



PREFEITOS, VEREADORES E PARTIDOS POLÍTICOS NAS DISPUTAS DO OP

UMA ANÁLISE COMPARATIVA DA ADOÇÃO,
CONTINUIDADE, INTERRUPÇÃO E DO FIM
DE UMA INOVAÇÃO DEMOCRÁTICA

LUCIANA ANDRESSA MARTINS DE SOUZA

LUCIANA ANDRESSA MARTINS DE SOUZA

PREFEITOS, VEREADORES E PARTIDOS POLÍTICOS NAS DISPUTAS DO OP

UMA ANÁLISE COMPARATIVA DA ADOÇÃO,
CONTINUIDADE, INTERRUPTÃO E DO FIM
DE UMA INOVAÇÃO DEMOCRÁTICA

 **EDUFES**

Vitória, 2021



**Universidade Federal
do Espírito Santo**



EDUFES
EDITORA

Editora Universitária – Edufes

Filiada à Associação Brasileira
das Editoras Universitárias (Abeu)

Av. Fernando Ferrari, 514
Campus de Goiabeiras
Vitória – ES · Brasil
CEP 29075-910

+55 (27) 4009-7852
edufes@ufes.br
www.edufes.ufes.br

Reitor

Paulo Sergio de Paula Vargas

Vice-reitor

Roney Pignaton da Silva

Chefe de Gabinete

Zenólia Christina Campos Figueiredo

Diretor da Edufes

Wilberth Salgueiro

Conselho Editorial

Carlos Roberto Vallim, Eliana Zandonade, Eneida Maria Souza Mendonça, Fátima Maria Silva, Graziela Baptista Vidaurre, Isabella Vilhena Freire Martins, José André Lourenço, Marcelo Eduardo Vieira Segatto, Marcos Vogel, Margarete Sachet Góes, Rogério Borges de Oliveira, Sandra Soares Della Fonte, Sérgio da Fonseca Amaral

Secretaria do Conselho Editorial

Douglas Salomão

Administrativo

Josias Bravim
Washington Romão dos Santos

Seção de Edição e Revisão de Textos

Fernanda Scopel, George Vianna,
Jussara Rodrigues, Roberta
Estefânia Soares

Seção de Design

Ana Elisa Poubel, Juliana Braga,
Samira Bolonha Gomes, Willi Piske Jr.

Seção de Livraria e Comercialização

Adriani Raimondi, Dominique Piazzarollo,
Marcos de Alarcão, Maria Augusta
Postinghel, Maria de Lourdes Zampier



Este trabalho atende às determinações do Repositório Institucional do Sistema Integrado de Bibliotecas da Ufes e está licenciado sob a Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional.

Para ver uma cópia desta licença, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Preparação de texto

Pedro Alvez Gomes

Projeto gráfico, diagramação e capa

Polyana Achcar Frigo

Revisão de texto

Luís Hernan de Almeida Prado Mendoza

Imagem de capa

Element5

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

Souza, Luciana Andressa Martins de
S729p Prefeitos, vereadores e partidos políticos nas disputas do OP
[recurso eletrônico] : uma análise comparativa da adoção,
continuidade, interrupção e do fim de uma inovação democrática /
Luciana Andressa Martins de Souza. - Dados eletrônicos. - Vitória
: EDUFES, 2021.
189 p. : il.

Inclui bibliografia.

ISBN: 978-65-88077-22-1

Modo de acesso: < <http://repositorio.ufes.br/handle/10/774/>>

1. Administração local. 2. Prefeitos. 3. Vereadores. 4.
Partidos políticos. 5. Orçamento participativo. I. Título.

CDU: 352

Elaborado por Perla Rodrigues Lôbo – CRB-6 ES-000527/O

Esta obra foi composta com as famílias tipográficas
Adobe Garamond Pro e Gotham XNarrow.

Dedico este livro à memória do meu pai, José Roberto Martins de Souza (26/04/1951-12/04/2021), que me ensinou a amar os livros e a sonhar que tudo é possível.

Sumário

Prefácio	8
Apresentação	13
Introdução	16
Capítulo 1	
“VIRADA INSTITUCIONAL”: O DEBATE SOBRE OS PAPÉIS DAS INSTITUIÇÕES E DOS ATORES POLÍTICOS LOCAIS NAS TRÊS GERAÇÕES DE ESTUDOS SOBRE O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	26
O OP e o aprofundamento da democracia local	32
O debate entre o OP, o Estado e a sociedade civil	37
O OP, as instituições e os atores políticos locais	43
Capítulo 2	
DO LOCAL AO NACIONAL: ORÇAMENTO PARTICIPATIVO (OP) E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR AO LONGO DA HISTÓRIA DO PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT)	51
Da classe trabalhadora ao campo democrático popular	53
A consolidação do “modo petista de governar”: os governos dos municípios de São Paulo e Porto Alegre	58
A difusão e o declínio do OP nos municípios brasileiros	62
A conquista do governo federal e os possíveis impactos no OP	66
O significado do OP para o PT	70
Capítulo 3	
AS DISPUTAS ENTRE PREFEITOS, VEREADORES E PARTIDOS POLÍTICOS NAS ARENAS GOVERNAMENTAL E LEGISLATIVA, NO TOCANTE À ADOÇÃO, À CONTINUIDADE, À INTERRUPÇÃO E AO FIM DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	73

Uma nova proposta de análise	75
<i>As relações entre os atores e os partidos políticos locais, no âmbito da arena eleitoral, e a adoção e a institucionalização do OP</i>	79
<i>As relações entre os atores políticos locais, no âmbito da arena governamental, e os graus de institucionalização do OP</i>	89
<i>As relações entre os atores políticos locais, no âmbito da arena legislativa, e o grau de institucionalização do OP</i>	96
As mudanças observadas nas estratégias políticas locais	101
Capítulo 4	
APÓS A “VONTADE POLÍTICA”: O ALCANCE DA COMPOSIÇÃO DE FORÇAS DOS PARTIDOS NO LEGISLATIVO SOB O GRAU DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO OP	106
Os limites e as possibilidades da literatura sobre o OP, o Executivo e o Legislativo	108
O “desenho institucional” como explicação da “vontade política”	112
O alcance da composição de forças dos partidos, no Executivo e no Legislativo, no grau de institucionalização do OP	115
Análise da comparação entre os três pares de municípios	118
<i>São Carlos e Piracicaba</i>	119
<i>Rio Claro e Leme</i>	123
<i>Matão e Sertãozinho</i>	128
Sinopse dos resultados da comparação entre os três pares de municípios	133
Considerações finais	135
Referências	142
Apêndices	167

UMA LEITURA PROPRIAMENTE POLÍTICA DO OP

Adrian Gurza Lavalle

“A coruja de Minerva levanta voo ao cair do crepúsculo” é frase conhecida de Hegel, formulada em seus *Princípios da filosofia do direito*. Seu significado é particularmente pertinente, em mais de um sentido, para o livro de Luciana Souza sobre o Orçamento Participativo (OP), que o leitor tem em mãos. Na interpretação mais usual e consensual da frase, o conhecimento cabal de um processo ou fenômeno apenas é possível quando esse fenômeno desdobrou plenamente suas possibilidades, encerrando seu desenvolvimento. Implicitamente, apenas aqueles que entendem esse processo e o acompanham até o final, pressupõe-se, têm condições de articular sua compreensão de modo completo ou satisfatório.

Prefeitos, vereadores e partidos políticos nas disputas do OP: uma análise comparativa da adoção, continuidade, interrupção e do fim de uma inovação democrática exprime bem esse duplo sentido. O livro condensa o trabalho constante da autora ao longo de mais de uma década, trabalho iniciado no doutorado e, anos depois, em nova indagação, refinado analiticamente e tornado empiricamente mais potente no pós-doutorado. Anos de pesquisa e reflexão cuidadosa permitiram à autora desenvolver uma compreensão original e abrangente do OP. A maior parte da literatura dessa inovação democrática centrou-se na famosa experiência de Porto Alegre e nos anos de sua difusão como parte do “modo petista de governar” ao longo da expansão territorial do Partido dos Trabalhadores (PT) nos municípios do país. Os estudos sobre o OP diminuíram à medida que outras instituições participativas como conselhos e conferências ganharam notabilidade e que o primeiro perdeu centralidade no elenco de políticas do PT associadas à modernização política dos governos locais – sobretudo, após a vitória de Lula para a Presidência da República. Paradoxalmente, essa diminuição ocorreu justo quando o entusiasmo dos anos iniciais e a opção pelo estudo de caso como método privilegiado para produzir conhecimento sobre o OP cederam passo a trabalhos animados pelo diálogo com agen-

das consolidadas e transversais a diversos objetos de pesquisa próprios de subcampos disciplinares: tecnologias de governança, difusão de políticas, paradiplomacia ou efeitos da implementação, por exemplo.

O livro completa esse movimento mediante uma análise do OP em diálogo com o conhecimento mais sólido disponível sobre instituições políticas e oferece uma leitura propriamente política dessa inovação democrática. Leitura preciosa, diga-se, porque rara. Se considerado o papel do OP na projeção do PT como alternativa político-eleitoral com oferta programática própria, no horizonte de começos dos anos 1990, pode parecer estranho que uma experiência simbolicamente assim relevante para a esquerda no Brasil – e mesmo alhures – careça de uma leitura propriamente política. Por certo, numerosos estudos se debruçaram sobre o OP explorando empírica ou normativamente seu potencial de ampliação da democracia. Ademais, as causas mais comumente aventadas na literatura como responsáveis pela implementação e efetividade dessa instituição participativa contemplaram os fatores denominados “tradição associativa” e “vontade política”, ou seja, os atores sociais de origem popular com capacidade de pressionar para a implementação do OP e a execução orçamentária de suas demandas, de um lado, e o compromisso do prefeito com ambas – implementação e execução –, de outro. A política, assim, é uma dimensão presente em parte considerável da produção sobre o OP. Não obstante, nela não se encontra uma explicação propriamente política dessa inovação porque atores politicamente relevantes – aqueles de índole institucional – restam fora das equações analíticas e dos diagnósticos: ora porque trabalhos normativos discorrem sobre aquilo que a democracia deve ser, e não sobre aquilo que a política faz; ora porque a “vontade política” é um atributo do prefeito e suas convicções, em que sua condição de cabeça do poder executivo empenhado em governar em face das pressões advindas de outros poderes é secundária; ora porque o conflito entre agentes e seus interesses permanece restrito aos atores da sociedade civil e suas demandas sobre a prefeitura. Há exceções, é claro, mas, por regra geral, a política não compareceu às explicações sobre a instalação do OP e seus sucessos, ou o fez de modo restrito.

O livro oferece uma leitura propriamente política do OP ao alargar o escopo da análise para contemplar as diversas arenas em que o OP e suas

demandas entram em jogo e ao focar as disputas de interesses entre atores politicamente relevantes em cada arena. A estratégia é própria do arsenal das melhores análises na tradição institucionalista. A dimensão institucional foi fator que compôs a lista das explicações tríplexes sobre o OP – sendo os outros dois “vontade política” e “tradição associativa”, su-pracitados –, mas o fizeram apenas aludindo ao “desenho institucional”, quer dizer, ao formato e atribuições definidas formalmente por regras. Sem dúvida, o desenho institucional é fator crucial e constitui elemento canônico das análises no institucionalismo; não obstante, ele foi entendido de modo restrito nos estudos sobre o OP, pois operacionalizado sem inserir essa inovação no arcabouço institucional maior em que sua implementação e os alcances de suas demandas são disputados por diversos atores institucionalmente posicionados. Em outras palavras, “instituições importam” – para dizê-lo com o bordão do institucionalismo – não apenas porque delimitam formalmente o escopo de atuação dos atores nelas situados – neste caso, o OP –, mas também porque definem relações potencialmente conflitantes de complementaridade e controle entre diversas arenas institucionais, munindo seus atores com recursos que visam garantir as respectivas prerrogativas.

Três arenas são contempladas de modo sistemático para responder à pergunta central do livro: a eleitoral (partidos), a governamental (prefeitos) e a legislativa (vereadores). Os conflitos em jogo em cada uma delas variam, inclusive, se os atores em cena forem os mesmos. Partidos disputam eleições; quando vencem, integram governos no poder executivo e legislam nas câmaras. Suas relações com outros atores e a lógica que as anima, é claro, também variam entre arenas: definir programas, articular coalizões e mobilizar atores da sociedade civil para disputar eleições contra outros candidatos é diferente de montar gabinetes e governar considerando a composição e as preferências do poder legislativo. O leitor poderá apreciar que OP pode ser um “ativo” na disputa eleitoral, mas se revelar politicamente custoso no exercício do governo – a depender de sua composição partidária – ou na relação com os vereadores em função da composição e do peso da situação e da oposição. Mais: o OP não é em si uma proposta com retornos certos nas urnas, sua atratividade eleitoral aumenta nos municípios se o governo for historicamente oligárquico,

especialmente quando não houve alternância no poder – caso de alguns municípios examinados no livro –, mas pode decrescer quando já foi implementado e houve alternância.

Dadas todas essas variáveis a serem equacionadas, as indagações da literatura sobre a implementação e efetividade do OP mostram-se muito gerais ou inespecíficas. A esse respeito, a contribuição do livro ganha nitidez já na formulação da questão central: diagnosticar os fatores que operam determinando a adoção, a continuidade, a interrupção e o fim dessa inovação democrática nos municípios. Note-se, os fatores que incidem na adoção diferem daqueles que incidem na continuidade; por sua vez, o fim pode estar associado a fatores que tanto desestimulam sua adoção quanto frustram sua continuidade. Os fatores diferem porque as arenas são distintas e com elas variam os interesses em jogo e os recursos institucionais dos atores. Em conjunto, o diagnóstico acerca da combinação das possibilidades sequenciais – quais sejam, de adoção (ou não), continuidade (ou não), interrupção e retomada (ou não), e abandono ou fim – entrega ao leitor uma compreensão ampla e nuançada sobre a institucionalização do OP.

O livro examina o OP nas três arenas de conflito – eleitoral, governamental e legislativa – ao longo dessa combinação de possibilidades em três municípios do interior do estado de São Paulo: São Carlos, Matão e Rio Claro, com características similares e cada um deles constituindo um caso de continuidade, interrupção e abandono ou fim. Estudos de caso em perspectiva comparativa são especialmente úteis para identificar mecanismos e possibilitar a compreensão de processos. Sua capacidade de generalização empírica, todavia, é limitada. Objetivando contornar essa limitação, o livro lança mão de análise de pares contrafactuais e incorpora mais três municípios paulistas em relação pareada com aqueles três: Piracicaba, Sertãozinho e Leme.

A política emerge nas páginas deste volume mediante a análise das estratégias dos atores sobre as coalizões, maiores ou menores em função das circunstâncias, sobre a composição do governo mediante a distribuição de secretarias e autarquias entre partidos, aos quais se concede autonomia ampla ou não sobre os cargos comissionados sob sua autoridade – “porteiras fechadas” ou “sem porteiras fechadas” na linguagem dos ato-

res –, bem como sobre as relações entre os poderes executivo e legislativo, especialmente a existência de negociações que encontraram ou não mecanismos para apaziguar a oposição de vereadores às demandas do OP transformadas em dotações orçamentárias na respectiva Lei Anual. O nível de institucionalização do OP em cada município é o resultante da política, quer dizer, da sequência de escolhas que os atores responsáveis pela sua adoção e implantação tomaram em face de outros atores e dos conflitos próprios às diversas arenas institucionais em que a adoção e a durabilidade do OP são colocadas em jogo.

Uma consideração adicional merece atenção neste prefácio, de modo a fazer jus aos argumentos do livro, cômnicos de seu alcance. A sociedade civil tem um papel nos resultados observados de continuidade, interrupção e abandono do OP. Sua densidade ou força importa e ela é contemplada como um dos fatores que contribui para entender os resultados encontrados em cada município. A ênfase analítica do livro desloca o foco sociocêntrico da literatura com o intuito de atentar para a relevância dos atores institucionais; entretanto, não se trata de uma correção – salutar, por sinal – que assuma ou sequer sugira a exclusão dos atores sociais das equações analíticas. Avançar abordagens que articulem de modo rico e nuançado atores institucionais e atores da sociedade civil é desejável, mas o desafio resta em pé e a autora oferece pistas valiosas para enfrentá-lo.

Produto maduro de uma trajetória contínua de pesquisa, o livro de Luciana Souza é uma contribuição fundamental que nasce já como referência obrigatória para se entender politicamente o OP, em particular seu ciclo de vida nos municípios, mostrando que, nos planos biográfico e histórico, é somente ao cair do crepúsculo que a coruja de Minerva levanta voo.

Apresentação

Esta obra tem como objetivo central apresentar explicações originais sobre as principais disputas entre os prefeitos, os vereadores e os partidos políticos, nas diferentes arenas da competição política, ao decidirem adotar o Orçamento Participativo (OP), dar continuidade a ele, interrompê-lo ou optar pelo seu fim. A análise empírica focou notadamente três municípios do interior do estado de São Paulo: São Carlos, Rio Claro e Matão, selecionados, entre outros aspectos, em virtude dos diferentes graus de institucionalização destas instituições participativas, por serem administrados direta ou indiretamente pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e em razão de não possuírem tradição associativa significativa. Ademais, acrescentamos três pares contrafactuais de municípios com características semelhantes, a saber: Piracicaba, Leme e Sertãozinho, os quais foram comandados por outros partidos distintos do PT. Eles foram objeto de uma análise sistemática e diacrônica restrita, no intuito de testarmos o alcance do mecanismo institucional de composição de forças dos partidos no Executivo e no Legislativo, traçado na arena eleitoral, no tocante ao grau de institucionalização do OP. O resultado é uma tipologia passível de ser aperfeiçoada e replicada em diferentes contextos, no sentido de contribuir para o aprimoramento de futuras análises sobre o tema.

A pergunta invariavelmente subjacente a essa análise foi examinar o porquê de o OP não ter se institucionalizado como política pública de participação orçamentária nos municípios brasileiros de pequeno a médio porte e não possuidores de uma forte tradição associativa. Ao enfatizarmos o papel das instituições e dos atores políticos estatais, não esperamos diminuir a fortaleza dos argumentos relacionados à sociedade civil neste debate. Ao contrário, pensar como o sistema político reagiu ao OP em diferentes situações pode ser um dos caminhos pertinentes para compreendermos as diferenças entre governos mais e menos democráticos, no que se refere às decisões relativas a parte dos orçamentos municipais.

A proposta emergiu de uma das principais lacunas existentes na literatura, que, embora interessada em explicar a continuidade ou não desta instituição participativa, não se aprofundou acerca dos desdobramen-

tos das relações entre a coexistência de um “velho sistema político” com uma “nova instituição participativa”. Postulamos que isso se deveu a dois principais fatores: 1) a literatura considerava a variável “desenho institucional” tão somente equivalente às regras internas de funcionamento do processo participativo; 2) este debate não se aprofundava substancialmente no tocante aos interesses dos partidos políticos locais, tampouco explorava as diferentes arenas de conflito nas quais as disputas acerca do OP se desenrolam, a saber: governamental, legislativa e eleitoral.

Organizamos o texto em quatro capítulos, além da Introdução e das Considerações finais. O primeiro capítulo apresenta uma tipologia para três gerações de estudos do OP, as quais se distinguem pela progressiva incorporação do papel das instituições e dos atores políticos locais em seus elementos de análise. Os demais capítulos apresentam os resultados da pesquisa em três níveis de análise: 1) as relações entre o OP e o PT, nas arenas eleitoral e governamental, tanto local quanto nacionalmente; 2) as disputas entre os prefeitos, os vereadores e os partidos políticos nas arenas eleitoral, governamental e legislativa, no âmbito da adoção e dos níveis de institucionalização do OP em três municípios governados pelo PT (ou mediante coligação, caso de Rio Claro); 3) a força dos mecanismos institucionais de composição de forças dos partidos no governo e na oposição, delineados na arena eleitoral, no tocante ao grau de institucionalização do OP, demonstrada por meio de uma análise comparativa, sistemática e diacrônica aplicada em três pares de municípios selecionados em virtude da variação na institucionalização destas instituições participativas e em função dos partidos que estiveram à frente destas iniciativas (PT e outros partidos).

Esta publicação é o resultado da nossa pesquisa de pós-doutorado, desenvolvida entre 2013 e 2016 no âmbito do Núcleo Democracia e Ação Coletiva (NDAC) do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap), com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), sob a supervisão do professor e pesquisador Adrian Gurza Lavalle¹. Agradeço à Fapesp pelos apoios obtidos em prol do desenvolvimento da nossa pesquisa e para a publicação

¹ Processo Fapesp 12/21434-6: *Implementação, continuação e autorreprodução do Orçamento Participativo: uma abordagem a partir das instituições e dos atores políticos locais e das múltiplas arenas (eleitoral, governamental e legislativa)*.

deste livro². Agradeço igualmente ao apoio da Edufes, no que tange à publicação desta obra. Assim como aos pareceristas anônimos de ambas as instituições, pelas importantes contribuições à versão final do texto.

Este trabalho não seria possível na ausência das instigantes questões, problemáticas e sugestões apontadas pelo meu estimado supervisor, a quem não poderia deixar de registrar o meu imensurável agradecimento, além do respeito e da admiração. Ademais, sou imensamente grata, por um lado, aos pesquisadores e pesquisadoras do NDAC, na qualidade de um dos principais espaços de interlocução e desenvolvimento deste projeto, assim como, por outra parte, à instituição sede, o Cebrap, que constituiu um ambiente constante de formação intelectual e crítica, por meio dos seminários e discussões periódicas no seu embrionário Programa de Pós-Doutorado, conduzido pela prezada Maria Hermínia Tavares de Almeida, pesquisadora sênior a quem agradeço, em nome de todos os pesquisadores envolvidos, pelas valiosas críticas e sugestões incorporadas aos artigos já publicados e ao texto final desta obra. Além disso, agradeço profundamente à colaboração dos entrevistados, entre eles: os prefeitos e ex-prefeitos, os ex-deputados federais, os vereadores e os respectivos assessores, os secretários municipais e os coordenadores do OP, atuantes nos seis municípios que compuseram o objeto desta pesquisa.

Tampouco poderia me furtar a agradecer imensamente aos meus amigos queridos que sempre estiveram ao meu lado, animando-me nos momentos mais difíceis da minha jornada acadêmica. Agradeço em particular ao meu grande amigo, Luís Hernan de Almeida Prado Mendoza, meu querido Cholo, por ter me incentivado nesta reta final tão difícil e contribuído com rigor e elegância para a finalização deste trabalho.

Por fim, manifesto a minha gratidão especial àqueles que me apoiaram incondicionalmente em todos os momentos da minha vida: à minha família. Muito obrigada, mamãe e papai, Zanza e José Roberto, e meus queridos irmãos Nitcho e San. Sem eles nada disso seria possível e, certamente, eles estão entre os que mais compartilham da minha felicidade.

É imperativo salientar que o texto a seguir é de nossa inteira e exclusiva responsabilidade, assim como os respectivos erros e acertos.

² Processo Fapesp 2018/08292-4 – Auxílio à publicação.

Introdução

O Orçamento Participativo (OP) pode basicamente ser definido como um processo participativo por meio do qual qualquer cidadão pode contribuir em decisões, ainda que parciais, do orçamento municipal³. O caso de Porto Alegre, um dos pioneiros e mais duradouros, tornou-se referência de inovação democrática, especialmente após ser reconhecido pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1996, por ocasião da Conferência de Istambul, Habitat II, como uma das quarenta melhores práticas de governança urbana do mundo, legitimação que intensificou a sua difusão para outros municípios, níveis de governos e países⁴.

Atualmente se observa o paradoxo a seguir. Por um lado, o OP é considerado uma inovação democrática do mundo contemporâneo e estima-se que existam entre 795 e 1.469 episódios em diferentes partes do mundo (SINTOMER; HERZBERG; RÖCKE, 2012)⁵. Por outra parte, em que pese a rápida difusão do OP em municípios brasileiros ao longo dos anos 1990 e início dos anos 2000⁶, nos últimos tempos estima-se haver crescimento no número de casos de abandono da prática no Brasil (SPADA, 2014). Este fenômeno não é recente. No final dos anos 1990 e início dos anos 2000, Fedozzi (2008, p. 14) sublinhou que foi significativo o número de casos de OPs interrompidos devido à mudança de partido do prefeito ou até mesmo antes de serem concluídos os quatro anos de mandato. No estado de São Paulo, por exemplo, foram implementadas 23 experiências de OP entre 1997-2000, sendo que doze destas iniciativas se mantiveram e onze foram interrompidas na gestão subsequente (SERAFIM; TEIXEIRA, 2006). Mais recentemente, Spada (2014), em um estudo quan-

³ Para maiores informações sobre este debate, ver: Goldfrank (2007); Pires e Pineda (2008); Sintomer, Herzberg e Röcke (2008, 2012); Lüchmann (2014).

⁴ Fora do Brasil, os municípios pioneiros na adoção do OP foram: Saint-Denis (França), Rosário (Argentina), Montevideú (Uruguai), Barcelona (Espanha), Bruxelas (Bélgica), entre outros.

⁵ Para aprofundamento sobre o debate internacional do OP, consultar: Porto Oliveira (2013); Sintomer, Herzberg e Röcke (2008, 2012).

⁶ Embora não haja informações precisas sobre o universo do OP, logo após a sua adoção na capital gaúcha, foram produzidos dados confiáveis para o período subsequente, entre 1997 e 2000, os quais apontavam cerca de 140 casos no Brasil (RIBEIRO; GRAZIA, 2003).

titativo inovador, apontou que o número de casos de abandono ascendeu de quatro para 66 cidades brasileiras com mais de 50.000 habitantes, entre 1989 e 2012. O autor faz uma previsão inusitada até o presente sobre o fim do OP no Brasil. Em suas próprias palavras, postula que, “assumindo-se que a taxa de abandono permaneça constante, enquanto o número de adoções continua a declinar até a atual taxa, o OP desapareceria em dez anos” (SPADA, 2014, p. 13-14, tradução nossa).

A literatura especializada enumera, sobretudo, três argumentos capazes de explicar a durabilidade do OP: a controversa “vontade política” do Executivo⁷, a influência do “desenho institucional”, observado por meio dos elementos organizacionais incorporados ao OP, bem como a existência de uma forte “tradição associativa” local (LÜCHMANN, 2002; AVRITZER, 2003; WAMPLER, 2003; BORBA; LÜCHMANN, 2007). Em geral, os estudos examinam essas três variáveis combinadas com as características sociais e políticas próprias do universo estudado, incluindo especialmente a capacidade administrativa e financeira dos municípios de implementarem as deliberações do OP, as divergências no interior do Executivo, assim como as relações deste último com o Legislativo. Essa última, embora seja cada vez mais especificada como relevante pela literatura, acaba se tornando insuficientemente explorada na maior parte dos estudos, exceto nos trabalhos de Dias (2000), Souza (2011) e Spada (2014), além de Goldfrank e Schneider (2006), no caso do OP estadual.

Esta obra tem como principal objetivo demonstrar quais as principais disputas enfrentadas pelos prefeitos, vereadores e partidos políticos, nas diferentes arenas da competição política, ao decidirem adotar o OP, dar continuidade a ele, interrompê-lo ou finalizá-lo. Nossa meta foi equacionada e subdividida em três objetivos específicos, apresentados a seguir.

Primeiramente, trata-se de buscarmos apontar a importância do papel dos prefeitos, dos vereadores e dos partidos políticos nas arenas eleitoral, governamental e legislativa, particularmente no tocante à adoção, à continuação, à interrupção e ao fim do Orçamento Partici-

⁷ A “vontade política” dos prefeitos e dos respectivos partidos políticos de implementarem o OP revela-se como importante variável, mas com interpretações ainda vagas no âmbito deste debate, objeto de análise mais aprofundada nos capítulos 3 e 4.

pativo, valendo-nos para tanto da análise das lacunas do debate sobre o OP. Ao longo das suas três gerações de estudos, essa discussão tem incorporado o papel das instituições e dos atores políticos ocupantes destes espaços, muito embora apresente uma visão parcialmente limitada destes elementos de análise, geralmente traduzidos em “desenho institucional” e “vontade política”.

Em segundo lugar, buscaremos apresentar uma interlocução entre a literatura do OP e a literatura sobre partidos políticos, especialmente o PT, mediante discussão da importância do OP para o PT nas arenas eleitoral e governamental, visando assim contribuirmos no mais recente debate acerca do papel político desta instituição participativa (AVRITZER, 2009; DIAS, 2000; GOLDFRANK; SCHNEIDER, 2006; ROMÃO, 2011; SOUZA, 2010, 2011, 2013; WAMPLER, 2008, 2011). Não se trata de estabelecermos uma relação causal entre o aparente declínio do OP e o crescimento eleitoral do PT, mas, antes, de lançarmos luz sobre hipóteses ainda pouco exploradas pela literatura⁸. Em resumo, verifica-se, que à medida que o PT se consolida como um dos mais importantes partidos da história política brasileira, a questão da institucionalização da participação popular, observada por meio do OP, foi se modificando no âmbito do conteúdo programático do partido, arrefecendo-se em função das exigências da competição política.

Em terceiro lugar, demonstraremos a importância do papel das instituições e dos atores políticos mencionados, por meio de uma análise comparativa entre três municípios do interior do estado de São Paulo, os quais compartilham características comuns, entre as quais, a adoção do OP em uma das suas quatro gestões municipais analisadas, mas se diferenciam pelo grau de institucionalização desta instituição participativa. Antes de mais nada, temos a inapropriada variável “vontade política” dos prefeitos de adotar o OP e dar continuidade a ele nas administrações municipais, associada a uma parcial compreensão do “desenho institucional”,

⁸ Nesta relação há adicionalmente uma desvantagem específica dos estudos sobre Instituições Participativas (IPs), denominada causalidade remota. “Uma causalidade remota é aquela em que a relação entre causa e efeito é atravessada por espaços longos de tempo e/ou mediada por uma sucessão ou encadeamento extenso de efeitos intermediários” (GURZA LAVALLE, 2011, p. 41).

como fatores que dão lugar a uma nova proposta explicativa, com base na análise das disputas entre os prefeitos, os vereadores e os partidos políticos nas múltiplas arenas da competição política, no âmbito da adoção, da continuidade nas três gestões, da interrupção entre uma administração e outra, do fim e, conseqüentemente, do grau de institucionalização do OP nos dois casos implementados pelos governos petistas de São Carlos e Matão, bem como no episódio do município de Rio Claro, onde o PV estava coligado ao PT. Em seguida, consolidar este movimento em direção ao papel político do OP por meio do indicador sintético “composição de forças dos partidos no Legislativo”, ou seja, a associação entre os mecanismos institucionais de composição de forças dos partidos no governo e no Legislativo, forjados na arena eleitoral, e o grau de institucionalização do OP, examinados nos três pares de municípios analisados (São Carlos e Piracicaba, Matão e Sertãozinho, Rio Claro e Leme). Essa última dimensão da análise nos revela um universo pouco explorado e passível de ser replicado em outros contextos, contribuindo tanto para a ampliação do debate acerca do papel do Legislativo no grau de institucionalização de instituições participativas quanto para o aprimoramento desta agenda de pesquisa. A análise precedente nos ilumina a pensarmos nos diferentes tipos de interação entre os atores políticos e os seus respectivos impactos nos níveis de institucionalização desta inovação democrática.

Neste sentido, essa proposta explicativa distingue-se das anteriores ao enfatizar que os interesses políticos emergentes no OP se diferenciam nas arenas partidária, governamental e legislativa. Em verdade, argumenta-se que essa instituição participativa constitui um espaço de constante negociação que se desloca da arena eleitoral para as arenas governamental e legislativa, possibilitando que as disputas entre os atores políticos locais se modifiquem no palco constituído por cada uma destas arenas.

Assim sendo, na arena eleitoral, a decisão de adotar o OP e dar continuidade a ele pode ser observada sob o prisma das disputas entre os partidos políticos para a formação das alianças políticas, especialmente em caso de vitória inesperada de uma coligação sobre oligarquias locais há muito tempo dominantes. Parte-se da hipótese segundo a qual a centralidade do OP, como estratégia eleitoral do partido, declina na medida em que as alianças eleitorais se ampliam. Deste modo, o OP pode constituir-se em

poderosa estratégia eleitoral inicial do partido, paulatinamente arrefecida em função da competição política.

Entretanto, a decisão de adotar o OP ainda pode ser tomada ou alterada após os resultados do pleito eleitoral. A adoção e a continuidade desta inovação democrática dependerão igualmente da eventual capacidade de os prefeitos e respectivos partidos coligados lograrem compor e usufruir de maioria no parlamento (coalizão). Parte-se do pressuposto segundo o qual, quando os resultados das articulações entre prefeitos, vereadores e partidos, no âmbito das arenas governamental e legislativa, são favoráveis para ambas as partes, a cooperação pode ser conquistada, trazendo benefícios aos atores políticos envolvidos e, além disso, contribuindo igualmente para a continuidade do OP. Outrossim, questionam-se os efeitos das relações entre os atores políticos nas respectivas arenas no que diz respeito à capacidade de esta experiência se institucionalizar, ou seja, à pluralização de instâncias participativas ao nível do governo e da sociedade⁹.

Em suma, propomo-nos a aprofundar a análise de dois dos três principais condicionantes necessários para a adoção e a continuidade do OP, a saber, a “vontade política” e o “desenho institucional”. Dedicamo-nos igualmente a isolar a terceira variável, a “tradição associativa”, por meio da metodologia de comparação entre pares contrafactuais, adicionando um novo mecanismo institucional referente à “composição de forças dos partidos no Legislativo”¹⁰.

Deste modo, intentaremos ressaltar a importância de se avançar na busca de preencher algumas lacunas existentes na literatura, notadamente no que se refere aos dilemas enfrentados pelos atores políticos, especialmente o Legislativo, os partidos políticos, nas múltiplas arenas em que es-

⁹ O nível de institucionalização do OP foi constatado mediante a combinação das seguintes variáveis: respectiva durabilidade; institucionalização da proposta participativa; adoção de outros mecanismos de transparência na gestão municipal; introdução de outros canais formais de comunicação entre a administração e a população; elevação numérica dos conselhos setoriais e conselhos gestores eventualmente existentes; e crescimento quantitativo das associações presentes no município ao nível da sociedade.

¹⁰ Entretanto, no transcorrer da pesquisa, verificamos que um dos casos analisados, o município de Piracicaba, inicialmente selecionado por ser uma experiência de OP que teve continuidade com o PSDB, tinha histórico de tradição associativa, conforme será detalhado no último capítulo.

tes conflitos se desdobram, aspectos ainda poucos explorados, em face da pluralização de instituições participativas.

Este estudo se inspira na metodologia desenvolvida por Baiocchi, Heller e Silva (2005, 2011) ao analisarem as relações entre as organizações da sociedade civil e os governos locais¹¹. Os referidos autores elegeram cinco pares de municípios que se assemelham em virtude de terem o mesmo porte populacional, por estarem localizados na mesma região e pelo grau de similaridade entre os votos recebidos pelo PT nas eleições municipais em 1996. Estes municípios se diferenciam pela vitória ou pela derrota do PT nas eleições por pequena margem de votos.

Desta forma, o desenho da pesquisa orientou-se pelo foco em dois principais desafios metodológicos. O primeiro, tal como Baiocchi, Heller e Silva (2011, p. 59-60) bem assinalaram, consistiu em irmos além da capacidade de generalização limitada, própria aos estudos de caso predominantes na literatura recente sobre o OP. Estes estudos geralmente sublinham experiências de sucesso desenvolvidas em cidades com características excepcionais, as quais dificilmente podem ter os seus efeitos estendidos para outros contextos. O segundo desafio reconhece que, embora a capacidade de generalização deste trabalho tenha se restringido aos ambientes políticos característicos das regiões selecionadas do interior do estado de São Paulo, tal alcance é passível de estender-se no intuito de serem levantadas novas hipóteses acerca da adoção e do grau de institucionalização do OP, em cenários semelhantes próprios a grande parte dos municípios brasileiros que adotaram o OP nos últimos anos. Segundo Avritzer (2006, p. 623), após o sucesso da experiência na capital gaúcha, o OP se difundiu e alcançou 170 cidades brasileiras no ano de 2005. Contudo, diferentemente da experiência de Porto Alegre, grande parcela dos municípios promotores do OP neste período equivalia a cidades de pequeno a médio porte, com fraca tradição associativa e localizadas, sobretudo, nas regiões Sul e Sudeste do país. Além disso, quase metade destas novas ex-

¹¹ Em suma, os autores verificam que a construção de novos espaços para a sociedade civil, por meio do OP, democratizou as práticas da sociedade civil; contudo, este resultado foi condicionado pela preexistência de relações entre governos locais e organizações da sociedade civil.

periências esteve ligada ao PT, enquanto a outra parte esteve associada a outros partidos.

Por conseguinte, no intuito de explicarmos os diferentes graus de institucionalização do OP, adotou-se primeiramente uma metodologia para se compararem casos similares¹². Para tanto, foram selecionados três municípios (São Carlos, Rio Claro e Matão), os quais se assemelham por terem de pequeno a médio porte populacional e elevado grau de urbanização; por estarem localizados na mesma região (Sudeste); por não possuírem tradição associativa significativa; bem como por terem implementado uma proposta de OP nas quatro gestões municipais analisadas¹³. Contudo, as características socioeconômicas dos municípios escolhidos não puderam ser controladas, na medida em que elas igualmente dependem de outros fatores, tais como a qualidade das políticas públicas destinadas à população¹⁴. Essa metodologia quase experimental foi designada para se buscar manter constantes certos fatores-chave, tais como a dimensão, a região e o nível de associativismo da população, os quais são passíveis de produzirem efeitos no resultado e, concomitantemente, isolarem as variações nos deslocamentos produzidos pelo OP. Conseqüentemente, cada um dos três municípios selecionados se distingue pelos diferentes graus de institucionalização produzidos pelo OP. Há casos de continuidade por três gestões (participativo), de interrupção destas experiências entre uma gestão e outra (bifurcado), bem como de finalização após uma única gestão (limitado), tal como apresentado na tabela a seguir:

¹² Essa estratégia de pesquisa, com as suas diferentes nuances, não é uma novidade no âmbito dos estudos sobre OP (NYLEN, 2003; BAIOCCHI; HELLER; SILVA, 2005, 2011; GOLDFRANK, 2005; AVRITZER, 2007; PIRES; VAZ, 2010).

¹³ Em que pese o município de São Carlos ser conhecido pelo complexo acadêmico formado por duas universidades públicas, duas unidades da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), duas incubadoras de empresas e dezenas de empresas de perfil tecnológico, aparentemente este quadro não afeta os níveis de associativismo da população. A título de exemplo, as associações de moradores preexistentes na cidade, em gestões anteriores ao PT (entre 1993 e 2000), eram dirigidas por cargos comissionados do prefeito.

¹⁴ Essas variações foram verificadas com o auxílio da Pesquisa Perfil Municipal da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade) (referente ao ano 2000), com base nos seguintes indicadores: renda *per capita*; Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); taxa de analfabetismo (% da população de 15 anos e mais); e taxa de mortalidade infantil (por mil nascidos vivos).

Tabela 1

Características dos três municípios selecionados: São Carlos, Rio Claro e Matão

MUNICÍPIO	ESTADO	REGIÃO ADMINISTRATIVA **	POPULAÇÃO (ESTIMADA EM 2011)*	TAXA DE URBANIZAÇÃO (2010)*	NÍVEL DE TRADIÇÃO ASSOCIATIVA	GESTÕES/ PERÍODOS DE GOVERNO C/ OP	GRAU DE INSTITUCIONALIZAÇÃO
São Carlos	SP	Central	224.828	95,99	Fraco	2001-2004; 2005-2008; 2009-2012	Participativo
Rio Claro	SP	Campinas	188.019	97,57	Fraco	1998-2000; 2001-2004	Bifurcado
Matão	SP	Central	77.270	98,17	Fraco	1997-2000	Limitado

Fontes: (*) Pesquisa Perfil Municipal da Fundação Seade; (**) Instituto Geográfico e Cartográfico, Secretaria de Desenvolvimento Regional e Planejamento do Estado de São Paulo.

A segunda lógica de pesquisa utilizada neste estudo consistiu na comparação entre os três pares de casos (São Carlos e Piracicaba, Rio Claro e Leme, Matão e Sertãozinho), selecionados como sendo representativos das diferentes trajetórias examinadas, tendo em vista os mecanismos institucionais selecionados, a saber: a composição de forças dos partidos nas arenas governamental e legislativa.

Tabela 2

Características dos três municípios pareados acrescentados: Piracicaba, Leme e Sertãozinho

MUNICÍPIO	ESTADO	REGIÃO ADMINISTRATIVA **	POPULAÇÃO (ESTIMADA EM 2011)*	TAXA DE URBANIZAÇÃO (2010)*	NÍVEL DE TRADIÇÃO ASSOCIATIVA	GESTÕES/ PERÍODOS DE GOVERNO C/ OP	GRAU DE INSTITUCIONALIZAÇÃO
Piracicaba	SP	Campinas	368.029	97,85	Forte	2001-2004; 2005-2008; 2009-2012	Participativo
Leme	SP	Campinas	92.841	97,94	Fraco	1997-2000; 2005-2008; 2009-2012	Bifurcado
Sertãozinho	SP	Ribeirão Preto	111.612	98,92	Fraco	2001-2004; 2005-2008	Limitado

Fontes: (*) Pesquisa Perfil Municipal da Fundação Seade; (**) Instituto Geográfico e Cartográfico, Secretaria de Desenvolvimento Regional e Planejamento do Estado de São Paulo.

Assim sendo, compara-se um caso no qual o PT esteve à frente da iniciativa de OP, mesmo não sendo o partido majoritário na coliga-

ção eleitoral, caso de Rio Claro, com uma experiência desenvolvida por outro partido (PSDB, PTB e DEM), tal como visualizado na tabela abaixo.

Tabela 3

Graus de institucionalização do OP nos três pares de municípios selecionados (1997-2012)

MUNICÍPIOS	GESTÕES MUNICIPAIS SEGUNDO O PARTIDO DO PREFEITO E A IMPLANTAÇÃO DE OP				GRAU DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO OP
	1997-2000	2001-2004	2005-2008	2009-2012	
SÃO CARLOS	PFL	PT (OP)	PT (OP)	PT (OP)	PARTICIPATIVO
PIRACICABA	PSDB	PT (OP)	PSDB (OP)	PSDB (OP)	
RIO CLARO	PV/PT (OP)	PV/PT (OP)	PFL	PMDB/PT (OP)	BIFURCADO
LEME	PSDB (OP)	PFL	PTB* (OP)	DEM (OP)	
MATÃO	PT (OP)	PMDB	PT	PT	LIMITADO
SERTÃOZINHO	PPB	PSDB (OP)	PSDB (OP)	PPS	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Fundação Seade e do TRE. (*) Retomada do OP em Leme com o nome de “Orçamento Comunitário”.

Por fim, a terceira estratégia metodológica incorporada à pesquisa foi de ordem contextual, isto é, tratou-se cada um dos três primeiros casos selecionados individualmente, como se fossem estudos de caso isolados, com real atenção ao contexto, à história e aos atores selecionados (BAIOCCHI; HELLER; SILVA, 2011).

Os dados necessários para o desenvolvimento da pesquisa foram extraídos por meio da conciliação entre diferentes estratégias de pesquisa: 1) pesquisa bibliográfica; 2) pesquisa de campo; 3) pesquisa documental; 4) coleta de dados secundários nos sistemas oficiais de informações; e 5) trinta entrevistas semiestruturadas com os atores-chave dos municípios estudados¹⁵.

¹⁵ Foram realizadas trinta entrevistas complementares com prefeitos, secretários, vereadores (eleitos por três ou mais mandatos), coordenadores e funcionários do OP atuantes nos seis municípios selecionados. Essas fontes nos permitiram coletar informações acerca das coalizões, dos vereadores e das câmaras municipais destas cidades, além de fornecerem outros dados relativos ao OP. O roteiro das entrevistas e a lista dos entrevistados estão disponíveis no Apêndice E.

Em primeiro lugar, o contexto e a história dos seis municípios estudados foram levantados por meio de bibliografia técnica e acadêmica já anteriormente voltada para a pesquisa de alguns dos casos estudados (São Carlos, Piracicaba e Rio Claro), de informações secundárias disponibilizadas nos sistemas oficiais de informações, das trinta entrevistas semiestruturadas com os atores-chave selecionados, bem como por intermédio de outras fontes de informações disponibilizadas em documentos escritos e meios eletrônicos, tais como os portais das prefeituras e das câmaras de vereadores dos municípios em questão, todas relativas ao período compreendido entre 1996 e 2016.

Os dados secundários referentes às informações eleitorais foram extraídos dos seguintes sistemas oficiais de informações: Tribunal Superior Eleitoral (www.tse.gov.br), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (www.ibge.gov.br), Fundação Seade (www.seade.gov.br).

Os documentos pesquisados sobre o PT foram encontrados nas “Resoluções de Encontros e Congressos: Partido dos Trabalhadores (1979-1998)”, sendo extraídos no *website* da Fundação Perseu Abramo (FPA) (www.fpabramo.org.br), bem como em outros documentos mais recentes, disponíveis no *website* do PT (www.pt.org.br)¹⁶.

A análise preliminar das informações eleitorais, coletadas nos sistemas oficiais de informações, possibilitaram a elaboração dos quadros de “Composição Partidária das Câmaras Municipais” (ver Apêndice F) e dos gráficos de “Composição de Forças do Governo *versus* Oposição”, os quais serão apresentados no último capítulo desta obra, no tocante aos seis municípios analisados, para o período entre 2000 e 2016 (em razão de não haver informações disponíveis acerca das coligações referentes às eleições municipais de 1996) e sem levar em consideração os prováveis acordos de governabilidade realizados *a posteriori*, os quais foram rastreados parcialmente no âmbito das entrevistas.

¹⁶ A lista dos documentos pesquisados está disponível no Apêndice A.

Capítulo 1

“VIRADA INSTITUCIONAL”: O DEBATE SOBRE OS PAPÉIS DAS INSTITUIÇÕES E DOS ATORES POLÍTICOS LOCAIS NAS TRÊS GERAÇÕES DE ESTUDOS SOBRE O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO¹⁷

O Orçamento Participativo (OP) foi originalmente instituído pelo governo petista de Porto Alegre (RS), em 1989, tornando-se uma referência global no mundo contemporâneo em matéria de inovação democrática (LÜCHMANN, 2014; SINTOMER; HERZBERG; RÖCKE, 2012). Atualmente, estima-se a existência de aproximadamente 353 casos de OP no Brasil¹⁸ e, até o ano de 2010, entre 795 e 1.469 episódios, em diferentes partes do mundo (SINTOMER; HERZBERG; RÖCKE, 2012). Além disso, observam-se a ampliação dos debates técnicos e acadêmicos bem como a expansão das novas redes constituídas em prol do que se convencionou denominar instituição participativa¹⁹.

O OP pode ser definido basicamente como um processo participativo por meio do qual qualquer cidadão pode contribuir em decisões, ainda que parciais, do orçamento governamental (AVRITZER, 2002; SOUZA SANTOS, 1998; GENRO, 1997; GOLDFRANK, [s.d.]). Todavia,

¹⁷ Uma versão deste capítulo foi publicada na revista *BIB*, São Paulo, n. 79, primeiro semestre de 2015 (publicada em outubro de 2016), p. 83-103.

¹⁸ Conforme pesquisa realizada em 2012 pela Rede Brasileira de Orçamento Participativo.

¹⁹ No tocante ao debate acadêmico, a título de exemplo, é possível citar um dos resultados da pesquisa nos arquivos do banco de teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), realizada por Pires e Martins (2011) neste repositório, em que foram encontradas 48 teses e 236 dissertações (total de 284), produzidas entre 2000 e 2009 e consagradas à temática do OP. Em relação às redes de democracia participativa, com intuito meramente ilustrativo e visando proporcionar uma visão global da difusão deste tema na internet, o número de ocorrências da expressão exata “Orçamento Participativo” em português (páginas brasileiras/páginas no mundo em português), em espanhol (para “*presupuesto participativo*”, páginas no mundo em espanhol) e em inglês (“*participatory budgeting*”, páginas no mundo em inglês), mediante simples pesquisa pelo mecanismo de busca Google (acessos em 22 de maio de 2020), corresponde respectivamente a 378.000/954.000, 1.540.000 e 436.000 resultados.

há uma discussão em torno da definição do OP, já abordada pela literatura, decorrente da difusão destas experiências em diferentes contextos (GOLDFRANK, [s.d.]; PIRES; PINEDA NEBOT, 2008; SINTOMER; HERZBERG; RÖCKE, 2008, 2012; LÜCHMANN, 2014). Lígia Lüchmann (2014) aponta dois desdobramentos importantes no âmbito deste debate, os quais incluem a suavização do peso normativo de conceitos associados ao modelo de Porto Alegre, relativos às perspectivas da democracia quanto à inclusão política e à justiça social, assim como a construção de tipologias em busca de reunir e de distinguir os modelos adotados.

Lüchmann (2014) distingue a literatura voltada para o OP, no plano internacional, dos estudos referentes aos casos brasileiros: enquanto a primeira estaria em constante ascensão, ampliando o número de casos estudados e o refinamento de metodologias utilizadas²⁰, os estudos sobre os casos brasileiros de OPs “foram integrados numa perspectiva voltada para a análise das instituições participativas (IPs)” (LÜCHMANN, 2014, p. 170)²¹ e, após viverem diferentes fases, deslocar-se-iam em direção a “análises menos celebrativas” (LÜCHMANN, 2014, p. 170).

Este capítulo apresenta uma reflexão da literatura que discute os casos brasileiros de OPs, especialmente nos últimos 25 anos, distribuída em três gerações de estudos, a saber: (I) OP e a democracia local; (II) OP e as relações entre Estado e sociedade; e (III) OP e as instituições e atores políticos, a partir da sua evolução temporal, de questões e variáveis centrais, das metodologias empregadas, assim como dos principais autores e críticas²². Trata-se de uma análise da “virada institucio-

²⁰ Para melhor compreensão da questão referente à difusão internacional do OP, consultar: Porto Oliveira (2016), Ganuza e Baiocchi (2012) e Sintomer, Herzberg e Röcke (2008, 2012).

²¹ Além do OP, figuram no rol do que se convencionou chamar IPs: Conselhos Gestores, Conferências e Planos Diretores (AVRITZER, 2009; PIRES, 2011).

²² Em espaço circunscrito a um capítulo, não foi possível a sistematização do volume total de produção acadêmica dedicada a essa análise, a qual ultrapassa os textos citados em nossa reflexão, apenas uma entre as inúmeras versões eventualmente consagradas ao tema. Assim sendo, procuramos explicitar os principais estudos que, segundo a nossa apreciação, tornaram-se referência em cada uma das gerações, quer seja de autores brasileiros ou de estrangeiros estudiosos do Brasil (especialmente, por difundirem os respectivos trabalhos em língua portuguesa) e focados nos casos brasileiros.

nal” da literatura, revelada em virtude da progressiva incorporação do papel das instituições e dos atores políticos locais entre os seus argumentos predominantes²³.

O conceito de geração tem sentido específico, que não se remete estritamente a uma corrente de pensamento ou abordagem particular, mas, antes, ao percurso de um conjunto de autores que começaram a desenvolver argumentos sobre o OP, aliados aos seus interesses de pesquisa e às suas posições normativas, que, em determinados momentos, tornaram-se paulatinamente tão semelhantes, a ponto de transcenderem os próprios autores e constituírem “gerações”. De uma forma mais simplificada, o termo ainda pode ser entendido como diferentes fases, controvérsias e deslocamentos que a literatura sofreu *pari passu* com a dinâmica do surgimento e institucionalização do OP e, possivelmente, das demais IPs (Conselhos, por exemplo) que não compõem o objeto de discussão deste trabalho²⁴.

O debate sobre o OP foi nutrido por duas ordens de fatores. No contexto histórico, tanto quanto seja possível atribuir essa denominação a um período equivalente a pouco mais de um quarto de século, a rápida difusão do OP, no final dos anos 1990 e início dos anos 2000 (RIBEIRO; GRAZIA, 2003) e o posterior declínio desta instituição participativa no Brasil (SPADA, 2014) animaram as transições produzidas por essa literatura. No plano analítico, a discussão da questão da participação e dos seus deslocamentos na esfera da crítica democrática (GURZA LAVALLE; VERA, 2011) cedeu progressivamente espaço para o debate profícuo acerca das relações de mútua constituição entre o “Estado” e a “sociedade” (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; ACHARYA, 2004) e aos respectivos desdobramentos sucessivos, à luz desta instituição participativa.

²³ O termo “virada institucional” alude ao debate contemporâneo, proposto por Peter Evans, que evidencia uma mudança de abordagem nas perspectivas teóricas sobre desenvolvimento, as quais passaram a focar com maior ênfase as instituições políticas. Neste capítulo, faz-se referência a essa expressão somente para sublinhar a importância progressiva que as variáveis institucionais vêm desempenhando na literatura brasileira sobre OP.

²⁴ É importante destacar que a análise tem como foco os argumentos e não os autores, a tal ponto que é possível encontrar estudiosos do assunto com trabalhos publicados em diferentes gerações, conforme o respectivo amadurecimento ou em função de mudança nos interesses ou focos de pesquisa.

O debate sobre “autonomia inserida”, nos termos de Evans (1995), ou “interações socioestatais”, tal como consagrado pelos nossos colegas do NDAC/Cebrap²⁵, ou “encaixes institucionais” (GURZA LAVALLE, 2011), constitui um dos mais promissores na área de estudos sobre o OP, na justa medida em que apresenta importantes constatações analíticas a partir das divergências e possíveis sinergias entre estes dois campos teóricos²⁶.

Em resumo, essa vertente aponta que as instituições de interação entre Estado e sociedade não devem tão somente ser socialmente inseridas, mas igualmente institucionalmente inseridas. Segundo Gurza Lavalle, Houtzager e Acharya (2004), é possível inverter o argumento de Peter Evans (1995), segundo o qual Estados que gozam de autonomia inserida disporiam de maiores possibilidades para efetivarem alianças com setores privados na transformação industrial, bem como para argumentarem sobre quais atores da sociedade civil possuidores de vínculos institucionais apresentariam maior capacidade de participarem e de se relacionarem com atores estatais, no que diz respeito à produção de políticas públicas.

Destarte, argumenta-se que a literatura brasileira sobre o OP teria paulatinamente migrado, a partir da segunda geração de estudos, de uma perspectiva participacionista rumo a uma abordagem mais preocupada com as relações entre Estado e sociedade. No entanto, os estudos reunidos nesta geração apresentam uma compreensão limitada acerca do papel das instituições políticas e dos atores que as ocupam, na medida em que não analisariam as dinâmicas políticas institucionais e, tampouco, as múltiplas arenas de conflito nas quais essas experiências se desenvolvem, as quais são objeto de análise da terceira geração.

No que diz respeito à metodologia, estes estudos se sofisticaram progressivamente ao longo das três gerações, uma vez que reuniram diversificados repertórios analíticos (análises comparativas, especialmente com-

²⁵ Um entre os profícuos debates travados pelos pesquisadores do Núcleo Democracia e Ação Coletiva (NDAC), do Cebrap, coordenado pelos pesquisadores Adrian Gurza Lavalle e Monika Dowbor, do qual fazemos parte desde 2011.

²⁶ Para uma visão mais atual deste debate, mais detidamente no tocante às interações socioestatais, como produtoras de processos de institucionalização e construção de capacidades estatais, consultar a obra *Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil*, organizada por Gurza Lavalle e colaboradores (2019), a qual apresenta avanços teóricos, acompanhados de resultados de pesquisas empíricas substantivas sobre o tema.

parações entre pares contrafactuais, análise de redes e, mais recentemente, análises quantitativas), como suplemento aos pioneiros trabalhos que se concentraram nos emblemáticos casos de Porto Alegre e Belo Horizonte, considerados como “marcas de gestões municipais nestas cidades” (SOUZA, C., 2001, p. 87).

As críticas, por sua vez, foram selecionadas pelo mesmo viés, à luz do papel das instituições e dos atores políticos que configuram essa análise. Assim sendo, na primeira geração, elas estão relacionadas à notável ausência das abordagens relativas à centralidade das instituições e dos atores políticos locais no debate teórico apresentado. Tão logo essa literatura foi nutrida por mecanismos político-institucionais, na segunda geração, por meio das variáveis “desenho institucional” e “vontade política”, essas apreciações passaram a enfocar mais pontualmente as fraquezas e as dimensões destes argumentos para as duas últimas gerações.

O Quadro 1 sintetiza as principais características das três gerações de estudos sobre o OP. Em seguida apresenta-se o debate mais detalhado em cada uma das três gerações de estudos e, por fim, os principais desafios desta agenda de pesquisas. Previamente, julgamos ainda importante sublinhar três pontos: (I) essa síntese, ainda que constitua um esforço para reunir os argumentos mais relevantes desta literatura, não esgota as múltiplas abordagens relativas a este fenômeno; (II) muito embora os estudos apresentados nas três gerações se concentrem majoritariamente na evolução temporal do OP, eles não seguem uma ordem histórico-cronológica, tampouco há uma geração que se sobreponha a outra ou a anule e, portanto, é possível encontrar textos da terceira geração na fase inicial do OP, além de dispormos até os dias atuais de produções concernentes aos argumentos reunidos na primeira geração; e (III) a literatura examinada foi agrupada em três gerações de estudos, contudo, muitos destes trabalhos poderiam se enquadrar em mais de uma destas respectivas dimensões argumentativas.

Quadro 1

As três gerações de estudos sobre o Orçamento Participativo

CARACTERÍSTICAS	1ª GERAÇÃO: OP E A DEMOCRACIA LOCAL	2ª GERAÇÃO: OP E AS RELAÇÕES ENTRE O ESTADO E A SOCIEDADE	3ª GERAÇÃO: OP E AS INSTITUIÇÕES E ATORES POLÍTICOS
Difusão	OP: novidade. Evidenciou mais potencialidades e, em menor grau, os limites desta instituição participativa.	Ampliou o debate devido à difusão e à variação significativa da durabilidade do OP (continuidade, interrupção entre gestões e fim).	Após o fracasso de algumas experiências, o foco passou a ser gradualmente a interrupção, o fim e a adoção do OP por outros partidos.
Deslocamentos analíticos	Efeitos democráticos: se o OP provoca mudanças nas relações entre o governo e a sociedade civil e, em menor medida, seus efeitos nas políticas públicas*.	Relações entre Estado e sociedade civil: quais os motivos que levaram à adoção, à continuidade e, em menor grau, à interrupção e/ou fim do OP?	Racionalidade e papel político dos diversos atores envolvidos: governo, partidos e organizações da sociedade civil.
Mecanismos explicativos	Ruptura com clientelismo, incorporação de elementos de <i>accountability</i> na gestão dos recursos públicos e redistribuição dos recursos investidos (efetividade).	Existência de uma forte "tradição associativa"; a "vontade política" dos prefeitos de adotá-lo; bem como a influência "desenho institucional".	"Sociedade política"; "comunidade política"; dinâmicas entre OP, governo e partidos; relações entre OP, Executivo, Legislativo, partidos e lideranças políticas locais.
Metodologia	Estudos de caso, concentrados nos emblemáticos casos de Porto Alegre (RS) e Belo Horizonte (MG).	Estudos de caso, análises comparativas entre diferentes situações.	Estudos de caso, análises comparativas entre diferentes situações, análise de redes e análises quantitativas.
Principais autores	Jacobi e Teixeira (1996); Laranjeira (1996); Fedozzi (2001); Marquetti (2003).	Avritzer (2003), Wampler (2003), Lüchmann (2002); Borba e Lüchmann (2007).	Gurza Lavallo, Houtzager e Acharya (2004); Romão (2010, 2013); Wampler (2008, 2010); Avritzer (2009); Souza, L. (2011, 2013); Spada (2014).
Críticas	Exagerada ênfase nas perspectivas da participação e da sociedade civil. Literatura mais crítica já indicava a necessidade de pesquisas mais específicas, afim de se examinarem as variadas intencionalidades entre os diversos atores presentes no OP (DAGNINO, 2002; SOUZA, C., 2001; NAVARRO, 2003).	Compreensão limitada acerca dos papéis das instituições e dos atores políticos locais, dado que não consideram a racionalidade e o papel político dos diversos atores envolvidos: governo, partidos e organizações da sociedade civil (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; ACHARYA, 2004; SOUZA, 2011, 2015; ROMÃO, 2010, 2011)	Críticas pontuais quanto às visões equivocadas relacionadas à "tradição associativa" (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; ACHARYA, 2004; BORBBA; LÜCHMANN, 2007), à "sociedade política" (ROMÃO, 2010), ao "desenho institucional (SOUZA, 2011, 2013) e à "vontade política" (SOUZA, 2013).

Fonte: Elaboração própria.

*Malgrado a sua relevância, o debate acerca dos impactos do OP (e das IPs) nas políticas públicas ainda é escasso na literatura brasileira. O volume organizado por Pires (2011) sobre a efetividade das IPs constitui importante reflexão sobre o tema. Em relação ao OP, apenas parte desta lacuna é preenchida, graças à avaliação dos seus efeitos redistributivos, realizada primeiramente por Marquetti (2003) e, posteriormente, na obra organizada pelo mesmo autor em parceria com Campos e Pires (2008), reunindo outras experiências de avaliação similares.

O OP e o aprofundamento da democracia local

A primeira geração de estudos, inclusive sob a influência da novidade que essa experiência constituía, preocupou-se em evidenciar potencialidades e, em menor grau, os limites desta instituição participativa, notadamente, quanto aos avanços sociais e políticos que contribuíram para o aprofundamento da democracia local. Estes estudos geralmente se concentraram nos casos de Porto Alegre e Belo Horizonte, considerados como experiências paradigmáticas de OP²⁷. Nesta dimensão argumentativa, os principais elementos explicativos que despontaram na literatura, influenciados pela perda de centralidade da participação na esfera da crítica democrática, começaram a ser pensados em registros mistos, articulando a linguagem da participação com aquela referente à *accountability* (GURZA LAVALLE; VERA, 2011)²⁸.

Deste modo, uma das preocupações da literatura voltada para o exame do primeiro ciclo de ascensão do OP residiu na apreciação dos impactos do processo de descentralização pós-constituente nos governos locais. Jacobi e Teixeira (1996), sob essa perspectiva, analisam a estreita relação entre a questão da participação popular e os processos de descentralização político-administrativa que possibilitaram maior contato entre os cidadãos e as instituições públicas locais, ampliando assim as oportunidades para a democratização da gestão local e impulsionando o surgimento de instituições participativas à imagem do OP.

Segundo essa abordagem, a institucionalização da participação popular, nos casos de Porto Alegre e Belo Horizonte, representa um avanço na cultura política, pois rompeu com as estruturas tradicionais existentes, incorporou mecanismos de transparência na administração municipal e proporcio-

²⁷ Cabe destacar que, embora emblemáticas, as experiências de Porto Alegre (RS) e Belo Horizonte (MG) apresentaram cada qual singularidades e diferentes ênfases quanto às sinergias entre a administração local e a participação da sociedade civil.

²⁸ Nesta dimensão argumentativa, optamos por não apresentar os estudos que discutem o OP e os novos modelos de democracia, tendo em vista a ausência de pertinência do aprofundamento deste debate em face dos propósitos deste capítulo, em que tratamos de analisar o OP sob a perspectiva institucional, em detrimento da ótica da participação cívica. Para melhor compreensão deste tema (OP e novos modelos de democracia), consultar Souza Santos (1998), Navarro (1998), Abers (2000), entre outros.

nou um aprendizado aos participantes do processo no que tange ao exercício da cidadania. Por outro lado, os autores evidenciam o desafio de se fortalecer uma cidadania ativa na gestão das cidades, em razão da fragilidade do tecido associativo e das tensões entre os diversos atores envolvidos no processo.

Laranjeira (1996), seguindo uma visão mais participacionista, questiona sobre a forma de participação dos cidadãos, a natureza desta última e a viabilidade destes mecanismos participativos, para além das diferenças partidárias e da respectiva extensão, tendo a autora como objeto de análise o OP adotado em Porto Alegre pelo Partido dos Trabalhadores (PT), no transcorrer das duas primeiras gestões (1989-1992 e 1993-1995).

Segundo a autora, a experiência do OP de Porto Alegre constituiu um exemplo de inovação administrativa, na medida em que instituiu a transparência na gestão dos recursos públicos e rompeu com as práticas tradicionais anteriores, tais como o clientelismo. Ademais, ela ainda observa que a proposta de inversão de prioridades favoreceu o atendimento das demandas provenientes das populações mais carentes. No entanto, a autora retifica este último resultado em função de ele atender apenas às demandas regionais específicas, mas não às reivindicações mais abrangentes cujas respostas exigiriam um esforço mais amplo de abstração.

Em outra vertente, Fedozzi (2001) procura entender essas novas instituições participativas em contraste com os padrões tradicionais de dominação patrimonial-burocrática que historicamente caracterizam a gestão do Estado brasileiro, os quais criariam obstáculos para o exercício da cidadania, quer seja por meio de uma combinação de mudanças institucionais quer seja pelo aumento do capital social.

Segundo o autor, predominante na gestão pública, o modelo de dominação patrimonialista-burocrático foi marcado pela ausência de um sistema político que funcionasse como representação de interesses, contribuindo para reforçar processos de exclusão social e política dos setores populares nas arenas decisórias do Estado. Neste ambiente, as demandas por políticas públicas eram incorporadas por mecanismos clientelistas.

A emergência da cidadania no Brasil, na visão do autor, depende da criação de novas esferas públicas de mediação entre Estado e sociedade civil, tais como o OP de Porto Alegre, as quais substituiriam as práticas patrimonialistas de gestão socioestatal. Essas novas experiências

participativas deveriam ser norteadas por critérios universais e impessoais, possibilitando a inclusão de setores populacionais na arena decisória do Estado.

Fedozzi (2001) percebe que a experiência de Porto Alegre propiciou paulatinamente importantes mudanças em direção à despatrimonialização do poder público, em virtude de instituir uma nova dinâmica de gestão dos recursos públicos, contrapondo-se às práticas tradicionais de gestão pública local. Assim sendo, o OP aparentemente instituiria um novo tipo de contratualidade, constituindo-se, portanto, como uma verdadeira estratégia com vistas à promoção da cidadania (FEDOZZI, 2001)²⁹.

Sob uma perspectiva distinta, Marquetti (2003) examinou, empiricamente, a possibilidade de o OP ter um efeito redistributivo no que tange aos investimentos, às obras realizadas e à expansão na oferta de bens e serviços públicos no município de Porto Alegre, entre 1992 e 2000.

Os resultados obtidos corroboraram a tese sobre os efeitos redistributivos desta instituição participativa, verificados em função dos benefícios recebidos nas regiões mais pobres do município e observados em virtude do aumento no volume de investimentos e no número de obras por habitante.

Deste modo, este estudo ressalta a relevância do OP em sua qualidade de potencial redutor dos níveis de desigualdades sociais, considerando o número de municípios brasileiros com práticas similares. Contudo, o autor evidencia alguns limites que permeiam essa instituição participativa, tais como a reduzida capacidade financeira dos municípios brasileiros, em detrimento contraste com as amplas demandas sociais existentes.

Em resumo, Jacobi e Teixeira (1996), Laranjeira (1996) e Fedozzi (2001), seguindo diferentes perspectivas, associaram os efeitos do OP à democratização da gestão municipal, observados em virtude da ruptura com práticas tradicionais existentes (clientelismo) e pela incorporação de elementos de *accountability* na gestão dos recursos públicos. Jacobi e Teixeira (1996) reforçaram ainda a questão da promoção e do aprendiza-

²⁹ Para o autor, essas práticas tradicionais de gestão pública local estão “baseadas em critérios pessoais e/ou particularistas na alocação de bens públicos, na utilização pessoal e/ou privada dos mesmos, na ‘troca de favores’ ou barganha política na alocação de verbas públicas (clientelismo) e marcadas pelo acesso privilegiado às decisões, não transparência, ausência de mediações institucionais, ausência de *accountability* (controle do poder e de prestação de contas) e tutela do Estado” (FEDOZZI, 2001, p. 187).

do das concepções de cidadania por parte da população, enquanto Marquetti (2003) se ateu aos efeitos distributivos do OP na capital gaúcha.

Neste campo analítico, o debate preliminar a respeito das condições necessárias para adoção e permanência do OP estabeleceu-se baseado no peso atribuído ao papel da existência prévia de estruturas organizativas da sociedade civil (AVRITZER, 2000) ou na capacidade do Estado em induzir formas de associativismo (ABERS, 1998).

Avritzer (2000), em um dos seus primeiros estudos sobre o OP, evidencia a existência de uma mudança relativa ao paradigma institucional de se criarem instituições estáveis, o qual estaria menos atrelado às estruturas do sistema político e mais associado às relações estabelecidas entre o Estado e a sociedade.

O autor relaciona o desempenho favorável desta instituição participativa nos municípios de Porto Alegre e Belo Horizonte à existência de práticas participativas anteriores, concluindo que o OP democratizou a relação entre sociedade civil e poder local. No que diz respeito à eficiência, ele observa uma significativa melhoria no desempenho da administração pública, a um só tempo, em termos quantitativos e qualitativos. E, como política pública, o autor verifica que essa instituição participativa foi altamente bem-sucedida em virtude de ter invertido prioridades há décadas estabelecidas. No tocante aos limites observados pelo autor, “a pouca democratização na relação entre os próprios atores sociais e a incapacidade de estender o OP para áreas sociais nas quais o que está em jogo são alternativas de políticas públicas” (AVRITZER, 2000, p. 32) constituíam os dois principais obstáculos inerentes a essa proposta.

Por outro lado, Abers (1998) sustenta haver uma sinergia entre os interesses dos governantes e as aspirações da sociedade civil, os quais teriam contribuído para a criação das condições necessárias no sentido de impulsionar o crescimento do associativismo na capital gaúcha. Por conseguinte, o OP de Porto Alegre seria um exemplo em que atores estatais estariam promovendo o empoderamento das organizações da sociedade civil, contribuindo assim para o aprofundamento da democracia.

A autora verifica como a incorporação do OP mobilizou grupos de vizinhos em um distrito regional da cidade sem tradição associativa, desencorajando as formas de ação clientelista e promovendo a emergência de

grupos de participantes. Estes novos grupos não somente teriam se organizado coletivamente a fim de trazer benefícios para a comunidade, mas teriam igualmente aprendido a empreender esforços, junto da comunidade, em prol da conquista dos seus objetivos comuns.

Uma das principais críticas que marcaram essa geração de estudos foi aquela emanada de Evelina Dagnino (2002). A autora chamou a atenção para um dos limites dos até então chamados espaços participativos (Conselhos, OPs, etc.), verificados nos estudos de casos por ela analisados, a saber, a dificuldade em se partilhar o poder. Ela argumenta que o Estado apresenta características predominantemente burocráticas, marcadas por lentidão, ineficiência e falta de recursos e, por sua vez, propõe-se a compartilhar o poder com uma sociedade civil sem as qualificações técnicas e políticas necessárias para compreender essa respectiva estrutura.

Fernando Navarro (2003), em idêntica direção crítica, aponta alguns aspectos que teriam contribuído para delinear uma imagem positiva do OP, entre os quais se destacam os mais relevantes e ainda não citados: a crescente atenção que instituições internacionais influentes dedicaram a essa proposta³⁰, a possibilidade de aumento de recursos para investimentos no município, graças à reforma tributária municipal (à imagem do caso de Porto Alegre), bem como a decisão da administração municipal de sediar o Fórum Social Mundial.

Navarro evidencia, com base no caso de Porto Alegre, que essa iniciativa teria estado em alguma medida contaminada por constrangimentos políticos de cunho partidário, subtraindo a sua natureza democrática. O autor assinala ainda que o OP, não obstante a aparente apresentação de um discurso universalista, mudaria lentamente a cultura política na esfera local, na justa medida em que, como pano de fundo desta ideia, observar-se-iam contornos de uma política partidária “usualmente ignorada até aqui no debate acadêmico” (NAVARRO, 2003, p. 123).

Em artigo seminal sobre o OP, Celina Souza (2001) discute, por um lado, as relações positivas entre a instituição participativa e o aumento da democracia local, em virtude da inclusão de segmentos até então excluídos do processo decisório local, e, por outra parte, as sensíveis relações

³⁰ Entre as quais, o Banco Mundial, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

entre o OP e o Legislativo local, tendo em vista que essa instituição participativa “obscurece o papel desta importante instituição do sistema representativo formal” (SOUZA, C., 2001, p. 91).

Entre as suas importantes considerações, uma ganhou destaque na literatura voltada para a pluralização das instituições de representação³¹, ao associar o OP ao incremento da representação política. A autora questiona se essas instituições de participação têm reproduzido os mesmos problemas encontrados nos sistemas formais de representação política (SOUZA, C., 2001, p. 96).

Deste modo, observa-se que as instituições e os atores políticos locais ainda não estavam presentes em meio às principais preocupações da primeira geração de estudos do OP. Assim sendo, constata-se uma exagerada ênfase conferida às perspectivas analíticas da participação e da sociedade civil no debate teórico então apresentado por essa geração de estudos. Contudo, alguns autores (DAGNINO, 2002; SOUZA, C., 2001; NAVARRO, 2003) já indicavam a necessidade de pesquisas mais específicas, no intuito de serem examinadas as variadas intencionalidades próprias aos diversos atores presentes neste processo participativo³².

O debate entre o OP, o Estado e a sociedade civil

Uma segunda geração de estudos reconheceu a importância da ampliação deste debate, tendo em vista a difusão e a significativa variabilidade nos resultados do OP. Estes trabalhos procuraram articular as já anteriormente exploradas características associativas aos elementos do desenho institucional, tanto por meio de estudos de caso quanto por meio de análises comparativas entre diferentes situações. Este esforço comparativo motivou profundas reflexões acerca dos motivos de sucesso e, em

³¹ Literatura composta pelo estudo de Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006) e os desdobramentos dele.

³² É importante sublinhar que o debate apresentado na primeira geração de estudos, muito embora contemple as primeiras experiências de OP, não se refere àquele momento histórico e sim aos argumentos centrados majoritariamente na perspectiva da sociedade civil, os quais se estendem com o mesmo teor analítico aos estudos de casos posteriores.

menor medida, de fracasso desta instituição participativa, evidenciando a análise imperativa de um conjunto de fatores responsáveis pelas variações nos resultados produzidos pelo OP.

Lüchmann (2002), uma das precursoras desta vertente na análise de instituições participativas, analisa o sucesso do OP de Porto Alegre na qualidade de experiência de democracia deliberativa, com base em alguns fatores considerados determinantes: a vontade, o projeto e o comprometimento político do governo; a tradição de organização e de lutas sociais; bem como a formatação institucional resultante das articulações entre o Estado e a sociedade.

A autora procurou avaliar em que medida o desenho institucional do OP seria uma variável importante para o sucesso desta proposta. Neste sentido, ela insere um elemento inovador na análise dos fatores responsáveis pela instituição e permanência da democracia deliberativa, a saber, o “desenho institucional do OP”, caracterizado por um conjunto de regras, critérios e espaços participativos.

Recupera-se, portanto, a dimensão societária na análise institucional, numa perspectiva articulatória que prevê os impactos da participação social no processo de inovação institucional. Por outro lado, recuperam-se, à luz da abordagem neoinstitucional, os impactos das instituições no comportamento social. Propõe-se, neste sentido, uma análise dinâmica e dialética das interações Estado e sociedade (LÜCHMANN, 2002, p. 204).

O grau de assimetria entre os atores sociais e governamentais, especialmente quanto ao acesso às informações e à capacidade de estabelecer e/ou decifrar códigos técnicos e legais, teria conferido maior centralidade do Estado na condução do processo. Por outro lado, o OP constituiria um exemplo de democracia deliberativa, ao instituir mecanismos alternativos para a alocação de recursos públicos, possibilitando assim a ampliação e a pluralização da participação. Além disso, essa instituição participativa, na visão da autora, romperia com a lógica tradicional de elaboração da peça orçamentária, produzindo impactos no ordenamento político do Executivo e inovações no sistema político institucional.

Avritzer (2003), nesta mesma vertente, discute basicamente quatro características necessárias para a existência do OP: a vontade política, a den-

cidade associativa, os elementos do desenho institucional, bem como a capacidade administrativa e financeira para implementar essa proposta³³.

O autor concluiu que o OP seria variável do ponto de vista do desenho institucional, detidamente nos seguintes aspectos: o processo decisório específico do OP, o tipo de bens públicos distribuídos, variáveis de acordo com a unidade de análise (estadual, municipal, rural, etc.), e as grandes extensões territoriais que alternariam o desenho, pois deveriam integrar a multiplicidade de atores envolvidos, tal como no caso estadual. Neste sentido, o OP seria passível de adaptação aos diferentes ambientes, pois o processo participativo autorregular-se-ia mediante a intervenção dos vários atores que dele participam e em função da ampla capacidade destes últimos em redesenharem o respectivo formato. O limite da plasticidade destes arranjos participativos, sob essa perspectiva, residiria na manutenção dos seus elementos deliberativos, os quais, quando comprometidos, reduziriam o sucesso desta instituição participativa.

Wampler (2003), nesta última linha de raciocínio, busca compreender e explicar as variações significativas nos resultados do OP, valendo-se para tanto das mesmas variáveis já destacadas: o desenho institucional, a composição política do governo, a densidade da sociedade civil, o tempo de vida do OP e os recursos financeiros do município.

O desenho institucional constituiria a mais importante forma de explicação, na medida em que “regras conformam as estratégias dos atores políticos e estabelecem os parâmetros para os recursos políticos e de políticas públicas” (WAMPLER, 2003, p. 74). Neste aspecto, “o OP introduz um novo conjunto de regras que, quando seguidas, têm o potencial de mudar como e onde as decisões serão tomadas” (WAMPLER, 2003, p. 75). O compromisso político da administração municipal de incluir os cidadãos no processo de tomada de decisão dependeria, na visão do autor, da filiação partidária e/ou da coligação do gestor e da habilidade da administração para criar maioria na Câmara. O nível de participação,

³³ Este artigo é parte integrante de um dos livros organizados pelo autor mencionado, obra marcante da segunda geração de estudos sobre o OP. No artigo, o pesquisador desenvolve uma reflexão acerca de oito estudos de caso que apresentam as suas peculiaridades, porém, valem-se de metodologia comparativa e utilizam basicamente essas mesmas variáveis: Wampler (2003), Navarro (2003), Marquetti (2003), Silva (2003), Teixeira (2003), Farias (2003), Rover (2003) e Silva (2003).

a capacidade de investimentos do município e o tempo de vida do OP seriam variáveis centrais para demonstrar as amplas variações nos resultados desta instituição inovadora no âmbito da tomada de decisões.

Os estudos comparativos sobre o OP, em geral, demonstram que as condições originalmente favoráveis à emergência do OP em Porto Alegre são características sociais e políticas próprias deste município, não estando presentes em todas as cidades onde essas reformas foram introduzidas (AVRITZER, 2006). Desta forma, essencial seria analisarmos um conjunto de fatores responsáveis pelo sucesso, pelo fracasso ou pelos resultados marginais do OP. Além disso, uma vez que a adoção de instituições participativas dependeria do compromisso da administração municipal e da sua habilidade em criar maiorias na Câmara, contingentes em função da filiação partidária e/ou da coligação do gestor, os diferentes resultados produzidos pelo OP poderiam ser mais apropriadamente explicados partindo-se do interesse dos governantes em instituírem as filiações e/ou coligações, assim como com base na capacidade de as organizações da sociedade civil se envolverem em políticas cooperativas e conflitivas (WAMPLER, 2003, 2008).

Em síntese, as teses apresentadas por essa geração de estudos evidenciaram que a sobrevivência ou não do OP, ou seja, a capacidade que essa experiência tem de se desenvolver de forma mais plena, dependeria basicamente da existência de uma “forte tradição associativa”, da “vontade política” dos governantes de implementá-la e da influência do “desenho institucional”, observado por meio dos elementos organizacionais incorporados ao processo participativo (AVRITZER, 2003; LÜCHMANN, 2002; BORBA; LÜCHMANN, 2007; TEIXEIRA, 2003; SILVA, 2003; ROVER, 2003; WAMPLER, 2003). Em geral, a literatura associa essas variáveis combinadas às características sociais e políticas próprias do universo estudado, incluindo-se, especialmente, a capacidade administrativa e financeira dos municípios de programarem as deliberações do OP, as divergências no interior do Executivo, assim como as suas relações com o Legislativo. Este último aspecto, apesar de mencionado pela literatura, acaba sendo insuficientemente investigado em grande parte dos estudos, exceto nos trabalhos de Dias (2002), Souza (2011), Spada (2014) e Goldfrank e Schneider (2006), entre outros.

O estudo de Gurza Lavalle, Houtzager e Archarya (2004) institui um ponto de inflexão entre a segunda e a terceira gerações, na medida em que faz uma das principais críticas aos argumentos da penúltima geração e, ao mesmo tempo, por ser um dos trabalhos precursores que viria a influenciar a maior parte dos futuros estudos preocupados com as dimensões políticas e institucionais do OP.

Os autores enfatizam a necessidade de se verificarem as diferentes formas de incorporação e de proximidade das diversas redes de relações entre os atores da sociedade civil, os partidos políticos e o governo, na esfera destes novos espaços participativos. Neste sentido, apontam que os atores ligados aos partidos políticos, ao PT em particular, e os atores que possuem vínculos com o Estado, pelo menos no município de São Paulo, têm alta propensão a participarem de três tipos de instituições: OP, Conselhos de Políticas Públicas obrigatórios constitucionalmente³⁴ e outros Conselhos Gestores Locais.

Outro importante estudo, marcante na transição de uma geração para outra, foi aquele de Julian Borba e Lígia Lüchmann (2007). Os autores analisam o desempenho das experiências de OP desenvolvidas no Estado de Santa Catarina (Chapecó, Blumenau, Criciúma e Guaraciaba), valendo-se de um modelo de análise comparativa abrangendo as mesmas variáveis que a autora utilizou em sua análise do caso de Porto Alegre (LÜCHMANN, 2002): “compromisso governamental”, “tradição associativa” e “desenho institucional”.

Nota-se que, embora as variáveis explicativas sejam praticamente as mesmas largamente utilizadas nos demais trabalhos desta geração, os autores ampliam significativamente as dimensões interpretativas no que tange às variáveis “compromisso governamental” e “tradição associativa”. A variável “compromisso governamental” é entendida não somente como prioridade no conjunto das propostas e objetivos políticos partidários, a título de “vontade política”, mas também como comprometimento do governo com a efetivação desta proposta, engajamento igualmente relacionado ao montante de recursos – humanos e materiais – que são desti-

³⁴ Os conselhos municipais obrigatórios para repasse de recursos federais são os seguintes: Conselho de Alimentação Escolar, Conselho de Assistência Social, Conselho de Controle Social do Programa Bolsa Família, Conselho do Fundeb e Conselho de Saúde.

nados ao processo (BORBA; LÜCHMANN, 2007)³⁵. Da mesma forma, observa-se uma renovação na operacionalização do conceito de “tradição associativa”, empregado pelos autores, por meio da busca em se articular o tipo de vínculo associativo dos conselheiros do OP (movimento comunitário, Igreja, movimento sindical, ligações das associações com a prefeitura municipal, filiação partidária) com as respectivas características da ação política (sindical, comunitária, religiosa) *versus* expressão do associativismo comunitário (luta de classes, clientelismo, terra, direitos) *versus* participação no OP (colaborativa, conflitiva).

Os resultados da análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina apontam para algumas questões críticas que viriam a influenciar a próxima geração de estudos sobre OP. Uma delas reside no processo de esvaziamento gradual do OP ao longo do segundo e terceiro mandatos do governo, em razão de mudança do prefeito, das alterações nas coligações partidárias ou das diferentes composições da base de apoio governamental no Legislativo. Neste sentido, os autores ressaltam a garantia da reeleição no segundo mandato e a amplitude da coalizão governamental como dois mecanismos, ditados pela lógica eleitoral, que tendem a solapar o OP. Outro ponto importante destacado pelos autores é o aspecto reducionista da análise centrada no associativismo, a qual não analisaria as diferenças, especificidades e ambiguidades das diversas tensões e relações no interior das experiências participativas. Portanto, os autores colocam como principal desafio desta agenda de pesquisa a necessidade de uma análise multirrelacional que possibilite a combinação entre as perspectivas culturalistas e institucionalistas (BORBA; LÜCHMANN, 2007).

Por conseguinte, tendo em vista o quadro acima delineado, verifica-se uma frágil relação entre a literatura apresentada na segunda geração de estudos e os papéis das instituições e dos atores políticos locais. Sob o ponto de vista do desenho institucional, por exemplo, a visão predomi-

³⁵ Neste estudo, os principais indicadores do grau de comprometimento governamental e de credibilidade e confiança institucional do OP são os seguintes: o “lugar” do OP na estrutura administrativa; o montante de recursos destinados à viabilidade do processo participativo e ao investimento a ser discutido no OP; o comprometimento com a realização das obras; a presença e a participação do Executivo (prefeito, secretários) nas assembleias regionais e temáticas, bem como nos encontros e seminários que visam discutir o OP; além da promoção de cursos de capacitação para delegados e conselheiros (BORBA; LÜCHMANN, 2007).

nante considera o desenho institucional como equivalente às regras do processo participativo e não como desenho das políticas no qual o OP está inserido, ou seja, as disputas entre os prefeitos, os vereadores e os partidos políticos nos governos municipais. Da mesma forma, os partidos políticos aparecem geralmente manifestados por meio da “vontade política” do Executivo de implementar ou de não implementar essa instituição participativa, mas pouco é dito a respeito dos interesses deste último e de outras instituições e atores políticos locais, tampouco se exploram as diferentes arenas nas quais os conflitos acerca da adoção e da sobrevivência do OP se desenvolvem (SOUZA, 2011, 2013).

Destarte, as críticas aos três principais argumentos circunscritos a essa geração de estudos concentraram-se: na limitada compreensão da racionalidade e do papel político dos diversos atores envolvidos, governos, partidos e sociedade civil (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; ACHARYA, 2004; BORBA; LÜCHMANN, 2007); assim como, embora mais pontualmente, nas fraquezas das interpretações relativas às variáveis “desenho institucional” (SOUZA, 2011) e “vontade política” (SOUZA, 2011, 2013; ROMÃO, 2010, 2011), a quais serão exploradas mais adiante.

O OP, as instituições e os atores políticos locais

Este novo olhar sobre o fenômeno desencadeou uma nova geração de estudos mais sensível às instituições e aos atores políticos, em virtude de não reduzirem a explicação dos motivos para o êxito do OP à importância do “desenho institucional” e à “vontade política” dos prefeitos em adotá-lo. Logo, pode-se falar em uma terceira geração de estudos, com teor diferente dos estudos até então dominantes, incorporando em suas análises a dimensão político-partidária e a racionalidade política das instituições e dos atores políticos (AVRITZER, 2009; ROMÃO, 2011; SOUZA, 2011; WAMPLER, 2008).

Estes estudos, além dos condicionantes já observados, começaram a explorar a racionalidade política entre o OP, as instituições e os atores políticos locais, tanto em suas dinâmicas internas, ou seja, nas relações entre os atores da sociedade civil que participam do OP, o governo e os partidos políticos (ROMÃO, 2011), quanto nas relações entre o OP, o Execu-

tivo, o Legislativo, os partidos e os atores políticos locais, na esfera das diferentes arenas da competição política (DIAS, 2002; SOUZA, 2011). No tocante aos condicionantes, o foco passa gradualmente a ser a interrupção, o declínio e a adoção do OP por outros partidos, diferentes do PT (AVRITZER, 2009; WAMPLER, 2008; SOUZA, 2011; SPADA, 2014).

Avritzer (2009) deu um passo à frente em relação aos seus trabalhos anteriores, ao introduzir a “sociedade política” ao lado da “sociedade civil” como principais atores que regulam essa instituição participativa. Para verificar este estado de coisas, o autor analisou três tipos de instituição participativa (OP, conselhos de saúde e os processos de formação de planos diretores), em quatro cidades brasileiras (Porto Alegre, Belo Horizonte, São Paulo e Salvador), enfatizando a variação dos desenhos participativos em função do modo pelo qual eles introduzem a participação para redefinição de poder e de recursos materiais.

Segundo o autor, a sociedade política, no seio das instituições participativas, conecta as concepções enraizadas de participação, geradas na formação dos partidos de esquerda e de massa, com os atores da sociedade civil. As instituições participativas, por sua vez, têm o poder de transformar as demandas difusas por participação ao nível da sociedade em uma concepção organizada de participação ao nível do Estado (AVRITZER, 2009).

Avritzer (2009) incorporou a dimensão político-partidária em sua análise graças à literatura que se concentra nos aspectos eleitorais e organizacionais dos partidos políticos. O autor mantém a distinção entre partidos eleitorais e partidos de massa, assinalando que um partido de massa, a exemplo do PT, com conexões externas ao sistema político, é o veículo ideal para a apresentação de demandas participativas ao Estado. Por via de consequência, a maior ou menor vontade política está aqui associada aos dilemas, geralmente enfrentados por partidos de esquerda e de massa com viés social democrático, entre manter a sua identidade sociopolítica e, simultaneamente, tornar-se competitivo no sistema político.

Romão (2010, 2011), em seus estudos sobre o OP com reflexões acerca do despertar da sociedade política, apresenta uma crítica fundamental à visão de Avritzer a respeito do papel dos partidos políticos. Segundo o autor, na distinção entre partidos eleitorais e partidos de massa, “preva-

lece uma interpretação que relaciona as identidades originais do partido à vontade política – maior ou menor, dependendo de qual PT está em questão – em se criar e manter o OP” (ROMÃO, 2010, p. 7).

Para Avritzer, quando há harmonia intrapartidária nas seções locais do PT, as chances de que o OP vingue são maiores. Este argumento vale tanto para o caso negativo (São Paulo), em que não teria havido acordo no interior do partido sobre a dimensão a ser dada às políticas participativas, como para o caso positivo (Porto Alegre), em que teria havido um pacto entre as principais facções para que as disputas internas não atrapalhassem o projeto político na cidade (ROMÃO, 2010, p. 8).

Neste sentido, Romão demonstra que Avritzer (2009), ao incorporar a sociedade política à sua análise de instituições participativas, reforça o protagonismo da sociedade civil adotado em trabalhos anteriores, excluindo a sociedade política e as suas dinâmicas de atuação no OP (ROMÃO, 2010, p. 8).

Wampler (2008), em outro enfoque, aprofunda-se na questão dos interesses políticos dos governantes para explicar as variações nos resultados do OP, aliando-as à capacidade das organizações da sociedade civil de utilizarem políticas contestatórias dentro e fora dessa instituição participativa. O autor examina oito municípios brasileiros, aos pares, que implementaram OP e produziram resultados distintos: dois casos de sucesso, dois programas fracassados e quatro outras experiências com efeitos diversos e contraditórios³⁶.

Segundo o autor, a decisão de instituir o OP deve coincidir com os interesses políticos dos representantes governamentais eleitos³⁷. Neste sentido, membros do governo devem decidir se é possível acomodar as demandas apresentadas pelos cidadãos em instituições participativas *vis-à-vis* dos seus interesses eleitorais, intrapartidários e políticos. Assim sendo, quando a “vontade” dos governantes de delegarem autoridade aos

³⁶ Belo Horizonte (MG), Blumenau (SC), Ipatinga (MG), Porto Alegre (RS), Recife (PE), Rio Claro (SP), Santo André (SP) e São Paulo (SP).

³⁷ O interesse político do prefeito deriva de quatro fatores analisados em conjunto: 1. recompensar os membros dos partidos; 2. ser responsivo em relação interesses do eleitorado e das lideranças políticas (recrutamento); 3. distinguir o partido governante como democrático e participativo (*branding*); 4. conectar os membros do governo às organizações da sociedade civil.

cidadãos diminui, a qualidade dos projetos participativos concomitantemente enfraquece. Por outro lado, quando os prefeitos têm vontade de implementar instituições participativas, as organizações da sociedade civil e os cidadãos devem escolher se eles pretendem cooperar ou não com esses organismos. Para o autor, demasiada cooperação é passível de levar à cooptação. Portanto, a presença de políticas contestatórias constitui um meio de os cidadãos pressionarem os governos quanto à introdução de canais participativos e, conseqüentemente, evitar-se a cooptação.

Além disso, Wampler aponta as relações entre Executivo e Legislativo como um de três subfatores com incidência nos resultados do OP, junto das regras internas do OP e da capacidade de investimento do município. Desse modo, as relações entre o Executivo e o Legislativo apresentariam grande probabilidade de influenciarem os resultados do OP, uma vez que a ausência de uma maioria estável poderia debilitar o desenvolvimento destes programas (WAMPLER, 2008). Basicamente, o autor observa quando essas relações são passíveis de prejudicarem o desenvolvimento do OP, mas não se aprofunda nos impactos de tais relações na durabilidade deste último.

Romão (2011), uma vez mais, atenta para as relações entre o OP e os interesses políticos, tanto no âmbito dos partidos políticos quanto na esfera governamental. O autor parte do pressuposto de que o governo e os partidos políticos querem a ampliação do poder político e o OP, por sua vez,

atua na ampliação do conhecimento do governo e dos partidos políticos sobre as principais demandas da comunidade e sobre os principais agentes que vocalizam essas demandas, o que gera reflexos difusos na organização dos governos e dos partidos políticos, sobretudo em processos eleitorais (ROMÃO, 2011, p. 3).

Para tanto, ele realiza uma pesquisa com o Conselho do Orçamento Participativo (COP) de Osasco. Os resultados apresentados, em síntese, demonstram que as relações dos conselheiros com a sociedade política são mais intensas, ao passo que as suas ligações com a sociedade civil são mais frágeis. Neste sentido, “estes conselheiros estariam situados nas franjas da sociedade política, plenamente incorporados às disputas próprias da democracia representativa” (ROMÃO, 2011, p. 3).

Em estudo mais recente, Wampler (2010, p. 25) aprimora o debate ao argumentar que:

a incorporação direta dos cidadãos nos espaços participativos sancionados pelo governo tem ajudado a transformar a sociedade civil e o Estado por meio da criação de três novos tipos de comunidades: política, associativa e de políticas públicas³⁸.

O autor sublinha que essas comunidades não são vistas isoladamente, pois os atores atuantes na gestão participativa podem, concomitantemente, intervir nas três comunidades participativas (WAMPLER, 2010).

Contudo, verifica-se que essa abordagem se torna ambígua, ao assinalar que tanto a debilidade do sistema partidário quanto a fragilidade e a fragmentação do Legislativo contribuem para que a gestão participativa ocupe um papel relevante no direcionamento das demandas comunitárias³⁹. Em primeiro lugar, essa concepção negativa dos partidos políticos brasileiros como frágeis vem sendo gradativamente substituída por outra visão que examina os partidos brasileiros com base em patamares mínimos de organização (MENEGUELLO, 1998). Assim sendo, o argumento do autor – segundo o qual novos atores políticos emergem em vários espaços participativos para intermediarem as relações entre o governo e os cidadãos – pode ser repensado, tendo em vista o grau de organização do sistema partidário, nível este passível de verificação no âmbito local, em função dos diferentes interesses que permeiam as relações entre partidos políticos nas arenas eleitoral, governamental e legislativa. Da mesma for-

³⁸ “A constituição de comunidades de políticas públicas se dá a partir da reunião de especialistas em políticas públicas (*policy experts*), burocratas, gestores públicos e líderes comunitários, para desenvolver uma linguagem e uma base de conhecimento comuns, a fim de permitir-lhes tratar dos problemas de forma coletiva e semelhante. Os líderes comunitários são, então, incluídos nos debates políticos, enquanto que, anteriormente, tinham pouca ou nenhuma participação. A formação de comunidades associativas permite que os líderes comunitários e os cidadãos se conectem a outros cidadãos e comunidades, como um meio para entender melhor seus problemas e, mais importante, para criar a base para o engajamento em atividades políticas. A gestão participativa cria oportunidades para as associações superarem a fragmentação, tão comum na heterogênea sociedade civil. Finalmente, a organização de comunidades políticas permite que as autoridades eleitas e os líderes comunitários avancem em suas agendas políticas partidárias” (WAMPLER, 2010, p. 1-2).

³⁹ O autor define gestão participativa nos seguintes termos: “devolução aos cidadãos do poder de decisão na formulação de políticas locais, através da estruturação de espaços que conformam a participação tanto do Estado, quanto da sociedade civil, produz novas formas de engajamento entre estes atores” (WAMPLER, 2010, p. 1).

ma, as relações entre os líderes comunitários e os funcionários de médio escalão do governo podem ser redimensionadas, sob o prisma da troca de papéis destes atores nas múltiplas arenas da competição política.

Márcia Dias (2002) pode ser considerada uma das precursoras desta geração, ao investigar os efeitos políticos da criação do OP na esfera da Câmara Municipal de Porto Alegre. A autora verifica as alterações no comportamento dos vereadores, tanto individual quanto coletivamente, concluindo que os três principais efeitos políticos do OP sobre o Legislativo Municipal foram: o constrangimento diante da participação popular, a renúncia a parte do seu poder decisório e a reação contra o Executivo Municipal.

A autora argumenta que o OP foi uma forma de o Executivo sobrepor-se ao Legislativo, visto que os vereadores se sentiram constrangidos, inicialmente, ao emendarem as propostas orçamentárias apresentadas pelo Executivo, com o aval do OP, renunciando ao seu poder de veto. Contudo, ela observa que os vereadores passaram paulatinamente a reagir e a traçar uma estratégia para desvincular o OP do PT, ao tentarem institucionalizar essa proposta.

Souza (2011), tal como demonstraremos no Capítulo 3, aponta que as variações nos padrões de relações entre o Executivo, o Legislativo e os partidos, contribuíram para explicar as diferentes trajetórias de OP (contínua, descontínua e interrompida), estudando três experiências petistas no interior do estado de São Paulo – São Carlos, Rio Claro e Matão. Nos municípios analisados, diversamente do ocorrido na capital gaúcha, onde o OP constituía uma novidade, os vereadores já orquestraram desde o início uma reação a essa proposta. Somente para ilustrar, no caso de São Carlos, onde o OP foi perene durante as três últimas gestões analisadas, houve reação a ele por parte de vereadores de vários partidos, inclusive do PT, gerando um acordo entre o Executivo e o Legislativo, mediante o qual cada vereador passou a dispor de determinada quantidade de recursos para fazer a sua emenda individual, independentemente de ser da situação ou da oposição.

Goldfrank e Schneider (2006), em contexto distinto, verificam que a experiência de OP estadual, no governo do Rio Grande do Sul (1999-2002), igualmente provocou resistências e rupturas institucionais. Segundo os autores, o OP estadual não conseguiu legitimar as relações en-

tre o Executivo e o Legislativo por meio da mobilização popular, tendo tão somente favorecido investimentos nas regiões mais pobres, nas quais os aliados petistas se mobilizavam e conseguiam investimentos via OP.

Spada (2014), em pesquisa inédita de investigação estatística voltada para a adoção e o abandono de instituições participativas, analisou episódios de OP nas médias e grandes cidades brasileiras, entre 1989 e 2012⁴⁰. De acordo com os dados apresentados, observa-se que a taxa de abandono sobe lentamente, ultrapassando a taxa de adoção após 2004. O autor, entre as suas importantes constatações, verifica que, onde há forte vulnerabilidade do prefeito (derivada da sua própria votação), existe maior probabilidade de se adotar o programa e dar continuidade a ele. Por conseguinte, quando prefeitos são menos vulneráveis em termos de cadeiras no Legislativo, o OP tem maior chance de continuar. Segundo o autor, a oposição no Legislativo leva ao abandono do OP, mas não influencia na sua adoção. Portanto, seus resultados corroboram os argumentos do estudo de Goldfrank e Schneider (2006), no caso do OP estadual, e de Souza (2011), no que se refere às experiências de OP analisadas no interior do estado de São Paulo⁴¹.

Deste modo, no contexto político institucional, cabe destacar que as relações petistas com o Legislativo e a composição das outras forças políticas no seio do governo, as quais são indispensáveis à lógica governamental, confrontaram os velhos desafios de se negociarem barganhas políticas com essa nova instituição participativa (GOLDFRANK; SCHNEIDER, 2006; SOUZA, 2011; SPADA, 2014).

Em resumo, pode-se sublinhar que os estudos reunidos na primeira geração atribuíram irrelevante ou praticamente nenhuma atenção às insti-

⁴⁰ O autor apresenta dados extraídos do Brazilian Participatory Budgeting Census (SPADA, 2012 *apud* SPADA, 2014, p. 14), referentes ao número de cidades (com mais de 50.000 habitantes) que adotaram o OP nos períodos indicados, tal como segue: 1989-1992: 11; 1993-1996: 29; 1997-2000: 62; 2001-2004: 129; 2005-2008: 119; 2009-2012: 99. Entre outras informações relevantes, na mesma pesquisa, o autor aponta para o quantitativo de cidades que abandonaram o OP nos períodos indicados, tal como segue: 1993-1996: 4; 1997-2000: 12; 2001-2004: 23; 2005-2008: 64; 2009-2012: 66 (SPADA, 2014, p. 14).

⁴¹ A vulnerabilidade política dos governos das cidades foi aferida com base na proporção dos votos atribuídos ao partido do prefeito, e o controle do prefeito sobre o Legislativo foi analisado a partir da porcentagem de cadeiras ocupadas pelo partido do prefeito no Legislativo.

tuições, aos atores e respectivos interesses políticos, e tampouco às múltiplas arenas de combate ocupadas pelo OP. A segunda geração, quanto a ela, apresentou compreensão limitada acerca das dimensões anteriormente citadas, na medida em que, ao apontar o “desenho institucional” e a “vontade política” entre as condições de sucesso desta instituição participativa, não analisa, todavia, o desenho da política local no qual essa experiência se desenrola, além de se abster de lançar luz sobre as arenas de conflito e cooperação entre os diversos atores políticos locais implicados. Por fim, observa-se que a literatura oferecida pela terceira geração de estudos incorpora os interesses dos diversos atores políticos locais na implementação desta instituição participativa, aprofundando-se ainda nos desdobramentos das relações de conflito e cooperação entre Executivo, Legislativo e partidos políticos, no campo de embates próprio às múltiplas arenas nas quais este processo participativo se desenvolve. Inexiste dificuldade em se constatar que os interesses políticos emergentes nesta instituição participativa diferenciam-se ao se manifestarem nas distintas arenas: eleitoral, governamental e legislativa. Na verdade, torna-se notório que o OP constitui um espaço de negociação constante e mutável, deslocando-se da arena eleitoral para as arenas governamental e legislativa.

Consequentemente, ressalta-se a importância de avanços em busca de preenchimento de determinadas lacunas existentes na literatura, notadamente com respeito aos dilemas enfrentados pelos atores políticos, em especial o Legislativo, cuja exploração requer maior intensidade. Cabe, para tanto, tratar este universo dilemático de sorte a levar em conta as múltiplas arenas nas quais estes conflitos se desenrolam, assim como a pluralização das instituições participativas estatais.

Capítulo 2

DO LOCAL AO NACIONAL: ORÇAMENTO PARTICIPATIVO (OP) E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR AO LONGO DA HISTÓRIA DO PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT)⁴²

Este capítulo discute a importância do OP para o PT nas arenas eleitoral e governamental, desde a fundação do partido até a conquista do governo federal. Não se trata de estabelecer qualquer relação causal entre a trajetória do OP e o crescimento eleitoral do PT, mas de iluminar hipóteses ainda pouco exploradas pela literatura. Para tanto, verificam-se as mudanças no discurso petista, ao longo do tempo, quanto à questão da participação popular, sob o prisma dos dilemas enfrentados pelo partido e das estratégias adotadas para a conquista de espaço institucional. Argumenta-se que, à medida que o PT paulatinamente se consolida na qualidade de um dos mais importantes partidos da história política brasileira, a questão da institucionalização da participação popular, observada por meio do OP, constitui-se em objeto de alteração no âmbito do conteúdo programático do partido, arrefecendo-se em função das exigências da competição política.

Nas últimas duas décadas, a literatura voltada para o OP tem se desenvolvido progressivamente e apresentando respostas mais realistas acerca do fenômeno em questão. Diversas análises produzidas contemplaram, como uma das suas dimensões centrais, a preocupação com os interesses políticos que envolvem as relações entre essa instituição participativa, os atores da sociedade civil, os partidos políticos (o PT em especial), o Executivo e o Legislativo, tanto quanto com as diferentes arenas nas quais essas relações se desenvolvem (AVRITZER, 2009; DIAS, 2000; GOLDFRANK; SCHNEIDER, 2006; ROMÃO, 2011; SOUZA, 2010, 2011, 2013; WAMPLER, 2008, 2010).

Contudo, verifica-se que, em que pese o PT ser um dos protagonistas deste debate, não há diálogo suficiente entre tais estudos e a literatura so-

⁴² Uma versão deste capítulo figura na *Interseções: Revista de Estudos Interdisciplinares*, v. 17, n. 1 (2015).

bre partidos políticos⁴³. Isso é passível de observação na concepção negativa dos partidos políticos como frágeis, usualmente utilizada em detrimento de outra visão que examina os partidos brasileiros sob a ótica de patamares mínimos de organização (MENEGUELLO, 1998)⁴⁴. Outro aspecto reside no fato de estes trabalhos, em geral, avistarem um PT solidificado. Não obstante, a literatura sobre o PT atenta para as progressivas mudanças nas estratégias políticas institucionais e eleitorais desta legenda, ao longo do tempo, com vistas a aumentar a respectiva inserção nas esferas estatais (MENEGUELLO, 1989; RIBEIRO, 2004, 2008, 2009; TELLES, 2009). Portanto, revela-se pertinente analisar as relações entre o OP e o PT, se pretendermos compreender melhor as relações entre os partidos políticos e as instituições participativas pouco a pouco incorporadas à estrutura governamental, à imagem do OP.

Para entendermos a importância do OP para o PT, partimos da ideia de desafios ambientais que provocam mutações em uma estrutura organizativa, concepção desenvolvida por Panebianco (2005)⁴⁵ em seu estudo sobre o processo de transformação dos partidos. Essa premissa visa explicarmos como as mudanças programáticas implementadas ao longo da trajetória petista impactaram a consolidação desta instituição participativa. Aliando-o a essa perspectiva, utilizamos como instrumento analítico o argumento do institucionalismo histórico de *path dependence*⁴⁶, com vistas a sele-

⁴³ Neste debate, o PT, em que pese haver controvérsias, tanto desempenha o papel de partido que instituiu e mais difundiu o OP em suas administrações quanto atua na qualidade de ator na esfera da discussão sobre o advento da “comunidade política” (WAMPLER, 2008) e da importância da “sociedade política” (AVRITZER, 2009).

⁴⁴ Além disso, a negociação por cargos não é abordada pelo viés do fisiologismo, mas como parte da lógica governamental, podendo significar altos níveis de organização do sistema partidário (MENEGUELLO, 1998, p. 36).

⁴⁵ Segundo o autor, a evolução organizativa de um partido dependeria do modelo originário, bem como das pressões e desafios exercidos pelos ambientes nos quais a legenda intervém. Assim sendo, o processo de evolução organizativa implicaria a passagem de um momento inicial (construção da organização) para uma fase posterior (estabilização). Nas suas relações com o ambiente externo, o processo de institucionalização indicaria ainda a passagem de uma fase em que predomina uma estratégia agressiva de dominação do ambiente, para outra na qual se sobrepõe uma estratégia de adaptação ao ambiente.

⁴⁶ *Path dependence*: argumento amplamente utilizado pelos institucionalistas históricos, segundo o qual os indivíduos criam instituições que, por sua vez, constroem as escolhas sub-

cionarmos as sequências de eventos históricos que se demonstraram importantes no que tange à participação popular, ao longo da história do PT.

Os argumentos deste capítulo foram igualmente desenvolvidos sob a inspiração da ampla bibliografia que se debruça sobre os estudos envolvendo o OP e o PT⁴⁷. Ademais, outras informações foram obtidas a partir dos seguintes sistemas oficiais de informações: Tribunal Superior Eleitoral (TSE) (www.tse.gov.br), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (www.ibge.gov.br), Fundação Seade (www.seade.gov.br); além dos arquivos extraídos das “Resoluções de Encontros e Congressos: Partido dos Trabalhadores (1979-1998)”, obtidos no *website* da Fundação Perseu Abramo (FPA) (www.fpabramo.org.br), assim como outros documentos mais recentes obtidos no *website* do PT (www.pt.org.br).

O capítulo está organizado como segue. Em sua primeira parte, examinam-se os principais dilemas enfrentados pelo PT nas primeiras disputas eleitorais e por ocasião das primeiras experiências de governos locais. A segunda parte se circunscreve aos emblemáticos casos dos governos dos municípios de Porto Alegre e São Paulo. A terceira parte apresenta a difusão do “modo petista de governar” por meio do OP, assim como os diferentes deslocamentos produzidos por essa instituição participativa. A penúltima parte é consagrada a um balanço das mudanças nas estratégias políticas adotadas pelo partido, visando a conquista do governo federal, e aos seus possíveis impactos no OP. Por fim, a última parte tenciona recapitular os mais relevantes pontos abordados e apontar os principais desafios desta agenda de pesquisa.

Da classe trabalhadora ao campo democrático popular

O PT se formou ao longo do processo de redemocratização como um expoente do movimento grevista dos trabalhadores da indústria do ABCD

sequentes destes atores. Neste sentido, eventos passados influenciam o presente e a história conta (LEVI, 1997, p. 28).

⁴⁷ Especialmente, os seguintes estudos: Souza (2010, 2011, 2013); Baiocchi (2003); Goldfrank (2003, 2006); Gurza Lavalle e colaboradores (2004); Wampler (2008, 2010); Romão (2011); Avritzer (2009); Meneguello (1989, 2003); Ribeiro (2004, 2008, 2009); Couto (1995, 1998, 2003); Kowarick e Singer (1993); Dias (2000).

paulista, o qual se aliou a outros movimentos urbanos em luta pela expansão dos direitos sociais (movimento estudantil, movimento por moradia, etc.), além de ter se associado a segmentos progressistas, dentre os quais, a Igreja Católica (Comunidades Eclesiais de Base), diversas pastorais, intelectuais de esquerda, pequenos partidos clandestinos de tendência socialista, bem como segmentos da classe média. Essa panóplia de movimentos se uniu na constituição do partido, constituído de um conjunto complexo de diferentes correntes (MENEGUELLO, 1989; KECK, 1991).

O PT, em seus primórdios, defendia um projeto político que proclamava a construção do socialismo no Brasil, mediante ampliação da participação política da classe trabalhadora e a chegada ao poder, objetivando a realização de uma política democrática e a construção de uma sociedade igualitária. A título de exemplo e à luz do discurso do então dirigente operário Luís Inácio Lula da Silva, um dos fundadores do partido, em intervenção proferida por ocasião da primeira convenção nacional do partido, em que o orador discorre sobre a construção de um socialismo novo, o “socialismo que queremos”, podemos verificar que este processo seria construído como fruto da luta pela democracia, pelos direitos e pela autonomia dos trabalhadores.

O socialismo petista, sob essa perspectiva, objetivava a democratização da sociedade brasileira graças à inclusão das classes marginalizadas na vida política, à implementação de políticas redistributivas e à criação de novos canais de participação popular, os quais à época ainda careciam de definição.

Observa-se ainda que o PT, desde os seus primórdios, incorporou amplo espectro de posições distintas, as quais refletem uma estrutura aberta composta de múltiplas tendências partidárias, em oposição ao dirigismo vanguardista dos partidos tradicionais de esquerda. Neste contexto, as disputas internas envolvendo as diferentes correntes contribuíram para o desenvolvimento de mecanismos democráticos no âmbito da organização interna do partido⁴⁸. Contudo, diversos exemplos posteriores, tais como o governo da prefeita Luísa Erundina em São Paulo (1989-

⁴⁸ O PT esforçou-se para estabelecer estruturas em benefício da participação das bases e buscou instituir procedimentos mais democráticos em suas convenções partidárias, indo além daqueles requeridos pela legislação partidária (KECK, 1991). Atualmente, pode-se dizer que essas estruturas internas de participação nem sempre são respeitadas.

1992), podem mostrar que nem sempre foi fácil negociar a diversidade destas posições⁴⁹. Essas disputas levaram a ocasionais rachas, como ocorrido em 1990, quando uma tendência de esquerda mais radical (Causa Operária) se separou do partido.

Em 1982, o partido concorreu em 23 dos 25 estados brasileiros, em uma campanha intitulada “Trabalho, Terra e Liberdade” e exibindo o lema “trabalhador vota em trabalhador”, entretanto, os resultados foram inferiores ao esperado pelo próprio partido. O PT atingiu nacionalmente menos de 3% dos votos, mas comemorou resultados expressivos na região Sudeste e na esfera do movimento sindical, junto à classe trabalhadora (TELLES, 2009, p. 118)⁵⁰.

As primeiras prefeituras conquistadas, no limiar dos anos 1980, defrontaram-se com inúmeros problemas oriundos de administrações públicas falidas, com uma máquina política ineficiente. Portanto, essas administrações não dispunham de muita capacidade de investimentos em face das inúmeras demandas provenientes de setores marginalizados e das próprias bases petistas. A título de exemplo, podemos mencionar Diadema, município localizado próximo ao parque industrial do ABC, que, além de ser uma das experiências administrativas precursoras do partido (1982-1985), constituiu-se em uma das primeiras tentativas de instituir canais de participação no interior da administração petista. Segundo Baiocchi (2003), a iniciativa de promover a participação popular por meio de conselhos deliberativos não lograria êxito nesta primeira gestão do partido, devido ao baixo nível de organização das comunidades locais, associado ao fato de os responsáveis por programas participativos confundirem o seu papel na administração com aquele de ativista político. Além disso, o autor assinala que os conflitos entre os órgãos dirigentes do PT local e a administração municipal, acerca das diretrizes gerais do governo, bem como sobre outras políticas específicas, enfraqueceram o quadro administrativo, que, ao fim e ao cabo, não cumpriu com eficiência o seu plano de gestão.

Segundo Meneguello (1989), nas eleições de 1982, o fraco desempenho eleitoral do PT “mostrou que o apelo classista e a ideia de inovação

⁴⁹ Para maior aprofundamento desta questão, ver Couto (1995).

⁵⁰ Em 1982, o PT conquistou o governo nos municípios de Diadema (SP) e Santa Quitéria (MA), além de oito cadeiras no Congresso Nacional (TELLES, 2009).

política, tônicas do discurso petista, não tiveram o alcance esperado pelo partido” (MENEGUELLO, 1989, p. 195). Segundo essa abordagem, estes resultados evidenciaram que o discurso exageradamente classista restringiu a mensagem partidária a uma pequena parcela do eleitorado, deixando de lado outras fatias significativas, tais como a classe média.

Desta forma, a autora verifica que o PT repensou as suas estratégias de atuação nas esferas político-institucional e político-eleitoral, visando ampliar a sua capacidade de representação, especialmente, entre os segmentos urbanos de classe média. Este período de transição para o partido, segundo a autora, pode ser dividido em dois momentos decisivos. O primeiro tem início em 1982 e alcança 1985, quando pouco a pouco o partido se isola politicamente, após a sua recusa em participar do Colégio Eleitoral que elegeu Tancredo Neves para a presidência da República⁵¹. Desde logo, o PT enfrenta grave crise interna em razão deste firme posicionamento⁵², mas consolidou imagem de coerência aos olhos da opinião pública, ao enfatizar o seu compromisso de ampliar a democratização do Brasil, redesenhando uma nova estratégia voltada para as futuras eleições (MENEGUELLO, 1989, p. 197-199).

Nas campanhas eleitorais de 1985 e 1986, o PT apresentou-se mais abertamente para amplos setores sociais como alternativa distinta dos partidos existentes, enfatizando tanto as questões mais gerais com foco na cidadania e em justiça social quanto os problemas locais. Essa postura impactou positivamente os respectivos resultados eleitorais, comparativamente às votações obtidas em 1982, entretanto, em contrapartida, acentuou as divisões entre os grupos no interior do partido (MENEGUELLO, 1989, p. 199-201; KECK, 1991, p. 273).

Nesta perspectiva, a capital do Ceará, Fortaleza, foi a segunda vitória eleitoral do PT, representando uma ruptura com as forças políticas tra-

⁵¹ Em 1984, o PT foi ator principal no movimento por eleições diretas para a presidência da República, conforme resolução aprovada no 3º Encontro Nacional, incluindo enfático posicionamento contrário ao Colégio Eleitoral.

⁵² “Posicionando-se contra o perigo do isolacionismo político, alguns de seus parlamentares opuseram-se à decisão oficial do partido e pagaram o risco de desobediência ao mandato imperativo. As saídas do líder do partido na Câmara Federal, deputado Airton Soares, e da deputada Bete Mendes causaram um impacto negativo na atuação institucional do PT, criticado por seu ‘purismo’ político” (MENEGUELLO, 1989, p. 199).

dicionais que se alternavam por longo período no poder. Segundo Barreira (2008), embora a administração da prefeita Maria Luiza Fontenelle não tenha produzido resultados concretos de gestão, em termos de efetivação de políticas públicas ela introduziu importantes reformas nos serviços sociais e nos sistemas educacionais, além de programas de saúde inovadores. No entender do autor, a administração petista promoveu pouca participação e foi impedida de desenvolver muitos dos seus programas, devido a constrangimentos fiscais e a rupturas internas⁵³. Todavia, a questão da participação fundada em canais institucionalizados, ainda que não consolidada, foi emblemática de um novo ciclo administrativo para o município.

Os anos subsequentes foram marcados pelas atividades institucionais do partido na Assembleia Nacional Constituinte (ANC), em que o PT se revelou uma das agremiações políticas de perfil ideológico mais coerente. Essa imagem de coerência partidária e ideológica, adicionada à grave crise econômica que assolava o país, compôs um ambiente propício para o partido na superação das experiências negativas nas prefeituras de Diadema (SP), em 1982, e Fortaleza (CE), em 1985, assim como no desenvolvimento de uma proposta de governo popular na campanha eleitoral de 1988 (MENEGUELLO, 1989, p. 201-202).

Em 1987, no “5º Encontro Nacional”, o PT aprovou uma série de resoluções políticas que compuseram a “estratégia democrática e popular”, na qual a luta pela conquista do governo foi concebida como eixo articulador da estratégia de luta pelo socialismo no Brasil. Em meio a essas resoluções, figurava o “Programa Democrático-Popular”, contemplando interesses dos trabalhadores, bem como uma “Política de Alianças do PT”, igualmente estratégica e abarcando alianças tanto no campo da classe trabalhadora quanto no campo democrático-popular, corroborando a necessidade de novas parcerias eleitorais⁵⁴.

⁵³ Cabe destacar que, em 1988, o PT criou o Departamento Nacional de Discussões de Ações Institucionais, no intuito de coordenar planos de ação destinados às gestões municipais, mas igualmente em razão dos inúmeros conflitos enfrentados entre as primeiras administrações petistas e o próprio partido. Assim sendo, quatro princípios constituíam a concepção petista de gestão municipal: participação popular, transparência, democratização do Estado e criação de nova cultura política.

⁵⁴ Resoluções referentes ao “5º Encontro Nacional”.

Nas eleições municipais de 1988, as vitórias do PT em grandes centros traduziram

um importante momento no processo de consolidação do partido, qual seja, o da viabilização de sua proposta de governo popular, que vinha apontando desde as eleições de 1982 como uma novidade, e que desta vez conseguiu canalizar o desejo de mudança política por parte da população (MENEGUELLO, 1989, p. 197).

Por outro lado, “boa parte dos votos no PT nas eleições de 1988 e 1989 foi motivada por uma rejeição às elites políticas que haviam conduzido a transição para a democracia” (KECK, 1991, p. 285), resultado que não deixou de representar uma assertiva quanto à estratégia política do partido⁵⁵.

A consolidação do “modo petista de governar”: os governos dos municípios de São Paulo e Porto Alegre

No início dos anos 1990, entre as experiências participativas desenvolvidas pelo PT, a administração da prefeita Luísa Erundina, na capital paulista, e o governo que instituiu o OP, no município de Porto Alegre, foram aquelas de maior destaque, tanto pela ampliação dos espaços participativos quanto pelo aprendizado produzido por essas duas gestões petistas. Ambas inauguraram um novo ciclo virtuoso para essa agremiação política, possibilitando a continuidade e o aprofundamento daquilo que mais tarde seria coroado como o “modo petista de governar”⁵⁶.

A gestão Luísa Erundina (1989-1992) no município de São Paulo, segundo Kowarick e Singer (1993, p. 216), “foi de vital importância para as várias redefinições programáticas do PT em âmbito nacional”. A administração Erundina, com a introdução de Conselhos Populares e outras tenta-

⁵⁵ Conforme dados da Fundação Perseu Abramo e do TSE, em 1988, o PT venceu em 38 municípios, incluindo importantes capitais, a exemplo de Porto Alegre e São Paulo.

⁵⁶ “O modo petista de governar vem dos anos 1980, quando o PT realizou seminários temáticos sobre experiências de governos municipais petistas. A sistematização destas reflexões resultou na publicação de um livro cujo título expressava o conceito síntese formulado para abarcar essas experiências: *O modo petista de governar*, lançado em 1992” (BITTAR, 2003, p. 15).

tivas de ampliar os canais de comunicação entre o governo e a população, representou um embrião das futuras concepções participativas do partido. Além disso, a postura negociadora adotada pelo partido, no transcorrer da sua gestão, muito embora não o tenha salvo da sua posterior derrota eleitoral na tentativa de reeleição, rendeu-lhe a construção de políticas públicas que beneficiaram a população. Segundo Couto (1995), o Executivo municipal inicialmente optou por uma estratégia conflitiva, ou seja, pelo não estabelecimento de uma maioria parlamentar, tendo em vista o apoio dos movimentos sociais organizados, da opinião pública e dos futuros conselhos populares, como vislumbrava o “*ethos* petista”⁵⁷. Contudo, ao longo desta gestão, o Executivo paulistano migrou paulatinamente para outra estratégia de negociação, de caráter pontual, em razão da necessidade de viabilizar a aprovação de políticas governamentais. Para o mesmo autor (1998, p. 64), essa transição revelou algo paradoxal, na medida em que os petistas incorporaram uma estratégia cooperativa na relação com o parlamento, reconhecendo a legitimidade da barganha alocativa⁵⁸. Este comportamento, na visão do autor, atribuiu maior centralidade ao Poder Legislativo em virtude das constantes negociações com o Executivo, postura geradora de enorme visibilidade e adequada no sentido de conferir transparência ao processo decisório. Por sua vez e embora tardiamente, o Executivo igualmente se beneficiou desta ruptura no que se refere ao padrão patrimonial de interação entre os Poderes, graças à viabilização de uma política de “inversão de prioridades”, à recuperação tributária do município e à melhoria em serviços públicos (COUTO, 1998, p. 65-69).

O governo de Porto Alegre, diferentemente da experiência paulistana, obteve maior sucesso em relação à política de trazer a resolução dos conflitos para arenas participativas. Segundo Baiocchi (2003) e Dias (2000),

⁵⁷ O *ethos* petista se refere ao modelo originário do partido: para maior aprofundamento desta questão, ver: Couto (1995) e Menegello (1989), entre outros. No caso das relações entre o Executivo e o Legislativo, este aspecto se restringia a construir coalizões com partidos no âmbito do mesmo espectro político (COUTO, 1998).

⁵⁸ Segundo Couto (1998, p. 65), a barganha alocativa consistiu em uma estratégia de negociação e adaptação das emendas dos vereadores, no contexto de um programa mais amplo de ação governamental e visando o atendimento das demandas das suas bases, em contexto de necessidades mais localizadas. Este processo estendeu-se a partir da destinação de recursos próprios e de operações de créditos para o custeio de grandes obras viárias.

com o auxílio do OP, o PT encontrou caminhos na capital gaúcha no sentido de gerar consenso em torno de plataformas redistributivas, as quais ajudariam a prevenir conflitos contra o próprio governo.

Segundo Baiocchi (2003), o OP de Porto Alegre pode ser considerado uma estratégia para a negociação de demandas e a legitimação das plataformas da população como um todo, com vistas à solução de conflitos. Ao passo que, no entender de Márcia Ribeiro Dias (2000), o OP de Porto Alegre equivaleu a uma forma de o Executivo se sobrepor ao Legislativo. Segundo a autora, o OP dispunha de precária autonomia e as suas decisões não eram soberanas; contudo, ao se sentirem constrangidos, os vereadores as legitimavam em virtude de emendarem as propostas orçamentárias apresentadas pelo Executivo, com o aval do OP, renunciando assim ao seu poder de veto. Da mesma forma, o Executivo igualmente legitimaria este processo, na medida em que este último fazia parte do projeto político do partido no governo.

Na capital do Rio Grande do Sul, a aliança entre o PT e os agentes do OP inaugurou um novo ciclo virtuoso para essa agremiação política, possibilitando-lhe equilibrar a gestão de muitos dos problemas anteriormente enfrentados pelas primeiras administrações do partido e, concomitantemente, romper com a tradição predominante de gestões municipais sem canais institucionais de participação, obter êxito tanto na execução de políticas participativas quanto no que diz respeito à sua proposta de inversão de prioridades, tornando-se assim um modelo a ser seguido por outras administrações petistas.

Ao compararmos as experiências petistas nas capitais gaúcha e paulista, para além das diferenças contextuais, podemos observar que a primeira obteve sucesso em controlar os entraves causados pelo Legislativo, assim como em administrar o excesso de demandas da população como um todo e da sua própria base de suporte, considerando-se neste aspecto o grau de disponibilidade de recursos à época. Quanto à segunda, ela vivenciou um quadro de conflito constante, envolvendo os diversos atores locais, até abrir espaço para a negociação com as outras forças políticas do município. Enquanto a administração gaúcha adotou o OP como ferramenta de planejamento, gestão e solução de conflitos, a seu turno, o governo do município de São Paulo optou, ainda que tardiamente, por uma estratégia de negociação com as diferentes forças políticas. A gestão

de Porto Alegre expandiu a participação popular, ao passo que, nesta esfera, a administração Erundina iniciou um processo que viria a ser obrigatoriamente abandonado, em razão dos inúmeros conflitos e dos problemas emergenciais a serem resolvidos. Enquanto o governo petista da capital gaúcha venceu as eleições por quatro mandatos consecutivos e pôde dar continuidade ao processo participativo, no município de São Paulo, o PT não se reelegeu em nenhuma das quatro gestões subsequentes⁵⁹.

Sob essa ótica, o aprendizado de ambas as experiências demonstrou que administrações petistas reconheceram o imperativo de serem encontrados caminhos para a negociação com as suas bases e com o Legislativo, *pari passu* com a execução de tarefas inerentes a uma governabilidade efetiva. Neste sentido, o legado produzido por estes dois governos inaugurou um novo ciclo virtuoso para essa legenda, possibilitando a continuidade e o aprofundamento de algo que ficou amplamente conhecido como “modo petista de governar”, que, em síntese, pode ser resumido em quatro princípios básicos: a democratização do modo de governar mediante controle social do orçamento; a participação popular; a inversão de prioridades; e a transparência governamental⁶⁰.

O OP de Porto Alegre equivaleu a uma tradução prática destas novas ideias, em virtude de incorporar os principais elementos desta insurgente concepção de governo petista, demonstrando, acima de tudo, que o PT conseguia governar bem e, a um só tempo, contar com o apoio da população.

Muito embora o PT tenha intensificado a adoção de uma política geral em prol de espaços participativos ao nível municipal⁶¹, o OP tornou-

⁵⁹ No caso de São Paulo, o PT voltou a governar o município em dois períodos: a administração Marta Suplicy (2001-2004) e a gestão do prefeito Fernando Haddad (2013-2016). Em Porto Alegre, desde 2005, outros partidos se revezaram no poder: PPS (2005-2008), PMDB (2009-2010), PDT (2010-2017) e PSDB (desde 2017).

⁶⁰ O conceito de aprendizado desenvolvido comporta três dimensões: 1. aprendizado técnico (administrativo); 2. aprendizado quanto às composições políticas (alianças políticas); e 3. aprendizado relativo à mudança nas estratégias eleitorais.

⁶¹ É importante lembrar que experiências participativas foram desenvolvidas em outros períodos da história brasileira, especialmente durante o processo de democratização do país (COSTA, 1997). Além disso, a Constituição de 1988 definiu as bases para o novo arranjo federativo, mediante transferências de funções para estados e municípios, bem como a incorporação de uma série de reivindicações dos movimentos sociais, possibilitando assim a

-se a “marca registrada do partido”, visto que, a partir de 1993, as campanhas, as administrações e os encontros subsequentes evidenciaram a questão da participação popular, cabendo à implantação do OP o posto de uma das principais plataformas políticas do partido.

Da mesma forma, verifica-se notável crescimento no que tange à inserção desta legenda na esfera municipal ao longo dos anos 1990, a tal ponto que, no início dos anos 2000, o PT administrava 187 municípios, ou seja, 17,5% da população brasileira. Como bem observa Baiocchi (2003), embora o PT tenha crescido no desenrolar das disputas eleitorais (referindo-se o autor aos anos 1990 e ao início dos anos 2000), êxito devido às experiências participativas bem-sucedidas em governos locais⁶², o partido continuou a sofrer derrotas e a vivenciar conflitos, em razão das disputas internas e das dificuldades de negociação com grupos políticos dominantes, entre outros fatores.

A difusão e o declínio do OP nos municípios brasileiros⁶³

Em 1996, por ocasião da Conferência de Istambul, Habitat II, o OP de Porto Alegre foi reconhecido pela ONU (Organização das Nações Unidas) como uma das 40 melhores práticas de governo em nível mundial, aprovação que intensificou a sua difusão em outros partidos, níveis de governos⁶⁴ e países. Além disso, observam-se o crescimento dos deba-

construção de novas instituições democráticas em diferentes níveis de governo, a exemplo dos conselhos de políticas públicas, dos conselhos gestores e dos OPs.

⁶² O autor cita, além do OP, o Projeto de Urbanização da Favela de Belo Horizonte (MG), os Programas de Aids e de saúde mental de Santos (SP), entre outros.

⁶³ Neste capítulo não será abordada a esfera estadual, pois o OP e o PT foram mais promissores em nível municipal.

⁶⁴ A título de exemplo, no Distrito Federal, na gestão Cristóvão Buarque, quando ainda membro do PT, 1994-1998; no Amapá, na gestão João Capibaribe, PSB, 1995-1998, reeleito para o período 1999-2002; no Rio Grande do Sul, na gestão Olívio Dutra, PT, 1999-2002; no Acre, na gestão Jorge Viana, PT, 1999-2002; no Mato Grosso do Sul, na gestão “Zeca do PT”, 1999-2002 (segundo notícia da *Folha de S. Paulo*, em 05/11/2001, o OP não teve continuidade); no Rio de Janeiro, na gestão Antony Garotinho, PDT (eleito em coligação com o PT, que detinha o cargo de vice-governadora, com Benedita da Silva, mantido até 2000); em Minas Gerais, na gestão Itamar Franco, PMDB, 1999-2002 (o qual recebeu apoio do PT de Minas Gerais na disputa pelo segundo turno da eleição, em 1998; em

tes técnico e acadêmico sobre a temática bem como a expansão das novas redes constituídas em favor da democracia participativa⁶⁵.

Embora não se tenha informações precisas sobre o universo destes novos arranjos participativos, logo após a primeira gestão petista inauguradora desta prática, foram produzidos dados confiáveis para o período entre 1997 e 2000, os quais apontavam cerca de 140 municípios brasileiros com formas participativas de gestão orçamentária (RIBEIRO; GRAZIA, 2003). Entre os municípios que declararam realizar o OP, foram obtidas informações de 103 casos, dos quais 50% eram produtos de governos petistas.

Avritzer (2006, p. 623) aponta que, em 2005, o OP alcançou 170 cidades brasileiras. Segundo o autor, diferentemente da experiência de Porto Alegre, grande parte dos municípios implantadores do OP neste período era composta de cidades de pequeno a médio porte, apresentava fraca tradição associativa, estava centrada nas regiões Sul e Sudeste do país e, assim como indicado nas informações da pesquisa anterior, quase metade destes novos experimentos estava associada ao PT, enquanto a outra parte estava vinculada a outros partidos.

Como já foi mencionado na Introdução, Paolo Spada (2014) observa que a taxa de abandono do OP se eleva lentamente e, após 2004, ultrapassa a taxa de adoção. Pires e Martins (2011) notam que há dificuldade em se quantificar as experiências de OP no Brasil e no mundo. Os autores sublinham, com base em informações levantadas nos estudos de Balcão e Maranhão (2004 *apud* PIRES; MARTINS, 2011) e Serafim e Teixeira (2006), sobre as experiências desenvolvidas no estado de São Paulo⁶⁶, e de Borba e Lüchmann (2007), a respeito dos casos de Santa Catarina⁶⁷, que,

contrapartida, o PT assumiu a Secretaria de Planejamento desde o início da gestão, ficando incumbido de realizar o OP no Estado).

⁶⁵ Pires e Martins (2011) realizaram uma pesquisa no banco de teses da Capes e encontraram 48 teses e 236 dissertações (total de 284), produzidas entre 2000 e 2009 e focadas no OP.

⁶⁶ Segundo Balcão e Maranhão (*apud* PIRES; MARTINS, 2011, p. 102), no estado de São Paulo foram identificadas 23 experiências entre 1997 e 2000 e quarenta casos no período subsequente (2001-2004). Em 2005, Serafim e Teixeira (2006 *apud* PIRES; MARTINS, 2011, p. 102) encontraram trinta casos, sendo cinco iniciados em 2005 (ou seja, somente 25 novos casos).

⁶⁷ Neste caso, Pires e Martins (2011, p. 102) ressaltam com maior ênfase os problemas enfrentados pelo OP no estado de Santa Catarina (1993-1997: 1; 1997-2000: 7; 2001-2004: 18).

“nos anos mais recentes, ocorreu no Brasil uma aparente redução no ritmo das experiências de OP” (PIRES; MARTINS, 2011, p. 102).

Em relação às experiências de OP sob o rótulo do PT, observa-se que inicialmente a instituição do OP estava mais intrinsecamente associada ao PT⁶⁸. Entretanto, este quadro se alterou, pois dois terços dos municípios implantadores do OP, durante 1997-2000 (68%) e 2001-2004 (64%), eram governados por outros partidos políticos (WAMPLER, 2008). Segundo Wampler (2008, p. 32), a explicação da adoção do OP por outras agremiações políticas residiria nos benefícios eleitorais e governamentais que estes governos acumulariam ao adotarem o programa, conhecido por sua ênfase em justiça social, transparência e participação direta⁶⁹.

Portanto, em que pese a sua precocidade e a ausência de respostas conclusivas emanadas deste debate acerca da difusão do OP no Brasil, tanto em municípios administrados pelo PT quanto por outros partidos, por um lado, e não obstante a sua rápida disseminação em municípios brasileiros (no final dos anos 1990 e início dos anos 2000), por outra parte, é possível assegurar que a expansão do OP percorreu caminhos distintos, inclusive entre os próprios grupos políticos aliados ao PT. No estado de São Paulo, por exemplo, foram implementadas 23 experiências de OP no período 1997-2000, sendo que doze destas iniciativas continuaram e onze foram interrompidas na gestão subsequente. Contudo, 28 novas experiências foram instituídas entre 2001 e 2004, totalizando quarenta casos neste período (SERAFIM; TEIXEIRA, 2006).

A discussão concernente à longevidade do OP⁷⁰, amplamente discutida no Capítulo 1, suscitou destaque de três importantes argumentos: a “vontade política” do Executivo de implementá-lo; a influência do “desenho institucional”; e a existência de uma “forte tradição associativa” local (LÜCHMANN, 2002; AVRITZER, 2003; WAMPLER, 2003; BORBA; LÜCHMANN, 2007). Vimos igualmente que uma

⁶⁸ Segundo o autor (WAMPLER, 2008), todos os municípios com mais de cem mil habitantes administrados pelo PT implementaram o OP entre 1989 e 2004.

⁶⁹ A adoção do OP por outros partidos ainda foi pouco explorada pela literatura, sendo uma das questões em investigação no último capítulo desta obra.

⁷⁰ A literatura brasileira sobre o OP, em grande parte, trata como sucesso a longevidade desta instituição participativa e não a respectiva efetividade.

geração mais recente de estudos está ampliando este debate, em virtude de discussões a respeito dos conflitos políticos do Executivo, do Legislativo e dos partidos políticos envolvendo essa instituição participativa (AVRITZER, 2009; DIAS, 2000; GOLDFRANK; SCHNEIDER, 2006; ROMÃO, 2011; WAMPLER, 2008, 2010).

O próximo capítulo demonstra como os desdobramentos das disputas entre os prefeitos, os vereadores e os partidos políticos contribuem para explicar as diferentes durabilidades do OP, mediante a análise de três casos de governos comandados direta ou indiretamente pelo PT, no interior do estado de São Paulo (São Carlos, Rio Claro e Matão). Ademais, no capítulo subsequente, acrescentamos aos pares outros três municípios (Piracicaba, Leme e Sertãozinho), apresentando as mesmas trajetórias de OP, porém relativamente aos quais existe uma distinção crucial: o partido optante pela proposta não foi o PT. Nesse sentido, realizamos uma análise sistemática e diacrônica visando testar o alcance dos mecanismos institucionais de composição de forças no governo e na oposição *vis-à-vis* da longevidade desta instituição participativa.

Deste modo, verifica-se que, ao longo dos anos 1990 e início dos anos 2000, muito embora a adoção do OP em nível municipal tenha despontado como uma das principais plataformas políticas associadas ao PT, sua repercussão não foi homogênea ao longo do tempo, evidenciando a existência de limites com respeito a essa aparente lógica transformativa. No contexto político institucional, vale destacar que as relações petistas com o Legislativo e a composição das outras forças políticas no campo do governo, as quais são indispensáveis à lógica governamental, confrontaram os velhos desafios referentes à negociação de barganhas políticas com essa nova instância participativa, conforme será aprofundado mais adiante. Concomitantemente, observa-se um crescimento numérico contínuo dos municípios administrados pelo PT no período em questão, os quais em sua maioria não optaram pela adoção do OP⁷¹.

⁷¹ Conforme dados da Fundação Perseu Abramo e do TSE, em 1988, o PT venceu em 38 municípios; em 1996, foram 111 prefeituras conquistadas; em 2000, este quantitativo se eleva para 187 cidades; em 2004, o mesmo indicador sobe para 383; em 2008, o número de prefeitos petistas continua a crescer, totalizando 558 cidades; e, em 2012, o PT alcança 635 municípios. Das 635 prefeituras administradas pelo PT neste período, 199 encontram-se na região Sudeste, 187 no Nordeste e 158 no Sul do país.

A conquista do governo federal e os possíveis impactos no OP

Em 2002, ocorre uma ruptura decisiva com os programas políticos petistas anteriores, culminando com a vitória de Luís Inácio Lula da Silva nas eleições presidenciais.

Antes disso, especialmente no que se refere à questão da participação popular, constata-se uma mudança gradual no discurso petista, notadamente, nas campanhas eleitorais presidenciais de 1989, 1994 e 1998. Em 1989, o discurso da campanha foi desenvolvimentista, nacionalista e estatizante, além da ênfase conferida às questões sociais (AZEVEDO, 2009, p. 230)⁷². Em 1994, “o PT entra nas eleições denunciando o caráter eleitoreiro do Plano Real e apontando seu fracasso” (AZEVEDO, 2009, p. 230). O programa de governo intitulado “Uma revolução democrática no Brasil”, aprovado no 9º Encontro Nacional, enfatizou a ampliação dos canais de participação e colocou a implantação do OP em nível nacional como um dos principais desafios do governo⁷³. Ao passo que em 1998, ainda com base em uma coalizão limitada ao campo da esquerda, mas desde logo aberto à ampliação do leque de possíveis aliados, o PT entrou na disputa munido de um programa político mais amplo e com inclinação para o centro do espectro político, adotando um perfil de campanha eleitoral orientada por pesquisas e *marketing* eleitoral e produzida de forma profissional (AZEVEDO, 2009, p. 230)⁷⁴.

Sob a insígnia “Um Brasil para todos”, a campanha vitoriosa de 2002 rompeu definitivamente com as anteriores. Ao se aliar ao PL, o PT foi capaz de ampliar a sua coalizão eleitoral em direção ao centro político, com a indicação do empresário José de Alencar à vice-presidência pelo referido partido centrista. A plataforma eleitoral foi marcada pela “Carta aos brasileiros”, na qual o presidente Lula comprometeu-se com a política de estabilidade monetária e fiscal vigentes durante o governo de Fer-

⁷² Neste mesmo ano, Lula obteve 47% dos votos no segundo turno das eleições presidenciais. Em 1990, o PT elegeu 35 membros para o Congresso Nacional e o seu primeiro senador.

⁷³ Nesta eleição, Lula obteve 27% dos votos no segundo turno e o seu partido ainda elegeu dois governadores, quatro senadores, tendo conquistado cinquenta cadeiras no Congresso Nacional.

⁷⁴ Em 1998, Lula obteve 32% dos votos no primeiro turno das eleições presidenciais. O PT elegeu três governadores, sete senadores e 59 deputados federais.

nando Henrique Cardoso. Além disso, a campanha estruturou-se mediante o emprego de um tom moderado e agradável, suscitando a propagação da expressão “Lulinha paz e amor” e configurando-se como um dos maiores fenômenos do *marketing* político (AZEVEDO, 2009, p. 232). No tocante à participação popular, embora o PT tenha inserido a ampliação da participação popular nas políticas setoriais e na gestão orçamentária em seu programa de governo, a ênfase do partido durante a campanha eleitoral residiu na questão da estabilidade econômica. A opção pela implantação do OP, diferentemente dos programas políticos anteriores, foi encarada de forma cautelosa, na qualidade de “desafio de peso” a ser enfrentado em conjunto com a população, devido às dimensões geográficas e aos desenhos das políticas⁷⁵.

Em 2005 explodiu o escândalo do mensalão, no qual o PT e outros partidos políticos foram acusados de envolvimento em um esquema de compra de votos parlamentares. Em 2006, este escândalo constituiu o principal tema da campanha eleitoral da oposição. O PT, por sua vez, desenvolveu uma agenda de campanha centrada basicamente no desempenho econômico e social do governo, evitando o debate acerca do tema (AZEVEDO, 2009, p. 235). A questão da participação popular foi colocada de forma mais regulada, como meio de aprimoramento da democracia representativa, por intermédio da criação de espaços públicos que permitiriam a geração de novos direitos e a efetiva participação da população, sem fazer qualquer referência ao OP.

Embora o OP não tenha sido adotado pelo governo federal, verifica-se que novas instituições participativas foram criadas e reformadas no governo Lula⁷⁶. Faria (2009) destaca a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), o qual chegou a promover encontros regionais para a elaboração do PPA (2004-2007). Entretanto, este

⁷⁵ Nesta eleição, Lula venceu no segundo turno com 61,39% dos votos. O PT elegeu três governadores, dez senadores e 91 deputados federais (57% a mais que em 1998).

⁷⁶ Foram realizadas 73 conferências nacionais temáticas para debate das políticas públicas, envolvendo, em seus vários níveis, cerca de cinco milhões de pessoas. Essas conferências representaram 64% do total destes encontros (114) realizados no Brasil nos últimos sessenta anos. Além disso, dos 61 conselhos nacionais de políticas públicas com participação popular existentes, 33 foram criados, reformados (dezoito) ou democratizados (quinze) nos governos Lula (MATEOS, 2011).

Conselho foi considerado limitado, em razão da participação restrita a algumas organizações da sociedade civil e do seu papel consultivo. Além disso, as negociações em torno da concretização do PPA (2008-2011) foram interrompidas para a implementação do PAC (Programa de Aceleração de Crescimento), figura de proa da política de desenvolvimento no segundo mandato presidencial (FARIA, 2009). A autora define o “método participativo” do governo Lula como um conjunto de regras e/ou procedimentos visando regularizar o diálogo entre as organizações da sociedade civil e o governo, processo inserido em contexto mais complexo. O governo igualmente instituiu a Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAS), vinculada à Secretaria da Presidência, buscando integrar as organizações da sociedade civil.

Deste modo, a um só tempo, como poderíamos explicar tanto o declínio do OP no âmbito das plataformas políticas petistas, quanto o crescimento institucional desta legenda?

Ao examinarmos o modelo originário do partido, observamos que as questões referentes à participação e à distribuição de recursos, tônicas do OP, estavam presentes em sua ideologia no bojo da ideia de “socialismo democrático”. No entanto, o programa político inicial do partido apresentava uma forte conotação classista, restringindo a mensagem partidária apenas a uma parcela do eleitorado. Assim sendo, em um primeiro momento, o OP pode ser pensado como fruto do amadurecimento paulatino do programa político originário do PT, tendo em vista os dilemas enfrentados por essa legenda e as estratégias empregadas para a conquista de espaço institucional. Neste sentido, o OP colonizou o PT quando se tornou a tradução prática do “modo petista de governar”, começando a ser adotado pela maior parte das administrações petistas. Contudo, ao alcançar a esfera federal de governo, o PT muda progressivamente as suas estratégias político-eleitorais e político-institucionais, ao passo que a questão da participação, por sua vez, é paulatinamente adaptada a este novo ambiente, graças a formatos participativos mais regulados e restritivos, englobando por exemplo as organizações da sociedade civil, em vez da população em geral.

Ribeiro (2004) aponta o deslocamento do PT de uma posição antissistema (em uma perspectiva sartoriana) para uma postura mais pró-

xima das forças políticas centristas. Este processo, cujo ápice ocorreu na vitoriosa campanha presidencial de 2002, iniciou-se internamente a partir de 1995, com o fortalecimento do “Campo Majoritário”⁷⁷. Este grupo dirigente enfatizou a democracia representativa, aceitando alianças voltadas para o centro do espectro político-partidário brasileiro, como forma de atuação estratégica na luta por cargos executivos nas esferas nacionais e subnacionais (RIBEIRO, 2004, p. 125). Segundo o autor (2004, p. 125-126), a cúpula petista valeu-se da separação entre disputa eleitoral e questão ideológica no intuito de justificar a construção de alianças que se mostraram decisivas para a vitória eleitoral de 2002.

Por conseguinte, a divisão entre os ideais embrionários participacionistas e a competição eleitoral, concebidos até então como inseparáveis pelo partido, poderia ser uma das hipóteses contribuintes para explicar o progressivo abandono do OP, no interior do PT, a partir da conquista do governo federal.

Spada (2014) apresenta duas importantes explicações para o declínio destas experiências: a erupção de uma “*policy bubble*” (*apud* JONES *et al.*, 2014) e a mudança nas estratégias do PT (*apud* HUNTER, 2010). Em sua última explicação, mais bem adaptada aos propósitos deste capítulo, o autor questiona o porquê de essa legenda ter investido com maior ênfase no OP ao longo dos anos 1990 e, após 2004, ter preterido a opção por essa instituição participativa. Nos anos 1990, o autor utiliza o argumento de Hunter (2010) para formular uma das suas hipóteses. Este postulado aponta que a corrente do PT controlada por Lula promoveu inovações governamentais municipais como caminho para delimitar uma marca de “boa governança” do partido. Contudo, este mecanismo vertical de influência deixaria de existir quando Lula venceu as eleições presidenciais de 2002, abrindo a possibilidade de novas políticas passíveis de substituírem o

⁷⁷ O Campo Majoritário é um conjunto de tendências que se consolida no interior do PT, entre as quais se destaca a Articulação, formada a partir de 1995. Entre os políticos que compõem o Campo Majoritário, figuram notadamente Ricardo Berzoini, José Dirceu, José Genoíno, Luiz Dulci, Marco Aurélio Garcia e o presidente Luís Inácio Lula da Silva.

OP, em termos de benefícios eleitorais (*policy bubble*)⁷⁸. Dada a impossibilidade de verificar tal estado de coisas, o autor lança outras hipóteses interessantes, entre as quais a vulnerabilidade política dos governos das cidades, auferível mediante a constatação da proporção dos votos concedidos ao partido do prefeito *vis-à-vis* do controle do prefeito sobre o Legislativo (porcentagem de cadeiras do partido do prefeito no Legislativo). Segundo o autor, a oposição no Legislativo levaria ao abandono do OP, mas não influenciaria na respectiva adoção. Portanto, seus resultados corroboram os argumentos do nosso estudo acerca das experiências de OP analisadas no interior do estado de São Paulo, as quais serão detalhadas nos próximos capítulos.

O significado do OP para o PT

O PT entrou em cena no sistema político brasileiro munido do seu ideário de “socialismo democrático” e com uma postura fortemente influenciada pelo novo sindicalismo, perfil refletido no discurso demasiadamente classista desta legenda no início da sua trajetória política, a qual coincide com o momento histórico da retomada das eleições diretas. Este ambiente contribuiu para o partido reestruturar as suas relações internas, com as suas bases de suporte e com a sociedade em geral. O OP constituiu-se em um amadurecimento das concepções embrionárias do partido, tornando-se fundamental tanto para essa agremiação política quanto para as primeiras experiências de governo municipal.

Assim sendo, as experiências bem-sucedidas de governos municipais optantes pelo OP parecem ter contribuído para a inserção do partido nas esferas estatais, ao longo dos anos 1990 e no início dos anos 2000. Entretanto, mostrou-se paulatinamente clara no contexto político a

⁷⁸ O fortalecimento do Bolsa Família em 2003, a introdução do Minha Casa Minha Vida em 2009 e a ampliação dos Conselhos e Conferências são apontados pelo autor como exemplos de políticas que podem substituir alguns dos efeitos do OP, sem imporem custo algum em nível municipal (SPADA, 2014, p. 27). Entretanto, ele deixa de mencionar o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), carro-chefe do segundo mandato de Lula, o qual incide diretamente em obras de infraestrutura e requer contrapartidas dos municípios (no mínimo da ordem de 20%) para sua implementação, impactando diretamente o orçamento para investimentos municipais e, portanto, no OP.

existência de limites para essa aparente lógica transformativa. A título de exemplo, figura a experiência de OP estadual adotada no Rio Grande do Sul (1999-2002), geradora de reação contrária do Legislativo, de intervenção do Judiciário e de contestação na mídia, os quais a rotularam como ilegal, distinguindo a sua natureza partidária (GOLDFRANK; SCHNEIDER, 2006). Neste sentido, com o fortalecimento do Campo Majoritário, a partir de 1995, o PT ampliou a sua política de alianças, e consequentemente as políticas participativas embrionárias, tais como o OP, arrefeceram-se progressivamente nos programas de governos petistas.

Nota-se que, à medida que o PT se consolida como um dos mais importantes partidos da história política brasileira, o OP percorre o caminho inverso no interior das principais plataformas políticas petistas, devido às mudanças nas estratégias políticas desta legenda em prol da conquista de espaço institucional.

Neste sentido, conclui-se que o PT não abandonou as políticas participativas no âmbito do governo federal, mas imprimiu-lhes contornos mais restritivos, o que de certo modo exclui o OP como uma forma de aprimoramento da democracia representativa, uma vez que essa legenda passou a priorizar a questão da estabilidade econômica e as coalizões governamentais no âmbito das suas estratégias políticas. O reflexo deste panorama pode ser observado nos novos espaços participativos criados e reformados, assim como em um conjunto de regras e/ou procedimentos visando regularizar o diálogo entre as organizações da sociedade civil e o governo federal, estado de coisas promovido e disseminado nos últimos governos federais petistas.

Em suma, tal como procuramos demonstrar neste capítulo, aos olhos do PT, o OP consistiu, para a agremiação, em uma forma de aprendizagem de política (*politics*) e das políticas (*policies*), da esfera local para o universo nacional. O conceito de aprendizado, desenvolvido ao longo deste capítulo, comporta três dimensões:

1. Arena governamental: aprendizado técnico (administrativo);
2. Arena legislativa: aprendizado quanto à necessidade de ampliação das alianças políticas;
3. Arena eleitoral: aprendizado relativo às mudanças nas estratégias políticas.

Nesta publicação, essas dimensões não constituem objetos de análise tratados em separado. Elas foram diluídas no universo das esferas nacional e local, assim como no contexto das múltiplas arenas em que essas instituições participativas se desenvolvem, as quais serão detalhadas nos próximos capítulos, com maior profundidade e no âmbito local.

Capítulo 3

AS DISPUTAS ENTRE PREFEITOS, VEREADORES E PARTIDOS POLÍTICOS NAS ARENAS GOVERNAMENTAL E LEGISLATIVA, NO TOCANTE À ADOÇÃO, À CONTINUIDADE, À INTERRUPÇÃO E AO FIM DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Este capítulo apresenta uma nova proposta explicativa para as variações na durabilidade e nos consequentes graus de institucionalização do Orçamento Participativo (OP), a partir das disputas entre os prefeitos, os vereadores e os partidos políticos nas arenas eleitoral, governamental e legislativa⁷⁹.

Assim como detalhado no Capítulo 1, a literatura brasileira concernente ao OP desenvolveu-se gradualmente no transcorrer das últimas duas décadas, apresentando respostas mais realistas ao fenômeno em questão. Em geral, estes estudos se preocuparam inicialmente, sobretudo, com os efeitos democráticos do OP. Entretanto, após algumas experiências fracassadas, a literatura passou progressivamente a conferir maior ênfase aos principais condicionantes que explicam a adoção, a continuidade e, em menor medida, a interrupção e o fim do OP. Conforme destacou-se anteriormente, os principais argumentos que explicam a continuidade ou não do OP são: a “vontade política”, o “desenho institucional” e a “tradição associativa”. Outros fatores figuram adicionalmente como coadjuvantes, incluindo as relações com o Legislativo, a capacidade administrativa e financeira do município para implementar as deliberações do OP e as divergências no interior do Executivo.

Nos últimos anos, assumiram proeminência no debate nacional os trabalhos que se atêm à dimensão político-partidária do OP, especialmente, à racionalidade dos atores políticos envolvidos. Paulatinamente, estes estudos se voltaram para a exploração da racionalidade política do trinômio composto pelo OP, pelas instituições e pelos atores políticos locais, tanto em suas dinâmicas internas, ou seja, em suas relações com os atores da so-

⁷⁹ O tema “arena eleitoral e os seus desdobramentos”, ainda que incorporado aos argumentos discutidos neste capítulo, será explorado mais detalhadamente no Capítulo 4.

cidade civil atuantes no OP, o governo e os partidos políticos (GURZA LAVALLE *et al.*, 2004; ROMÃO, 2011), quanto em suas relações com o OP, os prefeitos, os legisladores e os partidos políticos, nas diferentes arenas da competição política (SOUZA, 2011). No tocante aos condicionantes, o foco se move gradualmente para a interrupção, o abandono ou a adoção do OP por outros partidos, distintos do PT (AVRITZER, 2009; WAMPLER, 2008; SOUZA, 2011; SPADA, 2014).

Tal como supramencionado, uma das insuficiências constatadas na literatura brasileira sobre OP reside em suas limitações analíticas no exame das relações entre o OP e as instituições formais de representação política. Este estado de coisas ocorre em virtude de a literatura predominante apresentar uma visão parcial com relação à questão do desenho institucional, restringindo-o às regras de funcionamento do processo deliberativo, ou seja, à metodologia do processo participativo⁸⁰. Contudo, argumentamos que o desenho institucional do OP vai além das suas regras de funcionamento, na medida em que este mecanismo participativo está inserido no processo decisório municipal, mas não anula os outros mecanismos tradicionais de tomada de decisões existentes na esfera local e tampouco elimina as disputas políticas próprias às instituições formais de representação política, ou seja, nas múltiplas arenas da competição política continuam presentes as relações de conflito e de cooperação entre os prefeitos, os vereadores e os partidos políticos.

Portanto, este capítulo visa preencher uma lacuna inerente ao debate acerca do alcance das experiências de OP, apresentando uma demonstração sobre como as relações de conflito e cooperação entre os atores políticos locais, no âmbito das arenas eleitoral, governamental e legislativa, contribuem para explicar os distintos graus de institucionalização destas instituições participativas. Com o propósito de desenvolver este argumento, primeiramente, delineamos novas hipóteses referentes às condições de sucesso desta proposição participativa. Em seguida, apresentamos a pesquisa empírica a fim de corroborar parte dos argumentos adotados,

⁸⁰ É importante sublinhar a relevância da variável “desenho institucional”, em sua síntese produzida pela literatura especializada, assim como das regras do processo participativo, dos seus impactos já observados no sucesso de experiências de OP. A título de exemplo, ver: Lüchmann (2002), Avritzer (2003), entre outros.

com base na comparação entre três experiências de OP desenvolvidas no interior do estado de São Paulo – São Carlos, Rio Claro e Matão – que se distinguem pelas variações em sua durabilidade e nos seus correspondentes graus de institucionalização durante as quatro gestões municipais examinadas. Por fim, a última parte recapitula os principais pontos abordados ao longo do texto e aponta alguns desafios desta agenda de pesquisa.

Uma nova proposta de análise

Argumentamos que a adoção, a continuidade, a interrupção e o fim do OP podem ser explicados mediante análise dos padrões próprios às relações de cooperação e de conflito entre os prefeitos, os vereadores e os partidos políticos, no âmbito das arenas eleitoral, governamental e legislativa. No intuito de demonstrar este postulado, comparamos três experiências de OP desenvolvidas no interior do estado de São Paulo – Matão, Rio Claro e São Carlos – que se assemelham em vários aspectos, mas se distinguem pelas variações nos seus graus de institucionalização, analisados em quatro gestões municipais.

Os graus institucionalização do OP foram objeto de exame nos três casos estudados com base nas seguintes variáveis: durabilidade do OP; nível de institucionalização formal; implantação de outros mecanismos de transparência na gestão municipal; introdução de outros canais formais de comunicação entre a administração e a população; ampliação do número de conselhos setoriais e de conselhos gestores existentes; e crescimento do número de associações do município ao nível da sociedade.

Desta forma, baseados na incidência das variáveis acima mencionadas, construímos três tipos ideais relativos aos graus de institucionalização do OP: o participativo, o bifurcado e o limitado. As experiências de OP denominadas participativas têm continuidade em ao menos três gestões e se tornam mais abrangentes, ou seja, apresentam maior alcance em virtude de possibilitarem a criação de dispositivos para a institucionalização deste processo participativo e incentivam a ampliação dos mecanismos de transparência e dos canais de comunicação entre a administração e a população, a exemplo das ouvidorias e/ou outras instituições participativas, tais como os conselhos de políticas públicas e os conselhos ges-

tores. No que tange à sociedade, observamos ainda o crescimento das redes associativas do município. Ao passo que as experiências bifurcadas de OP, por sua vez, têm alcance mais restrito, em razão de atravessarem momentos de interrupção e, como resultante, não conseguem se institucionalizar no município. Outros mecanismos de comunicação e transparência do governo se encontram em fase embrionária e as redes da sociedade civil não se proliferaram significativamente. Quanto às experiências de OP limitadas, elas se caracterizam essencialmente pelo fim desta proposta e/ou pela substituição do OP por fóruns mais regulados, de caráter consultivo e atuação em parceria com organizações da sociedade civil. Neste caso, é baixo o nível de institucionalização de outras instituições participativas e canais de comunicação do governo, assim como aqueles das organizações da sociedade civil.

Na tabela a seguir, é possível visualizar sinteticamente as variações nos graus de institucionalização do OP nos municípios de Matão, São Carlos e Rio Claro, em função da sua durabilidade no período indicado.

Tabela 4

Grau de institucionalização do OP nos municípios estudados, em função da sua durabilidade (1997-2012)

MUNICÍPIOS	GRAU DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO OP	DURABILIDADE DO OP
São Carlos	Participativo (Lei Municipal específica, instituição da Coordenação do OP no organograma da prefeitura, criação de Ouvidoria e do Portal da Transparência, crescimento do número de associações comunitárias e ampliação dos diversos conselhos setoriais, gestores e conferências municipais).	Continuidade
Rio Claro	Bifurcado (retorno do OP e retomada dos diversos conselhos setoriais, gestores e conferências).	Interrupção
Matão	Limitado (O OP não continuou).	Fim

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Fundação Seade, do TRE e entrevistas.

Embora os municípios de São Carlos, Rio Claro e Matão apresentem as suas especificidades, foram definidos alguns parâmetros para fins de comparação. Primeiramente, nos três casos selecionados foram adotadas experiências de OP entre as quatro gestões municipais analisadas (1997 a 2012). Em segundo lugar, esses municípios compartilham algumas ca-

racterísticas comuns, tais como o tamanho (pequeno a médio porte)⁸¹, a localização regional (o interior do estado de São Paulo) e a ausência de tradição associativa significativa⁸². Além disso, nestes casos o PT esteve à frente das iniciativas de OP, mesmo não sendo o partido majoritário na coligação eleitoral, à imagem de Rio Claro. Por outro lado, observamos que a durabilidade e o grau de institucionalização do OP foram diferentes nos três municípios analisados. Em São Carlos, o OP e o PT tiveram continuidade durante três gestões, possibilitando um nível de institucionalização mais participativo. Quanto a Rio Claro, o nível de institucionalização do OP pode ser considerado bifurcado, pois houve uma interrupção na longevidade entre a realização do OP pelo PV/PT, quando essa coligação perdeu as eleições para o antigo PFL, e a sua continuidade com a aliança entre o PMDB e o PT. No caso de Matão, o OP foi adotado pelo PT por uma única gestão, sendo posteriormente finalizado mesmo com o retorno deste partido ao poder e apresentando conseqüentemente limitado grau de institucionalização.

Tabela 5

Graus de institucionalização do OP distribuídos em função das gestões municipais, segundo a adoção do OP e o partido do prefeito, nos municípios de São Carlos, Rio Claro e Matão (1997-2012)

MUNICÍPIOS	GESTÕES MUNICIPAIS SEGUNDO A ADOÇÃO DO OP E O PARTIDO DO PREFEITO				GRAU DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO OP
	1997-2000	2001-2004	2005-2008	2009-2012	
São Carlos	PFL	PT (OP)	PT (OP)	PT (OP)	Participativo
Rio Claro	PV/PT (OP)	PV/PT (OP)	PFL	PMDB (OP)	Bifurcado
Matão	PT (OP)	PMDB	PT	PT	Limitado

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Fundação Seade e do TRE.

⁸¹ População estimada (Seade, 2011): Matão – 77.262 habitantes; São Carlos – 224.773 habitantes; Rio Claro – 188.006 habitantes.

⁸² Em que pese o município de São Carlos ser conhecido pelo complexo acadêmico formado por duas universidades públicas, duas unidades da Embrapa, duas incubadoras de empresas e dezenas de empresas de base tecnológica, isso parece não afetar os níveis de associativismo da população. A título de exemplo, as associações de moradores do município, nas gestões anteriores ao PT (entre 1993 e 2000), eram dirigidas por cargos comissionados do prefeito.

A continuidade da administração do PT em São Carlos e a interrupção da gestão da coligação PV/PT em Rio Claro, sendo essa última sucedida por uma gestão contrária ao OP, neste caso a administração PFL/DEM (2005-2008), poderiam nos auxiliar na explicação das razões que determinam a continuidade ou a interrupção desta instituição participativa, assim como os distintos graus de institucionalização correlatos. Contudo, isoladamente, essa *démarche* não se mostra capaz de se desdobrar na explicação da decisão, tomada pela administração petista de Matão, de não levar a cabo essa proposta na segunda e na terceira gestões do partido.

Assim sendo, na arena eleitoral, a decisão tomada nos três municípios estudados no que diz respeito à adoção do OP, pelo PT e por outros partidos aliados, neste último caso em Rio Claro, explica-se não tão somente mediante a consideração da vontade política dos prefeitos e dos seus partidos políticos, mas igualmente ao se levar em conta o objetivo de conquistar o apoio de partidos políticos aliados em benefício da consolidação do partido/da coligação partidária defensor(a) desta instituição participativa, na hipótese de uma vitória inesperada desta(s) legenda(s) sobre oligarquias locais há muito tempo dominantes. Parte-se da hipótese segundo a qual a centralidade do OP, como estratégia eleitoral partidária, declina de modo inversamente proporcional à ampliação das alianças eleitorais. Destarte, o OP pode inicialmente se constituir como robusta estratégia eleitoral do partido, arrefecendo-se progressivamente em função da competição política⁸³.

Todavia, a decisão favorável à adoção do OP ainda pode ser alterada após os resultados do pleito eleitoral, suscitando por via de consequência o seguinte questionamento: quais seriam as bases políticas que permitem ao prefeito adotar ou dar continuidade a essa instituição participativa, possibilitando-lhe ainda o eventual enraizamento desta última? O prefeito compõe um governo, isto é, distribui cargos aos partidos políticos em troca de apoio destas agremiações no Legislativo. Os partidos aos quais são atribuídos os cargos comissionados passam a apoiar o governo municipal, aprovando parcela relevante das propostas/projetos do Exe-

⁸³ Parte da hipótese anunciada no âmbito desta arena será mais atentamente explorada no próximo capítulo, no qual se examina, sistemática e diacronicamente, o alcance do mecanismo institucional de composição de forças dos partidos no Executivo e Legislativo *vis-à-vis* do grau de institucionalização do OP, em três pares de municípios.

cutivo, em que pesem as disputas e controvérsias existentes ao longo do mandato. Assim sendo, a adoção, a continuidade e o grau de institucionalização do OP dependerão igualmente da capacidade que o Executivo revelará de formar maioria no parlamento, mediante coalizão. Em outras palavras, a adoção, a continuidade e o grau de institucionalização do OP serão parcialmente frutos de relações de conflito e cooperação, tanto aquelas entre os partidos atuantes na esfera do Executivo (arena governamental) quanto aquelas entre o Executivo, o Legislativo e os partidos (arena legislativa). Por conseguinte, no âmbito do governo municipal, parte-se da seguinte hipótese, segundo a qual, quando os resultados das articulações entre o Executivo, o Legislativo e os partidos forem favoráveis para ambas as partes, a cooperação poderá ser conquistada, trazendo benefícios aos atores políticos envolvidos e igualmente contribuindo para uma maior institucionalização do OP.

No tópico subsequente, apresentaremos: 1) as relações entre os atores e os partidos políticos na arena eleitoral, as quais culminariam com vitórias inesperadas do PT, isoladamente e em coligação partidária, e com a adoção do OP nos municípios de São Carlos, Rio Claro e Matão; 2) os desdobramentos dos conflitos entre os prefeitos, os vereadores e os partidos políticos nas arenas governamental e legislativa e o grau de institucionalização do OP, nos três municípios em questão.

As relações entre os atores e os partidos políticos locais, no âmbito da arena eleitoral, e a adoção e a institucionalização do OP

As relações entre os atores políticos locais no âmbito da arena eleitoral, no caso de Matão, foram marcadas pela hegemonia de uma oligarquia local que teve início em 1969 com o MDB e permaneceu até 1996, totalizando 28 anos de presença do então PMDB no Poder Executivo matoense. O precursor deste grupo político, Laert José Tarallo Mendes ou Laertão, um dos fundadores do PMDB no município, foi a grande liderança política da época⁸⁴, tendo igualmente interrompido uma hegemonia polí-

⁸⁴ Laert José Tarallo Mendes foi prefeito entre 1969 e 1972. Depois assumiu Celso de Barros Ferche, cuja gestão durou até 1977, ano em que Laertão reassumiu o poder. Este faleceu em 1981, e o vice-prefeito João Féchio concluiu o mandato. Em seguida, assumiu Jayme Gime-

tica de 21 anos do PSP. Após o seu falecimento, quem assumiu essa liderança foi Jayme Gimenez, advogado e professor aposentado da rede estadual de ensino, que desempenhou grande liderança política na cidade, elegendo-se deputado estadual em 1990 e se reelegendo no pleito de 1994.

O ano de 1996 marcou tanto a definição de um novo cenário político, por ocasião da vitória do PT nas eleições municipais com margem de poucos 123 votos, quanto o rompimento do ciclo político do PMDB, vigente por quase trinta anos. Segundo um dos nossos entrevistados, essa vitória não consistiu unicamente no resultado de uma alteração no comportamento eleitoral, em virtude da necessidade de mudanças gerada pela insatisfação político-econômica, tendo igualmente sido resultante do próprio desgaste do PMDB, após ter por tanto tempo liderado uma composição política na cidade, bem como da cisão interna ocorrida neste partido. Pois, tal como ocorrido à época no cenário nacional, houve um “racha” interno no PMDB, com a saída de parte dos seus membros e a subsequente formação do PSDB municipal por parte destes trãnsfugas.

Desta forma, o pedagogo e matemático Aduino Aparecido Scardelli, candidato do PT, assumiu pela primeira vez, em 1997, o desafio de administrar o município de Matão. No mesmo ano, o OP teve início, fundamentado com metodologia inspirada na experiência de Araraquara⁸⁵ e mantida até 2000, ano em que a legenda perdeu as eleições. O PT ocupou novamente o Executivo quatro anos depois e se manteve no poder até 2016, sem, no entanto, dar continuidade ao OP. A cidade foi dividida em treze regiões, nas quais a população se reunia em duas assembleias, uma informativa e outra deliberativa. Nesta última, eram escolhidas três prioridades para cada região, totalizando 39 prioridades para cada ciclo anual do OP. Além disso, cada região elegia os seus representantes para participarem do Conselho do OP, ao qual incumbia fiscalizar o processo e decidir acerca das possíveis alterações⁸⁶. Segundo a própria administração, não houve condições de atender a todas as demandas, especialmente devido às condições financeiras do município,

nez, 1983-1988, que foi sucedido por João Féchio até 1992. Coube a Luís Tadeu Gimenez, irmão de Jayme, fechar o ciclo peemedebista, no ano de 1996.

⁸⁵ Sobre a experiência de Araraquara, consultar: Marino Junior (2005) e Moraes (2007).

⁸⁶ Para maiores detalhes sobre o OP de Matão, consultar: Antoniosi (2005).

mas igualmente em razão de outros fatores, tais como a falta de experiência administrativa e a vigorosa oposição do Legislativo.

A eleição de 2000 caracterizou-se pela união das forças políticas que haviam rachado em 1996, com o objetivo de derrotarem o então prefeito petista e candidato à reeleição. Juntos, o PMDB e o PSDB deixaram as divergências políticas de lado, formaram uma ampla coligação com doze partidos igualmente contrários ao governo e lançaram um candidato de grande prestígio na cidade. O postulante Jayme Gimenez estava à frente desta aliança, após ter exercido mandatos como deputado estadual e não ter sido reeleito em 1998. Neste ambiente desfavorável, caracterizado por uma coligação de apenas quatro partidos (PT, PPS, PV e PCdoB), o candidato petista Aduato perdeu com ampla desvantagem de votos: 37,47% dos sufrágios, contra 62,53% de votos favoráveis ao tradicional candidato peemedebista.

Em 2003, o então prefeito rompeu com o PMDB e filiou-se ao PSDB. Diferentemente de 2000, ocasião em que o pleito polarizou-se entre dois blocos políticos, nas eleições de 2004 quatro coligações disputaram os votos do eleitorado matonense. No desenrolar da campanha, por um lado, o PT optou por destacar a facilidade de acesso e o bom trânsito junto ao governo federal, igualmente governado pelo PT, o que favoreceria a obtenção de recursos, além de, por outro lado, não poupar críticas ao PMDB e se comprometer a dar continuidade aos programas participativos e sociais. O PT retomou uma vez mais o governo municipal, no ano de 2005, vencendo o PMDB após acirrada disputa e obtendo vantagem de 2,79% dos votos válidos⁸⁷. Após este mandato, o governo petista se reelegeu no município em 2008, com nove partidos aliados⁸⁸, com aprovação expressa pela votação da ordem de 65,21% dos votos válidos, derrotando assim o candidato do PP, Ernesto Masselani Neto, e se estabelecendo no município. Inclusive, o PT permaneceria no poder por mais um mandato, cuja análise, entretanto, não é objeto deste capítulo.

Segundo a administração municipal, o princípio da participação popular foi mantido nas outras gestões, mediante a criação de diversos

⁸⁷ O PT igualmente ampliou a sua coligação, comparativamente à eleição anterior, passando de três para sete partidos, incluindo quatro novos aliados: PL, PRTB, PMN e PRP.

⁸⁸ PT, PTB, PTN, PSDC, PRTB, OMN, PSB, PRP e PCdoB.

conselhos além daqueles obrigatórios para efeito de repasse de recursos. Quanto ao OP, o compromisso da administração residiu na concretização das demandas que não haviam sido contempladas na primeira gestão. De acordo com o nosso entrevistado: “Se a gente tinha a demanda na mão, tinha o estudo da cidade, ir lá somente para falar com as pessoas não tinha sentido de nada” (Entrevistado A).

Com respeito ao caso de São Carlos e ao longo das últimas décadas, as relações entre os atores políticos no âmbito da arena eleitoral podem ser essencialmente elucidadas mediante a análise da disputa entre dois blocos de centro-direita, normalmente polarizada entre o PSDB, de um lado, e um leque de partidos que se alternavam na disputa, de outra parte, tais como PFL, PP e PMDB. Até então alheio a essa disputa, o PT foi uma agremiação que elevou gradativamente a sua presença no cenário político local, ao longo da história do município, até se viabilizar em torno de uma candidatura diferenciada e vencedora da eleição, com vantagem de exíguos 128 votos, no ano de 2000⁸⁹.

Em 2004, desde logo aliado ao PMDB e a outros partidos (PDT, PT, PTN e PCdoB), o prefeito petista Newton Lima Neto se reelegeu com expressiva vantagem de 42,84% dos votos válidos e a disputa política no município passou a ser polarizada por três forças políticas, encabeçadas por PT/PMDB, PSDB e PFL/DEM. Em 2008, o PT lançou novo candidato com as mesmas características do seu antecessor, novamente um professor universitário que havia alcançado o posto de reitor da UFSCar e que venceria uma disputa equilibrada: a coligação PT/PMDB obteve 35,31% dos votos⁹⁰, o PSDB angariou 33,36% e o DEM conquistou 29,83%.

⁸⁹ Em 2000, o PT lançou um candidato a prefeito com um perfil diferente das eleições anteriormente realizadas no município, em que concorreram basicamente lideranças políticas locais. Newton Lima Neto foi professor e reitor da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) e já havia sido igualmente candidato a vice-governador. Seu sucessor, Oswaldo Baptista Duarte Filho, foi escolhido pela militância petista por possuir o mesmo perfil de professor universitário e igualmente em virtude de ter ocupado o posto de reitor da UFSCar. Embora ainda não haja estudos a respeito deste fenômeno, observamos no município certo personalismo nas eleições para prefeito, em razão do perfil do eleitorado, considerado conservador, e devido ao histórico de baixas votações do PT tanto na esfera estadual quanto na federal.

⁹⁰ Os seguintes partidos faziam igualmente parte desta coligação: PDT, PTB, PSC, PR, PTC, PRP e PCdoB.

Propagado pelo PT no município, o processo de participação popular teve início no período anterior à campanha eleitoral de 2000. Com o projeto “O PT fala com você”, o partido pretendia mostrar à população como seria a forma de administrar a cidade caso fosse eleito o candidato do PT. O projeto consistia na divisão da militância petista local em pequenos grupos que percorreriam a cidade, em sistema de mutirão de casa em casa, e perguntariam aos habitantes da cidade qual era a sua avaliação da cidade e o que ainda precisava ser feito. Essa *démarche* resultou na elaboração do programa de governo do partido, com uma formulação que levava em conta a opinião da população. Logo em seguida, no transcorrer do período eleitoral, o OP transformou-se em um dos principais temas defendidos pela coligação “Renovar São Carlos” (PT e PCdoB) que viria a ser a ganhadora do pleito eleitoral. Julgamos interessante destacar a ocorrência de uma tentativa anterior de adoção do OP, pelo governo antecessor à administração petista, que chegou a realizar uma rodada de reuniões, porém sem levar adiante a proposta. O modelo de OP adotado neste período era baseado no OP de Franca, implantado por uma administração do PT. Inclusive, à época, os vereadores da base governista elaboraram leis na Câmara Municipal neste sentido, autorizando o Poder Executivo a construir mecanismos de participação, incluindo-se o OP⁹¹. Após a vitória eleitoral da coligação PT e PCdoB, foram criados dez grupos de trabalho visando a elaboração do plano de governo propriamente dito, aos quais foi atribuída a tarefa de realizarem um diagnóstico de cada tema e elaborarem um plano para curto e longo prazos. Neste sentido, foi criado um grupo denominado “Governo Participativo” que contava com a presença de professores das universidades da região, dirigentes partidários e militantes, a fim de ser promovida a discussão do tema participação popular. O grupo convidou três representantes de cidades onde já se implantava o programa OP (Catanduva, Jaboticabal e Santo André), para que eles apresentassem as respectivas metodologias em busca de uma mais adequada e adaptada às características do município. Deste modo, a partir de 2001 o OP teve início no mu-

⁹¹ Lei nº 11.418/97, de 11 de dezembro de 1997, do vereador Azuaite Martins França, que dispõe sobre a participação popular nas decisões de poder municipal.

nício, permanecendo em vigor até a última gestão deste partido no poder local (2000-2012)⁹².

Segundo os entrevistados da administração municipal, essa instituição participativa contribuiu para a inversão de prioridades, na medida em que a distribuição dos recursos por região contemplou os bairros periféricos, privilegiando estes últimos em relação àqueles não periféricos⁹³. Além desta proposta, a gestão petista adotou mecanismos de transparência, implantando a Ouvidoria e o Portal da Transparência, via internet, com a disponibilização de informações a respeito das contas da prefeitura (receitas e despesas). Ao longo do período, observamos igualmente um acentuado crescimento numérico das associações no município e de conselhos municipais de políticas públicas setoriais⁹⁴. Além disso, o OP passaria a ser parte integrante da estrutura legal do município, pois, adicional e complementarmente à Lei Municipal supracitada, uma reforma administrativa foi realizada em 2004, ano de entrada da Coordenação do Orçamento Participativo no organograma da prefeitura. No que se refere ao cumprimento das demandas eleitas pela população, assim como à porcentagem de recursos destinados ao programa, neste aspecto a visão da administração foi singular, na medida em que o OP decidia a respeito de obras que, por sua vez, gerariam gastos – um posto de saúde, por exemplo, demandava a contratação de funcionários. Consequentemente, no município de São Carlos, a execução das obras estipuladas pelo OP consistiu em um processo muitas vezes marcado pela extrapolção do ciclo decisório anual⁹⁵.

⁹² De 2001 a 2008, o OP realizou 148 reuniões, das quais participaram 12.737 pessoas; foram realizadas mais de quinhentas obras e investidos R\$ 82.188.000,00. O município sediou o IV Congresso Paulista de Participação Popular (março de 2006), além de Encontros Regionais do Fórum Paulista de Participação Popular e da Rede Brasileira de Orçamento Participativo.

⁹³ Para conhecer detalhadamente as mudanças na metodologia do OP de São Carlos, consultar: Marino Junior (2005) e Moraes (2007), entre outros.

⁹⁴ Em 2001, o município contava com dez conselhos municipais (incluindo os quatro obrigatórios) e, no ano de 2008, este fórum aumentou para 28 (incluindo os cinco obrigatórios para repasse de recursos federais). Da mesma forma, em 2001, a cidade tinha dezoito associações de bairro formalizadas e, no ano de 2008, este número aumentou para 39.

⁹⁵ Entre 2001 e 2007, segundo informações da própria prefeitura, o OP tinha o equivalente a R\$ 8.188.500,00 em obras pendentes.

Em Rio Claro, ao longo do período eleitoral, as disputas entre os atores políticos ocorreram sob o predomínio de grupos políticos de direita e de centro-direita, vinculados a dois grupos econômicos extremamente articulados na cidade que representam os setores da especulação imobiliária e da mineração (argila). Em razão deste cenário, o poder político municipal sempre esteve nas mãos de uma pequena elite econômica local e a maior parcela da população jamais teve acesso a canais de participação política direta⁹⁶.

No ano de 1996, uma coligação partidária formada por agremiações predominantemente de centro-esquerda (PV, PT, PMDB, PCdoB, PPS, PDT e PSC), em chapa composta por um candidato a prefeito do PV e um postulante a vice-prefeito do PT, foi eleita com 40,42% dos votos válidos, iniciando assim uma ruptura com as oligarquias políticas dominantes. Em 2000, este grupo político emergente se reelegeu, em disputa ainda mais acirrada, com vantagem de apenas 8,66%. Entretanto, no ano de 2004, em eleição “conhecida no município de Rio Claro como a ‘eleição da cesta básica’, porque muitos moradores vulneráveis da periferia trocaram seus votos por uma cesta básica oferecida por alguns candidatos” (PIZZIRANI, 2006, p. 24), o PT lançou o seu candidato à prefeitura⁹⁷ e viria a ser derrotado pelo PFL, partido vencedor com 51,49% dos votos válidos. Em 2008, uma nova aliança política mais ideologicamente programática foi construída (PMDB, PT, PSDC e PCdoB). Expressa em uma chapa composta por um candidato a prefeito do PMDB e um postulante do PT para vice-prefeito, essa coligação viria a sair vitoriosa na disputa com o DEM, por uma vantagem significativa de 53,98% dos votos válidos.

O OP⁹⁸ foi introduzido em Rio Claro no ano de 1998, segundo ano do primeiro mandato do emergente grupo político até então liderado por PV e PT⁹⁹. Este processo participativo foi interrompido em 2004,

⁹⁶ Para um aprofundamento do estudo das elites políticas de Rio Claro (1900-1964), ver Bilac (2001).

⁹⁷ Como “cabeça de chapa”, conforme o jargão dos políticos da região.

⁹⁸ Para um aprofundamento sobre a metodologia empregada no OP de Rio Claro passo a passo, ver Pizzirani (2006), especialmente p. 38-70.

⁹⁹ No primeiro ano de governo, foi realizada apenas uma consulta à população, por meio de visitas aos bairros de toda a cidade, tendo em vista gerar maior contato com a população e

quando a coligação não se reelegeu, mas voltou à cena a partir de 2008, sob uma nova perspectiva¹⁰⁰. Estes dois governos não obtiveram maioria no Legislativo e tampouco lograram construir sólidas coalizões, em razão de sucessivas divergências, inclusive, no âmbito do próprio PT. Essa experiência foi marcada por inúmeros problemas, tais como a não viabilização das obras escolhidas pela população. Nas palavras do nosso Entrevistado C: “Isso é uma coisa que faz perder a credibilidade, movimenta aquele monte de gente, não dá continuidade. Gera uma frustração e ainda você tinha a comunidade muito contra, então foi muito difícil o segundo mandato”. O governo que substituiu a administração PV/PT não deu continuidade à proposta de ampliar a participação, tendo somente reunido os conselhos obrigatórios por lei. Segundo a administração, o Conselho de Saúde não se reuniu “só para cumprir tabela” (Entrevistado C), mas fez o seu papel e rejeitou as contas.

Em 2008, um novo pacto político foi assinado literalmente entre PMDB, PT e PCdoB, com o posterior ingresso do PSDC. Essa nova aliança foi embasada em torno de um programa político, representando por quatro princípios bem definidos: transparência, democracia participativa, desenvolvimento sustentável e excelência nos serviços públicos. Em 2008, o OP foi objeto de campanha eleitoral na cidade de Rio Claro, tendo inclusive sido questionado nos debates eleitorais sobre a implantação desta proposta cuja retomada, junto daquela de outros Conselhos abandonados, foi assumida como compromisso pela administração eleita no pleito.

Após a vitória eleitoral, este grupo incorporou o PP e o PTB à coalizão para obter maioria no Legislativo, o que demandou a indicação de um secretário por parte do PTB. O OP foi adotado com uma metodologia inovadora, distinta daquela usualmente implementada. Neste sentido, o novo modelo de OP caracterizou-se por um desenho mais interativo, no qual a população participava das assembleias regionais respondendo em grupos a quatro perguntas: 1) O que tem de bom onde você

tomar conhecimento das respectivas necessidades.

¹⁰⁰ O processo participativo de Rio Claro tornou-se gradualmente mais dinâmico graças a um desenho mais interativo, mediante o qual a população participa por intermédio de grupos, discutindo não somente novos investimentos em infraestrutura, mas igualmente futuros projetos em diversos setores.

mora? 2) O que tem que não é bom? 3) Como cada um de vocês, como cidadão, pode ajudar a melhorar o que está bom e o que não está bom? 4) Como a prefeitura pode contribuir com isso?

Segundo essa concepção, o OP tornou-se mais informal. As regras pré-estabelecidas foram criadas ao longo do processo pela própria administração, com pouca intervenção da população. Ao passo que as decisões foram progressivamente implementadas em função da disponibilidade orçamentária. Normalmente, as prioridades da população não se restringiam às obras e englobavam programas, decisões administrativas, etc. Quanto às outras instituições participativas (conselhos, conselhos gestores e conferências municipais), elas foram pouco a pouco retomadas na última gestão examinada.

Como fruto da reflexão sobre as dinâmicas das relações e conflitos subjacentes entre os atores e os partidos políticos, forjados no âmbito da arena eleitoral, e o processo de adoção e institucionalização do OP nos três municípios analisados, podemos destacar que a adoção desta proposta participativa sobreveio após vitória apertada do PT, nos casos de São Carlos e Matão, e mediante a conseqüente geração de acirrada disputa no município de Rio Claro, neste caso, envolvendo a coligação vencedora PV/PT. Nos três episódios, a conquista representou ruptura com uma cultura política local, de longa data marcada pelo predomínio de oligarquias. Em São Carlos e Rio Claro, a disputa era polarizada entre dois blocos políticos que se revezavam no poder e, em Matão, o PMDB predominava por quase trinta anos no Executivo municipal. Somente em São Carlos houve uma tentativa do governo anterior de adotar o OP, apoiada pelo Legislativo, mas o projeto não rendeu frutos. Nos outros municípios, os governos precedentes não estimulavam a participação nas decisões orçamentárias.

Nos três municípios, a adoção do OP ocorreu após ruptura com uma cultura política anterior, possibilitando a emergência de novos grupos políticos na disputa pelo poder local. Os desdobramentos das relações destes novos atores políticos nas arenas governamental e legislativa no tocante à continuidade ou não do OP serão abordados nas próximas seções. Aqui nos interessam os impactos das relações entre os atores políticos e os partidos na arena eleitoral acerca da adoção e do grau de institucionalização desta proposta participativa. No caso de São Carlos, con-

siderado aquele de caráter mais participativo, o PT incorporou no seu leque de alianças o PMDB, agremiação anteriormente associada ao grupo antagonico, além de ter atraído uma série de outros partidos. Em Rio Claro, o PT sempre entrou como aliado, apresentando o candidato a vice-prefeito. Nas eleições de 2004, ocasião em o PT apresentou uma candidata à prefeitura rio-clarense, mesmo com ampla base de apoio, ela não emplacou. A volta do PT e do OP teve lugar com uma ampla aliança em torno de um programa de governo, em coligação envolvendo o PMDB e outros partidos na qual o PT detinha a vice-prefeitura. Em Matão, o PT conseguiu vencer e adotar o OP, êxito político favorecido por um racha interno no PMDB, após o qual membros deste partido migraram para o PSDB. A sigla petista não conseguiu se reeleger, pois os seus dois partidos antagonicos se uniram para derrotá-la na eleição subsequente. Todavia, não houve pleno entendimento no desenrolar da relação entre PMDB e PSDB, tendo em vista que ao longo da gestão o prefeito da coligação, membro do PMDB, viria a romper com o partido e a se filiar ao PSDB. Uma vez mais, o PT se beneficiaria das disputas entre as forças políticas dominantes e viria a compor alianças com outros partidos para se eleger por mais dois mandatos. Contudo, nestes episódios de gestão petista, o OP já não estava mais presente nos planos de governo.

Este histórico de relações político-eleitorais, mantidas entre os atores e os partidos políticos dos municípios em análise, e os consequentes desdobramentos respectivos no que tange à adoção e à institucionalização do OP permitem-nos constatar que a adoção do OP possa ser igualmente explicada em virtude da vitória inesperada frente às forças políticas até então dominantes, conquistada pelo PT, em São Carlos e Matão, e pela coligação PV/PT, no caso de Rio Claro. Todavia, a ampliação do leque de alianças para a formação das coligações, nos casos de São Carlos e Rio Claro, aparentemente indica maior institucionalização desta proposta de instituição participativa, além de não contribuir para elucidar o caso de Matão, município em que, muito embora tenha havido ampliação do leque de aliados e a reconquista do poder, não houve institucionalização do OP¹⁰¹.

¹⁰¹ Os impactos da composição de forças dos partidos no Executivo e Legislativo no grau de institucionalização do OP serão analisados, diacrônica e sistematicamente, no próximo capítulo, em mais três casos para uma conclusão mais aprimorada sobre essa questão.

As relações entre os atores políticos locais, no âmbito da arena governamental, e os graus de institucionalização do OP

As relações entre os prefeitos, os legisladores e os partidos que compõem o governo são determinadas em função da bancada governista na Câmara Municipal e do respectivo número de cadeiras ocupadas, assim como pela estratégia do governo em relação ao Legislativo¹⁰². Nos municípios analisados, quando o Executivo dispõe de maioria parlamentar, ou seja, quando os partidos da coligação apoiadora do prefeito vencedor constituem a maior parcela dos vereadores eleitos, e se essa maioria for estável, a estratégia da gestão municipal prioriza as relações com a Câmara Municipal, em virtude de a administração desfrutar do concurso da maioria parlamentar em favor da aprovação de qualquer projeto de lei e/ou emenda orçamentária¹⁰³. Em contrapartida, quando o Executivo não dispõe de maioria, as estratégias adotadas são a constituição de uma aliança com os partidos (coligados ou não) ou a Negociação Pontual (NP)¹⁰⁴. Essa aliança entre o Poder Executivo e os partidos representados no parlamento local constitui uma situação típica de acordos, envolvendo: por um lado, os partidos que, embora dominantes no Executivo, não detêm cadeiras suficientes no Legislativo para garantirem a governabilidade, sendo forçados a costurarem uma maioria após a eleição; e, por outra parte, partidos não constituintes da coligação eleitoral, mas que, neste caso, apoiam o governo na Câmara Municipal em troca de benefícios, especialmente a indicação de cargos no interior da administração municipal. Quanto à NP, trata-se de uma estratégia na qual não há qualquer acordo pré-determinado, ou seja, ela

¹⁰² A operacionalização do conceito de estratégia de governo foi inspirada no estudo de Meneguello (1998), sobre o papel dos partidos no governo no contexto do presidencialismo brasileiro pós-1985, e adaptado ao contexto local.

¹⁰³ Coligação é uma aliança pactuada entre partidos, apenas para disputar a eleição. Uma vez eleitos, os partidos (coligados ou não) podem costurar uma coalizão para governarem. Assim, enquanto a coligação é uma aliança meramente eleitoral, por sua vez, a coalizão governamental é o resultado da formação de uma bancada de sustentação do Executivo no Parlamento, envolvendo a distribuição de cargos, no Executivo, aos partidos aliados.

¹⁰⁴ O conceito de Negociação Pontual (NP) é baseado no estudo de Andrade (1998) sobre o processo decisório nas casas legislativas do município e do estado de São Paulo.

envolve determinada situação de negociação ou de conflito, conforme o caso, oferecendo (ou não) benefícios em caso de cooperação.

Em Matão, uma pequena margem de votos elegeu o PT nas eleições de 1996, rompendo assim com o ciclo político do PMDB após quase trinta anos. O OP seria adotado no início da gestão, em 1997, perdurando até o ano 2000, quando a agremiação petista viria a perder as eleições, para posteriormente ser reeleita após quatro anos e se manter no poder até 2016, entretanto, sem dar continuidade ao OP. Ao longo dos três mandatos, as estratégias de negociação definidas pelo diretório petista de Matão foram bem distintas. A primeira gestão foi marcada por relações difíceis com a Câmara Municipal, em razão de o PT somente contar com o apoio de cinco vereadores de um total de dezenove representantes eleitos, o que levava o partido a fazer eventuais composições com os demais¹⁰⁵. Assim sendo, por via de consequência, a NP se impôs como estratégia nas negociações com os parlamentares, estado de coisas que, a um só tempo, conferiu maior poder de decisão ao Legislativo e ampliou a respectiva visibilidade. Ao passo que no segundo mandato (2005-2008), após hiato de um mandato na gestão municipal e agora em coligação com PL, PRP, PMN, PSB, PV e PRTB, o campo petista elegeu cinco vereadores (três membros do PT e do PCdoB e dois pertencentes a PSB e PRTB) e a oposição contaria com cinco representantes, entre os quais, dois representantes eleitos pelo PFL seriam cooptados pela coalizão governista. De 2009 até 2012, o grupo liderado pelo PT (PT, PTB, PTN, PSDC, PRTB, PMN, PSB, PV, PRP e PCdoB) elegeu seis vereadores e a oposição elegeu quatro representantes, porém um vereador da situação viria a migrar para a oposição, gerando um ambiente parlamentar marcado pelo empate, com cinco representantes tanto no campo governista quanto na oposição. Este equilíbrio de forças naturalmente implicava disputa e/ou negociação¹⁰⁶.

¹⁰⁵ Os dados referentes às eleições de 1996, disponíveis na Série Histórica (Seade, TRE), são limitados, pois não contém informações sobre as coligações. Assim sendo, essas informações foram complementadas por entrevistas e/ou outras fontes de informações secundárias.

¹⁰⁶ Vale destacar que a Resolução nº 21.702/04 do TSE fixou o número de vereadores de forma proporcional à população dos municípios, resultando na extinção de aproximadamente 8.481 cargos de representantes, em algo em torno de 43% dos municípios brasileiros.

Na primeira gestão, segundo membros do próprio governo, a composição do secretariado não foi tarefa de fácil execução, na medida em que o PT estava compondo uma nova e inexperiente equipe de governo, após quase trinta anos de predomínio de um único grupo político na cidade. Essa falta de experiência e a dificuldade em encontrar quadros para ocuparem cargos que impõem notória especificidade técnica, entre outros fatores, caracterizaram este período. Adicionalmente, o governo ainda tinha o compromisso de campanha de reduzir o número de cargos comissionados, engajamento cumprido ao longo da gestão. Na gestão 2009-2012, segundo depoimento de um dos nossos entrevistados, a composição do secretariado continua semelhante ao que era na primeira gestão, isto é, a maioria dos secretários continua a pertencer ao PT, mas há um membro do PMN e outro sem legenda, de perfil técnico. Contudo, todos os partidos da coligação estão representados no governo. “Governar é governar com os partidos, com as forças políticas, e automaticamente é cargo, participação no governo, não tem jeito” (Entrevistado A).

Em São Carlos, o PT se elegeu pela primeira vez em 2000, sendo reeleito nas eleições de 2004 e 2008. A partir de 2001, inaugura-se a experiência de OP no município, sucedida de alterações paulatinas em seu formato original ao longo do tempo e perene até 2012. No que diz respeito às estratégias de negociação com o Legislativo, no transcorrer de um primeiro mandato marcado por conflitos, observamos que o PT pouco aprendeu a negociar. Este aprendizado resultou em uma coalizão frutuosa que emplacou e se desdobrou em um segundo mandato, agregando PMDB e PDT, entre outros partidos. A segunda administração petista, diferentemente da primeira, pode ser apreciada como uma coalizão entre o PT e outros partidos na tentativa de criar condições de governabilidade mediante distribuição de cargos. A agremiação petista permaneceu hegemônica, ocupando a maioria dos cargos e as principais secretarias, todavia, é notável participação dos outros partidos. Na terceira gestão, a participação de outras forças políticas foi ainda maior, inclusive, diversas lideranças da oposição viriam a ser incorporadas ao governo. O PT e a coligação formada durante o período eleitoral venceram uma disputa acirrada contra as antigas forças políticas, graças à criação de uma coligação marcada por muita negociação. O perfil desta coalizão,

então conduzida ao Executivo, implicaria a continuidade de intensas negociações que, inclusive, viriam a determinar por meses a fio a definição na distribuição dos cargos, evidenciando os muitos impasses envolvidos nestes arranjos. O OP sobreviveu nas três administrações petistas, com o apoio de todos os partidos que se aliaram ao governo.

Neste município, se compararmos a formação dos três últimos governos quanto à composição de secretarias, coordenadorias e diretorias, sempre houve hegemonia do PT, fazendo com que, de certa forma, prevalecesse o “modo petista de governar”. Na primeira gestão, o PT ocupou 100% das secretarias, pois o PCdoB, único partido coligado, naquele momento ainda não dispunha de quadros preparados para assumir secretarias, embora tenha sido representado nas demais instâncias administrativas. Após 2004, outros partidos passaram a administrar secretarias, já no âmbito das coalizões desenhadas e das exigências das respectivas agremiações no tocante à sua participação no governo. Na composição de forças, a questão da atribuição das secretarias ocorreu em consonância com a distribuição dos ministérios no âmbito do governo federal petista igualmente de acordo com a capacidade técnica requerida pelo cargo, segundo o Entrevistado B:

[...] como a nossa aliança é muito próxima da aliança que dá sustentação ao presidente Lula de colocar as pastas em determinados partidos de tal forma que esteja alinhado com o governo federal. Por exemplo, o PDT tem o Ministério do Trabalho e aqui tem a Secretaria de Trabalho, o PTB tem o Ministério dos Esportes e aqui tem a Secretaria da Infância e Juventude, que tem um elo muito forte com a questão do esporte e por aí vai essa distribuição de secretarias (Entrevistado B).

Além disso, ao longo das três administrações houve mudanças no que tange às estratégias de coalizão entre o Poder Executivo e os partidos. Por exemplo, na última gestão analisada não existem mais partidos que detenham secretarias de “porteiras fechadas”. Se, anteriormente, as legendas assumiam determinada secretaria em sua totalidade, ocupando desde o posto de secretário até aqueles cargos de confiança com quadros de um mesmo partido, atualmente, existe um amálgama de partidos em cada secretaria, contexto este que, na opinião do governo, “acaba sendo muito positivo porque você tem um maior entrosamento com os partidos políticos” (Entrevistado B).

A expressão “porteiras fechadas” é utilizada no vocabulário político no interior do estado de São Paulo, por ocasião de negociações entre coalizões resultantes da competição política, e define, por exemplo, que determinado partido geralmente distinto do partido do prefeito detenha, com ampla autonomia, o comando dos cargos comissionados de uma secretaria ou autarquia. A expressão oposta, “sem porteiras fechadas”, é usual quando o mesmo processo ocorre com os mesmos resultados, porém, a nomeação para estes cargos passa invariavelmente por aprovação do partido do prefeito, ou seja, há uma autonomia relativa igualmente contingente e dependente de constantes negociações em todo o transcorrer do mandato.

Este panorama acima delineado nos leva a observar que as estratégias de coalizão com os partidos se desenvolveram progressivamente ao longo dos três mandatos, na medida em que em um primeiro momento essas alianças foram mais custosas, ou seja, concederam benefícios em maior grau aos partidos da coalizão, mediante a atribuição de secretarias/autarquias envolvendo negociações com base no perfil “porteiras fechadas”.

Contudo, uma vez que essa aliança se consolidou, inclusive, incorporando outros partidos de oposição, a manutenção destes acordos requereu a limitação de benefícios aos partidos da coalizão, os quais preservaram as respectivas pastas, porém, com perfil “sem porteiras fechadas”. Este desdobramento da estratégia de coalizão pode ser pensado como reação do próprio Executivo que, paulatinamente, desenvolveu outros mecanismos de controle em virtude da diminuição dos benefícios aos partidos constituintes da coalizão de governo. No caso do OP, muito embora os dois cenários resultem em coalizões, a respectiva estratégia apresentou um custo mais elevado, com “porteiras fechadas”, e envolveu menos vantagens, sem “porteiras fechadas”. Assim sendo, este último perfil seria mais favorável à manutenção do OP, visto que o Executivo obteve a cooperação dos partidos e, conseqüentemente, do Legislativo, com custos políticos menos elevados.

Em Rio Claro, nas eleições de 1996 foi eleita uma chapa composta por um candidato a prefeito do PV e um membro do PT a vice-prefeito, iniciando uma ruptura com as oligarquias políticas dominantes na cidade. No ano 2000, este grupo político emergente se reelegeu, sendo derrotado quatro anos depois, nas eleições de 2004. Em 2008, a chapa vencedora das eleições era composta por um candidato a prefeito do PMDB

e um membro do PT a vice-prefeito. Em Rio Claro, o OP foi introduzido no ano de 1998, tendo sido interrompido em 2004 e retomado no ano de 2008, sob uma perspectiva inovadora. As duas primeiras gestões que implementaram o OP (PV/PT) não haviam obtido maioria no Legislativo e tampouco conseguiram construir coalizões sólidas, em razão das sucessivas divergências, inclusive, advindas no interior do próprio PT. Após essas duas gestões, este grupo político perdeu as eleições e, devido ao próprio desgaste do governo, viria a se desfazer. Em 2008, um novo pacto político foi assinado entre PMDB, PT e PCdoB, com posterior incorporação do PSDC. Em relação à democracia participativa, a promessa consistiu em retomar o OP e os outros conselhos antes abandonados. Após a vitória eleitoral, este grupo atraiu o PP e o PTB para a coalizão no intuito de alcançar maioria no Legislativo, o que demandou a indicação de um secretário por parte do PTB.

Agora na atual gestão nós construímos uma maioria com o PTB, com o PP, inclusive votando na presidente da Câmara que é do DEM [...]. Ela tem fechado uma série de coisas conosco e tem tido uma postura muito favorável para a população. Não perdemos nenhuma votação na Câmara este ano inteiro (Entrevistado C).

Neste município, o PT esteve no comando de seis secretarias nas duas primeiras gestões, entretanto, infelizmente não foi possível mapear como essa distribuição ocorreu à época. Na gestão PMDB/PT, o PT estava no comando de oito secretarias¹⁰⁷. Segundo um dos nossos entrevistados, na gestão 2009-2012, a composição das secretarias já estava planejada desde o acordo político pré-eleitoral:

O acordo político nosso era assim, nós vamos dividir a administração em três áreas: gestão, social e infraestrutura. Quais são as secretarias de gestão? Governo, Justiça, Administração e Finanças. O PT quer 50% da gestão, o PT quer 50% do social e o PT quer 50% da infraestrutura (Entrevistado C).

¹⁰⁷ Departamento de Água e Esgoto (DAE); Secretaria de Habitação; Secretaria de Planejamento; Secretaria de Educação; Secretaria de Saúde; Secretaria de Ação Social; Secretaria de Governo (OP) e Departamento Jurídico.

Observamos uma diferença entre os dois períodos (PV/PT e PMDB/PT) relativa à autonomia do prefeito para indicar os seus assessores. Nas primeiras gestões, o prefeito gozara de ampla autonomia, como explicitado na fala do nosso entrevistado: “Cláudio não acatou a indicação do partido, ele pegou as pessoas do partido que ele gostava e as convidou” (Entrevistado C). Em contrapartida, na última administração examinada, tal como anteriormente mencionado, houve um acordo político e, portanto, uma divisão entre as respectivas pastas, cabendo 50% ao PT e 50% sendo atribuída ao PMDB. É importante ressaltar que nos demais cargos igualmente existiu uma redistribuição entre os partidos, valendo nesta oportunidade a regra “sem porteiros fechadas”, opção mais democrática aos olhos da administração.

Neste caso, a coalizão entre o Executivo e os partidos que compunham o governo foi menos dispendiosa, até mesmo comparativamente àquela ocorrida na terceira gestão petista no município de São Carlos, tendo em vista o fato de ela ter envolvido a distribuição de benefícios iguais aos dois principais partidos da coalizão de governo (PMDB e PT), na proporção de 50% das pastas para cada agremiação. Além disso, a redistribuição dos cargos no interior destas secretarias seguiu a regra “sem porteiros fechadas”, favorecendo assim ainda mais a manutenção do OP.

Na tabela a seguir, é possível visualizar sinteticamente as mudanças observadas nas gestões analisadas quanto às estratégias de negociação política e o grau de institucionalização do OP.

Tabela 6

Estratégia de negociação política adotada nos municípios estudados, em função do grau de institucionalização do OP (1997-2012)

MUNICÍPIOS	GESTÕES MUNICIPAIS SEGUNDO A ADOÇÃO DO OP E O PARTIDO DO PREFEITO				GRAU DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO OP
	1997-2000	2001-2004	2005-2008	2009-2012	
São Carlos	-	OP/NP	OP/COALIZÃO “COM PORTEIRAS FECHADAS”	OP/COALIZÃO “SEM PORTEIRAS FECHADAS”	Participativo
Rio Claro	OP/NP	OP/NP	-	OP/COALIZÃO “SEM PORTEIRAS FECHADAS”	Bifurcado
Matão	OP/NP	-	COALIZÃO	EMPATE/NP	Limitado

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Fundação Seade, do TRE e de entrevistas.

Nos três casos estudados, a análise das estratégias políticas adotadas nestes municípios indica a formação de governos de coalizão e a respectiva reeleição, porém em Matão isso não se desdobrou na continuidade da proposta de OP. Nos casos de São Carlos e Rio Claro (“sem porteiras fechadas”), observamos ainda que as respectivas coalizões tiveram custo menor para o Executivo e para o OP, mediante a constatação de elas terem envolvido menos benefícios para os respectivos partidos. Já em Matão, a primeira gestão do PT, na qual se adotou o OP, foi muito conflituosa. As duas últimas gestões petistas, sem adoção do OP, dispunham de numerosa bancada parlamentar favorável à coalizão partidária, embora tenham se distinguido pelas estratégias colocadas em prática.

As relações entre os atores políticos locais, no âmbito da arena legislativa, e o grau de institucionalização do OP

Os casos estudados se distinguem das observações inerentes ao estudo de Dias (2000, 2002) sobre a capital gaúcha, onde o OP constituía uma novidade, o que de certa forma explica o constrangimento dos vereadores em um primeiro momento, seguido da renúncia e da respectiva reação. Em nossa análise, os vereadores dos municípios de São Carlos, Rio Claro e Matão já orquestravam desde o início uma reação a essa proposta.

O caso de São Carlos constitui um exemplo emblemático. Em 2001, quando o então prefeito petista Newton Lima Neto adotou o OP, grande interesse foi despertado na população, que, movida pela curiosidade ao, pela primeira vez, ver um prefeito se reunir com os habitantes nos bairros para discutir os problemas da região e decidir as possíveis soluções, lotou as respectivas assembleias e transformou em sucesso o primeiro ciclo desta experiência. Quando a peça orçamentária foi encaminhada ao Legislativo, os vereadores votaram a favor de todas as demandas apresentadas oriundas do OP. Todavia, os vereadores reagiram a essa instituição participativa ao alterarem totalmente a lei orçamentária, retirando do âmbito desta última determinados recursos de custeio, tais como iluminação, telefonia e coleta de lixo, orientando a alocação destas verbas para a esfera do orçamento destinado às novas demandas de investimento aprovadas pelo OP, em detrimento destas decisões emanadas da população,

e inviabilizando a execução das deliberações da instituição participativa. Em resposta a essa reação, o Executivo contou com a intervenção do Poder Judiciário para restabelecer o orçamento original, criando, por assim dizer, vários empecilhos para a execução do orçamento, pois este último permaneceu em suspenso, bloqueado até que a Justiça emitisse o seu parecer. Neste contexto conflituoso, houve réplica de vereadores de vários partidos, inclusive do PT, na reação legislativa ao OP. Segundo um dos nossos entrevistados:

A disputa entre o OP e o Legislativo fez com que o Executivo tivesse que se debruçar e criar uma nova regra de distribuição de recursos, colocando o Legislativo como um todo como um novo ator na constituição do orçamento, então não era como antes que os vereadores da base tinham acesso a colocar emendas não concretamente, mas através do Poder Executivo (Entrevistado B).

Assim sendo, em resposta aos conflitos entre OP, Executivo e Legislativo, no ano de 2002 foi criada no município a “emenda por vereador”, segundo a qual cada vereador passaria a ter um novo volume de recursos para nortear a respectiva emenda individual, independentemente de pertencer à situação ou à oposição. Em outras palavras, trata-se aqui de uma relação entre Executivo e Legislativo e não de uma relação entre Executivo e partidos políticos apoiadores do Executivo ou partidos políticos representados no Legislativo. Este perfil de cooperação entre Executivo e Legislativo continuaria até os dias atuais (mesmo sem a continuidade do OP) e se difundiria entre os municípios paulistas. Vale notar que, até mesmo a partir da instituição da “emenda por vereador” no município são-carlense, os conflitos entre o OP e os vereadores continuaram existindo, embora tenham permanecido submersos e raramente vindo à tona.

Então são ideias que vão surgindo, vão sendo postas em prática no município, os outros municípios procuram saber, até porque a relação Executivo, Legislativo e Orçamento Participativo é muito complicada. São relações de poder que muitas vezes são disputas de espaços, aí vai tentando inovar (Entrevistado B).

Em Rio Claro, nas duas primeiras gestões analisadas, a relação entre prefeitos, vereadores e OP mostrou-se conflituosa. Inclusive, segundo alguns atores locais entrevistados, a oposição do Legislativo foi apontada

como uma das ameaças à continuidade do grupo político composto por PV e PT. Entretanto, na gestão PMDB/PT, em que o PT estava à frente no que tange à adoção do OP sob uma nova metodologia, o cenário é distinto. Segundo o nosso entrevistado:

Quando ganhamos a eleição, nós fomos a São Carlos e conversamos com o coordenador do OP, e aí o que nós vimos que lá uma forma de se relacionar com a Câmara era deixar um percentual, uma quantia para cada vereador. Nós seguimos o exemplo de São Carlos, nós deixamos na LDO e incluímos no orçamento. Então cada vereador pode indicar cem mil reais (Entrevistado C).

Desta forma, verificamos que em Rio Claro igualmente se adotou estratégia similar à são-carlense, visando minimizar conflitos entre o OP e o Legislativo. Além disso, a “emenda por vereador”, no caso rio-clarense, transformou-se em “emenda coletiva” ou “emenda de bancada”, conforme podemos averiguar nas palavras do nosso entrevistado:

[...] e na construção das emendas houve um fato, que tem algumas questões que envolvem mais dinheiro, como, por exemplo, uma ponte para ser feita num bairro. Então, cada vereador deu um pouquinho do seu dinheiro para a gente fazer essa ponte. Isso foi uma coisa muito legal [...] e resultou nessas emendas que nós chamamos de bancada de apoio ao governo. Então foi uma coisa muito interessante, o que é um ganho, um salto de qualidade (Entrevistado C).

Em Matão, a primeira gestão petista (1997-2000) instituiu o OP com o objetivo de ampliar a transparência em suas ações, estreitar os laços com a população e contribuir em prol do planejamento e da gestão dos recursos públicos. Contudo, neste período, o novo grupo político não conseguiu pactuar um acordo para a obtenção de maioria no Legislativo. Ademais, majoritários no Legislativo e contrários a essa proposta participativa, os vereadores opositoristas entendiam como indesejável a suposta concorrência entre o seu papel, na qualidade de representantes eleitos, e o papel do OP, por eles entendido como consequência inerente a essa política. Segundo um dos gestores entrevistados: “A relação com o Legislativo sempre foi conflitante e com o OP, de 1997 a 2000, foi mais ainda, porque o OP tinha muito o perfil de tomar o papel do vereador. Havia uma ciúmeira” (Entrevistado A).

Em geral, os vereadores entrevistados apresentaram uma visão mais negativa em relação ao OP. Muitas vezes, eles não admitiram a existência de concorrência entre os papéis por eles desempenhados e aquele cabível a essa instituição participativa, argumentando que essa instituição era, na verdade, uma estratégia política ou que não havia possibilidade efetiva de investimentos no município.

E fazer o Orçamento Participativo por fazer é melhor nem ter. É só pra encher linguiça [...]. É isso o que eu estou te falando, eu acho extraordinário a experiência do Orçamento Participativo, mas o que eu penso é que também existe tantas instrumentalidades, dentro da administração pública, que eu acho que não é nem por não querer fazer, mas a prefeitura não tem condições de fazer [...]. As inovações todas que foram feitas na legislação já vem casada com os recursos, então você vai perguntar para a população o que você não pode mudar (Entrevistado O).

Você vai fazer a participação, mas não tem como atender, como nesse mandato agora, por exemplo, está sendo um mandato difícil para a administração porque a arrecadação caiu bastante, não é só em Matão mas em todos os municípios (Entrevistado P).

Eu não participei, mas acho que tem ciúme aí sim, porque o prefeito que ganha toda a moral, e nós não estamos aqui brincando, nós temos os nossos projetos, mas o prefeito vai lá no OP e fala que ele que vai fazer, então eu acho que pode haver um ciúme e um rompimento no governo em relação a isso (Entrevistado Q).

Após um hiato entre 2001 e 2004, o PT retornou ao governo municipal matonense. O segundo mandato petista (2005-2008) se distinguiu do anterior em vários aspectos. Primeiramente, as relações entre os poderes Executivo e Legislativo melhoraram, em virtude da construção de uma maioria parlamentar resultante de uma coalizão de governo. Em segundo lugar, podemos citar a parceria com o governo federal, a qual rendeu quase vinte milhões em investimentos para o município¹⁰⁸ – em sua maior parte destinados a grandes obras de infraestrutura. Ao fim e ao cabo, o governo não deu continuidade à proposta de OP iniciada na primeira gestão. Segundo o próprio governo, o OP não foi implementado

¹⁰⁸ Informações obtidas junto à Prefeitura Municipal de Matão.

em razão da existência de um compromisso, firmado durante a campanha, de cumprir certas obras elencadas iniciadas no primeiro mandato, as quais foram realizadas em sua totalidade no transcorrer do segundo mandato. Segundo a visão governista, “o OP foi uma ferramenta de disputa política para abrir as portas, para abrir espaço na sociedade” (Entrevistado A). Nosso entrevistado assinalou igualmente que a participação popular foi incorporada em outros fóruns, a exemplo do “O Conselho da Cidade, que quase substitui o OP, porque tem representantes de todas as entidades, não importa de que segmento, reúne todas as associações de bairros” (Entrevistado A). Neste cenário, o governo petista viria a se estabilizar no município após vencer as eleições de 2008, com aprovação expressa em uma votação favorável superior a 65% dos votos válidos, sem dar continuidade ao OP.

Na tabela a seguir, é possível visualizar sinteticamente as relações entre o OP, o Executivo, o Legislativo e os partidos da base governista, assim como o grau de institucionalização do OP. Identificado nos municípios em análise, este panorama aparentemente indica uma associação entre cooperação e maior institucionalização desta proposta de gestão orçamentária.

Tabela 7

Relações entre OP e os partidos dominantes no interior do Executivo e do Legislativo dos municípios selecionados, em função do grau de institucionalização do OP (1997-2012)

MUNICÍPIOS	GESTÕES MUNICIPAIS SEGUNDO A ADOÇÃO DO OP E O PARTIDO DO PREFEITO				GRAU DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO OP
	1997-2000	2001-2004	2005-2008	2009-2012	
São Carlos		COOPERAÇÃO* (EMENDA POR VEREADOR)	COOPERAÇÃO (EMENDA POR VEREADOR)	COOPERAÇÃO (EMENDA POR VEREADOR)	Participativo
Rio Claro	CONFLITO	CONFLITO		COOPERAÇÃO (EMENDA POR VEREADOR – INDIVIDUAL E COLETIVA)	Bifurcado
Matão	CONFLITO				Limitado

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Fundação Seade, do TRE e de entrevistas. (*) A partir de 2002.

As mudanças observadas nas estratégias políticas locais

Neste capítulo, analisamos três experiências de gestão participativa do orçamento municipal que, embora adotadas em contextos similares, apresentaram durabilidades e graus de institucionalização diferentes. Os desdobramentos dos padrões de relações de cooperação e de conflitos entre os atores políticos locais nas arenas eleitoral, governamental e legislativa explicam em parte a adoção, a continuidade, a interrupção e o fim do OP, além de impactarem o respectivo grau de institucionalização.

Na arena eleitoral, nos três municípios submetidos à análise, constata-se a adoção do OP em virtude de uma inesperada vitória do PT sobre oligarquias de longa data estabelecidas nestas localidades, quer seja diretamente, como figura de proa em chapa encabeçada pelo partido, quer seja de forma indireta, em coligações com aliados, por meio das quais disputou as eleições com candidato a vice-prefeito. Tanto como partido ocupante do principal cargo executivo municipal, com prefeitos vencedores em São Carlos e Matão, quanto no exercício da função de vice-prefeito, no caso de Rio Claro, o PT adotou invariavelmente o OP, em todos os três municípios. Contudo, essa experiência teve graus variados de institucionalização: participativo, bifurcado e limitado, até mesmo quando houve recondução desta vertente política ao poder municipal.

Na tabela a seguir, é possível visualizar sinteticamente as mudanças nas relações de poder inerentes aos municípios analisados, mantidas entre os seus prefeitos, vereadores e partidos políticos, nas arenas governamental e legislativa, assim como os diferentes efeitos das referidas relações no tocante à eventual consolidação da instituição participativa OP nas três cidades.

Tabela 8

Síntese das mudanças observadas nas relações entre prefeitos, vereadores e partidos políticos, nas arenas governamental e legislativa (1997-2012)

MUNICÍPIOS	GESTÕES MUNICIPAIS SEGUNDO AS RELAÇÕES ENTRE PREFEITOS, LEGISLADORES E PARTIDOS POLÍTICOS QUE COMPÕEM O GOVERNO				GRAU DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO OP
	1997-2000	2001-2004	2005-2008	2009-2012	
São Carlos	-	OP, NP E COOPERAÇÃO* (EMENDA POR VEREADOR)	OP, COALIZÃO COM "PORTEIRAS-FECHADAS" E COOPERAÇÃO (EMENDA POR VEREADOR)	OP, COALIZÃO SEM "PORTEIRAS-FECHADAS" E COOPERAÇÃO (EMENDA POR VEREADOR)	Participativo
Rio Claro	OP, NP E CONFLITO	OP, NP E CONFLITO	-	COP, COALIZÃO "SEM PORTEIRAS-FECHADAS" E COOPERAÇÃO (EMENDA POR VEREADOR - INDIVIDUAL E COLETIVA)	Bifurcado
Matão	OP, NP E CONFLITO	-	COALIZÃO	NP	Limitado

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Fundação Seade, do TRE e de entrevistas. (*) A partir de 2002.

No caso de São Carlos, onde o PT e o OP celebraram o seu 12º aniversário, observou-se que as relações entre prefeitos, vereadores e partidos governistas apresentaram perfil variável durante essas três gestões. No primeiro mandato petista, embora a estratégia de negociação entre o Executivo e o Legislativo tenha sido a NP, houve um acordo entre estes atores políticos no sentido de neutralizar os obstáculos em contrário a essa reforma participativa que se manteve nas próximas gestões analisadas. Este pacto resultou em um novo padrão de negociação, conhecido como “emenda parlamentar”, segundo o qual, no intuito de nortear a respectiva intervenção legislativa e independentemente de pertencer à base governista ou ser oposicionista, cada vereador dispunha de um mesmo volume de recursos destinados a investimentos. No entanto, ainda que hoje todos os vereadores estejam usufruindo deste acordo, há opiniões divergentes quanto à sua legitimidade:

Todo mundo ficou amigo, então a relação entre o Executivo e o Legislativo ficou altamente complexa, se primeiro era briga, passou a ser posteriormente o toma lá, dá cá. Talvez seja feio eu falar toma lá, dá cá, mas de qualquer maneira,

estes acordos tiveram que ser feitos devido à maioria na Câmara, embora acabou sendo maioria de governo, houve coligação, etc., mas teve um modelo de participação política, de atuação parlamentar das antigas: eu sou o despachante, pede pra mim, eu resolvo para você (Entrevistado E).

Esta emenda foi um acordo do prefeito com o presidente da Câmara. E foi muito importante para o vereador porque dá mais visibilidade ao mandato dele, ele se torna mais conhecido, porque senão temos que ficar fazendo emenda no orçamento e a prefeitura não atende, fica chovendo no molhado (Entrevistado F).

Mas essa emenda, veja bem, ela é autorizativa, o prefeito cumpre se quiser. Nada impede que você apresente emendas no orçamento (Entrevistado I).

Tem esse acordo que não se faz mais emendas para mudar o estruturante, o principal e para ter uma “bagatela de uma porcaria” de uma emenda parlamentar. [...]. E com isso o Executivo espertamente começou a empurrar entidades assistenciais, esportivas, igrejas a pressionarem os vereadores para cumprir funções que seriam naturais dele (Entrevistado D).

Eu tenho uma opinião contrária, eu sou contra, radicalmente. Até para a gente conviver com os companheiros a gente participa. Mas acho que esse tipo de atitude deixa a gente muito refém do Poder Executivo. [...]. A lei orgânica te oferece isso no município para você pegar e fazer as emendas que você quiser (Entrevistado F).

Nas administrações subseqüentes, verificamos que o PT são-carlense conquistou outros aliados políticos, inclusive, mediante negociação de cargos e secretarias. Nestas gestões, igualmente observamos uma mudança que, aparentemente, influenciou este processo participativo. A partir da segunda gestão petista, a atribuição das secretarias caracterizou-se pela intensificação da política de alianças, seguindo uma distribuição entre os partidos inspirada na política aplicada pelo governo federal com respeito à ocupação das pastas ministeriais e com base no perfil “com porteiras fechadas”. Ao passo que, na terceira gestão, essa distribuição ocorreu orientada pelo modelo “sem porteiras fechadas”, o que era mais democrático no entender da própria administração.

Em Rio Claro, muito embora o município apresente trajetória muito diferente de São Carlos, houve algumas similaridades com a experiência são-carlense. Na cidade, o OP foi implementado pelo PV/

PT em 1997, segundo ano do primeiro mandato desta coalizão. Após uma interrupção de quatro anos, o OP renasceu no município, então comandado pela aliança governista PMDB/PT, mediante adoção de uma dinâmica mais interativa. Tal como ocorreu em São Carlos, a administração rio-clarense firmou acordo com o Legislativo envolvendo uma emenda parlamentar, previamente redigida como fruto de versão coletiva e segundo a qual os vereadores se associariam em blocos, a fim de direcionarem verbas mais significativas para determinados setores da população. Além disso, a nova administração tratou de compor alianças com o Legislativo visando garantir a governabilidade, abrindo igualmente mão da regra “porteiras fechadas”.

Quanto a Matão, as relações entre o OP, os prefeitos, os vereadores e os partidos políticos situacionistas foram conflituosas e o OP não se institucionalizou, embora o PT tenha conquistado a quarta vitória não consecutiva no município¹⁰⁹. Foram múltiplas as razões da descontinuidade apresentada pelo histórico de gestões petistas, contudo, observamos que a situação política desfavorável no que se refere ao Legislativo contribuiu para favorecer a intermitência e o abandono do OP. O governo mostrou-se incapaz de costurar alianças e tampouco logrou firmar acordos com o Legislativo, característica em maior ou menor grau semelhante aos outros casos. Após um hiato, o PT voltou a gerir o município, conseguiu constituir uma coalizão, mas optou pelo fim do OP. Entretanto, contando com o apoio do governo federal, a segunda gestão petista realizou as obras anteriormente aprovadas pelo OP, por ocasião do primeiro mandato, estado de coisas que legitimou a administração local aos olhos da população e contribuiu para o terceiro êxito eleitoral, coroado com elevado índice de aprovação e, adicionalmente, resultante na eleição de 50% das cadeiras da Câmara Municipal. Segundo o governo municipal, a participação popular estava garantida, em virtude da sua subsistência no âmbito de diversos conselhos municipais e, especialmente, graças ao Conselho da Cidade, com a agregação neste órgão de várias organizações da sociedade civil. A significação deste quadro nos leva a afirmar que as gestões petistas em Matão não institucionalizaram o OP, adotando canais

¹⁰⁹ Aqui se contabiliza igualmente a gestão 2013-2016, embora ela não seja objeto desta análise.

de participação mais regulados, com participação indireta e tão somente dotados de poder consultivo, assegurando assim que essas instituições participativas não entrassem em conflito com os legisladores.

À guisa de conclusão, podemos sustentar que as variações nos padrões das relações mantidas entre prefeitos, vereadores e partidos políticos constituintes do governo, em todos os três casos estudados, contribuem para a elucidação da existência de diferentes níveis de durabilidades do OP, assim como de distintos graus de institucionalização desta experiência de gestão orçamentária. Neste sentido, quando os desdobramentos dos padrões de conflito, submetidos a análise nestas três trajetórias, conduzem a situações envolvendo cooperação entre os atores, à imagem do caso de São Carlos, observamos que a experiência do OP apresenta elevado grau de institucionalização. Adicionalmente, o estabelecimento de relações inéditas entre o PT e os poderes Executivo e Legislativo gerou novas práticas de política institucional, possibilitando-nos a constatação do advento destas últimas ao lançarmos luz sobre novos perfis de políticas locais, notadamente, nos casos de São Carlos e Rio Claro.

APÓS A “VONTADE POLÍTICA”: O ALCANCE DA COMPOSIÇÃO DE FORÇAS DOS PARTIDOS NO LEGISLATIVO SOB O GRAU DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO OP¹¹⁰

A “vontade política”, por parte dos prefeitos, de adotarem o OP aparece como variável proeminente no universo da política institucional, capaz de explicar a longevidade da instituição participativa. Contudo, ela se restringe ao comprometimento do prefeito em dar continuidade à essa proposta, em que pese o progressivo desenvolvimento das análises sobre as disputas entre os prefeitos, legisladores e partidos políticos no âmbito desta instituição participativa (AVRITZER, 2009; ROMÃO, 2011; WAMPLER, 2008, 2010; SOUZA, 2010, 2011).

No capítulo anterior, vimos que, na arena eleitoral, a decisão de adotar o OP nos municípios de São Carlos, Rio Claro e Matão, administrados pelo PT e outros partidos aliados, explica-se não somente em virtude da vontade política dos prefeitos e dos partidos políticos a eles coligados, mas igualmente pelo objetivo de aumentar a respectiva base de apoio no Legislativo, em prol da consolidação do partido que o adotou e em função de uma vitória inesperada da legenda petista sobre oligarquias locais de longa data dominantes. Nos casos analisados, o argumento da “vontade política” poderia contribuir para explicar tanto a continuidade do OP em São Carlos, devido à reeleição do PT, quanto a interrupção do OP em Rio Claro, graças à chegada ao poder, como sucessora do governo da coligação PT/PV, de uma administração contrária ao OP (PFL/DEM). Entretanto, essa variável isoladamente não foi capaz de se desdobrar, no que diz respeito a Matão, na explicação da decisão tomada pela administração petista de não levar a cabo essa proposta na segunda e na terceira gestões do partido.

Este capítulo amplia essa discussão, ao apresentar uma análise sistemática e diacrônica dos impactos da composição de forças dos partidos governistas e opositoristas, delineadas no âmbito do processo eleito-

¹¹⁰ Uma versão deste capítulo foi publicada na *Revista Opinião Pública*, v. 27, n. 1 (2021).

ral, sobre o grau de institucionalização do OP. Para tanto, acrescentamos aos pares três municípios adicionais: São Carlos e Piracicaba; Rio Claro e Leme; Matão e Sertãozinho. Essas cidades apresentam características majoritariamente semelhantes às anteriores, embora se diferenciem entre si pelo partido que esteve à frente da iniciativa do OP (PT e outros partidos)¹¹¹. Partimos da hipótese segundo a qual a centralidade do OP, como estratégia eleitoral do partido, declinaria à medida que as alianças eleitorais se ampliam. Deste modo, o OP poderia constituir-se como forte estratégia eleitoral inicial para o partido, paulatinamente arrefecida em função da competição política.

Fruto do capítulo anterior, em que nos ativemos exclusivamente às experiências de coligações petistas, é importante aqui sublinhar a constatação de variações nos padrões das relações entre prefeitos, vereadores e partidos constituintes do governo, mantidas nas arenas governamental e legislativa. A nosso ver, essa variabilidade contribui para a explicação dos diferentes níveis de durabilidade, assim como dos distintos graus de institucionalização do OP. Por conseguinte, o desafio aqui presente reside em se ampliar o espectro de casos a fim de serem incluídos outros partidos e coligações, excluindo-se o PT, no sentido de construirmos uma tipologia passível de contribuir para lançar luz sobre este debate e mais bem esclarecê-lo. Para tanto, valemo-nos do argumento segundo o qual a simples vontade política, por si só, não seria fator suficiente o bastante.

A seguir, retomamos brevemente a literatura voltada para as relações entre o OP, o Executivo e o Legislativo, visando evidenciarmos os respectivos limites e possibilidades, assim como para corroborarmos o enquadramento analítico adotado. Após este sobrevoo da produção teórica correlata, expomos o desenho da pesquisa, delineando-a segundo uma tipologia composta por quatro dimensões analíticas: 1. Partidos/Prefeito e 2. Partidos/Legislativo *versus* 3. Durabilidade e 4. Tipos de OP. Em seguida, apresentamos o resultado da análise dos seis municípios selecionados que tiveram experiências de Orçamento Participativo (OP) no período em questão. Por fim, recapitulamos as principais conclusões deste capítulo e apontamos os desafios mais relevantes desta agenda de pesquisa.

¹¹¹ Exceto o caso de Piracicaba, diferente dos demais por apresentar histórico de significativa tradição associativa.

Os limites e as possibilidades da literatura sobre o OP, o Executivo e o Legislativo¹¹²

A precursora da análise das relações entre o OP, o Executivo e o Legislativo foi Márcia Ribeiro Dias (2000). Segundo a autora, “pensar a relação Executivo-Legislativo, a partir da criação do OP, implica em avaliar a distribuição dos recursos políticos entre os poderes mencionados” (2000, p. 68). Dias comparou o comportamento do Legislativo a partir do seu grau de intervenção nos projetos de lei originados no Executivo, notadamente, em relação às decisões orçamentárias tomadas nos três primeiros mandatos do PT em Porto Alegre (1989 a 2000). Resultante desta análise comparativa, emergiu a identificação de três efeitos do OP sobre a Câmara Municipal: o constrangimento, a renúncia e a reação.

O constrangimento dos vereadores foi causado pela participação popular no processo orçamentário municipal, gerando um conflito de competências simbólico entre a Câmara e o OP. A renúncia dos vereadores apresentou-se como uma consequência do constrangimento; em virtude da intervenção direta da população na distribuição dos recursos para investimentos, o Legislativo passou a esquivar-se de sua principal prerrogativa nas decisões orçamentárias: apresentar emendas para a definição de obras a serem realizadas na cidade. Já a reação dos vereadores ocorreu em virtude do reconhecimento do declínio de seu poder decisório na arena orçamentária. A reação, portanto, consiste em estratégias da oposição legislativa no sentido da recuperação de sua capacidade decisória, ou seja, de resgatar a oportunidade de representar os interesses do seu eleitorado através da incorporação de suas demandas à planilha orçamentária (DIAS, 2000, p. 73).

Neste estudo, a autora argumenta que o OP constituiu-se em uma forma de o Executivo se sobrepor ao Legislativo, em virtude de os vereadores se sentirem inicialmente constrangidos em emendar as propostas

¹¹² Vale destacar a existência de muitos estudos que investigam a incorporação de mecanismos participativos no Legislativo, sobretudo, concernentes à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (seminários legislativos, fóruns técnicos, ciclos de debates, conferências estaduais e audiências públicas), e os efeitos desta integração no processo legislativo e nas ações governamentais. Contudo, estes trabalhos não se inserem no escopo desta análise, restrita às instituições participativas adotadas pelo Executivo, tais como o OP. Nesta esfera de produção teórica, recomendamos, por exemplo, a leitura do volume organizado por Myriam Costa Oliveira (2009), especialmente os artigos de Fleury e Anastasia.

apresentadas pelo Executivo, com o aval do OP, renunciando assim ao respectivo poder de veto. No entanto, Dias observa que progressivamente os vereadores passaram a reagir e a traçar uma estratégia de desvincular o OP do PT, buscando institucionalizar essa proposta e visando enrijecer os respectivos mecanismos de funcionamento a fim de inviabilizá-los.

Segundo a autora, apesar de sempre ter sido majoritária na Câmara Municipal, a oposição não logrou frear o avanço da legitimidade conferida ao OP e, tampouco, conseguiu atenuar a política de inversão de prioridades conduzida pelo PT, cuja notável repercussão na comunidade é atestada pela longa hegemonia do partido na administração deste município, mantida graças a quatro vitórias eleitorais consecutivas. A autora aponta igualmente o constante crescimento da bancada legislativa petista, inclusive, mediante a incorporação de delegados e conselheiros oriundos do OP¹¹³.

Embora os resultados apresentados pela tese de Dias (2000) sejam importantes e, até os dias atuais, apresentem considerável impacto na literatura correspondente, nota-se que a autora limita-se ao emblemático caso de Porto Alegre, o que deixa em aberto os desdobramentos destas reações nas diferentes situações confrontadas pela instituição participativa: há casos de continuidade, interrupção e fim da realização do OP, entre grupos políticos aliados ou não ao PT, tal como suscitado em nosso escopo de análise.

Um estudo relevante que incorporou as relações entre o Executivo e o Legislativo à análise do OP, ainda que mediante a abordagem de uma dimensão estadual, é o trabalho de Goldfrank e Schneider (2006). Os autores examinam a experiência de OP estadual, no governo do Rio Grande do Sul (1999-2002), observando os motivos que levaram à interrupção desta proposta e à subsequente derrota eleitoral do PT. Na perspectiva dos autores, as relações entre o governo estadual petista e o Legislativo, assim como a composição das forças políticas no interior do governo, indispensáveis à lógica administrativa, enfrentaram os velhos desafios referentes à negociação de barganhas políticas com essa no-

¹¹³ “Um fenômeno que vem se destacando na dinâmica eleitoral de Porto Alegre é o da transformação de conselheiros e delegados do Orçamento Participativo em vereadores no município. Esses membros do OP alcançam popularidade em seu trabalho com as comunidades das quais fazem parte, representando suas demandas e transformando-as em medidas práticas incorporadas ao orçamento do município. É esta popularidade que os leva à conquista dos votos necessários para chegar ao Legislativo Municipal” (DIAS, 2000, p. 14).

va instituição participativa. O OP estadual provocou reação contrária do Legislativo, além de intervenção do Judiciário e da mídia que o rotularam como ilegal, distinguindo a sua natureza partidária. Os autores argumentam que a experiência estadual, diferentemente do caso de Porto Alegre, não conseguiu legitimar as relações entre o Executivo e o Legislativo por meio da mobilização popular, tendo apenas favorecido investimentos em regiões mais pobres, nas quais os aliados dos petistas se mobilizaram e conseguiram investimentos via OP¹¹⁴.

Nos estudos posteriores, observa-se que a composição de forças dos partidos no Legislativo, ainda que não se encontre entre os principais mecanismos passíveis de explicarem a adoção e a durabilidade do OP, paulatinamente surgiu como um problema a ser melhor investigado. Este é notadamente o caso do trabalho de Borba e Lüchmann (2007), em que os autores, ao compararem o desempenho de quatro experiências de OP, desenvolvidas no estado de Santa Catarina mediante a sofisticação das três variáveis usuais empregadas pela literatura (compromisso governamental, desenho institucional e tradição associativa), atentam para alguns fatores críticos e igualmente passíveis de influenciarem a longevidade desta instituição participativa. Um deles seria o processo de esvaziamento gradual do OP ao longo do segundo e terceiro mandatos do governo, em razão da mudança do prefeito, das alterações nas coligações partidárias ou das diferentes composições na base de apoio governamental no Legislativo. Nesta trilha, os autores já evidenciam a importância da amplitude de uma coalizão governamental como um dos mecanismos ditados pela lógica eleitoral, junto da garantia da reeleição para o segundo mandato, estado de coisas que tendencialmente prejudicaria o desenvolvimento do OP.

Entre as análises apontando as relações entre o Executivo e o Legislativo como subfator que afetaria o OP, destacam-se os estudos de Wampler (2008, 2010). O autor aborda a questão dos interesses políticos dos gover-

¹¹⁴ Não se trata de comparar o OP de Porto Alegre com a experiência adotada no estado do Rio Grande do Sul, a qual envolveu praticamente nove vezes o volume de recursos disponíveis para a capital do Estado e alcançou aproximadamente quatrocentos mil cidadãos (vinte vezes o número de participantes do OP de Porto Alegre), afetando um volume maior de interesses e provocando fortes reações políticas, mas antes de distinguir as hipóteses, pouco a pouco emergentes na literatura correlata, concernentes aos impactos das relações entre o Executivo e o Legislativo na perenidade desta instituição participativa.

nantes para explicar as variações nos resultados do OP, aliando-os à capacidade de as organizações da sociedade civil se valerem de políticas contestatórias dentro e fora da instituição participativa. Além destas duas variáveis, Wampler (2008) sublinha três outros subfatores suplementares que afetariam os resultados do OP, incluindo as relações entre o Executivo e o Legislativo, as regras internas do OP, bem como a capacidade de investimento do município. Segundo o autor, as relações entre o Executivo e o Legislativo apresentariam grande potencial de influenciar os resultados do OP, ao passo que a ausência de maioria estável poderia debilitar o desenvolvimento destas instituições participativas (WAMPLER, 2008, p. 69). No entanto, o autor não se aprofunda na análise dos impactos destas relações na variabilidade dos resultados do OP, tal como em nossa hipótese ora proposta.

A capacidade de organização dos partidos no interior do Legislativo pode ser igualmente vislumbrada em outro estudo de Wampler (2010). Conforme já destacado anteriormente, sobre a incorporação direta dos cidadãos nos espaços participativos sancionados pelo governo, o escritor argumenta que ela “tem ajudado a transformar a sociedade civil e o Estado por meio da criação de três novos tipos de comunidades: política, associativa e de políticas públicas” (WAMPLER, 2010, p. 25). Ademais, o autor sublinha que a debilidade do sistema partidário, bem como a fragilidade e a fragmentação do Legislativo contribuem para que a gestão participativa ocupe papel importante no direcionamento das demandas comunitárias, mas deixa em aberto essa questão quando o sistema político reage e os partidos se reorganizam no Legislativo.

Por fim, Spada (2014) desperta a atenção, entre outras questões relevantes, para o progressivo número de cidades que viriam a abandonar o OP, constituindo-se como um dos estudiosos pioneiros nesta temática¹¹⁵. Conforme destacado anteriormente nos outros capítulos, o autor verificou que o número de municípios renunciando ao OP subiu de quatro para 66, entre os anos de 1989 e 1992, nas cidades brasileiras com mais de cinquenta mil habitantes. Entre as hipóteses do autor, ressalta-se a vulnerabilidade política dos governos das cidades em questão, avaliada por meio da proporção de votos do partido do prefeito, assim como do nível de con-

¹¹⁵ Além de Nylen (2003) e Souza (2010, 2011), nos casos brasileiros.

trole do prefeito sobre o Legislativo (porcentagem de cadeiras do partido do prefeito no Legislativo). Spada conclui que a oposição no Legislativo se desdobraria no abandono do OP, mas não influenciaria a sua adoção¹¹⁶.

Ante o exposto, verifica-se a existência de um hiato na literatura sobre o OP, lacuna esta que o presente esforço analítico almeja contribuir para a superação. Este vácuo resulta da ausência de associação sistemática das relações entre os prefeitos, os vereadores e os partidos políticos no âmbito do processo de adoção, continuidade, interrupção e fim do OP, nas múltiplas arenas da competição política, além de inexistir, até onde sabemos, estudo sistemático dos efeitos de tais relações na capacidade de essa instituição participativa se institucionalizar, isto é, ampliar a sua base de apoio graças à pluralização de instâncias participativas em nível governamental e no seio da sociedade civil.

O “desenho institucional” como explicação da “vontade política”

Embora existam registros significativos de participação no orçamento local anteriores à Constituição de 1988, a adoção do OP e de outras iniciativas participativas na esfera dos orçamentos municipais foi viabilizada pelo novo arranjo constitucional introdutor da possibilidade de controle social nos processos decisórios e relativos à implementação de políticas públicas¹¹⁷.

A Constituição de 1988 devolveu a autonomia política municipal, ao definir os municípios como membros da Federação e ao estabelecer como sendo da competência das cidades e dos respectivos legisladores a elaboração do seu próprio ordenamento político-administrativo, até então de competência estadual. A nova Constituição prevê ainda a participação da sociedade nos processos decisórios municipais, tanto por meio da “cooperação das associações representativas no planejamento municipal”, quanto por meio de projetos de lei de iniciativa popular (PRA-LON; FERREIRA, 1998, p. 74-75).

¹¹⁶ Spada (2014) analisa somente a porcentagem de cadeiras do partido do prefeito no Legislativo e não a proporção de todos os partidos da coligação vencedora, tal como proposto nesta obra, o que eventualmente poderia modificar as respectivas conclusões.

¹¹⁷ Sobre experiências participativas precursoras ao OP, ver: Costa (1997), Ribeiro e Grazia (2003), Souza (2001), Pires (2001), Baiocchi (2003), entre outros.

Dadas as novas prerrogativas institucionais, cabe ao governo municipal a iniciativa de criar e incentivar a participação da sociedade por intermédio da adoção do OP ou de outra proposta participativa similar, o que dependeria, segundo parte da discussão inerente à literatura anteriormente apresentada, entre outros fatores, da “vontade política” dos prefeitos, ou seja, da decisão do Executivo associada ao ideário político-partidário correlato, o qual traduziria o tipo de participação, bem como o sentido das políticas e programas orientados.

No entanto, verifica-se que a instituição do OP está inserida no arcabouço institucional por meio da dinâmica de elaboração orçamentária municipal, a qual, além de ser um instrumento de gestão urbana, é um instrumento político, na justa medida em que a sua aprovação envolve as relações desenvolvidas no âmbito municipal entre os principais atores políticos. Assim sendo, a adoção do OP em governos locais, por exemplo, não altera os trâmites institucionais pelos quais o processo orçamentário se desenvolve, aqui incluído o parecer do Legislativo em várias etapas desta negociação.

Por conseguinte, o processo de elaboração orçamentária, com ou sem participação social, compreende as seguintes etapas¹¹⁸.

A **primeira etapa** consiste na elaboração do Plano Plurianual (PPA)¹¹⁹ e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)¹²⁰, os quais definem as diretrizes para o planejamento da prefeitura, as quais, por sua vez, constituem exigências constitucionais. Essas leis são prerrogativas do Execu-

¹¹⁸ Este processo intervém em prazo de um ano e, durante este período, ocorrem diversas emendas e remanejamentos de verbas, sobretudo, em virtude das alterações na arrecadação referente às receitas municipais.

¹¹⁹ Lei que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública, tendo vigência por período de quatro anos, passando a vigorar a partir do segundo exercício financeiro do mandato do governante, e incidente até o primeiro exercício do governo subsequente (PIRES, 2001).

¹²⁰ Lei que precede o Orçamento, definindo as diretrizes gerais para a elaboração deste último (PIRES, 2001, p. 23). “A LOA estima as receitas e fixa as despesas governamentais para o exercício financeiro subsequente e, deve estar em consonância com a LDO e o PPA. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu que a LOA compreenderá o orçamento fiscal referente ao Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive, fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público” (MACHADO, 2004, p. 14).

tivo e devem ser aprovadas pelo Legislativo Municipal, obedecendo os prazos e requisitos estabelecidos pela Lei Orgânica do Município¹²¹ (PIRES, 2001, p. 98-103).

A **segunda etapa** consiste na elaboração do orçamento propriamente dito, contendo a previsão de receitas e despesas, a definição da política tributária e financeira, a estruturação de programas e projetos de investimentos, etc. Após a conclusão do projeto de lei, o orçamento deve ser obrigatoriamente encaminhado para aprovação na Câmara de Vereadores, até o dia 30 de setembro de cada ano, sendo assim submetido aos trâmites legislativos (análise pelas comissões, discussão em plenário, sugestão de votação de emendas e deliberação) antes da sua aprovação (PIRES, 2001, p. 98-103)¹²².

Por fim, o projeto de lei orçamentária aprovado é executado no ano subsequente, sob fiscalização do Legislativo, que atua no sentido de decidir sobre as propostas de alteração feitas pelo Executivo. Além disso, findo o exercício, as contas do governo são apreciadas pelo Tribunal de Contas estadual, o qual emite parecer pela respectiva aprovação ou reprovação. Este parecer é apreciado pelos vereadores, sendo aprovado ou rejeitado. Quando as contas não são aprovadas, os responsáveis pela execução orçamentária respondem pelas consequências correlatas, o que pode, inclusive, envolver a cassação do mandato do prefeito (PIRES, 2001, p. 98-103).

Adicionalmente, é importante salientar a instituição de novos constrangimentos fiscais que impactaram o processo decisório local, tais como por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em vigor desde 2000 e que consolida um regime fiscal responsável, abrangendo os três níveis de governo, associada à Lei Camata, de 1995 (imposição de limites aos gastos com pessoal), à Lei nº 9496/97 (refinanciamento das dívidas dos Estados) e à Resolução nº 78/98 do Senado Federal (imposição de limites ao endividamento de estados e municípios) (MACHADO,

¹²¹ “É a constituição do município” (PIRES, 2001, p. 23).

¹²² O novo arranjo federativo, resultante da Constituição, fortaleceu o Poder Legislativo na medida em que este assumiu novas competências, tais como a possibilidade de introduzir emendas ao orçamento. Além disso, “foram eliminados alguns dispositivos que constituíam uma interferência na função legislativa do Parlamento, como o ‘decurso de prazo’ e o ‘decreto-lei’” (PRALON; FERREIRA, 1998, p. 75).

2004, p. 44). De acordo com os artigos 48 e 49 da LRF, a administração municipal deve incentivar a participação popular na discussão de planos e orçamentos, informar a população com clareza sobre como ocorre o gasto do dinheiro público e publicar as suas contas de forma simples e de fácil acesso por todos os cidadãos.

Deste modo, argumentamos que o desenho institucional do OP vai além das suas regras de funcionamento, tendo em vista que essa instituição participativa está inserida no processo decisório municipal, mas não anula os outros mecanismos tradicionais para a tomada de decisões, existentes na esfera local, e tampouco elimina as disputas políticas próprias às instituições formais de representação política. Portanto, a “vontade política” dos prefeitos de adotar o OP e dar continuidade a ele nas administrações municipais não depende unicamente da respectiva veicidade e das aspirações programáticas do seu partido político, estando igualmente atrelada ao arcabouço institucional regulador das relações entre as instituições e os atores políticos locais, nas múltiplas arenas da competição política. Tais relações serão a seguir compiladas, por intermédio da análise sistemática e diacrônica da composição de forças dos partidos governistas e oposicionistas, traçadas no âmbito da arena eleitoral e incidentes no grau de institucionalização do OP.

O alcance da composição de forças dos partidos, no Executivo e no Legislativo, no grau de institucionalização do OP

Assim como evidenciado nas considerações introdutórias e no capítulo anterior, com vistas a elucidarmos os impactos das disputas entre prefeitos, vereadores e partidos políticos, nas arenas eleitoral, governamental e legislativa, no que tange à durabilidade e aos diferentes graus de institucionalização do OP, utilizamos inicialmente uma metodologia para comparar casos similares. Seleccionamos três municípios com características em comum, entre as quais, além de terem adotado uma proposta de OP, eram direta ou indiretamente governados pelo PT no período analisado. Contudo, essas experiências se distinguiram pelas diferentes durabilidades e graus de institucionalização desta proposta participativa.

No presente capítulo, acrescentamos três pares de municípios suplementares, seleccionados em virtude das diferenças entre o partido do pre-

feito e o grau de institucionalização do OP, simplificado por tipos de OP, como é possível visualizar de modo sintético na tabela a seguir. Desde logo, o objetivo reside em examinar sistematicamente a abrangência das disputas entre os prefeitos, os vereadores e os partidos, aqui reduzidas ao mecanismo institucional delineado pela lógica eleitoral e relacionado às composições de força dos partidos governistas e opositoristas, no intuito de avaliarmos o respectivo impacto no grau de institucionalização do OP ou nos tipos de OP adotados, mediante observação diacrônica das cinco últimas gestões municipais (1997-2016).

Tabela 9

Municípios selecionados em função do partido do prefeito e dos tipos de OP (1997-2016)

MUNICÍPIOS	GESTÕES MUNICIPAIS EM FUNÇÃO DO PARTIDO DO PREFEITO E DA IMPLANTAÇÃO DE OP					TIPOS DE OP
	1997-2000	2001-2004	2005-2008	2009-2012	2013-2016	
São Carlos	PFL	PT (OP)	PT (OP)	PT (OP)	PSDB	Participativo
Piracicaba	PSDB	PT (OP)	PSDB (OP)	PSDB (OP)	PSDB (OP)	
Rio Claro	PV/PT (OP)	PV/PT (OP)	PFL	PMDB/PT (OP)	DEM	Bifurcado
Leme	PSDB (OP)	PFL	PTB* (OC)	DEM (OC)	PT	
Matão	PT (OP)	PMDB	PT	PT	PT	Limitado
Sertãozinho	PPB	PSDB (OP)	PSDB (OP)	PPS	PSDB (OP)	

Fontes: Elaboração própria a partir de dados da Fundação Seade e do TRE. (*) Retomada do OP em Leme com a denominação “Orçamento Comunitário”.

O grau de institucionalização do OP consiste em uma tipologia ideal desenvolvida no capítulo anterior, com base na incidência de variáveis que orbitam a durabilidade e o alcance qualitativo desta proposta, passível adicionalmente de variar entre forte e fraco ao longo das gestões analisadas. Assim sendo, neste capítulo consideram-se: um OP Participativo forte, quando os programas, gerados a partir de reuniões informativas e deliberativas regionais regulares, elegeram um conjunto de prioridades, diretamente ou por intermédio de representantes, e estabeleceram um conselho com representantes da população e/ou organizações da sociedade civil; um OP Participativo fraco, se as experiências não tiverem cumprido os requisitos mencionados, tendo sido rea-

lizadas por meio de questionários *on-line*, pesquisas em escolas, etc., de caráter meramente consultivo.

Para a análise das composições de forças dos partidos no governo e na oposição, foram levantadas informações eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral (www.tse.gov.br), da Fundação Seade (www.seade.gov.br) e dos *websites* das Câmaras Municipais dos seis municípios analisados, sendo estes dados relativos ao período compreendido entre 1997 e 2016.

A análise preliminar das informações eleitorais, coletadas a partir dos sistemas oficiais de informação, possibilitou a elaboração dos quadros com a “Composição Partidária das Câmaras Municipais” (ver Apêndice F) e dos gráficos “Composição de Forças do Governo *versus* Oposição”, os quais serão apresentados ao longo do capítulo e se referem aos seis municípios analisados no período entre 2000 e 2016. O período analisado se restringe às quatro últimas gestões, pois nos sistemas oficiais pesquisados não estão disponíveis informações acerca das coligações referentes às eleições municipais de 1996. Além disso, foram realizadas trinta entrevistas complementares que proveram informações específicas sobre cada caso, tais como o perfil dos vereadores e das câmaras municipais, e proporcionaram informações mais substantivas com respeito ao OP.

Com efeito, os dados empíricos levantados permitiram a sofisticação do desenho da pesquisa, a partir da elaboração de uma tipologia composta por quatro dimensões analíticas: A. Partidos/Prefeito, subdividida em A.1. Tipos de Coligação (PT cabeça de chapa, PT na coligação e outro partido) e A.2. Durabilidade do OP (continuidade intragestão com partidos da mesma coligação ou com mais partidos aliados, continuidade intergestões com partidos de coligações diferentes, interrupção intragestão com partidos da mesma coligação ou com mais partidos aliados, interrupção intergestões diferentes e fim do OP); B. Partidos/Legislativo, comportando B.1. Tipos de composição de forças dos partidos no Legislativo (minoridade, empate, maioria apertada, maioria frouxa e maioria absoluta)¹²³; e C.1 Tipos de OP, os quais se distin-

¹²³ A classificação concernente à composição de forças no Legislativo, empregada nesta análise, não reflete os conceitos dos estudos específicos inerentes à literatura voltada para o Legislativo. Ela se inspirou na linguagem nativa utilizada pelos vereadores dos municípios pesquisados, observada durante as entrevistas e incorporada como categoria de análise.

guem segundo os respectivos graus de institucionalização, a saber, Participativo, Bifurcado e Limitado, e se subdividem entre forte e fraco¹²⁴.

Quadro 2

Síntese da tipologia: Partidos/Executivo, Partidos/Legislativo *versus* Durabilidade e Tipo de OP

DIMENSÕES DA ANÁLISE	
A. Partidos/ Prefeito	<p>A.1. Tipos de Coligação A.1.1. PT (cabeça de chapa) A.1.2. PT na coligação A.1.3. Outro partido</p> <p>A.2. Durabilidade do OP A.2.1. Continuidade intragestão: mesma coligação (A.2.1.1), com mais partidos aliados (A.2.1.2) A.2.2. Continuidade intergestões: (partidos e/ou coligações diferentes) A.2.3. Interrupção intragestão: mesma coligação (A.2.3.1), com mais partidos aliados (A.2.3.2) A.2.4. Interrupção intergestão (partidos e/ou coligações diferentes) A.2.5. Fim do OP</p>
B. Partidos/ Legislativo	<p>B.1. Tipos de Composição de Forças dos Partidos no Legislativo B.1.1. Minoria (< 50%) B.1.2. Empate (50%) B.1.3. Maioria apertada (50 a 55%) B.1.4. Maioria frouxa (56 a 60%) B.1.5. Maioria folgada (60 a 74%) B.1.6. Maioria absoluta (> ou = a 75%)</p>
C. OP	<p>C.1. Tipos de OP (graus de institucionalização) C.1.1. Participativo: Forte (C.1.1.1) Fraco (C.1.1.2) C.1.2. Bifurcado: Forte (C.1.2.1) Fraco (C.1.2.2) C.1.3. Limitado: Forte (C.1.3.1) Fraco (C.1.3.2)</p>

Fonte: Elaboração própria.

Análise da comparação entre os três pares de municípios

Nesta seção, apresentamos os resultados da tipologia visando examinarmos o alcance dos mecanismos institucionais de composição de forças, no governo e na oposição, no tocante à durabilidade e aos tipos de OP, adotados pelo PT, seus aliados e outros partidos (PSDB/PTB/DEM), nas quatro ou cinco últimas gestões analisadas, tal como é possível visualizar de modo sintético no quadro a seguir:

¹²⁴ As informações sobre os OPs foram levantadas a partir da bibliografia disponível acerca destas experiências (monografias, dissertações, teses e artigos), das informações disponibilizadas nos *websites* das prefeituras municipais e das entrevistas realizadas com os respectivos coordenadores e funcionários.

Quadro 3

Análise dos municípios e gestões selecionados segundo tipologia: tipos de coligação (A.1), composições de forças dos partidos no Legislativo (A.2), durabilidade (B.1) e tipos de OP (C1.)

MUNICÍPIOS	GESTÕES MUNICIPAIS SEGUNDO OS TIPOS DE COLIGAÇÃO (A.1) E AS COMPOSIÇÕES DE FORÇAS DOS PARTIDOS NO LEGISLATIVO (B.1)					DURABILIDADE (A.2)/ TIPOS DE OP (C.1)
	1997-2000*	2001-2004	2005-2008	2009-2012	2013-2016	
São Carlos	A.1.3	A.1.1 B.1.1	A.1.1 B.1.3	A.1.1 B.1.3	A.1.3 B.1.1	A.2.1.1 C.1.1.1
Piracicaba	A.1.3	A.1.1 B.1.1	A.1.3 B.1.1	A.1.3 B.1.6	A.1.3 B.1.6	A.2.2 C.1.1.1
Rio Claro	A.1.2 B.1.1	A.1.2 B.1.1	A.1.3 B.1.4	A.1.2 B.1.1	A.1.2 B.1.2	A.2.4 C.1.2.2
Leme	A.1.3 B.1.1	A.1.3 B.1.1	A.1.3 B.1.4	A.1.3 B.1.5	A.1.3 B.1.6	A.2.5 C.1.3
Matão	A.1.1 B.1.1	A.1.3 B.1.5	A.1.1 B.1.2	A.1.1 B.1.4	A.1.1 B.1.3	A.2.5 C.1.4
Sertãozinho	A.1.3	A.1.3 B.1.4	A.1.3 B.1.5	A.1.3 B.1.5	A.1.3 B.1.4	A.2.3 C.1.2.2

Fonte: Elaboração própria. (*) Não há informações oficiais disponíveis acerca das coligações. A análise deste período se baseia na chapa do prefeito e vice-prefeito, bem como nas informações coletadas por meio das entrevistas.

São Carlos e Piracicaba

Os casos de São Carlos e Piracicaba foram selecionados por terem OPs de tipo Participativo que tiveram continuidade intragestão ao longo de três gestões, tendo sido desenvolvidos, em São Carlos, pelo PT cabeça de chapa (2001-2012) e, em Piracicaba, por outro partido, nesse caso o PSDB (2005-2016).

Nota-se que o OP de Piracicaba provém de uma continuidade intergestão, ou seja, entre uma gestão do PT e outra sucessiva do PSDB (2001-2004). Ademais, diferentemente dos outros pares, nos quais a variável “tradição associativa” foi isolada, aqui a situação é mais complexa. Enquanto o município de São Carlos não apresenta significativa tradição associativa, observa-se que o caso de Piracicaba se distingue igualmente pela cultura participativa advinda dos movimentos sociais que despontaram no limiar dos anos 1970, por meio dos trabalhos comunitários da Igreja Católica, assim como por ter vivencia-

do precocemente uma abertura para a participação da sociedade civil na gestão pública local¹²⁵.

No caso de São Carlos, já exaustivamente explorado no capítulo anterior, o OP foi adotado no primeiro mandato do governo petista, o qual rompeu com oligarquias locais de longa data dominantes, e teve continuidade intragestão pela mesma coligação, com mais partidos aliados e por três mandatos consecutivos. Vimos que, na recente história política deste município, predominou o conservadorismo e tanto o OP quanto o PT constituíram inovações políticas para a cidade.

Por sua vez, o município de Piracicaba foi marcado por gestões antagônicas, envolvendo conservadorismo e progressismo (SILVA, 2006, p. 77). Ainda no período de transição democrática, a gestão do prefeito do MDB João Herrmann Neto (1977-1982) foi palco de uma experiência participativa predecessora do OP, conhecida como Planejamento Participativo e que estimulou precocemente a participação da Federação das Organizações Populares de Piracicaba (Fopop)¹²⁶.

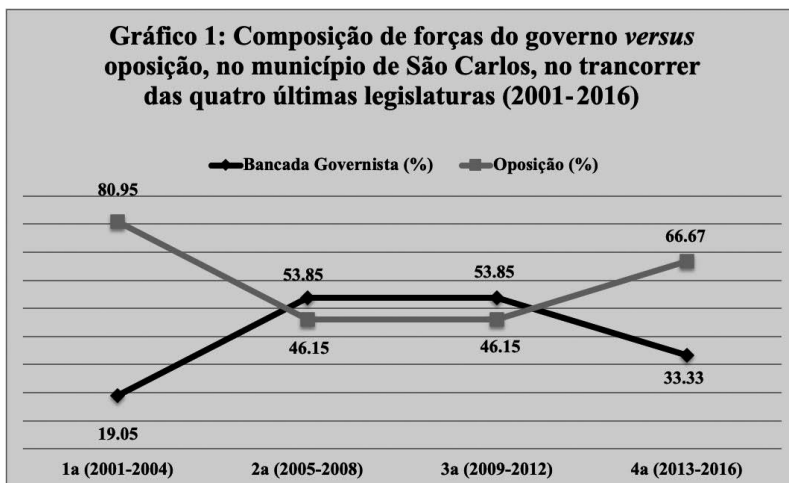
O OP foi implantado em Piracicaba no primeiro ciclo de governos do PT, entre 1989 e 1992, mas foi interrompido nos oito anos consecutivos de governo do PSDB (1993-2000). Essa instituição participativa renasceu forte no segundo mandato do PT à frente da Prefeitura de Piracicaba (2001-2004) e teve continuidade intergestão, nas três administrações posteriores do PSDB analisadas (2005-2016), ainda que em coligações diferentes.

Em São Carlos, ao analisarmos as composições da base de apoio ao governo no Legislativo, especialmente nas três gestões petistas que adotaram o OP (2001-2012), observamos deslocamentos expressivos, conforme podemos notar no Gráfico 1. Na primeira gestão, com o PT na cabeça de chapa e adoção do OP (2001-2004), observamos que a bancada governista detinha minoria parlamentar, ou seja, aproximadamente 19%

¹²⁵ Na época do estudo, não foi possível encontrar no interior do estado de São Paulo uma experiência de OP com continuidade por mais de três gestões, envolvendo partido diferente do PT e em município que não tivesse grau elevado de tradição associativa. Isso demonstra a efetividade do debate promovido pela literatura correspondente e concernente à força do argumento da tradição associativa, como fator relevante para a continuidade desta proposta, em gestões onde o partido não é o PT e os seus aliados convencionais.

¹²⁶ Para uma compreensão mais aprofundada do OP no município de Piracicaba, consultar Reinaldo Gomes da Silva (2006).

das cadeiras, contra os esmagadores 81% da oposição. Tal como mencionado no capítulo anterior, os conflitos entre o OP e os prefeitos, os vereadores e os partidos foram intensos, resultando em um acordo acerca da capacidade decisória do orçamento no que diz respeito aos investimentos públicos municipais, com a inclusão das “emendas por vereador” a partir do segundo ano do primeiro mandato da agremiação política petista¹²⁷. Assim sendo, cada vereador passou a ter um volume de recursos para formular a sua emenda individual, independentemente de ser da situação ou da oposição, e o OP continuou fortalecido no município¹²⁸.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Fundação Seade, do TRE e da Câmara Municipal de São Carlos.

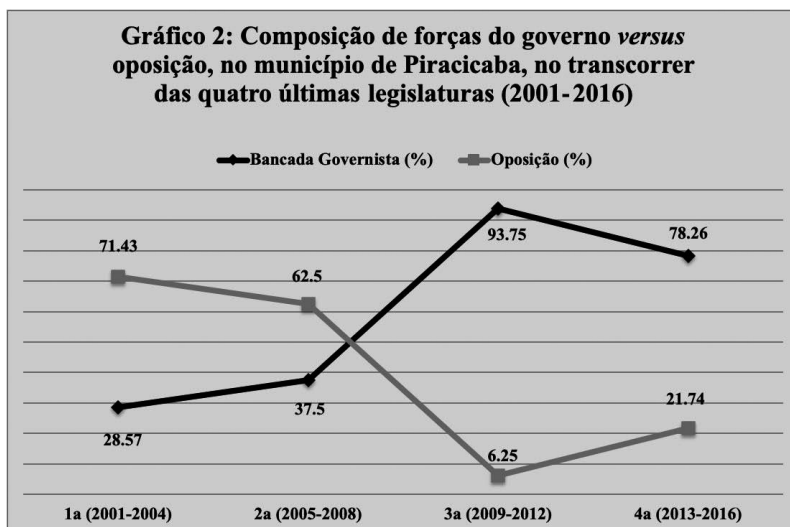
No segundo e terceiro mandatos, observamos a progressiva incorporação pelo PT de outros partidos políticos, integrados ao seu rol de alianças políticas, além do seu tradicional aliado PCdoB, com especial destaque para PMDB, PDT e PTB, assim como para os “nanicos” PTN, PSC, PR,

¹²⁷ No caso de Piracicaba, observamos, graças às entrevistas, que foram igualmente instituídas as emendas parlamentares, muito embora não tenhamos conseguido rastrear “quando” e “como” isso começou.

¹²⁸ Essa nova modalidade de cooperação continuou no governo do PSDB (2013-2016) e está se disseminando nos municípios paulistas (com ou sem OP).

PRP e PTC. Neste sentido, o mecanismo ditado pela lógica eleitoral logrou prover à coligação encabeçada pelo PT uma base de apoio com maioria apertada, a saber, cerca de 54% do total das cadeiras no Legislativo, em ambos os pleitos, condição majoritária paulatinamente ampliada no decorrer do mandato, graças às negociações envolvendo participação/cargos no governo. O OP manteve-se fortalecido como prioridade de governo, entretanto, embora institucionalizado graças à sua inserção no organograma do município, a gestão subsequente do PSDB (2013-2016) ocupou os cargos comissionados na Coordenação do OP, mas não realizou nenhum tipo de reunião nos bairros com caráter participativo similar ao OP¹²⁹.

Em Piracicaba, as informações eleitorais sobre a composição de forças no governo e na oposição, no transcorrer das quatro últimas gestões municipais, podem ser visualizadas no Gráfico 2:



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Fundação Seade, do TRE e da Câmara Municipal de Piracicaba.

¹²⁹ O OP são-carlense foi institucionalizado por projeto de lei do Legislativo, antes de ser efetivamente adotado, conforme descrito no capítulo anterior. Além disso, o OP foi institucionalizado, no período governado pelo PT e os seus aliados, em virtude da Reforma Administrativa que instituiu a Coordenação do Orçamento Participativo no organograma do Executivo, estando assim ligada ao Gabinete do Prefeito.

Encabeçada pelo PT, a primeira gestão retomou o OP anteriormente adotado no primeiro ciclo petista (1989-1992), que, segundo Silva (2006), foi marcado pela implacável oposição do Legislativo (o PT apenas dispunha de quatro vereadores em um universo de 21). Nota-se que a oposição no Legislativo permaneceu alta, mas a legenda petista demonstrou maior amadurecimento político no segundo mandato: “No campo da governabilidade o segundo mandato, além de estabelecer uma melhor relação com a Câmara de Vereadores, buscou melhorar a comunicação com os setores da imprensa e com a classe média, por exemplo” (SILVA, 2006, p. 112). O governo do PSDB derrotou o PT após quatro anos e se manteve no poder ao longo dos três últimos mandatos analisados, ampliando significativamente a sua bancada governista no Legislativo, dando continuidade ao OP e abrindo outros canais permanentes de diálogo entre o gabinete do prefeito e a sociedade civil organizada.

Desse modo, ao compararmos os municípios de São Carlos e Piracicaba, observamos que o OP, em ambas as cidades, foi adotado pelo PT em situações de minoria no Legislativo. Nas duas cidades, o OP teve continuidade intragestão, embora em Piracicaba tenha havido um deslocamento anterior intergestões (PT e PSDB), igualmente impactado pela tradição associativa existente na cidade. No caso de São Carlos, a mesma coligação com o PT cabeça de chapa se manteve no poder, ampliando progressivamente a sua composição com outras agremiações, até alcançar maioria apertada que passou a exigir negociações constantes ao longo do governo. Em Piracicaba, o OP continuou com uma coligação com o PSDB, partido que permaneceu no poder por mais três mandatos e igualmente ampliou progressivamente a sua bancada governista no Legislativo. Neste último caso, à conquista da estabilidade no Legislativo somou-se a fortaleza da sociedade civil, como fatores passíveis de terem contribuído para a continuidade do OP, inter e intragestão, caracterizado como participativo forte.

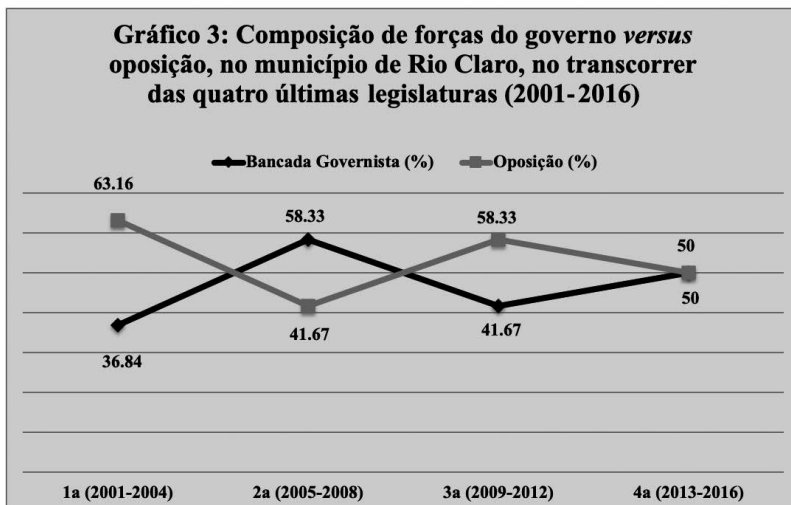
Rio Claro e Leme

Os municípios de Rio Claro e Leme foram selecionados como tipos de OPs Bifurcados, isto é, com períodos de interrupção intergestões en-

tre a adoção da instituição participativa. Além de ambos terem sido adotados com características predominantemente fortes, no caso de Rio Claro, por uma coligação PV/PT e, no caso de Leme, pelo PSDB, eles foram igualmente retomados por outros partidos/coligações de forma mais atenuada (OP fraco).

Explorada no capítulo precedente, a trajetória política de Rio Claro foi marcada pelo predomínio de grupos políticos conservadores. Em 1996, foi eleita uma chapa composta por candidatos progressistas, a prefeito do PV e a vice-prefeito do PT, rompendo com o predomínio de oligarquias políticas até então dominantes. O OP foi adotado no segundo ano do primeiro mandato desta coligação e permaneceu por duas gestões (1997-2004), mas foi interrompido por uma gestão contrária a essa proposta participativa (PFL/2005-2008), tendo sido retomado sob outro formato, mais consultivo, em uma nova aliança aqui encabeçada pela agremiação peemedebista, PMDB/PT (2009-2012).

Ao observarmos a composição de forças no governo e na oposição do município de Rio Claro a partir da gestão 2001-2004, exposta no Gráfico 3, ressaltando-se o fato de não dispormos de informações eleitorais suficientes para o período anterior, verificamos que o segundo mandato petista sofreu forte oposição no Legislativo, cabendo então aos opositores cerca de 63,16% das cadeiras. Este estado de coisas gerou progressivo enfraquecimento do OP, retomado na terceira gestão com uma coligação distinta: PMDB e PT. Nesta administração, o OP teve caráter predominantemente consultivo e a situação com o Legislativo tornou-se mais confortável, marcada por maioria frouxa (58,33%).



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Fundação Seade, do TRE e da Câmara Municipal de Rio Claro.

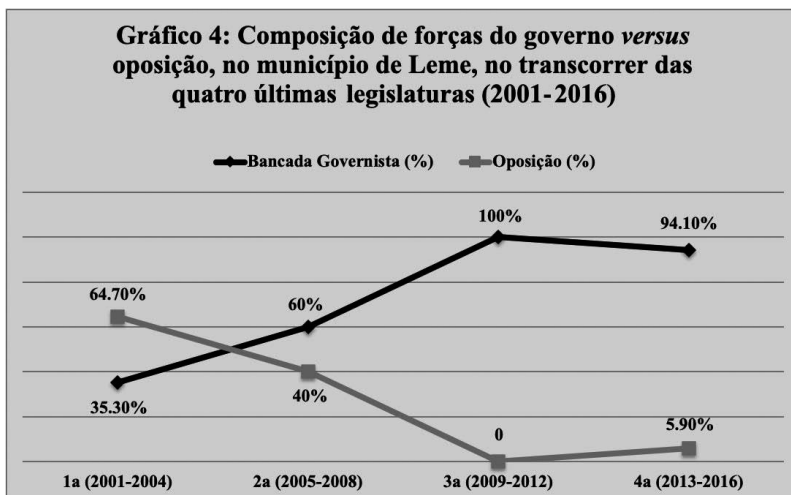
No município de Leme, o OP foi adotado pelo PSDB (1997-2000) e não teve continuidade na gestão subsequente (PFL), mas foi retomado nas gestões seguintes do PTB e DEM (2005-2012) com a denominação “Orçamento Comunitário”, em formato consultivo e de caráter fraco, segundo a nossa tipologia. A implementação do OP neste município teve caráter diferente daquela inerente aos outros, na medida em que foi amparada por um convênio com a UFSCar (1997-1999), a qual realizou vários diagnósticos técnicos sobre as condições de vida no município e elaborou um plano para instituir o OP com base em experiências municipais brasileiras, marcadas pelo sucesso e em andamento à época, tais como: Porto Alegre, Goiânia, Recife, Belo Horizonte, Betim, Santo André, entre outros casos¹³⁰.

Nas eleições de 2000, aliado a oito partidos (PP, PDT, PMDB, PL, PPS, PFL, PSB e PV), o PTB ganhou a disputa eleitoral lemensense, obtendo 44,5% dos votos contra 32,3% do PT e PCdoB e 23,2% do PSDB.

¹³⁰ A equipe da UFSCar era composta pelos seguintes membros: Profa. Dra. Ana Cristina Fernandes, na coordenação geral; Eng. Kleyferson Porto de Araújo, na coordenação operacional; além de dois estagiários, Lourenço Leme da Costa Júnior e Rogério Veiga Rodrigues.

Após quatro anos de hiato, este grupo político instituiu um programa participativo denominado “Orçamento Comunitário” e com metodologia diferente do OP anteriormente adotado. Esse programa perdurou por dois mandatos, ou seja, apresentou continuidade intergestão com partidos e coligações diferentes. O ciclo 2005-2008 foi então encabeçado pelo DEM, associado aos seus maiores aliados (PRB, PP, PDT, PTB, PMDB, PSC, PR, PPS e PSB). O nível de institucionalização do OP, por nós considerado bifurcado, deslocou-se igualmente, passando de forte para fraco, pois o “Orçamento Comunitário” consistiu em um formato consultivo *on-line* ao qual se opuseram inúmeras críticas, formuladas pelos atores políticos entrevistados, fundamentalmente no tocante à ausência de participação efetiva da população.

No Gráfico 4 a seguir, podemos observar a composição de forças do governo e da oposição, no âmbito da arena eleitoral e nas quatro últimas legislaturas:



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Fundação Seade, do TRE e da Câmara Municipal de Leme.

No primeiro período exibido no Gráfico 4, não houve OP, pois este último fora adotado na administração anterior (1997-2000), relativa-

mente à qual não dispomos de informações sobre as coligações eleitorais. Observamos que as duas gestões dotadas de Orçamento Comunitário, respectivamente, a segunda e a terceira do Gráfico 4, apresentaram altos níveis de harmonia com o Legislativo: maioria frouxa (60%) e maioria absoluta (100%)¹³¹.

Na última eleição analisada (2013-2015), houve um acontecimento inesperado e gerador de inúmeros conflitos no seio da política local. O PT passou a ocupar o Executivo no quarto mês deste mandato, após denúncia de fraude eleitoral pelo próprio partido ter sido acatada pelo Tribunal Eleitoral competente. Isso significa que o prefeito (PV), com a sua coligação (PRB, PP, PDT, PTB, PMDB, PSL, PSC, PR, PPS, DEM, PSB, PRP, PSDB, PSD, PCdoB e PTdoB), detentor de esmagadora maioria proporcionada por este amplo leque de legendas e que ganhara o pleito com 46,24% dos votos e assumira em janeiro de 2013, teve que se retirar da prefeitura para que o segundo colocado assumisse em abril de 2013 (PT junto do PSDC). As relações entre o Executivo e o Legislativo, em outros mandatos sempre caracterizada por, no mínimo, uma maioria folgada na Câmara, foi permeada por incontáveis conflitos e alguns acordos pontuais, os quais se mostraram muito difíceis de serem mapeados. A título ilustrativo: “em um primeiro momento, votaram contra o Minha Casa Minha Vida, [...] votaram contra numa questão de creches, fizeram um pampeiro” (Entrevistado I). Embora o prefeito do PT se manifestasse abertamente a favor de dar continuidade ao OP, a proposta não seria retomada em sua gestão, que seria interrompida antes do final do mandato, devido a problemas administrativos financeiros potencializados pela situação desfavorável no Legislativo.

Por conseguinte, ao compararmos os municípios de Rio Claro e Leme, observamos que o OP de ambas as cidades foi adotado em situações opostas, tanto em relação ao partido do prefeito quanto à composição do governo e da oposição. O OP de Rio Claro foi adotado pela coligação PT/PV, tendo a legenda petista ficado a cargo da respectiva coordenação durante as duas gestões em que este grupo político se manteve no poder (intragestão). Ao passo que, no caso de Leme, o OP foi adotado

¹³¹ Nota-se que, nas duas gestões citadas, o número de legisladores igualmente caiu de dezesseis para dez.

pelo PSDB, contando com a colaboração de consultoria técnica especializada, e perdurou por uma única gestão deste partido no poder. Embora não tenhamos informações eleitorais sobre as coligações da gestão 1997-2000, no caso da coligação PV/PT em Rio Claro, segundo os relatos dos entrevistados houve conflitos com o Legislativo, inclusive, em razão da minoria parlamentar governista na segunda gestão (2001-2004), enquanto que, no caso da gestão do PSDB de Leme, averiguamos a existência de maioria governista neste período. Por outro lado, após um período de interrupção, o OP renasceu em Rio Claro e o Orçamento Comunitário foi adotado em Leme, ambos mais fracos e de caráter consultivo, mas com situações mais confortáveis no Legislativo.

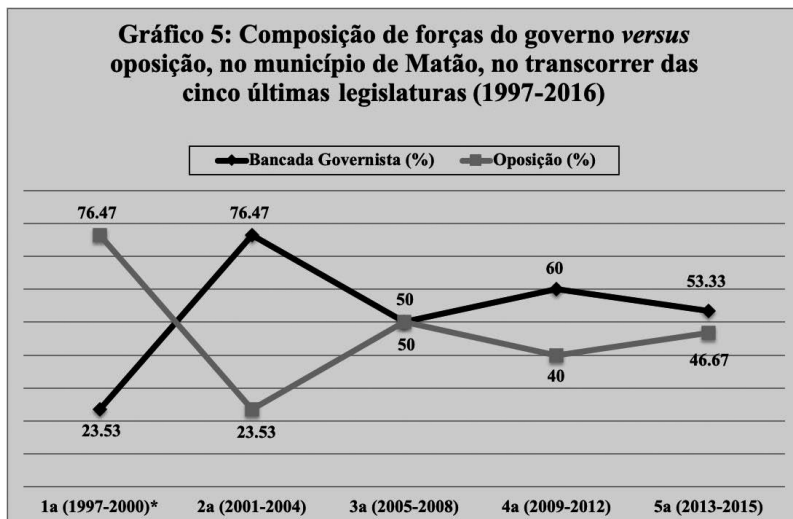
Matão e Sertãozinho

Os casos de Matão e Sertãozinho, por sua vez, foram selecionados por constituírem casos de OP iniciados pelo PT e pelo PSDB, mas posteriormente abandonados pelos respectivos partidos. No entanto, o OP de Sertãozinho continuou intragestão por dois mandatos e, mais recentemente, foi retomado por iniciativa tanto do Executivo quanto do Legislativo, mas em formato meramente consultivo.

No município de Matão, o OP foi adotado no primeiro mandato do PT (1997-2000), legenda que rompeu com o predomínio de grupos políticos de longa data à frente do governo municipal. Eleito pela primeira vez por uma pequena margem de votos, o PT adotou o OP, tal como ocorrido em São Carlos. Todavia, na eleição para a gestão subsequente, essa legenda seria derrotada pelo PMDB e mais onze partidos então reunidos para liquidar o PT e os seus três aliados político-partidários (2005-2008). Este novo agrupamento político retomaria o poder, quatro anos depois, com apoio de mais sete partidos, permanecendo no poder até 2013, sem dar continuidade ao OP.

No Gráfico 5, observamos a composição de forças do governo e da oposição nas quatro gestões analisadas do município de Matão. O OP não se institucionalizou, após quatro anos de OP forte e conflitos com o Legislativo: a bancada governista ocupava apenas 23,5% das cadeiras. O PT voltou ao poder, após um mandato de interrupção (2001-2005), e

permaneceu no governo por três mandatos consecutivos, usufruindo de situação mais confortável no Legislativo (empate, maioria frouxa e maioria apertada), contudo, o OP não teria a mesma sorte neste município.

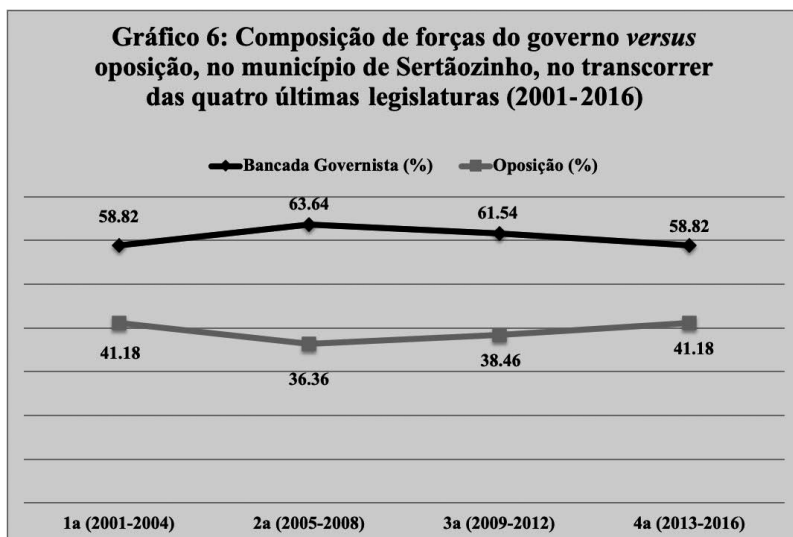


Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Fundação Seade, do TRE e da Câmara Municipal de Matão.

Ao longo dos três mandatos, as estratégias de negociação do PT de Matão foram diferentes. A primeira administração, segundo os entrevistados, foi marcada por relações difíceis com a Câmara: o PT teve apoio de apenas cinco vereadores, de um total de 19 representantes eleitos, e eventualmente fazia composição com os demais. Isso conferiu maior centralidade e visibilidade ao Poder Legislativo. Ao passo que, nos segundo e terceiro mandatos, o PT se coligou com outros partidos desde o período eleitoral e incorporou outros aliados no seu rol de alianças durante essas gestões (inclusive DEM e PV). Contudo, durante as entrevistas, os líderes do governo na Câmara relataram que nada foi “engessado”, pois houve, por exemplo, projetos do governo não aprovados e foram conseqüentemente retirados.

O município de Sertãozinho foi escolhido por ser um caso de OP do PSDB não institucionalizado após duas gestões (2001-2008). Entretanto, essa situação se alterou no transcorrer da pesquisa, uma vez que o OP foi

retomado na última gestão (2013-2016), com o apoio dos vereadores. Nota-se que o OP em Sertãozinho constitui igualmente um espaço para o legislador, embora o prefeito sempre desempenhe papel principal neste cenário. Neste município, o OP é considerado fraco, pois a sua metodologia se diferencia consideravelmente daquela usualmente adotada. Nas entrevistas, relataram-se a divisão da cidade em regiões e a realização de reuniões com a participação de prefeito, vereadores, organizações da sociedade civil convidadas e da população em geral. Todavia, não obtivemos informações substantivas acerca da metodologia e das suas possíveis variações, o que evidencia o seu caráter mais político do que participativo. Ademais, as relações entre o Executivo e o Legislativo se mostraram harmônicas ao longo dos mandatos analisados, variando entre maioria frouxa e folgada por parte do governo, tal como é possível verificar no Gráfico 6, a seguir:



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Fundação Seade, do TRE e da Câmara Municipal de Sertãozinho.

Segundo as entrevistas realizadas, embora haja uma coalizão de governo usufruindo de maioria no Legislativo, os vereadores têm independência para votar contra o governo. A título de exemplo: “O prefeito man-

dou um projeto do IPTU que teve uma repercussão notória. Na realidade nós votamos contra o IPTU. O prefeito não gostou, mas ele assimilou e vamos tocando numa harmonia muito boa” (Entrevistado F). Em Sertãozinho foi igualmente adotada a “emenda por vereador”, em vigor desde a gestão anterior, mas, diferentemente de São Carlos, os entrevistados, inclusive da oposição, manifestaram-se satisfeitos com este acordo. Os vereadores se valem deste recurso para destinarem, em benefício de entidades filantrópicas, projetos sociais, campeonatos esportivos ou até mesmo pequenas obras nas regiões mais vulneráveis.

Desta forma, notamos que o município de Sertãozinho nos reserva suas peculiaridades. Em primeiro lugar, podemos destacar que os legisladores entrevistados compartilharam uma visão positiva dos espaços participativos, mas reclamaram que poucas pessoas efetivamente participam.

Eu tiro base por uma lei do governo federal em que cada trimestre o prefeito tem que vir na Câmara e fazer uma audiência pública e são chamados o presidente das associações de moradores, a população, todas as entidades. Mas ninguém aparece. O prefeito lota a sessão de todos os secretários e diretores. Vem um ou outro representante da população, mas ela mesma não vem e isso é muito ruim. O povo tem que saber onde está sendo investido o dinheiro, que são os direcionamentos de seus impostos pagos, mas ele não participa (Entrevistado K).

Deste modo, segundo os entrevistados, o OP pode ser encarado como uma ideia do PT a ser aproveitada, na qualidade de momento para o encontro do prefeito com a vontade popular, algo passível de se tornar importante em qualquer administração e constituinte de uma das possibilidades em meio a um leque de decisões políticas. No caso de Sertãozinho, embora o OP seja um programa de governo desenvolvido pelo Executivo, os vereadores apoiam, participam e identificam vantagens políticas neste âmbito. Inclusive, um dos vereadores fez recentemente um requerimento solicitando a volta do OP e, segundo um dos entrevistados, todos os vereadores fizeram uso da palavra para manifestarem apoio unânime à aprovação da medida.

O prefeito tem que participar porque às vezes a pessoa não quer pedir nada, quer apenas pegar em sua mão e falar um oi. Ninguém vê o prefeito, ninguém consegue e ele ganha muito com a sua participação junto à população, se aproximando e atendendo algum pedido. E o vereador idem. O vereador é a pessoa mais próxima da população (Entrevistado K).

Com a implantação do OP, nós tínhamos reuniões nos bairros, reuniões aqui e acolá e o poder público ia ouvi-los e levava os secretários, os vereadores. Contudo os orçamentos têm os seus limites, não dava para atender todas aquelas reivindicações e passou a ter um certo descrédito. Agora nós estamos voltando novamente a interagir com a população. [...] Vamos voltar a implantar o Orçamento Participativo, as obras vão ser agregadas ao orçamento, e vamos analisar quais delas podem efetivamente ser cumpridas porque o que desgasta a população é a promessa não cumprida, o descrédito (Entrevistado M).

É um momento de você sentir a reação popular, termômetro do que está acontecendo naquele bairro, naquele setor. Então uma reivindicação que a sociedade vai fazer. O vereador não vai aprovar ou não. O vereador vai fiscalizar pessoalmente se aquilo que o morador pediu está sendo executado (Entrevistado F).

Ressalvamos igualmente que os vereadores entrevistados deste município apresentam maior clareza no que tange à divisão de papéis no interior do OP, inclusive, um deles relatou que essa questão é muito discutida entre eles, com vistas a conseguirem aproveitar o momento de contato com a população das mais diversas formas.

Eu posso correr todo o bairro na véspera e anotar todas as necessidades e levá-las e ser um grande personagem dessa reunião. [...] Mas a estrela que realmente brilha nessas reuniões é a do prefeito. O prefeito que é o dono do dinheiro, pode-se assim dizer, mas você pode servir-se dessa luz, você dá também a sua contribuição [...]. O político não pode perder a oportunidade de falar, é igual advogado, e aproveitar a presença do prefeito e conversar com educação e com elegância: “Senhor prefeito, por uma questão de ordem está faltando isso e aquilo naquele bairro”, e usar isso em proveito da comunidade (Entrevistado M).

Por fim, assunto recorrente nas entrevistas e cuja incidência em favor do feliz casamento entre o OP e os legisladores é perfeitamente plausível, identificamos a notável ausência de novas lideranças políticas no município. O PSDB vem desde há muito tempo governando Sertãozinho, poder exercido na pessoa do último prefeito José Alberto Gimenez. Nas últimas gestões, entre grandes e pequenos, os partidos aliados acabaram não lançando candidatos próprios no município, inviabilizando assim surgimento de novas lideranças no interior deste grupo político.

Sinopse dos resultados da comparação entre os três pares de municípios

No presente capítulo, analisamos os alcances e eventuais limites do mecanismo institucional de composição de forças do legislativo, no que diz respeito ao respectivo impacto na durabilidade e no grau de institucionalização das instituições participativas adotadas pelo PT e os seus aliados, bem como por outros partidos (PSDB/PTB/DEM), em seis municípios examinados aos pares nas quatro ou cinco últimas administrações. Além de mais adiante sintetizarmos algumas considerações pontuais, enfatizamos a necessidade de aprofundamento desta agenda de pesquisa, incorporando o mecanismo institucional de composição do governo e da oposição às pesquisas sobre o tema, na qualidade de variável passível de contribuir para influenciar na durabilidade e no grau de institucionalização ou os tipos de OP.

Em primeiro lugar, podemos concluir que, na hipótese de haver co-opseração entre o Executivo e o Legislativo, o OP pode ser participativo forte e ter continuidade intragestões, tanto em caso de coligação com o PT na cabeça de chapa (São Carlos) quanto no caso de o PSDB estar no comando do Executivo (Piracicaba). Entretanto, este último evento nasceu de uma continuidade intergestões de partidos diferentes (do PT para o PSDB) e envolvendo relevante histórico de tradição associativa.

Segundo, nos casos de OPs bifurcados, verificamos a ocorrência de intensos conflitos com a Câmara (minoría), concomitantemente à realização do OP, notadamente o caso de Rio Claro, caracterizado pela continuidade intragestões de coligações diferentes, com o PT na coligação. Contudo, no caso de Leme, em que outro partido adotou o OP (PSDB) e contou com a colaboração de assessoria especializada, além de usufruir de maioria legislativa, os conflitos relatados nas entrevistas e intermediados por meio de uma coordenação técnica foram mais amenos. Após o período de interrupção, em Rio Claro, o OP foi retomado de modo mais cauteloso pela coligação PMDB/PT, tendo em vista a minoría governista no parlamento¹³². Em Leme, após um período de hiato, o OP vol-

¹³² No capítulo anterior, examinamos mais detidamente as arenas governamentais e legislativa, tendo constatado que a situação no Legislativo rio-clarense foi progressivamente modificada no transcorrer do mandato, com a ampliação do número de partidos aliados, em troca de cargos e posições no governo.

tou com outra denominação, “Orçamento Comunitário”, e com caráter meramente consultivo, instituído por outro grupo político em situação confortável *vis-à-vis* do Legislativo.

Por fim, nos casos de OPs limitados, a situação foi distinta quando eles foram adotados por coligações com o PT na cabeça de chapa (Matão) e quando a adoção ocorreu pelo PSDB (Sertãozinho). No caso de Matão, o retorno do PT ao Executivo municipal e o fim do OP podem estar vinculados, entre outras variáveis, à tentativa de se estabelecer um acordo de governabilidade com o Legislativo (empate, maioria frouxa e maioria apertada). Ao passo que no caso de Sertãozinho identificamos uma peculiaridade, pois o OP apresenta formato aberto e consultivo, não representando ameaça ao poder Legislativo.

Destarte, por via de regra e muito embora ainda não seja possível inferir peremptoriamente em quais condições o mecanismo institucional de composição de forças, entre os partidos no governo e na oposição, contribui na incidência de diferentes graus de institucionalização ou tipos de OP, observamos que, quanto maior é a cooperação entre prefeito, vereadores e partidos, maior é a probabilidade de o OP continuar participativo forte. Por outro lado, ao lançarmos o olhar para as diferenças entre as experiências participativas adotadas pelo PT e por outros partidos, notamos que o caso de OP participativo forte, adotado pelo PSDB, provém de uma continuidade intergestão do PT, aliada a um elevado grau de fortaleza da sociedade civil. Os demais casos, bifurcado e limitado, constituem experiências passíveis de serem vislumbradas tanto como instrumento de inovação da gestão local, na medida em que foi amparada por consultoria técnica especializada e realizada por um grupo político novo, sem usufruir de continuidade no poder (Leme), quanto na qualidade de opção de comunicação entre o prefeito, seus assessores e os vereadores com a sociedade civil ou a população em geral, sem todavia haver exclusão de um leque de opções para a tomada de decisões, entre as quais, as emendas parlamentares (Sertãozinho).

Considerações finais

O objetivo primordial da presente obra consistiu em apresentar explicações originais para variantes existentes quanto à adoção, à durabilidade e ao grau de institucionalização do Orçamento Participativo (OP). Para tanto, adotamos a premissa da incidência de fatores determinantes na geração destas alteridades, quais sejam, as disputas entre prefeitos, vereadores e partidos políticos no âmbito das arenas eleitoral, governamental e legislativa. Concreta e empiricamente, em um primeiro momento a *démarche* caracterizou-se pela comparação exaustiva de três experiências petistas com perfis em comum e durabilidades distintas, à qual, posteriormente, foram agregados pares contrafactuais de iniciativas similares, instituídas por outros partidos, exclusivamente no intuito de colocarmos à prova o alcance do mecanismo institucional, forjado na arena eleitoral, para efeito de composição das forças partidárias na esfera legislativa.

Essa análise privilegiou o papel político do OP, opção equivalente a dizer que, ao voltarmos o nosso olhar para a dimensão estatal, com foco nas instituições e nos atores políticos locais, estamos decididamente a lançar luz sobre determinada vertente das relações de mútua constituição entre Estado e sociedade civil, na qual esta instituição participativa finca as suas raízes e se consolida. Não se trata de atenuar a fortaleza do papel da sociedade civil nesta interação, mas, antes, de iluminar os aspectos menos teorizados pela literatura correlata. Por via de regra, a dimensão política é equivocadamente observada por meio da “vontade política” de adotar o OP, por parte do prefeito e do respectivo partido. Ademais, as variáveis institucionais são geralmente analisadas de modo apenas parcial, na medida em que este debate contempla, sobretudo, a metodologia do processo participativo inerente ao OP. Em contrapartida, argumentamos que o desenho institucional do OP vai além das suas regras internas de funcionamento, uma vez que a adoção do OP não anula os outros mecanismos tradicionais existentes, no âmbito municipal, para tomada de decisões, e tampouco extingue as disputas inerentes às instituições formais de representação política. Neste sentido, a vontade política dos governantes de adotar o OP e dar continuidade a ele nos go-

vernos locais não depende tão somente da aspiração do prefeito e do seu partido, estando igualmente atrelada ao arcabouço institucional regulador das relações entre as instituições e os atores políticos no processo de elaboração orçamentária municipal, as quais envolvem toda combinação possível de disputas, entre prefeitos, vereadores e partidos políticos, nas múltiplas arenas de competição política.

Deste modo, procuramos enfatizar, fundamentalmente, que os interesses políticos emergentes no OP se diferenciam nas arenas partidária, governamental e legislativa. Argumentamos que essa instituição participativa constitui-se em um espaço de constante negociação entre os atores políticos locais e os seus respectivos partidos, a qual se desloca da arena eleitoral para a arena governamental e legislativa, possibilitando assim a transmutação destas disputas no palco constituído por cada uma destas arenas.

Primeiramente, após examinarmos os desdobramentos das disputas entre os atores políticos locais e os seus respectivos partidos políticos, nos três casos envolvendo direta ou indiretamente o PT – Matão, Rio Claro e São Carlos –, tornou-se possível concluirmos que a decisão em prol da adoção do OP tomada pelo PT e, particularmente no caso de Rio Claro, igualmente pelos outros partidos aliados na arena eleitoral, é passível de explicação não somente com base na vontade política do prefeito e dos respectivos partidos coligados, mas igualmente para fins de aumentar a sua base de apoio no Legislativo com vistas à consolidação do partido aderente, em virtude de uma vitória inesperada da sua legenda sobre oligarquias locais de longa data detentoras do Poder Executivo Municipal. Ademais, nos três casos petistas examinados, ao longo das quatro ou cinco últimas gestões municipais, constatamos o declínio da centralidade do OP como estratégia eleitoral do partido, à medida em que as alianças eleitorais foram ampliadas.

Ao resgatarmos o significado do OP para o PT, notamos paulatinas mudanças, igualmente provocadas pelos dilemas enfrentados por essa legenda na arena eleitoral, em face das distintas estratégias políticas adotadas para a conquista de maior espaço institucional. Neste sentido, o OP colonizou o PT quando se tornou a representação dos seus ideais participativos embrionários, naturalizados no “modo petista de governar”, e começou a ser adotado pela maioria das administrações municipais pe-

tistas. Contudo, à medida em que se tornou um dos partidos maiores expoentes da história política brasileira, ao alcançar a esfera federal e permanecer no poder por mais de três mandatos, o PT passa a colonizar o OP. Em outras palavras, essa instituição participativa perdeu progressivamente espaço no interior das principais plataformas políticas petistas, em razão das modificações nas estratégias políticas eleitorais e institucionais desta legenda em prol da conquista de espaço institucional.

Assim sendo, podemos dizer que o OP nasce na arena eleitoral e se viabiliza nas arenas governamental e legislativa. Deste estado de coisas, subjaz que a decisão de adotar o OP ainda pode ser tomada ou alterada após os resultados do pleito eleitoral. Todavia, a adoção e a continuidade desta instituição participativa dependem da eventual capacidade de os prefeitos e partidos coligados lograrem compor e usufruir de maioria parlamentar (coalizão). Nos casos de São Carlos, Rio Claro e Matão, comandados direta ou indiretamente pelo PT, observamos que, quando favoráveis à formação de governos de coalizão, os resultados das articulações entre prefeitos, vereadores e partidos no âmbito das arenas governamental e legislativa tornaram possível conquistar a cooperação entre os atores políticos, inclusive, graças a novos desenhos de políticas, tais como a introdução de emendas parlamentares e a distribuição das secretarias com ou sem “porteiros fechadas”, o que, por sua vez, contribuiu para a conferir maior durabilidade e elevar o nível de institucionalização do OP, notadamente, nos casos de São Carlos e Rio Claro.

Da mesma forma, após analisarmos os mecanismos institucionais para composição de forças do governo no Legislativo, traçados na arena eleitoral, postulamos que, em caso de eventual cooperação entre o Executivo e o Legislativo, o OP apresentou maior nível institucionalização quando houve coligação com o PT na cabeça de chapa, tal como em São Carlos, revelando-se igualmente participativo e forte nos casos em que subsistiu durante gestões de diferentes partidos, a exemplo de Piracicaba (PT e PSDB). Na hipótese de OPs bifurcados, tanto entre gestões de diferentes coligações com o PT, como ocorreu em Rio Claro, quanto entre gestões diferentes de diferentes partidos, caso do PSDB e das gestões do PTB/DEM e do DEM, em Leme, verificamos que a situação de disputa ou de harmonia no Legislativo não interferiu significativamente, pois o resultado

em ambos os episódios foi o retorno de um OP a quem do esperado. Na eventualidade de OPs limitados, os quais abrangem o fim do OP, por iniciativa do PT, à imagem de Matão, e o caso de abandono do OP, implementado em duas gestões do PSDB, em Sertãozinho, observamos situações adversas. No transcorrer da nossa pesquisa referente a este último município, constatamos que o OP, ocasionalmente implantando anos antes por duas gestões do PSDB em situação nitidamente confortável no Legislativo, voltou mais recentemente em formato consultivo, com consultas *on-line* e impressas, inclusive, a pedido dos vereadores. No caso do fim do OP por iniciativa petista, observamos a ocorrência, concomitante à realização do OP, de intensos conflitos da bancada minoritária petista com a Câmara Municipal.

Ainda que restrita a uma única variável e embora de menor profundidade *vis-à-vis* daquela levada a cabo nos casos petistas, a comparação com experiências de OPs desenvolvidas por outros partidos revelou que a amplitude da coalizão ou das alianças políticas não se mostra suficiente para conferir continuidade a um OP participativo forte, por iniciativa de outro partido. Diferentemente das oportunidades em que houve coligações petistas inéditas, na qual o OP constituiu poderosa estratégia eleitoral inicial do PT, nestes casos de iniciativas alheias ao petismo, a implantação da instituição participativa foi paulatinamente arrefecida em função da luta política. No caso de Piracicaba, por exemplo, a continuidade intergestões do PT e do PSDB logrou êxito, igualmente, em virtude da tradição associativa das organizações da sociedade civil no município. No município de Leme, o OP foi implementado por uma única gestão do PSDB, sendo coordenado por uma equipe técnica especializada durante um momento de notório reconhecimento mundial desta experiência, na qualidade de boa prática de governança urbana. As relações com o Legislativo, além de marcadas pela presença majoritária do partido governista no parlamento, foram intermediadas por uma equipe técnica que já previra os potenciais conflitos e, conseqüentemente, apresentava relatórios periódicos aos legisladores. Após um hiato, o OP retornou em duas gestões, da coalizão PTB/DEM e do DEM, sendo então denominado “Orçamento Comunitário”, em formato baseado em ferramenta consultiva *on-line*. Em Sertãozinho, o OP pode ser apreciado como forma de o PSDB instituir um es-

paço de diálogo aberto envolvendo prefeito, secretários municipais, vereadores, associações de bairro e a população em geral, todavia, sem exclusão de outros canais existentes, tais como, por exemplo, a inclusão de emendas ao orçamento, distribuídas igualmente entre os parlamentares e pactuadas entre o prefeito e os vereadores, independentemente dos seus respectivos partidos serem da oposição ou da situação.

Por um lado, mediante comparação entre os casos petistas, podemos assinalar que, quanto maior foi a centralidade do OP, como estratégia eleitoral deste partido, tanto menor e mais homogênea configurou-se a coligação eleitoral e, eventualmente, tanto mais negociada mostrou-se a formação de coalizão entre partidos governistas e opositoristas nas arenas governamental e legislativa. Neste caso, o OP somente perdeu participativo e forte quando a cooperação foi conquistada graças à obtenção de maioria parlamentar e/ou em função de outros acordos envolvendo novos desenhos de políticas. Por outra parte, quanto menor foi a centralidade do OP na arena eleitoral, tanto maior e mais heterogênea configurou-se a coligação eleitoral constituída, estado de coisas que, provavelmente, ampliou as chances de governabilidade e de futuros acordos/alianças entre os partidos, nas arenas governamental e legislativa. Neste último caso, o nível de institucionalização do OP mostrou-se mais precário, quicá inexistente. Ao passo que, nos casos de OPs adotados por outros partidos ou quando outros partidos deram-lhe continuidade, sejam eles o PT ou não, existem outras variáveis que impõem exploração mais aprofundada, entre as quais, podemos destacar a influência do próprio nível de tradição associativa e/ou a apropriação do conceito de participação orçamentária de formas diferenciadas pelos gestores de partidos mais conservadores.

Por fim, estes argumentos suscitam uma reflexão incontornável, volta-da para a descoberta das razões pelas quais o grau de institucionalização do OP revela-se tão insuficiente nos municípios brasileiros, comparativamente a outras instituições participativas, tais como, a título de exemplo, os conselhos, hoje uma realidade numericamente estimada em cerca de trinta mil no universo de 5.570 municípios brasileiros (GURZA LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016, p. 609). Neste aspecto quantitativo já mencionado na Introdução, no que se refere ao OP, estima-se entre 795 e 1.469 episódios ocorridos em diferentes partes do mundo (SINTOMER;

HERZBERG; RÖCKE, 2012). No entanto, no Brasil do período mais recente, estima-se haver crescimento no número de casos de abandono desta instituição participativa (SPADA, 2014).

No transcorrer deste volume, a questão da institucionalização do OP foi operacionalizada empiricamente, como um tipo ideal, mediante a combinação da durabilidade ou não desta instituição participativa com outras variáveis passíveis de indicar a capacidade de ampliação de espaços participativos em nível de governo e da sociedade. Em verdade, há uma inquietação subjacente a essa obra, com respeito aos obstáculos à institucionalização do OP. Essa problemática, embora não aprofundada teoricamente ao longo dos quatro capítulos, constitui parte integrante da nossa atual agenda de pesquisas, especialmente dedicada ao estudo dos processos de institucionalização (interesses, valores e agendas sociais) e da construção de capacidades estatais como produto da institucionalização de relações socioestatais (GURZA LAVALLE *et al.*, 2019).

Neste sentido, ensaiamos uma reflexão preliminar acerca dos desafios inerentes ao pensar os processos de desinstitucionalização ou, até mesmo, de precária institucionalização de instituições participativas, à luz das relações entre as instituições e os atores políticos locais nas múltiplas arenas da competição política. Destarte, podemos destacar o papel dos partidos como veículos organizativos que conectam os atores e os seus distintos interesses nas arenas eleitoral, governamental e legislativa. No âmbito do OP, os partidos disputam a agência da participação nas diferentes arenas, ou seja, não há “domínio de agência” e tampouco institucionalização (GURZA LAVALLE *et al.*, 2019), mas, antes, o inverso, uma “dependência de agência”. Essa última relação pode ser mais autônoma, quando as alianças envolverem partidos de mesmo espectro político, com a conseqüente baixa governabilidade; mais dependente ou subordinada, na hipótese de haver aliados políticos em maior número, com as conseqüentes maior heterogeneidade, alta governabilidade e, eventualmente, maior probabilidade de reeleição; ou, quiçá, híbridas, quando essas duas situações se combinarem em maior ou menor grau no transcorrer da mesma gestão.

Finalizamos ressaltando, em meio aos inúmeros desafios desta agenda de pesquisa, o imperativo de combinarmos este tipo de análise, mais

focado no papel das instituições e dos atores políticos locais, com perspectivas mais centradas na sociedade civil, no intuito de darmos continuidade ao processo de compreensão dos mecanismos que influenciam a adoção, a durabilidade, a interrupção, o fim e os diferentes graus de institucionalização destas inovações democráticas do mundo contemporâneo.

Referências

ABERS, R. **Inventing local democracy**: grassroots politics in Brazil. Boulder: Lynne Rienner, 2000.

ABERS, R. From clientelism to cooperation: local government, participatory policy and civic organizing in Porto Alegre, Brazil. **Politics and Society**, v. 26, n. 4, p. 511-537, Dec. 1998.

ABRUCIO, F. L. O ultrapresidencialismo estadual. *In*: ANDRADE, R. de C. (org.). **Processo de governo no município e no estado**: uma análise a partir de São Paulo. São Paulo: Edusp, 1998.

ALMEIDA, M. H. T. de. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, n. 10, p. 88-108, 1995.

ANDRADE, R. de C. Processos decisórios na Câmara dos Vereadores e na Assembleia Legislativa de São Paulo. *In*: ANDRADE, R. de C. (org.). **Processo de governo no município e no estado**: uma análise a partir de São Paulo. São Paulo: Edusp, 1998.

ANTONIOSI, L. **Marketing político em uma gestão participativa**: um estudo de caso da Prefeitura Municipal de Matão. 2005. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente) – Centro Universitário Araraquara, Araraquara, 2005.

ARATO, A.; COHEN, J. Esfera pública y sociedad civil. **Metapolítica**, v. 3, n. 9, p. 37-55, 1999.

ARRETCHE, M. T. S. **O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes**. 1998. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, Campinas, 1998.

AVRITZER, L. **Democracy and the public space in Latin America**. Princeton: Princeton University Press, 2002.

AVRITZER, L. New public spheres in Brazil: local democracy and deliberative politics. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 30, n. 3, p. 623-637, Sept. 2006.

AVRITZER, L. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. *In*: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, L. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2009.

AVRITZER, L. **Sociedade civil, espaço público e poder local: uma análise do Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre**. Belo Horizonte: DCP/Fafich/UFGM, 2000. (mimeo).

AVRITZER, L. (org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: UFGM, 2007.

AZEVEDO, F. O PT, a imprensa e as coberturas das eleições. *In*: VILLA, M. A.; ANGELO, V. A. de (org.). **O Partido dos Trabalhadores e a política brasileira (1980-2006): uma história revisitada**. São Carlos: EdUFSCar, 2009.

BACCARO, L.; PAPADAKIS, K. **The downside of deliberative public administration**. Paper presented at seminars at the European University Institute, Genova, 2005. Disponível em: <http://web.mit.edu/baccaro/www/papers/downside-11-05.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2020.

BAIOCCHI, G. **Militants and citizens: the politics of participatory democracy in Porto Alegre**. Palo Alto: Stanford University Press, 2005.

BAIOCCHI, G. The civilizing force of social movements: corporate and liberal codes in Brazil's public sphere. **Sociological Theory**, v. 24, n. 4, Dec. 2006.

BAIOCCHI, G. The long march through institutions: lessons from the PT in power. *In*: BAIOCCHI, G. (ed.). **Radicals in power**: the worker's party (PT) and experiments in urban democracy in Brazil. London: Zed Books, 2003.

BAIOCCHI, G.; HELLER, P.; SILVA, M. K. **Bootstrapping democracy**. Transforming local governance and civil society in Brazil. Stanford: Stanford University Press, 2011.

BAIOCCHI, G.; HELLER, P.; SILVA, M. K. **Making space for civil society**: evidence from governance reforms in 10 Brazilian municipalities. Sept. 2005. Disponível em: <http://participatorybudgeting.blogs.com/MakingSpaces.pdf>. Acesso em: 14 set. 2020.

BARBOSA E SILVA, L. **O governo Lula e a agenda dos anos 90**: ambiguidade na política administrativa. 2008. 218 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Araraquara, 2008.

BARREIRA, I. A. F. (coord.). **Os desafios da gestão democrática**: Fortaleza 1993-1996. Centro Josué de Castro: Instituto Pólis, 1998.

BILAC, M. B. B. **As elites políticas de Rio Claro**: recrutamento e trajetória. Piracicaba: Unimep, 2001.

BITTAR, J.; LASSANCE, A. O modo petista de governar. *In*: BITTAR, J. (org.). **Governos estaduais**: desafios e avanços: reflexões e relatos de experiência petistas. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

BORBA, J.; LÜCHMANN, L. Orçamento Participativo: uma análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina. *In*: BORBA, J.;

LÜCHMANN, L. (org.). **Orçamento Participativo**: uma análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina. Florianópolis: Insular, 2007.

BOSHI, R. R. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. **Dados** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 655-690, 1999.

BRAGA, M. do S. S. Partido dos Trabalhadores: condições de origem e variações estaduais. *In*: VILLA, M. A.; ANGELO, V. A. de (org.). **O Partido dos Trabalhadores e a política brasileira (1980-2006)**: uma história revisitada. São Carlos: EdUFSCar, 2009.

BRANDÃO, M. A. **O socialismo democrático do Partido dos Trabalhadores**: a história de uma utopia (1979-1994). 1998. Dissertação (Mestrado em História) – Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca, 1998.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas emendas constitucionais de n. 1, de 1992, a 43, de 2004, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de n. 1 a 6, de 1994. 23. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2004.

BURAWOY, M. For a sociological marxism: the complementary convergence of Antonio Gramsci and Karl Polany. **Politics & Society**, v. 31, n. 2, p. 193-261, 2003.

CABANNES, Y. **Presupuesto Participativo y finanzas locales**. 2. vers. ampl. Porto Alegre, mayo 2005. Documento base Red Urbal n. 9. Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/urbal9_esp/usu_doc/db_rede_9_maio_2005_reformatado_em_set_2006_con_indice.pdf. Acesso em: 7 ago. 2020.

CALDEIRA, T.; HOLSTON, J. State and urban space in Brazil: from modernist planning to democratic interventions. *In*: ONG, A.;

COLLIER, S. J. (ed.). **Global assemblages**: technology, politics, and ethics as anthropological problems. London: Blackwell, 2005.

CÂMARA MUNICIPAL DE LEME. 2020. Disponível em: <https://camaraleme.sp.gov.br/artigo/?ent=66352&p=feed>. Acesso em: 18 set. 2020.

CÂMARA MUNICIPAL DE MATÃO. 2020. Disponível em: <http://www.camaramatao.sp.gov.br>. Acesso em: 21 set. 2020.

CÂMARA MUNICIPAL DE PIRACICABA. 2020. Disponível em: <https://www.camarapiracicaba.sp.gov.br/>. Acesso em: 21 set. 2020.

CÂMARA MUNICIPAL DE RIO CLARO. 2020. Disponível em: <http://www.camararioclaro.sp.gov.br>. Acesso em: 29 set. 2020.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS. 2020. Disponível em: <http://www.camarasaocarlos.sp.gov.br/portal>. Acesso em: 5 set. 2020.

CÂMARA MUNICIPAL DE SERTÃOZINHO. 2020. Disponível em: <https://cmsertaozinho.pb.gov.br/>. Acesso em 29. set. 2020.

CARVALHO, M. do C. A. A. **Participação social no Brasil hoje**. São Paulo: Instituto Pólis, 1998. (Papers Pólis n. 2). Disponível em: <https://polis.org.br/wp-content/uploads/2014/08/841.pdf>. Acesso em: 29 set. 2020.

CARVALHO, M. do C. A. A. *et al.* **Orçamento Participativo nos municípios paulistas**: gestão 1997-2000. São Paulo: Pólis, 2002.

CHAUDHURI, S.; HELLER, P. **The plasticity of participation**: evidence from a participatory governance experiment. New York: Iserp, 2003. (Iserp Working Paper n. 03-01). Disponível em: <https://academiccommons.columbia.edu/doi/10.7916/D81Z4B87>. Acesso em: 25 set. 2020.

COÊLHO, D. B. **Participação política na gestão pública estadual**: a experiência de Pernambuco e do Rio Grande do Sul. *In*: ENCONTRO

ANUAL DA ANPOCS, 29., 25-29 out. 2005, Caxambu. **Anais** [...]. São Paulo: Anpocs, 2005. 1 CD-ROM.

COSTA, S. Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil – uma abordagem tentativa. **Novos Estudos**, n. 38, 1994.

COSTA, S. La esfera pública y las mediaciones entre cultura y política: el caso de Brasil. **Metapolítica**, v. 9, n. 3, p. 95-107, 1999.

COSTA, S. Movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais. **Dados** – Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 12, n. 35, p. 112-24, 1997.

COSTA, V. F. M.; OLIVEIRA, C. T. C. de. A fraqueza da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. *In*: ANDRADE, R. de C. (org.). **Processo de governo no município e no estado**: uma análise a partir de São Paulo. São Paulo: Edusp, 1998.

COUTO, C. G. Negociação, decisão e governo: padrões interativos na relação executivo-legislativo e o caso paulistano. *In*: ANDRADE, R. de C. (org.). **Processo de governo no município e no estado**: uma análise a partir de São Paulo. São Paulo: Edusp, 1998.

COUTO, C. G. **O desafio de ser governo**: o PT na prefeitura de São Paulo (1989-1992). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

COUTO, C. G. The second time around: Marta Suplicy's PT administration in São Paulo. *In*: BAIOCCHI, G. (ed.). **Radicals in power**: the Worker's Party (PT) and experiments in urban democracy in Brazil. London: Zed Books, 2003.

DAGNINO, E. (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DANIEL, C. As administrações democráticas e populares em questão. **Espaços**

& Debates, *Revista de Estudos Regionais e Urbanos*, ano X, n. 30, 1990.

DEAKIN, N. *In search of civil society*. New York: Palgrave, 2001.

DIAS, M. R. Entre a representação e a participação política: o debate acerca da institucionalização do Orçamento participativo em Porto Alegre. *In*: MILANI, C.; ARTURI, C.; SOLINÍS, G. (ed.). **Democracia e governança mundial**: que regulações para o século XXI? Porto Alegre: UFRGS; Unesco, 2002.

DIAS, M. R. **Na encruzilhada da teoria democrática**: efeitos do Orçamento Participativo sobre a Câmara Municipal de Porto Alegre. 2000. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro, 2000.

DIAS, M. R. **Sob o signo da vontade popular**: o Orçamento Participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

DRÈZE, J.; SEN, A. **Índia**: development and participation. 2. ed. London: Oxford University Press, 2002.

EVANS, P. B. Além da “monocultura institucional”: instituições capacidades e desenvolvimento deliberativo. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 5, n. 9, p. 20-63, jan./jun. 2003.

EVANS, P. B. **Autonomia e parceria**: Estados e transformação industrial. Trad. Christina Bastos Tigre. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004a.

EVANS, P. B. Development as institutional change: the pitfalls of monocropping and the potentials of deliberation. **Studies in Comparative International Development**, v. 38, n. 4, Winter, dez. 2004b.

EVANS, P. B. **Embedded autonomy**: states and industrial transformation. Princeton: Princeton University Press, 1995.

EVANS, P. B. **Extending the ‘institutional’ turn**: property, politics and development trajectories. Berkeley: UNU-Wider, 2006. (Research Paper n. 2006/113). Disponível em: <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/rp2006-113.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2020.

EVANS, P. B. Introduction: looking for agents of urban livability in a globalized political economy. *In*: EVANS, P. (ed.). **Livable cities?** Urban struggles for livelihood and sustainability. Berkeley: University of California Press, 2002a.

EVANS, P. B. Is an alternative globalization possible? **Politics & Society**, n. 36, p. 271-305, June 2008.

EVANS, P. B. Political strategies for more livable cities: lessons from six cases of development and political transition. *In*: EVANS, P. (ed.). **Livable cities?** Urban struggles for livelihood and sustainability. Berkeley: University of California Press, 2002b.

EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. On the road toward a more adequate understanding of the State. *In*: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (ed.). **Bringing the State back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

FARIA, C. F. Participação, sociedade civil e governo Lula (2003-2006): construindo uma sinergia positiva? *In*: VILLA, M. A; ANGELO, V. A. de. **O Partido dos Trabalhadores e a política brasileira (1980-2006)**: uma história revisitada. São Carlos: EdUFSCar, 2009.

FARIA, C. F. Do conflito jurídico ao consenso democrático: uma versão da implementação do OP-RS. *In*: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (org.). **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

FEDOZZI, L. A invenção permanente da democracia. Contribuições à discussão sobre o presente e o futuro do Orçamento Participativo de Por-

to Alegre. In: VERLE, J.; BRUNET, L. (org.). **Construindo um mundo novo**. Porto Alegre: Guayí, 2002. v. 1, p. 165-201.

FEDOZZI, Luciano. **O Eu e os outros**. Participação e construção da consciência social. Porto Alegre: Tomo, 2008.

FEDOZZI, L. **Orçamento Participativo**: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. 3. ed. Porto Alegre: Tomo, 2001.

FERNANDES, A. S. A. *Path dependency* e os estudos comparados. **BIB**, São Paulo, n. 53, p. 79-102, 2002.

FERREIRA, C. S. **Orçamento participativo e governança solidária local na Prefeitura Municipal de Porto Alegre**. 2007. 97 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

FERREIRA, F. T. H. **O orçamento público e o planejamento no contexto dos municípios do Estado de São Paulo a partir da LRF**. 2004. 104 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2004.

FISCHER, N. B.; MOLL, J. (org.). **Por uma nova esfera pública**: a experiência do orçamento participativo. Petrópolis: Vozes, 2000.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. 2020. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/>. Acesso em: 26 set. 2020.

FUNG, A. **Practical reasoning about institutions**: governance innovations in the development of democratic theories. Conference presented at Princeton University, Mar. 2006.

FUNG, A. Survey article: recipes for public spheres: eight institutional design choices and their consequence. **The Journal of Political Philosophy**, v. 11, n. 3, p. 338-367, Sept. 2003.

FUNG, A. Varieties of participation in complex governance. **Public Administration Review**, v. 66, p. 66-75, dez. 2006.

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. **Deepening democracy**: institutional innovations in empowered participatory governance. London: Verso, 2003.

GENRO, T. Cogestão: reforma democrática do Estado. *In*: FISCHER, N.; MOLL, J. (org.). **Por uma nova esfera pública**: a experiência do orçamento participativo. Petrópolis: Vozes, 2000.

GENRO, T. **Porto da cidadania**. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997.

GOLDFRANK, B. **Lessons from Latin American experience with participatory budgeting**. Presented at the Latin American Studies Association Meeting San Juan, Puerto Rico, Mar. 2006. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/253455515_Lessons_from_Latin_American_Experience_in_Participatory_Budgeting. Acesso em: 29 set. 2020.

GOLDFRANK, B. Making participation work in Porto Alegre. *In*: BAIOCCHI, Gianpaolo (ed.). **Radicals in power**: the Worker's Party (PT) and experiments in urban democracy in Brazil. London: Zed Books, 2003.

GOLDFRANK, B. The politics of deepening local democracy: decentralization, party institutionalization, and participation. *In*: AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION ANNUAL MEETING, 101., 1-4 Sept. 2005, Washington, D. C. **Proceedings** [...]. Washington, D. C.: Apsa, 2005.

GOLDFRANK, B.; SCHNEIDER, A. Competitive institution building: the PT and participatory budgeting in Rio Grande do Sul. **Latin American Politics & Society**, v. 48, n. 3, p. 1-31, 2006.

GOLDFRANK, B.; SCHNEIDER, A. Restraining the revolution or deepening democracy? The Workers's Party in Rio Grande do Sul. *In*:

BAIOCCHI, Gianpaolo (ed.). **Radicals in power: the Worker's Party (PT) and experiments in urban democracy in Brazil.** London: Zed Books, 2003.

GOODIN, R. E. Institutions and Their Design. *In*: GOODIN, Robert E. (org.) **The Theory of Institutional Design.** Cambridge: Cambridge University Press, 1996. p. 01-53.

GUIMARÃES NETO, L.; ARAÚJO, T. B. Poder local, governos municipais e políticas de indução ao desenvolvimento econômico do Brasil. *In*: SOARES, J. A.; CACCIA-BAVA, S. (org.). **Os desafios da gestão municipal democrática.** São Paulo: Cortez, 1998.

GURZA LAVALLE, A. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. *In*: PIRES, R. R. C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** Brasília: Ipea, 2011.

GURZA LAVALLE, A.; BARONE, L. S. Conselhos, associações e desigualdade. *In*: ARRETCHE, M. (org.). **Trajatórias das desigualdades.** Como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

GURZA LAVALLE, A. et al. Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência. *In*: GURZA LAVALLE, A. et al. (org.). **Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição.** Rio de Janeiro: Eduerj, 2019.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P; ACHARYA, A. Lugares e atores da democracia: arranjos institucionais, participação e sociedade civil em São Paulo. *In*: COELHO, V. S.; NOBRE, M. (org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo.** São Paulo: Editora 34, 2004.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P; CASTELO, G. A construção política das sociedades civis. *In*: GURZA LAVALLE, A. (org.). **O**

horizonte da política: questões emergentes e agendas de pesquisa. São Paulo: Editora Unesp, 2012.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. **In whose name?** Political representation and civil organizations in Brazil. Brighton: IDS, 2005. (IDS Working Paper n. 249). Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/237454221_In_Whose_Name_Political_Representation_and_Civil_Organization_in_Brazil. Acesso em: 28 set. 2020.

GURZA LAVALLE, A.; IZUNZA VERA, E. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à *accountability*. **Lua Nova**, Rio de Janeiro, n. 84, p. 95-139, 2011.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, Rio de Janeiro, n. 58, p. 193-224, 2003.

HELLER, P. Local democracy and development in comparative perspective. *In*: VAN DARK, Mirjam *et al.* (Ed.). **Consolidating developmental local government: lessons from the South African experience**. Cape Town: University of Cape Town Press, 2008.

HELLER, P. **The antinomies of civil society and democracy civic as public in post-apartheid South Africa**. Presented at American Sociological Association Annual Meeting, San Francisco, 2005.

HELLER, P. **The labor of development: workers and the transformation of capitalism in Kerala – India**. Ithaca: Cornell University Press, 1999.

HELPMAN, E. **The mystery of economic growth**. Massachusetts: Harvard University Press, 2004.

HOUTZAGER, P. P.; ACHARYA, A.; GURZA LAVALLE, A. **Associations and the exercise of citizenship in new democracies:**

evidence from São Paulo and Mexico City. Brighton: IDS, 2007. (IDS Working Paper n. 285).

HOUTZAGER, P. P.; ACHARYA, A.; GURZA LAVALLE, A. **Who participates?** Civil society and new democratic politics in São Paulo, Brazil. Brighton: IDS, 2003. (IDS Working Paper n. 210).

HUNTER, W. **The transformation of the Worker's Party in Brazil, 1989-2009.** New York: Cambridge University Press, 2010.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 26 set. 2020.

IEDI. Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. **O Parque Tecnológico de São Carlos (ParqTec)**, São Paulo, fev. 2006. Disponível em: http://www.iedi.org.br/admin_ori/pdf/20060210_parqtec.pdf. Acesso em: 29 set. 2020.

JACOBI, P.; TEIXEIRA, M. A. C. Orçamento Participativo: co-responsabilidade na gestão das cidades. **São Paulo em Perspectiva: o novo município – economia e política local**, v. 10, n. 3, p. 119-128, jul./set. 1996.

JONES, B. D.; HERSCHEL, F. T.; WOLFE, M. Policy bubbles. **Policy Studies Journal**, v. 42, n. 1, p. 146-171, 2014.

KECK, M. E. **A lógica da diferença: o PT na constituição da democracia brasileira.** São Paulo: Ática, 1991.

KERBAUY, M. T. M. Descentralização, municipalismo e elites locais. *In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS*, 25., 16-21 out. 2001. Caxambu. **Anais [...]**. São Paulo: Anpocs, 2001. 1 CD-ROM.

KOHLI, A. State, society, and development. *In: KATZNELSON, I.; MILNER, H. V. (ed.). Political science: the state of the discipline.* New York: W. W. Norton & Company, 2002.

KOWARICK, L.; SINGER, A. A experiência do Partido dos Trabalhadores na Prefeitura de São Paulo. **Revista Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 53, p. 195-216, mar. 1993.

LARANJEIRA, S. M. G. Gestão pública e participação: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre. **São Paulo em Perspectiva**: o novo município – economia e política local, v. 10, n. 3, p. 129-137, jul./set. 1996.

LEVI, M. Uma Lógica da Mudança Institucional. **Dados** – Revista de Ciências Sociais, v. 34, nº 01, p. 79-99, 1991.

LI, T. M. **The will to improve**. Governmentality, development, and practice of politics. Durham: Duke University Press, 2007.

LIJPHART, A. **Modelos de democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LOBO, T. Descentralização: uma alternativa de mudança. **Revista de Administração Pública**, v. 22, n. 1, p. 14-24, jan./mar. 1988.

LÜCHMANN, L. H. H. 25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas. **Política & Sociedade**, v. 13, n. 28, 2014.

LÜCHMANN, L. H. H. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa**: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. 2002. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, Campinas, 2002.

MACHADO, F. T. H. F. **O orçamento público e o planejamento no contexto dos municípios do estado de São Paulo a partir da lei de responsabilidade fiscal**. 2004. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2004.

MAGALHÃES, I.; BARRETO, L.; TREVAS, V. (org.). **Governo e cidadania**: balanços e reflexões sobre o modo petista de governar. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

MAHONEY, J. **The legacies of liberalism**: path dependence and political regimes in Central America. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2002.

MANDAMI, M. **Citizen and subject**: contemporary Africa and the legacy of late colonialism. Princeton: Princeton University Press, 1996.

MARINO JUNIOR, J. **O Orçamento Participativo e poder local**: um estudo sobre Araraquara, Franca e São Carlos no período 1999/2002. 140 f. 2005. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2005.

MARQUETTI, A. Participação e redistribuição: o Orçamento participativo em Porto Alegre. *In*: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (org.). **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

MARQUETTI, A; CAMPOS, G. A.; PIRES, R. (org). **Democracia participativa e redistribuição**: análises de experiências de Orçamento Participativo. São Paulo: Xamã, 2008.

MATEOS, S. B. Participação popular – a construção da democracia participativa. **Revista Desafios do Desenvolvimento**, Brasília, ano 8, n. 65, maio 2011. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2493:catid=28&Itemid=23. Acesso em: 30 set. 2020.

MENEGUELLO, R. **Partido e governo no Brasil contemporâneo (1985-1997)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

MENEGUELLO, R. **PT**: a formação de um partido, 1979-1982. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

MENEGUELLO, R. The dilemmas and limits of transformation: a commentary. *In*: BAIOCCHI, G. (ed.). **Radicals in power: the Worker's Party (PT) and experiments in urban democracy in Brazil**. London: Zed Books, 2003.

MILANI, C. R. S. O “**princípio participativo**” na **formulação de políticas públicas locais**: análise comparativa de experiências européias e latino americanas. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 29., 25-29 out. 2005, Caxambu. **Anais [...]**. São Paulo: Anpocs, 2005. 1 CD-ROM.

MORAES, D. S. **Inovação democrática no interior paulista**: um estudo sobre o desenvolvimento dos casos de Orçamento Participativo em Araraquara e São Carlos, gestão 2001-2004. 2007. 180 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2007.

NAVARRO, Z. Democracia y control social de fondos públicos. El caso del ‘presupuesto participativo’ de Porto Alegre (Brasil). *In*: PEREIRA, L. C. B.; GRAU, N. C. (org.). **Lo público no estatal en la reforma del Estado**. Buenos Aires: Paidós, 1998. v. 1, p. 291-332.

NAVARRO, Z. O “Orçamento Participativo” de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico. *In*: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (org.). **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

NAVARRO, Z. Participation, democratizing practices: participatory budgeting in Porto Alegre, Brazil. **Development**, London, v. 41, n. 3, p. 68-71, 1998.

NOGUEIRA, M. A. **Um estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

NORTH, D. Economic performance through time. **The American Economic Review**, v. 84, n. 3, p. 359-368, June 1994.

NORTH, D. **Five propositions about institutional change.** Washington, D. C.: Washington University, 1993.

NORTH, D. **Institutions, institutional change and economics performance.** New York: Cambridge University Press, 1990.

NOVAES, C. A. M. PT: dilemas da burocratização. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 35, p. 217-237, mar. 1993.

NUGENT, J.; ROBINSON, J. **Are endowments fate?** On the political economy of comparative institutional development. London: Centre for Economic Policy Research, 2002. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=303201. Acesso em: 20 set. 2020.

NYLEN, W. R. An enduring legacy? Popular participation in the aftermath of the participatory budget of João Monlevade and Betim. *In*: BAIOCCHI, G. (ed.) **Radicals in power: the Worker's Party (PT) and experiments in urban democracy in Brazil.** London: Zed Books, 2003.

OLIVEIRA, M. C. (org.). **A Assembleia de Minas e a construção coletiva de políticas públicas:** eventos institucionais, 1990-2009. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009.

PANEBIANCO, A. **Modelos de partido:** organização e poder nos partidos políticos. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. 2020. Disponível em: <https://pt.org.br/>. Acesso em: 26 set. 2020.

PIERSON, P.; SKOCPOL, T. Historical institutionalism in contemporary political science. *In*: KATZNELSON, I.; MILNER, H. V. (ed.). **Political science: the state of the discipline.** New York: W.W. Norton & Company, 2002.

PIRES, R. R. C. **Orçamento participativo e planejamento municipal:** uma análise neoinstitucional a partir do caso da Prefeitura de Belo Horizonte. 2001. 147 f. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2001.

PIRES, R.; VAZ, A. C. N. Participação social como método de governo? Uma agenda de pesquisa sobre as interfaces socioestatais no governo federal. **Boletim de Análise Político-Institucional**, v. 1, p. 57-61, 2011.

PIRES, V. **Orçamento Participativo:** o que é, para que serve, como se faz. São Paulo: Manole, 2001.

PIRES, V; MARTINS, L. J. Orçamento participativo (OP) após vinte anos de experiências no Brasil: mais qualidade na gestão orçamentária municipal? **Capital Científico**, v. 9, p. 5, 2011.

PIRES, V.; PINEDA NEBOT, C. Presupuesto participativo: una tipología para superar los límites de las definiciones demasiado amplias o restrictivas. **Reala** – Revista de Estudios de la Administración Local y Autonomía, n. 308, p. 207-246, 2008.

PIZZIRANI, F. **O papel dos processos de participação popular na gestão municipal:** estudo do OP de Rio Claro/SP. 2006. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Faculdade de Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

POLANY, K. **The great transformation:** the political and economic origins of our time. 2. ed. Boston: Beacon Press, 2001.

PONT, R. Democracia representativa e democracia participativa. *In:* FISHER, N. B.; MOLL, J. (org.). **Por uma nova esfera pública:** a experiência do orçamento participativo. Petrópolis: Vozes, 2000.

PRALON, E. M.; FERREIRA, G. N. Centralidade na Câmara Municipal de São Paulo no processo decisório. *In:* ANDRADE, R. de C. (org.).

Processo de governo no município e no estado: uma análise a partir de São Paulo. São Paulo: Edusp, 1998.

PREFEITURA MUNICIPAL DE LEME. 2020. Disponível em: <https://www.leme.sp.gov.br>. Acesso em: 29 set. 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MATÃO. 2020. Disponível em: <http://www.matao.sp.gov.br>. Acesso em: 29 set. 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PIRACICABA. Disponível em: <http://www.piracicaba.sp.gov.br>. Acesso em: 21 set. 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO CLARO. 2020. Disponível em: <http://www.rioclaro.sp.gov.br>. Acesso em: 29 set. 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS. 2020. Disponível em: <http://www.saocarlos.sp.gov.br>. Acesso em: 29 set. 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SERTÃOZINHO. 2020. Disponível em: <https://sertaozinho.sp.gov.br>. Acesso em 18 set. 2020.

PRONDINI, E. R. **O público e a participação popular:** desafios e contradições. O caso de Ribeirão Preto. 2002. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Araraquara, 2002.

RIBEIRO, A. C. T.; GRAZIA, G. de. **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil:** período de 1997 a 2000. São Paulo: Vozes, 2003.

RIBEIRO, P. F. **Dos sindicatos ao governo:** a organização nacional do PT de 1980 a 2005. 2008. 301 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2008.

RIBEIRO, P. F. O PT, o Estado e a sociedade (1989-2005). *In*: VILLA, M. A.; ANGELO, V. A. de (org.). **O Partido dos Trabalhadores e a política brasileira (1980-2006)**: uma história revisitada. São Carlos: EdUFSCar, 2009.

RIBEIRO, P. F. **Um partido em mutação**: a transformação do PT e seus reflexos sobre as campanhas presidenciais (1989, 2002). 2004. 184 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2004.

ROMÃO, W. de M. **Muito além da sociedade civil**: o sentido do OP para governos e partidos políticos. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 35., 24-28 out. 2010, Caxambu. **Anais** [...]. São Paulo: Anpocs, 2010a. Disponível em: <http://anpocs.org/index.php/encontros/papers/35-encontro-anual-da-anpocs/gt-29/gt04-19/877-muito-alem-da-sociedade-civil-o-sentido-do-orcamento-participativo-para-governos-e-partidos-politicos/file>. Acesso em: 30 set. 2020.

ROMÃO, W. de M. O eclipse da sociedade política nos estudos sobre Orçamento Participativo. **BIB**, São Paulo, n. 70, p. 121-144, 2. sem. 2010.

ROTHSTEIN, B. Political institutions: an overview. *In*: GOODIN, R. E.; KLINGEMANN, H.-D. (eds.). **A new handbook of political science**. Oxford: Oxford University Press, 1998.

ROVER, O. J. O Orçamento Participativo de Chapecó e sua dimensão rural. *In*: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (org.). **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

RUESCHEMEYER, D.; STEPHENS, E. H.; STEPHENS, J. D. **Capitalism, development & democracy**. Chicago: University of Chicago Press, 1992.

SAMUELS, D. A democracia brasileira sob o governo de Lula e do PT. *In*: VILLA, M. A.; ANGELO, V. A. de (org.). **O Partido dos Trabalha-**

dores e a política brasileira (1980-2006): uma história revisitada. São Carlos: EdUFSCar, 2009.

SANTOS, B. de S. (org.). **Democratizar a democracia:** os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, B. de S. Participatory budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy. **Politics & Society**, v. 26, n. 4, p. 461-510, 1998.

SARTORI, G. **Partidos e sistema partidário.** Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

SAXENIAN, A. **The new argonauts:** regional advantage in a global economy. Massachusetts: Harvard University Press, 2006.

SCOTT, W. R. **Institutions and organization.** London: Sage, 1995.

SEADE. Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. 2020. Disponível em: <https://www.seade.gov.br/>. Acesso em: 26 set. 2020.

SELIGMAN, A. B. **The idea of civil society.** Princeton: Princeton University Press, 1992.

SEN, A. **Development as freedom.** New York: Anchor, 2000.

SERAFIM, L.; TEIXEIRA, A. C. **Balço e desafios para a continuidade do OP** – gestão 2005-2008. 2008. Disponível em: <http://dc118.4shared.com/doc/y8ih6ssU/preview.html>. Acesso em: 3 jun. 2008.

SILVA, A. O da. Nem reforma nem revolução: a estrela é branca. *In:* VILLA, M. A.; ANGELO, V. A. de (org.). **O Partido dos Trabalhadores e a política brasileira (1980-2006):** uma história revisitada. São Carlos: EdUFSCar, 2009.

SILVA, E. C. da. **OP:** a experiência de Araraquara: um estudo de caso sobre o modelo de gestão local dos recursos públicos por meio da partici-

pação popular. 2005. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Araraquara, 2005.

SILVA, M. K. A expansão do Orçamento Participativo na região metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados. *In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (org.). A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo.* São Paulo: Cortez, 2003.

SILVA, M. K. Participation by design: the experiences of Alvorada and Gravataí, Rio Grande do Sul, Brazil. *In: BAIOCCHI, G. (ed.) Radicals in power: the Worker's Party (PT) and experiments in urban democracy in Brazil.* London: Zed Books, 2003.

SILVA, M. C. **Belo Horizonte e Orçamento Participativo:** harmonia e crise entre os diversos atores envolvidos no processo de decisão orçamentária. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

SILVA, R. G. da. **Orçamento Participativo:** o caso de Piracicaba. 2006. 176 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2006.

SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; ALLEGRETTI, G. **Participatory budgeting worldwide** – updated version. Study. Bonn: Engagement Global, 2013. (Dialog Global n. 25, English version).

SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; RÖCKE, A. Modelos transnacionais de participação cidadã: o caso do orçamento participativo. **Sociologias**, v. 14, n. 30, p. 70-116, 2012.

SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; RÖCKE, A. Participatory budgeting in Europe: potentials and challenges. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 32, n. 1, p. 164-178, 2008.

SKOCPOL, T. Bringing the State back in: strategies of analysis in current research. *In*: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (ed.). **Bringing the State back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SKOCPOL, T. **Estados e revoluções sociais**: análise comparativa da França, Rússia e China. Lisboa: Presença, 1985.

SOARES, J. A.; CACCIA-BAVA, S. (org.). **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

SOUZA, C. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 84-97, out./dez. 2001.

SOUZA, C. Gestão local e gestão metropolitana: um falso dilema. **Espaço & Debates**. Revista de Estudos Regionais e Urbanos, ano X, n. 30, 1990.

SOUZA, L. A. M. de. Afinal, o que é ‘vontade política’? Uma perspectiva a partir da comparação entre as variações dos resultados de experiências de Orçamento Participativo. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 37., 23-27 set. 2013, Águas de Lindoia. **Anais** [...]. São Paulo: Anpocs, 2013. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-37-encontro/st/st24/8782-afinal-o-que-e-vontade-politica-uma-perspectiva-a-partir-da-comparacao-entre-as-variacoes-dos-resultados-de-experiencias-de-orcamento-participativo/file>. Acesso em: 2 out. 2020.

SOUZA, L. A. M. de. Do local para o nacional: o Orçamento Participativo (OP) e a institucionalização da participação popular ao longo da história do Partido dos Trabalhadores (PT). **Interseções** – Revista de Estudos Interdisciplinares, v. 17, p. 251-272, 2015.

SOUZA, L. A. M. de. **Do local para o nacional**: o Orçamento Participativo e as novas práticas políticas petistas. 2010. 312 f. Tese (Doutora-

do em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2010.

SOUZA, L. A. M. de. Orçamento Participativo e as novas dinâmicas políticas. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, 2011.

SOUZA, L. A. M. de. “Virada institucional”: o debate sobre o papel das instituições e dos atores nas três gerações de estudos sobre o Orçamento Participativo. **BIB**, São Paulo, n. 79, p. 83-103, 1. sem. 2015. (Publicada em out. 2016).

SOUZA, R. G. de. **Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil**: uma experiência democratizante? 2009. 163 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2009.

SPADA, P. **The adoption and abandonment of democratic innovations**: investigating the rise and decline of participatory budgeting in Brazil. *In*: INTERNATIONAL CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, 32., 2014, Chicago. **Congress Papers** [...]: Chicago: Lasa, 2014.

SPINK, P.; CACCIA BAVA, S.; PAULICS, V. **Novos contornos da gestão local**: conceitos em construção. São Paulo: Pólis, 2002.

TEIXEIRA, C. C. O OP em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiência. *In*: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (org.). **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

TELLES, H. de S. O PT e as eleições para a Câmara dos Deputados. *In*: VILLA, M. A.; ANGELO, V. A. de (org.). **O Partido dos Trabalhadores e a política brasileira (1980-2006)**: uma história revisitada. São Carlos: EdUFSCar, 2009.

THELEN, K. The political economy of business and labor in the developed democracies. *In*: KATZNELSON, I.; MILNER, H. V. (ed). **Political science**: the state of the discipline. New York: W.W. Norton & Company, 2002.

THÉRET, B. Instituições: entre as estruturas e as ações. **Lua Nova**, n. 58, p. 225-254, 2003.

TRUZZI, O. M. S. **Café e indústria**: São Carlos: 1850-1950. 3. ed. São Carlos: EdUFSCar, 2007.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. 2020. Disponível em: <http://www.tse.gov.br>. Acesso em: 26 set. 2020.

WAMPLER, B. Orçamento Participativo: uma explicação para amplas variações nos resultados. *In*: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (org.). **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

WAMPLER, B. Transformando o Estado e a sociedade civil por meio da expansão das comunidades política, associativa e de políticas públicas. *In*: AVRITZER, L. (org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010. v. 3.

WAMPLER, B. When does participatory budgeting deepen the quality of democracy? Lessons from Brazil. **Comparative Politics**, v. 41, n. 1, p. 61-81, Oct. 2008.

WAMPLER, B.; AVRITZER, L. Participatory publics: civil society and new institutions in democratic Brazil. **Comparative Politics**, v. 36, n. 3, p. 291-312, Apr. 2004.

WEINGAST, B. R. Rational-choice institutionalism. *In*: KATZNELSON, I.; MILNER, H. V. (ed.). **Political science**: the state of the discipline. New York: W.W. Norton & Company, 2002.

Apêndices

Apêndice A

Lista de Documentos Pesquisados (Capítulo 2)

1. Documentos anteriores à Fundação do PT

- Tese de “Santo André-Lins” (aprovada em 24 de janeiro de 1979, no IX Congresso dos Trabalhadores Metalúrgicos, Mecânicos e de Material Elétrico do Estado de São Paulo, na cidade de Lins – SP)
- Carta de Princípios (05/1979)
- Declaração Política (13/10/1979)
- Plataforma Política (13/10/1979)

2. Documentos de Fundação do PT

- Manifesto do Lançamento do Partido dos Trabalhadores
- Discurso de Luiz Inácio Lula da Silva na 1ª Convenção Nacional do PT
- Programa (Plano de Ação do PT)

3. Documentos Históricos

3.1. Resoluções dos Congressos Nacionais do PT

- 1º Congresso Nacional do PT (1991)
- Moções aprovadas no 1º Congresso
- Partido (1º Congresso)
- II Congresso Nacional do PT (1999)
- Resoluções do II Congresso Nacional do PT (O Programa da Revolução Democrática para a construção de um Brasil livre, justo e solidário)
- Resoluções do 3º Congresso do PT (2007)

3.2. Resoluções dos Encontros Nacionais do PT

- 1º Encontro Nacional do PT (1981)
- 1ª Convenção Nacional do PT (1981)
- 2º Encontro Nacional do PT (1982)

- 3º Encontro Nacional do PT (1984) / Teses para atuação do PT
- Encontro Nacional Extraordinário / Reunião Ampliada do Diretório nacional (1985)
- 4º Encontro Nacional do PT (1986)
- 5º Encontro Nacional do PT (1987) / Resoluções sobre tendências
- 6º Encontro Nacional do PT (1989) / Não ao massacre do povo chinês
- Diretrizes para a elaboração do Programa de Governo (Programa de Ação de Governo) – 6º Encontro Nacional
- 7º Encontro Nacional do PT (1990) / O Socialismo Petista / Constituição Partidária
- 8º Encontro Nacional do PT (1993) / Carta de Brasília / Por um Governo Democrático e Popular
- 9º Encontro Nacional do PT (1994) / A Conjuntura e a Campanha / Resoluções sobre Fidelidade Partidária
- 10º Encontro Nacional do PT (1995) / O PT e os Movimentos Sociais / Conjuntura Nacional
- Resoluções sobre os petistas e a Comunidade Solidária
- 11º Encontro Nacional do PT (1997) / Resoluções Políticas
- Encontro Extraordinário (1998) / Recursos
- XII Encontro Nacional do PT (2001)
- Contra o Continuísmo e o Pacto Social (encontro não identificado)

3.3. Programas de Governo – PT

- Plataforma Eleitoral Nacional (Trabalho, Terra e Liberdade)
- Programa de Governo 1989/ Coligação Frente Brasil Popular / Cadernos Temáticos: Plano Alternativo, Democracia, Economia, Questão Urbana, Questão Agrária, Sociedade
- Programa de Governo (1989): Brasil Urgente/Lula Presidente / Democracia (Estado, Forças Armadas, Poder Judiciário, Corrupção, Comunicação Social, Política Externa, Participação Popular)
- Programa de Governo 1994 (Lula Presidente/ Vice Mercadante) – Coligação Frente Brasil Popular pela Cidadania / Cadernos Temáticos: Pequeno Produtor, Reforma Urbana, Os Compromissos da Frente Brasil Popular com a Saúde e com a Vida, A Saúde no Governo Lula e Bases do Programa de Governo Uma Revolução Democrática no Brasil

- Bases do Programa de Governo 1994 – Lula Presidente – Uma Revolução Democrática no Brasil
- Diretrizes de Governo – Caderno de Desenvolvimento Urbano e das Cidades (Programa de Governo 1998)
- Programa de Governo 1998 (Lula/Brizola) – Cadernos Temáticos: Caderno de Desenvolvimento Urbano e das Cidades, Caderno de Agricultura, Caderno de Emprego, Caderno de Saúde, União do Povo Muda Brasil – Diretrizes do Programa de Governo, Carta Compromisso.
- Carta Compromisso (Lula Presidente/ Vice Brizola – 1998)
- Carta Aberta ao Povo Brasileiro – Brasil, Urgente! Lula Presidente! (1998)
- Compromisso com a mudança (28/10/2002 – carta Lula presidente eleito)
- Programa de Governo 2002 – Coligação Lula Presidente (Lula Presidente, Vice José de Alencar)
- Carta ao Povo Brasileiro (2002)

4. Outros documentos pesquisados

- Estatuto PT (aprovado em reunião do Diretório Nacional de 11/03/2001)
- Prefácio do Livro “Partido dos Trabalhadores: Resoluções de Encontros e Congressos - 1979-1998.

Apêndice B

Convite

Temos a honra de convidá-lo (a) para participar da pesquisa de pós-doutorado “Implementação, continuação e auto-reprodução do Orçamento Participativo: uma abordagem a partir das instituições, dos atores locais e das múltiplas arenas”, que está sendo desenvolvida no Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – Cebrap, com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – Fapesp (Processo 2012/21.434-6). A pesquisa visa ampliar o conhecimento sobre as condições de sucesso do Orçamento Participativo através de um olhar mais realista da política local. Para tal, entrevistaremos os principais atores políticos envolvidos, a saber: os prefeitos e ex-prefeitos, os funcionários ou ex-funcionários de alto escalão do Executivo Municipal, os vereadores mais reeleitos e as principais lideranças políticas locais ou regionais de seis municípios de pequeno a médio porte do interior do estado de São Paulo – Matão, Leme, Piracicaba, Rio Claro, São Carlos e Sertãozinho (para maiores detalhes da pesquisa, clique no link: <http://www.bv.fapesp.br/pt/pesquisador/14700/luciana-andressa-martins-de-souza/>).

Suas respostas receberão tratamento científico adequado e será preservada a identidade do entrevistado quando algum trecho da entrevista for publicado nos meios científicos arbitrados.

Sua participação é muito importante na medida em que os resultados desta pesquisa permitirão uma compreensão mais realista dos padrões de relações (cooperação, negociação e conflito) entre os atores políticos locais após o processo de democratização e os seus respectivos impactos no fortalecimento da democracia.

Agradecemos sua participação.

Atenciosamente,

Dra. Luciana Andressa Martins de Souza

Doutora em Ciência Política – UFSCar

Pesquisadora do Núcleo Democracia e Ação Coletiva –

Cebrap – www.cebrap.org.br

Apêndice C

CENTRO BRASILEIRO DE ANÁLISE E PLANEJAMENTO – CEBRAP

NÚCLEO DEMOCRACIA E AÇÃO COLETIVA – NDAC
PESQUISA DE PÓS-DOUTORADO
IMPLANTAÇÃO, CONTINUAÇÃO E AUTO-REPRODUÇÃO
DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO:
UMA ABORDAGEM A PARTIR DAS INSTITUIÇÕES, DOS ATORES
E DAS MÚLTIPLAS ARENAS

APOIO FAPESP (PROCESSO 2012/21.434-6)

Nome do Entrevistador (a):

Nº. do Questionário: I__I__I

ROTEIRO DA ENTREVISTA COM VEREADOR

DATA DA REALIZAÇÃO DA ENTREVISTA:/...../.....

LOCAL:

I. IDENTIFICAÇÃO

1. Endereço completo:

2. Telefone: ()

3. E-mail:

II. DADOS DO ENTREVISTADO

4. Nome:

5. Idade:

6. Sexo: M () | F ()

7. Escolaridade:

8. Profissão:

9. Tempo como Vereador: mandatos, anos e meses (atual)

10. Partido político a qual pertence (atual e se for o caso anteriores):

.....

11. Posições relevantes ocupadas dentro do partido/cargo atual no partido:

.....

.....

12. Já foi candidato à outros cargos eletivos? Qual(is)?

.....

13. Teve outro cargo político eletivo? Qual(is)?

.....

14. Já teve cargo comissionado ocupado anteriormente? Qual(is)?

.....

15. Outras formas de participação política (prévias ou atuais): Associações de moradores, associações de classe, sindicatos, líder comunitário (ou regional), igreja, escola, etc.

.....

.....

(Folha de rosto: preencher os campos acima antes da entrevista)

(Respostas gravadas e posteriormente transcritas)

III. ROTEIRO DE ENTREVISTA

16. Quais foram as principais mudanças políticas ocorridas no município ao longo das últimas duas décadas?

17. Houve mudanças, ao longo do tempo, em relação às estratégias políticas utilizadas pelos principais partidos na construção de apoios políticos (programas, pactos realizados em outras instâncias, tempo de televisão, futuros cargos)?

18. E em relação ao seu partido?

19. Como o (a) Sr. (a) constrói o apoio da comunidade (ou do seu eleitorado) no período eleitoral?

20. No parlamento, o (a) Sr. (a) já fez parte da oposição e da situação ao longo dos seus mandatos (adaptar essa questão de acordo com a biografia do entrevistado). Quais são as vantagens e as desvantagens em estar na situação ou oposição?

21. Como são as relações entre o Legislativo e o Executivo? (Maioria, Minoria, Negociação Pontual, Alianças Políticas)? Essa relação mudou ao longo do tempo? Se sim, por que?

22. Como é (e foi) a participação do legislativo no governo em termos de distribuição de cargos?
23. Como o (a) Sr. (a) julga as trocas de cargos políticos por apoio na votação dos projetos do Executivo?
24. Como é o processo de negociação da distribuição das emendas parlamentares? Esse processo depende da posição do vereador em relação ao governo?
25. Quais são as suas prioridades políticas na distribuição das suas emendas?
26. Quais os principais obstáculos enfrentados no dia a dia do parlamento?
27. Como o (a) Sr. (a) define a política?
28. Quem o (a) Sr. (a) representa? Como o (a) Sr. (a) define o seu eleitorado? Quais os grupo(s) e as regiões quem mais te apoiam?
29. Enquanto representante eleito, o (a) Sr. (a) acha que o parlamento executa o seu papel de fiscalizador ou percebe uma sobreposição do Executivo?
30. Na sua avaliação, como o (a) Sr. (a) enxerga os espaços participativos que vem sendo implementados nos governos municipais, tais como os Conselhos e o OP?
31. Em relação aos espaços participativos mencionados, qual é a sua posição em relação ao funcionamento e à eficácia dos mesmos?
32. O OP foi implementado neste município em (completar de acordo com o município). O que o (a) Sr. (a) acha da implantação do OP?
33. Houve alguma reação do legislativo a tal proposta? Essa reação foi única ou dependeu dos partidos e/ou das respectivas coalizões?
34. Nos casos de interrupção, na sua opinião, por que não deu certo?
35. Na sua avaliação, existe uma concorrência indesejada entre o OP e o vereador?
36. O que explica, na sua opinião, os rivais políticos do PT adotarem um programa (OP) que é fortemente associado ao PT?

37. De acordo com sua experiência, quais os desafios que ainda não foram superados com relação à participação popular?

38. De que modo o (a) Sr. (a) costuma prestar contas do seu mandato à população?

39. Quais os mecanismos participativos que o legislativo municipal utiliza (Audiências Públicas, Consultas Populares, etc.)? Há um real comprometimento político do legislativo com tais espaços participativos?

40. Na sua opinião quais seriam os acordos/consensos necessários, tanto para o Vereador quanto para o Executivo, exercerem o seu devido papel e ao mesmo tempo fortalecerem a democracia (no sentido do bom funcionamento das instituições políticas)?

ANOTAÇÕES:

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Início da entrevista:/...../.....

Término da entrevista:/...../.....

Duração da entrevista:

Apêndice D

CENTRO BRASILEIRO DE ANÁLISE E PLANEJAMENTO – CEBRAP

NÚCLEO DEMOCRACIA E AÇÃO COLETIVA – NDAC

PESQUISA DE PÓS-DOCTORADO
IMPLANTAÇÃO, CONTINUAÇÃO E AUTO-REPRODUÇÃO DO
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO:
UMA ABORDAGEM A PARTIR DAS INSTITUIÇÕES, DOS ATORES E DAS
MÚLTIPLAS ARENAS
APOIO FAPESP (PROCESSO 2012/21.434-6)

Nome do Entrevistador (a):

.....

Nº. do Questionário: I__I__I

ROTEIRO DA ENTREVISTA COM COMPONENTE DO
EXECUTIVO

DATA DA REALIZAÇÃO DA ENTREVISTA:/...../.....

LOCAL:

I. IDENTIFICAÇÃO

1. Endereço completo:

2. Telefone: ()

3. E-mail:

II. DADOS DO ENTREVISTADO

4. Nome:

5. Idade:

6. Sexo: M () | F ()

7. Escolaridade:

8. Profissão:

9. Tempo como Vereador: mandatos, anos e meses (atual)

10. Partido político a qual pertence (atual e se for o caso anteriores):

.....

11. Posições relevantes ocupadas dentro do partido/cargo atual no

partido:

12. Já foi candidato à outros cargos eletivos? Qual(is)?

13. Teve outro cargo político eletivo? Qual(is)?

14. Já teve cargo comissionado ocupado anteriormente? Qual(is)?

15. Outras formas de participação política (prévias ou atuais):
Associações de moradores, associações de classe, sindicatos, líder
comunitário (ou regional), igreja, escola, etc.

(Folha de rosto: preencher os campos acima antes da entrevista)

(Respostas gravadas e posteriormente transcritas)

III. HISTÓRIA POLÍTICA DO MUNICÍPIO

16. Quais as principais mudanças políticas recentes ocorridas na trajetória política do município?

- a. Apareceram novos atores?
- b. Partidos menores ganharam espaço nas últimas eleições?
- c. Houve mudanças nas formas de campanha e de construção de apoios políticos?

IV. PERSPECTIVA ATUAL E DOS TRÊS ÚLTIMOS MANDATOS

17. Quais as características da última coligação eleitoral que seu partido fez parte (programática, não programática, obedece pactos realizados em outras instâncias federativas?

18. Quais as principais estratégias utilizadas para aglutinar tais partidos (programa político comum, tempo de televisão, candidatos bem posicionados eleitoralmente, futuros cargos)?

19. Houve mudanças ao longo do tempo em relação aos partidos que fazem parte de tal coligação e às estratégias utilizadas pelos mesmos: rupturas, conflitos ou novos acordos estabelecidos?
20. Quais as características dos partidos que deram sustentação inicial ao governo e as alterações que ocorreram ao longo de cada mandato? Elencar as principais trocas na equipe de governo (refiro-me as ____ últimas gestões comandadas por esse mesmo partido político).
21. Como foi feita a distribuição de Secretarias (Que tipo de estratégia/acordo foi realizado)? Quais as características dos Secretários (técnico, partidário, ambos)?
22. Qual é resumidamente o programa político do governo em relação à questão da participação popular?
23. Como são as relações com o Executivo e o Legislativo (maioria, minoria: NP ou alianças políticas)?
24. Essa relação mudou ao longo do tempo? Se sim, por que?
25. Como é (ou foi) a participação do legislativo no governo em termos de distribuição de cargos?

V. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

(no caso da interrupção, estender as perguntas referindo-se a programas participativos similares ou até mesmo aos Conselhos para além dos obrigatórios)

26. O OP foi instituído desde quando? Como foi esse processo? Houve interrupções?
27. Se houve interrupção, por quê? Por que não deu certo?
28. (Municípios que tiveram OP implementado por outro partido, não PT) O que explica, na sua opinião, os rivais políticos do PT adotarem um programa (OP) que é fortemente associado ao PT?
29. Quais são (ou eram) as regras de funcionamento (resumidamente)? Identificar as principais mudanças nesse modelo ocorridas ao longo do tempo?

- 30.** O OP está (estava) ligado a qual Secretaria/Departamento? Por quê?
- 31.** Quem são (eram) os recursos humanos que trabalharam no OP? Cargos comissionados, lideranças políticas, candidatos bem posicionados nas eleições?
- 32.** Qual a porcentagem de execução de projetos/planos elencados pelo OP? (se for possível, anexar documentos com tais informações)
- 33.** O OP foi uma política nova ou foi adicionada a uma política/ programa existente?
- 34.** O OP foi objeto de campanha eleitoral? Como a questão da participação foi abordada durante a campanha?
- 35.** Na sua opinião, o OP pode ajudar ou atrapalhar a reeleição?
- 36.** Qual o suporte político do partido (do governo) ao programa? Forte ou fraco?
- 37.** E dos outros partidos?
- 38.** De uma forma geral, como foi (ou é) a participação dos vereadores nas reuniões do OP? (para além da formalidade, como os legisladores se comportam nessas reuniões, se há uma diferença entre ser da situação ou da oposição, por exemplo)
- 39.** Como foi (ou é) a relação entre o OP e o Legislativo (ao longo do período que houve OP nesse município)? Quais os principais conflitos existentes entre o OP e o Legislativo ao longo do tempo?
- 40.** Pode-se afirmar ou não que o OP ajuda ou atrapalha as relações entre Executivo e Legislativo?
- 41.** Qual a sua percepção quanto à amplitude/aceitação dessa experiência (no nível da sociedade)? Existe (ou existiu) alguma outra instituição participativa relevante no município? Se sim, qual é ou era o seu objetivo principal e por quanto tempo e como ela funcionou? (Exemplos: Plano Diretor, Conselho de Desenvolvimento Econômico).

ANOTAÇÕES:

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Início da entrevista:/...../.....

Término da entrevista:/...../.....

Duração da entrevista:

Apêndice E

Lista de entrevistas realizadas

Nº	DATA	NOME	CARGO	CIDADE	PARTIDO
01	2009	Ademir de Souza	Secretário de Bem Estar Social e presidente do PT	Matão	PT
02	22/07/14	Ademir José Soldera	Vereador	Sertãozinho	PTB
03	04/08/14	Agnaldo Navarro	Vereador e Presidente da Câmara	Matão	PDT
04	08/08/14	Antônio Carlos Catarino	Vereador	São Carlos	PTB
05	22/07/14	Antônio Cesar Peghini	Vereador	Sertãozinho	PPS
06	04/08/14	Aparecido do Carmo de Souza (Cidinho)	Vereador	Matão	PT
07	01/07/15	Barjas Negri	Prefeito, Deputado Federal, Ministro da Saúde (FHC)	Piracicaba	PSDB
08	08/07/15	Carlos Gomes da Silva	Vereador	Piracicaba	PP
09	24/07/15	Cláudia	Coordenadora do OP	Leme	Sem partido
10	02/07/14	Edson Antônio Fermiano	Vereador	São Carlos	PR
11	02/07/14	Equimarcilias de Souza Freire	Vereador	São Carlos	PMDB
12	17/04/14	Géria Maria Montanar Franco	Presidente do PT (atual), Vereadora, Secretária da Educação e Coordenadora do OP e Relações com a Comunidade	São Carlos	PT
13	16/04/14	João Carlos Pedrazzani	Chefe de Gabinete, Secretário de Governo e Secretário de Planejamento	São Carlos	PT
14	27/06/14	João Marcos Pinhada	Secretário de Governo	Sertãozinho	PSDB
15	27/06/14	José André Mazer	Vereador	Sertãozinho	PTB
16	04/08/14	José Ap. Ferreira dos Santos	Vereador	Matão	PT
17	20/07/15	Juninho da Padaria/ João Teixeira Junior	Vereador	Rio Claro	DEM
18	14/05/15	Kleyferson Araújo	Assessoria Técnica UFSCar	Leme	Sem partido
19	01/07/14	Laide das Graças Simões	Vereadora	SC	PMDB
20	16/04/14	Lineu Navarro	Vereador	SC	PT
21	30/06/14	Marcos Amaral	Vereador e atual Presidente da Câmara	São Carlos	PSDB
22	20/07/15	Maria do Carmo Guilherme	Vereadora	Rio Claro	PMDB
23	14/07/14	Maria Izabel Ap. Parolim	Vereador	Leme	PT

Prefeitos, vereadores e partidos políticos nas disputas do OP

Nº	DATA	NOME	CARGO	CIDADE	PARTIDO
24	22/07/14	Nério Garcia da Costa	Ex- Prefeito, Vice-Prefeito, 3 mandatos como Vereador e atual Coordenador de Projetos	Sertãozinho	PEN
25	09/05/15	Newton Lima Neto	Prefeito, Deputado Federal	São Carlos	PT
26	2009	Olga Salomão	Vice-Prefeita, Coordenadora do OP	Rio Claro	PT
27	21/07/14	Paulo Roberto Blascke	Prefeito	Leme	PT
28	21/07/15	Raquel Picelli	Vereadora	Rio Claro	PT
29	2009	Rosóé Francisco Donato	Coordenador do OP, Secretário de Planejamento e Gestão e presidente do PT	São Carlos	PT
30	22/07/14	Silvio Blancacco	Vereador	Sertãozinho	PSDB

Fonte: Elaboração própria.

Apêndice F

Quadro 1

Composição Partidária da Câmara Municipal de Leme (2001 a 2016)

PARTIDO	LEGISLATURAS			
	1ª (2001-2004)	2ª (2005-2008)	3ª (2009-2012)	4ª (2013-2016)
PFL / DEM	3		3	2
PPB	2			
PDT	1			
PPS		1		
PV				5
PSB	1		1	2
PSDB	3	2		1
PTB	3	2	2	
PMDB	3	1	2	1
PT	1	2		1
PP		2	1	
PR			1	1
PSC				2
PSD				2
BANCADA GOVERNISTA (OP)	6	6	10	16
OPOSIÇÃO	11	4		1
TOTAL DE VEREADORES	17	10	10	17

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Fundação Seade, do TRE e da Câmara Municipal de Leme.

Quadro 2

Composição Partidária da Câmara Municipal de Matão (1997 a 2016)

PARTIDO	LEGISLATURAS				
	1ª (1997-2000)*	2ª (2001-2004)	3ª (2005-2008)	4ª (2009-2012)	5ª (2013-2016)
PT	3	4	3	4	4
PSDB	3		1		1
PMDB	3	5	1		
PSD	2	1			
PFL/DEM	2	3	2		1
PPB	1				
PTB	1	1	1		
PDT	1			1	2
PL	1				
PRP		2			
PSB		1	2	1	2
PSDC				1	
PP				2	
PPS				1	1
PSL					2
PCdoB					1
PV					1
BANCADA GOVERNISTA	4 (OP)	13	5	6	8
OPOSIÇÃO	13	4	5	4	
TOTAL DE VEREADORES	17	17	10	10	15

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Fundação Seade, do TRE e da Câmara Municipal de Matão.

Quadro 3

Composição Partidária da Câmara Municipal de Piracicaba (1997 a 2016)

PARTIDO	LEGISLATURAS				
	2ª (1997-2000)*	3ª (2001-2004)	4ª (2005-2008)	5ª (2009-2012)	6ª (2013-2016)
PSDB	4	4	3	5	6
PPS	4	3	4	2	3
PT	2	5	3	1	2
PMDB	2	2	1	1	1
PFL/DEM	2	1	1		
PV	1	1			2
PTB	2	1	1	1	2
PPB	1	2			
PDT	2		2	2	3
PL	1	2	1		
PSB					
PRB				1	1
PP				1	1
PSC					1
PR				2	1
BANCADA GOVERNISTA	?	6	6	1	18
OPOSIÇÃO	?	15	10	1	5
TOTAL DE VEREADORES	21	21	16	16	23

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Fundação Seade, do TRE e da Câmara Municipal de Piracicaba.

Quadro 4

Composição Partidária da Câmara Municipal de Rio Claro (2001 a 2016)

PARTIDO	LEGISLATURAS				
	1ª (1997-2000)*	2ª (2001-2004)	3ª (2005-2008)	4ª (2009-2012)	5ª (2013-2016)
PV		3			
PT	2	2	2	2	2
PSDB	2	2			1
PRP	2	1			1
PTB	2	3	1	2	1
PDT	3	2			1
PMDB	3	2	2	3	3
PL		1	2		
PPB	4	2			
PFL/DEM	1		2	2	2
PP			1	1	1
PSL			1		
PSC			1		
PR				2	
BANCADA GOVERNISTA	?	7	7	5	6
OPOSIÇÃO	?	11	5	7	6
TOTAL DE VEREADORES	19	19	12	12	12

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Fundação Seade, do TRE e da Câmara Municipal de Rio Claro.

Quadro 5

Composição Partidária da Câmara Municipal de São Carlos (2001 a 2015)

PARTIDO	LEGISLATURAS			
	1ª (2001-2004)	2ª (2005-2008)	3ª (2009-2012)	4ª (2013-2016)
PT	4	2	3	4
PTB	3		1	2
PPB	2			
PDT	2	2		
PMDB	2	3	2	4
PPS	1	2		1
PFL/DEM	1		2	1
PSD	2			
PSDB	2	3	3	4
PST	1			
PL	1			
PV		1	1	1
PR			1	1
PHS				2
PSC				1
BANCADA GOVERNISTA (OP)	4	7	7	7
OPOSIÇÃO	17	6	6	14
TOTAL DE VEREADORES	21	13	21	21

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Fundação Seade, do TRE e da Câmara Municipal de São Carlos.

Quadro 6

Composição Partidária da Câmara Municipal de Sertãozinho (2001 a 2016)

PARTIDO	LEGISLATURAS			
	1ª (2001-2004)	2ª (2005-2008)	3ª (2009-2012)	4ª (2013-2016)
PTB	5	3	3	3
PMDB	4	2	1	2
PSDB	1	2	3	3
PPB	4			
PFL	1			
PT	2			
PV		1		
PL		2		
PDT		1	1	
PSB				1
PPS			3	4
PR			1	2
PSC			1	2
BANCADA GOVERNISTA (OP)	10	7	8	10
OPOSIÇÃO	7	4	5	7
TOTAL DE VEREADORES	17	11	13	17

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Fundação Seade, do TRE e da Câmara Municipal de Sertãozinho.



Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Possui mestrado em Sociologia pela Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara (FCLAr/Unesp) e graduação em Ciências Sociais, também pela UFSCar. Realizou estágio de doutorado no Department of Sociology da University of California – Berkeley, pós-doutorado no Cebrap e foi filiada ao Center For Latin American Studies (Clas). É professora do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes) e vinculada à linha de pesquisa “Instituições, participação e políticas públicas” do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da mesma instituição. É pesquisadora do Núcleo Democracia e Ação Coletiva do Centro Brasileiro de Análise em Planejamento (NDAC/Cebrap) e do Núcleo Participação e Democracia (Nudap/Ufes).

Originário do Brasil, o Orçamento Participativo (OP) se consagrou como uma das mais importantes inovações democráticas no mundo, em especial pela sua ousadia em criar uma nova e complexa dinâmica participativa destinada ao rompimento com tradições tecnocráticas e/ou clientelistas de discussão e decisão dos investimentos e gastos públicos. O caráter inovador do OP motivou a sua disseminação internacional, gerando combustível para o avanço no campo de estudos sobre participação e teoria democrática. Fertilizando este campo, o presente livro oferece, além de um resgate histórico da constituição e evolução dos OPs no Brasil, uma análise original para a compreensão das variações na durabilidade e nos graus de institucionalização desta política participativa a partir dos impactos das disputas entre atores e partidos políticos nas arenas eleitoral, governamental e legislativa, resultando em um contribuição inovadora e inspiradora para todas/os as/os que se interessam pelo tema da democracia e buscam o seu aperfeiçoamento.

LÍGIA LÜCHMANN

O Orçamento Participativo (OP) é uma das principais inovações democráticas surgidas no mundo ao final do século passado. A partir de Porto Alegre e de cidades governadas pelo Partido dos Trabalhadores no início dos anos 1990, o OP se constituiu em uma das contribuições brasileiras para o aprofundamento da democracia. Uma das principais estudiosas das experiências de OP, Luciana Souza examina com olhar acurado como a participação institucional se articula às disputas políticas locais e às instituições da democracia representativa. Trata-se de algo raro em literatura acadêmica que se proponha a analisar o OP a partir das suas relações com a sociedade civil. Fruto de intensa pesquisa empírica, este livro evidencia as dificuldades de institucionalização do OP em uma realidade política que permanece avessa à efetiva democratização das relações de poder nos municípios. É leitura fundamental para aqueles e aquelas que se dedicam à luta pelo fortalecimento da democracia!

WAGNER ROMÃO



FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA
DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROCESSO 2018/08292-4

