

II SEMINÁRIO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Participação Política, Lobby e Opinião Pública

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA
SOBRE A BASE DE DADOS SCOPUS

OUTUBRO, 2018

CURITIBA/PR

Orçamento Participativo de Porto Alegre: uma revisão sistemática sobre a base de dados Scopus

Karoline Strapasson Jambersi ^[1]

Rodrigo Augusto Campos Baptista^[2]

Luiz Carlos Betenheuser Júnior^[3]

Resumo: O Orçamento Participativo surgiu na cidade de Porto Alegre ao final da década de 80 como uma importante inovação democrática, que posteriormente foi replicada e adaptada em outros países. Em razão do alcance mundial desta ferramenta, pretende-se aferir seu impacto em publicações brasileiras e internacionais. Para isso, realizou-se uma revisão sistemática da literatura científica relativa ao Orçamento Participativo, a partir de publicações de artigos científicos indexados na base de dados Scopus. Foi utilizado o software bibliométrico VOSViewer para a apoio ao gerenciamento de dados, de modo a criar um mapa de cocitação entre os autores e outro de acoplamento bibliográfico por artigos. Foram encontrados 247 resultados que mencionaram a experiência do Orçamento Participativo, dos quais foram selecionados 27 artigos mais próximos da experiência de Porto Alegre. Na sequência foi realizada metanálise dos artigos com a descrição de seus pontos positivos e críticos. Entre os pontos positivos elencados está o caráter deliberativo e redistributivo do mecanismo democrático e entre os pontos de crítica levantados estão: a adoção formal do orçamento participativo; o percentual orçamentário enviado para discussão colegiada; as relações entre administração, organizações civis, delegados e conselheiros, que podem favorecer aqueles que estão engajados na política partidária; bem como o seu declínio em razão da consolidação de parcelas conservadoras avessas à ampliação da participação social.

Palavras-chave: orçamento participativo; participação social; democracia; Porto Alegre; revisão sistemática; participatory budgeting.

¹ Doutoranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Paraná, Mestra em Direito Econômico e Socioambiental pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Bacharela em Direito pela mesma instituição, Professora do Instituto Superior do Litoral do Paraná, Conciliadora do Juizado PUC Cajuru, Advogada. E-mail: kstrapasson@gmail.com.

² Mestrando em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Paraná e especialista em Gestão Pública Municipal pela mesma universidade, Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais, Procurador Jurídico da Câmara Municipal de Curitiba, professor e fundador da Escola deste Legislativo. E-mail: roabmg@gmail.com.

³ Pós-graduando em Administração Pública pela Escola de Administração Pública do Instituto Municipal de Administração Pública, Especialista em Gestão Administrativa e Tributária pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Bacharel em Administração pela Universidade Federal do Paraná, Coordenador Financeiro das Secretarias de Administração e Recursos Humanos, de Esporte, Lazer e Juventude e Secretaria de Tecnologia e Informação de Curitiba. E-mail: blogluiz@gmail.com.

1. INTRODUÇÃO

O Orçamento Participativo (OP) é um peculiar mecanismo de participação social surgido ao final da década de 80 na cidade de Porto Alegre, Rio Grande do Sul. Trata-se de uma inovação democrática cuja ideia central é de proporcionar o acesso direto de cidadãos a uma esfera de decisão dos destinos de parte do orçamento do governo. Este mecanismo posteriormente foi replicado e adaptado em diversos países, com a cita a estimativa da expansão de 2.648 orçamentos participativos pelo mundo (OLIVEIRA, 2016, p. 228). O sucesso dele se deve à abertura na definição de prioridades de investimento pela cidade aos cidadãos reunidos em assembleia, ou seja, o governo consulta a população acerca da alocação dos recursos públicos o que geralmente se passa estritamente no âmbito interno político-administrativo.

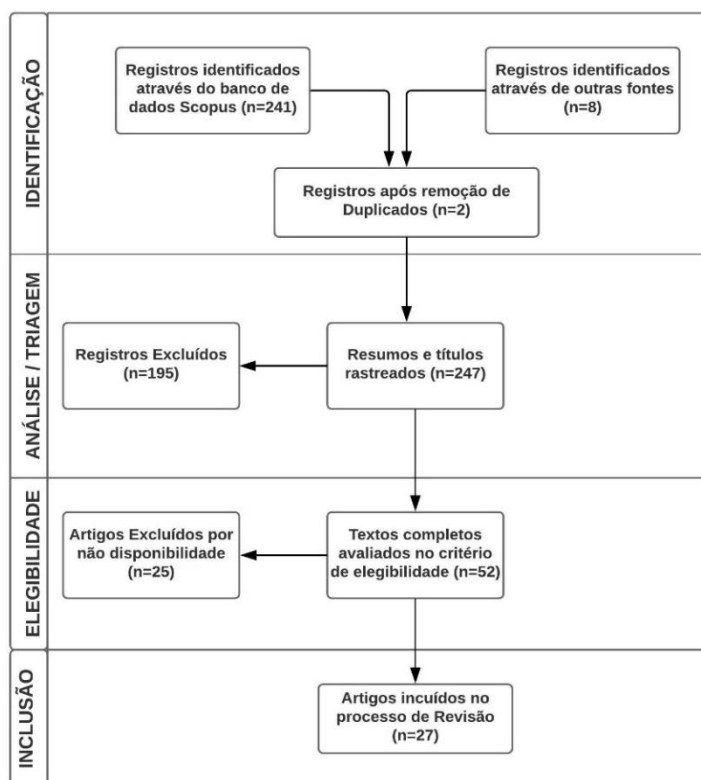
Esta nova sistemática permite não apenas uma alteração no sentimento de cidadania, mas também influencia na qualidade da prestação de serviços na área governamental, fundamento pelo qual recebeu destacado reconhecimento de organizações multilaterais internacionais. Neste sentido, o objetivo deste artigo é apresentar uma avaliação do impacto do formato criado pelo OP de Porto Alegre no cenário internacional por meio de publicações científicas, posicionando o atual formato do mecanismo, destaques e críticas realizadas pelos autores estudados.

2. MATERIAIS E MÉTODOS

Utilizando a base de dados Scopus da Editora Elsevier, através do sítio eletrônico do Portal CAPES, foram realizadas buscas para situar a importância do OP brasileiro no cenário mundial. O foco principal da pesquisa foi o modo com que a experiência de Porto Alegre foi recepcionada por autores nacionais e estrangeiros. Para isso, utilizou os seguintes termos na referida base de dados "*participatory budgeting*" ou "orçamento participativo" de forma livre, alargando as subáreas para ciências sociais, negócios e economia, cujo resultado se apresentou pertinente à amplitude do tema. Após a busca foi gerado um arquivo eletrônico apto à leitura em programas de planilhas e, principalmente, compatível ao software de processamento gráfico VOSviewer, ora utilizado pelos autores.

Como resultado desta busca, foram identificados 241 artigos correspondentes ao tema, após averiguação da descrição em seus *abstracts*. No fluxograma abaixo pode-se acompanhar a evolução do estudo.

FIGURA 1 - FLUXOGRAMA DAS FASES DA REVISÃO SISTEMÁTICA



Fonte: Elaboração dos autores, com base em SANDER, L et al. Effectiveness of internet-based interventions for the prevention of mental disorders: a Systematic Review and Meta-Analysis. **JMIR Ment Health**, vol. 3, n.3, p.1-38, 2016.

Apesar da adequação dos artigos identificados ao tema, foi verificada a ausência neste resultado de alguns dos autores que são referência na matéria. Deste modo, junto àquele foram somados 7 artigos de forma direta pelos autores (*fishing*), mais o Regimento Interno do OP de Porto Alegre, tendo em vista a importância destes à compreensão do tema. Ainda nesta fase, foram excluídos dois artigos em razão de identificação de duplicidade.

Na primeira análise mais abrangente, houve uma triagem para direcionar o foco da revisão em abordagens atinentes à posição do caso estudado enquanto mecanismo inspirador de atividades correlatas ao redor do mundo, excluindo-se nesta fase 195 artigos. Em um critério primário de elegibilidade, consistente na acessibilidade de artigos junto às fontes, foram excluídos 25 artigos no universo de 52, restando 27 textos os quais pautaram os levantamentos tendentes a melhor situar o caso estudado.

A utilização do software *VOSviewer*⁴ proporcionou fundamental apoio ao gerenciamento de dados, de modo a criar uma série de cruzamento de dados obtidos da plataforma de buscas do Scopus. Um dos objetivos é visualizar redes e situar a posição de relações de citações entre os autores e de acoplamento bibliográfico por artigos. Destas análises foram criados mapas, que se encontram no próximo capítulo.

Considerando a necessidade da existência de métodos sistemáticos e explícitos para identificar, selecionar e avaliar criticamente pesquisas relevantes, coletar e analisar dados desses estudos incluídos na revisão, utilizou-se a recomendação PRISMA⁵. Trata-se de um *check list* de principais itens para relatar revisões sistemáticas e meta-análises. Os pontos de principal destaque nos artigos selecionados foram: objetivos, métodos, fontes de informações, resultados, se a avaliação do OP de Porto Alegre foi descrita como positiva ou se foi questionada, discussão dos resultados, conclusão e fontes de financiamento.

3. RESULTADOS

3.1. MAPAS DE ANÁLISE DE COCITAÇÃO E ACOPLAMENTO BIBLIOGRÁFICO

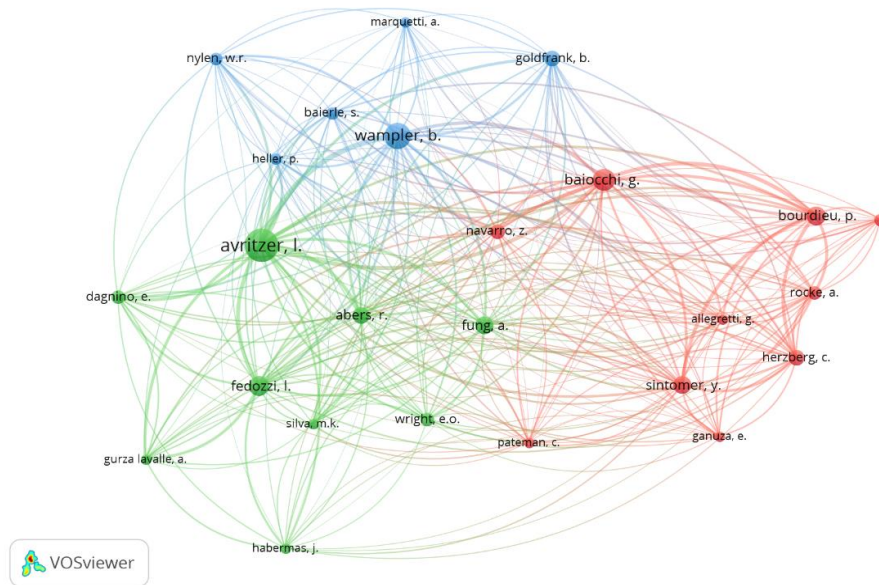
A partir do banco de dados formulado após as pesquisas na base de dados Scopus, foram realizadas análises com o software *VOSViewer*. Destas análises foram criados mapas de cocitação e de acoplamento bibliográfico. Conforme Grácio e Oliveira (2013, p. 2), a análise de cocitação envolve a frequência com que dois autores ou documentos são citados de forma conjunta em um trabalho, evidenciando como a estrutura do conhecimento é construída. Quando documentos ou autores são citados juntos, destaca-se a proximidade de assunto entre os citados.

Já o acoplamento bibliográfico significa que um número de artigos científicos tem um significado de relação mútua, em razão de possuírem uma ou mais referências em comum (KESSLER, 1969, p. 1). Deste modo, cada grupo de artigos é definido pelas fontes que compartilham e as conexões entre os autores são formadas em razão da intensidade em que os trabalhos são empregados conjuntamente. Isto demonstra a importância de determinados autores para a área.

⁴ Centre for Science and Technology Studies, Leiden University, The Netherlands. Disponível em <http://www.vosviewer.com/>

⁵ Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses: The PRISMA Statement. Disponível em <http://www.prisma-statement.org/>

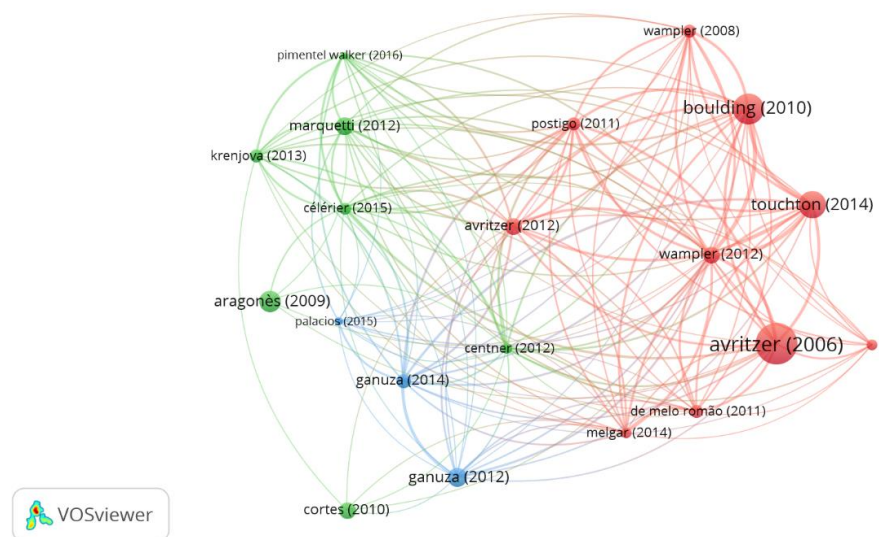
FIGURA 2 - MAPA DE COCITAÇÕES ENTRE OS AUTORES DOS ARTIGOS.



Fonte: Elaborado pelos autores por meio do VOSviewer. Parâmetro: número mínimo de citações de um autor: 10 citações. Resultado: 25 autores

O primeiro mapa é o de cocitações entre os autores. Este mapa permite situar os núcleos de pesquisadores e as tendências de pesquisa. Como objetivo geral, busca-se compreender a estrutura em que se organizam os pesquisadores atuantes na área, e compreender a interlocução entre os pesquisadores. Três *clusters* estão definidos no mapa com as cores vermelho, verde e azul, havendo diversas correntes de ligação entre estes três grupos. O grupo em vermelho é o maior com dez autores, seguido pelo verde com nove autores, e por último grupo em azul com seis autores, no entanto o grupo de maior impacto em número de citações é o verde.

FIGURA 3 - MAPA DE ACOPLAMENTO BIBLIOGRÁFICO DE DOCUMENTOS.



Fonte: Elaborado pelos autores por meio do VOSviewer. Parâmetro: duas citações. Resultado: 22 trabalhos

A posição e o tamanho dos círculos identificam os autores com maior importância para a temática. Em primeiro segue Leonardo Avritzer com 94 citações, seguido de Brian Wampler com 60 citações e Gianpaolo Baiocchi com 44 citações, cada um de *clusters* distintos. Há uma amplitude considerável de citações que demonstram a formação de uma rede de sensível complexidade. Importa ressaltar que são citados como importantes referenciais teóricos acerca da teoria deliberativa, teoria da participação e da teoria social; a saber Jürgen Habermas, Carole Pateman e Pierre Bourdieu.

Já o acoplamento bibliográfico ocorre entre dois artigos quando ambos referenciam ao menos uma publicação em comum estabelecendo, portanto, a conexão entre artigos que utilizam as mesmas referências. No mapa, a posição e o tamanho dos círculos de identificação de autores como Leonardo Avritzer, Brian Wampler, Carew Boulding, Michael Touchton, Enriqueta Aragonès, Ernesto Ganuza, Laurie Celéfier, demonstram a importância e a centralidade de seus trabalhos no tema em análise. Ressalta-se que os trabalhos de Leonardo Avritzer e Brian Wampler foram a primeiras publicações encontradas na base de dados Scopus sobre o tema. Leonardo Avritzer foi o primeiro a publicar na base em 2006, já Brian Wampler em 2008 e Enriqueta Aragonès em 2009. Verifica-se deste modo que os trabalhos em sua maioria datam da última década, demonstrando que a base de dados possui análises recentes acerca do OP de Porto Alegre, tendo em vista que a ferramenta já completou 27 anos de existência.

3.2. CONSIDERAÇÕES SOBRE O MODO DE FUNCIONAMENTO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Findo o regime militar (1964-1985), o Brasil passou pelo processo de reconstrução de suas instituições políticas com um potencial inédito de aproximação de seus cidadãos para a consolidação democrática, apesar das ambiguidades, recuos e contradições deste processo. A abertura política permitiu que as associações e os movimentos sociais se aproximassem da administração pública frente aos processos decisórios das políticas públicas, o que se traduziu em novos mecanismos de participação tais como fóruns, redes, conselhos gestores, audiências públicas dentre outros (HOROCHOVSKI; CLEMENTE, 2012, p. 127).

No final da década de 80 foi desenvolvido o OP de Porto Alegre durante o mandato do prefeito Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores (PT), inspirado em uma experiência realizada pelo prefeito Bernardo de Souza, na cidade de Pelotas. As administrações petistas estavam dispostas a promover novas configurações institucionais, em uma oposição às

relações tradicionais entre o Estado e sociedade. Isso fez com que empreendedores políticos apostassem em inovações democráticas para se diferenciar das propostas políticas dos adversários, e que figurassem como promotores da participação dos cidadãos e da transparência (WAMPLER, 2008, p. 76).

O OP busca incluir a voz dos cidadãos comuns na tomada de decisões locais e na definição das prioridades políticas para a utilização do orçamento público (MONTAMBEAULT, 2016, p. 285). É baseado em três princípios: (i) todos os cidadãos podem participar diretamente, (ii) as regras de participação mesclam a democracia direta com a representativa, (iii) os recursos são investidos de acordo com um método transparente, levando em consideração a prioridade dos participantes. A participação direta ocorre na votação das prioridades de investimento local.

Na sequência são eleitos representantes que vão defender as prioridades nos fóruns em níveis subsequentes do processo. Isso ocorre ao lado de servidores governamentais que analisam a viabilidade das propostas, seja no âmbito legal, econômico ou técnico (ROSE et al, 2010, p. 4 apud SANTOS, 1998). Conforme o atual Regimento Interno do Orçamento Participativo de Porto Alegre, a cidade é dividida em dezessete regiões e seis áreas temáticas.⁶: Nas regiões são discutidos os investimentos para a referida localidade, já nas áreas temáticas define-se como serão realizados os investimentos e serviços para toda a cidade (PORTO ALEGRE, 2016; HOROCHOVSKI; CLEMENTE, 2012, p. 135).

O desenho do OP é piramidal composto de: assembleias regionais e temáticas, fóruns de delegados, e o Conselho do OP. As assembleias ocorrem em cada uma das regiões e são os principais fóruns de participação popular, eles são totalmente abertos para os cidadãos participarem. Nestas reuniões, cada região avalia o desempenho do Poder Executivo, define suas prioridades e demandas, e elege delegados para o fórum de delegados e conselheiros para o Conselho do Orçamento Participativo (ARAGONÈS; SANCHEZ-PAGÉS, 2009, p. 57-58; PIMENTEL WALKER, 2016, p. 3).

Um aspecto importante da ferramenta é o modo com o qual os recursos são divididos. De acordo com Rose et al (2010, p. 10-13; CAMPOS e SILVEIRA, 2015, p. 37-40) o recurso destinado ao OP é dividido entre as categorias temáticas e as regiões em razão da necessidade e prioridade. Para a distribuição da quantidade de recursos é aplicada uma fórmula que combina três critérios com pesos distintos: (i) o tamanho da população da região,

⁶ (i) Habitação, Organização da Cidade e Desenvolvimento Urbano e Ambiental, (ii) Juventude, (iii) Desenvolvimento Econômico, Tributação, Turismo e Trabalho, (iv) Circulação, Transporte e Mobilidade Urbana, (v) Saúde e Assistência Social, (vi) Educação, Esporte e Lazer.

possui peso 2; (ii) os indicadores de deficiência regional em infra-estrutura e serviços na categoria temática (peso 4); (iii) e a prioridade regional dada a categoria temática com peso 5. Os critérios (i) e (ii) avaliados por uma equipe técnica, já o (iii) é extraído da votação nas assembleias regionais. Essa forma de divisão favorece as regiões com maiores necessidades, apesar das regiões mais populosas receberem mais pontos, este critério possui menos impacto do que a necessidade e a prioridade que a própria região dá ao investimento.

É importante ressaltar que os temas votados no OP precisam ser referendados pelos poderes representativos, com a inclusão do tema no orçamento público pelo Poder Executivo e votado pelo Poder Legislativo. Esse controle que normalmente é critério para reeleição nas democracias representativas ganha destaque com o OP, pois os delegados informam a comunidade a execução ou não das prioridades elencadas em anos anteriores (ARAGONÉS; SANCHEZ-PAGÉS, 2009, p. 57-58.).

3.3. DESTAQUES DA ANÁLISE DOS ARTIGOS

Entre os autores estudados foram levantados pontos positivos do mecanismo, mas também questionamentos acerca de seu desenho institucional. Entre os pontos positivos estão o ganho democrático com a inclusão do cidadão na escolha das prioridades de investimento, a inclusão da população mais pobre e com baixa escolaridade no debate político e a redistribuição do investimento local baseado nos critérios de déficit em infraestrutura social e quantidade de pessoas atendidas.

Entre os pontos negativos estão: a participação de pessoas engajadas em partidos políticos nas instâncias superiores do OP, o enfraquecimento do caráter reivindicatório das organizações da sociedade civil, a parcialidade da administração pública frente a organizações consolidadas no OP, poucos recursos destinados ao OP, baixa execução orçamentária das propostas, adoção formal da ferramenta e a mudança no cenário político brasileiro em prejuízo à participação.

Para Aragonès e Sanchez-Pagés (2009, p. 57-58), entre os ganhos trazidos pela ferramenta estão: a melhoria do comportamento dos políticos e dos líderes comunitários, o combate do clientelismo, uma população bem informada acerca do orçamento e o alto grau de responsabilização da administração pública como forma de combate à corrupção. Outro ponto levantado é o aumento do engajamento da população especialmente entre os mais pobres e com baixo nível de escolaridade. A ferramenta permite ampliação na transparência na despesa

pública, tornando os gastos mais equitativos e eficientes, o que culmina em efeitos econômicos como o aumento dos rendimentos fiscais e acréscimo democrático.

Uma das características reconhecida pelos autores é o viés redistributivo dado pelo OP de Porto Alegre (PIMENTEL WALKER, 2016; ARAGONÈS; SANCHEZ-PAGÉS, 2009; GANUZA; FRANCÉS, 2012; HOROCHOVSKI; CLEMENTE, 2012). Para Aragonès e Sanchez-Pagés (2009, p. 68), o OP de Porto Alegre permitiu que uma fração pouco representada e sistematicamente marginalizada participasse acerca das decisões políticas. De acordo com Ganuza e Francés (2012, p. 288) isso ocorre em razão da promoção do processo deliberativo aliada em critérios de justiça distributiva. Deste modo, cidadãos, administração, separados ou em conjunto, decidem os critérios para priorizar as propostas, tendo em vista que podem alterar o Regimento Interno. Deste modo, os resultados serão fruto de um processo deliberativo e não apenas do voto nos períodos eleitorais.

Boulding e Wampler (2010, p. 126-127) atribuem o caráter redistributivo ao recordar que o município nos anos 70 e 80 havia investido a maior parte dos seus recursos em bairros de classe média, já com o OP inverteu-se o emprego dos recursos, pois um dos critérios passaram a ser a necessidade de infraestrutura e a quantidade de pessoas na localidade, o que aumentou a despesa em bairros de baixa renda. Em sua análise consideraram que a maior parte dos delegados eram de baixa renda e baixa escolaridade, o que impacta no comportamento político, que não poderá ignorar a demandas deste grupo historicamente excluído. Apesar dos benefícios descritos os autores reconhecem não haver indicadores precisos para verificar se o aumento da despesa resultou em melhorias para o bem estar dessa população.

Segundo Aragonès e Sanchez-Pagés (2009, p. 67) a ferramenta demonstra contribuir para os mecanismos tradicionais da política ao incluir um modo de controle social frente a implementação de políticas públicas, elemento que falta nas democracias representativas. Ademais a ferramenta se tornou um canal para a transmissão de informações entre as preferências do cidadão para o legislador. Esse respaldo dado pelo cidadão faz com que os custos sociais derivados de uma escolha equivocada na política seja menor em uma democracia participativa, do que em uma representativa.

Importa ressaltar que o sucesso do OP de Porto Alegre está associado a tradição cívica da cidade. Romão (2011, p. 222-223) sustenta que as particularidades sociais e econômicas da cidade, como a tradição política, o associativismo e o protagonismo da sociedade civil próprio da região foram essenciais para o sucesso da ferramenta. Todavia, compreende que em razão da pressão dos vereadores, com a intenção de manter seu poder

tradicional fez com que diminuísse a força da expressão democrática do OP (ROMÃO, 2011, p. 225).

Em que pese a tradição cívica da cidade, em seu início houve baixa participação da população. Em resposta, o governo municipal trabalhou com organizações da sociedade civil, e aumentou o escopo do OP e ao fim da década de 1990 para que 100% das despesas discricionárias do município fossem decididas através do OP (OXHORN, 2010, p. 36 apud GOLDFRANK, 2003). Nos anos seguintes houve um aumento significativo da participação de 976 participantes em 1990 para 26.807 em 2000, com aumento inclusive de associações de bairro que passaram de 180 em 1986 para 540 em 1998 (OXHORN, 2010, p. 36 apud BAIOCCHI 2002).

O papel das organizações sociais para a construção da ferramenta participativa foi essencial e a sua interferência permanece importante dentro do processo do OP. De acordo com Wampler (2012, p. 18-19) os líderes das associações forjam alianças com outras associações para mobilização política, de tal modo que suas atividades fora do OP terminam por depender fortemente do convencimento de outras associações. Caso uma localidade queira recursos, deverá pedir auxílio para outra localidade. Assim forjam-se “laços de solidariedade” que promove essa espécie de negociação. No entanto, houve um enfraquecimento das associações que antes possuíam caráter reivindicativo, mas que passaram a prestar serviços públicos para o município. Esta espécie de relação ocorreu em razão da modificação legislativa relativa ao Sistema Único de Assistência Social, que terminou conduzindo as associações para a dependência financeira e política da administração pública local (FEDOZZI; MARTINS, 2015, p. 210-211).

Outros questionamentos foram levantados como a proximidade entre a cúpula do OP - conselheiros e delegados – que pode restringir a ferramenta para pessoas fortemente vinculadas às disputas locais. A filiação partidária, geralmente ao partido governista, ocorria entre as instâncias superiores do OP, especialmente entre aqueles que decidem a proposta orçamentária. Em Porto Alegre, entre os anos de 1992 e 2004, 40% dos conselheiros possuíam aproximações com o PT, o que indica que as instituições políticas representativas tinham defensores de suas pautas nas instâncias participativas (ROMÃO, 2011). Desse modo, pode se perder a transferência de poder do Executivo para a comunidade, pois nas instâncias superiores do OP eram definidas as obras prioritárias, bem como a sua execução.

Para Ganuza e Francés (2012, p. 300), uma questão espinhosa é a imparcialidade do administrador público na organização dos espaços de participação. Oferecer aos cidadãos uma forma transparente de lidar com os recursos públicos é desafiador, e a legitimidade do OP

depende de se organizar espaços políticos deliberativos, transparentes e inclusivos. Caso os processos não sejam imparciais os cidadãos tendem a não se engajar. Para Rose et al (2010, p. 6), um risco da ferramenta é que os exercícios de participação venham reproduzir as desigualdades do sistema representativo, ao invés de transformar as estruturas sociais, por meio de favorecimentos à organizações previamente existentes, excluindo parcelas sem voz.

Montambeault (2016, p. 282) compreende que o OP não representa necessariamente a criação de uma comunidade cívica, por meio de uma organização social durável de promoção do processo participativo e democrático. Para sustentar sua tese, o autor se baseia em algumas características como: a) a inexistência de concreta igualdade entre os participantes que, dadas fragilidades de certos grupos, que tendem a entender o OP como um “balcão de serviços”, regressando à sua rotina após suprido específico desejo; b) uma grande parte dos indivíduos que participam do OP não participam de grupos da sociedade civil ou movimentos sociais fora o OP (o que remete a continuidade na participação cidadã); c) que os grupos já marginalizados e desfavorecidos são os que menos discutem nas assembleias, acessando desigualmente os mecanismos de participação, o que levaria a uma autoexclusão.

Outro dos pontos de crítica levantado está a disponibilidade dos recursos destinado à ferramenta. Pouco adianta incentivar a inclusão dos mais pobres no processo de deliberação do orçamento se não há garantia de que os recursos estarão liberados para gastar nas prioridades selecionadas. Boulding e Wampler (2010, p. 127) argumentam que a melhoria do acesso ao governo, sem que haja recursos adicionais, pouco faz para melhorar o bem-estar da população. Essa afirmação está embasada em uma comparação entre 200 municípios que possuem o OP com outros que não possuem a ferramenta, de modo que os autores comprovaram em seu trabalho que não houve um investimento no bem-estar social significativo entre as cidades com orçamento participativo.

Desse modo, não se pode superestimar o OP de Porto Alegre, pois apesar de ser um exemplo de sucesso entre as experiências brasileiras a ferramenta possui um controle pequeno sobre a execução do orçamento, de acordo com o estudo de Oxhorn (2010, p. 39) apenas cerca de 10 a 15% das despesas municipais. Segundo Campos e Silveira (2015, p. 117), outro ponto crítico encontrado no modelo do OP de Porto Alegre foi em relação a decrescente execução orçamentária que ocorreu a partir do ano 2000. Na obra em questão, os fatores do decréscimo não foram especificados, mas descritos como legais, técnicos ou financeiros, e levaram a execução de apenas 30% no ano de 2005. Em 2015, o governo local procurava diminuir um passivo de obras em atraso do período de 1992 a 2010 .

Entre as críticas está a difusão da ferramenta de modo formal, com pouco comprometimento do orçamento. Segundo Wampler (2008, p. 91) após a premiação do mecanismo pelo Banco Mundial e pela ONU houve uma forte advocacia em prol da adoção da ferramenta. Essa postura é compreensível, mas não prudente, pois a transferência do mecanismo para outras realidades sociais não importa necessariamente em uma melhora institucional.

Oliveira (2016, p. 244) evidencia a popularização decorrente não apenas de grupos e forças progressistas, mas também realizado por instituições econômicas multilaterais. No entanto, a proposta se torna de conteúdo vazio, se a transferência não ocorrer levando em consideração as peculiaridades de cada localidade. De acordo com Wampler (2008, p. 89-92), a adoção formal por administrações públicas que pouco comprometem o orçamento tende causar frustração entre os cidadãos. Tendo em vista que a implementação de uma instituição participativa prescinde do envolvimento do público, sem essa condição as reformas institucionais terminam por aumentar a desconfiança da população (OXHORN, 2010, p. 30).

Apesar dos pontos positivos e dos questionamentos levantados pelos autores, o padrão participação no Brasil nos anos de 1985 a 2013 centrou-se bastante em atores sociais de classes de menor poder aquisitivo. Entretanto, a partir de 2015, aconteceu no Brasil uma mudança nas forças participativas, pela qual os setores conservadores assumiram uma hegemonia, expressando uma ideologia não participativa, mas em realidade a preferência de uma participação em instituições de caridade e associações profissionais. Deste modo, frente a forte polarização entre progressistas e conservadores, o modelo participativo brasileiro que foi alçado ao sucesso mundial pode ter se acabado (AVRITZER, 2017, p. 54).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dos vários textos analisados, grande parte publicados nos últimos dez anos, a maioria apresenta o OP como um positivo mecanismo de participação social, e reconhecem a experiência como uma inovadora ferramenta democrática. Dentre seus inúmeros aspectos positivos, há que se destacar o inquestionável impulso de aprendizagem à participação democrática, por parte da população envolvida. Chamado de escola de democracia e cidadania, o OP tem como objetivo a inclusão social e a melhoria das relações entre o Estado e a sociedade visando, por intermédio do entendimento prático da cidadania, promover uma redistribuição mais justa dos mais diversos tipos de serviços e obras a cargo do Poder Público. Independente dos resultados atingidos, conclui-se que o OP é formalmente um ótimo

instrumento de democracia participativa a incluir mecanismos de controle direto de implementação das políticas públicas.

Entretanto, o que se destacaram na presente revisão foram alguns aspectos negativos do OP. O chamado paradoxo da igualdade, no sentido em que os integrantes não teriam a mesma parcela de participação, o que contrapõe o objetivo do instituto. Como em todas as instituições de uma maneira geral, a interferência dos integrantes se caracteriza de forma bastante pessoal, dadas características pessoais como personalidade e conhecimento de matérias tratadas. A forma de auto exclusão é um dos mais importantes itens destacados pelo estudo, pois mesmo presente, o próprio cidadão se afasta dos debates em grupo por desconforto ou aversão a matérias nas quais não detém um maior domínio técnico, a exemplo da complexa forma orçamentária pública.

Sob o ponto de vista da essência do mecanismo do OP, aspectos negativos também vêm ocorrendo ao longo dos anos pela diminuição da dotação orçamentária que os governos disponibilizam às decisões do OP. Por outro lado, o formato original preconizado ao final dos anos 80, centrado em atores sociais de classes de menor poder aquisitivo, está sendo paulatinamente substituído por outros formatos, decorrente da diminuição ou da falta de articulação do OP com as políticas públicas do município, o que gera um descompasso entre obras aprovadas como prioridades no OP e análises de critérios técnicos da Administração Pública.

REFERÊNCIAS

ARAGONÈS, E.; SÁNCHEZ-PAGÉS, S. A theory of participatory democracy based on the real case of Porto Alegre. **European Economic Review**, v. 53, n. 1, p. 56–72, 2009.

AVRITZER, L. Participation in democratic Brazil: From popular hegemony and innovation to middle-class protest (2017) **Opinião Pública**, 23 (1), p. 43-59.

BOULDING, C.; WAMPLER, B. Voice, Votes, and Resources: Evaluating the Effect of Participatory Democracy on Well-being. **World Development**, v. 38, n. 1, p. 125–135, 2010.

CAMPOS, P. S.; SILVEIRA, N. **Orçamento participativo de Porto Alegre: 25 anos**. Porto Alegre: Editora da Cidade/Gráfica Expresso, 2015. Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/livro_orcamento__participativo_de_porto_alegre_-_25_anos.pdf. Acesso em: 20 jul. 2018.

FEDOZZI, L. J.; MARTINS, A. L. B. Trajetória do orçamento participativo de Porto Alegre: representação e elitização política. **Lua Nova**, n.95, p.181-224, 2015.

GANUZA, E.; FRANCÉS, F. The deliberative turn in participation: The problem of inclusion and deliberative opportunities in participatory budgeting. **European Political Science Review**, v. 4, n. 2, p. 283–302, 2012.

GRÁCIO, M. C. C.; OLIVEIRA, E. F. T. Análise de cocitação de autores: um estudo teórico-metodológico dos indicadores de proximidade, aplicados ao GT7 da ANCIB. **Liinc em Revista**, v. 9, n. 1, p. 196–213, 2013.

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

KESSLER, M. M. An experimental study of bibliographic coupling between technical papers. **IEEE Transactions on Information Theory**. 1963.

MONTAMBEAULT, F. Participatory citizenship in the making? The multiple citizenship trajectories of participatory budgeting participants in Brazil. **Journal of Civil Society**, v. 12 n.3, p. 282-298, 2016.

OXHORN, P. Cidadania como consumo ou cidadania como agência: uma comparação entre as reformas de democratização da Bolívia e do Brasil. **Sociologias**, v. 12, n. 24, p. 18–43, 2010.

PIMENTEL WALKER, A.P. Self-help or public housing? Lessons from co-managed slum upgrading via participatory budget. **Habitat International**, n.55, p. 58-66, 2016.

PORTO ALEGRE. **Regimento interno do Orçamento Participativo ano de 2016-2017**. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/op/usu_doc/regimento_interno_op_2016-2017.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2018.

MOHER D, LIBERATI A, TETZLAFF J, ALTMAN DG, The PRISMA Group. Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses: **The PRISMA Statement**. Disponível em <http://www.prisma-statement.org/>

ROMÃO, W. D. M. Conselheiros do Orçamento Participativo nas franjas da sociedade política. **Lua Nova**, n. 84, p. 219–244, 2011.

ROSE, J.; VEJ, S. L.; EAST, B. S.; MANCHESTER, M. Technology support for participatory budgeting Jesus Rios Barbara Lippa. **Computing**, v. 3, n. 1, 2010.

SANDER, L.; RAUSCH, L.; BAUMEISTER, H. Effectiveness of Internet-Based Interventions for the Prevention of Mental Disorders: A Systematic Review and Meta-Analysis. **JMIR Mental Health**, v. 3, n. 3, p.1-38, 2016.

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

WAMPLER, B. Entering the State: Civil Society Activism and Participatory Governance in Brazil. **Political Studies**, v. 60, n. 2, p. 341–362, 2012.