

**AS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS NO BRASIL, SEUS DESAFIOS E A
“EXPORTAÇÃO” DE MODELOS PARA O EXTERIOR: ANALISANDO O
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM TÓQUIO (JAPÃO)¹**

***LAS INSTITUCIONES PARTICIPATIVAS EN BRASIL, SUS DESAFÍOS Y LA
“EXPORTACIÓN” DE MODELOS AL EXTRANJERO: ANALIZANDO EL
PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN TOKIO (JAPÓN)***

***PARTICIPATORY INSTITUTIONS IN BRAZIL, THEIR CHALLENGES AND THE
“EXPORT” OF MODELS ABROAD: ANALYZING THE PARTICIPATORY BUDGET
IN TOKYO (JAPAN)***



Inácio de Paula e SILVA²
e-mail: inacio.silva@unesp.br

Como referenciar este artigo:

SILVA, I. de P. e. As instituições participativas no Brasil, seus desafios e a “exportação” de modelos para o exterior: analisando o orçamento participativo em Tóquio (Japão). **Rev. Sem Aspas**, Araraquara, v. 13, n. 00, e024003, 2024. e-ISSN: 2358-4238. DOI: <https://doi.org/10.29373/sas.v13i00.18864>



| **Submetido em:** 29/12/2023
| **Revisões requeridas em:** 15/10/2024
| **Aprovado em:** 27/10/2024
| **Publicado em:** 11/11/2024

Editor: Prof. Dr. Carlos Henrique Gileno
Editor Adjunto Executivo: Prof. Dr. José Anderson Santos Cruz

² Universidade Estadual Paulista (UNESP), Araraquara – SP – Brasil. Estudante do terceiro ano de Ciências Sociais pela Faculdade de Ciências e Letras da Unesp.

RESUMO: Objetivou-se, neste trabalho, expor o recente paradigma de desmobilização das Instituições Participativas (IPs) no Brasil, ao mesmo tempo, em que se analisou como o Orçamento Participativo (OP), uma importante IP brasileira, teve seu modelo “exportado” para um país asiático: o Japão. As IPs, órgãos institucionalizados promotores da participação social, configuram-se como portadoras de um potencial ímpar para o fortalecimento democrático, conforme defendido por diversos autores mencionados nas referências deste trabalho. Através de pesquisa bibliográfica e documental, com ênfase no estudo de caso monográfico realizado pelo autor, evidenciou-se que o esforço ativo contra as IPs constitui um movimento consciente em direção ao enfraquecimento da democracia. Por outro lado, a difusão internacional do OP demonstra, como será abordado, a importância perene da referida experiência participativa criada no Brasil, posicionando o país como um “laboratório” de desenvolvimento de experiências participativas adotadas globalmente.

PALAVRAS-CHAVE: Instituições participativas. Orçamento participativo. Políticas públicas. Desafios. Tóquio.

RESUMEN: El objetivo de este trabajo fue exponer el reciente paradigma de desmovilización de las Instituciones Participativas (IPs) en Brasil, analizando al mismo tiempo cómo el Presupuesto Participativo (PP), una importante IP brasileña, tuvo su modelo ‘exportado’ a un país asiático: Japón. Las IPs, órganos institucionalizados que promueven la participación social, tienen un potencial único para el fortalecimiento de la democracia, como proponen varios de los autores citados en las referencias de este trabajo. A través de la investigación bibliográfica y documental, basada principalmente en el estudio monográfico de caso realizado por el autor, quedó claro que el esfuerzo activo contra las IPs representa un esfuerzo consciente para debilitar la democracia. Por otro lado, la difusión internacional del PP demuestra, como se verá, la perenne importancia de este experimento participativo brasileño, configurando un escenario en el que Brasil es una especie de “laboratorio” para el desarrollo de experimentos participativos adoptados internacionalmente.

PALABRAS CLAVE: Instituciones participativas. Presupuesto participativo. Políticas públicas. Desafios. Tokio.

ABSTRACT: The objective of this paper was to expose the recent paradigm of demobilization of Participatory Institutions (PIs) in Brazil, while at the same time analyzing how the Participatory Budget (PB), an important Brazilian PI, had its model “exported” to an Asian country: Japan. The PIs, institutionalized mechanisms that promote social participation, have a unique potential for strengthening democracy, as proposed by several of the authors listed in the references of this work. Through bibliographical and documentary research, based mainly on the author's monographic case study, it became clear that the active effort against the PIs represents a conscious undertaking to weaken democracy. On the other hand, the international dissemination of PB shows, as will be exposed, the perennial importance of this participatory experiment created in Brazil, setting up a scenario in which the referred country appears as a “laboratory” for developing participatory experiments adopted internationally.

KEYWORDS: Participatory institutions. Participatory budgeting. Public policies. Challenges. Tokyo.

Introdução³

O conceito de Instituições Participativas (IPs) é definido, por Côrtes (2011, p. 137), como “[...] mecanismos de participação criados por lei, emendas constitucionais, resoluções ou normas administrativas governamentais que permitem o envolvimento regular e continuado de cidadãos com a administração pública [...]”. Recebem a nomenclatura de ‘instituições’ devido à sua implementação progressiva e repetida no que toca à administração pública, não se configurando enquanto mecanismos meramente esporádicos ou episódicos (Côrtes, 2011). A importância das IPs deriva, como propõe Côrtes (2011), de seu potencial enquanto instrumentos fortalecedores do regime democrático. Tal possibilidade benéfica à democracia se materializa por meio da participação popular na tomada de decisões na esfera pública. Seja por meio de conselhos gestores, conferências ou orçamentos participativos (sendo essas apenas algumas das IPs operantes no Brasil), é possibilitado aos indivíduos determinado grau de influência e exercício de suas preferências no que se refere à formulação de políticas públicas ou destino orçamentário. A democracia se beneficia de tal empreendimento na medida em que é permitido, aos cidadãos, exercer tais potencialidades no período intermediário entre processos eleitorais, expandindo seu poder decisório para além da determinação, feita por meio do sufrágio, de seus governantes (Côrtes, 2011, p. 137). Permite-se, nesse sentido, a participação civil mais aprofundada no processo de gestão pública.

As IPs, no Brasil, foram alvos recentes de um intenso processo de desmobilização empreendido pelo governo de Jair Bolsonaro. O Decreto n.º 9759, implementado em abril de 2019, instituiu limitações severas aos órgãos participativos, com destaque aos conselhos, enfraquecendo sua atuação efetiva e seu potencial enquanto mecanismo de expressão das reivindicações da sociedade civil. À guisa de exemplificação, verifica-se no referido documento a propugnação de extermínio dos chamados “órgãos colegiados” do Governo Federal, compreendidos da seguinte maneira no decreto analisado:

Art. 2 Para os fins do disposto neste Decreto, inclui-se no conceito de colegiado: I - conselhos; II - comitês; III - comissões; IV - grupos; V - juntas; VI - equipes; VII - mesas; VIII - fóruns; IX - salas; e X - qualquer outra denominação dada ao colegiado. [...] Art. 5º A partir de 28 de junho de 2019, ficam extintos os colegiados de que trata este Decreto. Parágrafo único. O disposto no **caput** não se aplica aos colegiados: I - previstos no regimento

³ O presente artigo é resultado do trabalho final elaborado, pelo autor que vos fala, para a disciplina “Estado, Sociedade e Políticas Públicas”, ministrada pela professora Carla Gandini Giani Martelli. Teve, enquanto inspiração, o trabalho de Monografia empreendido, pelo mesmo autor, sobre o tema: “Os casos de Orçamento Participativo no Japão: uma análise sobre participação social no exterior”.

interno ou no estatuto de instituição federal de ensino; e II - criados ou alterados por ato publicado a partir de 1º de janeiro de 2019 (Brasil, 2019, p. 1-2).

O presente artigo propõe, enquanto uma das etapas de sua constituição textual, compreender a razão por trás de tal processo de enfraquecimento das IPs; paradigma, esse, que será melhor esclarecido adiante. Para o cumprimento dos objetivos aqui propostos, empregou-se, enquanto metodologia, uma revisão bibliográfica pautada nos postulados dos autores expostos nas referências deste trabalho. Além disso, utilizaram-se dados coletados a partir da pesquisa monográfica (um estudo de caso, pautado em recursos bibliográficos e documentais, respaldados no método indutivo de inquirição teórica) empreendida pelo autor que vos fala, sobre o tema “Os casos de Orçamento Participativo que operam no Japão, uma análise sobre participação social no exterior”.

Enquanto tópicos específicos da operacionalização da referida pesquisa, destaca-se o que se evidencia a seguir. Optou-se pelo estudo de quatro principais casos de OP japonês: o caso de Nabari, de Ichikawa, de Kitakyushu e, por último, o de Tóquio (no qual se insere um quinto ‘subcaso’, o de Suginami), o qual se encontra aqui investigado em maior detalhe em face de sua massiva abrangência territorial e potencial envolvimento cidadão. Além disso, priorizou-se investigar os casos de OP, de cada uma das referidas cidades, tomando-se como recorte temporal os anos de 2000-2022. Tal fato se dá devido ao maior surgimento de OPs, no Japão, ter se dado a partir do início do século XXI. Ademais, dá-se também devido à atenção massiva que o tópico em debate tem recebido em solo nipônico, onde se observa a proliferação exponencial de experimentações e discussões referentes ao OP na contemporaneidade (Silva, 2023). Por fim, a procura por dados a respeito de tais experiências participativas partiu da busca de termos específicos por intermédio das plataformas digitais de cada uma das prefeituras japonesas. O principal termo buscado foi, em alfabeto romano, “*sankagata yosan hensei*” (参加型予算編成, no original), o qual significa, em tradução literal, *Orçamento Participativo*. Os quatro casos escolhidos foram selecionados em face da maior disponibilidade de informações a seu respeito quando comparados a outros OPs implementados no Japão. O acesso facilitado a tais dados dá-se devido à pertinência ímpar que cada caso apresenta no debate teórico sobre o OP japonês, representando, nesse sentido, quatro tentativas participativas com características singulares, importantes e distintas.

Partindo para a compreensão introdutória do Orçamento Participativo (OP), instituição participativa de importância singular para este trabalho, devido a sua difusão internacional

massiva e sua dinâmica única de empreendimento participativo (que será evidenciada posteriormente), faz-se pertinente reiterar sua configuração como uma importante ferramenta de efetivação da participação social. Ferramenta, essa, criada no Brasil e exportada para uma gama de países (a exemplo de África do Sul, Equador, Espanha, entre outros) ao redor do globo, como bem ressalta Porto de Oliveira (2013).

Porto de Oliveira (2016) oferece uma definição geral e sumária ao OP, a qual o caracteriza como uma IP que visa inserir a sociedade civil no processo decisório orçamentário. Teixeira e Teixeira (2019, p. 36) concordam com tal definição, classificando o OP como uma inovação democrática que possibilita a participação dos indivíduos integrantes da sociedade civil nos processos decisórios relativos ao orçamento público.

O debate acerca do OP operante no Brasil é vasto. Todavia, os estudos brasileiros sobre o OP internacional ainda estão em desenvolvimento, cabendo destacar autores como Porto de Oliveira (2013) e Martelli (2021) dentre os pesquisadores que empreendem pesquisas de grande divulgação, nesse campo, na contemporaneidade. A discussão relativa ao OP asiático, entretanto, mostra-se menos evidenciada em nosso país. No que toca ao OP japonês, o debate é praticamente inexistente. A procura por bibliografias em português, referentes às operações do OP no Japão, para os fins do empreendimento analítico que aqui se propõe, mostrou-se infrutífera. Foi possível, apenas, a obtenção de material escrito em língua inglesa e japonesa.

Por isso, ressalta-se enquanto um dos elementos de importância desta pesquisa, que o levantamento de dados aqui exposto serve para expandir a disponibilização de bibliografia e material documental, sobre o OP internacional, para os pesquisadores brasileiros dedicados ao estudo da participação social. Para tanto, propõe-se a análise bibliográfica e documental de um caso particular de OP operante hoje no Japão: o caso conduzido, em Tóquio, pelo *Tokyo Metropolitan Government* (TMG), ou Governo Metropolitano de Tóquio. O território em que opera tal OP compreende toda a região metropolitana de Tóquio, a qual contém uma população de aproximadamente 37 milhões de habitantes. Com tal número de residentes, Tóquio classifica-se hoje, como a cidade mais populosa do mundo⁴, um dos fatos que justificam o interesse do autor em estudar seu processo de orçamento participativo.

Nesse sentido, objetiva-se a compreensão de como ocorre a implementação de uma IP, originalmente criada no Brasil (o OP), em solo japonês, tendo-se em vista a particularidades de ordem social e política do país, decorrentes de seu *status* como integrante do continente asiático

⁴ Disponível em: <https://www.archdaily.com.br/br/983059/as-cidades-mais-populosas-do-mundo-em-2022>. Acesso em: 10 out. 2024.

(Uddin; Mori; Adhikari, 2017). Outra esfera referente à pertinência deste trabalho diz respeito à evidenciação do apreço internacional direcionado às IPs brasileiras, com destaque ao Orçamento Participativo. Como há de ser explicitado, apesar da recente desmobilização participativa transcorrida em território nacional, verifica-se a adoção de uma IP, criada no Brasil, em solo japonês; fato esse até então não noticiado em nosso país e que, como propõe-se aqui, evidencia ainda mais a difusão massiva e progressiva dos mecanismos participativos brasileiros. Partamos, enfim, para a exposição.

O desmonte da participação social transcorrido no Brasil

Antes de iniciarmos a discussão sobre a internacionalização do OP e sobre o caso japonês, faz-se pertinente estabelecermos o paradigma recente da participação social no Brasil. Paradigma, esse, de sucateamento nacional de IPs em decorrência da administração federal que se efetivou no período do governo Jair Bolsonaro. Romão, Bezerra e Rodrigues (2021) ressaltam que, durante tal gestão, observou-se o desmantelamento severo de diferentes IPs, sendo os conselhos gestores um dos órgãos participativos mais afetados. Tal desmobilização em grande escala da participação social deu-se, na esfera jurídico-legal, por meio da implementação do Decreto n.º 9759, introduzido anteriormente, e ressaltado pelos referidos autores nos seguintes termos:

No dia 11 de abril de 2019, pelo Decreto 9759/2019, Jair Bolsonaro promoveu a extinção dos órgãos colegiados (conselhos, comitês e outros mecanismos) que possibilitam a participação da sociedade civil na administração pública federal. O objetivo era claro: mostrar à sua base política que não pouparia esforços em acabar com todos os “ativismos” – expressão que utiliza desde sua campanha eleitoral em 2018 para designar as manifestações públicas e os movimentos sociais que divergem de sua estreita visão de mundo – que pudessem incomodá-lo no exercício do poder central da República (Romão; Bezerra; Rodrigues, 2021, p. 1).

O referido decreto tornava explícito um levante governamental direcionado a fragilizar as IPs, expondo uma dimensão ideológica inerente ao processo de definição de políticas públicas da gestão Bolsonaro, respaldada em declarações dos próprios membros do governo, como será melhor evidenciado adiante.

Por meio da mobilização de agentes civis ligados à participação social, entretanto, o projeto inicial do Decreto n.º 9759 foi alterado. Sua alteração, porém, não significou a segurança dos conselhos que, ao invés de serem definitivamente extintos, foram esvaziados por

meio de uma ação do governo que alterou sua composição (Romão; Bezerra; Rodrigues, 2021). Romão, Bezerra e Rodrigues (2021, p. 2) se utilizam do exemplo do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais para elucidar de que forma tal esvaziamento foi determinado:

[...] manteve apenas a primeira sigla e teve o termo LGBT excluído do seu nome e das suas atribuições, que passaram a se referir genericamente a “combate a discriminação”. Além desse apagamento de todo um segmento da população, houve uma drástica redução de quinze membros da sociedade civil, para apenas três.

A opção do referido governo pela implementação do Decreto n.º 9759 pode ser explicada, ou associada, aos processos de *agenda setting* descritos por Souza (2007). De acordo com a autora, à luz do recurso analítico denominado ‘ciclo das políticas públicas’, as decisões governamentais estariam respaldadas em três categorias situacionais distintas, sendo elas: problemas, política e participantes (Souza, 2007, p. 74). Aqui, objetiva-se dar foco à primeira dessas dimensões, ou seja, os problemas. Nos termos da autora, “[...] problemas entram na agenda quando assumimos que devemos fazer algo sobre eles. O reconhecimento e a definição dos problemas afetam os resultados da agenda” (Souza, 2007, p. 74). Nesse sentido, a decisão relativa ao desmantelamento da participação social evidencia, portanto, que tal faceta das políticas públicas era vista pela gestão Bolsonaro, como um problema. Problema esse, que foi “solucionado” por meio do esvaziamento dos conselhos gestores, empreendido pelo Decreto n.º 9759. A perspectiva da participação social como problema, característica do governo Bolsonaro, pode ser elucidada em uma fala, analisada por Martelli (2021), do ex-ministro do Trabalho e Previdência e condutor do Decreto n.º 9759, Onyx Lorenzoni:

Ao apresentar a medida, o operador político dessa proposta de extinção dos conselhos e de restrição da participação social, o ministro-chefe da Casa Civil, Onyx Lorenzoni, sugeriu que os conselhos seriam “resquílios das administrações petistas”. Nas palavras do ministro, “estes conselhos vinham de uma visão completamente distorcida do que é representação e participação da população. Tinham como gênese a visão ideológica dos governos anteriores de fragilizar a representação da própria sociedade”, argumentou Lorenzoni (Rodrigues, 2020 *apud* Martelli, 2021, p. 72).

Com o objetivo de complementar a análise explicativa acerca da opção do governo Bolsonaro pelo enfraquecimento da participação, recorre-se, neste momento, a Capella (2006). A autora, ao tratar do modelo analítico de *multiple streams* (múltiplos fluxos), proposto por

John Kingdon⁵, ressalta que tal proposição encara o processo de “mudança de agenda” (definição dos cursos de ação administrativos), como o resultado da confluência entre três fatores ou fluxos: “[...] problemas (*problems*); soluções ou alternativas (*policies*); e política (*politics*)” (Capella, 2006, p. 26). Entretanto, em uma atualização da teoria de Kingdon, a qual a pesquisadora analisa sob as proposições de Nikolaos Zahariadis⁶, destaca-se a combinação de três fatores dos fluxos políticos em apenas uma categoria:

Uma última alteração, de caráter metodológico, promovida pelo autor, consistiu na combinação das três variáveis do fluxo político – humor nacional, grupos de interesse e mudanças no governo (*turnover*) – em uma única variável, a qual nomeou “ideologia”. [...] O modelo focaliza a dinâmica das ideias: o desenvolvimento de políticas é visto como uma disputa sobre definições de problemas e geração de alternativas (Capella, 2006, p. 36).

A partir de tais inferências, pode-se determinar que o fator “ideologia”, analisado por Capella (2006), a partir de Zahariadis (1995), compreendeu um importante aspecto da mudança de agenda implementada no governo Bolsonaro. Novamente, partindo-se da fala de Onyx Lorenzoni, evidencia-se que, na perspectiva do ex-ministro, as políticas participativas constituíam resquícios indesejados de administrações petistas. Assim, frente a uma divergência de natureza ideológica no que toca à disseminação da participação social no Brasil, a qual culmina em uma perspectiva que encara as IPs enquanto problemas, o Decreto n.º 9759 surge como representante máximo da consolidação da mudança de agenda proposta no período.

O Orçamento Participativo: uma criação brasileira e sua adoção global

O Orçamento Participativo surge, no Brasil, na década de 1980, mais especificamente no ano de 1989, tendo sido criado na cidade de Porto Alegre (RS) então gerida pelo Partido dos Trabalhadores (PT) (Porto de Oliveira, 2016). Elaborado como uma medida que, por meio da inserção da população na definição municipal do orçamento público buscava o fortalecimento democrático, o OP se popularizou internacionalmente (Porto de Oliveira, 2016). Seu formato inicial, posto em prática no referido município riograndense, consistia no destino de 10% da

⁵ O texto de Kingdon, ao qual a autora faz referência, é denominado *Agendas, Alternatives and Public Policies*, publicado em 2003 e disponível em: https://www.academia.edu/31665627/Agendas_Alternatives_and_Public_Policies_Second_Edition_With_new_foreword_by. Acesso em: 04 nov. 2023.

⁶ O texto de Zahariadis (1995), ao qual Capella faz referência, recebe o título de *Markets, States, and Public Policies: privatization in Britain and France*.

verba da cidade a um processo de votação popular, detalhado por Porto de Oliveira (2016, p. 219) da seguinte forma:

No modelo desenvolvido na cidade de Porto Alegre, cerca de 10% do orçamento municipal era submetido ao OP, que ocorria em um ciclo anual. Durante esse período assembleias eram realizadas entre os bairros da cidade, das quais toda a população podia participar e votar em prioridades de obras a serem executadas pela prefeitura. Paralelamente, eram realizadas assembleias temáticas em setores como transporte, esporte, cultura, entre outros. Em seguida, representantes eleitos nos bairros, os “conselheiros do Orçamento Participativo”, deliberavam acerca das demandas mais votadas em um fórum central, o Conselho do Orçamento Participativo (COP). Um conjunto de demandas de políticas públicas era selecionado pelo COP e passava então a ser analisado pela prefeitura. Uma vez verificada sua viabilidade, as políticas eram implementadas e os conselheiros podiam acompanhar e fiscalizar a execução das obras.

Tendo se expandido intensamente tanto a nível nacional quanto internacional, o OP por vezes apresenta características diversas (Côrtes, 2011). Entretanto, Côrtes (2011) reúne determinados traços comuns que servem ao propósito de definir e identificar, analiticamente, casos de OP. Dentre tais elementos, a autora destaca:

1. Os responsáveis pela criação das propostas orçamentárias a serem postas à votação no OP são, ao menos no Brasil, impreterivelmente integrantes do Poder Executivo, por determinação constitucional;
2. São permitidos a participar do OP todos os cidadãos, em idade eleitoral, de determinado município;
3. “As decisões tratam majoritariamente da alocação de despesas de capital e, por vezes, de despesas correntes” (Côrtes, 2011, p. 141);
4. No que toca ao último ponto comum aos OPs, exposto por Côrtes (2011), é ressaltado que o processo de decisão orçamentário resultante de tal IP tem sua dinâmica de funcionamento derivada de um acordo entre sociedade civil e Estado. Nas palavras da autora:

O Poder Executivo municipal é o principal definidor da própria existência e da dinâmica de funcionamento dos OPs. Não obstante, as regras que regem seus trabalhos são, na prática, resultado de um acordo entre a proposição inicial dos governantes e os representantes da sociedade civil envolvidos (Côrtes, 2011, p. 141).

Côrtes (2011) também reitera a existência de uma característica única, inerente aos OPs, que os diferencia de outros mecanismos de participação popular na definição do orçamento público: trata-se do direito à voz garantido a todos os cidadãos. Dá-se destaque, nas assembleias do OP, às opiniões e demandas da sociedade civil que tem, em tais processos, uma parcela de poder para exercer a efetivação de suas reivindicações.

No que toca aos fatores que levaram à internacionalização do OP, ou seja, à “exportação” de tal modelo de gestão orçamentária a partir do Brasil, Porto de Oliveira (2016) ressalta três dimensões teóricas do campo das políticas públicas que os evidenciam. A primeira delas diz respeito à “indução institucional”, um mecanismo explicativo da difusão de políticas públicas que ressalta a intenção de determinada instituição em adotar certa política, motivada pela adoção (ou imposição) da mesma medida por outra instituição (Porto de Oliveira, 2016). No que se refere aos fatos que levaram à difusão do OP e que se enquadram em tal mecanismo teórico, pode-se ressaltar o estímulo feito por importantes instituições para que a IP em questão obtivesse aderência extensiva. Tal processo de recomendação teve, como início, para Porto de Oliveira (2016), o encontro Habitat II, sediado em Istambul nos anos 1990, bem como os Fóruns Sociais Mundiais, com suas edições ocorridas no Brasil. Nas palavras do autor:

O ciclo da difusão do OP inicia nos anos 1990, tendo como primeiro marco o encontro Habitat II, ocorrido em Istambul em 1996, quando Porto Alegre foi premiada como uma das melhores práticas de gestão urbana no mundo. Foi a partir desse momento que o OP passou a se internacionalizar, pois antes era conhecido especialmente entre cidades brasileiras e suas vizinhas no cone Sul. O ponto de virada, tipping-point, do processo de difusão ocorreu com a sucessão dos primeiros Fóruns Sociais Mundiais, de Porto Alegre, a partir de 2000 (Porto de Oliveira, 2016, p. 226).

Com a sucessão dos Fóruns Sociais Mundiais como ponto de virada para a difusão do OP no início dos anos 2000, Porto de Oliveira (2016) ressalta o início de um processo de recomendação intensiva de tal IP por parte de organizações importantes, dando destaque à ONU, à União Europeia e ao Banco Mundial. Ademais, em meio a tal paradigma de interesse generalizado na experiência do OP, Porto de Oliveira (2016, p. 227) afirma ter ocorrido a formação de grupos de interesse diversos na expansão da referida IP:

Com a sucessão dos FSMs, forjou-se, a partir das autoridades locais no poder em Porto Alegre, uma ampla rede de “amigos” e interessados no OP. O Fórum das Autoridades Locais pela Inclusão Social e Democracia Participativa (FAL) é uma expressão desse movimento, no que diz respeito às autoridades

locais, mas o FSM é mais amplo e inclui também ONGs, movimentos sociais, sindicatos, entre outras forças políticas organizadas.

O segundo mecanismo explicativo empregado por Porto de Oliveira (2016) diz respeito ao que chama de ‘construção social’, referente à ideia de que proposições de ordem teórica, a respeito de determinada política pública, pode levar à intenção de sua adoção. Em resumo, a partir do momento em que a comunidade acadêmica passa a reconhecer determinada política pública como essencialmente benéfica e eficaz, haverá a tendência ao desejo, por parte de atores diversos, direcionado à implementação da referida medida (Porto de Oliveira, 2016). No caso do OP, Porto de Oliveira (2016, p. 225) ressalta enquanto elementos que se enquadram na teoria da “construção social” os argumentos técnico-acadêmicos que postulam o potencial de tal IP em “[...] promover a justiça social, combater a corrupção, etc”.

O terceiro mecanismo explicativo abordado pelo autor refere-se à atuação de indivíduos, no âmbito internacional, que promovem determinada política pública. No caso do OP, tais indivíduos são o que Porto de Oliveira (2016) denomina como “embaixadores da participação”. Esses sujeitos se caracterizam pela alta circulação internacional e pela defesa e promoção intensas do OP, de forma que, em meio a tais atividades, buscam estimular sua implementação em localidades diversas. De acordo com o autor, tais atores reúnem um grupo de atributos específicos que os definem, dentre os quais destaca:

1) detêm autoridade em relação ao OP, que pode ser de natureza política, teórica, prática ou técnica; 2) promovem o OP independentemente da instituição em que atuam; 3) têm ação contínua ao longo do processo (Porto de Oliveira, 2016, pp. 225-226).

Em suma, pode-se dizer que o estímulo de instituições importantes à adesão do OP, a defesa teórica de sua importância e a atuação dos ‘embaixadores da participação’ contribuíram decisivamente para a difusão internacional massiva de tal IP.

O OP e a participação social na cidade de Tóquio

A presença do Orçamento Participativo (OP) em um país como o Japão, pouco ou nada explorado no debate brasileiro sobre a difusão dessa Instituição Participativa (IP), evidencia sua crescente disseminação. Essa disseminação, como demonstra a ausência de relatos específicos sobre o caso japonês, pode passar despercebida por teóricos do OP no Brasil. Portanto, atualizar

e documentar o processo de desenvolvimento do OP torna-se essencial para a expansão dos estudos sobre o tema em solo brasileiro.

No que toca ao OP de Tóquio, caso japonês escolhido para os fins desta exposição, faz-se pertinente analisarmos a sua configuração. Criado em 2018, pelo TMG, seu OP tem sido implementado ano a ano, repetidamente (Tokyo Metropolitan Government, 2022). Tal OP, como referido anteriormente, abrange todo o território metropolitano de Tóquio, área que comporta uma população de 37 milhões de indivíduos e diversos bairros que, em vista do alto número de residentes do município possuem, em alguns casos, entidades administrativas próprias.

A estrutura do OP de Tóquio consiste, de maneira resumida, em um sistema de proposição de projetos da sociedade ao governo local; projetos esses que são, então, submetidos à votação on-line da população. O TMG opta por não interferir nos temas e nas proposições dos projetos elaborados popularmente, ressaltando que o objetivo de seu OP consiste em promover a participação social pautada no seguinte princípio: “Proposto pelo povo de Tóquio, selecionado pelo povo de Tóquio” (Tokyo Metropolitan Government, 2022, tradução nossa). Após a etapa de votação, inicia-se um processo no qual a população tem a oportunidade de expressar suas opiniões sobre o Orçamento Participativo (OP) realizado, podendo fazer recomendações para aprimorar o processo. Essas sugestões são direcionadas tanto à organização logística do TMG quanto aos propositores dos projetos votados (Tokyo Metropolitan Government, 2022). Por fim, faz-se pertinente ressaltar que o OP do TMG operante, hoje, em Tóquio, é pautado nas seguintes etapas processuais (Tokyo Metropolitan Government, 2022, tradução nossa):

1. Abertura para o envio de propostas (duração de 3 meses);
2. Publicação de um documento-guia para orientar a população sobre o processo de votação e o envio de propostas;
3. Fim do período para envio de propostas;
4. Início da votação em projetos por parte da população (duração de aproximadamente um mês);
5. Fim do período de votação;
6. Divulgação dos resultados da votação;
7. Divulgação dos projetos populares que serão enquadrados no orçamento do ano seguinte.

Ressalta-se, aqui, que o OP promovido pelo TMG se difere, estruturalmente, da formulação original da referida IP implementada no município de Porto Alegre. Uma diferença inicial que pode ser relatada diz respeito à porcentagem do orçamento municipal que é destinada ao OP. Enquanto em Porto Alegre, como ressaltado por Porto de Oliveira (2016), destinava-se cerca de 10% do orçamento municipal ao OP, em Tóquio, aproximadamente 0,002% do orçamento municipal é destinado a tal IP⁷. Outra diferença sobre a qual se pode discutir diz respeito à existência de assembleias. Enquanto em Porto Alegre elas eram realizadas presencialmente, em conjunto à população, para a votação de prioridades orçamentárias da prefeitura, em Tóquio, as assembleias não são conduzidas. Na verdade, seu processo de OP é feito integralmente de maneira digital, não existindo um diálogo presencial entre sociedade civil e governo. Tais diferenças evidenciam a mudança nas estruturas do OP decorrentes de seu processo de difusão, fenômeno esse ressaltado por Porto de Oliveira (2013) e Côrtes (2011) que mostra a transformação e adequação constante do OP a novas localidades.

Considerações finais

À guisa de conclusão, faz-se pertinente estabelecermos algumas inferências analíticas no que toca à exposição apresentada. Observou-se, por meio da análise de Romão, Bezerra e Rodrigues (2021), como a recente configuração da participação social, no Brasil, foi intensa e negativamente afetada pela gestão de Jair Bolsonaro. Por meio de um ataque de ordem ideológica (Capella, 2006), observou-se um levante direto contra as Instituições Participativas, descritas por Côrtes (2011) e Teixeira e Teixeira (2019) como fundamentais ao fortalecimento democrático. Logo, infere-se que se observou uma investida governamental contra a democracia. Ou, em outras palavras, optou-se deliberadamente pela sua fragilização institucional. Pode-se determinar que a participação social, nesse sentido, e à luz dos postulados de Souza (2007), configurou-se como um problema, ou um empecilho, aos objetivos da gestão Bolsonaro de término recente. Problema, esse, respaldado em dimensões ideológicas (Capella, 2006) inerentes ao processo de *agenda-setting* da referida administração estatal.

Faz-se pertinente dizer, contudo, que tal paradigma problemático mostra sinais de arrefecimento. Com o retorno do Partido dos Trabalhadores ao poder, por meio das eleições de 2022, espera-se que a participação social volte à agenda da administração estatal. A

⁷ O cálculo para a obtenção de tal dado se baseou nas informações disponibilizadas pelo governo metropolitano de Tóquio, disponíveis em: https://www.zaimu.metro.tokyo.lg.jp/documents/d/zaimu/4aramashi_englishver; <https://www.zaimu.metro.tokyo.lg.jp/zaisei/teian/4tomin.html>. Acesso em 13 nov. 2023.

confirmação prática de tal esperança dá-se pela revogação do Decreto n.º 9759, feita no início de 2023, e pela proposição do Plano Plurianual Participativo que está sendo implementado atualmente por meio da nova gestão federal.

Além disso, é necessário enfatizar a importância contínua das Instituições Participativas (IPs), que, apesar de terem enfrentado tentativas intensas de desmobilização, continuam a prosperar e, no cenário internacional, consolidaram-se em diversos países, como o Japão. Destaca-se a valorização de alcance internacional que o Brasil tem recebido devido à criação do Orçamento Participativo (OP) e sua dinâmica administrativa em políticas participativas. Essa conquista ultrapassa a dimensão ideológica, apresentando resultados que, hoje, podem ser considerados perenes. Em outras palavras, a relevância das IPs estabelecidas no Brasil se enraizou no ideário de grupos e instituições diversos, o que pode ser reconhecido, enfim, como uma importante realização nacional.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 9759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 157, n. 71, p. 3, 11 abr. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759impressao.htm. Acesso em: 11 set. 2024.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **BIB - Revista Brasileira De Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 61, p. 25–52, 2006. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/291>. Acesso em: 03 nov. 2023.

CÔRTEZ, Soraya Vargas. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: PIRES, Roberto. **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. p. 137-149. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3089>. Acesso em: 18 out. 2023.

MARTELLI, Carla Gandini Giani. **Uma Análise Longitudinal da Participação Política como Política Pública no Brasil (1988-2020)**. Araraquara: Fapesp, 2021. Disponível em: <https://bv.fapesp.br/pt/auxilios/104188/uma-analise-longitudinal-da-participacao-como-politica-publica-no-brasil-1988-2020/>. Acesso em: 18 nov. 2023.

PORTO DE OLIVEIRA, Osmany. **Embaixadores da participação: A difusão internacional do Orçamento Participativo a partir do Brasil**. 2013. 292 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-19022014-102112/pt-br.php>. Acesso em: 18 nov. 2023

PORTO DE OLIVEIRA, Osmany. Mecanismos da difusão global do Orçamento Participativo: indução internacional, construção social e circulação de indivíduos. **Opinião Pública**, [S.l.], v. 22, n. 2, p. 219-249, ago. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/GQRFQsFqx88MFQnnVw7GB7Q/?lang=pt>. Acesso em: 18 out. 2023.

ROMÃO, Wagner; BEZERRA, Carla; RODRIGUES, Maira. O desmonte da participação social. **A Terra É Redonda**. [S. l.], p. 1-4. 11 abr. 2021. Disponível em: <https://aterraeredonda.com.br/o-desmonte-da-participacao-social/>. Acesso em: 03 nov. 2023.

SILVA, Inácio de Paula e. **Os casos de Orçamento Participativo no Japão: uma análise sobre participação social no exterior**. 2023. 54 p. TCC (Graduação em Ciências Sociais) – Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2023. Disponível em: <https://hdl.handle.net/11449/253255>. Acesso em: 08 fev. 2024.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. p. 65-86. *In*: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

TEIXEIRA, Luiza Reis; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Arquitetura da participação social no Brasil: um espaço em construção. **Riem**, [S. l.], p. 33-57, dez. 2019. Disponível em: <https://bv.fapesp.br/pt/auxilios/104188/uma-analise-longitudinal-daparticipacaocomopolitica-publica-no-brasil-1988-2020/>. Acesso em: 18 out. 2023.

TOKYO METROPOLITAN GOVERNMENT. **Project proposal system for TMG (Tokyo Metropolitan Government) Proposed by the people of Tokyo, selected by the people of Tokyo**. 2022. Disponível em: <https://www.zaimu.metro.tokyo.lg.jp/zaisei/teian/4tomin.html>. Acesso em: 10 ago. 2023.

UDDIN, Shahzad; MORI, Yuji; ADHIKARI, Pawan. Participatory budgeting in a local government in a vertical society: a japanese story. **International Review Of Administrative Sciences**, [S. l.], v. 85, n. 3, p. 490-505, 6 nov. 2017. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0020852317721335>. Acesso em: 06 nov. 2023.

CRediT Author Statement

Reconhecimentos: Gostaria de agradecer à professora Carla Gandini Gianni Martelli, docente responsável pela disciplina Estado Sociedade e Políticas Públicas, para a qual este trabalho foi entregue enquanto avaliação final. O incentivo da referida docente foi o principal catalisador para a submissão deste artigo para publicação.

Financiamento: Não há financiamento.

Conflitos de interesse: Não há conflito de interesses.

Aprovação ética: O trabalho não foi submetido a um comitê de ética.

Disponibilidade de dados e material: Todos os dados e materiais do trabalho estão disponíveis para acesso. Contudo, alguns deles encontram-se escritos em outras línguas, como Japonês e Inglês.

Contribuições dos autores: Inácio de Paula e Silva foi responsável pela leitura dos textos referenciados, pela redação, revisão e submissão do trabalho exposto. A professora Carla Gandini Gianni Martelli também auxiliou no que toca à inspeção final do texto proposto.

Processamento e editoração: Editora Ibero-Americana de Educação.
Revisão, formatação, normalização e tradução.

