partidos de esquerda, mas trata-se de uma iniciativa governamental universal e que é adotada por gestões de diferentes orientações político-ideológicas.

3 DEMOCRACIA, ORÇAMENTO PÚBLICO E PARTICIPAÇÃO

Na estruturação do referencial teórico articulo os conceitos e concepções de democracia, participação popular, cidadania, orçamento público, orçamento participativo e gestão pública. A questão preliminar a ser examinada no trabalho deve ser a democracia.

As reflexões de Norberto Bobbio (1986), em "O Futuro da Democracia – Uma Defesa das Regras do Jogo", poderão contribuir com estudos sobre o sistema político brasileiro, no período pós-constituente de 1988, na construção de um ambiente democrático e de participação social. Este autor sustenta que é fundamental que a participação social e o exercício da democracia não recebam um tratamento meramente formal em termos políticos. A liberdade de opinião e expressão, de reunião e articulação deve ser plena e irrestrita. É importante referir que falamos de uma prática social e política construída e sustentada no âmbito e concepção do Estado liberal. Como diz Bobbio:

(...) mesmo para uma definição mínima de democracia, como é a que aceito, não bastam nem a atribuição a um elevado número de cidadãos do direito de participar direta ou indiretamente da tomada de decisões coletivas, nem a existência de regras de procedimento como a da maioria. É indispensável uma terceira condição: é preciso que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condições de poder escolher entre uma e outra. Para que se realize esta condição é necessário que os chamados a decidir sejam garantidos os assim denominados direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação etc. – os direitos à base dos quais nasceu o estado liberal e foi construída a doutrina do estado de direito em sentido forte. (BOBBIO, 1986, p.20)

É importante registrar, no referencial teórico do projeto de pesquisa, as contribuições e reflexões de Bobbio (op. cit.) sobre a questão da democracia enquanto um valor universal, vinculado à liberdade de opinião, à igualdade de direitos civis e de expressão, ao direito de reunião e sobretudo ao pluralismo político da humanidade em geral, principalmente na atualidade, quando a sociedade enfrenta ameaças e constrangimentos à direitos em diferentes países. O autor não vacila na defesa das regras do jogo democrático. A democracia brasileira, em especial, não é objeto de reflexão por parte de Bobbio, mas contribui para a compreensão da democracia enquanto um valor universal, global, absoluto e ilimitado. Bobbio (1986, p.39) argumenta que “apenas onde essas regras são respeitadas o adversário não é mais

um inimigo (que deve ser destruído), mas um opositor que amanhã poderá ocupar o nosso lugar.”

Marilena Chauí (1989) também é intransigente na defesa dos valores democráticos, discutindo especificamente, o caso brasileiro, quando apresenta como conduta na democracia que não é suficiente reconhecimento formal e artificial dos indivíduos que possuem opiniões políticas e sociais diferentes entre si, mas é preciso ir além, aprofundando a convivência e o acolhimento. A autora retrata esta visão no debate que realiza em sua obra como podemos verificar:

Na esfera político-institucional, uma das afirmações centrais concernentes à democracia consiste em admitir que se trata de uma forma política não só aberta aos conflitos, mas essencialmente definida pela capacidade de conviver com eles e de acolhê-los, legitimando-os pela institucionalização dos partidos e pelo mecanismo eleitoral. Tem sido também uma das bandeiras de luta democrática a negação do partido único como uma impossibilidade de fato e de direito para prática democrática. (CHAUI, 1989, p.145)

A questão da democracia é um tema importante e central nos estudos de Chauí(op. cit.). Podemos identificar a relação que a autora constrói entre a democracia e os conflitos em uma sociedade contemporânea. É possível afirmar que, de acordo com o seu pensamento, diferentes opiniões e interesses econômicos, sociais e políticos devem estar contemplados na gestão de uma cidade democrática. O pensamento não deve ser único e hegemônico, para garantir a segurança do desenvolvimento local como verificamos:

(...) somente uma sociedade que vive os conflitos e acolhe a produção interna de suas diferenças, uma sociedade para a qual o poder está sempre na ordem do dia porque suas contradições impedem de fixar-se numa imagem idêntica, é uma sociedade histórica. Enfim, cremos não ser um despropósito afirmar que somente uma sociedade democrática é histórica no sentido forte do termo e que, não por acaso, somente nas sociedades abertas ao risco da história pode ocorrer o fenômeno da ideologia, isto é, a produção do fixo para conjurar o perigo da temporalidade, fazendo com que a universalidade abstrata de normas e representações, elevadas à condição de “essências”, assegurem de uma vez por todas a identidade da sociedade consigo mesma, a hegemonia dos dominantes e a tranquilidade do progresso. (CHAUI, 1989, p.155)

Boaventura de Sousa Santos (2002), em seus estudos sobre democracia, demonstra a relação entre democracia representativa e democracia direta e participativa, na experiência do orçamento participativo, para que o conjunto da população possa ter acesso a bens e serviços públicos, mostrando que além do exercício do protagonismo político na relação com autoridades públicas governamentais, deve-se enfrentar também a negociação lateral com os outros atores

políticos dos movimentos sociais detentores de direitos sociais, no exercício de sua cidadania .

Temos, portanto, no caso brasileiro, uma primeira forma bem-sucedida combinação entre elementos da democracia representativa e da democracia participativa. Essa combinação se dá em três níveis: no nível local, cidadãos participam de um processo de negociação e deliberação sobre prioridades na distribuição de bens públicos. Esse processo expressa um elemento já ressaltado no nosso texto, que é a necessidade da democracia se articular com uma nova gramática social. No caso do orçamento participativo, esta gramática tem dois elementos: distribuição justa de bens públicos e negociação democrática do acesso a esses bens entre os próprios atores sociais. As assembleias regionais, as listas de acesso prévio a bens públicos e o conselho do orçamento participativo expressam essa dimensão que denominamos acima de procedimentalismo participativo, um processo de participação ampliada envolvendo um amplo debate público sobre as regras da participação, da deliberação e da distribuição. (SANTOS, 2002, p.66)

A Constituição Federal de 1988 (CF de 88) produz um novo ambiente político na prática da democracia representativa e abre possibilidades para a democracia participativa. A possibilidade da participação social trará para a esfera pública uma nova vitalidade política e interesse pessoal da população, diante das demandas sociais e das tomadas de decisões no ambiente público e estatal.

A CF de 88 permitiu que o direito de participação passasse a ser exercido pelo conjunto da população brasileira. O artigo 5º da CF é um marco na história política nacional, como podemos verificar: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”.

No caso específico de Porto Alegre, além deste artigo é necesssário mencionar o caput do artigo n.17 da Lei Orgânica Municipal de 1990: “A administração pública direta e indireta do município observará os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, da economicidade, da razoabilidade, da legitimidade e da participação popular”.

Neste processo de elaboração, discussão e execução do orçamento público, na sua forma participativa, será necessário, importante e fundamental articular a democracia representativa com a democracia direta, demonstrando que não são categorias antagônicas e concorrentes entre si. Na verdade, correspondem a mecanismos que convivem e se completam no ambiente político democrático brasileiro pós Constituição de 1988, como poderemos estudar na obra de Genro e

Souza:

para buscar um conceito de democracia no qual a conquista do governo, por meio do voto popular, não esgote a participação da sociedade, mas, ao contrário, permita iniciar um outro processo, gerando dois focos de poder democrático: um, originário do voto; outro, originário de instituições diretas de participação. Este seria um método de decidir e, ao mesmo tempo, de gerar controles sobre o Estado e o governo, criando instituições capazes de gerar políticas que tenham um grau cada vez maior de aceitação e legitimação social. Políticas que sejam produto de “consensos” e que emerjam de “conflitos”, que, por seu turno, possam abrir a cena pública para que transitem – se quiserem – os interesses de todos os cidadãos. (GENRO e SOUZA, 1997 p.20).

Nos estudos sobre participação social, com controle social, os trabalhos de Luciano Fedozzi (1997) em *Orçamento Participativo – Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*, e a contribuição de Tarso Genro e Ubiratan de Sousa (1997) em *Orçamento Participativo - A experiência de Porto Alegre*. Estes dois trabalhos discutem diretamente a política pública municipal implementada, em Porto Alegre, a partir de 1989, inicialmente conduzida pelo Prefeito Olívio Dutra e, na sequência, pelo Prefeito Tarso Genro. No trabalho de Fedozzi “poderemos verificar as mudanças estruturais contidas na forma de legitimação do poder praticada pelo Orçamento Participativo de Porto Alegre.” (1997, p.25)

O Orçamento Participativo constitui-se enquanto política pública que tem potencialidade para a resolução dos problemas da gestão pública, demonstrando a efetividade das suas decisões e ações... No âmbito da proposição deste estudo, verificaremos se é possível conciliar as suas decisões com a elevação da qualidade de vida da cidadania que toma estas decisões, como mostra o trabalho de Fedozzi:

Uma demonstração dessa efetividade está no fato de que, entre os participantes das Assembleias Regionais e Temáticas em 1995, 56,54% das pessoas já haviam sido beneficiadas por obras e serviços do Orçamento Participativo. (1997, p.185)

Em Genro e Souza (op.cit.) encontramos reflexões sobre a natureza política e a universalidade do Orçamento Participativo. Segundo os autores, “o cidadão deixa de ser um simples coadjuvante da política tradicional para ser protagonista ativo da gestão pública.” (1997, p.46) Além disso, esses autores afirmam que “a contribuição universal do Orçamento participativo é a criação de uma esfera pública, não estatal, em que a sociedade pode controlar o Estado.” (1997, p.46)

Maria Vitória Benevides (1988), tem uma contribuição importante na revisão de literatura sobre o papel da cidadania quando examina os mecanismos de participação

social no âmbito da gestão do Estado brasileiro. A autora tem estudos sobre referendo, plebiscito e iniciativa popular também a partir da CF 88, onde reafirma a necessidade de observância às regras, na mesma linha de Bobbio.

A referida autora na obra *Cidadania Ativa* afirma que estudará “os mecanismos institucionais de participação direta na atividade de produção de leis e de políticas governamentais, os quais foram aprovados para vigorar em nível nacional, estadual e municipal.” (1988, pg. 11).

Por último, é preciso identificar novas formas de organização da sociedade diante do desmantelamento do Estado tradicional e da pluralidade de interesses que surgem, disputando espaço na sua organização e gestão. Genro (1997, p.31) afirma que “existe um espaço entre Estado e a sociedade que é público, não estatal, e no qual os indivíduos e as organizações privadas têm de disputar as suas demandas com interesse público e com o conjunto da sociedade”.

Neste sentido, compreende-se a constituição de uma esfera pública não estatal, isto é, que se apresenta como instância coordenadora e reguladora dos investimentos estatais, a partir de acordo político institucional com o governo que concede espaço na gestão para decisão dos conselhos. Genro apresenta os seguintes argumentos:

É o que chamamos de um espaço público não-estatal, local de organização de um controle direto da cidadania organizada sobre o Estado. Este espaço é composto por estruturas reguladas por pacto político – como os conselhos político-administrativos do município – ou auto-reguladas, como o Conselho do Orçamento Participativo. Ele conforma hoje uma zona cinzenta, que não é pública nem privada, nem Estado nem sociedade, e que pode ser o elemento central de produção de uma nova experiência de combinação da democracia direta com a representativa e pode, portanto, colaborar, através de necessárias teorizações, para a formulação de um novo projeto de Estado e de democracia. (1997, p.31).

O cumprimento das regras, das premissas e dos princípios democráticos são estruturantes para o sucesso desta política pública de participação cidadã.

3.1 Algumas reflexões sobre a Democracia no Brasil

As exigências por democracia não são novas no país. O Brasil viveu, intensamente, mobilizações sociais ao longo de sua história política e social. As oligarquias que controlavam o processo político e econômico nacional trataram de acomodar e resolver os conflitos sociais de diferentes, mas eficientes maneiras. Em

alguns períodos históricos, os enfrentamentos foram reprimidos intensamente, enquanto em outros, com conchavos e acertos de cúpula, ou “pelo alto”, produziram sutis, mas eficazes alterações estruturais para que tudo permanecesse como estava. Afinal, “seria preciso mudar as coisas para que tudo ficasse igual”, de modo que seus interesses fossem assegurados e a exclusão social mantida. É importante referir que os “de baixo” nunca estiveram indiferentes, apáticos e desinteressados diante da perspectiva de luta e enfrentamento social.

A história oficial contada através dos livros escolares narra uma caminhada passiva e indolente de um povo displicente e acomodado em sua escravidão, pobreza e miséria. As lutas por liberdade e igualdade são atribuídas a diferentes frações da classe dominante, jamais pelo povo oprimido e massacrado. Importante citar Darcy Ribeiro (1995), para o qual, “a elite brasileira, descendente do senhor de engenho que enxergava o escravo como “carvão que se queima para a produção”, se comportava de acordo com essa herança.

As elites brasileiras sustentaram, no plano econômico, um modelo de acumulação de capital baseado na escravidão de homens negros trazidos da África e mantido por um complexo sistema articulado que Ribeiro (1995) mostra abaixo, onde diferentes segmentos sociais cumprem papéis específicos, desde a empresa escravista, dedicada a atender os diferentes ciclos econômicos, como açúcar e mineração, até a produção de gado e alimentos para subsistência passando pela colaboração jesuítica de aliciamento indígena:

No plano econômico, o Brasil é produto da implantação e da interação de quatro ordens de ação empresarial, com distintas funções, variadas formas de recrutamento da mão-de-obra e diferentes graus de rentabilidade. A principal, por sua alta eficácia operacional, foi a empresa escravista, dedicada seja à produção de açúcar, seja à mineração de ouro, ambas na força de trabalho importada da África. A segunda, também de grande êxito, foi a empresa comunitária jesuítica, fundada na mão-de-obra servil dos índios. Embora sucumbisse na competição com a primeira, e nos conflitos do sistema colonial, também alcança notável importância e prosperidade. A terceira, de rentabilidade muito menor, inexpressiva como fonte de enriquecimento, mas de alcance social substancialmente maior, foi a multiplicidade de micro empresas de produção de gêneros de subsistência e de criação de gado, baseada em diferentes formas de aliciamento de mão-de-obra, que iam de formas espúrias de parceira até a escravização do indígena, cruzada ou disfarçada. (1995, p. 176)

Sobre essas três esferas empresariais produtivas pairava, dominadora uma quarta, constituída pelo núcleo portuário de banqueiros, armadores e comerciantes de importação e exportação. Esse setor parasitário era, de fato, o componente predominante da economia

colonial e o mais lucrativo dela. Ocupava-se das mil tarefas de intermediação entre o Brasil, a Europa e a África no tráfico marítimo, no câmbio, na compra e venda, para cumprimento de sua função essencial, que era trocar mais de metade do açúcar e do ouro que aqui se produzia por escravos caçados na África, a fim de renovar o sempre declinante estoque de mão-de-obra necessário para sua produção. (1995, p. 176)

Evidentemente que este complexo, articulado e perverso modelo de acumulação e concentração de capital, que sobreviveu por mais de 300 anos, foi exercido por uma extensa rede de colaboração ideológica disfarçada de aspectos religiosos e doutrinários, sendo muitos povos de diferentes etnias africanas subordinadas, dominadas e escravizadas, através do pensamento cristão dominante. A imposição de valores religiosos cristãos serviu de pretexto, motivação e justificativa para o genocídio praticado contra os negros trazidos da África para servir de mão-de-obra nas lavouras e na mineração brasileira. Na verdade, a escravidão foi a maior fonte de enriquecimento das elites brasileiras.

A escravidão não foi apenas um elemento dos ciclos econômicos nacionais do Brasil-Colônia e do Brasil-Império, enquanto mão-de-obra serviu. A escravidão foi o motor mais poderoso da economia ou da civilização ocidental, como diz Ribeiro:

Esta intermediação alucinada foi, por séculos, o motor mais poderoso da civilização ocidental. Aquele que mais afetou o destino do gênero humano pelo número espantoso de povos e de seres que mobilizou, desgastou e transfigurou. Foi exercido sempre eficazmente, de forma mais impessoal e fria, por honrados dignatários, com o sentimento de que se ocupavam de um negócio, muitas vezes, aliás dignificado como a grande missão do homem branco como herói civilizador e cristianizador. (1995, pg. 178)

As elites brasileiras e suas oligarquias regionais foram se revezando no poder desde o Brasil-Colônia, passando pelo Brasil-Império, até conhecer a República que inclusive cada vez mais se caracteriza como outro golpe de Estado militar, garantindo, assim que os mesmos grupos econômicos ocupassem as principais posições de mando dentro da estrutura político administrativa do Estado brasileiro.

A partir do processo de industrialização nacional, surge a classe operária urbana, importante protagonista no cenário social e político. Além disso, verificamos um intenso êxodo rural por conta da concentração de terras na área rural. Com o aparecimento dos sindicatos e federações de trabalhadores da indústria, a legislação de proteção trabalhista passa a ser objeto de debate. Os interesses de classe antagônicos passam a conviver no ambiente parlamentar e social, uma vez que

também emergem, no contexto nacional, partidos políticos de orientação popular. O Estado nacional deve representar e compor estes diferentes interesses sociais e econômicos e, progressivamente, o país passa a discutir direitos.

O pensamento de Bobbio(1996) ajuda a compreender este momento quando apresenta a evolução do Estado moderno e a sua ampliação no âmbito das relações de poder: o indivíduo deixa de ter apenas deveres e obrigações passando a ser detentor de direitos como cidadão.

No Estado de direito a cidadania passa a ser exercida integralmente. Bobbio (op.cit.) apresenta esse avanço civilizatório, que caracteriza um processo de enriquecimento da humanidade:

O primado do direito sobre a obrigação é um traço característico do direito romano, tal como este foi elaborado pelos juristas da época clássica. Mas trata-se, como qualquer um pode comprovar por si, de direitos que competem ao indivíduo como sujeito econômico, como titular de direitos sobre as coisas e como capaz de intercambiar bens com outros sujeitos econômicos dotados da mesma capacidade. A inflexão a que me referi, e que serve como fundamento para o reconhecimento dos direitos do homem, ocorre quando esse reconhecimento se amplia da esfera das relações econômicas interpessoais para as relações de poder entre príncipe e súditos, quando nascem os chamados direitos públicos subjetivos, que caracterizam o Estado de direito. É com o nascimento do Estado de direito que ocorre a passagem final do ponto de vista do príncipe para o ponto de vista dos cidadãos. No Estado despótico, os indivíduos singulares, só tem deveres e não direitos. No Estado absoluto, os indivíduos possuem, em relação ao soberano, direitos privados. No Estado de direito, o indivíduo tem, em face do Estado, não só direitos privados, mas também direitos públicos. O Estado de direito é o Estado dos cidadãos. (p. 61)

No Brasil conhecemos esse período de intensificação e mobilização da população na busca pelo acesso e garantia aos direitos fundamentais, intensificado durante o processo de preparação da Assembleia Nacional Constituinte de 1988.

A Constituição Federal de 1988, assegura, formalmente, no título II, Dos Direitos e Garantias Fundamentais, em seu capítulo I, Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, no caput do artigo 5º que: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.”

Avritzer, recupera a memória deste tempo de mobilização e de lutas sociais,

onde a cidadania assume o protagonismo e tenta mais uma vez reescrever sua história e construir o seu futuro. A Assembleia Nacional Constituinte foi objeto de engajamento, confiança e esperança daqueles setores excluídos socialmente:

A Constituinte permitiu a elaboração de emendas populares, e movimentos sociais desencadearam uma campanha visando obter assinaturas para muitas propostas ligadas às políticas públicas. Alguns entre os mais importantes movimentos da sociedade civil, tais como os da saúde e de reforma urbana, da mesma forma que outros importantes atores sociais, como a Central Única de Trabalhadores (CUT) e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), também se juntaram à campanha para aprovação de emendas populares. Esse foi o primeiro momento importante de um processo de aprofundamento democrático que criou instituições participativas nas áreas de saúde, planejamento urbano, meio ambiente e assistência social, entre outras. Ao seu final, a Constituinte gerou uma institucionalidade participativa que levou a existirem mais de vinte mil conselhos no Brasil. (2016, p. 50)

As experiências de democracia participativa bebem nestas fontes e a partir delas cresceram e espalharam-se pelo país. O exercício da democracia participativa passou a conviver, em muitos municípios brasileiros, com a democracia representativa, expressando uma solução para a crise de representatividade política, vivida pela política profissional e seus partidos tradicionais, acostumados a disputar, vencer eleições, abandonar os eleitores, esquecendo suas promessas e compromissos apresentados nas disputas por mandatos nos parlamentos ou mesmo mandatos executivos nas prefeituras e governos dos estados.

A realidade política brasileira, no pós-Constituição Cidadã de 1988, como a denominou o deputado-Presidente do Congresso Constituinte, Ulisses Guimarães, exigia renovação na política eleitoral. Os valores, as forças políticas e as lideranças da Nova República, período posterior ao regime militar até a Constituição de 1988, estavam desgastados e, foi, neste ambiente político-eleitoral que emergiu o Partido dos Trabalhadores, trazendo como uma de suas ações governamentais de gestão o orçamento participativo.

A cidade de Porto Alegre consagra-se como um dos locais que conhece, vive e radicaliza a democracia participativa, na perspectiva da pluralidade política e da inversão de prioridades com inclusão social. Atualmente, essa iniciativa política completa 34 anos, passando por diferentes governos com variados e antagônicos perfis ideológicos.

Para implementar as decisões do orçamento participativo, de acordo com as decisões tomadas pelos delegados e conselheiros, a Prefeitura Municipal teve que reorganizar a sua estrutura administrativa. A estrutura municipal, composta da administração direta, secretarias, autarquias e empresas públicas, não estava capacitada para enfrentar, absorver, elaborar e implementar as decisões dos delegados e conselheiros do orçamento participativo.

Fedozzi recorda o início da caminhada e as dificuldades, principalmente para a recuperação financeira em função da situação encontrada, em 1989, pela gestão municipal quando o planejamento do orçamento buscava organizar os primeiros debates e viabilizar as decisões:

Num segundo momento (1990/91), ocorrem modificações internas na gestão do planejamento municipal e a montagem de uma estrutura político-administrativa específica para a participação comunitária. Essas, juntamente com a recuperação da situação financeira do município, possibilitaram a retomada do processo participativo e a criação de instâncias institucionais permanentes de participação comunitária. (1997, p. 132)

3.2 O Orçamento Participativo de Porto Alegre: embates acerca de sua regulamentação

Considerando as análises e reflexões acerca da democracia, do orçamento público e dos processos de participação social, abordo aspectos dos debates sobre uma possível regulamentação da participação popular no OP de Porto Alegre, bem como seus desdobramentos na experiência do estado do RS, demonstrando caminhos muitos diferentes nas diferentes esferas do poder público.

Quando buscamos memórias no tempo e no espaço territorial de construção do orçamento participativo de Porto Alegre encontramos algumas passagens políticas de organização financeira muito marcantes para a história do planejamento municipal. O governo eleito pela Frente Popular, em 1988, liderado pelo Partido dos Trabalhadores, herdou uma administração financeira municipal caótica com receitas insuficientes para honrar as despesas de pagamento do funcionalismo público municipal, manutenção dos seus serviços urbanos, de saúde, educação, moradia, saneamento e

pavimentação. Além disso, o governo anterior aprovou um novo plano de cargos e salários para o funcionalismo que comprometeu a totalidade das finanças municipais, com vigência a partir do início da próxima gestão municipal.

Esse comprometimento das finanças municipais seria impossível de ser praticado nos momentos atuais, com a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal e demais controles das Cortes de Contas. Assim, para disponibilizar recursos econômicos e financeiros para viabilizar investimentos públicos na cidade foi fundamental e estruturante reorganizar o planejamento e o orçamento, para que outras despesas e prioridades tivessem lugar na gestão, bem como incrementar as receitas municipais, equilibrando as fontes próprias com IPTU e ISQN com as fontes oriundas de transferências estaduais e federais, como ICMS e FPM entre outras. Toda esta reorganização foi planejada e executada nos dois anos seguintes e pode ser percebida no terceiro ano do mandato, qual seja 1991.

Neste contexto, a ideia do orçamento participativo, presente nos debates eleitorais, à época, ganha espaço no governo municipal de Porto Alegre, desde os primeiros anos da Administração Popular que governou a cidade de 1989 a 2004.

A regulamentação da estrutura e do funcionamento do orçamento participativo foi objeto permanente de atenção, interesse, mobilização e decisão da administração pública municipal, dos delegados e conselheiros. Internamente havia setores da gestão que sustentavam a necessidade do envio de projeto de lei à Câmara de Vereadores, de modo que a prática de elaboração participativa do orçamento municipal se tornasse permanente e obrigatória. Alguns secretários do governo tinham o entendimento de que a regulamentação, através do legislativo municipal, traria segurança jurídica e garantia institucional ao processo de escolha das prioridades de investimento e aos seus participantes, isto é, tornaria perene o processo e a participação social na Prefeitura de Porto Alegre que, portanto, sobreviveria a diferentes governos.

O processo político ainda era incerto nos dois primeiros anos da gestão administrativa da Frente Popular no município, principalmente porque os investimentos aprovados tinham alguma dificuldade em ser executados, pois a situação financeira da administração seguia precária, além dos mecanismos administrativos estarem sendo configurados para admitir, integrar e incorporar a

participação cidadã a sua rotina de trabalho.

O processo político buscava certeza e confiança para que suas iniciativas e decisões tomadas nas instâncias do orçamento participativo fossem honradas e implementadas. O elemento determinante para o prosseguimento e afirmação do orçamento participativo era a conquista da confiança da população envolvida na dinâmica de discussão, identificação, aprovação e execução das suas decisões tomadas coletivamente.

Neste sentido, a aprovação de uma lei municipal que determinasse, para a administração, o compromisso e a obrigação de efetivar o orçamento participativo, traria a convicção integral de sucesso para o processo. A confiança na eficácia da lei aprovada poderia conferir plenitude ao processo e plena confiança à cidadania, em contraponto a instabilidade política do início da gestão, que poderia derrotar as iniciativas da comunidade que buscava planejar, propor, fiscalizar e deliberar sobre a receita e a despesa municipal.

Entre as questões em debate acerca de uma possível regulamentação legal do Orçamento Participativo estavam as seguintes:

- Como seriam escolhidos os conselheiros e delegados?;
- Qual o tempo do mandato de cada um deles?;
- Quantos representantes teria o poder público municipal?;
- Qual a periodicidade das reuniões?;
- Os investimentos seriam priorizados a partir de quais critérios?;
- Quais seriam as competências dos conselheiros eleitos?;
- A organização interna seria definida por quem?;
- A coordenação do conselho do OP seria de um membro do governo ou de um representante da comunidade?;
- Quais seriam os direitos e os deveres dos conselheiros do orçamento participativo;
- O conselheiro e/ou delegado poderia deter ou ocupar cargo de confiança no governo municipal?

As questões a serem enfrentadas, tratadas e respondidas, efetivamente, eram muitas. O nível de complexidade da proposta sempre foi muito elevado. Como resolver este impasse conferindo ao processo segurança, confiança e estabilidade política? Não bastava o governo ter sido eleito por maioria de votos, ser austero, digno e seus dirigentes terem trajetória e conduta política ilibada. A confiabilidade política das instituições permanecia abalada e a gestão dos recursos públicos, através do orçamento participativo colocava-se como uma nova forma de gestão pública, que buscava aproximar elementos da democracia direta com os pressupostos políticos da democracia representativa, no caso municipal, exercida pela Câmara de Vereadores de Porto Alegre.

Nesta combinação entre democracia participativa e democracia representativa, construía-se o processo de restauração da confiança e credibilidade da cidadania na política.

Por outro lado, havia entre os dirigentes e militantes da democracia participativa aqueles que tinham e sustentavam um entendimento diferenciado acerca da sua regulamentação ao nível municipal. Os setores que argumentaram contrariamente ao envio de projeto de lei à Câmara de Vereadores de Porto Alegre como forma de regulamentar o orçamento participativo municipal, e sustentavam que a participação social já estava assegurada na Constituição Federal de 1988 – a Constituição Cidadã, no caput de seu artigo 5º: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantido-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e a propriedade”.

Assim, na opinião destes dirigentes, a Constituição Federal oferecia o suporte legal garantindo liberdade e segurança aos indivíduos, que por livre iniciativa desejassem discutir, planejar, propor ou fiscalizar os governos. Esta posição prevaleceu, não ocorrendo regulamentação por lei municipal do orçamento participativo de Porto Alegre.

Outra questão que foi determinante para o não envio de projeto de lei ao legislativo municipal, foi a não “judicialização” dos conflitos existentes nos diferentes fóruns do orçamento participativo. A escolha de obras, serviços e investimentos, em algumas ocasiões, foi precedida de disputas e por interesses entre comunidades. O

entendimento sobre a forma mais rápida e eficiente para acelerar os investimentos deveria ser harmonizando as decisões e interesses no âmbito do próprio conselho de delegados e conselheiros. Entendia-se que uma vez tendo um arcabouço legal a matéria seria remetida para o judiciário para sua arbitragem, retirando a autonomia dos fóruns de participação popular do orçamento participativo. Essa prática de “judicialização” das disputas internas, poderia retirar autonomia do conselho poderia paralisar obras e investimentos, até a decisão final do magistrado encarregado pela arbitragem final do conflito.

Por fim, o equilíbrio e a segurança institucional do processo participativo foi assegurado internamente através de suas instâncias de decisão popular e remetidas ao governo para execução. Essa, portanto, foi a visão que prevaleceu ao nível do orçamento participativo de Porto Alegre.

No campo do governo estadual do Rio Grande do Sul, pode-se perceber a influência desta cultura de participação social, sobretudo pela organização dos COREDES, Conselhos Regionais de Desenvolvimento, instituídos pela Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, e regulamentados pelo Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994. Portanto, processos de participação que, ao contrário da experiência municipal de Porto Alegre, nasceram através de um arcabouço legal.

Portanto, o tratamento da questão jurídica institucional da participação social, no caso da gestão estadual, mesmo no governo Olívio Dutra, de 1999 a 2002, foi diverso do caso de Porto Alegre e a participação cidadã foi regulamentada inicialmente através de leis e decretos que trataram da consulta à população, quanto a destinação de parcela do orçamento estadual do RS, voltada a investimentos de interesse regional.

A gestão do governador Olívio Dutra, busca aprofundar a democracia, reformulando os mecanismos de definição da distribuição do orçamento estadual, assegurando transparência e descentralização ao processo de decisão. A população passa a participar das iniciativas do governo e a distribuição dos recursos financeiros passa a ser mais justa e equilibrada com ampla participação comunitária e enfrentamento as desigualdades econômicas do Estado. Parte das ações governamentais passam a ser normatizadas por leis e decretos estaduais. Podemos verificar as regulamentações referidas na tabela abaixo:

Tabela 1 - Legislação estadual referente ao funcionamento do Orçamento Participativo e organização do estado RS

Lei / Decreto	Período	Conteúdo	Nível de governo
Lei nº 11.179	25/07/1998	Dispõe sobre a consulta à população quanto a destinação de parcela do orçamento estadual do RS voltada a investimentos de interesse regional.	Estadual / RS
Ordem de serviço 232	14/07/1998	Dispõe sobre a liberação do ponto dos Servidores indicados para trabalhar no processo de consulta.	RS
Decreto 38610	26/06/1998	Regulamento consulta.	RS
Lei 11.920	11/06/2003	Altera art. 1º, art. 3º, art. 5º	RS
Decreto 43.167	18/06/2004	Altera e consolida a regulamentação.	RS
Decreto 43.858	02/06/2005	Altera e consolida a regulamentação e revoga o Decreto 43.167.	RS
Lei 12.376	25/11/2005	Acresce artigo 8º - A	RS
Decreto 45.199	10/08/2007	Dispõe sobre consulta popular.	RS
Decreto 45.593	11/04/2008	Dispõe sobre consulta popular.	RS
Decreto 46.332	07/05/2009	Dispõe sobre regulamentação da consulta popular.	RS
Lei 14.146	18/12/2012	Estima receita e fixa despesa/ exercício financeiro 2013.	RS
Decreto 52.294	19/03/2015	Dispõe sobre execução orçamentária financeira – 2015.	RS
Decreto 52.471	24/02/2015	Regulamenta consulta direta à população.	RS
Lei 15.246	02/01/2019	Altera o art. 6º.	RS
Decreto 56.056	27/08/2021	Regulamenta Lei.	RS

Fonte: elaboração própria com dados da pesquisa

A tabela acima agrupa leis e decretos no âmbito do governo estadual do Rio Grande do Sul, entre os anos de 1998 até 2021, portanto abrange um período de

diferentes governos. Podemos identificar que a legislação refere-se a regulamentação das consultas públicas realizadas pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) e a organização da estrutura administrativa da governo para orientar a participação da população nas reuniões. A tabela também inclui leis que organizam o orçamento estadual, estimando as receitas e despesas públicas do período. É importante observar que durante o governo Olívio Dutra algumas ações governamentais foram fundamentadas em leis e decretos porquê a estrutura administrativa estava obsoleta e despreparada para realizar o debate dos membros do goveno com a população.

4 O ESPAÇO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO

As diferentes forças políticas e sociais que participaram da formação do Estado brasileiro e participam atualmente do espectro político nacional, buscaram organizar e influenciar na constituição do estado de maneira que seus interesses pudessem transitar por dentro da estrutura estatal. Isto significa preparar o ambiente político e institucional para realizar concretamente a disputa pela renda produzida no país. Não existe ilegalidade ou imoralidade nestas articulações políticas e comportamentos sociais de determinados extratos sociais. A questão que deve ser colocada é de natureza democrática, ou seja, precisa ser uma regra do convívio democrático que atenda ao conjunto da população e não para apenas alguns setores. Assim, a democracia é a base da participação social, portanto um valor universal e não mera formalidade política e o pluralismo político deve ser a principal diretriz.

Como nos recorda Avritzer, (2016): “A participação social tem sido uma das estrelas da democratização brasileira. O primeiro componente responsável por seu avanço foi a promulgação da Constituição Federal de 1988, com as legislações infraconstitucionais que lhe seguiram.” O processo desencadeado pela Assembléia Nacional Constituinte e a nova Carta Magna estimularam o aprofundamento da participação social da gestão dos negócios públicos com a proliferação de conselhos setoriais de saúde, educação, habitação, meio ambiente entre outros em várias áreas de formulação e implementação de políticas públicas.

Benevides, em sua obra *Cidadania Ativa* (1991), alerta para o importante papel desempenhado pela participação popular no combate ao patrimonialismo e a política oligárquica praticada no Brasil desde os tempos coloniais, do império, passando pelas diferentes períodos do Brasil republicano:

A introdução do princípio da participação popular no governo da coisa pública é, sem dúvida, um remédio contra aquela arraigada tradição oligárquica e patrimonialista; mas, não é menos verdade que os costumes do povo, sua mentalidade, seus valores, se opõem à igualdade – não apenas a igualdade

política, mas a própria igualdade de condições de vida. Os costumes, não há como negar, representam um grave obstáculo à legitimação dos instrumentos de participação popular. Daí sobrelevar-se a importância da educação política como condição inarredável para a cidadania ativa – numa sociedade republicana e democrática. (pg.194)

Com o aprofundamento do processo democrático no pós Constituição de 1988 e com a emergência de novos atores políticos oriundos dos movimentos sociais de origem sindical, comunitária, advindos das áreas urbano e rural, verificamos novas condições institucionais de enfrentamento da velha cultura de dominação de oposição à educação política para o exercício pleno e não formal da cidadania como direito social. É necessário afirmar que a participação também é um direito social como é a fruição a bens e serviços disponibilizados nas sociedades contemporâneas com garantia de acesso à saúde, educação, transporte, habitação e ao meio-ambiente saudável.

Além disso, é importante também analisar o ambiente de disputa política eleitoral neste período, quando as principais forças partidárias de direita e centro entram em declínio, a coalizão eleitoral de sustentação da Nova República também entra em queda, as forças do pedetismo brizolista deixam de apresentar-se enquanto alternativa, bem como a extrema direita militar desaparece do cenário. Será neste ambiente eleitoral que ascende a Frente Popular liderada pelo Partido dos Trabalhadores, portanto se trata de uma combinação entre diferentes fatores que devem ser considerados. Para contribuir com esta análise, trazemos os estudos de Avritzer, onde afirma que “os anos de 1990 acabam se tornando um momento da explosão da participação social no país, no nível local, nas áreas de saúde e políticas urbanas que desencadearam formas intensas de participação. Olívio Dutra foi eleito prefeito de Porto Alegre em 1988 e inaugurou em sua gestão o orçamento participativo, que se estendeu para 201 cidades”.

Podemos identificar, no mínimo, a existência, neste período histórico, de dois modelos de gestão político-administrativo que coexistiram em diferentes níveis da organização estatal. Enquanto os municípios experimentaram a intensificação da participação social com diferentes experiências de participação cidadã, em paralelo vimos o governo federal, mas também Estados, liderando iniciativas centralizadoras, com pouca ou nenhuma presença da população em sua gestão com sua estrutura encolhendo, seguindo a uma visão política liberal de Estado mínimo. Verificamos,

desta maneira, diferentes concepções político-ideológicas, organizando e dotando a fração do Estado que administra para atingir suas metas e objetivos políticos e sociais.

A busca pela eficiência, pela eficácia, pela racionalização administrativa e pelo desenvolvimento organizacional do Estado brasileiro é permanente, porém sem a preocupação com controle social com participação cidadã. Diferentes governos agem política e administrativamente para desenvolver ações de planejamento e modernização de diferentes setores da burocracia estatal. Em algumas gestões políticas o país experimentou uma administração onde o Estado esteve mais presente na vida cotidiana da população, enquanto em outros momentos esta presença foi pequena, permitindo a plena e absoluta ação do capital que atuou independentemente de regras e normas e agindo livre e vorazmente. A busca pelo planejamento e a modernização foi constante na história do Brasil. É preciso anotar que durante os anos 1990 conhecemos governos que se aparelharam ao Estado, tornando-o incapaz de implementar políticas públicas universais que atendessem ao conjunto de sua população. Tampouco era programa destes governos atender o conjunto da população.

A cidadania que almeja viver em sociedade de forma atuante, ativa e participativa e não contemplativa, buscando intervir na atividade econômica, social, política e cultural de sua cidade, estado ou país, reivindica e luta pela coerência política entre aquilo que é dito nas eleições, o que está presente no ideário formal dos partidos e o que é praticado nos governos e dentro dos parlamentos pelos políticos eleitos. É preciso superar esta contradição tão útil ao sistema capitalista, uma vez que mantém a população na ilusão e na enganação, pensando que os escolhidos efetivamente defenderão os interesses dos mais pobres, quando na verdade exercerão seus mandatos eletivos para preservar as desigualdades sociais e assegurar a concentração do capital entre poucos.

A democracia representativa deve conciliar ações e práticas de gestão, de forma a assegurar a participação da sociedade civil organizada, no controle da execução das políticas sociais a serem formuladas e implementadas pelo poder executivo. Os diferentes interesses sociais, econômicos e políticos de diferentes extratos da sociedade devem transitar através dos mecanismos de controle social. As diferentes correntes de pensamento existentes na sociedade civil organizada precisam ter expressão e representação nas instâncias de controle social, ou seja, a

esfera pública deve controlar o Estado. A reforma do Estado brasileiro dos anos 1990 não incorporou nenhuma destas práticas de gestão e manteve a sociedade civil organizada à margem das decisões governamentais e da aplicação dos recursos públicos. Além disso, a parcela mais vulnerável do país segue excluída das políticas públicas e das decisões do governo.

As reformas do Estado brasileiro dos anos 1990, inicialmente implementadas pelo governo Fernando Collor (1990-1992) e depois aprofundadas via Bresser-Pereira em 1995, no âmbito do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), passam a produzir importante e significativa mudança da cultura burocrática do Estado nacional. No governo Collor as reformas são aparentemente de baixo impacto administrativo se comparadas com as etapas seguintes, pois tratam do ajuste fiscal e de privatizações no plano econômico. Do ponto de vista da gestão, o discurso era de que essas reformas visavam resgatar a eficiência e a dignidade do serviço público, bem como adequar as estruturas da máquina estatal às funções típicas da administração pública. Na prática resultaram em demissões e aposentadorias de expressivo número de servidores, constituindo-se como medidas de confronto com o funcionalismo público e em nada contribuíram para a qualificação da gestão administrativa ao nível federal e alargamento dos serviços públicos. As principais características da reforma gerencial da administração pública dos anos 1990, no Brasil, incapacitam o Estado nacional para agir globalmente e suas atribuições passaram a atender uma parcela reduzida da população, deixando a grande maioria à mercê das relações de mercado.

É importante referir a visão de Abrucio (1997) que identifica méritos e virtudes na iniciativa de Bresser Pereira durante o período de governo FHC de reforma do Estado brasileiro. O autor caracteriza a reforma como uma tentativa de qualificação do serviço público, onde na sua opinião, a estrutura estatal passa a priorizar a relação clientes e cidadãos como finalidade expressa do setor público. Nesta oportunidade Abrucio cita Osborne e Gaebler, que propõe o chamamento da comunidade a participar da gestão:

A reforma do sistema significa, ao mesmo tempo, a introdução de métodos voltados para a produção qualitativa de serviços públicos com a prioridade dada aos clientes e cidadãos como razões últimas do setor público, o que quer dizer não só que eles devem ser bem atendidos, mas que devem ser também chamados a participar do governo, definindo os destinos de suas comunidades. A maioria dos exemplos do livro de Osborne e Gaebler mostra que a melhor resposta para tornar melhor um serviço público é chamar a comunidade a participar de sua gestão, seja fiscalizando, seja trabalhando

voluntariamente na prestação de serviços — constituindo-se numa resposta adequada tanto para a questão da eficiência como para o problema da transparência. Portanto, a modernização do setor público deve caminhar pari passu com o aumento da accountability. (p. 31, 32)

Para superar o impasse entre a democracia representativa e a democracia direta devemos deixar claro que a presença da sociedade civil organizada na gestão não deve ser meramente homologatória e figurativa. Não é suficiente convocar os representantes da população apenas para fiscalizar a gestão ou para trabalhar voluntariamente. A participação da população deve ser deliberativa e não consultiva e envolver as decisões sobre o orçamento público e sempre contar com estratos identificados com diferentes setores da população.

O desinteresse da cidadania ativa em participar de atividades de controle do aparato estatal está relacionada a ocupação de espaços figurativos onde seus interesses e opinião são apenas parte da encenação durante a gestão pública, sem produzir efeitos práticos e concretos na sua vida real e cotidiana, ou seja, o dinheiro e o investimento público precisam chegar na ponta do sistema. A cidadania ativa e participativa tende a se afastar das atividades de controle do aparato estatal, isto é, de sua estrutura e funcionamento, na medida em que deixa de identificar-se com as decisões internas adotadas pelos governos.

O plano diretor Bresser organiza a reforma administrativa do Estado brasileiro em setores, na perspectiva de fazê-lo cumprir um papel gerencial na gestão, organizando um núcleo estratégico com carreiras profissionais de elevados salários e competências específicas, em apenas algumas áreas e teve como foco introduzir na administração pública o modelo de gestão empresarial, trazendo elementos conceituais do mercado. A eficiência e a qualidade no setor público tornam-se peças essenciais na administração, deixando de lado os antigos processos de trabalho, para deter-se nos resultados e metas fixados previamente para cada órgão público. Dentro do processo de globalização da economia, no âmbito nacional, o governo busca a eficiência da administração pública, a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, de modo a tornar o país mais competitivo, a partir de uma gestão mais racional e sua economia mais robusta, tendo um estado mais enxuto e dinâmico. Fica claro no trabalho referido de Abrucio que a reforma busca articular o aparato estatal brasileiro as mudanças ocorridas ao nível mundial, além de buscar melhorar a performance do estado:

Neste sentido, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado é um grande avanço, partindo da experiência internacional, mais particularmente da vertente gerencial inglesa, e apontando para a necessidade de se construir uma Administração Pública condizente com as mudanças ocorridas no mundo. (p.40)

O plano Bresser concentrou-se na qualificação de órgãos públicos, principalmente em agências com capacidade de fomentar, fiscalizar e regulamentar atividades produtivas e empresariais, além de organismos responsáveis pela arrecadação, segurança e previdência, além dos órgãos encarregados de controlar os mercados definidos pelo processo de privatização. A reforma do Estado conduzida por Bresser transfere para o setor privado aquelas atividades que são de sua competência e alçada, bem como descentraliza para o setor não estatal a responsabilidade por atividades que precisam de financiamento estatal. Em resumo, na visão do governo FHC/Bresser-Pereira, assim será possível fazer mais com menos, isto é, atingir um universo maior da população, na oferta de serviços públicos, com um montante de recursos financeiros menor, otimizando os processos de gestão internos da administração pública.

Tentamos até aqui demonstrar o quanto a reforma do Estado proposta durante a gestão de FHC no Brasil desarticulou o Estado nacional na implementação de políticas públicas universais e transparentes. É importante afirmar que a anunciada reforma administrativa não alcançou os seus objetivos, uma vez que não dinamizou internamente a estrutura administrativa pública e pouco capacitou o Estado brasileiro na competição internacional, no âmbito do processo de globalização econômica.

A expansão e o desenvolvimento econômico não aconteceram, as desigualdades sociais aumentaram e o serviço público foi sucateado, além da sociedade civil organizada e da cidadania ativa não ser convocada a discutir o orçamento público e sua destinação. Mais uma vez, é importante referir que o governo FHC e a proposta de Bresser Pereira poderiam ter apresentado uma proposta de gestão mais ambiciosa e inovadora que fizesse diferença na vida dos segmentos mais vulneráveis da população brasileira. Ao invés disso, o governo decidiu atender ao mercado com uma proposta gerencial que alinhou a estrutura estatal às mudanças ocorridas no mundo, adequando a dinâmica do Estado brasileiro aos movimentos do capital internacional.

O governo poderia ter agido de forma a valorizar e privilegiar os princípios da democracia e da transparência. Os elementos constitutivos para estas ações político-

administrativas já estavam disponíveis aos administradores públicos desde a Constituição de 1988 e o principal exemplo disto foi a criação do Sistema Único de Saúde, como recorda Klering (2010):

Algumas experiências no Brasil, propostas a partir da década de 90, que empregam esse enfoque sistêmico, integrando diferentes ações com diferentes níveis de governo, entidades e sociedade civil, podem ser destacadas: o Sistema Único de Saúde – SUS (Lei no 8.080/90); REDESAN (Rede Integrada de Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome); e Territórios da Cidadania (do Governo Federal). O SUS foi criado em 1988 pela Constituição Federal Brasileira, transformando o Brasil no país de maior atendimento gratuito de saúde no mundo. Trata-se de um sistema ímpar, uma vez que garante acesso integral, universal e igualitário para toda a população brasileira, desde o simples atendimento ambulatorial até o transplante de órgãos. Além de oferecer consultas, exames e internações, o sistema também promove campanhas de vacinação e ações de prevenção e de vigilância sanitária. (p. 13, 14)

O Sistema Único de Saúde articula o Estado brasileiro em todos os seus níveis. As políticas de saúde, com controle social, estão asseguradas em todas as esferas de governo. Os entes federativos, União, Estados e Municípios não repetem ações, embora tenham atribuições e responsabilidades concorrentes entre si, sendo o comando do sistema dos municípios – porta de entrada dos cidadãos - e as demais esferas desempenhando ações de alta e média complexidade, incluindo a atenção primária, secundária, terciária e, em alguns locais, até mesmo quaternária. O financiamento do sistema é público e representa um dos maiores orçamentos da União Federal, além das devidas contrapartidas de estados e municípios. Cabe ainda lembrar que esta gigantesca estrutura do Sistema Único de Saúde é submetida ao controle social ao nível nacional, estadual e municipal, com representação tripartite, isto é, representação governamental, dos trabalhadores da área da saúde e dos usuários. O setor privado também integra o sistema, de forma complementar.

Por fim, o controle social não significa um valor em si, mas um instrumento a serviço da qualificação do serviço público e da garantia da inversão de prioridades e da descentralização do orçamento público. As dificuldades na gestão tal como conhecemos não será superada sem a incorporação de novos atores sociais ao aparato estatal. A democracia e a transparência necessitam do controle social do conjunto da população. Será determinante, para retomada da credibilidade do setor público, o desenvolvimento de ações combinadas e permanentes entre gestores públicos e a cidadania ativa, subordinando o interesse público ao controle social de

caráter deliberativo e não apenas consultivo.

Infere-se então, que o Estado não é parte do problema nacional, mas parte da solução, desde que adequadamente gerido e conduzido em suas competências e atribuições. A ação indutora do Estado, nas relações econômicas, no acolhimento social, na assistência à saúde e na garantia do direito à educação são indelegáveis. A estrutura do Estado brasileiro e seus funcionários devem ser profissionalizados e os princípios da impessoalidade, da equidade, da isonomia e da legalidade respeitados. Por fim, não é possível reduzir o tamanho do Estado à dimensão de suas agências de regulação e tampouco condicionar a elas a descentralização e autonomia de gestão.

A livre iniciativa e a economia de mercado do sistema capitalista não devem determinar a organização e o tamanho do Estado brasileiro. A reforma do Estado nacional iniciada nos anos 1990 no Brasil desqualificou o país para enfrentar os verdadeiros e profundos problemas sociais vividos pela sua população. O Estado mostrou-se inepto e com mecanismos de gestão insuficientes para produzir e implementar políticas públicas compensatórias e redistributivas, junto às populações indefesas e desamparadas. Diante do olhar do gestor público, voltado aos interesses do mercado e ao sistema capitalista, esta população torna-se invisível, ela desaparece das estatísticas, dos relatórios e dos cadastros governamentais.

Faz parte do roteiro de expansão e desenvolvimento do capitalismo, no âmbito de países de economia periférica como o Brasil e a América Latina, a organização e constituição de governos fracos e comprometidos com os ciclos do capitalismo, que subordinam toda a sua estrutura interna para atender o fluxo do capital e que desprotegem suas populações tornando-as submissas e vulneráveis social e economicamente. O sistema econômico capitalista desagrega famílias e impõe toda sorte de humilhação, desvalor e esquecimento aos indivíduos, tornando-os invisíveis, enquanto no outro polo vemos uma enorme acumulação de capital por parte dos proprietários dos bancos, das fábricas, das terras e do capital financeiro.

Para descrever esta condição de invisibilidade de alguns cidadãos e cidadãs no Brasil, Jessé de Souza (2008) apresenta a história de vida de Leninha, uma empregada doméstica que supera “o fundo do poço” como ela mesma diz, tendo trabalhado desde a infância na roça, na adolescência no corte de cana, depois na queima de carvão e na faxina intensa e pesada. Hoje, trabalha como diarista, sendo o serviço doméstico a única atividade que lhe ensinaram na vida. Ela tem ainda suas filhas para sustentar e Carlinho com quem é “ajuntada” como ela diz, e que em nada

contribui no pagamento das despesas da casa e é também sustentado por ela, conforme descrevem Carneiro e Rocha (in Souza, 2009) como “Do Fundo do Buraco”:

Essa miséria de todo um modo de vida, miséria que inclui, mas não se esgota na falta de dinheiro, equivale muitas vezes também à ausência de critérios de reconhecimento social que erigem a dignidade humana das crianças e dos mais frágeis em geral, para além da sua utilidade (ou inutilidade) mais imediata para o trabalho e, especialmente no caso das mulheres, mas muitas vezes também com os meninos, para a satisfação de pulsões sexuais por parte dos homens adultos. Assim, nos melhores dos casos, tão logo essas meninas sejam julgadas aptas a contribuir, o que acontece muito precocemente pela idade dos 8 anos, elas serão responsabilizadas pelos serviços domésticos, o cuidado com os mais novos, o preparo dos alimentos e mesmo a lida na lavoura, como foi o caso de Leninha. (p.129)

Esta situação de miséria material e de penúria mental é o subproduto deste mundo onde o capital determina a qualidade das relações sociais e econômicas e, no caso brasileiro, é o resultado do descaso de governos que escolheram favorecer o mercado e deixaram de implantar políticas emancipatórias de desenvolvimento social com controle social, como foi o caso das reformas do aparato estatal no Brasil nos anos de 1990.

A condição de pobreza e indigência que atinge significativos estratos da população brasileira é o resultado de anos, após anos, de políticas excludentes e de concentração de renda. Os autores apontam para a gravidade da situação demonstrando que a miséria não se esgota na falta de dinheiro, na baixa remuneração ou nos trabalhos humilhantes, mas vai mais longe, atingindo a ausência de reconhecimento e de prestígio social. O Brasil aprofundou a miserabilidade de seu povo criando um exército de soldados invisíveis que não constam de estatísticas, cadastros e relatórios governamentais e que, tampouco, foram considerados na efetivação das reformas dos anos 1990.

A discussão da questão do orçamento público enquanto área de conflito e de disputa de diferentes interesses econômicos e sociais, sendo que alguns destes interesses envolvem visões distintas de classe social ou ainda interesses de pequenas, mas importantes, frações de uma mesma classe social. Nas disputas políticas identificadas durante a elaboração, votação ou mesmo, na execução do orçamento é comum ouvir que “o que não está no orçamento, não está nos planos do governo”, isto é, caso o governo ou os parlamentares não incluam no orçamento público determinada iniciativa, política ou plano de governo, ela não será executada e

não passará de uma promessa vazia, sem condições materiais de ser operacionalizada, restando a ela apenas manter-se na mente da população através de discursos sem qualquer materialidade.

Devemos apresentar dois exemplos históricos brasileiros que demonstram o conflito em torno do orçamento. Solicita, ainda que sejam destacados casos, para que fique claro os exemplos escolhidos.

O marco político e constitucional que passou a reger, a organizar e disciplinar o processo orçamentário nacional no Brasil é a Constituição Federal de 1988 (CF 88), a partir do seu artigo 165 e seguintes:

A nova Carta Magna de 1988 busca romper as condutas e os procedimentos patrimonialistas, clientelistas, de manipulação e corrupção. As novas regras constitucionais buscam implementar e assegurar os princípios da impessoalidade, da legalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, da isonomia e da soberania nacional. Oliveira (2009) em sua obra apresenta as dificuldades na elaboração e na execução do orçamento federal, durante o período do regime militar de 1964 até 1984, quando os princípios foram violados, o processo orçamentário desconfigurado na sua essência e o planejamento ignorado, enquanto ferramenta de gestão administrativa.

O poder legislativo desempenhou, durante o período militar, função figurativa e não havia espaço para participação dos setores organizados da sociedade:

O Brasil, no período compreendido entre 1964-1984, quando vigorou o Estado burocrático-autoritário, constitui um exemplo conspícuo de ocorrência de uma completa desfiguração do processo orçamentário. Seus principais princípios foram violados e/ou obscurecidos, como os da unicidade, da transparência e do equilíbrio, e o orçamento transformado em um instrumento funcional para os novos donos do poder viabilizar seus planos e projetos, descaracterizando-o enquanto instrumento de controle do Estado, da gestão de suas contas e de planejamento. (2009. P.13)

Quando a CF de 88 trata da questão do orçamento público federal, no artigo 165 e seguintes, estabelece o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e as leis anuais do orçamento. Segundo a Constituição, a lei que institui o plano plurianual deverá fixar as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para o período do mandato do governo, enquanto, a lei de diretrizes orçamentárias apresentará as metas e as prioridades da administração federal e servirá de base para a lei anual do orçamento.

É importante salientar que a lei a lei anual do orçamento deve tratar da questão

fiscal, dos investimentos, da seguridade e, aspecto fundamental, a previsão das receitas e a definição das despesas da administração pública federal. Podemos afirmar que a modelagem atual do sistema do orçamento, previsto na Constituição, garante a observância dos princípios da impessoalidade, da legalidade e da publicidade. Cabe ainda destacar que através desta organização do orçamento público federal é possível o Estado brasileiro recuperar a dinâmica do planejamento que foi desprezada na gestão pública, a partir da adoção de práticas políticas de clientelismo e patrimonialismo. Como analisa Oliveira (op.cit.), em seus estudos, sobre a evolução do processo do orçamento no Brasil, no ambiente político da CF 88:

A Lei Orçamentária deveria representar, na verdade, o orçamento que foi negociado na fase da LDO. A abrangência com que foi contemplada na Constituição de 1988 indica a preocupação dos constituintes em resgatar os princípios da unidade e universalidade orçamentária e criar condições, com isso, para seu manejo como instrumento de planejamento e de controle do Executivo e de seus gastos. Condições reforçadas com a exigência de que o Orçamento Fiscal seja acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e as despesas, das isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia. (2009. p.16)

Outra inovação importante, incorporada na dinâmica do orçamento público, a partir da constituição de 88, é a prática participativa, isto é, a presença de novos protagonistas ou setores da sociedade, na elaboração das peças orçamentárias. Um exemplo é a formação de conselhos de participação popular, onde as decisões sobre o plano de investimentos de governos e administrações passam a ser decididas e implementadas considerando a opinião dos usuários dos serviços públicos. A atuação de sindicatos de trabalhadores e associação de moradores de bairros, vilas e favelas, inclusive de caráter nacional, confere a elaboração das peças orçamentárias, características de autenticidade, legitimidade, além de transparência e democracia. Uma inovação político-administrativa inédita na discussão orçamentária.

No sentido de manter viva e dialogar com a proposta de debate apresentada no enunciado da atividade avaliativa de apresentação de 2 exemplos históricos brasileiros que demonstram o conflito em torno do orçamento, trago para a análise as disputas conhecidas na esfera da execução do orçamento público.

Mendes (2008) analisa o sistema tributário brasileiro e aponta que “os principais ingredientes da política de execução do orçamento tem sido a elevação da carga tributária e o contingenciamento de gastos, em especial os investimentos.”

Neste caso, podemos constatar uma nítida disputa pela renda nacional via orçamento público, onde as despesas são desvinculadas dos gastos sociais, para serem apropriadas no pagamento de juros da dívida pública, através do expediente conhecido como Desvinculação de Receitas da União (DRU). Além disso, outro aspecto simbólico na disputa da renda, nacional apresentado por Mendes (op.cit.), nas conclusões de sua análise do sistema tributário brasileiro, insiste na diminuição da rigidez orçamentária, através de mecanismos de flexibilização das despesas obrigatórias:

A principal conclusão deste estudo é que só será possível construir um sistema orçamentário baseado no planejamento de médio e longo prazo e com foco na qualidade do gasto, quando tiver sido reduzida a rigidez orçamentária, por meio de medidas de flexibilização das despesas obrigatórias e quase-obrigatórias. A partir daí será possível ter um sistema orçamentário em que Executivo e Legislativo atuem de forma cooperativa, tanto na estimativa da receita quanto na alocação das despesas. Será possível eliminar o contingenciamento e a DRU e será aberto espaço para a redução da carga tributária, para a expansão do investimento público e para o planejamento da ação governamental de médio e longo prazo. (2008, p.42)

A flexibilização das despesas obrigatórias, na execução do orçamento para que o Executivo e Legislativo atuem de forma cooperativa na alocação das receitas, anuncia uma falsa harmonia entre os interesses econômicos, sociais e políticos representados no congresso nacional e na administração pública federal, uma vez que possíveis regras de flexibilização passaram a autorizar a administração pública federal a deixar de alocar recursos públicos em saúde e educação, despesas consideradas vinculadas e obrigatórias, para alocar recursos no pagamento dos juros da dívida pública, através da DRU de forma monocrático e unilateral.

O orçamento público, em regra, constitui-se em um espaço de intensa disputa política, social e econômica, uma vez que é por onde circula parte da riqueza apropriada e redistribuída pelo Estado. É importante registrar que parcela pequena da riqueza gerada pela sociedade fica nas mãos do Estado e pode ser compartilhada para o conjunto da população, através da organização do orçamento público. A grande parte da riqueza produzida pela população, no âmbito do sistema capitalista de produção, é apropriada diretamente pelos grandes proprietários de terras e das indústrias e pelo rentismo, isto é, por aqueles que usufruem do lucro oriundo da especulação financeira do mercado de capitais. Assim, quando falamos dos conflitos gerados no bojo do orçamento público, tratamos de uma pequena parte da riqueza

nacional, apropriada pelo Estado nacional através de taxas, contribuições e tributos. Neste momento, já temos o primeiro conflito, ou seja, a decisão de quais atividades econômicas serão tributadas e serão, portanto, transformadas e classificadas como receitas do governo. A seguir, identificamos a etapa da divisão dos recursos para atender as necessidades da população. As disputas são acirradas, na medida em que o acesso às receitas públicas, tende a ser restrito, tornando a arena pública um local de conflitos setoriais, mas também de classe social.

A CF 88 assegurou direitos dos trabalhadores e garantiu fontes de financiamento para algumas políticas públicas como educação, onde, em seu artigo 212 define a “União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.” Com a área da saúde ocorre o mesmo, uma vez que as competências e as atribuições são concorrentes entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios e cada ente da federação deve destinar recursos oriundos de suas receitas brutas para financiar as ações dos serviços de saúde, no âmbito de sua jurisdição e competência.

Nas áreas da saúde e da educação, onde encontramos movimentos sociais organizados e atuantes que lutam por recursos financeiros para viabilizar suas ações, vimos o resultado assegurado em termos de destinação de recursos no orçamento público. Em outros setores, sem a mesma capacidade de organização, o resultado será diferente com investimentos menores e políticas públicas de menor densidade. Por fim, como serão tratadas as demais áreas de necessidade como habitação, saneamento, transporte e segurança pública? Neste caso, podemos identificar outra área de conflito na distribuição, partilha e alocação dos recursos públicos na organização do orçamento público. Avritzer busca responder este questionamento:

Em todas essas áreas ocorreram intensas transformações a partir da Constituição de 1988, que estabeleceu novo arranjo das políticas sociais no Brasil, a começar pela universalização da saúde, pela transformação da assistência social em direito e pela abertura de incentivos para processos de participação social. (2016, pg. 20)

Por fim, Avritzer (2016) afirma que “no que tange à participação local, esta acabou se centrando nas principais cidades do país em áreas que se tornaram tradicionais durante a democratização, como saúde, assistência social e políticas

urbanas, ao passo que políticas para as mulheres, integração racial, cultura e segurança pública não adquiriram tanta relevância.” É possível atribuir a maior densidade política e capacidade de mobilização aos movimentos sociais que realizaram sistemática e historicamente conferências regionais e temáticas (municipal, estadual e nacional), e adquiriram capilaridade social e lideranças com aderência a diferentes setores da atividade social e política.

O exercício da democracia, a pluralidade de pensamentos e opiniões, e o redesenho da mobilização social dos anos 1970, passando da lógica reivindicativa para a gestão compartilhada da cidadania/Estado, na relação de enfrentamento social contribuíram para inclusão social da população nas decisões administrativas e orçamentárias dos investimentos públicos a partir da década de 1990.

5 A PRODUÇÃO SOBRE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO CATÁLOGO DE TESES E DISSERTAÇÕES DA CAPES

A partir do debate acerca do lugar e do significado da experiência de participação social na definição do orçamento público, representada pelo Orçamento Participativo, portanto de sua presença no cenário de organização do estado brasileiro no período pós-democratização, buscamos compreender sua presença no âmbito da construção do conhecimento acadêmico, em termos de seu enraizamento como campo de conhecimento expresso em teses e dissertações produzidas e catalogadas na base de dados da CAPES.

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

Em um segundo momento, construímos o foco específico deste estudo: teses de doutorado construídas e concluídas no período de 2015 a 2022, portando herdeiras de uma significativa produção acadêmica anterior e desafiadas por um momento histórico distópico, ou seja, marcado por profundas turbulências políticas que levaram ao afastamento da presidenta eleita e impuseram ao país profundas limitações e cerceamentos ao investimento público, constituindo, inclusive, o oposto ao OP que é o orçamento secreto.

5.1 Mapeando a produção acadêmica geral a partir do descritor “orçamento participativo”

Considerando-se a perspectiva e as características de uma pesquisa de natureza qualitativa, de abordagem bibliográfica, o trabalho de pesquisa ocorreu no âmbito do Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), focalizando os estudos relativos ao orçamento participativo, verbete utilizado inclusive como descritor ou palavra-chave.

Trata-se, portanto, de um estudo metodologicamente definido como um Estado do Conhecimento, conceitualizado por Morosini e Fernandes (2014) como:

[...] identificação, registro, categorização que levem à reflexão e síntese sobre a produção científica de uma determinada área, em um determinado espaço de tempo, congregando periódicos, teses, dissertações e livros sobre uma temática específica. Uma característica a destacar é a sua contribuição para a presença do novo na monografia. (p. 155)

As buscas no Catálogo de Teses e Dissertações foram realizadas nos meses de abril e maio de 2023, percebendo-se uma pequena oscilação, para mais ou para menos, dependendo do dia e da hora dos resultados apresentados neste sítio virtual-governamental. Assim sendo, buscou-se um número aproximado de trabalhos, estabelecendo-se como referência os dados da tarde de 15 de maio de 2023, considerando-se não tratar-se do dado quantitativo pela exatidão matemática, mas das tendências quantitativas que podem apontar a relevância e a expressividade da produção na área.

Entre as questões aponta-se a busca de uma possível correlação entre os trabalhos acadêmicos realizados e a existência de experiências reais da prática do orçamento participativo como política de gestão pública na região das Universidades em que os programas de pós-graduação *strictu senso* foram realizados e a tendência do estudo acadêmico destas mesmas experiências.

Uma visão dos dados gerais acerca da produção acadêmica de teses e dissertações, a partir do descritor “orçamento participativo” aponta cerca de 490 trabalhos. A escolha desse termo decorre do fato de o orçamento participativo constituir-se como referência consolidada na perspectiva da democratização da gestão pública, cujas experiências espalharam-se pelo país, sobretudo, no período pós CF de 1988. Deste total, de acordo com o grau acadêmico, apresentado na base de dados da CAPES os trabalhos distribuem-se como: 100 teses de doutorado, 341 dissertações de mestrado, 28 dissertações de mestrado profissional e 21 trabalhos em uma categoria denominada ‘profissionalizante’ que remete a trabalhos de conclusão característicos dos mestrados profissionais, sem que haja no site da CAPES diferenciação entre estas ofertas.

Interessante sublinhar que, no seu conjunto, os trabalhos apontados no grau acadêmico de ‘mestrado profissional’ e ‘profissionalizante’ circunscrevem seu território e campo de estudos no contexto de experiências em cidades que viveram (ou vivem)

a experiência do orçamento participativo: Porto Alegre (RS), Belo Horizonte, Divinópolis, Sete Lagoas, Betim e Timóteo (MG), Recife (PE), São Mateus e Serra (ES), Fortaleza e Russas (CE), Guaraciaba (SC), bem como instituições que valorizaram esta prática como a Universidade Federal de Pernambuco e a Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia.

Em termos da temporalidade dos trabalhos é expressivo o *continuum* de produção no período que compreende os anos de 1996 a 2022, pois em todos os anos há defesa de trabalhos captados pelo descritor “orçamento participativo”.

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

Tabela 2 – Produções científicas com o descritor “orçamento participativo” no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes no Período de maior conclusão de trabalhos (2003-2012).

Ano	Número de produções científicas	Tese	Dissertação
2003	27	4	20
2004	31	5	23
2005	46	10	35
2006	34	8	23
2007	26	5	20
2008	27	4	22
2009	22	2	18
2010	26	4	18
2011	25	3	21
2012	27	13	12
TOTAL	270	58	212

Fonte: Elaborada pelo autor.

Neste sentido são expressivos os números de sua abrangência na comunidade acadêmica: os trabalhos científicos são realizados e defendidos em 107 instituições de ensino superior: Universidades, Institutos Federais, Faculdades, Centros

Universitários, Fundações e uma Faculdade, envolvendo 403 orientadores/as, 1274 professores participantes das bancas examinadoras.

Destacam-se, em termos de maior número de trabalhos defendidos um conjunto de Universidades localizadas em regiões cuja prática do orçamento participativo como política de gestão pública perdurou por anos com importantes reflexos na organização e na administração das cidades.

Com expressiva relevância aparecem Instituições localizadas na cidade de Porto Alegre (RS) e de seu entorno na seguinte ordem: Universidade Federal do Rio Grande do Sul com 35 trabalhos, Universidade do Vale do Rio dos Sinos com 22 trabalhos e Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul com 21 trabalhos, perfazendo um total de 78 trabalhos nos diferentes graus acadêmicos. A cidade de Porto Alegre, notabilizou-se pela prática ostensiva e abrangente do Orçamento Participativo, sobretudo nos anos de gestão da Frente Popular, liderada pelo Partido dos Trabalhadores, no período de 1989 a 2005, conforme referências feitas nos capítulos anteriores.

Dois outros conjuntos de Instituições destacam-se, também, em regiões que se notabilizaram pelas práticas do Orçamento Participativo como instrumento de democratização da gestão. Tratam-se de Instituições localizadas em São Paulo e Minas Gerais.

Na Universidade de São Paulo são identificados 23 trabalhos, na Pontifícia Universidade de São Paulo são 21 trabalhos e na Universidade Estadual de Campinas (SP) são 15 trabalhos, perfazendo um total de 59 trabalhos. Em Minas Gerais, destacam-se a Universidade Federal de Minas Gerais com 28 trabalhos, seguida da Fundação João Pinheiro (Escola de Governo) com 10 trabalhos e a Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais com 9 trabalhos, perfazendo um total de 47 trabalhos. Portanto, mais de 1/3 dos trabalhos acadêmicos produzidos e identificados pelo descritor “orçamento participativo” estão localizados nas regiões metropolitanas e cercanias das cidades-capitais de estados: Porto Alegre, São Paulo e Belo Horizonte.

Estas Instituições são seguidas, em termos de número de trabalhos por outras Universidades Federais das regiões sul, sudeste e nordeste, quais sejam: Universidade Federal de Santa Catarina com 24 trabalhos, Universidade Federal do Rio de Janeiro com 19 trabalhos, Universidade Federal do Ceará com 18 trabalhos, Universidade Federal de Pernambuco, igualmente com 18 trabalhos e Universidade

Federal da Bahia com 12 trabalhos.

Para além desta abrangência territorial são identificadas, no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, trabalhos em praticamente todas as regiões do país com acentuada diminuição nas regiões norte e centro-oeste, onde tampouco são identificadas práticas do orçamento participativo como instrumento de democratização da gestão pública, de onde pode inferir-se que a produção de conhecimento dialoga com as realidades regionais e territoriais próximas.

Outro dado significativo que aponta a abrangência do tema no âmbito das Instituições de Ensino Superior brasileiras é a finalização e defesa dos trabalhos acadêmicos, identificados pelo descritor “orçamento participativo” em 134 Programas de Pós-Graduação (PPG), em 107 instituições diferentes, prioritariamente nas Instituições anteriormente mencionadas.

Os PPG que concentram maior número de trabalhos são respectivamente nas áreas de Administração, Ciências Sociais, Educação, Ciência Política, Sociologia e, com um número um pouco menor, Direito, Geografia, Economia e Serviço Social. Complementam a abrangência epistemológica destes trabalhos, entre outras, a categoria áreas do conhecimento, implicadas na produção do conhecimento abarcado. Destacam-se, nesta perspectiva, as áreas de Administração, Ciência Política, Educação, Economia, Sociologia, Geografia, seguida por número expressivo de trabalhos denominados como Interdisciplinares. Chama a atenção, mesmo que em números reduzidos, trabalhos realizados nas áreas de Engenharia Civil e de Produção, Antropologia, Comunicação, Saúde Coletiva, entre outras.

Trata-se, portanto, de um tema de ampla abrangência tanto territorial, quanto epistemológica, que dialoga com áreas de conhecimento e campos de interesse diversificados, em grande parte do território nacional.

5.2 As Teses de Doutorado selecionadas: análise e reflexões

O recorte realizado para identificação e escolha de algumas Teses de Doutorado para análise mais detalhada, respondeu ao critério temporal, selecionando o último período em que a base de dados apresenta resultados, qual seja, de 2015 a 2022. Depreende-se que estes trabalhos referenciam-se no acúmulo das pesquisas anteriormente construídas e foram realizados e/ou finalizados em um período

particularmente difícil para a democracia, sobretudo no âmbito da administração federal, com consequências para os arranjos políticos, sociais e econômicos dos municípios em que as experiências do Orçamento Participativo.

Sendo assim, nesse banco de dados, foram identificadas 06 pesquisas que abordam a temática do orçamento participativo considerando as categorias da territorialidade, da pluralidade política, da democracia, da inclusão social e da memória, constituindo-se eles próprios em portadores desta memória.

Tabela 3 - Teses de Doutorado selecionadas no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, sob o descritor “Orçamento Participativo”, no período 2015 a 2022 nas áreas de conhecimento Ciência Política, Sociologia, Sociais e Humanidade.

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

Fonte: Elaborada pelo autor.

Ao analisar as teses observa-se a reiteração de que as Instituições de Ensino Superior que concentraram o maior número de teses são justamente as localizadas nas cidades e regiões que desenvolveram experiências significativas do orçamento

participativo como política pública e prática de gestão, ratificando o pressuposto mencionado de que os problemas de pesquisa nascem, efetivamente, no mundo da vida. Luciano Fedozzi, professor da UFRGS e orientador de duas teses selecionadas para leitura e análise, cita Luís Fernando Veríssimo como epígrafe do capítulo denominado Estado e Cidadania no Brasil em seu livro *Orçamento Participativo: Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre, 1997*: “A amizade do Rei é desejável justamente porque, num país como o Brasil, não basta ser cidadão para ter direitos de cidadão. Nossa grande ânsia por Pasárgada vem dessa consciência do Estado não como algo que nos serve, mas como um clube de poucos no qual é preciso ser membro porque a alternativa é ser sua vítima. ” [...].

Muito apropriada esta referência, uma vez que as diferentes frações do Estado brasileiro têm sido manipuladas para prosseguir dando continuidade histórica para práticas patrimonialistas no exercício do poder. Fedozzi aponta os estudos de Faoro (1958), “primeiro a utilizar sistematicamente o conceito de patrimonialismo na análise sociológica do sistema político brasileiro, a história do país está marcada pelo peso e domínio do Estado patrimonial-estamental-burocrático sobre a Nação, conforme a herança da colonização portuguesa e nunca superada. ”Como um dos aspectos importantes desta teoria patrimonialista identificamos o autoritarismo político e social, que tem na marginalização popular em relação aos espaços públicos, uma característica histórico-estrutural de nossa formação social e política”, ainda na visão de Fedozzi (1997).

Por outro lado, trazemos ao debate a visão de Souza de crítica a tese do patrimonialismo e de seus pressupostos teóricos de idealização do mercado e de demonização do Estado:

Tanto o mercado quanto Estado também não são “coisas”, no sentido de um conjunto de “máquinas” e “prédios”. Mercado e Estado são, ambos, processos de aprendizado social que foram materializados, institucionalizados e tornados relativamente autônomos no seu funcionamento. Como eles funcionam “independentemente” de nossa vontade e possuem uma lógica própria, nós tendemos a pensa-los não como “produto humano”, mas como “coisas” que existem fora e acima de nós mesmos. (2018, p.95)

O fundamento da crítica de Souza (2018) acrescenta ao debate a questão do conflito social e das contradições inerentes no interior da estrutura estatal. O Estado e o mercado não são instituições autônomas que atuam por interesses próprios, aliás como querem alguns cientistas sociais e políticos partidários. Não existe

independência, autonomia, liberdade ou submissão em relação às disputas pela apropriação por bens e serviços disponibilizados na sociedade. Devemos, portanto, assegurar a pluralidade política, a radicalidade democrática, a manifestação do contraditório no espaço público de enfrentamento político e social para todas as visões, interesses e manifestações sociais. O processo do orçamento participativo em um ambiente e governo democrático isto está garantido. A expressão cidadania deve ser soberana no interior do Estado com suas contradições. Na gestão do espaço territorial é onde as disputas políticas e as contradições internas do Estado são mais visíveis e profundas, pois se trata da discussão pela renda e pela propriedade privada.

Articulando os aspectos de territorialidade é importante mencionar o trabalho de Saez (2015), *A Participação Política no Orçamento Participativo de Porto Alegre: O Caso da Restinga (1990-2012)*. A região denominada Restinga é um bairro periférico da cidade que está localizado a 25 km do centro e foi planejado durante o regime militar para receber comunidades removidas de áreas consideradas “nobres” localizadas no centro ou em bairros com intenso interesse do mercado imobiliário.

Para estudar esta contribuição trazemos para discussão, em função da categoria territorialidade, a indagação de Milton Santos: Há uma geografia dos movimentos sociais?

É importante localizar no tempo a luta pela moradia e pelo território que guarda relação com o processo de industrialização do país e o fluxo migratório para as regiões metropolitanas das capitais brasileiras. A intensificação da mobilização social contra a precarização da moradia tem relação com o êxodo rural, a intensificação dos movimentos migratórios em busca de trabalho e renda, além do aprofundamento da concentração da renda e das propriedades rurais, o desemprego e a expulsão a mão de obra do campo.

A renda, os serviços e os bens materiais são objetos de disputa e com a questão territorial acontece a mesma dinâmica social e econômica capitalista da sociedade contemporânea. O fenômeno da gentrificação, da exclusão da população pobre para a periferia dos grandes centros urbanos é um importante elemento de construção da geografia dos movimentos sociais. A luta pelo espaço urbano é um dos pilares da democracia participativa e organiza muito as ligas, associações e federações comunitárias na reivindicação pela habitação popular para todos e pela permanência dos indivíduos em seu local de origem, evitando o transtorno de

transferência de comunidades inteiras para lugares sem serviços públicos adequados como escolas, saneamento, transporte, etc.

“Regiões são subdivisões do espaço: do espaço total, do espaço nacional e mesmo do espaço local, porque as cidades maiores também são passíveis de regionalização. As regiões são espaços de conveniência, meros lugares funcionais de todo, pois, além dos lugares, não há outra forma para a existência do todo social que não seja a forma regional. A energia que preside essa realização é a das divisões do trabalho sucessivamente instaladas, impondo sucessivas mudanças na forma e no conteúdo das regiões.” Santos (1997, pg.98)

A questão da luta pela habitação está imbricada com a ocupação e permanência dos setores empobrecidos e excluídos da população junto aos territórios originários. O ordenamento territorial contribui com a organização de diferentes setores da sociedade e deve estar vinculado com o processo democrático, portanto o êxito de uma política habitacional inclusiva deve estar combinada ao processo participativo elaborado através do orçamento participativo, caso contrário o capital seguirá o seu fluxo produzindo concentração de renda e exclusão dos mais pobres, garantindo a apropriação de fatias cada vez mais rentáveis as grandes incorporadoras do mercado imobiliário. Saes sustenta em seu estudo que:

“A gestão democrática do território pressupõe a participação de todos os setores da comunidade em diferentes aspectos da sua dimensão histórica e cultural, na busca do atendimento das necessidades urgentes da cidadania. O território é parte estruturante do processo democrático de compartilhamento das decisões no âmbito do orçamento participativo como política pública. A formação da cidadania participativa e crítica é vista também com parte do processo de elaboração do planejamento orçamentário.” (2015)

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

O regime militar (1964-1985), produziu as condições políticas, econômicas e

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

A tese de Saez (2015), demonstra esta situação na micro região da Restinga salientando que no ambiente do orçamento participativo a formulação de políticas pública ganhará uma nova dinâmica. Ao contrário, da contenção dos movimentos sociais na democracia, temos o desenvolvimento de consciência da cidadania ativa, crítica, colaborativa exercendo seu poder de decisão e promovendo inclusão social. Saez (2015) afirma que: “a participação política gerou aprendizados e modificações nas suas trajetórias políticas. Na medida em que elas se apropriavam do processo de participação resignificaram as condições e dificuldades na qual estavam inseridos, rompendo com padrões, crenças imediatistas e paternalistas e com as práticas clientelistas.”

Dentro do processo de qualificação de delegados e conselheiros do orçamento participativo identificamos a tese de Nogueira (2016): A Transformação das Formas de Engajamento Associativo no Contexto da Institucionalização do Orçamento Participativo de Porto Alegre (2016). O autor afirma que “passados 25 anos da emergência do Orçamento Participativo no ano de 1989 em Porto Alegre, a transformação do perfil associativo dos públicos mobilizados nas assembleias regionais do processo é um dado pouco explorado na extensa literatura sobre o tema.”

A atualidade da pesquisa está em demonstrar as transformações pelas quais passaram os movimentos sociais e seus militantes, principalmente no âmbito da sua atuação no orçamento participativo em Porto Alegre. Afirma, o autor que “o engajamento associativo tem passado por profundas mudanças nas últimas décadas”.

A intensidade da participação popular e do engajamento dos delegados e conselheiros do orçamento participativo não é e nunca foi ou será a mesma naturalmente, uma vez que a história política e social de cada indivíduo na luta social é diferente entre si, bem como o envolvimento e a interação junto a suas comunidades

também difere entre si.

Cabe aqui também uma reflexão sobre as formas de mediação e as relações de delegados e conselheiros do orçamento participativo com os governos eleitos em Porto Alegre. Fedozzi (2000) aponta “os limites da cultura política que caracterizava a ação coletiva e a própria identidade dos movimentos populares na passagem dos anos 70/80 – de caráter reivindicativo e de práticas de enfrentamento com o Estado. Agora, viam-se a frente de uma realidade que se abria para novas formas de relação com a Administração Municipal e exigia a participação institucional dos movimentos na gestão da cidade.

Recordando a natureza e as características da luta política comunitária dos movimentos sociais durante as décadas de 1970 e 1980, citamos a referência de Nogueira em sua tese:

O período de redemocratização política (1978 – 1985) é considerado como um marco na trajetória dos movimentos sociais urbanos. Do ponto de vista quantitativo, a referida singularidade do contexto de redemocratização é caracterizada pelo surgimento de diversas associações e entidades civis, ou seja, pelo aumento da densidade associativa na maior parte das regiões da cidade. Por outro lado, a singularidade desse período é correspondida, do ponto de vista qualitativo, pelo acúmulo de experiências de resistência e mobilização política dos militantes sociais no âmbito municipal. (2016, pg. 50)

Trata-se de novamente recuperar a memória da contribuição dos movimentos sociais durante o processo de redemocratização do país. A ditadura militar (1964-1985), reprimiu e amordaçou, principalmente os sindicatos de trabalhadores urbanos responsáveis pela reivindicação de elevação dos salários dos empregados da indústria. Os militares, ao cercear a atividade sindical garantem os meios políticos e sociais para o acúmulo e a concentração de capital de uma industrialização emergente em desenvolvimento. Desta maneira, temos um crescimento econômico com aprofundamento das desigualdades sociais e o aumento da exclusão de importantes segmentos da população. A democracia e a inclusão não foram marcas deste período histórico da sociedade brasileira e do desenvolvimento econômico do país.

Na pesquisa de Nogueira vemos o tratamento da mudança do perfil militante nos movimentos sociais, aqueles setores que organizavam as lutas populares com base em fortes mobilizações de rua, greves e paralisações, de enfrentamento aos empresários e governos na década de 1980, cedem lugar a militantes com outras práticas de ação coletiva. Há uma alteração na forma de engajamento e novas formas

de participação política no cenário político. Esta nova situação política impacta também na dinâmica do orçamento participativo de Porto Alegre:

O elemento novo da política são as novas redes sociais ou os novos desenhos destas redes. Um novo capítulo na história política do movimento popular surge com a incorporação de novas técnicas de comunicação. São novas experiências de articulação, engajamento associativo com métodos de mobilização mais sofisticados e tecnologicamente aprimorados, produzindo um enfraquecimento das mobilizações coletivas, do contato no lugar do presencial frente à frente ou porta a porta.

Identificamos um novo desenho das redes sociais que gera um novo modelo de participação e mobilização social. Este fenômeno recente da luta e mobilização social necessita ser melhor estudado, como afirma Nogueira:

Ao mesmo tempo, deve ser apontada a pertinência de trazer para um próximo estudo, técnicas da análise de redes sociais para dar mais exemplos das relações de heteronomia que se expressa nos contextos da participação mobilizada. Mais elementos e pesquisas se fazem necessárias também para identificar experiências de engajamento associativo com métodos de mobilização mais elaborados, organização e porosidade (ou permeabilidade) social que se expressa no âmbito institucional, mas também informal, no cotidiano das regiões mais afastadas, com dinâmicas de ocupação novas ou antigas. (2016, pg. 138)

Os estudos sobre a rede brasileira do orçamento participativo (RBOP) e sua contribuição para orçamento participativo (OP) na perspectiva das cidades participantes, de autoria de Hosokawa (2018), que coloca frontalmente a questão da democracia direta diante da democracia representativa e suas criações mais recentes como o orçamento secreto implementado pelo governo Bolsonaro e o Congresso Nacional (2019-2022) no país.

É fundamental esclarecer que não se trata de contrapor a democracia direta versus democracia representativa. Sustentamos que elas se complementam e não são concorrentes entre si, pois, enquanto a democracia representativa, ao nível do poder legislativo, mantém suas prerrogativas de legislar e fiscalizar os governos eleitos no âmbito de sua jurisdição político administrativo a democracia direta cumpre a tarefa de deliberar sobre plano de investimentos acordados e implementados a partir de acordo internos na esfera do poder executivo de gestão com os governos eleitos.

Trata-se exatamente como refere os estudos: “o Conselho tem a função de planejar, propor, fiscalizar e deliberar sobre o conjunto de receitas e despesas do orçamento municipal reservado para investimentos. “O orçamento participativo

produziu uma intensa mobilização política entre governantes, intelectuais e militantes sociais, na medida em que significa uma alternativa política institucional a um conjunto de práticas clientelistas e patrimonialistas praticada no interior do Estado brasileiro em diferentes momentos da história política do país, colocando como um projeto alternativo na gestão pública, como se referem os autores:

A gestão pública no Brasil é cenário de disputa política entre projetos antagônicos, e o orçamento público, como uma arena de políticas públicas, propiciou a implantação de experiências que buscaram a aproximação da administração pública com a sociedade civil por meio de processos de elaboração, indicação e pactuação de prioridades através de mecanismos de participação. Uma destas iniciativas é o Orçamento Participativo (OP) (BOAVENTURA, 2000; AVRITZER, 2009; TEIXEIRA, 2013, in: Hosokawa, 2018, p.52)

Segundo o estudo de Hosokawa, “com o amadurecimento dessa experiência, gestores públicos locais, intelectuais e profissionais diversos envolvidos com o OP em seus municípios criaram em 2007 a Rede Brasileira do OP (RBOP) para o fortalecimento da democracia participativa”. Os valores que servem de base e fundamentação para o planejamento orçamentário participativo precisam ser reiterados, fortalecidos e protegidos sistematicamente, portanto, é oportuno e necessário a fundação da Rede Brasileira do Orçamento Participativo (RBOP). Refiro-me a preservação da pluralidade política e social, da democracia do Estado, da busca pela inclusão das populações vulneráveis e da absoluta inversão de prioridades nos investimentos públicos. A garantia do acesso do conjunto da população organizada em sindicatos e associações de moradores aos bens e serviços existentes na sociedade contemporânea é fundamental. Além do direito aos bens públicos nas áreas de saúde, educação, saneamento, habitação, cultura, lazer é importante afirmar o incentivo aos ensinamentos políticos de cidadania dos lutadores sociais mobilizados na elaboração do planejamento orçamentário participativo como demonstram os autores, onde não é suficiente “sofrer” as ações das políticas, mas é fundamental ajudar a elaborar a política e participar de sua implementação:

O associativismo civil foi um dos pilares do OP porto-alegrense, contudo, essa perspectiva se altera em lugares onde esse mesmo associativismo tem tendência de baixa. O OP tem sido um lugar de estímulo e de aprendizagem política quando envolve novos atores no cenário político local, que desenvolvem um processo de cidadania expressa nas conquistas de políticas públicas em obras e serviços públicos através do poder decisório, que envolve diálogo, negociação, inter-relação, interatividade e transparência (GADOTTI, 2014; PONTUAL, 2014 in: Hosokawa, 2018, p. 82)

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

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

“O presente trabalho se debruça sobre a relação entre diferentes posicionamentos sobre a “participação” a partir do Conselho do OP de Porto Alegre e a defesa de diferentes modalidades de medição. Nesse sentido, aponta-se para os diferentes discursos sobre a “participação” – quem e quando participar e o que se pode “demandar” através dessa participação – enquanto objeto de disputa sobre as formas de apropriação do mecanismo em pauta. (...) Trata-se de um esforço de apreensão das relações existentes entre modalidades de engajamento e militância e os diferentes posicionamentos no Conselho. O foco central da análise diz respeito às disputas pelas definições sobre a “participação” e seus efeitos sobre as formas de investimento ao longo do processo do Orçamento Participativo entre conselheiros atuantes entre 1989 e 2015.” (p.15)

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

É fundamental esclarecer que não se trata de contrapor a democracia direta e democracia representativa. Ambos modelos complementam-se e não são concorrentes entre si, pois, enquanto a democracia representativa, ao nível do poder legislativo, mantém suas prerrogativas de legislar e fiscalizar os governos eleitos no

âmbito de sua jurisdição político administrativa, a democracia direta cumpre a tarefa de deliberar sobre plano de investimentos acordados e implementados, a partir de acordo internos na esfera do poder executivo de gestão com os governos eleitos. O Conselho do orçamento participativo tem a função de planejar, propor, fiscalizar e deliberar sobre o conjunto de receitas e despesas do orçamento municipal reservado para investimentos.

Doré, citando Blondiaux, afirma:

Fundado pelo Partido dos Trabalhadores (PT) em 1989 sob o ideal de “democracia participativa”, o OP de Porto Alegre trouxe consigo um conjunto de referências acerca da participação do cidadão no debate sobre questões de interesse coletivo, com a intenção de ampliar a representação e “transgredir as fronteiras clássicas da democracia representativa” a partir de um repertório de procedimentos – participação, debate, discussão, negociação, proximidade, etc. (2004, pg.14)

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

Outros aspectos importantes que nos apresentam os estudos de Doré, em sua pesquisa, estão relacionados a gestão local e a sua relação com os movimentos sociais. Como afirmamos anteriormente, os governos são organizados ou desorganizados administrativamente para implementar os seus projetos prioritários, enquanto os programas que não guardam identidade programática com sua visão são deixados de lado. Em 2005, o governo municipal em Porto Alegre, subordinou o orçamento participativo a Secretaria Municipal de Governança Local junto com outras atividades, como cita a pesquisa:

Com a instauração da Secretaria Municipal de Governança Local (SMGL) pelo então secretário Cezar Busatto (PMDB) em 2005, no início da gestão do Prefeito José Fogaça (PPS à época, hoje PMDB), o OP passa a ser abrigado juntamente com os demais programas, Conselhos Municipais, Conselhos Tutelares e Centro Administrativos

Regionais (CAR's). Segundo o site da Prefeitura de Porto Alegre, a SMGL tem a finalidade de promover, "no âmbito do Executivo Municipal, a articulação e coordenação política interna e externa, a governança solidária local, sustentar administrativamente a operação do OP e outras formas de gestão participativa. (2015, p. 14)

Doré cita o então Secretário de Governança Local de Porto Alegre, Cesar Busatto quando informa que "os programas baseados na noção de governança teriam o objetivo de promover o empoderamento das comunidades e redes sociais locais e desenvolver novas arquiteturas públicas de co-gestão entre sociedade e governo" (Busatto, 2005, p.15). Podemos identificar que, neste caso, existe uma contradição entre a meta afirmada de empoderamento das comunidades e a forma como o governo está organizado para atingi-la.

Outra forma de descaracterizar e esvaziar de importância política da construção participativa do orçamento é utilizar a estrutura de governo para viabilizar investimentos à margem dos fóruns de decisão, onde participam conselheiros e delegados dos representantes da população eleitos. Afinal, são eles que decidem pelos investimentos. Constituir um programa de parceria entre governo e comunidade significa reeditar a política do clientelismo político. O autor apresenta esta crítica do OP, quando afirma que o acesso de recursos públicos deve ser através do orçamento participativo, como segue:

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

A pesquisa de Negreiros (2019) é importante e representativa em nossos estudos sobre o conhecimento produzido na área da democracia participativa. O seu trabalho investiga a mobilização comunitária na região popular da Grande Cruzeiro, localizada na Zona Sul de Porto Alegre em um território onde a especulação imobiliária é intensa e a luta pelo acesso a cidade e pelo direito à moradia antiga. A região da Grande Vila Cruzeiro do Sul teve como característica a forte mobilização social e a reivindicação por direitos, onde lideranças políticas comunitárias se destacaram na luta social da cidade. É importante referir os estudos de Fedozzi, mais uma vez, quando ele recorda como marco histórico do processo de precarização da moradia na cidade o aprofundamento do modelo de desenvolvimento econômico:

A expansão dos núcleos favelados formados por assentamentos autoproduzidos (ocupações) em áreas irregulares ou clandestinas, públicas e/ou privadas, é uma das principais consequências do modelo desenvolvimentista de caráter espoliador e excludente que hegemonizou a história do Brasil. Em Porto Alegre, as origens do processo de favelização remontam à década de 1940, por volta de 1946, quando se intensificaram o êxodo rural e também a migração para fora das fronteiras do Estado, em virtude das profundas transformações econômicas que alteraram as relações de produção e de propriedade rural, levando à liberação de mão-de-obra nos minifúndios e latifúndios. (2000, p. 18)

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

A atualidade de seu trabalho tem relação com a situação nacional. Podemos afirmar que depois da consumação do processo de *impeachment* (2016), da Presidenta Dilma Rousseff e a instalação no país dos governos Temer e Bolsonaro a supressão de direitos sociais dos trabalhadores foi intensa e não vimos fortes e contundentes manifestações públicas de resistência e enfrentamento de parte da população, através de associações de moradores e sindicatos de trabalhadores. Os políticos, dirigentes e analistas também se perguntavam o significado desta situação ou seu porquê. Quais os motivos que levaram a população a uma não mobilização diante da retirada de direitos?

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

É possível argumentar que uma das causas do enfraquecimento das mobilizações sociais na micro região da comunidade da Cruzeiro do Sul em Porto Alegre não tem causas diferentes daquelas vividas pelo país. O desencanto com a política institucional levou também a população a desacreditar na democracia

representativa e seus parlamentares. O crescimento da democracia direta na década de 1990 buscou combinar seu funcionamento com a dinâmica parlamentar da democracia representativa, que também enfrentava crise de legitimidade.

Agora, o cenário é mais grave, socialmente, porque a apatia da população é geral, inclusive em termos de desconfiança em relação a capacidade da própria sociedade civil organizada e com seus próprios representantes e lideranças para enfrentar e resistir à crise de avanço de governos aos direitos sociais da população empobrecida. Vejamos uma das constatações de Negreiros em sua pesquisa quando analisa as manifestações das lideranças locais:

A partir dos seus discursos, sob a ótica da análise textual discursiva, e da correlação desses com a teoria, constatamos que o personalismo e o desencanto com a política institucional são alguns dos obstáculos para a mobilização. Críticos da aparente apatia das pessoas diante da perda de direitos e da ineficiência de serviços públicos, esses agentes não se vêem como possível parte do problema e da solução. Apresentam dificuldade de se enxergarem dentro do processo. O predomínio das questões pessoais, a ênfase no “eu”, a inveja, as disputas entre líderes apareceram como elementos do personalismo com prejuízo da construção de metas e projetos comuns. A desconfiança não é apenas nos políticos e na política, [...] ela marca as relações entre os próprios líderes. (2019, p. 86)

A conscientização da cidadania é fundamental em todos os processos que articulam as experiências de democracia participativa. Bordenave (1983, p.73) em seu estudo sobre participação, nos ensina que: “Na aprendizagem da participação, o aprendiz fica sabendo como detectar tentativas de manipulação, sintomas de dirigismo e de paternalismo; a superar a improvisação, o espontaneísmo e a demagogia; a distinguir a verdadeira participação da simples consulta ao povo”.

Cabe indagar os motivos que levam a comunidade que tem um passado de lutas sociais a passar a desconfiar de suas próprias lideranças. O fracionamento e a dúvida nas relações de representação popular e, assim, a sua divisão fazem parte do processo de dominação. Quanto mais enfraquecido, desencorajado, desiludido e descrente na política a população estiver, mais facilmente será controlada e vitorioso será o projeto do capital.

Por fim, para buscar compreender esta realidade seria prudente combinar as motivações do arrefecimento das lutas sociais com as questões atuais da democracia brasileira. Avritzer, argumenta que é preciso confrontar a intolerância política e fazer relações, ligações, enfim, pontes entre diferentes segmentos da sociedade brasileira,

de modo a produzir tolerância e pluralidade política.

Há duas questões para democracia brasileira hoje. A primeira é evitar uma expressão de intolerância. [...] Mas é inegável que pontes importantes foram construídas entre os diferentes setores da sociedade brasileira pela nossa jovem democracia. Pontes entre brancos e negros, ricos e pobres, membros de diversas denominações religiosas, entre outros grupos. Evitar que estas pontes sejam rompidas é fundamental para a democracia, que exige como cenário para o bom funcionamento das instituições políticas uma cultura de tolerância e pluralidade valorativa. Em segundo lugar, é necessária a manutenção de algum consenso procedimental em um momento tão grave. (2016, p. 132)

Negreiros (2019, p.87) apresenta mais uma referência para o debate: “é o fato de a comunidade não ter pressionado o poder público para manter o orçamento participativo com o mesmo protagonismo dos anos 1990. Os ganhos com o instrumento foram significativos e a Capital virou símbolo da participação popular, servindo de modelo para o mundo”.

Com uma comunidade desconfiada e desiludida sobre si mesma, entendendo que ela é a causa de seus problemas pela falta de engajamento da própria comunidade e pelas dificuldades na luta coletiva, é preciso, conforme propõe Negreiros: “resgatar o passado pode contribuir para que a comunidade conheça as lutas, reconheça a sua importância e se identifique com os valores que fizeram o seu bairro se transformar”. (2019, p. 88)

Destacamos o acesso à memória dos movimentos sociais como importante informação na contribuição da organização e mobilização das lutas sociais. Quando uma comunidade não se enxerga como protagonista e capaz de lutar e conquistar direitos e acesso aos bens materiais como escolas, creches, moradia, saúde, torna-se, invariavelmente, refém de políticas clientelistas e paternalistas.

A presença política da população na gestão do estado brasileiro através de instituições de participação assume vários formatos e características em diferentes regiões, dependendo da história política de cada uma delas. Manter ativa a memória destas lutas sociais é indispensável para a organização, mobilização e confiança dos movimentos sociais.

Dallari (1984, p. 71) ensina que “a participação em movimentos organizados pode ser, em determinadas ocasiões, o modo mais adequado e eficiente de mobilização popular em favor de certo objetivo político.”

Müller, em sua tese *Movimentos Sociais e suas relações com o(s) Estado(s)*

nos 30 anos do Orçamento Participativo de Porto Alegre – Análise em duas regiões com tradições associativas distintas (2022), investiga a natureza e o tipo de associativismo praticado nas regiões e bairros da cidade. No trabalho foram estudados movimentos sociais da micro região Lomba do Pinheiro, e da micro região Centro Sul, na cidade de Porto Alegre (RS):

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

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

Em primeiro lugar é preciso informar o conceito de Padrões de Ação Coletiva utilizado na tese por Müller. Segundo seus estudos tratam-se de “processos institucionais democráticos que consideram os aspectos culturais da ação coletiva e suas implicações na inserção dos movimentos sociais em distintas oportunidades políticas”:

A categoria PAC's “corresponde à modalidade de ação predominante no movimento social, em sua dimensão organizacional (estrutural), relacional e discursiva (cultural), a qual orienta o comportamento do ator político face às instituições e ao Estado em geral” (CARLOS, 2012a, p. 63). Como bem destaca Carlos (2012a), o padrão de ação de um movimento não é homogêneo ou unitário, mas internamente complexo e heterogêneo. (2022, p. 90)

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

A pesquisa de Müller (2022) apresenta importantes contribuições teóricas quando analisa a questão da democratização e da desdemocratização do planejamento participativo do orçamento em Porto Alegre no período de 1989 até 2019 ao longo da trajetória de 30 anos. O autor salienta os diferentes contextos de

democratização e desdemocratização dos períodos históricos de seu funcionamento em Porto Alegre.

É possível perceber que o sucesso desta iniciativa, enquanto política pública de gestão, está relacionada com a forma ou o desenho institucional que o Estado assume. Além disso, a forma como o Estado, que executa o planejamento, está preparada para enfrentar a questão da participação social e, por fim, o contexto político vivido pelo governo e população. Neste sentido “é importante perceber que nem sempre há relações lineares entre os fatores aqui elencados e analisados que são cruciais para a modificação dos períodos de funcionamento de uma Instituição Participativa - desenho institucional, capacidade estatal, contexto político”. (2022, p. 65)

No caso específico do OP de Porto Alegre, o processo de desdemocratização vai se configurando a partir do somatório de modificações nos três eixos de análise, mas de maneira mais enfática a partir da mudança na capacidade estatal quanto aos recursos públicos, e de forma mais acelerada e profunda a partir das mudanças no contexto político da cidade que ocorrem a partir das eleições de 2004. (2022, p.65)

Quanto a diminuição da capacidade estatal, a crise financeira do município a partir de 2001 debilitou o processo participativo ainda na última gestão do PT. Após 16 anos consecutivos de governo, o PT cedeu lugar a uma nova coalização de partidos situados no espectro ideológico de centro-direita. (2022, p.66)

No caso do OP de Porto Alegre, a investigação indicou dois períodos distintos: primeiramente, um de democratização, denominado “período de criação e consolidação”, que se estende de 1989 até 2001, e segundo um de OP desdemocratizado, chamado de “período de crise e limites”, que se inicia em 2002 e segue até 2019, momento em que o OP completara seus 30 anos de existência. (2022, p.66)

Diante de uma conjuntura de crise política ou frente a este contexto político, de que maneira diferentes micro regiões do orçamento participativo reagiram? Esta questão é fundamental para a pesquisa, levando-se em consideração a natureza associativa de cada uma delas, conforme sustenta o estudo.

Podemos identificar, efetivamente, duas regiões da mesma cidade com uma tradição de luta comunitária por acesso à serviços públicos de infraestrutura urbana e por diferentes direitos. Historicamente, as associações de moradores e clubes de mães da Lomba do Pinheiro atuaram na região com intensidade e forte mobilização de base social, conseguindo engajar nas marchas e caminhadas moradores que, confiando em suas lideranças, ajudaram nas vitórias e nas conquistas pela melhoria

ou implantação de serviços como escolas, postos de saúde e creches, novas linhas de ônibus e regularização fundiária.

O engajamento dos moradores nas atividades comunitárias, conferiram independência e autonomia as mobilizações, afastando as práticas de paternalismo, clientelismo e apadrinhamento político. Este comportamento confere tradição ao tipo de associativismo exercido na região da Lomba do Pinheiro.

Na região Centro Sul, historicamente, identificamos uma baixa tradição associativa, com as entidades apresentando uma baixa densidade política e pequeno engajamento popular, marcada por práticas clientelistas. O estudo afirma que nesta região tivemos um tipo de associativismo induzido pelo orçamento participativo, sem tradição da cidadania na reivindicação por direitos na luta comunitária pelo acesso à serviços, conforme refere o autor:

Caracterização das regiões Lomba do Pinheiro e Centro Sul. O foco em duas regiões orçamentárias diferentes, dá-se tendo em vista as trajetórias associativas distintas das regiões: 1) a região da Lomba do Pinheiro, que conta com um histórico associativismo contencioso e de longa data, anterior ao OP e 2) a região Centro Sul, que de maneira similar as regiões que se encontram mais ao sul da Cidade, com baixa tradição associativa anterior ao OP (FEDOZZI, 2000) e que foram por muito tempo, antes da existência do OP, dominadas por um número considerável de associações de moradores que adotavam práticas clientelistas, tendo a partir da criação e do processo de democratização do OP, experienciado novos meios de se relacionar com o Estado. (2022, p. 99)

Portanto, trata-se de um Padrão de Ação Coletiva diferente praticado pelas duas regiões.

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

Diante das iniciativas de desdemocratização, alterações no desenho institucional que desconstituíram a capacidade estatal de responder financeiramente as demandas político-institucionais das entidades no orçamento participativo e o contexto político adverso com a ascensão eleitoral dos partidos de centro-direita, a região da Lomba do Pinheiro apresenta resistência maior, enquanto o

aprofundamento da desdemocratização é mais profunda na região Centro-Sul, como anota o autor:

O sério aprofundamento do processo de desdemocratização se deu sob o novo contexto político, já nos governos Fogaça-Fortunati, com a descentralidade do OP na gestão e com as mudanças no seu desenho institucional, ou seja, em suas regras. (Muller, 2022, p.185)

5.3 Convergências das pesquisas estudadas

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

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

Podemos dizer, que o engajamento político associativo tem conhecido transformações importantes nos últimos anos. A incorporação da internet e das redes sociais trouxeram uma nova dinâmica à participação social. Refiro-me às novas formas e métodos de comunicação. Estas tecnologias podem contribuir para o aprofundamento e radicalidade democrática, uma vez que permitem que as informações cheguem a locais mais distantes e sejam conhecidas por um número maior de pessoas. Os métodos de intensificação do debate público, em torno do orçamento, de questões relacionadas às receitas, às despesas e aos investimentos

públicos, no campo da democracia participativa, deverão crescer e atingir um contingente maior da população. A constituição de uma Rede Brasileira do Orçamento Participativo, como aponta o levantamento documental, demonstra o crescimento da densidade política do orçamento participativo como política pública, propiciando seu fortalecimento e amadurecimento.

Infelizmente o estudo retrata, também, tentativas governamentais para burlar as regras do jogo, as regras da convivência democrática, quando um governante municipal tenta, por exemplo, estabelecer programas de parceira institucional, utilizando-se de estruturas governamentais, para atender parcela da população, por fora das regras estabelecidas no campo do OP, ao largo das instâncias democráticas.

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

É comum que gestões públicas tradicionais e autoritárias, teçam críticas, apontando acomodação e desinteresse da população. Os gestores costumam atacar a cidadania afirmando que inexistente o interesse da comunidade na preservação do público, seja na sua manutenção ou por novos investimentos. Quando vemos este comportamento de governantes constatamos que não estamos diante de algo espontâneo e acidental. O objetivo de governos anti-democráticos e excludentes, costuma ignorar e evitar que a cidadania tome parte das decisões públicas de gestão. A comunidade deve ser mantida desiludida e desconfiada a respeito de si, de suas lideranças e de suas necessidades. O baixo interesse deve ser atribuído a características e peculiaridades da própria comunidade, que talvez não esteja preparada para tomar decisões, sobre o seu futuro ou quando tenha sido chamada a decidir, tenha decidido de forma equivocada.

Além disso, para estes governos é importante o esquecimento da comunidade em relação ao êxito que teve em outras lutas sociais. Nesta perspectiva, o patrimônio político adquirido na busca por direitos sociais e bens públicos como educação, creche, saúde ou linhas de ônibus, deve ser esquecido ou atribuído a administradores

paternalistas do passado, mas nunca atribuído aos movimentos sociais. Quanto mais desiludida, desamparada e desconfiada de suas possibilidades estiver uma comunidade maior serão as possibilidades de desdemocratização, na sua relação com os representantes de governos autoritários.

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

Portanto, as teses estudadas corroboram a perspectiva da vitalidade dos processos construídos no Orçamento Participativo, sobretudo na cidade de Porto Alegre, no período dos governos da Frente Popular, anteriormente referidos. No período posterior, os mecanismos do OP form mantidos, com diferentes graus de intensidade, mas manifestando importantes vivências e aprendizados no campo da cidadania e da Democracia.

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

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como trabalho de pesquisa propusemos mapear, no âmbito do Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), a produção de conhecimento no campo da democratização da gestão pública, tendo como foco específico os estudos relativos ao *orçamento participativo*, verbete utilizado como descritor ou palavra-chave, no âmbito das buscas efetivadas.

Realizou-se, posteriormente ao mapeamento geral destes estudos, um recorte para identificação de Teses de Doutorado produzidas e ou defendidas no período 2015 a 2022, período final em que o banco de dados da CAPES apresenta os trabalhos, com recorte específico nas áreas de conhecimento: Ciência Política, Sociologia e Sociais e Humanidades.

A análise identificou quatro categorias centrais para compreensão do orçamento participativo: territorialidade, pluralidade política, democracia e inclusão social, além da própria memória das experiências do Orçamento Participativo como prática de gestão pública.

Esta pesquisa, na esfera da produção do conhecimento, demonstrou o caráter renovador, progressista e inovador do Orçamento Participativo.

Foi possível constatar os avanços da democracia participativa como política pública aberta a modificações, sem perder a sua radicalidade e, sobretudo, a sua contemporaneidade.

A atualidade do orçamento participativo, como política pública, entre as ações governamentais espalhadas pelo país nos diferentes entes (União, Estados e Municípios), do Estado brasileiro também pode ser identificada.

Depois de mais de 30 anos, desde sua primeira experiência, o debate segue mobilizando gestores, pesquisadores, intelectuais, militantes sociais e, principalmente, incorporando inovações e adaptando-se aos novos tempos da atividade política e social.

Também adapta-se novas plataformas de comunicação social que articulam novas redes sociais com amplo acesso aos serviços de internet, permitindo o acesso a espaços de intensificação da mobilização da cidadania.

Em relação às questões que desencadearam este trabalho de pesquisa é

possível afirmar que o Orçamento Participativo pode garantir um plano de investimento inclusivo, na medida em que os governos estejam organizados para atender as demandas oriundas de uma prática participativa de gestão.

Ao mesmo tempo, os movimentos sociais necessitam ter organicidade própria e autonomia política para demandarem o atendimento de suas reivindicações.

Os estudos apontam que o ambiente político-institucional precisa ser afirmativo em relação a Democracia e a participação popular, portanto é possível que diferentes partidos vivenciem o OP, desde que estejam comprometidos com os pressupostos da pluralidade, democracia, da transparência e da inclusão social .

Em relação aos objetivos norteadores, especificamente do estudo documental realizado, afirmamos que é significativa a produção de trabalhos acadêmicos sobre o Orçamento Participativo, sobretudo no período mais vigoroso de sua implementação, conforme dados apresentados.

Também são significativas as teses de doutorado, produzidas sobre o OP, no período final de identificação no Catálogo da CAPES, demonstrando a importância do acúmulo anterior de conhecimentos e a força da relação entre estas teses e os territórios de vivência desta prática de gestão participativa.

Sobre os arcabouços legais do OP, ressalta-se a escolha de diferentes caminhos, no âmbito da experiência realizada no município de Porto Alegre e no estado do RS, o que ratifica a perspectiva de pluralidade na sua implementação.

Afirma-se, portanto, o orçamento participativo como prática de gestão democrática e campo conceitual.

Por fim, afirma-se que a organização estatal, permeável à participação cidadã, ao contexto político democrático e à autenticidade das representações da sociedade civil, é determinante para o avanço da luta por igualdade e na disputa pela riqueza e bens públicos do país.

Diferentes segmentos sociais, etnias, grupos de interesse, associações e organizações da sociedade civil podem e devem estar no orçamento público e na sua gestão, como antídoto aos autoritarismos.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABERS, R. Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre. *Cadernos da Cidade*, v. 5, n. 7, 2000.
- AVRITZER, Leonardo. *Impasses da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *Cadernos ENAP*. Brasília: ENAP, 1997.
- BENEVIDES, Maria Vitoria de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ática, 1991.
- BOBBIO, Norberto (et al.) *Dicionário de Política*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1998.
- BORDENAVE, Juan E. Díaz. *O que é participação*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985.
- BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988.
- CARLOS, Ana Fani Alessandri (org.). *Ensaio de Geografia Contemporânea: Milton Santos – obra revisitada*. São Paulo: EDUSP/ Ed. Hucitec/Imprensa Oficial do Estado, 2001.
- CARLOS, E. *Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos organizacionais, relacionais e discursivos*. Tese de Doutorado apresentada ao Doutorado em Ciência Política da FFLCH/USP, p. 398, 2012a.
- CARLOS, E. *Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos do engajamento institucional nos padrões de ação coletiva*. *Anais do 36o Encontro anual da AMPOCS*, p. 1–36, 2012b.
- CARLOS, E. *Movimentos Sociais e Instituições Participativas - Efeitos do engajamento institucional nos padrões de ação coletiva*. *Revista Brasileira De Ciências Sociais*, v. 30, n. 88, p. 83–99, 2015a.
- CARLOS, E. *Movimentos Sociais e Sistema Político nas Teorias dos Movimentos Sociais*. *Interseções: Revista de Estudos Interdisciplinares*, v. 17, n. 1, p. 15–53, 2015b.
- CARLOS, E. *Movimentos Sociais e Instituições Participativas: Efeitos do engajamento institucional no contexto pós-transição*. Minas Gerais: Ed. Fino Traço, 2015c.

CARNEIRO, Maria Teresa; ROCHA, Emerson. Do Fundo do Buraco. O Drama na Ascensão Social de Empregadas Domésticas. In: SOUZA, Jessé. A Ralé Brasileira: quem é e como vive. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

DALLARI, Dalmo de Abreu, O que é participação política. São Paulo: Abril Cultural/Editora Brasiliense, 1984.

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

FEDOZZI, Luciano. Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Rio de Janeiro: Tomo Editorial, 1997.

FEDOZZI, L. O poder da aldeia: gênese e história do orçamento participativo de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.

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

KLERING, Luis Roque; PORSSE, Melody de Campos Soares; GUADAGNIN, Luis Alberto. Novos Caminhos da Administração Pública Brasileira. Análise - Revista Acadêmica da FACE. Porto Alegre, v.21, nº 1, p. 4-17 jan/jun 2010

MENDES, M. Sistema Orçamentário Brasileiro: Planejamento, Equilíbrio Fiscal e Qualidade do Gasto Público. Consultoria Legislativa do Senado Federal, Textos para discussão no. 39, Brasília, 2008 NUNES, S.P.; NUNES, R. C. O Processo Orçamentário na Lei de Responsabilidade: Instrumento de planejamento. 2002.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

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

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

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

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

OLIVEIRA, F. A. Economia e Política das Finanças Públicas no Brasil. São Paulo: Hucitec, 2009.

PORTO ALEGRE, Lei Orgânica Municipal. Porto Alegre: 1990

RIBEIRO, Cleber (org.) Seja Democracia: formar, organizar e agir. Rio de Janeiro: EDUNlperiferias, 2022.

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

SANTOS, Boaventura de Souza. Um discurso sobre as ciências. Porto: Edições Afrontamento, 1996.

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

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