



ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO BRASIL: DIAGNÓSTICO DO DESCENSO E PERSPECTIVAS PARA UM NOVO MARCO INSTITUCIONAL

Miguel Mário Napoli¹

Palavras-chave: Orçamento Participativo; Participação Cidadã; Políticas Públicas; Controle Social; Institucionalização.

Keywords: Participatory Budget; Citizen Participation; Public Policies; Social Control; Institutionalization.

Introdução

O Orçamento Participativo (OP) surgiu no Brasil no final da década de 1980, em um contexto de redemocratização, como um mecanismo inovador de gestão pública e participação cidadã. Teve como grande diferencial em relação a outras experiências de participação popular, como as ocorridas nas décadas de 1970 e 1980, em cidades como Piracicaba e Diadema (SP); Lages (SC); Pelotas (RS); Boa Esperança e Vila Velha (ES) (ALVES, 1988; RENNÓ, 2012).

O pioneirismo de Porto Alegre na criação de mecanismos mais efetivos de participação popular, em especial pela gestão mesma do orçamento municipal, que rapidamente se expandiu para diversas cidades, em especial pela eleição de candidatos do Partido dos Trabalhadores em várias cidades do país (LUCHMANN, 2020), tornou-o referência nacional e mesmo internacional de democracia participativa. Entre o final dos anos 1980 e o início da década de 2010, o OP viveu seu período de maior expansão, sendo adotado em capitais, cidades médias e até pequenos municípios. No entanto, com sinais já perceptíveis no final da década de 2000, acentuando-se a partir de 2012, iniciou-se um processo de descenso quase generalizado no país, marcado por perda de abrangência, fragilidade institucional e

¹ Mestre em Direito, Universidade do Extremo Sul Catarinense (Unesc), Criciúma – SC, Brasil. E-mail: miguelmanapoli@yahoo.com.br.



desinteresse

político. Este trabalho busca compreender as causas desse declínio e propor caminhos para a revitalização do OP como instrumento efetivo de gestão democrática e controle social (DIAS, 2018; SINTOMER et al., 2016; WAMPLER e TOUCHTON, 2020).

Objetivos

O objetivo principal é identificar as causas centrais do descenso do OP no Brasil e discutir perspectivas para sua requalificação e institucionalização. Como objetivo específico, busca-se analisar o papel da ausência de regulação nacional, do desinteresse político e das fragilidades de integração com outros mecanismos de controle, apresentando propostas iniciais para um novo modelo institucional.

Metodologia

A pesquisa adota abordagem qualitativa e exploratória, combinando revisão bibliográfica nacional e internacional, análise documental de experiências de OP e exame de relatórios e dados orçamentários municipais no período de retração (2009–2020). Foram consultadas obras de referência, incluindo Sintomer (2016), Dias (2018) e Wampler (2020), além da dissertação de mestrado do autor (NAPOLI, [ano]). A análise considera a trajetória histórica do OP, a comparação entre municípios e a relação com outros mecanismos de controle social.

Resultados e Discussão

Ausência de marco regulatório nacional — A inexistência de legislação federal específica deixou o OP vulnerável a mudanças políticas locais, conduzindo à descontinuidade e à degeneração de seus mecanismos internos. A crença de que a virtude do OP residia exclusivamente na gestão “de baixo para cima” impediu a consolidação de regras mínimas comuns, adaptáveis às realidades locais mas garantidas por uma estrutura normativa nacional.

Desinteresse das administrações municipais — Com o tempo, o OP deixou de ser visto como ferramenta estratégica para angariar apoio eleitoral, sobretudo diante do crescimento econômico dos anos 2000, do aumento das



transferências intergovernamentais e da ampliação das competências municipais em saúde e educação. Esse cenário elevou a relevância política do executivo municipal, tornando menos atraente a abdicação de poder implícita no OP. Esse processo foi também reforçado pela maior descentralização de políticas públicas federais, especialmente nas áreas de saúde e educação, ampliando a relevância política e orçamentária dos executivos locais.

Fragilidade como mecanismo de controle social — O OP não se consolidou como instância técnica e politicamente robusta de fiscalização dos gastos públicos. Tribunais de Contas, câmaras de vereadores, conselhos e imprensa permanecem como atores principais, mas com fragilidades conhecidas. O OP, se bem estruturado, poderia complementar e até superar essas limitações, oferecendo um canal direto e transparente de acompanhamento orçamentário pela população.

Perspectivas para um novo modelo institucional — Discute-se, como possibilidade aberta à construção coletiva, a criação de uma Agência Nacional de Políticas Participativas, responsável por supervisionar a implantação de OPs, padronizar modelos de transparência e gerir a vinculação de parte do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) a municípios aderentes. Tal proposta é entendida como ponto de partida para um debate mais amplo entre pesquisadores, gestores e sociedade civil, que pode ou não resultar em normatização futura.

Conclusão

O descenso do OP no Brasil decorre de uma combinação de fatores institucionais, políticos e estruturais. Sua revitalização exige não apenas vontade política, mas também desenho institucional capaz de garantir estabilidade, qualidade e integração com outros mecanismos de controle social. Ao propor um modelo de “segunda geração” e fomentar um debate nacional sobre sua institucionalização, este trabalho busca contribuir para a construção de políticas públicas que reafirmem o direito humano à participação política e ao controle democrático do orçamento público.

REFERÊNCIAS



ALVES,

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

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Lei de Acesso à Informação.

DIAS, N. **Hope for Democracy**: 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide. Oficina, 2018.

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

NAPOLI, Miguel Mário. **O Orçamento Participativo e seu descenso no Brasil. Dissertação** (Mestrado em Direito). Universidade do Extremo Sul Catarinense (Unesc), Criciúma, 2021.

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

SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; RÖCKE, A. **Participatory Budgeting in Europe**: Democracy and Public Governance. Routledge, 2016.

WAMPLER, B.; TOUCHTON, M. **Participatory Budgeting**: Adoption and Transformation. World Development, 2020.