A Participação Popular na Construção Democrática

Raul Pont

21/05/2026

Durante a campanha eleitoral de 2022, em várias oportunidades, o Presidente Lula defendeu a ideia de que “o orçamento secreto seria substituído por um Orçamento Participativo”. Proposta coerente com as elaborações programáticas do PT e de outros setores da esquerda brasileira. Principalmente para nós, no RS, onde mais se consolidou essa experiência em quatro mandatos consecutivos na administração da capital Porto Alegre (1989-2004) e no governo do Estado com a gestão Olívio Dutra (1999-2002).



Foto: Vivi Capellari/PMPA

O sucesso dessa experiência de participação popular direta no governo, através de representação territorial e de representação temática, com regimento construído pelos próprios participantes e a administração, foi tão significativo que serviu de argumento e motivo para as entidades internacionais e nacionais que queriam organizar um contraponto ao Fórum Econômico de Davos escolherem Porto Alegre para sediar o Fórum Social Mundial. Viam na democracia participativa praticada o melhor antídoto, a melhor resistência às teses neoliberais da globalização. Hoje são milhares de experiências inspiradas no exemplo de Porto Alegre que se desdobrou em todos os continentes com maior ou menor semelhança, com maior ou menor radicalidade nas decisões sobre o destino do orçamento nos municípios ou Estados e províncias, mas todos procurando ir além da representação liberal clássica[1].

A democratização e a soberania da decisão na participação organizada, regrada e direta, da população sobre os gastos e investimentos públicos, nas obras e serviços de competência dos entes federados, provou sua superioridade sobre decisões tecnocráticas ou clientelistas.

A realização de um amplo processo de participação – em todas as capitais – para a elaboração do Plano Plurianual (PPA) no primeiro ano do Governo Lula (2023) sugeria um grande avanço e, a partir de um Plano Quadrienal abrir um processo massivo, crescente, de envolvimento da população no processo orçamentário.

O projeto, coordenado pela Secretaria Geral de Governo, não avançou. Cercado pela crise orçamentária herdada, com os limites do Teto de Gastos, com o cerco Congressual crescente com essa anomalia política

brasileira onde o regime presidencialista eleito não possui governabilidade e com o aumento do caráter impositivo das emendas parlamentares aprovado em 2022, o governo não deu continuidade a expectativa gerada pelo Plano Plurianual (PPA).

Se esse cerco não fosse suficiente, os valores crescentes das emendas parlamentares impositivas – este anos de 2026 prevê mais de 60 bilhões de reais do Orçamento da União para o clientelismo congressual -, o governo compromete também recursos significativos nas negociações com governadores e grandes cidades através do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e o absurdo valor do serviço da dívida gerada pela taxa Selic a 15%.

Entretanto, o desafio permanece e cada vez mais urgente pois a invenção congressual das emendas impositivas estendeu-se para Estados e municípios transformando as administrações num exemplo de irracionalidade e de clientelismo crescentes do gasto público. Essa política fere de morte o regime presidencialista histórico nas Constituições do país, onde está clara a definição da competência da elaboração e execução orçamentárias, bem como da necessária transparência e responsabilidade da prestação de contas da aplicação do dinheiro público.

Essa política danosa, inaceitável, aprovada em meio a crise política de 2015 e ampliada em 2022 via Emendas Constitucionais, hoje não sai das páginas policiais do noticiário e já é objeto de julgamento do Supremo Tribunal Federal, onde o ministro Flávio Dino vem se destacando em condenações que tentam manter a moralidade e a transparência no uso das verbas orçamentárias.

Cresce, também, a resistência a essa prática funesta pois centenas de prefeitos resistem a esse desperdício do dinheiro público e surgem movimentos na sociedade civil também criticando e combatendo essa iniquidade. Em Porto Alegre, no dia 9 de março de 2026, no Centro Cultural da UFRGS, mais de duas dezenas de entidades da sociedade civil reuniram-se para iniciar um movimento contrário a tal prática orçamentária e cobrar coerência aos partidos políticos com o regime presidencialista. O encontro, com grande representação das entidades, decidiu continuar e ampliar o movimento, pressionar os partidos políticos e apoiar a ação de inconstitucionalidade que tramita no STF por iniciativa do PSOL.

Essa forma de tratar o orçamento tem outras consequências além do desperdício e da corrupção com o clientelismo gerado pela prática de fatiar, individualmente, o orçamento público. E, também, uma forma de liquidar com os Partidos Políticos, com a vida orgânica e com a coerência programática que os Partidos devem ter para a construção democrática. Os mandatos estão se transformando em agentes de interesses individuais, empresariais ou de negócios escusos, sem planejamento e sem projetos coletivos e programáticos para atender demandas sociais e o conjunto da sociedade.

Alegar que a “relação de forças” no Congresso impede mudanças ou revogação dessas medidas espúrias e antidemocráticas é um falso argumento e justificativa para conciliar com o clientelismo. Alterar relação de forças passa primeiro por denúncia, por demonstração do erro e pela mobilização social que force os partidos e movimentos organizados contrários enfrentar e apresentar alternativas a esse processo de corrupção com o orçamento público e liquidação dos partidos que são essenciais para a formação de “vontades coletivas” de milhões, sem o que não se constrói um processo verdadeiramente democrático.

Essa mobilização exige, também, enfrentar outras questões além de termos partidos programáticos e coerentes. A desqualificação da representação congressual é, também, fruto do sistema eleitoral com voto nominal onde o poder econômico, as emendas clientelistas, o financiamento privado, o machismo predominante e a fraude do piso e teto na representação da cidadania dos Estados distorce a representação e impede a renovação, a mudança e a igualdade de gênero na composição da Câmara Federal e Senado.

Fazer experiências e avanços numa democracia participativa e mais de acordo com a composição social real do país, exige iniciativas do poder Executivo que rompam o imobilismo e o conservadorismo congressual.

Nas experiências exitosas que vivemos no RS, nunca tivemos maioria parlamentar ou leis específicas e prévias para tomar iniciativas. Tanto na Constituição, nas Leis Orgânicas municipais e até na Lei de Responsabilidade Fiscal, está garantido o direito e exigido do poder Executivo correspondente a consulta e a participação o mais democrática possível da população na elaboração do orçamento público.

Nada impede nem proíbe o Executivo em dar transparência, informar plenamente a população sobre o orçamento público, consultar e ouvir a população de forma organizada e transparente sobre prioridades, carências dos serviços básicos para garantir os direitos constitucionais e obras e serviços necessários a partir de planejamento com base na realidade de cada município e/ou Estado.

Nenhum projeto de Democracia Participativa nasce pronto e acabado. É uma construção coletiva, democrática, onde a prática e as experiências concretas vão moldando regras e criando critérios para que a matriz orçamentária final corresponda a participação, as prioridades, as carências e a solidariedade dos participantes diante de orçamentos sempre menores do que o desejado.

Nenhuma legislação impede, por exemplo, que os gastos e investimentos setoriais em saúde sejam construídos pela estrutura dos conselhos setoriais já existentes e que em sua composição participem representações da sociedade civil eleitos indiretamente pelas entidades que compõem os conselhos. Se estendermos isso para a Educação, a Assistência Social e outras estruturas setoriais temáticas, já não são milhares mas centenas de milhares de pessoas afetadas ou interessadas naquela área que estarão atuando e construíndo com o governo correspondente políticas públicas com muito mais compromisso, responsabilidade e representação sociais que emendas clientelistas de um parlamentar individualmente.

A consulta, participação e deliberação territorial tem que estimular e contar com os movimentos sociais organizados e reconhecidos como protagonistas também do processo. Em Porto Alegre, nossos governos de 1989-2004, sempre contaram com a participação de entidades comunitárias, religiosas e de sindicatos como protagonistas na convocação e na participação das comunidades nas assembléias de deliberação e eleição de delegados para compatibilizar no conjunto as prioridades definidas diante do orçamento disponível.

A publicização e a didática apresentação orçamentária do ente federado correspondente já se constitui numa rica educação para o exercício da cidadania no qual os governos precisam acreditar e fortalecer. A informática, os novos meios de comunicação são importantes para a convocação massiva e o caráter didático de assembléias com grande participação. O espaço do diálogo, do contraditório, do cotejamento de prioridades é insubstituível para a formação da cidadania e da prática democrática. Esse aprendizado é o melhor antídoto para enfrentar a intolerância, a intransigência, a ignorância e a capacidade de ouvir vários pontos de vista para encontrar a melhor alternativa.

Engajar nisso as escolas, os Institutos e Universidades se constitui em verdadeira aula de cidadania, de fortalecimento democrático e maior compreensão das necessidades reais dos entes federados.

Qualquer iniciativa de experiências participativas será sempre superior e com melhores resultados sociais do que o personalismo e clientelismo dessa invenção casuística de emendas parlamentares impositivas.

As eleições gerais de 2026 são, mais uma vez, oportunidades concretas de compromisso dos Partidos e seus candidatos com a ousadia necessária para recuperar o descrédito institucional e concretizar novas formas do exercício e da construção da democracia.

Março de 2026

Raul Pont *é professor universitário aposentado, ex-deputado e ex-prefeito de Porto Alegre*

[1] Conforme a obra organizada por Nelson Dias, Hope for Democracy – 30 Years of Participatory Budgeting

Worldwide. Articles, www.epopeia_records.pt

Compartilhe nas redes: