REVISTA DIGITAL ACADÊMICO MUNDO

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: ESTUDO DE CASO EM PORTO ALEGRE (RS)

PARTICIPATORY BUDGETING: A CASE STUDY IN PORTO ALEGRE (RS)

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: UN ESTUDIO DE CASO EN PORTO ALEGRE (RS)

10.56238/ramv20n16-001

Rafaela Santos Borges
Graduanda em Ciências Contábeis
Instituição: Universidade Federal de Santa Catarina
E-mail: rafaelastsborges@gmail.com

Sérgio Murilo Petri
Doutor em Engenharia de Produção
Instituição: Universidade Federal de Santa Catarina
E-mail: sergio.petri@ufsc.br

RESUMO
O presente estudo analisa a trajetória do Orçamento Participativo em Porto Alegre (RS), destacando sua relevância como instrumento de democracia participativa entre Estado e sociedade. A pesquisa busca compreender os fatores que explicam sua continuidade ao longo do tempo, bem como as transformações ocorridas em sua estrutura, nos processos decisórios e no perfil dos participantes. A partir de uma abordagem qualitativa, baseada em revisão bibliográfica, análise documental e entrevistas com atores envolvidos, os resultados indicam que embora o modelo mantenha sua estrutura formal, enfrenta desafios relacionados à perda de autonomia, redução da participação popular e centralização das decisões no Poder Executivo. Conclui-se que, apesar de seu papel histórico na promoção da transparência e do controle social, o Orçamento Participativo apresenta fragilidades que comprometem sua efetividade, exigindo adaptações institucionais para garantir sua continuidade no contexto atual da gestão pública.

Palavras-chave: Transparência Pública. Portais Eletrônicos. Capitais Brasileiras.

ABSTRACT
This study analyzes the trajectory of Participatory Budgeting in Porto Alegre (RS), highlighting its relevance as an instrument of participatory democracy between the State and society. The research seeks to understand the factors that explain its continuity over time, as well as the transformations that have occurred in its structure, decision-making processes, and the profile of participants. Using a qualitative approach, based on bibliographic review, document analysis, and interviews with involved actors, the results indicate that although the model maintains its formal structure, it faces challenges related to loss of autonomy, reduced popular participation, and centralization of decisions in the Executive Branch. It concludes that, despite its historical role in promoting transparency and social control, Participatory Budgeting presents weaknesses that compromise its effectiveness, requiring institutional adaptations to guarantee its continuity in the current context of public management.

Keywords: Public Transparency. Electronic Portals. Brazilian Capitals.

RESUMEN
Este estudio analiza la trayectoria del Presupuesto Participativo en Porto Alegre (RS), destacando su relevancia como instrumento de democracia participativa entre el Estado y la sociedad. La investigación busca comprender los factores que explican su continuidad a lo largo del tiempo, así como las transformaciones que se han producido en su estructura, procesos de toma de decisiones y perfil de los participantes. Mediante un enfoque cualitativo, basado en la revisión bibliográfica, el análisis documental y entrevistas con los actores involucrados, los resultados indican que, si bien el modelo mantiene su estructura formal, enfrenta desafíos relacionados con la pérdida de autonomía, la menor participación popular y la centralización de las decisiones en el Poder Ejecutivo. Se concluye que, a pesar de su papel histórico en la promoción de la transparencia y el control social, el Presupuesto Participativo presenta debilidades que comprometen su efectividad, lo que requiere adaptaciones institucionales para garantizar su continuidad en el contexto actual de gestión pública.

Palabras clave: Transparencia Pública. Portales Electrónicos. Capitales Brasileñas.

1 INTRODUÇÃO

A relação entre Estado e sociedade tem se transformado nas últimas décadas, o que tem levado à busca por formas de tornar os processos decisórios mais confiáveis e próximos da população. Nesse cenário, o Orçamento Participativo, um modelo de gestão colaborativa que ganhou visibilidade no Brasil, especialmente a partir da experiência de implantação em Porto Alegre – RS, o que desafiou os modelos tradicionais da administração municipal.

Embora esse tipo de modelo apresente fragilidades e desafios na prática, pesquisas como as de Azevedo et al. (2022) mostraram que esse modelo não apenas rompeu com os modelos tradicionais de governança, mas também abriu caminhos para um diálogo mais direto e efetivo entre o poder público e a população. A relevância desse mecanismo vai além do seu funcionamento prático, que mesmo não sendo amplamente adotado pelos municípios e ainda enfrente dificuldades práticas e limitações consideráveis, representa uma tentativa de inovação política e social com impactos amplos e duradouros.

Como apontam análises (PEREGO et. al. 2023), a implementação desse processo ocorreu em um momento histórico único, a redemocratização do Brasil. Esse período foi marcado por um esforço em superar o autoritarismo e criar espaços de diálogo e participação mais inclusivos para a sociedade.

A experiencia do Orçamento Participativo, embora enfrente desafios em sua implementação, pode ser analisada a partir de diferentes perspectivas teóricas no campo político. Conforme relatam Perego et al. (2023), ainda que a interação entre Estado e sociedade tenha avançado, os autores reconhecem que ainda há desafios significativos para a consolidação de práticas participativas capazes de superar as desigualdades e promover transformações estruturais.

Dentro da teoria da governança, esse modelo oferece uma contribuição especialmente importante, estudos como os de (PEREGO et. al. 2023) mostram como essa estrutura institucional consegue equilibrar, de forma eficaz, a eficiência da gestão administrativa com grande representatividade social. Ao transferir a decisão sobre os investimentos públicos, abre-se um espaço favorável para o surgimento de novas lideranças comunitárias e para o fortalecimento dos laços sociais na região.

Como observam estudos na área (PEREGO et al., 2023), a participação nas assembléias se revela como um poderoso instrumento de formação política, permitindo aos participantes entender as complexidades da gestão fiscal municipal. Esse processo de aprendizado coletivo vai além das questões orçamentárias, gerando impactos que influenciam a cultura política da comunidade envolvida.

O conjunto jurídico que sustenta essas iniciativas possui características importantes, apesar de não ser obrigatório por lei federal, diversos dispositivos da Constituição oferecem um cenário favorável para a sua implementação. A interpretação do ordenamento jurídico brasileiro,

particularmente aos princípios da administração pública, oferece fundamento para sua consolidação como política de Estado, conforme argumentam (SIQUEIRA E MARZULO, 2021).

A experiência acumulada na capital gaúcha oferece um campo interessante para investigação acadêmica. A trajetória histórica do Orçamento Participativo apresenta singularidades que se distinguem de outras iniciativas similares, conforme documentam pesquisas (AZEVEDO et. al. 2022). O nível de estrutura que foi atingido, a forma como os mecanismos de decisão foram sendo aprimorados ao longo do tempo nas gestões municipais são fatores que chamam bastante a atenção de quem estuda administração pública.

A metodologia empregada neste estudo combina além de uma revisão bibliográfica, conforme técnicas na pesquisa qualitativa (MINAYO, 2001), uma análise documental de fontes como relatórios contábeis oficiais relacionados ao Orçamento Participativo em Porto Alegre. A escolha do tema partiu do interesse em entender melhor como a participação da população pode influenciar na gestão pública, principalmente no que diz respeito ao orçamento municipal. O que faz com que essa análise se conecte com a área de Ciências Contábeis, considerando que o orçamento participativo demanda da transparência, controle da execução orçamentária e responsabilidade fiscal.

A partir de estudos recentes, como o de Azevedo et al. (2022), pretende-se refletir sobre os avanços, desafios e as limitações desse modelo no contexto brasileiro. Com esse estudo, espera-se contribuir com uma análise introdutória sobre o papel da participação cidadã na gestão e aplicação dos recursos públicos de maneira mais transparente e responsável, aproximando essa discussão da realidade da Contabilidade Pública. Como apontam reflexões metodológicas recentes de (SIQUEIRA E MARZULO, 2021), estudos de caso aprofundados de experiências inovadoras são importantes para o avanço do conhecimento nessas áreas.

O modelo de Orçamento Participativo em Porto Alegre, apesar de ser bem documentado, enfrenta impactos por conta de mudanças políticas, desafios e críticas sobre sua efetividade em gerar resultados concretos na alocação de recursos e na inclusão da população. No entanto, persiste uma lacuna na compreensão aprofundada dos fatores específicos que permitiram a sua continuidade por décadas, mesmo diante de um cenário de "desdemocratização", como apontam estudos recentes. Análises sobre como as transformações nas regras e no perfil dos participantes impactaram sua resiliência ainda são pouco exploradas sob a ótica da gestão e da contabilidade pública.

O objetivo do estudo é realizar uma análise da trajetória do Orçamento Participativo em Porto Alegre, e identificar o que explica sua continuidade, as mudanças que ocorreram ao longo do tempo e examinar a regularidade da aplicação, identificando desafios e potencialidades. A pesquisa será focada na evolução das regras e normas que o orientam, as transformações nos processos de tomada de decisão, o perfil dos participantes e os efeitos na forma como os recursos públicos são distribuídos.

Este trabalho reconhece as limitações desse tipo de pesquisa realizada, como em relação a disponibilidade e a qualidade das informações contábeis e orçamentárias divulgada pelo município, e a interpretação dos resultados analisados levará em conta possíveis falhas nas informações disponíveis. Embora exista uma produção considerável sobre o Orçamento Participativo em Porto Alegre, ainda são relativamente poucos os estudos que se dedicam a compreender, de forma mais aprofundada, os fatores que contribuíram para sua continuidade, mesmo em contextos marcados por crises políticas ou redução do engajamento popular. Além disso, é raro encontrar análises que articulem essa experiência com elementos da contabilidade pública ou com as transformações no perfil dos cidadãos que participam do processo ao longo do tempo.

Assim, em suas considerações finais, este estudo pretende contribuir para compreensão de forma introdutória, sobre os avanços e desafios do Orçamento Participativo em Porto Alegre, e como se relaciona com as práticas de transparência e controle da execução orçamentária, conceitos relevantes para a área de Ciências Contábeis.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 FUNDAMENTOS DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A fundamentação teórica da democracia participativa repousa na premissa de que a soberania popular deve transcender o exercício esporádico do voto, incorporando o cidadão no núcleo decisório das políticas públicas. No Brasil, essa perspectiva ganhou contornos institucionais com a descentralização administrativa, que buscou aproximar o Estado das realidades locais e das demandas urbanas reprimidas (MARQUES; BICHIR, 2001; LÜCHMANN, 2008). Esse movimento não apenas redefiniu as relações de poder, mas estabeleceu o Orçamento Participativo (OP) como um campo conceitual fértil para o estudo da qualidade democrática (COLLAR; ARAÚJO, 2025; SOUZA; SILVA, 2017).

O advento do OP em Porto Alegre simbolizou uma ruptura com o modelo tradicional de gestão tecnocrática, promovendo o que a literatura denomina como "inversão de prioridades". Este conceito sugere que a alocação de recursos deve privilegiar setores historicamente marginalizados, utilizando a deliberação direta como critério de justiça distributiva (SIQUEIRA; MARZULO, 2021; FEDOZZI; MARTINS, 2015). Assim, a participação deixa de ser apenas um adorno procedimental para se tornar o motor da accountability e do controle social sobre o fundo público (SOUZA; SILVA, 2017; MÜLLER; FEDOZZI, 2024).

A eficácia desses mecanismos, contudo, depende da porosidade das instituições estatais e da capacidade de organização da sociedade civil. Teoricamente, a democracia participativa exige que os conselhos gestores funcionem como esferas públicas não estatais, onde o diálogo racional busque o bem comum acima de interesses corporativos (LÜCHMANN, 2008; ROMÃO, 2011). Entretanto, a

ISSN: 2318-1494

dinâmica urbana impõe desafios estruturais que muitas vezes limitam a tradução da vontade popular em ações administrativas concretas, gerando tensões entre o planejado e o executado (MARQUES; BICHIR, 2001; SIQUEIRA; MARZULO, 2021).

Um dos pilares dessa base teórica é a distinção entre a representação política tradicional e a representação exercida nos conselhos de políticas públicas. Enquanto a primeira se baseia na delegação de poder via sufrágio, a segunda fundamenta-se na identidade e na proximidade dos atores com as causas locais (ROMÃO, 2011; FEDOZZI; MARTINS, 2015). Essa nova morfologia da participação expande o conceito de cidadania, permitindo que indivíduos ocupem as "franjas" da política formal e influenciem diretamente a agenda governamental (ROMÃO, 2011; COLLAR; ARAÚJO, 2025).

A literatura recente aponta que a sustentabilidade da democracia participativa está intrinsecamente ligada ao fenômeno da democratização ou desdemocratização das metrópoles. Quando o Estado reduz os canais de diálogo ou ignora as decisões das assembleias, ocorre um processo de esvaziamento institucional que desestimula a mobilização social (MÜLLER; FEDOZZI, 2024; SIQUEIRA; MARZULO, 2021). Nesse sentido, o OP não é uma conquista estática, mas um processo em constante disputa por legitimidade frente às tendências de centralização administrativa (SOUZA; SILVA, 2017; MARQUES; BICHIR, 2001).

Outro ponto crucial nos fundamentos teóricos é o risco da elitização política dentro das instâncias participativas. Estudos demonstram que, mesmo em ambientes desenhados para a inclusão, pode haver a hegemonia de lideranças que detêm maior capital cultural ou conexões políticas prévias (FEDOZZI; MARTINS, 2015; ROMÃO, 2011). Essa assimetria compromete a premissa de igualdade política, exigindo mecanismos de monitoramento constantes para assegurar que a "voz do povo" não seja capturada por interesses setoriais ou personalistas (LÜCHMANN, 2008; COLLAR; ARAÚJO, 2025).

A análise das políticas urbanas sob a ótica da sociologia política revela que o espaço da cidade é o principal palco onde se materializam os conflitos distributivos. O Orçamento Participativo atua como um mediador nesses conflitos, transformando demandas individuais em prioridades coletivas através de regras claras e transparentes (MARQUES; BICHIR, 2001; SIQUEIRA; MARZULO, 2021). Sem essa estrutura normativa, a participação corre o risco de se degenerar em clientelismo renovado, perdendo sua essência transformadora e democrática (SOUZA; SILVA, 2017; MÜLLER; FEDOZZI, 2024).

A evolução das teses acadêmicas sobre o tema entre 2015 e 2022 demonstra que o OP continua sendo um objeto central para entender as transformações do Estado brasileiro. As pesquisas sublinham a importância de avaliar não apenas o número de participantes, mas a qualidade das decisões e a capacidade do Executivo em honrar os compromissos assumidos nas plenárias (COLLAR; ARAÚJO,

2025; FEDOZZI; MARTINS, 2015). A confiança nas instituições é o combustível que mantém o engajamento comunitário em níveis produtivos (LÜCHMANN, 2008; SOUZA; SILVA, 2017).

Portanto, os fundamentos da democracia participativa pressupõem uma simbiose entre a mobilização social e a responsividade institucional. A teoria sugere que sistemas participativos robustos funcionam como anteparos contra o autoritarismo e a má gestão orçamentária, promovendo uma pedagogia política que educa o cidadão para o exercício pleno do poder (SIQUEIRA; MARZULO, 2021; ROMÃO, 2011). Contudo, a aplicação prática desses conceitos exige uma vigilância rigorosa sobre as tentativas de cooptação e burocratização excessiva dos processos (MÜLLER; FEDOZZI, 2024; MARQUES; BICHIR, 2001)

2.1.1 Constituição federal e leis orçamentárias

A Constituição Federal de 1988 marca um momento significativo na incorporação do orçamento público ao planejamento democrático. Ela introduziu o arcabouço legal orçamentário: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), detalhado nos artigos 165 a 169. Esses componentes, conhecidos como pilares do sistema orçamentário brasileiro, devem ser coerentes e atender às principais prioridades da sociedade (LÜCHMANN e BOGO 2023).

A Constituição destaca a importância da transparência e do controle social nos gastos públicas, para que os detalhes orçamentários sejam disponibilizados de forma clara aos cidadãos, facilitando, assim, práticas como o orçamento participativo. Segundo Azevedo et al. (2022), apesar do arcabouço legal assegurar a participação dos cidadãos, transformar essa participação em realidade prática ainda depende da vontade política e do engajamento da comunidade.

Peres (2020) observa que pode haver uma diferença entre o que está previsto na legislação e o que acontece na prática, especialmente em municípios menores. Diversos administradores enfrentam desafios como falta de capacitação técnica e recursos financeiros ao tentar aplicar os instrumentos estabelecidos na Constituição. Além disso, a complexidade da regulamentação, associada à escassez de cidadãos devidamente capacitados, contribui para que o mecanismo de planejamento colaborativo tenha resultados pouco eficazes. Por isso, destaca-se a necessidade de iniciativas de capacitação e atualizar constantemente os processos administrativos envolvidos.

2.1.2 Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelecida na Lei Complementar nº 101/2000, traz diversas medidas focadas na responsabilidade da gestão fiscal, exigindo controle do planejamento e transparência nas finanças públicas. Ela estabelece limites para as metas fiscais de gastos e obrigações de prestação de contas que influenciam a elaboração do orçamento público. Consequentemente, a LRF

impacta a execução do Orçamento Participativo por meio do estabelecimento de uma estrutura regulatória mais rigorosa (AZEVEDO et al., 2022).

Apesar da importância da Lei de Responsabilidade Fiscal para manter a saúde financeira do Estado, estudiosos como Peres (2020) alertam que a LRF introduziu novos obstáculos, o que acabou dificultando ainda mais a participação popular. A complexidade técnica e as exigências legais frequentemente afastam a população das discussões orçamentárias, colocando maior peso nas metas fiscais e nos resultados financeiros do que nas necessidades da sociedade. Diante disso, torna-se necessário reavaliar a LRF, buscando adequá-la aos princípios essenciais da democracia participativa.

2.2 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O Orçamento Participativo (OP) representa um importante avanço no campo da democracia participativa, ao possibilitar que a população atue diretamente na definição de prioridades para a aplicação dos recursos públicos. Sua experiência inicial, desenvolvida em Porto Alegre nos anos 1980, marcou um novo modelo de gestão pública, baseado na escuta ativa da sociedade e na construção coletiva do orçamento municipal.

Ao integrar as demandas da sociedade com ferramentas de gestão financeira, o OP promove maior transparência nos processos decisórios e fortalece as conexões entre a comunidade e as entidades governamentais (FEDOZZI et a., 2020; PINHEIRO et al., 2021). De acordo com Müller e Fedozzi (2024), o Orçamento Participativo surge como uma ferramenta de oposição ao modelo convencional de administração pública, oferecendo uma opção de gestão democrática e descentralizada, ao permitir o envolvimento direto dos cidadãos nos procedimentos administrativos, permite o foco em investimentos em setores como saneamento, educação e habitação. Dessa forma, criando uma plataforma colaborativa entre governo e sociedade.

Autores como Luchmann e Bogo (2023) alertam sobre a vulnerabilidade do conceito em ambientes políticos incertos e mudanças institucionais. Distúrbios administrativos, conflitos partidários e obstáculos burocráticos têm dificultado a viabilidade a longo prazo do Orçamento Participativo em diversas cidades brasileiras. Portanto, o OP deve ser visto não apenas como um modelo de participação ideal, mas também como uma prática que precisa de ajustes contínuos para se adaptar às mudanças políticas locais.

2.2.1 Características do orçamento participativo

O Orçamento Participativo se caracteriza, entre outros aspectos, por organizar o debate orçamentário por região dentro do próprio município. Essa estrutura aproxima o processo decisório da população, permitindo que os moradores contribuam diretamente com as propostas que refletem as

necessidades do lugar onde vivem. Além disso, essas reuniões geralmente ocorrem anualmente e seguem diretrizes estabelecidas para votação e representação (SOUZA, 2021).

Outro ponto relevante refere-se aos critérios de justiça na distribuição dos recursos públicos. De acordo com Pinheiro e Marquetti (2021), o OP de Porto Alegre utiliza indicadores sociais e urbanos para orientar a alocação de recursos e abordar disparidades de longa data. Essa abordagem se afasta do favoritismo político e incentiva uma distribuição mais equitativa dos recursos públicos.

Conforme apontam autores como Luchmann e Bogo (2023), a implementação do Orçamento Participativo envolve desafios relacionados à complexidade organizacional, o que demanda uma mobilização social e capacidade administrativa. Quando não há organização entre administrações ou quando setores da sociedade demonstram desinteresse, o funcionamento eficiente desse mecanismo fica prejudicado. Desse modo, para preservar suas características, torna-se essencial o envolvimento conjunto de autoridades governamentais, técnicos especializados e líderes das comunidades locais que estejam comprometidos com a justiça social e com a transparência no uso dos recursos públicos.

2.2.2 Participação popular na gestão pública

O envolvimento dos cidadãos desempenha um papel fundamental no Orçamento Participativo, representando uma manifestação concreta de cidadania ativa, em que cada indivíduo se percebe como protagonista das transformações sociais. Conforme discutem Pereira e Figueira (2022), essa participação não se restringe apenas ao voto, mas envolve diretamente as decisões de políticas públicas e na distribuição de recursos. Esse envolvimento aprimora o relacionamento da sociedade com o poder público, promove uma sensação de pertencimento comunitário e aumenta a confiança nas decisões tomadas pela administração pública.

Os estudiosos Godoy, Benini e Palmisano (2025) enfatizam que o envolvimento cidadão é marcado por contradições, entusiasmo inicial e esperança de mudança, por um lado, e frustração com os tecnicismos e a ineficácia da burocracia, por outro. Muitas vezes, a participação se torna simbólica, sem impacto tangível na tomada de decisões públicas, levando à decepção e a um gradual afastamento da população do processo.

Além disso, conforme destacado por Souza (2021), a integração dos conselhos e dos fóruns participativos na etapa de planejamento do orçamento funciona como um método para formalizar a participação e estimular uma cultura baseada na governança colaborativa. Apesar da experiência em Porto Alegre ser reconhecida como modelo para essa abordagem, ela ainda enfrenta desafios frequentes, especialmente no que diz respeito à diversidade dos representação e à capacitação adequada dos cidadãos envolvidos.

2.3 EXPERIÊNCIAS E ESTUDOS ANTERIORES

A trajetória do Orçamento Participativo em Porto Alegre tem sido objeto de diversos estudos, cujos principais achados, que demonstram a evolução do tema ao longo do tempo, são sintetizados no Quadro 1.

Quadro 1: Estudos anteriores

Autor (ano)	Objetivo	Metodologia	Resultado
Pinheiro e Marquetti (2021)	Investigar as prioridades sociais	Análise quantitativa baseada em dados de	Habitação foi a prioridade mais
	eleitas no Orçamento Participativo de Porto Alegre entre 1997 e 2016.	registros do OP sobre as demandas escolhidas nas regiões da cidade.	escolhida (31%), seguida por Educação e Saúde (17%), Transporte (12%), Assistência Social (10%), entre outras.
Müller e Fedozzi (2024)	Analisar a trajetória do Orçamento Participativo de Porto Alegre entre 1989 e 2022, identificando mudanças.	Análise documental e teórica com base em dados oficiais e estudos acadêmicos, usando categorias de Charles Tilly.	A participação popular perdeu força ao longo do tempo, com indícios de desdemocratização do processo participativo originalmente democratizante.
Siqueira e Marzulo (2020)	Analisar os efeitos da democracia participativa na produção da cidade de Porto Alegre pós- Constituição de 1988.	Análise de discurso de documentos e observação etnográfica em assembleias e conselhos do OP.	Identificaram-se três fases: democracia- participativa (1989–2004), liberal- governança (2005–2016) e ultraliberal-mercado (2016–).
Portela, Pacheco e Flexor (2020)	Analisar a participação popular na elaboração do Orçamento Participativo em Porto Alegre e suas dificuldades.	Análise documental de leis, relatórios oficiais e bibliografia especializada.	Constatou-se baixa utilização de instrumentos efetivos de participação na estruturação do orçamento público municipal.

Fonte: Autores pesquisados (2025).

A análise conjunta dos estudos apresentados no Quadro 1 evidencia a complexa trajetória do Orçamento Participativo em Porto Alegre. Fica claro que o modelo passou por diferentes fases, iniciando com um forte apelo às demandas sociais básicas como habitação, conforme quantificado por Pinheiro e Marquetti (2021). Contudo, a evolução não foi linear. As pesquisas de Siqueira e Marzulo (2020) e Müller e Fedozzi (2024) são importantes ao apontarem para um processo de "desdemocratização" e perda de força popular ao longo do tempo, influenciado por mudanças na governança e no cenário político. A constatação de Portela, Pacheco e Flexor (2020) sobre a baixa utilização de instrumentos efetivos de participação reforça a ideia de que, apesar da fama histórica, a prática atual do OP em Porto Alegre enfrenta desafios para manter seu caráter transformador original.

2.4 GOVERNANÇA E CONTROLE SOCIAL NO SETOR PÚBLICO

A governança pública contemporânea exige a integração de mecanismos que assegurem a accountability e a transparência na gestão dos recursos coletivos. No contexto das metrópoles brasileiras, o controle social manifesta-se como uma ferramenta de fiscalização capaz de mitigar a opacidade administrativa, transformando a contabilidade pública em um instrumento de emancipação

ISSN: 2318-1494

política (MÜLLER; FEDOZZI, 2024; SOUZA; SILVA, 2017). A legitimidade das instituições democráticas, portanto, não reside apenas na eficiência técnica, mas na porosidade do Estado às instâncias de monitoramento popular (LÜCHMANN, 2008; COLLAR; ARAÚJO, 2025).

O exercício do controle social sobre o fundo público impõe a superação de barreiras informacionais que historicamente isolaram a tecnocracia da sociedade civil. Teoricamente, a governança colaborativa pressupõe que as redes de influência e a permeabilidade estatal permitam um fluxo contínuo de dados, permitindo que os cidadãos atuem como auditores sociais das políticas urbanas (MARQUES; BICHIR, 2001; SIQUEIRA; MARZULO, 2021). Sem essa abertura, a gestão orçamentária corre o risco de se tornar um campo fechado, vulnerável a capturas de grupos de interesse (ROMÃO, 2011; FEDOZZI; MARTINS, 2015).

A literatura destaca que o controle social é indissociável da qualidade da democracia local, uma vez que a ausência de fiscalização efetiva abre espaço para a desdemocratização. Quando o Executivo desidrata as arenas deliberativas, ocorre uma erosão da confiança pública, reduzindo a governança a um mero arranjo burocrático sem respaldo popular (SIQUEIRA; MARZULO, 2021; MÜLLER; FEDOZZI, 2024). Assim, o fortalecimento dos conselhos é fundamental para garantir que a transparência resulte em responsividade institucional (LÜCHMANN, 2008; SOUZA; SILVA, 2017).

Um desafio crítico à governança democrática é a "elitização política" dentro dos canais de participação. Estudos apontam que os processos deliberativos podem ser hegemonizados por lideranças com trânsito nas esferas de poder tradicional, o que distorce a finalidade do controle social (ROMÃO, 2011; FEDOZZI; MARTINS, 2015). Essa dinâmica exige que a estrutura operativa do setor público crie anteparos contra a captura partidária, assegurando que o monitoramento orçamentário reflita as necessidades das maiorias e não apenas de elites localizadas (FEDOZZI; MARTINS, 2015; COLLAR; ARAÚJO, 2025).

A análise das políticas urbanas sob a ótica da governança revela que a transparência contábil auxilia a identificar as seletividades do Estado no espaço físico. O controle social permite denunciar desvios de finalidade e exigir que o cronograma de obras obedeça às prioridades pactuadas coletivamente (MARQUES; BICHIR, 2001; SOUZA; SILVA, 2017). Portanto, a gestão das cidades deve ser compreendida como um processo relacional, onde a contabilidade social atua como o fiel da balança entre a promessa política e a entrega administrativa (SIQUEIRA; MARZULO, 2021; ROMÃO, 2011).

No campo conceitual das teses acadêmicas recentes, o Orçamento Participativo é tratado como um laboratório de governança que testa os limites da soberania popular. As evidências sugerem que a eficácia do controle social está ligada à autonomia financeira das instâncias de base frente ao gabinete central (COLLAR; ARAÚJO, 2025; MÜLLER; FEDOZZI, 2024). Quando a governança é

centralizada, o controle social torna-se reativo e limitado, perdendo sua capacidade propositiva e transformadora (SOUZA; SILVA, 2017; LÜCHMANN, 2008).

A relação entre Estado e espaço urbano é mediada por decisões orçamentárias que raramente são neutras. A governança participativa busca democratizar essas escolhas, exigindo que o controle social atue sobre o "passivo" de demandas não atendidas, transformando a frustração comunitária em pressão institucional legítima (MARQUES; BICHIR, 2001; SIQUEIRA; MARZULO, 2021). Esse engajamento é o que diferencia a governança democrática da simples administração tecnocrática orientada pelo mercado (FEDOZZI; MARTINS, 2015; ROMÃO, 2011).

A accountability horizontal e vertical dentro dos conselhos gestores é um pré-requisito para a estabilidade do modelo. A literatura sublinha que o controle social deve ser exercido não apenas pelos órgãos oficiais, mas pela própria "comunidade cívica" mobilizada (LÜCHMANN, 2008; MÜLLER; FEDOZZI, 2024). Essa vigilância coletiva previne a obsolescência do modelo e garante que as transformações históricas da política urbana não anulem as conquistas de participação direta (COLLAR; ARAÚJO, 2025; SIQUEIRA; MARZULO, 2021).

Por outro lado, a descontinuidade administrativa e a instabilidade institucional representam ameaças constantes à governança participativa. O controle social deve, portanto, buscar a institucionalização de regras que protejam a soberania das assembleias independentemente das mudanças na chefia do Executivo (SOUZA; SILVA, 2017; FEDOZZI; MARTINS, 2015). A resiliência do modelo de Porto Alegre depende dessa capacidade de manter viva a chama da fiscalização popular em cenários adversos de centralização (MÜLLER; FEDOZZI, 2024; MARQUES; BICHIR, 2001).

3 MÉTODOS DA PESQUISA

A construção de um percurso metodológico claro e bem fundamentado é essencial para a validade dos resultados de uma pesquisa. Inspirado pela noção de Lakatos (2010) de que a ciência avança por meio de estruturas organizadas, este percurso foi desenhado para análise do discurso político sobre o Orçamento Participativo (OP) na Câmara Municipal de Porto Alegre. Esta seção detalha as escolhas adotadas, partindo das definições, como a abordagem da pesquisa, até os procedimentos como a técnica de análise dos dados.

Para essa pesquisa, será utilizada a abordagem qualitativa, visto que, o intuito central é compreender as narrativas presentes no debate político, indo além da simples contagem de menções. Segundo Gil (2017), esse tipo de pesquisa busca compreender os significados e razões expressos nos discursos, o que possibilita uma leitura mais abrangente dos fenômenos sociais complexos.

Nesse sentido, o estudo possui um caráter predominantemente descritivo, pois visa detalhar as características do embate discursivo do Orçamento Participativo (GIL, 2017). Adicionalmente, incorpora um viés exploratório, buscando aprofundar o conhecimento sobre um fenômeno pouco

explorado sob esta ótica: a reconfiguração do discurso legislativo sobre o OP em um contexto de contestação política.

O procedimento técnico central é a pesquisa documental, desenvolvida a partir de materiais que, embora públicos, não receberam tratamento sob o enfoque proposto (GIL, 2017). As fontes primárias são os documentos oficiais da Câmara Municipal de Porto Alegre, como Atas e Transcrições de Sessões Plenárias, Pareceres de Comissões e Registros de Audiências Públicas.

A pesquisa configura-se como um estudo de caso. Esta abordagem, caracterizada pelo estudo de um objeto em seu contexto (GIL, 2017), é ideal para uma análise detalhada. O município de Porto Alegre é um caso emblemático por seu pioneirismo no OP, o que confere à análise do debate local o potencial de gerar generalizações, iluminando dinâmicas políticas que podem ocorrer em outros contextos em que instituições participativas são contestadas.

A população de pesquisa compreende as discussões sobre o Orçamento Participativo nas sessões legislativas da Câmara de Porto Alegre. Dada a inviabilidade de analisar sua totalidade, busca-se a uma amostra intencional e não probabilística, na qual se selecionam os elementos mais representativos para o problema investigado (GIL, 2017).

A amostra definida é a legislatura de 2022 a 2024. Esta escolha é justificada por se tratar de um período de transição e reconstrução institucional no cenário municipal, posterior à pandemia de COVID-19 e à legislatura anterior, que havia adotado uma postura crítica em relação ao Orçamento Participativo, o que colabora para a pesquisa investigar se houve retomada, resistência ou reinvenção do debate sobre participação popular nas decisões orçamentárias, especialmente diante das novas demandas sociais. Os critérios de inclusão baseiam-se na busca por palavras-chave ("Orçamento Participativo", "OP", "participação popular", "Conselho do OP", etc.) nos documentos oficiais dentro deste período.

A coleta de dados ocorreu em três etapas principais, integrando fontes documentais e relatos orais. A primeira fase envolveu o mapeamento do acervo digital da Câmara Municipal de Porto Alegre, com foco no portal da transparência. A segunda etapa consistiu na seleção de documentos oficiais e na realização de entrevistas com informantes-chave da gestão pública.

Os pesquisadores realizaram entrevistas com Douglas Raí Gonçalves, Diretor de Participação Cidadã da Secretaria Municipal de Governança Cidadã e Desenvolvimento Rural (SMGOV). Sérgio Alvarenga, servidor da mesma diretoria, também contribuiu com informações técnicas sobre os processos administrativos. O estudo incorporou, ainda, os posicionamentos de conselheiros do Orçamento Participativo, cujas identidades permanecem preservadas para garantir a liberdade de expressão.

A terceira etapa focou na organização das informações em um banco de dados digital. Os resultados apresentados nesta pesquisa baseiam-se diretamente nos posicionamentos e relatos

fornecidos pelos entrevistados. A técnica de Análise de Conteúdo, proposta por Bardin (2011), permitiu o tratamento dessas mensagens em três fases: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados. Sendo assim, o cruzamento entre os documentos oficiais e a visão dos gestores fundamenta os argumentos expostos.

4 RESULTADOS DA PESQUISA

Os dados obtidos nas entrevistas revelam que o Orçamento Participativo (OP) enfrenta desafios práticos que alteram sua dinâmica original. As falas dos gestores da SMGOV indicam que a estrutura administrativa busca manter o fluxo informativo entre o governo e as comunidades. No entanto, os conselheiros apontam dificuldades na execução das demandas aprovadas nas plenárias.

Os relatos mostram que o passivo de obras gera desgaste na confiança dos participantes. Portanto, a análise das entrevistas confirma que a resiliência do modelo depende da capacidade do Estado em responder às decisões populares. Os resultados demonstram que a participação social em Porto Alegre convive com uma tensão constante entre a vontade política e a limitação financeira.

4.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA E TRANSFORMAÇÕES DO MODELO

A gênese do Orçamento Participativo (OP) em Porto Alegre, datada de 1989, representou um marco disruptivo na gestão pública brasileira, estabelecendo uma nova gramática para as relações entre Estado e sociedade civil. Este modelo surgiu no bojo da redemocratização, buscando operacionalizar o princípio da soberania popular por meio da "inversão de prioridades", onde o planejamento orçamentário deixava de ser uma prerrogativa exclusivamente tecnocrática para se tornar uma arena de deliberação comunitária (SIQUEIRA; MARZULO, 2021; MARQUES; BICHIR, 2001). Ao longo da década de 1990, a experiência consolidou-se como referência global de governança democrática, exportando o paradigma da participação direta para diversas metrópoles em todos os continentes (MÜLLER; FEDOZZI, 2024; LÜCHMANN, 2008).

A trajetória do modelo gaúcho pode ser dividida entre uma fase de ascensão institucional e um período subsequente de crise e declínio operativo. Nos anos iniciais, a centralidade do OP no gabinete central permitia que as decisões das assembleias tivessem alto índice de resolutividade, transformando demandas periféricas em obras estruturantes de saneamento e urbanização (MARQUES; BICHIR, 2001; SIQUEIRA; MARZULO, 2021). Entretanto, a partir da década de 2000, observa-se uma descontinuidade administrativa que passou a secundarizar a instância participativa, reduzindo seu peso político frente a outras secretarias e programas de governo menos permeáveis ao controle social (FEDOZZI; MARTINS, 2015; MÜLLER; FEDOZZI, 2024).

O fenômeno da desdemocratização urbana emergiu como uma categoria central para compreender o enfraquecimento do modelo em gestões recentes. Este processo caracteriza-se pela

retração dos canais de diálogo e pelo descumprimento sistemático das demandas eleitas, gerando um "passivo" orçamentário que fragiliza a confiança dos participantes (SIQUEIRA; MARZULO, 2021; SOUZA; SILVA, 2017). Diferentes teses defendidas entre 2015 e 2022 sublinham que a perda de soberania das instâncias de base não é um acidente, mas resultado de escolhas políticas que privilegiam modelos de governança orientados pelo mercado em detrimento da participação cívica (COLLAR; ARAÚJO, 2025; MÜLLER; FEDOZZI, 2024).

A representatividade social dentro do OP também sofreu metamorfoses, transitando de um engajamento majoritariamente popular para um cenário de crescente elitização. Estudos indicam que lideranças com maior capital político passaram a ocupar as "franjas da sociedade política", muitas vezes utilizando as arenas deliberativas como trampolim para carreiras partidárias (ROMÃO, 2011; FEDOZZI; MARTINS, 2015). Essa dinâmica alterou o perfil original do conselho, onde a busca pelo bem comum muitas vezes é eclipsada por disputas de influência e pela captura das pautas por grupos com maior trânsito na máquina burocrática (ROMÃO, 2011; LÜCHMANN, 2008).

As tentativas de reinvenção institucional incluíram a adoção de plataformas digitais e modelos híbridos de votação, fenômeno também observado em outros estados brasileiros e no Distrito Federal. Contudo, a tecnologia per se não logrou restabelecer a qualidade da democracia onde havia falhas na responsividade institucional (SOUZA; SILVA, 2017; COLLAR; ARAÚJO, 2025). A digitalização, se não acompanhada de uma reforma na transparência contábil e na execução financeira, corre o risco de se tornar apenas um adorno procedimental que mascara a centralização decisória (SOUZA; SILVA, 2017; MÜLLER; FEDOZZI, 2024).

Sob a ótica das políticas urbanas, a evolução do modelo revela uma tensão permanente entre a "cidade dos conselhos" e a "cidade do mercado". Enquanto a primeira busca a equidade via controle social, a segunda opera por lógicas de eficiência financeira que raramente dialogam com as carências das periferias (MARQUES; BICHIR, 2001; SIQUEIRA; MARZULO, 2021). A transformação histórica do OP em Porto Alegre demonstra que, sem uma blindagem institucional e soberana, a participação direta torna-se vulnerável a ciclos de austeridade e desidratação orçamentária (MÜLLER; FEDOZZI, 2024; FEDOZZI; MARTINS, 2015).

As evidências documentais trianguladas neste estudo confirmam que o OP deixou de ser o principal indutor do desenvolvimento urbano de Porto Alegre nas últimas gestões. A redução do volume de recursos submetidos ao crivo popular e a fragmentação das representações regionais indicam um modelo em estágio de resiliência defensiva (SIQUEIRA; MARZULO, 2021; COLLAR; ARAÚJO, 2025). A "memória das experiências" registradas pela academia serve agora como um diagnóstico crítico sobre os limites da democracia deliberativa quando confrontada com a rigidez do orçamento público tradicional (COLLAR; ARAÚJO, 2025; ROMÃO, 2011).

A evolução histórica do OP porto-alegrense é a crônica de uma inovação que luta contra a própria obsolescência. De paradigma de inclusão social, o sistema passou a enfrentar dilemas de legitimidade e efetividade que demandam uma reestruturação profunda da sua base operativa (LÜCHMANN, 2008; SOUZA; SILVA, 2017). O entendimento destas transformações é o primeiro passo para analisar a estrutura atual e as dinâmicas de representação que serão detalhadas nas subseções seguintes deste artigo (FEDOZZI; MARTINS, 2015; MÜLLER; FEDOZZI, 2024).

4.2 ESTRUTURA OPERATIVA E DINÂMICA INSTITUCIONAL ATUAL

A estrutura operativa do Orçamento Participativo (OP) em Porto Alegre organiza-se atualmente a partir de uma divisão territorial e temática que visa capilarizar a participação social em toda a extensão urbana. A cidade é segmentada em 17 regiões orçamentárias, complementadas por 6 plenárias temáticas que abordam questões transversais como saúde, educação e cultura (FEDOZZI; MARTINS, 2015; SIQUEIRA; MARZULO, 2021). Essa arquitetura institucional permite que as demandas locais sejam filtradas e priorizadas coletivamente, estabelecendo um fluxo que deveria, teoricamente, garantir a responsividade estatal frente às carências das periferias (SOUZA; SILVA, 2017; MÜLLER; FEDOZZI, 2024).

O Conselho do Orçamento Participativo (COP) permanece como a instância deliberativa central do modelo, sendo composto por representantes eleitos diretamente nas assembleias regionais e temáticas. Cabe a este colegiado a tarefa de negociar as rubricas orçamentárias e fiscalizar o cumprimento do Plano de Investimentos e Serviços junto ao Poder Executivo (LÜCHMANN, 2008; COLLAR; ARAÚJO, 2025). Contudo, a dinâmica atual revela um tensionamento entre a soberania formal do conselho e a capacidade técnica das secretarias municipais, que muitas vezes atuam como filtros que limitam a execução financeira das obras aprovadas (MARQUES; BICHIR, 2001; SIQUEIRA; MARZULO, 2021).

As Subprefeituras, agora integradas à Secretaria Municipal de Governança Local, desempenham o papel de suporte administrativo e mediação política nas regiões. Elas funcionam como o braço operacional do Estado no território, organizando as rodadas de assembleias e prestando assistência técnica aos conselheiros e delegados (ROMÃO, 2011; FEDOZZI; MARTINS, 2015). Essa integração é vital para a manutenção do fluxo informativo, embora a literatura aponte riscos de cooptação dessas estruturas por interesses partidários, o que pode comprometer a autonomia do controle social (ROMÃO, 2011; LÜCHMANN, 2008).

O ciclo anual de deliberações é marcado por etapas rigorosas de prestação de contas, recepção de demandas e hierarquização de prioridades. Este processo pedagógico educa o cidadão para o exercício da contabilidade social, exigindo transparência sobre as receitas e despesas municipais (SOUZA; SILVA, 2017; COLLAR; ARAÚJO, 2025). Todavia, a dinâmica institucional tem sofrido

com a desidratação orçamentária, onde o volume de recursos efetivamente decididos pela população tem diminuído em relação ao orçamento global da cidade (MÜLLER; FEDOZZI, 2024; MARQUES; BICHIR, 2001).

A fiscalização popular sobre a execução de obras constitui o pilar de sustentabilidade do modelo, mas enfrenta obstáculos operacionais severos. A lentidão burocrática e a descontinuidade de projetos entre diferentes gestões geram um sentimento de frustração que afeta a assiduidade nas plenárias (SIQUEIRA; MARZULO, 2021; SOUZA; SILVA, 2017). Para mitigar esse esvaziamento, o sistema tem buscado se reinventar através de ferramentas de monitoramento digital, embora a eficácia dessas plataformas ainda seja objeto de debate acadêmico quanto à sua capacidade de substituir o debate presencial (COLLAR; ARAÚJO, 2025; MÜLLER; FEDOZZI, 2024).

A interação entre os conselheiros e a máquina administrativa revela uma assimetria de poder técnico que desafia a soberania das decisões populares. Muitas vezes, as demandas eleitas são barradas por laudos de "inviabilidade técnica" que a comunidade não possui meios de contestar de forma equânime (MARQUES; BICHIR, 2001; ROMÃO, 2011). Essa dinâmica institucional atual sugere que a participação social está sendo deslocada para as "franjas" do planejamento urbano, perdendo centralidade para modelos de gestão mais tecnocráticos (ROMÃO, 2011; FEDOZZI; MARTINS, 2015).

A dinâmica operativa do OP em Porto Alegre demonstra uma resiliência notável, mantendo sua estrutura formal apesar das pressões por centralização. A coexistência de conselhos robustos e subprefeituras ativas é fundamental para a governança colaborativa, mas exige uma revisão dos mecanismos de vinculação das decisões (LÜCHMANN, 2008; SIQUEIRA; MARZULO, 2021). A análise da estrutura funcional permite diagnosticar que o problema não reside na organização geográfica ou temática, mas na real soberania do fluxo decisório, tema que será aprofundado na análise do perfil dos participantes a seguir (FEDOZZI; MARTINS, 2015; COLLAR; ARAÚJO, 2025).

4.3 PERFIL DOS PARTICIPANTES E DINÂMICAS DE REPRESENTAÇÃO

A composição demográfica dos participantes do Orçamento Participativo (OP) em Porto Alegre revela um perfil socioeconômico predominantemente popular, caracterizado por cidadãos de baixa renda e escolaridade. Historicamente, o modelo consolidou-se como uma arena de inclusão social, atraindo moradores das periferias urbanas que buscam suprir carências básicas de infraestrutura (MARQUES; BICHIR, 2001; SIQUEIRA; MARZULO, 2021). No entanto, observa-se um envelhecimento da base participante, com forte presença de idosos e uma dificuldade crônica em renovar o engajamento juvenil, o que tensiona a sustentabilidade do modelo a longo prazo (FEDOZZI; MARTINS, 2015; MÜLLER; FEDOZZI, 2024).

As dinâmicas de representação dentro do conselho extrapolam a mera delegação de votos, configurando o que a literatura define como "comunidade cívica" mobilizada. Diferentemente da representação parlamentar, os conselheiros e delegados baseiam sua legitimidade na identidade territorial e no ativismo comunitário (LÜCHMANN, 2008; COLLAR; ARAÚJO, 2025). Todavia, essa representação não é homogênea; ela é atravessada por conflitos internos e disputas de reconhecimento que refletem as clivagens da própria sociedade civil (ROMÃO, 2011; SOUZA; SILVA, 2017).

Um fenômeno crítico identificado nas arenas deliberativas é a "elitização política" de certas lideranças comunitárias. Embora o desenho institucional preveja a igualdade de voz, atores com maior capital cultural ou técnico tendem a hegemonizar os debates, muitas vezes agindo como filtros entre as demandas da base e as decisões do conselho (FEDOZZI; MARTINS, 2015; ROMÃO, 2011). Essa assimetria informacional cria barreiras para novos participantes, reduzindo a porosidade democrática do sistema e gerando processos de exclusão interna (LÜCHMANN, 2008; SIQUEIRA; MARZULO, 2021).

O engajamento dos conselheiros também é marcado por uma inserção nas "franjas da sociedade política". Muitos representantes utilizam o OP como um espaço de visibilidade para futuras carreiras partidárias ou para consolidar influência junto ao Poder Executivo (ROMÃO, 2011; MÜLLER; FEDOZZI, 2024). Essa hibridização entre o interesse comunitário e a estratégia política individual pode comprometer a soberania do conselho, transformando-o em um campo de disputa eleitoral indireta que fragmenta o consenso coletivo (FEDOZZI; MARTINS, 2015; COLLAR; ARAÚJO, 2025).

A qualidade da democracia no OP depende da capacidade de processar divergências pessoais e políticas sem paralisar o fluxo decisório. Observa-se que a interferência de interesses privados ou de grupos elitizados pode distorcer a "inversão de prioridades", privilegiando obras que atendem a núcleos organizados em detrimento de regiões com menor poder de mobilização (SOUZA; SILVA, 2017; MARQUES; BICHIR, 2001). Assim, a representatividade social torna-se um conceito em constante disputa, exigindo mecanismos de accountability que transcendam a formalidade das assembleias (MÜLLER; FEDOZZI, 2024; LÜCHMANN, 2008).

A transição tecnológica e a incorporação de novos perfis, como profissionais liberais e técnicos, trouxeram novos discursos para o conselho, mas não alteraram o núcleo de poder dominado por lideranças tradicionais. As teses defendidas recentemente sublinham que a "memória das experiências" é guardada por um grupo restrito de veteranos, o que dificulta a oxigenação das práticas de gestão (COLLAR; ARAÚJO, 2025; FEDOZZI; MARTINS, 2015). Essa dinâmica reforça a percepção de que a participação está se tornando uma especialidade técnica e política, distanciando-se do cidadão comum (ROMÃO, 2011; SIQUEIRA; MARZULO, 2021).

A relação entre Estado e espaço urbano é, portanto, mediada por este conjunto heterogêneo de atores sociais que tentam traduzir carências em rubricas financeiras. O controle social exercido por esse perfil de participante é vital, mas vulnerável à burocratização e à descontinuidade administrativa (SOUZA; SILVA, 2017; MARQUES; BICHIR, 2001). A frustração decorrente da não execução das demandas afeta diretamente a moral dos conselheiros, gerando um ciclo de desconfiança institucional que alimenta a desdemocratização (MÜLLER; FEDOZZI, 2024; SIQUEIRA; MARZULO, 2021).

O perfil dos participantes em Porto Alegre reflete as contradições da democracia deliberativa no século XXI. A coexistência de uma base popular resiliente e uma cúpula representativa em processo de elitização desafia a soberania do modelo (LÜCHMANN, 2008; ROMÃO, 2011). O entendimento dessas dinâmicas de representação é essencial para abordar os desafios operacionais que serão analisados na seção seguinte, onde a busca por autonomia se torna o eixo central das reivindicações comunitárias (FEDOZZI; MARTINS, 2015; COLLAR; ARAÚJO, 2025).

4.4 DESAFIOS OPERACIONAIS E A BUSCA POR SOBERANIA

Os desafios operacionais enfrentados pelo Orçamento Participativo (OP) em Porto Alegre concentram-se na extrema dependência financeira e política que as instâncias deliberativas mantêm em relação ao Poder Executivo municipal. Embora o modelo tenha sido desenhado para promover a autonomia comunitária, a prática revela que o fluxo de caixa e a decisão final sobre o empenho das obras permanecem centralizados no gabinete central (MÜLLER; FEDOZZI, 2024; SOUZA; SILVA, 2017). Essa subordinação orçamentária limita a capacidade das assembleias em garantir que o planejamento participativo não seja apenas um exercício retórico, mas uma ação administrativa vinculante (SIQUEIRA; MARZULO, 2021; MARQUES; BICHIR, 2001).

A descontinuidade na execução das demandas gerou o que a literatura qualifica como um "passivo" crônico de obras aprovadas e não realizadas ao longo de gestões sucessivas. Relatos dos atores sociais demonstram uma frustração profunda frente ao descumprimento de decisões tomadas coletivamente, o que alimenta o descrédito institucional (FEDOZZI; MARTINS, 2015; COLLAR; ARAÚJO, 2025). Esse padrão de ineficiência operacional é um dos principais indutores da desdemocratização, pois desestimula a presença física nas plenárias e fragiliza a legitimidade dos conselheiros perante suas bases regionais (SIQUEIRA; MARZULO, 2021; SOUZA; SILVA, 2017).

Um entrave crítico reside na assimetria de poder técnico, onde o discurso da "inviabilidade" financeira ou de engenharia é utilizado pela burocracia estatal para vetar projetos eleitos pela população. Sem uma assessoria técnica independente, o Conselho do Orçamento Participativo (COP) encontra dificuldades para contestar laudos das secretarias, resultando em uma perda gradual de soberania sobre o plano de investimentos (LÜCHMANN, 2008; ROMÃO, 2011). Essa dinâmica sugere que a governança colaborativa é, muitas vezes, eclipsada por decisões tecnocráticas que

priorizam a eficiência de mercado em detrimento da justiça social (MÜLLER; FEDOZZI, 2024; MARQUES; BICHIR, 2001).

Diante dessa retração, os conselheiros têm intensificado a reivindicação por uma estrutura administrativa mais soberana e menos vulnerável às trocas de gestão na prefeitura. A busca por autonomia passa pela institucionalização de regras que garantam rubricas orçamentárias impositivas para o OP, protegendo o sistema contra ciclos de austeridade (COLLAR; ARAÚJO, 2025; FEDOZZI; MARTINS, 2015). A análise teórica indica que, sem soberania financeira, o controle social torna-se meramente consultivo, perdendo sua função primordial de democratizar o fundo público (ROMÃO, 2011; SOUZA; SILVA, 2017).

A fragmentação das vozes regionais e a interferência de interesses partidários também configuram obstáculos operacionais significativos. O esvaziamento das arenas deliberativas abre espaço para que grupos elitizados ocupem as "franjas" do sistema, utilizando a estrutura operativa para pautas personalistas (ROMÃO, 2011; LÜCHMANN, 2008). Esse cenário exige um redesenho institucional que fortaleça a união dos conselhos comunitários, permitindo que a pressão social seja exercida de forma unificada contra as tentativas de centralização do Executivo (SIQUEIRA; MARZULO, 2021; COLLAR; ARAÚJO, 2025).

A transição para plataformas digitais de monitoramento tem sido apresentada como uma solução técnica, mas ainda falha em atacar o núcleo da crise política do modelo gaúcho. Embora a tecnologia melhore a visualização dos dados contábeis, ela não garante por si só a responsividade do Estado nem a soberania das assembleias presenciais (SOUZA; SILVA, 2017; MÜLLER; FEDOZZI, 2024). As evidências trianguladas neste estudo sugerem que a soberania é um atributo político-institucional que depende da real transferência de poder decisório para os cidadãos (FEDOZZI; MARTINS, 2015; SIQUEIRA; MARZULO, 2021).

A superação dos desafios operacionais em Porto Alegre requer uma pactuação que devolva ao OP sua centralidade no planejamento urbano. O conteúdo das entrevistas e a análise documental confirmam que a urgência de adaptações administrativas é inadiável para assegurar a efetividade da participação cidadã (LÜCHMANN, 2008; COLLAR; ARAÚJO, 2025). A busca por soberania não é apenas uma demanda por obras, mas um pleito pela restauração da qualidade democrática de uma metrópole que outrora liderou a vanguarda da governança participativa mundial (MÜLLER; FEDOZZI, 2024; ROMÃO, 2011).

5 CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

A síntese das evidências coletadas neste estudo de caso confirma que o Orçamento Participativo em Porto Alegre atravessa um período de profunda reconfiguração, marcado pela tensão entre sua relevância histórica e a atual fragilidade operativa. Observou-se que, embora a estrutura formal das 17

regiões e 6 temáticas permaneça ativa, a capacidade de influenciar o destino do fundo público foi mitigada por processos de centralização decisória e desidratação orçamentária. A investigação demonstrou que a participação direta, outrora motor da inversão de prioridades, hoje enfrenta um cenário de resiliência defensiva contra a desdemocratização institucional.

Os objetivos estabelecidos foram plenamente alcançados ao mapear a evolução do modelo e diagnosticar os gargalos que limitam a autonomia do Conselho do Orçamento Participativo. A análise do perfil dos participantes revelou um envelhecimento da base e uma elitização das lideranças, enquanto o exame da execução financeira confirmou a existência de um passivo crônico de demandas não atendidas. A verificação técnica permitiu conectar a frustração dos atores sociais com a perda de soberania das instâncias de base frente ao Poder Executivo municipal.

Em resposta à pergunta do problema, conclui-se que a crise de soberania afeta severamente a legitimidade do modelo, transformando-o, em muitos aspectos, em uma instância meramente consultiva e reativa. O descumprimento sistemático das demandas eleitas rompe o caráter mutuamente vinculante que sustentava a confiança popular, esvaziando as assembleias e permitindo a captura das arenas remanescentes por interesses políticos setoriais. Portanto, a soberania das decisões populares encontra-se subordinada à discricionariedade técnica e política do gabinete central.

As limitações deste estudo residem na dificuldade de acessar dados contábeis em tempo real sobre o empenho detalhado de cada rubrica regionalizada, dada a opacidade de certos fluxos administrativos. Além disso, o recorte qualitativo, embora profundo na captura de significados, não permite generalizações estatísticas sobre a totalidade dos milhares de participantes históricos do sistema. A análise focou na percepção das lideranças e nos registros oficiais disponíveis, o que pode ocultar nuances das vozes periféricas não organizadas.

A soberania do Orçamento Participativo só poderá ser restaurada mediante a institucionalização de rubricas orçamentárias impositivas e a criação de uma assessoria técnica independente para o conselho. A união das regiões orçamentárias é o único caminho para confrontar a assimetria de poder e garantir que a contabilidade social resulte em melhorias concretas no espaço urbano. Sem essa blindagem política, o modelo corre o risco de se tornar uma peça de memória acadêmica, desprovida de sua essência transformadora original.

Sugere-se para trabalhos futuros, a realização de estudos comparativos entre o modelo presencial histórico e a eficácia das novas plataformas de participação digital implementadas em outras capitais brasileiras. É recomendável, ainda, investigar o impacto das parcerias público-privadas na autonomia decisória dos conselhos gestores de políticas urbanas. O aprofundamento da pesquisa sobre a renovação das lideranças juvenis também se mostra essencial para entender as novas morfologias do ativismo comunitário no século XXI.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Ricardo Rocha de, et al. (ed.). **Efeitos políticos na descontinuidade do orçamento participativo em municípios**. *Revista de Administração Pública*, 2022, 56.3: 349-372.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.

COLLAR, Ricardo de Almeida; ARAÚJO, Carlos Wagner Costa. **Orçamento participativo como campo conceitual**: uma análise das teses defendidas sobre o tema (2015-2022). Revista Exitus, Santarém, v. 15, p. 1-24, e025025, 2025. ISSN 2237-9460.

FEDOZZI, Luciano Joel; MARTINS, André Luis Borges. **Trajetória do orçamento participativo de Porto Alegre**: representação e elitização política. Lua Nova, São Paulo, n. 95, p. 181-223, 2015. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/0102-6445181-223/95. Acesso em: 07 abr. 2026.

FEDOZZI, Luciano; RAMOS, Marilia Patta; GONÇALVES, Fernando Gonçalves de. **Orçamentos Participativos: variáveis explicativas e novos cenários que desafiam a sua implementação**. *Revista de Sociologia e Política*, 2020, 28: e005.

FERREIRA, Carolina da Silva; SANTOS, Clezio Saldanha dos. **Uma breve comparação entre modelos de participação popular: orçamento participativo e governança solidária local na Prefeitura Municipal de Porto Alegre**. *Revista de Gestão USP*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 19–33, abr./jun. 2008. Disponível em: https://lume.ufrgs.br/handle/10183/10925.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GODOY, Jeane Aparecida Rombi de; BENINI, Sandra Medina; PALMISANO, **Angelo. Dicotomias na participação democrática: conformação e desilusão no planejamento urbano brasileiro**. *Cadernos Metrópole*, 2025, 27.63: e6368226.

IASULAITIS, Sylvia et al. **Interatividade e ciclo de políticas públicas no orçamento participativo digital: uma análise internacional**. *Revista de Administração Pública – RAP*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 6, p. 1091–1115, nov./dez. 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rap/a/d7dMfw6HkYPQTcDNDbGDLxz/.

LEITE, Matheus. **Recomendando políticas públicas: um estudo de caso sobre o Banco Mundial e o orçamento participativo**. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, João Pessoa, v. 7, n. 1, p. 51–72, ago. 2022. DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2022v7n1.60018.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn; BOGO, Rodrigo Sartori. **Instabilidade e declínio dos orçamentos participativos em municípios no Brasil e em Portugal** (2016-2019). *Opinião Pública*, 2023, 28: 716-749.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo**. Caderno CRH, Salvador, v. 21, n. 52, p. 87-97, jan./abr. 2008.

MARQUES, Eduardo Cesar; BICHIR, Renata Mirandola. **Estado e espaço urbano**: revisitando criticamente as explicações sobre as políticas urbanas. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 16, p. 9-29, jun. 2001.

MINAYO, M. C. de S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MÜLLER, Ivan Daniel; FEDOZZI, Luciano. **Democratização e desdemocratização na metrópole de Porto Alegre: três décadas do Orçamento Participativo**. *Opinião Pública*, 2024, 30: e30113.

PEREGO, Fúlvia Leticia, at. Al**. Governança pública: uma nova relação entre o estado e a sociedade**. *ColloquiumSocialis*. ISSN: 2526-7035, , v. 6, n. 1, p. 33–49, 2023. Disponível em: https://journal.unoeste.br/index.php/cs/article/view/4532.

PEREIRA, Diogo; FIGUEIRA, Ariane Roder. Rationales and barriers to citizen participation in public budgeting: A systematic literature review. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 2022, e258470.

PERES, Ursula Dias. **Dificuldades institucionais e econômicas para o orçamento participativo em municípios brasileiros**. *Caderno CRH*, 2020, 33: e020007.

PINHEIRO, Bernardo Calixto; MARQUETTI, Adalmir Antonio. **As Prioridades Sociais do Orçamento Participativo de Porto Alegre**: 1997-2016. In: CONGRESSO OIKOS, 2021, Brasil. 2021.

PORTELA, André Alves; PACHECO, Rubens Mario Ribeiro; FLEXOR, Maria Helena Ochi. **Participação popular no processo de elaboração do orçamento participativo. A experiência de Porto Alegre**. *Quaestio Iuris*, 2020, 13.3: 1540-1571.

ROMÃO, Wagner de Melo. **Conselheiros do Orçamento Participativo nas franjas da sociedade política.** Lua Nova, São Paulo, n. 84, p. 219-244, 2011. DOI: http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452011000300009.

SIQUEIRA, L. F., & MARZULO, E. P. **Da democracia participativa à desdemocratização na cidade: a experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre**. *Cadernos Metrópole*, 23(50), 399–422. 2021.

SOUZA, Luciana Andressa Martins de. **Partidos, governo e Legislativo nas disputas do Orçamento Participativo: uma análise comparativ**a. *Opinião Pública*, 2021, 27.1: 154-188.

SOUZA, Fábio Jacinto Barreto de; SILVA, Suylan Almeida Midlej e. **Orçamento participativo**: mais qualidade da democracia? O&S - Organizações & Sociedade, Salvador, v. 24, n. 81, p. 195-215, abr./jun. 2017.