

INOVAÇÃO E O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DIGITAL DO PIAUÍ: ANÁLISE DO DISCURSO A LUZ DE NORMAN FAIRCLOUGH

INNOVATION AND DIGITAL PARTICIPATORY BUDGETING IN PIAUÍ:
DISCOURSE ANALYSIS IN LIGHT OF NORMAN FAIRCLOUGH

INNOVACIÓN Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DIGITAL EN PIAUÍ:
ANÁLISIS DEL DISCURSO A LA LUZ DE NORMAN FAIRCLOUGH

Ronaldo da Silva Araujo¹, José Machado Moita Neto², José Natanael Fontenele de Carvalho³

DOI: 10.54899/dcs.v22i83.3575

Recibido: 14/10/2025 | Aceptado: 15/10/2025 | Publicación en línea: 24/10/2025.

RESUMO

O Orçamento Participativo (OP) surge como inovação em governança, visando ampliar a participação popular nas decisões orçamentárias. Este artigo analisa o OP do Piauí (2023), focando em Teresina e Parnaíba, utilizando a Análise Crítica do Discurso (ACD) de Norman Fairclough para avaliar seu potencial inovador e seus desafios. O objetivo é compreender a relação entre o discurso oficial do OP e a inovação em governança, social e processos participativos, examinando a construção das identidades, relações de poder e ideologias presentes. A metodologia adotada é a ACD, analisando o Edital SEPLAN nº 01/2023 e o Manual Técnico do programa nos níveis textual, discursivo e social. Os resultados apontam para uma linguagem formal e burocrática que pode dificultar a participação, apesar dos esforços de inclusão visual e digital presentes no Manual. A articulação de discursos de eficiência, participação e desenvolvimento apresenta contradições, enquanto a construção das identidades dos participantes pode limitar o protagonismo popular. O OP piauiense se insere na busca por transparência, mas pode servir para controlar a participação. Embora represente uma inovação, a votação online tem o desafio da inclusão digital. A alocação proporcional de recursos por zona representa uma inovação na distribuição orçamentária. Conclui-se que o OP do Piauí demonstra potencial para inovação em governança e processos participativos. Entretanto, a formalidade e a hierarquização discursiva podem criar barreiras à inovação social e à participação efetiva. Simplificar a linguagem, fortalecer o protagonismo cidadão e valorizar propostas inovadoras de longo prazo são sugestões para consolidar o OP como instrumento de democracia participativa e inovação social. Recomenda-se investigar a percepção dos participantes e os impactos sociais do programa.

Palavras-chave: Orçamento Participativo Digital. Análise Crítica do Discurso. Inovação. Piauí.

¹ Doutorando em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal do Piauí (UFPI), Teresina, Piauí, Brasil.
E-mail: ronaldodasilvaaraujo@ufpi.edu.br Orcid: <https://orcid.org/0009-0001-5381-2550>

² Doutor em Química, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas, São Paulo, Brasil.
E-mail: jmoita@ufpi.edu.br Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3268-1907>

³ Doutor em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal do Piauí (UFPI), Teresina, Piauí, Brasil.
E-mail: natanaelfontenele@ufdpar.edu.br Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3748-390X>

ABSTRACT

Participatory Budgeting (PB) emerges as an innovation in governance, aiming to expand popular participation in budgetary decisions. This article analyzes the PB of Piauí (2023), focusing on Teresina and Parnaíba, using Norman Fairclough's Critical Discourse Analysis (CDA) to assess its innovative potential and challenges. The objective is to understand the relationship between the official PB discourse and innovation in governance, social, and participatory processes, examining the construction of identities, power relations, and ideologies present. The methodology adopted is CDA, analyzing SEPLAN Public Notice No. 01/2023 and the program's Technical Manual at the textual, discursive, and social levels. The results point to formal and bureaucratic language that can hinder participation, despite the Manual's efforts toward visual and digital inclusion. The articulation of discourses of efficiency, participation, and development presents contradictions, while the construction of participants' identities can limit popular protagonism. The Piauí PB is part of the quest for transparency, but it can also serve to control participation. Although it represents an innovation, online voting presents the challenge of digital inclusion. The proportional allocation of resources by zone represents an innovation in budget distribution. We conclude that the Piauí PB demonstrates potential for innovation in governance and participatory processes. However, formality and discursive hierarchy can create barriers to social innovation and effective participation. Simplifying the language, strengthening citizen protagonism, and valuing innovative long-term proposals are suggestions for consolidating the PB as an instrument of participatory democracy and social innovation. We recommend investigating participants' perceptions and the program's social impacts..

Keywords: Digital Participatory Budgeting. Critical Discourse Analysis. Innovation. Piauí.

RESUMEN

El Presupuesto Participativo (PP) surge como una innovación en la gobernanza, con el objetivo de ampliar la participación popular en las decisiones presupuestarias. Este artículo analiza el PP de Piauí (2023), centrándose en Teresina y Parnaíba, utilizando el Análisis Crítico del Discurso (ACD) de Norman Fairclough para evaluar su potencial innovador y sus desafíos. El objetivo es comprender la relación entre el discurso oficial del PP y la innovación en la gobernanza, los procesos sociales y participativos, examinando la construcción de identidades, las relaciones de poder y las ideologías presentes. La metodología adoptada es el ACD, analizando la Convocatoria Pública SEPLAN n.º 01/2023 y el Manual Técnico del programa a nivel textual, discursivo y social. Los resultados apuntan a un lenguaje formal y burocrático que puede obstaculizar la participación, a pesar de los esfuerzos del Manual por la inclusión visual y digital. La articulación de los discursos de eficiencia, participación y desarrollo presenta contradicciones, mientras que la construcción de las identidades de los participantes puede limitar el protagonismo popular. El PP de Piauí forma parte de la búsqueda de transparencia, pero también puede servir para controlar la participación. Si bien representa una innovación, el voto en línea presenta el desafío de la inclusión digital. La asignación proporcional de recursos por zona representa una innovación en la distribución presupuestaria. Concluimos que el PP de Piauí demuestra potencial para la innovación en gobernanza y procesos participativos. Sin embargo, la formalidad y la jerarquía discursiva pueden crear barreras a la innovación social y la participación efectiva. Simplificar el lenguaje, fortalecer el protagonismo ciudadano y valorar las propuestas innovadoras a largo plazo son sugerencias para consolidar el PP como instrumento de democracia participativa e innovación

social. Recomendamos investigar as percepções de los participantes y los impactos sociales del programa.

Palabras clave: Presupuesto Participativo Digital. Análisis Crítico del Discurso. Innovación. Piauí.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución- NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

INTRODUÇÃO

A democracia representativa, embora fundamental, tem sido confrontada com crescentes demandas por maior participação cidadã nos processos decisórios, especialmente na alocação de recursos públicos. Nesse contexto, mecanismos de democracia participativa, como o Orçamento Participativo (OP), emergem como potenciais inovações em governança, buscando ampliar o envolvimento popular nas decisões orçamentárias e promover uma gestão pública mais responsiva às necessidades locais. Este artigo se propõe a analisar o OP do Estado do Piauí, implementado em 2023, com foco nos municípios de Teresina e Parnaíba, utilizando a Análise Crítica do Discurso (ACD) como lente teórica e metodológica.

A literatura sobre OP é vasta e multidisciplinar, abrangendo desde sobre institucionalização (Avritzer 2008) bem como o instrumento de promoção de governança local e aumento de transparência (Wampler, 2007), até estudos sociológicos que investigam a dinâmica da participação cidadã e inovações democráticas transnacionais (Sintomer, Herzberg, Röcke 2012). No Brasil, o OP ganhou destaque a partir da década de 1990, quando a cidade de Porto Alegre - Rio Grande do Sul, implementou-o, tornando-se objeto de estudo nos mais diversos aspectos: origem, trajetória, comparação, limites, dificuldades e impactos (Falanga e Lüchmann 2020, Fedozzi e Martins 2015, Dias 2020).

Nosso estudo se insere no debate sobre a efetividade do OP como instrumento de inovação e governança. Nesse contexto, busca-se compreender a relação entre o discurso oficial do OPA, materializado em plataformas digitais, promove uma participação cidadã efetiva ou reforça práticas de poder existentes? A ACD, desenvolvida por autores como Norman Fairclough (2016, 2003), oferece um ferramental teórico-metodológico robusto para analisar como o discurso contribui para a reprodução ou transformação das relações de poder e das ideologias presentes nas práticas sociais. A ACD permite desvendar as sutilezas da linguagem, identificando as

estratégias discursivas utilizadas para construir determinadas representações da realidade e influenciar as percepções e ações dos indivíduos. A perspectiva de Fairclough, com sua ênfase na interconexão entre os níveis textual, discursivo e social, mostra-se particularmente adequada para analisar o OP, considerando que este se materializa por meio de textos e discursos que se inserem em um contexto social específico.

O objetivo principal deste artigo é analisar como o discurso oficial do OP do Piauí (2023) constrói a narrativa de inovação em governança, social e em processos participativos. Para isso, serão examinadas as estratégias discursivas utilizadas para construir as identidades dos participantes, as relações de poder estabelecidas e as ideologias subjacentes ao programa.

A pesquisa se fundamenta na análise do Edital SEPLAN nº 01/2023, o Manual Técnico do OP, bem como o resultado das propostas, utilizando a ACD de Fairclough para examinar esses documentos nos níveis textual, discursivo e social.

A relevância deste estudo reside na contribuição para a compreensão dos desafios e potencialidades do OP como instrumento de democracia participativa e inovação social. Ao analisar criticamente o discurso oficial do programa, busca-se identificar as barreiras à participação efetiva e apontar caminhos para o fortalecimento do protagonismo cidadão nos processos decisórios orçamentários. Os resultados desta pesquisa serão úteis para gestores públicos, pesquisadores e organizações da sociedade civil envolvidas com a promoção da participação cidadã e a melhoria da gestão pública. Além disso, a análise do caso piauiense pode contribuir para o debate mais amplo sobre os desafios e perspectivas do OP no contexto brasileiro.

Este artigo analisa o Orçamento Participativo (OP) no Piauí, buscando compreender sua dinâmica enquanto instrumento de participação popular e sua relação com as estruturas de poder. Inicia-se com uma introdução que contextualiza o OP na democracia brasileira e apresenta a problemática da pesquisa. O referencial teórico aborda o conceito de Orçamento Participativo, suas origens, diferentes modelos e seus desafios na realidade brasileira. A metodologia descreve a abordagem da Análise Crítica do Discurso (ACD), de Norman Fairclough, utilizada para analisar o corpus discursivo do OP Piauí. A seção de análise do corpus examina o material discursivo selecionado, identificando as estratégias discursivas, as ideologias subjacentes e seus potenciais efeitos sociais. Por fim, as considerações finais sintetizam os principais resultados da pesquisa, apontando para os limites e as potencialidades do OP como instrumento de democratização e participação social. O artigo conclui com a lista de referências bibliográficas que fundamentam a pesquisa.

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: CONCEPÇÕES, EXPERIÊNCIAS E POTENCIALIDADES DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A presente análise propõe uma imersão no universo do Orçamento Participativo (OP), dissecando suas concepções basilares, as complexas experiências acumuladas ao longo de sua evolução, a complexa dinâmica da participação social que o caracteriza, e, por fim, delineando seus limites intrínsecos e as vastas possibilidades que se abrem. Este estudo crítico não apenas visa esmiuçar os múltiplos aspectos de um dos pilares da democracia participativa contemporânea, mas também contextualizar seu papel na construção de governanças mais inclusivas e responsivas.

A compreensão da formação do Orçamento Participativo revela-se mais complexa do que uma simples atribuição a um único espectro ideológico. Gouveia (2003) oferece uma perspectiva nuançada ao afirmar que o OP transcende a visão de ser exclusivamente uma proposta oriunda do campo democrático popular. Embora o autor reconheça a inegável influência e a proeminência de partidos democráticos populares, notadamente o Partido dos Trabalhadores no contexto brasileiro, na sua formulação e disseminação inicial, a realidade de sua implementação demonstrou uma capacidade de assimilar e integrar propostas e interesses de diversas matizes políticas e sociais. Essa plasticidade conceitual é o que permitiu ao OP florescer em distintos contextos, sugerindo que sua força reside justamente na sua adaptabilidade e na pluralidade de suas fontes inspiradoras, desafiando uma categorização ideológica simplista e unidimensional.

Adicionalmente, Baquero et al. (2005, p. 116) enriquecem a compreensão do OP ao categorizá-lo não apenas como uma arena de participação política que engloba tradicionalmente sindicatos e associações de moradores, mas também como um "mecanismo de participação da democracia" em sua essência mais ampla. A perspectiva desses autores sublinha o potencial transformador do OP, postulando que ele não apenas canaliza demandas, mas ativamente gera capital social. Esta geração de capital social, entendida como a rede de relações e normas que facilitam a ação coletiva, estabelece uma correlação direta com o fomento de uma cultura política participativa nas comunidades. Ao incentivar o engajamento cívico e a deliberação coletiva sobre questões públicas, o OP, segundo Baquero et al. (2005), se consolida como um catalisador para o aprofundamento de uma democracia mais robusta, inclusiva e verdadeiramente representativa.

Em consonância com esta visão ampliada, Moura (2007) reforça a ideia de que o OP oferece um terreno fértil para a eclosão de experiências de construção do espaço público,

elementos vitais para o desenvolvimento e aprimoramento da democracia. Para a autora, o OP não se restringe a um mero processo técnico de alocação de recursos; ele é, antes de tudo, um palco para a experimentação de novas formas de governança. Tais experiências, ao provocarem ações políticas que visam o bem comum, contribuem para a solidificação de uma esfera pública vibrante e engajada. Moura (2007) ainda destaca a fluidez terminológica na literatura especializada, onde o OP é frequentemente designado por uma variedade de termos – "vontade política", "compromisso político" e "vontade administrativa" – cada um deles capturando uma faceta distinta do complexo fenômeno que é o Orçamento Participativo. Essa diversidade de denominações reflete a riqueza conceitual e a multiplicidade de lentes através das quais o OP pode ser interpretado e analisado.

A literatura contemporânea sobre gestão pública e participação cidadã converge amplamente na caracterização do Orçamento Participativo como um conjunto de procedimentos inovadores. Autores como Fedozzi (2008), Avritzer e Navarro (2003) e Pires (2001) unanimemente o concebem como um poderoso instrumento destinado a expandir a participação da população nos processos deliberativos sobre a utilização dos recursos estatais. Nesta ótica, o OP transcende sua função meramente orçamentária para se estabelecer como uma das principais avenidas através das quais os cidadãos podem exercer uma influência direta e tangível no planejamento e na subsequente execução das políticas públicas. Essa prerrogativa confere-lhes um papel ativo e fundamental na gestão democrática do Estado, transformando-os de meros sujeitos passivos em agentes co-constructores do bem público.

Corroborando e aprofundando esta perspectiva, Williams (2021) eleva a discussão ao descrever o OP como uma genuína inovação social. A autora argumenta que o OP opera uma profunda reconfiguração das dinâmicas relacionais entre os provedores de serviços governamentais e os cidadãos. Essa transformação paradigmática não é apenas teórica, mas manifesta-se em um impacto direto e mensurável na participação cívica. Ao redefinir as bases da interação, o OP tem a capacidade de fomentar um processo político intrinsecamente mais inclusivo, encorajando o engajamento de segmentos da população que, porventura, se encontram desengajados ou desiludidos com os métodos democráticos tradicionais. A inovação social do OP, portanto, reside em sua capacidade intrínseca de revitalizar a esfera pública, de construir pontes entre o Estado e a sociedade civil e, por conseguinte, de fortalecer a legitimidade das decisões governamentais ao ancorá-las na vontade e na participação popular.

A implementação do Orçamento Participativo, em vez de seguir um padrão uniforme,

revela uma tapeçaria complexa de trajetórias distintas e enfrenta desafios inerentes à sua natureza dinâmica. Souza (2011), ao empreender um estudo comparativo sobre as experiências de OP em Matão, Rio Claro e São Carlos, no interior do estado de São Paulo, revelou uma diversidade em suas evoluções, classificando-as em contínua, descontínua e interrompida. Tal variabilidade não é arbitrária; ela sugere que a longevidade, o sucesso e a efetividade do OP estão intrinsecamente atrelados a fatores indeterminados. Entre estes, destacam-se as complexas relações de conflito e cooperação que se estabelecem entre os atores políticos locais, os diferentes graus de abrangência conferidos ao programa em cada município e, crucialmente, o surgimento de novos desenhos e arranjos institucionais para as políticas públicas locais. A pesquisa de Souza (2011) demonstra, assim, que o OP é um campo onde as forças políticas se chocam e se aliam, moldando sua forma e seu destino.

Ampliando essa compreensão, Streck (2013) oferece uma perspectiva adicional ao afirmar que a eficácia e a sustentabilidade do OP são diretamente moduladas por duas variáveis interdependentes: a capacidade reivindicatória da sociedade civil organizada e a intencionalidade política demonstrada pelos gestores públicos. A diversidade de fatores que permeiam o processo do OP – desde o nível de mobilização e organização da sociedade civil em formular demandas consistentes e articuladas, até a genuína vontade política e o compromisso da administração em acolher e implementar essas demandas – o transforma em um fenômeno social de notável complexidade. Essa complexidade o torna um campo fértil para a investigação e compreensão das convergências e transgressões disciplinares que marcam a interação entre a gestão pública, a participação social e a teoria política. O OP, portanto, não é um dado estático, mas um processo vivo, mutável e profundamente influenciado pelas correlações de força e pelas escolhas políticas.

Apesar da vasta literatura existente e do reconhecimento generalizado da importância do Orçamento Participativo, persiste uma lacuna crítica que o presente estudo se propõe a endereçar: a análise aprofundada e sistemática do discurso sobre o orçamento participativo digital, empregando o robusto arcabouço teórico de Norman Fairclough. Uma observação atenta da pesquisa existente revela que, embora a relevância da participação social seja amplamente endossada, a maioria dos estudos raramente se debruça sobre a análise do discurso como uma prática social em si e, mais importantemente, como um instrumento de poder dentro do processo do OP.

Em termos mais claros, torna-se imperativo investigar de que maneira a linguagem, em suas diversas manifestações e nuances, empregada pelos múltiplos atores envolvidos – desde os

formuladores de políticas e gestores públicos até os cidadãos participantes e as organizações da sociedade civil – atua na legitimação de visões de mundo específicas, na construção de consensos ou, alternativamente, na exacerbação de dissensos. Questiona-se, portanto, como essa linguagem molda a agenda pública e, em última instância, determina a inclusão ou exclusão de projetos e prioridades. Esta abordagem discursiva oferece uma lente analítica poderosa para desvendar as dinâmicas de poder subjacentes que moldam não apenas a forma como o processo participativo é conduzido, mas também como os recursos são alocados e as prioridades são estabelecidas.

Compreender como essas dinâmicas discursivas influenciam a alocação de recursos e, concomitantemente, moldam a própria noção de sustentabilidade em um contexto de orçamento participativo digital é absolutamente fundamental. Essa compreensão crítica não apenas permite desvendar as nuances e as complexidades inerentes ao processo participativo, mas também possibilita uma avaliação mais precisa e efetiva do papel do OP na construção de políticas públicas que sejam genuinamente ambientalmente responsáveis e socialmente justas. A análise crítica do discurso emerge, assim, não como um mero complemento, mas como uma ferramenta indispensável para aprofundar a compreensão sobre a dimensão do Orçamento Participativo, seus impactos na governança contemporânea e sua capacidade de promover uma democracia mais deliberativa e equitativa.

METODOLOGIA

A presente investigação adota a Análise Crítica do Discurso (ACD) como abordagem metodológica central, fundamentando-se no modelo tridimensional de Fairclough (1992, 2003). Este arcabouço teórico-metodológico permite uma exploração sistemática das relações dialéticas entre texto, prática discursiva e prática social, visando revelar as estruturas de poder, ideologias e representações sociais que permeiam o Orçamento Participativo (OP) do estado do Piauí.

A aplicação da Análise Crítica do Discurso (ACD), conforme o modelo de Fairclough (1992, 2003), será estruturada em três fases distintas para aprofundar a compreensão sobre o Orçamento Participativo (OP):

1. **Análise do Texto (Descrição):** Primeiro, vamos olhar de perto como os documentos são escritos. Isso inclui as palavras usadas (se são termos técnicos, metáforas, etc.), como as frases são montadas, a organização do texto (títulos, seções) e até o visual (imagens, gráficos). O objetivo é ver como esses detalhes criam um certo sentido e uma forma

específica de apresentar o OP, e como isso pode influenciar nossa percepção (Fairclough, 1992).

2. **Análise da Prática Discursiva (Interpretação):** Em seguida, vamos além do texto para entender como os discursos são produzidos e usados. Vamos investigar como diferentes ideias são combinadas nos documentos e quais estratégias são usadas para convencer, legitimar ou dar ordens. Também analisaremos como os participantes do OP (como gestores e cidadãos) são representados e como suas identidades são construídas no discurso. Veremos como os documentos se relacionam com outras discussões sobre participação e governança, e se algumas vozes são mais ouvidas ou silenciadas (Fairclough, 2003).
3. **Análise da Prática Social (Explicação):** Por último, vamos situar o discurso do OP no contexto social mais amplo do Piauí. Isso significa conectar o que encontramos no texto e na prática discursiva com a política, a história e a economia do estado. Buscamos entender como o discurso do OP se encaixa nas relações de poder existentes, nas instituições, nas ideias dominantes sobre desenvolvimento e participação, e nas aspirações por inovação. O objetivo é analisar o impacto desse discurso na participação real, na distribuição de recursos e na luta contra desigualdades, avaliando a eficácia do OP como um mecanismo democrático. Queremos mostrar como o discurso não só reflete a sociedade, mas também a molda (Chouliaraki & Fairclough, 1999).

O corpus de análise é composto por documentos oficiais referentes ao Orçamento Participativo (OP) de 2023 no estado do Piauí, acessíveis publicamente por meio do endereço eletrônico oficial da Secretaria de Planejamento do Estado do Piauí (SEPLAN): <https://www.seplan.pi.gov.br/projetos/opa>. O corpus compreende:

- a) **Edital SEPLAN nº 01/2023:** Este documento constitui o instrumento normativo primário, detalhando os regulamentos, critérios de participação, prazos e etapas do processo do OP. Sua análise será fundamental para compreender a formalização das relações de poder e as diretrizes institucionais que enquadram a participação cidadã.
- b) **Manual Técnico do Programa:** Este manual complementa o edital, oferecendo orientações detalhadas sobre a elaboração e submissão de propostas, bem como os procedimentos operacionais. Sua análise permitirá investigar a comunicação do conhecimento técnico e a acessibilidade do processo participativo para os cidadãos.

- c) **Quadro de Propostas Classificadas das Cidades de Teresina e Parnaíba:** Este conjunto de dados consiste nas propostas submetidas pela população e consideradas aptas para execução nas duas maiores cidades do Piauí. A análise deste quadro oferecerá *insights* sobre as demandas sociais priorizadas, os resultados concretos da participação e a correspondência entre o discurso oficial e as prioridades dos cidadãos.

O valor total destinado ao Orçamento Participativo (OPA) para o exercício de 2023 foi de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais). Desse montante, R\$ 40.000.000,00 (quarenta milhões de reais) foram alocados para ações no município de Teresina, enquanto os R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) restantes foram direcionados para o município de Parnaíba. Esta distribuição orçamentária é um dado empírico crucial para a análise, pois reflete as prioridades de investimento e as disparidades geográficas na alocação de recursos, constituindo um elemento material que interage com os discursos sobre equidade e desenvolvimento regional.

ANÁLISE E DISCUSSÃO DO CORPUS

A análise se segrega na abordagem tridimensional nos níveis textual, discursivo e social, conforme proposto por Fairclough, utilizando exemplos concretos extraídos dos documentos.

a) Análise textual

A análise do nível textual dos documentos do Orçamento Participativo (OP) do Piauí 2023, realizada sob a ótica da Análise Crítica do Discurso (ACD), revela a predominância de um registro linguístico formal e burocrático, característico de documentos oficiais. Essa formalidade manifesta-se no uso da norma culta da língua portuguesa e na recorrente utilização de terminologia técnica específica do campo orçamentário e administrativo, como, por exemplo, "instrumentos orçamentários" e "exequibilidade". Tal escolha lexical, embora adequada ao gênero textual, pode constituir uma barreira comunicativa para cidadãos com menor nível de escolaridade, dificultando a compreensão das informações e, conseqüentemente, a sua participação efetiva no processo.

A assimetria de poder entre o governo e os cidadãos é reforçada pelo uso de verbos performativos no modo imperativo, como "deverá", que, além de estabelecer obrigações e direcionamentos, reafirma a posição de autoridade do emissor do discurso. Essa assimetria é ainda acentuada pela prevalência de frases declarativas, que transmitem informações de forma impositiva, sem espaço para questionamentos ou negociações.

Em contraponto a essa linguagem formal e burocrática, o manual técnico do OP utiliza recursos visuais como fotografias. A inclusão de imagens representativas da diversidade étnica e etária da população piauiense, juntamente com fotografias de obras públicas já realizadas, visa construir uma imagem positiva do OP, associando-o à inclusão social e à geração de benefícios concretos para a comunidade. A presença de um QR code, por sua vez, indica uma preocupação em facilitar o acesso às informações do OP, utilizando tecnologias digitais. No entanto, a mera presença do QR code não garante a acessibilidade da informação, uma vez que depende do acesso à internet e da familiaridade dos cidadãos com as tecnologias digitais.

O edital do OP, por sua vez, segue a estrutura tradicional de documentos oficiais, organizado em artigos, parágrafos e anexos. Nos anexos, são apresentadas informações detalhadas sobre as áreas temáticas, as ações propostas e os valores destinados a cada projeto. Embora essa estruturação vise à transparência e à disponibilização completa das informações, a densidade informacional e a extensão do documento podem torná-lo cansativo e de difícil leitura para o cidadão comum, que muitas vezes não dispõe do tempo ou da expertise necessária para navegar por um documento tão complexo.

Por fim, observa-se um contraste entre a retórica de inclusão social e "empoderamento da sociedade", presente nos discursos que permeiam os documentos do OP, e a complexidade do processo e a linguagem formal empregada. Essa discrepância pode gerar um distanciamento entre o discurso oficial e a realidade vivenciada pelos cidadãos, comprometendo a efetividade do OP como instrumento de participação popular e reforçando a exclusão de determinados grupos sociais. A análise da prática discursiva, portanto, revela a importância de se considerar não apenas o conteúdo explícito dos documentos, mas também as escolhas linguísticas e os recursos visuais empregados, que contribuem para a construção de sentidos e para a produção de efeitos de poder.

b) Interpretação da Prática Discursiva

A análise da prática discursiva dos documentos do OP, à luz da teoria de Fairclough, revela a articulação de diferentes discursos, os quais se inter-relacionam e, por vezes, apresentam contradições. Identificam-se os discursos da eficiência administrativa, evidenciado pela ênfase no planejamento, orçamento e execução; da democracia participativa, expresso pela retórica da consulta popular e do empoderamento da sociedade; e do desenvolvimento social, associado à promessa de melhoria da qualidade de vida da população. A análise das intersecções e potenciais conflitos entre esses discursos é fundamental para a compreensão da complexidade da prática discursiva do OP.

Observa-se a construção de identidades específicas para os diferentes atores envolvidos no processo. As entidades participantes são representadas como porta-vozes legítimas da sociedade civil, investidas da responsabilidade de representar os interesses coletivos. Por outro lado, os cidadãos são posicionados como votantes e "padrinhos" mobilizadores, responsáveis por angariar apoio para os projetos e participar do processo de votação. Essa construção identitária pode influenciar o grau e a forma de engajamento dos indivíduos no OP, podendo, inclusive, limitar a participação a um ato individual de votação, em detrimento de outras formas de engajamento cívico.

A análise dos gêneros discursivos empregados nos documentos revela que o edital se enquadra no gênero normativo, estabelecendo regras e procedimentos a serem seguidos. O manual técnico, por sua vez, apresenta características do gênero instrucional, visando orientar os participantes sobre como se envolver no processo. A escolha desses gêneros discursivos contribui para o reforço da autoridade governamental e para a manutenção de uma relação assimétrica entre o Estado e a sociedade civil. A linguagem utilizada, a estrutura dos documentos e os gêneros discursivos empregados atuam conjuntamente na construção de um discurso que, apesar da retórica de participação popular, mantém o controle do processo nas mãos do governo.

c) Explicação da Prática Social

O OP se insere no contexto da democracia representativa brasileira, buscando ampliar a participação popular nas decisões governamentais. A análise considera o cenário político do Piauí e as demandas da população por maior participação. O OP pode ser interpretado como uma estratégia de legitimação das políticas governamentais, atendendo simultaneamente às demandas por transparência e participação. A identificação das ideologias subjacentes ao discurso do OP e seus potenciais efeitos sociais é fundamental. A linguagem formal e a complexidade do processo podem restringir o acesso de grupos sociais menos escolarizados.

A ênfase na votação pode individualizar a participação, desvalorizando outras formas de engajamento. A ACD investiga como o discurso do OP influencia a distribuição de poder e controle na sociedade. Embora promova a participação popular, o governo mantém o controle sobre as áreas temáticas, os recursos disponíveis e a execução das obras.

CONCLUSÃO

Este estudo utilizou a Análise Crítica do Discurso (ACD) de Fairclough para examinar o

Orçamento Participativo (OP) do Piauí em 2023, focando em Teresina e Parnaíba. A análise de documentos oficiais – Edital SEPLAN nº 01/2023, Manual Técnico do OP e o Quadro de Propostas Classificadas – revelou que a retórica de inovação e participação cidadã do OP interage com práticas discursivas que podem fortalecer as estruturas de poder existentes.

A análise textual mostrou que a linguagem formal e burocrática dos documentos, com muitos termos técnicos e verbos imperativos, pode dificultar a compreensão para pessoas com menos escolaridade, apesar da intenção de informar. (Conforme Fairclough (2016, 2003), a linguagem e suas sutilezas são cruciais para a reprodução ou transformação das relações de poder, e a formalidade pode ser uma barreira para a participação efetiva). Embora o manual técnico tenha usado recursos visuais como fotos e QR codes para parecer mais inclusivo e moderno, sua eficácia foi limitada pela necessidade de acesso à tecnologia digital. A estrutura densa do edital também tornou o acesso e a compreensão difíceis para o cidadão comum, criando uma diferença entre o discurso de "empoderamento" e a prática real.

Na interpretação da prática discursiva, notou-se a presença de discursos sobre eficiência administrativa, democracia participativa e desenvolvimento social, que por vezes entravam em conflito. (A ACD de Fairclough (1992, 2003) busca desvendar como diferentes discursos são articulados e as estratégias usadas para legitimar ou dar ordens). Os participantes foram definidos de maneiras específicas, com entidades representando a sociedade civil e cidadãos agindo como "votantes" e "padrinhos" para mobilizar apoio. Essa forma de definir os papéis, juntamente com o uso de gêneros discursivos normativos e instrucionais, reforçou a autoridade do governo e manteve uma relação desigual com a sociedade, podendo restringir a participação a um ato de votação individual.

No nível da prática social, o OP no Piauí pode ser visto como uma forma de legitimar as políticas do governo, buscando equilibrar a demanda por transparência e participação com a manutenção do controle estatal. (Chouliaraki & Fairclough (1999) enfatizam como o discurso se situa em um contexto social mais amplo, refletindo e moldando as relações de poder). A linguagem formal, a complexidade do processo e a valorização da votação podem, sem intenção, limitar a participação de grupos menos escolarizados e focar a participação no indivíduo, em vez de incentivar um engajamento cívico mais amplo. Mesmo promovendo a participação, o governo mantém um controle significativo sobre as áreas temáticas, a distribuição de recursos e a execução das propostas.

Os achados deste estudo indicam a necessidade de uma análise crítica sobre como o

Orçamento Participativo é implementado. A forma como o discurso é construído nos documentos oficiais tem um impacto direto na eficácia da participação cidadã e na capacidade real do OP de promover a inovação social e uma governança inclusiva. (Williams (2021) descreve o OP como uma inovação social que reconfigura as dinâmicas entre governo e cidadãos, sugerindo que o discurso é fundamental nessa reconfiguração. A diferença entre o discurso de empoderamento e as práticas discursivas que mantêm o controle centralizado sugere que o OP do Piauí, conforme analisado, pode servir mais para legitimar o poder existente do que para promover uma transformação profunda.

A dependência de tecnologias digitais e a complexidade dos termos também levantam questões sobre a acessibilidade e a equidade do processo, especialmente em um contexto de desigualdades sociais e digitais. (A literatura sobre OP, como Fedozzi (2008) e Avritzer e Navarro (2003), ressalta o OP como um instrumento para expandir a participação, mas a acessibilidade discursiva é crucial para essa expansão). O fato de o governo manter o controle sobre áreas e recursos significa que, embora haja espaço para contribuições populares, a autonomia dos cidadãos nas decisões é limitada por parâmetros predefinidos, o que pode reduzir o potencial transformador do OP. (Streck (2013) enfatiza que a sustentabilidade do OP é modulada pela capacidade reivindicatória da sociedade civil e pela intencionalidade política dos gestores, indicando que o controle governamental pode limitar essa capacidade).

As principais limitações deste estudo são o foco restrito aos documentos oficiais online (Edital SEPLAN nº 01/2023, Manual Técnico do Programa e Quadro de Propostas Classificadas). Para uma análise mais completa da prática social, seriam necessários dados adicionais, tanto qualitativos (entrevistas com gestores, participantes e observadores, grupos focais) quanto quantitativos, a fim de captar as experiências e percepções diretas dos envolvidos.

Outra limitação é que a ACD, embora robusta, oferece uma perspectiva específica que se concentra nas relações de poder e ideologias veiculadas pelo discurso, podendo não cobrir todos os aspectos da complexa realidade do OP. Além disso, a pesquisa não incluiu uma comparação com outros estados ou municípios, o que poderia enriquecer a compreensão das particularidades do caso piauiense.

Com base nestas limitações e nos resultados, sugere-se que futuras pesquisas poderiam:

- a) Realizar estudos comparativos do OP do Piauí com outras experiências de OP no Brasil ou em outros países, para identificar as melhores práticas e as variações na implementação e impacto;
- b) Conduzir estudos de longo prazo para avaliar os efeitos concretos das propostas executadas,

verificando a relação entre as demandas populares, as ações do governo e as melhorias na qualidade de vida; c) Investigar o uso de plataformas digitais e QR codes, analisando sua acessibilidade real e o nível de engajamento que proporcionam, e se contribuem para a exclusão digital; e d) Analisar a eficácia de programas de formação para cidadãos, visando ajudá-los a entender a linguagem burocrática e os processos técnicos do OP, e assim, reduzir as barreiras à participação.

Ao considerar essas sugestões, pesquisas futuras podem aprimorar o Orçamento Participativo, tornando-o um mecanismo mais democrático e inclusivo, capaz de transformar as relações de poder e promover uma governança mais justa e equitativa no Brasil.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 18, n. 1, p. 43-64, jun. 2008.

AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

BARROS, S. A. R.; SAMPAIO, R. C. A confiança para a manutenção de uma inovação democrática: o caso do orçamento participativo digital de Belo Horizonte. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 22, n. 72, 2017.

FAIRCLOUGH, N. **Critical discourse analysis: The critical study of language**. London: Longman, 2010.

FAIRCLOUGH, N. **Discourse and social change**. Cambridge: Polity Press, 1992.

FALANGA, R.; LÜCHMAN, L. H. H. Participatory budgets in Brazil and Portugal: comparing patterns of dissemination. **Policy Studies**, v. 41, n. 6, p. 603-622, 2020.

FEDOZZI, L. **O eu e os outros: a construção da consciência social no orçamento participativo de Porto Alegre**. 2008. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

PARK, Y. **Participatory Budgeting and Willingness to Pay Taxes: Evidence from an Exploratory Sequential Mixed Methods Study**. 2020. Tese (Doutorado) - The George Washington University, Washington, D.C., 2020.

PAULIN, A. The Quantum Budget vs. Participatory Budgeting. A Comparison of Advanced Concepts for Involving Citizens in Public Funding. In: **Annual International Conference on Digital Government Research**, 13., 2019. p. 154-158.

PERES, U. D. Dificuldades institucionais e econômicas para o orçamento participativo em

municípios brasileiros. **Caderno CRH**, Salvador, v. 33.

PIRES, R. R. C. **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil**: Estratégias de Avaliação. Brasília, DF: IPEA, 2011. v. 7.

SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; RÖCKE, A. Transnational models of citizen participation: the case of participatory budgeting. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 14, n. 30, p. , ago. 2012.

SOUZA, L. A. M. Orçamento Participativo e as novas dinâmicas políticas locais. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 82, p. 245-285, 2011.

STRECK, D. R. Pesquisa (ação) participante e convergências disciplinares: Reflexões a partir do estudo do orçamento participativo no sul do Brasil. **Civitas**, Porto Alegre, v. 13, n. 3, p. 477-495, set./dez. 2013.

UITTENBROEK, C. J.; MEES, H. L. P.; HEGGER, D. L. T.; DRIESSEN, P. P. J. The design of public participation: who participates, when and how? Insights in climate adaptation planning from the Netherlands. **Journal of Environmental Planning and Management**, v. 62, n. 14, p. 1-19, 2019.

WAMPLER, B. Participatory Budget in Brazil: Contestation, Cooperation and Accountability. **Government and International Affairs Faculty Publications**, n. 29, 2009.