

## **Review: The rise, spread and decline of Brazil's participatory budgeting: the arc of a democratic innovation**

*Resenha: A ascensão, expansão e declínio do orçamento participativo no Brasil: o arco de uma inovação democrática*

**WAMPLER, B. & GOLDFRANK, B. The rise, spread and decline of Brazil's participatory budgeting: the arc of a democratic innovation.** Cham: Springer Nature, 2022. 132 p.

**Rodrigo Sartori Bogo**

Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Presidente Prudente, SP, Brasil

rs.bogo@unesp.br

 <https://orcid.org/0000-0002-2639-738X>

### **REVIEW / RESENHA**

O livro aqui resenhado trata da mais recente obra produzida em conjunto por dois dos maiores pesquisadores da temática do orçamento participativo (doravante OP<sup>1</sup>): Brian Wampler e Benjamin Goldfrank. Ambos, de origem estadunidense – o primeiro é professor na Boise State University; o segundo na Seton Hall University –, realizaram nos anos 1990, durante seus respectivos doutoramentos, trabalhos de campo em Porto Alegre, lar do mais influente OP do planeta. Desde então, com produção acadêmica em inglês, português e espanhol, se consolidaram entre os mais relevantes estudiosos do OP em Brasil, América Latina e também no mundo.

Os autores lançam esse livro – didático e fluído, com uma estrutura que combina um fio condutor analítico e cronológico em conjunto com capítulos temáticos, suficientes em si e de caráter objetivo (a publicação como um todo tem pouco mais de 130 páginas) – em um momento pertinente. O OP, como concebido e desenhado em Porto Alegre, há pouco tempo completou 30 anos de surgimento e conseqüente difusão pelo mundo; tendo passado, especificamente no Brasil, por um ciclo de expansão, consolidação e derrocada que, em um gráfico, poderia ser representado como um “arco” em U invertido, algo tão reforçado por Wampler e Goldfrank ao longo do texto que acabou presente no título do próprio livro. Ao mesmo tempo, o instrumento atingiu seu auge de credibilidade política e quantidade de implementações em nível global no ano de 2019, para logo depois ser vítima do baque infligido pela pandemia de Covid-19 – o que atingiu basicamente qualquer processo de gestão/planejamento urbano de cunho participativo – como mostram os atlas organizados pela equipe do pesquisador português Nelson Dias (DIAS; ENRÍQUEZ; JÚLIO, 2019; DIAS *et al.*, 2021).

A obra, publicada no início de 2022, se aproveita do oportuno momento histórico para fazer uma avaliação geral do caso brasileiro, sob uma perspectiva narrativa, institucional e urbana. Wampler e Goldfrank cobrem diversas dimensões do OP: político-partidária; da relação com institutos e redes de pesquisa; dos desenhos institucionais; da deliberação pública; dos níveis de participação, dentre outros que podem ser consideradas relevantes a estudiosos de instrumentos de

---

<sup>1</sup> A sigla “OP” para se referir ao orçamento participativo é amplamente utilizada entre pesquisadores, defensores do instrumento e pelas próprias instituições governamentais que os implementam (ver SOUZA, 2000a; 2000b; e ROMÃO, 2010). Isso ocorre desde o programa fundador de Porto Alegre, como visualizado em seu canal oficial *online* (<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/>). A referência em forma de sigla também aparece em outras línguas, como Participatory Budgeting (PB) no inglês (DIAS *et al.*, 2021) e Presupuesto Participativo (PP) no espanhol (RAMÍREZ; FRANCO, 2021).

gestão e planejamento urbano (ou do urbano em si). Porém, considera-se que o mesmo apresenta um elemento ainda mais significativo para a geografia urbana e os geógrafos: as variadas evidências empíricas e análises apresentadas pelos autores acerca da capacidade do OP de causar efetivas transformações materiais e territoriais (tanto no sentido mais *latu*, espacialmente falando; quanto no sentido *strictu*, do potencial de alteração das relações de poder) nas cidades brasileiras, desde que tais ferramentas de gestão locais sejam implementadas com qualidade e seriedade em termos técnicos e participativos<sup>2</sup>. Nesse caso, terminologias como a “inversão de prioridades” ou a “justiça redistributiva” podem ser interpretadas a partir de perspectivas geográficas como a “justiça espacial” e o “direito à cidade”, como nas obras de Harvey (1973), Soja (2010) e, principalmente, Henri Lefebvre (2011 [1968]).

A obra é composta ao todo por sete capítulos, que são descritos em ordem e analisados no decorrer dessa resenha crítica, considerando também suas especificidades e contribuições no todo. Começando pela primeira parte, nomeadamente a introdução (“*Introduction*”), na qual os autores tratam de chamar o OP de uma “instituição democrática”, um termo que parece unificar a noção de “instituição participativa” – muito utilizada no campo de estudos das políticas públicas – e o conceito de “inovação democrática”, introduzida por Smith (2009) e que o mesmo aplica ao OP. Ali estão presentes os elementos e discussões que serão aprofundados posteriormente, o que não implica em superficialidade do capítulo, pelo contrário. Ademais, ressaltamos que a nacionalidade dos autores, apesar de apresentar implicações advindas da análise externa de uma realidade latino-americana – como, por exemplo, tratamentos e arcabouços teóricos diferentes, assim como suas conclusões – apresenta grande contribuição para os estudos urbanos e a Geografia<sup>3</sup> nacional, devendo ser lida com a cautela inerente ao procedimento científico.

Com uma bibliografia vasta e que explora vários autores brasileiros, Wampler e Goldfrank reforçam o quanto o OP é, acima de tudo, um processo mais político do que técnico, conversando diretamente com a bibliografia nacional e internacional sobre gestão/planejamento urbano crítico. É nisso que mora, como argumentam os autores, o “potencial emancipatório” do instrumento. Reforçando a trajetória cronológica presente no decorrer de todo o livro, os pesquisadores mostram como o surgimento do OP se deu em um contexto muito específico de redemocratização, expansão da sociedade civil e descentralização política, que possibilitou a “emergência da exploração colaborativa”. Deste ponto em diante, a importância de Porto Alegre é explicada e ressaltada, destacando-se sua influência social e nas próprias teorias sobre políticas públicas, participação e a gestão urbana. Por fim, são apresentados os dados utilizados como base para a obra: todos os OPs realizados no país entre 1989 e 2020, em municípios acima de 50 mil habitantes – uma limitação associada ao tamanho do universo de poderes locais abaixo dessa faixa populacional (mais de 4 mil) e às próprias dificuldades institucionais destes poderes.

O segundo capítulo, por sua vez, pode ser considerado o mais inovador do livro, por se tratar de uma abordagem teórica e analítica aprofundada de caráter qualitativo acerca de dados qualitativos, com grande potencial de replicabilidade. Intitulado “*Analytical Framework: Internal, Horizontal, Vertical*” os autores apresentam suas categorias de análise em relação à adoção do OP pelos diferentes municípios brasileiros, que são distribuídos na seguinte tríade: a) *Internal*, que considera elementos internos dos partidos políticos, sociedade civil e acesso a recursos de cada cidade; b) *Horizontal*, que trata da difusão geográfica da adoção do OP ao longo dos entes locais, algo que apresenta forte relação com os fluxos informacionais da rede urbana (relacionando-se, inclusive, diretamente com minha corrente pesquisa de doutorado<sup>4</sup>); e c) *Vertical*, que envolve as

---

<sup>2</sup> Alguns exemplos práticos citados pelos autores são os casos de Porto Alegre, Ipatinga, Belo Horizonte e Guarulhos, que não são estáticos no tempo.

<sup>3</sup> Reforça-se que os autores do livro aqui resenhado não são geógrafos, mas considera-se que o trabalho é de relevante leitura para os estudiosos de tal ciência no Brasil.

<sup>4</sup> Projeto financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, intitulado “Os impactos territoriais dos orçamentos participativos em cidades médias” (nº 2021/04556-0).

influências políticas de cunho mais amplo, o que se integra conceitualmente, na ciência geográfica, com a inter e a transescalaridade. Por fim, os autores colocam essa estrutura em conjunto de outra tríade, claramente espaço-temporal, que separa o OP brasileiro em três períodos: *Creation* (Criação), *Spread* (Difusão) e *Decline* (Decadência), avaliando que os elementos citados anteriormente (internos, horizontais e verticais) variam de importância e intensidade em cada um desses períodos históricos.

É a partir do terceiro capítulo, intitulado “*Creation: Workers' Party Governments and Civil Society Allies*” que o livro efetivamente inicia a trajetória a partir de uma perspectiva cronológica. Como o título deixa claro, os autores destrincham e argumentam acerca da importância não só do contexto específico de Porto Alegre (e de experiências similares paralelas em outras cidades), como do papel do Partido dos Trabalhadores (PT) na composição e adesão de municípios ao OP a partir dos anos 1990. Wampler e Goldfrank argumentam que a vontade política<sup>5</sup> do PT em relação ao modelo (acompanhado do apoio de entidades do terceiro setor, como os institutos Cajamar e Pólis), parte da bandeira do “modo petista de governar”, foi central para que tal ferramenta não “morresse na praia”. Esse debate vai ao encontro das conclusões de Romão (2010), que demonstrou que a estratégia política do partido se sobrepôs às demandas da sociedade civil na expansão do instrumento. A isso, somam-se também fenômenos como o do OP ser estabelecido em cidades de significativo porte demográfico e com recursos financeiros abundantes, resultado direto da descentralização política e fiscal originada na Constituição Federal de 1988. Mesmo com as muitas alterações sofridas pelo Brasil nesses 30 anos, cobertas pelos autores ao longo do livro, considera-se aqui que tais elementos ainda são atuais na reflexão sobre as possibilidades de inserção e execução de processos de gestão/planejamento urbano participativos nas pequenas cidades do país.

No quarto capítulo, “*The Spread of PB: The Workers' Party and Beyond*”, o direcionamento cronológico avança em direção ao segundo momento histórico abordado analiticamente: a disseminação do OP no Brasil. Tendo 2004 como um ano marco – foi o auge de adoção do instrumento no Brasil, iniciando seu declínio logo depois, ao mesmo tempo em que começou a decolar mundo afora – os autores mostram empiricamente como o PT foi decisivo nesse processo espaço-temporal, à medida que enquanto havia um evidente *hype* em torno do partido no momento, sua alçada ao governo federal colocou o OP na periferia da agenda petista<sup>6</sup>. Tanto internamente ao PT quanto a outros partidos de esquerda (e de outros espectros ideológicos, mesmo que em menor intensidade) a adoção do OP com tamanha profusão até 2004 esteve repleta de líderes políticos que o implementavam só formalmente, e outros que podem ser considerados até oportunistas – vendo o programa participativo somente como estratégia eleitoral. Esse fenômeno já havia sido descrito por autores brasileiros há mais de 20 anos, como visto em Souza (2000a, p. 135)

Os oportunistas são aqueles que, pressentindo ou percebendo a popularidade do mecanismo, optam, por razões de cálculo político (não necessariamente apenas eleitoral), por abraçar formalmente ou retoricamente a bandeira de sua implementação, ao mesmo tempo que cuidam de esvaziá-lo. No fundo, são hostis à implementação de mecanismos de participação popular que vão além da pseudoparticipação (...). No entanto, uma vez que os oportunistas não assumem uma hostilidade clara e aberta contra a bandeira da participação em si, não seria razoável encará-los como uma simples variante dos adversários do mecanismo.

Em tal contexto, Wampler e Goldfrank não só criticam esse tipo de movimento, mas buscam acima de tudo entendê-lo. Além da clara influência do PT (latente nas páginas 58, 59 e 65), elementos como diferentes arquiteturas institucionais, dimensões demográficas e especificidades regionais são

---

<sup>5</sup> Sobre o conceito, ver Lüchmann (2003) e Wampler (2007).

<sup>6</sup> Um argumento interessante presente no livro é o de que o núcleo de “entusiastas” do OP no partido era um grupo pequeno em comparação ao bloco majoritário capitaneado pelo presidente Lula (na época em seu primeiro mandato), que não tinha a democracia participativa local como central em sua agenda.

levantados, assim como os quatro principais tipos de rede de disseminação: a) por via dos “embaixadores” da participação popular<sup>7</sup>; b) a formação de uma rede de incentivo à inovação institucional e “boa governança”, mais próxima da cartilha do Banco Mundial; c) a URB-AL, de caráter mais internacional; e d) a Rede Brasileira de Orçamentos Participativos, capitaneada por Belo Horizonte.

Acerca de tal momento histórico e de suas consequências, Wampler e Goldfrank assumem que OPs de baixa qualidade podem ser prejudiciais à ferramenta e à percepção da população em relação à participação em gestão urbana. Entretanto, ainda de acordo com os autores, é melhor ver o OP ser adotado e tentado em muitos lugares do que ficar restrito a poucos casos de nicho. De qualquer forma, a avaliação constante da qualidade desses processos é essencial, sob uma perspectiva crítica. Defende-se aqui que a materialidade territorial e as transformações urbanas potenciais pelo OP são caras à Geografia Urbana e ao Planejamento Urbano, demandando análises científicas arrojadas de cunho quali-quantitativo.

É na parte cinco que os elementos acima são apresentados de forma mais clara. Funcionando quase como um parêntese na obra, dando uma pausa na abordagem cronológica (mas ainda se situando claramente no espaço-tempo), o capítulo de nome “*Outcomes: When and Where Did PB Live Up For the Hype?*” é evidentemente o mais importante para geógrafos, estudiosos da cidade e das técnicas de gestão/planejamento urbano. Apesar de se relacionar diretamente com o fio condutor da obra e ser um dos mais fundamentais para as conclusões que vêm, é fechado em si mesmo e pode ser lido individualmente sem perder qualidade.

De pronto, um dos principais achados a partir da análise de dados e de sua matriz conceitual é de que os melhores OPs (ou seja, os com mais impacto no território<sup>8</sup>) são geralmente os associados às primeiras levas de adoção, e que tiveram pelo menos oito anos de manutenção. Além disso, os autores passeiam por resultados que advêm de suas próprias investigações (em conjunto com os estudos de outros pesquisadores), tratando das condições para a inversão das relações de poder urbanas; da associação entre OP, IDH e outros índices; o impacto na sociedade civil; os tipos de obras financiadas; a relação entre recursos financeiros e poder político; a influência do OP na coleta de impostos e *accountability* e as conclusões de que, no fim, processos de resultados “intermediários” são os mais comuns. Destrichar toda a análise vai além do escopo desta resenha, mas se ressalta a importância que as seções “*Public goods distribution*” e “*Well-being*” têm para a geografia, por tratarem de investimentos, índices e debates sobre o potencial de determinado desenho institucional para buscar a justiça social (e, no nosso caso, espacial).

Para o capítulo seis, os autores retomam a trajetória cronológica, trazendo uma notável análise da história recente do OP até sua contemporaneidade em terras brasileiras. Com o título autoexplicativo de “*The Slow Decline of PB from 2005 to 2020*”, o enfoque está em evidências empíricas que apontam para a queda gradual na adoção do instrumento pelos municípios brasileiros ainda durante o governo petista (tanto Lula quanto Dilma), até uma queda vertiginosa com a ascensão de Temer e a posterior eleição de Bolsonaro.

Uma das abordagens mais relevantes está na hipótese, levantada por Wampler e Goldfrank a partir da literatura, de que o OP atingiu uma “*policy bubble*” no país. Se trata da ideia de que a falta de inovação institucional e o baixo ganho político – evidente para a maioria dos municípios, com exceção de poucos casos especiais como Porto Alegre e Belo Horizonte – representados pelo instrumento após 30 anos, são limitações escancaradas que o “desidrataram” na gestão urbana brasileira. Além disso, dois fatores parecem ter peso significativo: a institucionalização e profusão dos conselhos de políticas públicas, que abriu muitos espaços de participação e deliberação além do

---

<sup>7</sup> Esse elemento entra em consonância com a análise de Porto de Oliveira (2018), que pontuou a importância dos ditos “embaixadores do OP” em escala global e em conjunto do Banco Mundial.

<sup>8</sup> Tal abordagem, que coloca o impacto territorial dos OPs como elemento central da análise, pode ser vista em Bogo (2022).

OP<sup>9</sup>; e a crise fiscal dos municípios (que se soma à Lei de Responsabilidade Fiscal), que tirou poder de investimento de muitos OPs pelo país, elemento muito significativo para os estudiosos da gestão/planejamento urbano no Brasil.

Por fim, o último capítulo, “*Conclusion*” reforça vários dos achados listados ao longo desta resenha, e abre portas para futuras pesquisas nacionais e internacionais no tema. Sendo curiosamente o capítulo mais longo do livro, nos mostra que o OP é também um reflexo da instabilidade da democracia no Brasil. Dentre as várias análises que decorrem, uma das mais oportunas é a noção de “*state capacity trap*”, ou seja, a ideia de que o OP em países semiperiféricos gera muitos resultados em seu começo, mas depois o aumento das demandas ultrapassa a capacidade do Estado de cumpri-las<sup>10</sup>. Reforça-se aqui que seria necessário analisar se esse movimento tende a ocorrer em outros países, uma investigação científica com que os geógrafos teriam muito a contribuir.

A isso, os autores somam a retomada da tríade analítica apresentada anteriormente para discutir redes de disseminação, partidos políticos, desenho institucional e demais elementos que influenciam a qualidade da ferramenta e sua adoção. Os pesquisadores concluem com perguntas que devem ser exploradas para próximas pesquisas, e tratam da importância de estudar o Brasil, mesmo com a disseminação global do OP.

A partir disso, conclui-se a resenha, reforçando a relevância de explorar e compreender os processos que envolvem o OP no Brasil, apesar da sua forte decadência recente. A experiência internacional e o conhecimento gerado pelos pesquisadores é de suma importância para que o instrumento ganhe fôlego novamente, especialmente em um governo mais aberto à participação popular. Não obstante, a dimensão de inversão de prioridades e justiça redistributiva que estão no cerne original do OP (WAMPLER; MCNULTY; TOUCHTON, 2021) precisa ser associada às perspectivas mais amplas de justiça ambiental e espacial, e não só na academia, mas também na elaboração de políticas públicas urbanas. É de interesse dos campos político e científico que geógrafos e planejadores urbanos se somem a essa tarefa, já que, como defendido por Souza (2000b) há mais de 20 anos, o OP é um instrumento de gestão urbana democrática inerentemente espacial (e territorial, somo), demandando uma agenda de pesquisa da Geografia. Então, afinal, por que não renová-lo?

## AGRADECIMENTOS

O autor agradece o apoio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), através das bolsas concedidas pelos processos nº 2021/04556-0 e nº 2022/12767-3.

## REFERÊNCIAS

BOGO, R. S. O orçamento participativo de Braga sob uma perspectiva territorial. **Revista da APEGE**, Dourados, v. 18, n. 36, p. 278-307, 23 out. 2022. <https://doi.org/10.5418/ra2022.v18i36.13970>.

DIAS, N.; ENRÍQUEZ, S.; JÚLIO, S. (org.). **Participatory Budgeting World Atlas**. Faro: Oficina, 2019. 191 p. Disponível em: <https://www.oficina.org.pt/participatory-budgeting-world-atlas-2019.html>. Acesso em: 06 abr. 2020.

DIAS, N. *et al* (org.). **Participatory Budgeting World Atlas 2020-2021**. Cascais: Epopeia Books, 2021. 267 p. Disponível em: <https://www.oficina.org.pt/atlas2020.html>. Acesso em: 02 fev. 2022.

HARVEY, D. **Social justice and the city**. Baltimore Blackwell, 1973.

---

<sup>9</sup> Lüchmann & Bogo (2022) argumentam que além dos conselhos de políticas, as audiências públicas do orçamento também têm sido utilizadas como substitutivas ao OP, mesmo sendo de potencial democratizante muito inferior.

<sup>10</sup> Já em países periféricos, o problema do OP estaria na falta de capacidade de investimento; e em países centrais, na falta de incentivo à participação, dada a consolidação da infraestrutura e de serviços públicos.

LEFEBVRE, H. **O Direito à Cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2011 [1968]. 141 p.

LÜCHMANN, L. H. H. Redesenhando as relações Sociedade e Estado: o tripé da democracia deliberativa. **Katálysis**, Florianópolis, v. 6, n. 2, p.165-178, dez. 2003.

LUCHMANN, L. H. H.; BOGO, R. S. Instabilidade e declínio dos orçamentos participativos em municípios no Brasil e em Portugal. **Opinião Pública**, Campinas, v. 28, n. 3, p. 716-749, dez. 2022. <https://doi.org/10.1590/1807-01912022283716>.

MORE. **Mecanismo online para referências, versão 2.0**. Florianópolis: UFSC: Rexlab, 2013. Disponível em: <http://www.more.ufsc.br/>. Acesso em: 22 mar. 2023.

PORTO DE OLIVEIRA, O. **International Policy Diffusion and Participatory Budgeting: ambassadors of participation, international institutions and transnational networks**. London: Palgrave McMillan, 2018. 269 p.

RAMÍREZ, M. F. B.; FRANCO, M. H. V. (ed.). **El presupuesto participativo: orígenes, transformaciones y límites a partir de diversas experiencias locales**. Medellín: Editorial EAFIT, 2021. <https://doi.org/10.17230/9789587206890lr0>.

ROMÃO, W. M. **Nas franjas da sociedade política: estudo sobre o Orçamento Participativo**. 2010. 235 f. Tese (Doutorado) - Curso de Sociologia, Departamento de Sociologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-28092010-092315/pt-br.php>. Acesso em: 04 set. 2019.

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

SOJA, E. **Seeking Spatial Justice**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2010. 280 p.

SOUZA, M. L. Para que serve o orçamento participativo? Disparidade de expectativas e disputa ideológica em torno de uma proposta em ascensão. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 123-142, jan. 2000b.

SOUZA, M. L. Os orçamentos participativos e sua espacialidade: uma agenda de pesquisa. **Terra Livre**, São Paulo, n. 15, p. 39-58, dez. 2000b.

WAMPLER, B. **Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation and Accountability**. State College: Pennsylvania University Press, 2007.

WAMPLER, B.; MCNULTY, S.; TOUCHTON, M. **Participatory budgeting in global perspective**. Oxford: Oxford University Press, 2021. 234 p. <https://doi.org/10.1093/oso/9780192897756.001.0001>.



---

#### Informações sobre a Licença

Este é um artigo de acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite o uso irrestrito, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o trabalho original seja devidamente citado.

#### License Information

This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which allows for unrestricted use, distribution and reproduction in any medium, as long as the original work is properly cited.