



## **GT04: Controles democráticos e legitimidade**

### **O Orçamento Participativo e as relações entre os atores políticos locais nas arenas eleitoral, governamental e legislativa**

**Luciana Andressa Martins de Souza<sup>1</sup>**

**Resumo:** A literatura sobre Orçamento Participativo (OP) vem incorporando gradativamente as instituições, os interesses políticos e os atores políticos locais na explicação dos motivos que levaram à implementação e à continuidade de tal instância participativa. Contudo, observa-se que esse debate vem subtraindo os desdobramentos das relações de conflito e cooperação entre Executivo, Legislativo, partidos políticos e lideranças políticas no âmbito do governo municipal, bem como as diferentes arenas nas quais esse processo participativo se desenvolve. A fim de preencher tal lacuna, este artigo propõe mostrar que os padrões de relações entre os atores políticos mencionados nas arenas eleitoral, governamental e legislativa contribuem para explicar a implementação, a sobrevivência e a auto-reprodução do OP. Para tanto, apresentaremos informações de três experiências de OP desenvolvidas no interior do estado de São Paulo – São Carlos, Rio Claro e Matão, que se distinguem pelas variações em suas trajetórias nas três últimas gestões municipais (contínua, descontínua e interrompida).

**Versão 1.1/ Setembro/2012**

---

<sup>1</sup> É professora do Departamento de Educação, Ciências Sociais e Políticas Públicas da UNESP de Franca e Pesquisadora do Núcleo Democracia e Ação Coletiva do CEBRAP.

## **O Orçamento Participativo e as relações entre os atores políticos locais nas arenas eleitoral, governamental e legislativa<sup>2</sup>**

### **1. Introdução**

Este artigo apresenta uma nova proposta explicativa para as variações dos resultados do Orçamento Participativo (OP) a partir das relações de conflito e cooperação entre o Executivo, o Legislativo, as lideranças políticas e os partidos políticos nas arenas eleitoral, governamental e legislativa.

O OP foi instituído originalmente pelo governo petista de Porto Alegre (RS), no final dos anos 1980, tornando-se uma referência global de gestão governamental bem sucedida, especialmente quando foi reconhecido pela Organização das Nações Unidas como uma das quarenta melhores práticas de governança urbana do mundo<sup>3</sup>.

Embora não se tenham informações precisas sobre o universo desses novos arranjos participativos, logo após a primeira gestão petista que inaugurou essa 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)<sup>4</sup>. Ademais, muitas experiências participativas também surgiram em nível estadual e começaram a aparecer os primeiros casos de OP fora do Brasil, especialmente na América Latina e na Europa, com desenhos similares ao de Porto Alegre<sup>5</sup>. Além disso, observa-se o crescimento dos debates técnico e acadêmico e das novas redes que se formaram em prol da democracia participativa.

Atualmente, “passada a ‘euforia’ inicial, vive-se uma situação mais favorável à reflexão crítica” (NOGUEIRA, 2004, p.118-119). Apesar de sua rápida difusão em municípios brasileiros, observa-se que a expansão do OP percorreu trajetórias distintas,

---

<sup>2</sup> Este artigo prossegue com a discussão iniciada em Souza (2011) e amadurecida no meu projeto de pós-doutorado. Agradeço especialmente ao professor Adrian Gurza Lavalle pelos seus valiosos comentários e sugestões e aos pesquisadores do Núcleo Democracia e Ação Coletiva/ CEBRAP pelas instigantes discussões que contribuíram para o desenvolvimento dos principais argumentos que fundamentam este artigo.

<sup>3</sup> Na Conferência para os Assentamentos Humanos – Habitat II, realizada em Istambul (Turquia), em 1996.

<sup>4</sup> Embora Avritzer (2006, p.623) aponte que o OP alcançou cerca de 170 cidades em 2005, atualmente não sabemos ao certo os dados quantitativos sobre tal experiência no Brasil e no mundo.

<sup>5</sup> Os municípios pioneiros que adotaram o OP fora do Brasil foram: San-Denis (França), Rosário (Argentina), Montevidéu (Uruguai), Barcelona (Espanha), Bruxelas (Bélgica), entre outros. Para um maior aprofundamento da problemática do processo de difusão internacional do OP, com ênfase na ação das elites, consultar: Porto Oliveira (2011).

inclusive entre os próprios grupos políticos aliados ao PT. Isso significa que essa experiência apresentou resultados variados: há casos de continuação, interrupção e descontinuação da realização do OP entre uma gestão e outra, separadas por um ou mais períodos de hiato. No estado de São Paulo, por exemplo, foram implementadas 23 experiências de OP entre 1997-2000, sendo que 12 destas iniciativas continuaram e 11 foram interrompidas na gestão seguinte. Contudo, 28 novas experiências foram implementadas entre 2001 e 2004, totalizando 40 casos nesse período (SERAFIM; TEIXEIRA, 2008).

Entre as análises que, de fato, se preocuparam com as condições de sucesso do OP, destacam-se basicamente três argumentos importantes para o desenvolvimento de tal experiência de forma mais plena: a “vontade política” do Executivo de implementá-la; a influência do “desenho institucional”, observado por meio dos elementos organizacionais incorporados ao processo participativo e a existência de uma “forte tradição associativa” local. Em geral, a literatura sobre o OP associa essas variáveis combinadas com as características sociais e políticas próprias do universo estudado, incluindo especialmente a capacidade administrativa e financeira dos municípios para implementar as deliberações do OP, as divergências no interior do Executivo, bem como as suas relações com o Legislativo. Esta última, apesar de mencionada pela literatura, acaba sendo insuficientemente explorada na maior parte dos estudos, exceto no trabalho de Márcia Dias (2000), um dos precursores nas relações entre OP, Executivo e Legislativo. Entretanto, a autora não se aprofunda de forma satisfatória no problema pelo fato de que limita-se ao emblemático caso de Porto Alegre, deixando em aberto os desdobramentos de tais relações nas diferentes trajetórias percorridas por tal instância participativa.

Nota-se ainda uma relação insuficiente entre tal literatura e as instituições, os atores e os interesses políticos. Sob o ponto de vista do desenho institucional, por exemplo, a visão predominante considera o mesmo como sendo as regras do processo participativo e não o desenho das políticas no qual o OP está inserido, ou seja, as relações entre Executivo, Legislativo e partidos nos governos municipais. Da mesma forma, os partidos políticos aparecem geralmente manifestado por meio da “vontade política” do Executivo de implementar ou não tal reforma participativa, mas pouco se diz sobre os interesses deste e de outros atores políticos locais, tampouco explora-se as diferentes arenas de conflito nas quais essa experiência se desenvolve. Mais recentemente, alguns autores ampliaram tal debate, por meio das relações entre tal instância participativa e os

interesses políticos do Executivo, dos partidos e das lideranças políticas locais (Wampler, 2008 e 2011; Romão, 2011; Avritzer, 2009). Todavia, esses estudos deixam para segundo plano os interesses do Legislativo, assim como as diferentes arenas nas quais esses conflitos se desenvolvem (eleitoral, governamental e legislativa).

Portanto, este artigo visa preencher uma lacuna no debate sobre as condições de sucesso do OP ao demonstrar como as relações de conflito e cooperação entre os atores políticos locais nas arenas eleitoral, governamental e legislativa contribuem para explicar a implementação e a continuidade do OP, assim como produzem possíveis efeitos sob a auto-reprodução de tal instância participativa. Para desenvolver tal argumento, primeiramente aventa-se as principais teses debatidas nas três gerações de estudos sobre o OP com o intuito de evidenciar as respectivas lacunas de tal literatura e delinear novas hipóteses cruciais sobre as condições de sucesso dessa proposta participativa. Em seguida, apresenta-se informações preliminares para corroborar parte dos argumentos propostos a partir da 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 suas trajetórias nas últimas quatro gestões municipais<sup>6</sup>. Por fim, esboça-se algumas considerações tendo em vista uma nova agenda de pesquisa preocupada com os desafios “após a participação”<sup>7</sup>.

## **2. O debate sobre as instituições, os atores e os interesses políticos nas três gerações de estudos sobre o OP**

Sob o prisma político institucional, pode-se pensar gradativamente em três gerações de estudos sobre o OP que se distinguem em função da crescente atenção que a literatura concedeu às instituições e aos atores e interesses políticos que permeiam essa instância participativa

A primeira geração de estudos, até mesmo influenciada pela novidade que esta experiência constituía, preocupou-se em evidenciar potencialidades e em menor grau limites de tal instância participativa, especialmente os avanços sociais e políticos que contribuíram para o aprofundamento da democracia. Esses estudos geralmente se

---

<sup>6</sup> Este exemplo é fruto de minha pesquisa de doutorado (Souza, 2010) revisitada em artigo publicado em 2011. Um resumo da metodologia empregada em tal pesquisa encontra-se disponível no Anexo1.

<sup>7</sup> O termo “após a participação” (Lavalle, 2011) alude ao tema e ao respectivo debate apresentando no último volume da Revista Lua Nova N° 84.

concentraram nos casos de Porto Alegre e Belo Horizonte, considerados como “marcas de gestões municipais nessas cidades” (SOUZA, 2001, p.87). Em linhas gerais, os estudos inscritos nessa geração acompanharam o teor normativo do debate brasileiro sobre a nova sociedade civil dos anos 1990 e tiveram como questão fundamental investigar os efeitos do OP como agente transformador da democracia local<sup>8</sup>.

Jacobi e Teixeira (1996), Laranjeira (1996) e Fedozzi (2001), sob diferentes perspectivas, associam os efeitos do OP sob a democratização da gestão municipal, observados a partir da ruptura com práticas tradicionais existentes e da incorporação de elementos de *accountability* na gestão dos recursos públicos. Jacobi e Teixeira (1996) reforçam ainda a questão da promoção e do aprendizado acerca das concepções de cidadania por parte da população. Enquanto Marquetti (2003) se detém aos efeitos distributivos do OP na capital gaúcha e Dias (2000), por sua vez, investiga os efeitos do OP sobre a Câmara Municipal de Porto Alegre.

Nessa dimensão argumentativa, o debate a respeito das condições necessárias para implementação e continuidade do OP estabeleceu-se a partir do peso atribuído ao papel das pré-estruturas organizativas da sociedade civil ou da capacidade do Estado de induzir formas de associativismo. Avritzer (2000), em um dos seus primeiros estudos sobre o OP, relaciona o desempenho favorável dessa proposta participativa, nos municípios de Porto Alegre e Belo Horizonte, à existência de práticas participativas anteriores. Por outro lado, Abers (1998) sustenta que há uma sinergia entre os interesses dos governantes e as aspirações da sociedade civil que teriam contribuído para criar as condições necessárias para impulsionar o crescimento do associativismo na capital gaúcha. De acordo com essa abordagem, o OP de Porto Alegre é um exemplo segundo o qual atores estatais estão promovendo o empoderamento das organizações da sociedade civil, contribuindo para o aprofundamento da democracia.

Desse modo, observa-se que as instituições, os interesses políticos e os atores políticos locais, bem como as múltiplas arenas nas quais esse processo participativo se desenvolve ainda não estavam presentes entre as principais preocupações de tal literatura. Nesse sentido, constata-se uma exagerada ênfase nas perspectivas analíticas da participação e da sociedade civil no debate teórico apresentado por essa geração de estudos. Contudo, alguns autores (Dagnino, 2002; Celina Souza, 2001; Navarro, 2003) já

---

<sup>8</sup> Para um entendimento crítico do debate sobre a nova sociedade civil, consultar: Gurza Lavalle (2003).

indicavam a necessidade de pesquisas mais específicas para examinarem as variadas intencionalidades entre os diversos atores presentes nesse processo participativo.

Uma segunda geração de estudos reconheceu a importância de ampliar tal debate tendo em vista a difusão e a variação significativa dos resultados do OP. Esses trabalhos procuraram articular as já exploradas características associativas com os elementos do desenho institucional, tanto por meio de estudos de caso, quanto através de análises comparativas entre diferentes situações. Esse esforço motivou profundas reflexões acerca dos motivos de sucesso e de fracasso de tal instância participativa, evidenciando a necessidade de analisar um conjunto de fatores responsáveis pelas variações nos resultados produzidos pelo OP.

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, depende basicamente da existência de uma “forte tradição associativa”, da “vontade política” dos governantes de implementá-la e da influência do “desenho institucional”, observado através do conjunto de regras que configuram tal proposta participativa (Lüchmann, 2002; Teixeira, 2003; Silva, 2003; Rover, 2003 e Wampler, 2003). Em geral, a literatura da segunda geração examinou essas três variáveis combinadas com outros fatores considerados determinantes para o sucesso dessa iniciativa participativa, especialmente, à capacidade administrativa e financeira dos municípios para implementar as deliberações advindas do OP. Entretanto, verifica-se que a relação dessa literatura com as instituições e com os atores que as ocupam é extremamente superficial.

Com relação à questão do desenho institucional, nota-se que a utilização de tal argumento nessa geração de estudos se restringiu às regras de funcionamento do processo deliberativo ou, como os tecnocratas especialistas no assunto denominam a metodologia do processo. Em outras palavras, o OP é analisado como algo externo ao desenho das políticas locais, ou seja, as dinâmicas políticas entre as principais instituições e os atores políticos que regulam o processo decisório local não foram incorporadas em tal debate. Argumenta-se, por outro lado, que desenho institucional do OP vai além das suas regras de funcionamento na medida em que esse mecanismo participativo está inserido no processo decisório municipal, mas não anula os outros mecanismos tradicionais de tomada de decisões existentes na esfera local, bem como as disputas políticas próprias das instituições formais de representação política, ou seja, as relações entre Executivo,

Legislativo e partidos políticos no âmbito do governo municipal. Assim, a implantação do OP em governos locais, por exemplo, não altera os trâmites institucionais pelos quais o processo orçamentário se desenvolve, o que inclui o parecer do Legislativo em várias etapas dessa negociação<sup>9</sup>.

A “vontade política”, dentro dessa perspectiva, se restringe ao comprometimento do Executivo em levar a cabo tal proposta, deixando de lado os interesses deste ator, os quais podem ser observados através das relações de cooperação e conflito entre os principais partidos e lideranças políticas locais envolvidas no processo eleitoral.

A literatura internacional, ainda que não se aprofunde no papel dos atores políticos no interior dessa reforma participativa, já tinha observado certos efeitos políticos de experiências participativas. Nesse sentido, Baiocchi (2003) assinala que o PT desenvolveu programas participativos como estratégia de negociação de demandas de distintos segmentos sociais, inclusive da sua própria base, e de legitimação do seu programa de governo junto à população como um todo. Outro exemplo é o estudo de Goldfrank e Scheneider (2006), o qual considera o OP uma instituição política que, como muitas outras, tende a privilegiar o interesse de certos grupos sociais em detrimento de outros e, por sua vez, objetiva alcançar vantagens partidárias.

Desse modo, observa-se que os argumentos vinculados à influência do “desenho institucional” e à existência de “vontade política” do Executivo nas condições de sucesso do OP, apresentados por essa geração de estudos, constituem explicações exteriores aos padrões de relações de cooperação e conflito entre lideranças políticas, Executivo, Legislativo e partidos nas arenas eleitoral, governamental e legislativa nas quais tal arranjo participativo se desenvolve.

---

<sup>9</sup> O processo de elaboração orçamentária compreende, primeiramente, a elaboração do Plano Plurianual (PPA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), as quais definem as diretrizes do planejamento da prefeitura e são exigências constitucionais. Em seguida é elaborado o projeto de Lei Orçamentária (contendo a previsão da receita e despesa, a definição da política tributária e financeira, a estruturação de programas e projetos de investimentos, etc.) com ou sem participação popular (OP), o qual deve seguir para aprovação na Câmara de Vereadores até o dia 30 de setembro de cada ano, quando é submetido aos trâmites legislativos antes da sua aprovação. O projeto de Lei Orçamentária aprovado é executado no ano seguinte, sob fiscalização do Poder Legislativo, além disso, terminado o exercício as contas do governo são apreciadas por um Tribunal de Contas estadual, que emite um parecer pela sua aprovação ou reprovação. Esse parecer é apreciado pelos vereadores, sendo aprovado ou rejeitado. Quando as contas são rejeitadas, os responsáveis pela execução orçamentária respondem pelas conseqüências, podendo até haver cassação do mandato do prefeito (Pires, 2001, p. 98-103).

Uma terceira geração de estudos, com o teor diferente dos estudos dominantes até então, compreende o debate ainda pouco explorado, que evidencia o papel político do OP, ou seja, as suas relações com as instituições e com os atores políticos envolvidos nesse processo. Em geral, esses estudos são mais sensíveis as dimensões políticas e institucionais do OP na medida em que não reduzem a explicação dos motivos que levaram ao êxito desta reforma à importância do “desenho institucional”, e à “vontade política” do Executivo.

Em relação ao desenho institucional, observa-se que alguns autores incorporaram as relações entre as instituições e os atores políticos em tal debate através dos interesses políticos que envolvem as relações entre o OP, os atores da sociedade civil, os partidos políticos, especialmente o PT, e o governo municipal. Entretanto, a maior parte desses estudos privilegiou as relações entre Executivo, partidos políticos e atores da sociedade civil, deixando para segundo plano os interesses do Legislativo e as diferentes arenas nas quais essas relações se desenvolvem.

Houtzager, Archarya e Gurza Lavallo (2004), por exemplo, evidenciam a necessidade de se verificar 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 nesses novos espaços participativos. Os autores apontam que os atores que estão relacionados aos partidos políticos, ao PT em particular, e os atores que possuem vínculos com o Estado, pelo menos no município de São Paulo, têm uma alta propensão a participar em três tipos de instituições: OP, Conselhos de Políticas Públicas obrigatórios constitucionalmente<sup>10</sup> e outros Conselhos Gestores Locais.

Wampler (2008) e Romão (2011) ampliam o debate sobre o OP na medida em que inserem em tal discussão os interesses políticos que envolvem essas instituições participativas. O primeiro incorpora a questão dos interesses políticos dos governantes para explicar as variações nos resultados do OP, aliada a capacidade das organizações da sociedade civil de utilizarem políticas contestatórias dentro e fora de tal instituição participativa. Enquanto, o segundo autor está mais interessado em explicar a relação entre o OP e os interesses políticos tanto no âmbito dos partidos políticos como na esfera governamental. Ambos incorporam os processos políticos nesse debate a partir da

---

<sup>10</sup> Os conselhos municipais obrigatórios para repasse de recursos federais são: Conselho de Alimentação Escolar, Conselho de Assistência Social, Conselho de Controle Social do Programa Bolsa Família, Conselho do FUNDEB e Conselho de Saúde.



discussão sobre os interesses políticos dos governos e dos partidos políticos na implementação do OP.

Além disso, Wampler (2008) sublinha mais três subfatores que afetam os resultados do OP: (1) as regras internas do OP; (2) as relações entre Executivo e Legislativo; (3) a capacidade de investimento do município. Segundo o autor, as relações entre Executivo e Legislativo apresentam grandes potenciais de influenciar os resultados do OP na medida em que a ausência de uma maioria estável pode debilitar o desenvolvimento destes programas (Wampler, 2008, p.69). No entanto, Wampler basicamente observa quando essas relações podem prejudicar o desenvolvimento de tais experiências participativas, não se aprofundando nos impactos das relações de conflito e cooperação entre Executivo, Legislativo e partidos políticos no âmbito do governo municipal nas variações dos resultados do OP.

Em estudo mais recente, Wampler (2010) aprimora tal 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 públicas” (p.25).

“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.01-02).

O autor avança ainda ao sublinhar que essas comunidades não são vistas isoladamente, os atores que fazem parte da gestão participativa<sup>11</sup> podem, concomitantemente, fazer parte das três comunidades participativas (Wampler, 2010, p.06).

---

<sup>11</sup> O autor define gestão participativa “como a 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.01).

Contudo, acredita-se que Wampler falha ao assinalar que a debilidade do sistema partidário e a fragilidade e a fragmentação do Legislativo contribuem para que a gestão participativa ocupe um papel importante no direcionamento das demandas comunitárias. Em primeiro lugar, essa concepção negativa dos partidos políticos brasileiros como frágeis vem sendo substituída gradativamente por uma outra visão que examina os partidos brasileiros sob patamares mínimos de organização (Meneguello, 1998)<sup>12</sup>. Nesse sentido, verifica-se a coexistência entre um “velho sistema político” e a “pluralização de novas práticas participativas”, sendo que os impactos dos desdobramentos das relações dominantes no interior do primeiro sobre o último ainda não foram suficientemente examinados. Sendo assim, o argumento do autor de que novos atores políticos emergem em vários espaços participativos para intermediar as relações entre o governo e os cidadãos precisa ser repensado tendo em vista o grau de organização do sistema partidário, o qual pode ser verificado no âmbito local através dos diferentes interesses que permeiam as relações entre partidos políticos nas arenas eleitoral, governamental, e legislativa. Da mesma maneira, as relações entre os líderes comunitários e os funcionários de médio escalão do governo devem ser redimensionadas tendo em vista a troca de papéis desses atores nas múltiplas arenas da competição política.

Com relação aos argumentos vinculados à vontade política, observa-se que, ao contrário da perspectiva institucional que foi trabalhada por diversos autores sob diferentes perspectivas, o autor que mais se dedicou à questão da vontade política, nesta última geração de estudos, foi Leonardo Avritzer (2009). De acordo com o autor, a sociedade política, no interior 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. Nesse aspecto, o autor mantém a distinção entre partidos eleitorais e partidos de massa e assinala que um partido de massa com conexões externas ao sistema político é o veículo ideal para apresentar demandas participativas ao Estado. Assim, a maior ou menor vontade política dos governantes de introduzir e dar continuidade às instituições participativas locais está 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 (Avritzer, 2009, p.13).

---

<sup>12</sup> Além disso, a negociação por cargos não é vista por meio do fisiologismo, mas como parte da lógica governamental e pode significar altos graus de organização do sistema partidário (Meneguello, 1998, p.36).

Nessa perspectiva, julga-se a crítica de Romão (2011), sobre a limitada visão de Avritzer a despeito do papel dos partidos políticos no OP, particularmente pertinente. De acordo com essa abordagem, o argumento de Avritzer reforça o protagonismo da sociedade civil adotado em trabalhos anteriores, excluindo a sociedade política e as suas dinâmicas de atuação no OP (Romão, 2011, p.08). Ademais, argumenta-se que ao relacionar as identidades originais petistas à vontade política, Avritzer restringe a sociedade política a um PT solidificado. Entretanto, a literatura sobre o PT atenta para as progressivas mudanças nas estratégias políticas institucionais e eleitorais desta legenda, ao longo do tempo, visando aumentar a inserção do partido nas esferas estatais (Meneguello, 1989; Ribeiro 2004; 2008).

Em resumo, os estudos reunidos na primeira geração concederam pouca ou nenhuma atenção às instituições, aos atores e interesses políticos e às múltiplas arenas que permeiam tal reforma participativa. A segunda geração, por sua vez, apresenta uma compreensão limitada sobre as dimensões anteriormente citadas na medida em que aponta o “desenho institucional” e a “vontade política” entre as condições de sucesso de tal reforma participativa, mas não analisa o desenho da política local no qual essa experiência se desenvolve, muito menos as diferentes arenas de conflito e cooperação entre os diversos atores políticos locais envolvidos.

Por fim, observa-se que embora a literatura apresentada pela terceira geração de estudos incorpore os interesses dos diversos atores políticos locais na implementação de tal proposta participativa, esses estudos deixam de lado, mais uma vez, os desdobramentos das relações de conflito e cooperação entre Executivo, Legislativo e partidos políticos nas múltiplas arenas nas quais esse processo participativo se desenvolve. Não é difícil perceber que os interesses políticos que surgem nesse espaço participativo se diferenciam nas arenas partidária, governamental e legislativa. Na verdade, nota-se que essa instância participativa constitui um espaço de negociação constante que se desloca da arena eleitoral para as arenas governamental e legislativa. Portanto, torna-se importante entender os desdobramentos das relações de cooperação e conflito entre os atores políticos locais nas arenas eleitoral, governamental e legislativa para compreender os diferentes resultados do OP.

### 3. Uma nova proposta de análise

Tal como foi demonstrado na seção anterior, há uma lacuna na literatura sobre o OP na medida em que ela não associa de forma sistemática as relações entre o Executivo, o Legislativo, os partidos e as lideranças políticas municipais e a implementação e a continuidade do OP, assim como os efeitos de tais relações sob a capacidade que tal experiência participativa tem de se auto-reproduzir, isto é, de ampliar sua base de apoio por meio da pluralização de instâncias participativas no nível do governo e da sociedade.

Desse modo, propõe-se analisar a implementação e a continuidade do OP a partir dos padrões de relações de cooperação e conflito entre as principais lideranças políticas locais, o Executivo, o Legislativo e os partidos políticos nas arenas eleitoral, governamental e legislativa, assim como os efeitos de tais relações na auto-reprodução de tal instância participativa. Argumenta-se que a implementação do OP não depende somente da “vontade política”, mas das relações de conflito e cooperação entre as principais lideranças partidárias para a formação de coligações (alianças políticas) na arena eleitoral. Parte-se da hipótese de que a centralidade do OP como estratégia política eleitoral do partido declina na medida em as alianças eleitorais se ampliam. Assim, o OP pode constituir-se como uma forte estratégia eleitoral inicial do partido, a qual vai arrefecendo-se em função da competição política. Da mesma forma, a continuação do OP depende em parte das relações de conflito e cooperação entre o Executivo, o Legislativo e os partidos nas arenas governamental e legislativa. Assim, parte-se da hipótese de que quando os resultados das articulações entre o Executivo, o Legislativo e os partidos no âmbito do governo municipal são mais amplos, a cooperação pode ser conquistada, trazendo benefícios aos atores políticos envolvidos, contribuindo para a sobrevivência do OP. Além disso, questiona-se os efeitos das relações entre os atores políticos nas respectivas arenas sob a capacidade que essa experiência tem de se auto-reproduzir, ou seja, na pluralização de instâncias participativas no nível do governo e da sociedade<sup>13</sup>.

Para ilustrar parte desse argumento, a seguir apresenta-se uma comparação entre três experiências de OP desenvolvidas no interior do Estado de São Paulo – Matão, Rio

---

<sup>13</sup> A auto-reprodução do OP pode ser verificada a partir da combinação entre as seguintes variáveis: sobrevivência do OP; grau de institucionalização da proposta participativa; 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 no nível da sociedade.

Claro e São Carlos – que se assemelham em vários aspectos, mas se distinguem por variações em suas trajetórias nas últimas quatro gestões municipais. Em resumo, verifica-se que os desdobramentos das relações de conflito entre o Executivo, o Legislativo e os partidos no âmbito do governo municipal contribuem para explicar a continuidade do OP, bem como o aparecimento de novos desenhos de políticas locais.

#### **4. As experiências dos municípios de Matão, São Carlos e Rio Claro**

Embora cada um desses três casos apresente as suas especificidades, foram definidos alguns parâmetros para a comparação. Em primeiro lugar, em todos os municípios analisados foram implementadas experiências de OP nas últimas quatro gestões municipais. Segundo, essas experiências compartilham algumas características comuns tais como estarem inseridas em municípios de pequeno a médio porte, no interior do estado de São Paulo<sup>14</sup>. Terceiro, os três municípios analisados não possuem tradição associativa significativa<sup>15</sup>. Além disso, nestes casos o PT esteve à frente das iniciativas de OP, mesmo não sendo o partido majoritário na coligação eleitoral, como é a situação de Rio Claro. A vitória eleitoral do PT, tanto como partido majoritário na coligação eleitoral quanto como coligado a outros partidos majoritários, rompeu com o predomínio político de longa data de oligarquias locais. Por outro lado, observamos que a trajetória do OP pelo PT e outros partidos aliados nos três municípios estudados percorreu caminhos distintos. Observa-se casos de continuação, interrupção ou descontinuação na realização do OP entre as quatro últimas gestões dos três municípios estudados, conforme apresentado na tabela a seguir.

---

<sup>14</sup> População estimada (SEADE, 2011): Matão – 77.262 habitantes; São Carlos – 224.773 habitantes; Rio Claro – 188.006 habitantes.

<sup>15</sup> Apesar do município de São Carlos ser conhecido pelo complexo acadêmico formado por duas universidades públicas, duas unidades da EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária), duas incubadoras de empresas e dezenas de empresas de base tecnológica, isso parece não afetar os níveis de associativismo da população. Por exemplo, as associações de moradores do município, nas gestões anteriores ao PT (entre 1993 e 2000), eram dirigidas por cargos comissionados do prefeito.

**Tabela 1. Trajetória política do OP nos municípios selecionados (1997 -2011)**

Municípios	Gestões municipais segundo o partido do prefeito e a implantação de OP				Trajetória do OP
	1997-2000	2001-2004	2005-2008	2009-2011	
<b>Matão</b>	PT (OP)	PMDB	PT	PT	<b>Interrompida</b>
<b>São Carlos</b>	PFL	PT (OP)	PT (OP)	PT (OP)	<b>Contínua</b>
<b>Rio Claro</b>	PV (OP)	PV (OP)	PFL	PMDB (OP)	<b>Descontínua</b>

Fontes: Elaboração própria a partir de Fundação SEADE/ TRE.

A continuação do PT em São Carlos e a descontinuação do PV/PT em Rio Claro por uma gestão contrária ao OP, no caso a administração PFL/DEM (2005-2008), poderia nos ajudar a explicar a duração ou não de tal instância participativa. Contudo, esse argumento sozinho não consegue explicar a decisão da administração petista de Matão de não levar a cabo essa proposta na segunda gestão do partido e na atual terceira gestão. Para tanto, examina-se os desdobramentos dos conflitos entre o OP, o Executivo, o Legislativo e os partidos no âmbito do governo local.

Os casos estudados se distinguem do que aconteceu na 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 (Dias, 2000). Nos municípios analisados – Matão, São Carlos e Rio Claro, os vereadores já orquestraram desde o início uma reação a essa proposta.

No caso de São Carlos, onde o PT e o OP festejam o seu 12º aniversário, observa-se que as relações entre OP, Executivo, Legislativo e partidos governistas variaram durante essas quatro gestões municipais. Em 2001, quando o então prefeito petista Newton Lima Neto introduziu o OP na cidade, despertando grande interesse da população que – movida pela curiosidade de ver pela primeira vez um prefeito se reunir com a população em um bairro para discutir os problemas da região e decidir as possíveis soluções – inundou as assembleias do OP, transformando o primeiro ciclo dessa experiência em um sucesso. Quando a peça orçamentária foi para o Legislativo, os vereadores votaram a favor de todas as demandas apresentadas por meio do OP. No

entanto, os vereadores reagiram a essa inovação participativa ao alterarem totalmente a Lei Orçamentária, retirando recursos de custeio como iluminação, telefonia, coleta de lixo e colocando-os no lugar das novas demandas de investimento aprovadas pelo OP, inviabilizando sua execução. A partir dessa reação, o Executivo contou com a intervenção do Poder Judiciário para restabelecer o orçamento original, o que de certa forma criou vários empecilhos para a execução do orçamento, pois este ficou bloqueado até que a Justiça emitisse um parecer. Esta foi uma resposta dos vereadores de vários partidos, inclusive do PT, ao OP.

Nesse sentido, em resposta aos conflitos entre OP, Executivo e Legislativo, foi criada em 2002 a “emenda por vereador” no município, na qual cada vereador passou a ter uma quantidade de recursos para fazer sua emenda individual, independentemente de ser da situação ou da oposição. Em outras palavras, trata-se de uma relação entre o Executivo e o Legislativo, e não de uma relação entre partidos políticos no Executivo ou partidos políticos no Legislativo. Essa forma de cooperação entre Executivo e Legislativo quanto ao OP continua até os dias atuais e está se disseminando entre os municípios paulistas.

Nas administrações subseqüentes, verificamos que o PT são-carlense conquistou outros aliados políticos, inclusive negociando cargos e secretarias. Aqui também foi observada uma mudança que aparentemente tem influenciado esse processo participativo. As secretarias foram, a partir da segunda gestão petista, caracterizadas pela intensificação da política de alianças, distribuídas entre os partidos de acordo com as pastas ministeriais (em analogia com o governo federal) e “com porteiras fechadas”. Já na terceira gestão, essa distribuição se deu “sem porteiras fechadas”, o que na visão da própria administração é mais democrático<sup>16</sup>.

O caso de Rio Claro, embora apresente uma trajetória completamente diferente da experiência são-carlense em curso, compartilha algumas similaridades com a mesma. O OP em Rio Claro foi implementado pelo PV/PT em 1997, segundo ano do primeiro

---

<sup>16</sup> O termo “porteiras-fechadas” é utilizado no vocabulário político no interior do estado de São Paulo no momento de negociação entre coalizões resultantes da competição política e define, por exemplo, que um determinado partido, geralmente diferente do partido do prefeito, detém o comando dos cargos comissionados de uma secretaria ou autarquia com ampla autonomia. A expressão oposta, “sem porteiras fechadas”, é quando o mesmo processo ocorre com os mesmos resultados, mas a nomeação desses cargos passa necessariamente por uma aprovação do partido do prefeito, ou seja, há uma autonomia relativa que também é contingente e depende de negociações constantes durante todo o decorrer do mandato.

mandato dessa coalizão. Depois de uma interrupção de quatro anos, o OP voltou ao município, comandado agora pelo PMDB/PT, com uma metodologia mais interativa. Em Rio Claro, nas duas primeiras gestões analisadas, a relação entre o Executivo, o Legislativo e o OP foi conflituosa, inclusive, segundo as lideranças políticas locais, a oposição do Legislativo foi apontada como uma das ameaças à continuidade desse grupo político (PV/PT). Entretanto, na atual gestão PMDB/PT, o cenário é outro na medida em que a estratégia são-carlense de minimizar conflitos entre o OP e o Legislativo foi adotada em Rio Claro também. Além disso, a “emenda por vereador” no caso de Rio Claro se transformou em “emenda coletiva”, ou “emenda de bancada”, ou seja, são construídas emendas em conjunto para contemplar demandas que envolvem mais recursos. Além disso, a nova administração tratou de fazer alianças com o Legislativo para garantir a governabilidade e também abriu mão das “porteirolas fechadas”.

No caso de Matão, as relações entre o OP, o Executivo, o Legislativo e os partidos que compõem o governo foram conflituosas e o OP não teve continuidade, embora o PT tenha conquistado a terceira vitória não consecutiva no município. Nesse sentido, a primeira gestão petista (1997-2000) instituiu o OP, mas não conseguiu pactuar um acordo para obter maioria no Legislativo nesse período. Ademais, a oposição, majoritária no Legislativo, era contrária a essa proposta participativa na medida em que os vereadores percebiam uma concorrência indesejável entre o seu papel de representantes eleitos e o do OP. Após um hiato entre 2001 e 2004, o PT retorna ao governo municipal, optando por destacar durante a campanha o fácil acesso e a boa relação com o governo federal, o que facilitaria a obtenção de recursos, além de se comprometer em dar continuidade aos programas participativos e sociais. O segundo mandato petista (2005-2008) se distinguiu do primeiro em vários aspectos. Em primeiro lugar, as relações entre os poderes Executivo e Legislativo melhoraram com a construção de uma maioria parlamentar por meio de uma coalizão de governo<sup>17</sup>. Em segundo lugar, podemos citar a parceria com o governo federal, a qual rendeu quase 20 milhões em investimentos para o município<sup>18</sup> – destinados em sua maior parte a grandes obras de infra-estrutura. Finalmente, o governo não deu continuação à proposta de OP iniciada na

---

<sup>17</sup> A coalizão entre o Poder Executivo e os partidos é uma situação típica de acordos entre partidos dominantes no Executivo, que não elegeram cadeiras suficientes no Legislativo e precisam costurar uma maioria após a eleição para garantir a governabilidade. Nesse caso, os partidos apóiam o governo na Câmara em troca de benefícios, especialmente da indicação de cargos no interior da administração municipal.

<sup>18</sup> Informações obtidas junto à Prefeitura Municipal de Matão.



primeira gestão. As razões da interrupção apresentadas pela administração foram muitas, mas observa-se que a situação política desfavorável relativa ao Legislativo contribuiu para a não continuação dessa proposta. O governo não foi capaz de costurar alianças, nem acordos com o Legislativo, tal como nos outros casos. Entretanto, a segunda gestão petista, com a ajuda do governo federal, realizou as obras aprovadas pelo OP no primeiro mandato, o que legitimou o governo frente à população e fez com que vencesse as eleições pela terceira vez com um alto índice de aprovação, elegendo também 50% da Câmara Municipal. A participação, segundo o governo, foi mantida em diversos conselhos municipais, especialmente por meio do Conselho da Cidade, que agrega várias organizações da sociedade civil. Isso significa que o governo do município de Matão interrompeu o OP, mas criou canais de participação mais regulados (com participação indireta e apenas poder consultivo), que não entram em conflito com o Legislativo.

Na tabela a seguir, é possível visualizar sinteticamente, nos municípios analisados, as mudanças nas relações de poder entre o OP, o Executivo, o Legislativo e os partidos que compõem o governo, bem como os seus diferentes efeitos na consolidação desta instituição participativa.

**Tabela 2. Síntese das mudanças observadas nas relações entre OP, Executivo, Legislativo e partidos que compõem o governo (1997 - 2012)**

Municípios	Gestões municipais segundo as relações entre Executivo, Legislativo e partidos que compõem o governo				Trajetória do OP
	1997-2000	2001-2004	2005-2008	2009-2012	
<b>Matão</b>	OP, NP e Conflito		Coalizão	NP	<b>Interrompida</b>
<b>São Carlos</b>		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)	<b>Contínua</b>
<b>Rio Claro</b>	OP, NP e Conflito	OP, NP e Conflito		OP, Coalizão “sem porteiras-fechadas” e Cooperação (Emenda por vereador – individual e coletiva)	<b>Descontínua</b>

Fontes: Elaboração própria a partir de Fundação SEADE/ TRE e entrevistas. \* A partir de 2002.

Desse modo, pode-se concluir que as variações nos padrões de relações com os poderes Executivo, Legislativo e partidos que compõem o governo contribui para explicar as diferentes trajetórias do OP, nos três casos estudados. Ademais, observamos o aparecimento de novas práticas institucionalizadas de políticas observadas por meio das novas relações entre o PT e os poderes Executivo e Legislativo, conforme verificamos por meio dos novos desenhos de políticas locais, especialmente nos casos de São Carlos e Rio Claro.

## **5. Uma nova agenda de pesquisa**

Esse artigo se insere nos trabalhos da terceira geração de estudos sobre o OP, preocupada com os desafios relativos ao papel das instituições, dos atores e dos interesses políticos no desenvolvimento de tal proposta participativa. Com efeito, pretende-se avançar na busca de sanar algumas lacunas em tal literatura, especialmente, no que se refere aos dilemas enfrentados pelos atores políticos, especialmente o Legislativo que é pouco explorado, nas múltiplas arenas nas quais esses conflitos se desenvolvem, frente à pluralização de instâncias participativas estatais.

Embora haja um descompasso entre a proposta de análise e as informações preliminares apresentadas a partir da comparação entre os três municípios estudados, esse exercício argumentativo mostrou que é possível avançar nessa direção, bem como sinalizou os caminhos que ainda devem ser percorridos por essa nova agenda de estudos.

Nesse sentido, propõe-se analisar os padrões de relações entre o Executivo, o Legislativo, os partidos e as lideranças políticas nas arenas eleitoral, governamental e legislativa que desencadeiam tanto a implementação como a sobrevivência do OP, assim como seus impactos na auto-reprodução de tal instância participativa. Sendo assim, esta proposta de análise complementa o estudo anterior (Souza, 2010; 2011) na medida em que introduz as múltiplas arenas e o conceito de auto-reprodução do OP. Ademais, pretende-se acrescentar mais três casos (Piracicaba, Leme, e Sertãozinho) por meio da estratégia de comparação entre pares.

A inserção das múltiplas arenas mostra-se relevante para mostrar que os interesses dos atores políticos locais mudam de arena para arena. Na arena eleitoral, as relações de conflito e cooperação entre as principais lideranças políticas e os seus respectivos partidos políticos para a formação das coligações visam trazer benefícios aos

diferentes partidos políticos na disputa eleitoral, os quais por algum motivo implementam ou não o OP. Já a continuidade e a auto-reprodução OP está mais associada aos desdobramentos das relações de conflito e cooperação dos atores políticos nas arenas governamental e legislativa.

A estratégia de análise pareada mostra-se relevante na medida em que possibilita controlar de forma sistêmica uma série de características que afetam tanto a trajetória quanto a auto-reprodução dessas experiências participativas<sup>19</sup>. Os três novos casos adicionados (com trajetórias semelhantes) representam experiências distintas do trabalho anterior visto que são cultivadas por outros partidos políticos, diferentes do PT.

## 6. Referências

ABERS, R. N.; KECK, M. E. Representando a diversidade: estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. **CAD. CRH**, vol. 21, n.52, PP. 99-112, 2008. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-49792008000100008&lang=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792008000100008&lang=pt). Acesso em: 20 set 2011.

ANDRADE, R. C. 1998. “Processos decisórios na Câmara dos Vereadores e na Assembleia Legislativa de São Paulo”. In: **Processo de governo no Município e no Estado: uma análise a partir de São Paulo**. São Paulo: Edusp, pp. 15-40.

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

\_\_\_\_\_. New Public Spheres in Brazil: Local Democracy and Deliberative Politics. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 30, n.3, p. 623-637, Set/2006.

\_\_\_\_\_. **Participatory Institutions in Democratic Brazil**. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2009.

\_\_\_\_\_. Introdução. In: AVRITZER, L. (org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, v. 3, 2010.

---

<sup>19</sup> Segundo Tarrow (2010), a estratégia de comparação entre pares é um método de análise política que se distingue do estudo de caso e de análises multivariadas. Além disso, embora essa estratégia esteja associada à metodologia qualitativa, ela é compatível com uma variedade de métodos específicos. Apesar do pequeno número de casos envolvidos, a análise pareada proporciona uma combinação balanceada entre profundidade descritiva e desafios analíticos que progressivamente declinam quanto mais casos forem adicionados.

BAIOCCHI, G. Radicals in Power. In: BAIOCCHI, Gianpaolo (Ed.). **Radicals in Power: The Worker's Party (PT) and Experiments in Urban Democracy in Brazil.** London: Zed Books Ltd, 2003.

BAIOCCHI, G.; HELLER, P.; SILVA, M. K. **Making Space for Civil Society: Evidence from Governance Reforms in 10 Brazilian Municipalities.** September, 2005. Disponível em: <http://participatorybudgeting.blogs.com/MakingSpaces.pdf>. Acesso em: 14 set 2008.

CHAUDHURI, S.; HELLER, P. **The plasticity of participation: evidence from a participatory governance experiment.** Working Paper. - ISERP (Institute for Social and Economic Research and Policy), Columbia University, 2002. Disponível em: [http://siteresources.worldbank.org/INTEMPowerment/Resources/13892\\_chaudhuri\\_heller.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTEMPowerment/Resources/13892_chaudhuri_heller.pdf). Acesso em: 25 ago 2008.

DAGNINO, E. (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 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) – IUPERJ, Rio de Janeiro. 2000.

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

FERREIRA, Carolina da Silva. **Orçamento Participativo e Governança Solidária Local na Prefeitura Municipal de Porto Alegre.** 2007. 97f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2007.

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.

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. (Orgs.). **Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo.** São Paulo: Ed. 34, p.343-367, 2004.

\_\_\_\_\_. Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, pp. 49-103, 2006.

JACOBI, P.; TEIXEIRA, M. A. C. “Orçamento Participativo: corresponsabilidade na gestão das cidades”. **São Paulo em Perspectiva: o novo município – Economia e Política Local**. São Paulo: Fundação SEADE, v. 10, nº 3, pp. 119-128, 1996.

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**. São Paulo: Fundação SEADE, vol. 10, nº 3, pp. 129-137, jul. /set. 1996.

LÜCHMANN, L. H. H. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Tese de Doutorado. Campinas: IFCH-Unicamp, 2002.

\_\_\_\_\_. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 70, p. 139-170, 2007.

MARQUETTI, A. Participação e redistribuição: o Orçamento participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.). **A inovação democrática no Brasil: o**

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

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

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

PIRES, V. **Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz**. São Paulo: Manole, 2001.

PORTO OLIVEIRA, Osmany. As dinâmicas da circulação internacional de idéias e tecnologias de governança participativa: um estudo a partir da ação das elites. **Relatório para exame de qualificação de tese**. DCP/FFLCH/USP, 2011.

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. **Um partido em mutação: a transformação do PT e seus reflexos sobre as campanhas presidenciais (1989, 2002)**. 2004. 184f. Dissertação (Mestrado em

Ciências Sociais) - Centro de Educação e Ciências Humanas, UFSCar, São Carlos – SP. 2004.

\_\_\_\_\_. **Dos Sindicatos ao governo:** a organização nacional do PT de 1980 a 2005. 2008. 301f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Centro de Educação e Ciências Humanas, UFSCar, São Carlos – SP. 2008.

ROMÃO, W. M. **Muito além da sociedade civil:** o sentido do OP para governos e partidos políticos. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 35, 2010. Caxambu, MG. Disponível em: [http://www.anpocs.org.br/portal/index.php?option=com\\_wrapper&Itemid=94](http://www.anpocs.org.br/portal/index.php?option=com_wrapper&Itemid=94). Acesso em: 02 nov 2011.

SAMPAIO, A. P. S. **Orçamento Participativo de Vitória:** elementos para uma abordagem institucional. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 24, 2005. Caxambu, MG. CD-ROM.

SILVA, M. K. A expansão do Orçamento participativo na região metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (org.). **A inovação democrática no Brasil:** o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

SOUZA, C. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. **São Paulo em Perspectiva**, vol. 15, nº 4, p. 84-97, out. /dez. 2001.

SOUZA, L. A. M. de. **Do Local para o Nacional: o Orçamento Participativo e as novas práticas políticas petistas.** 2010. 312 fls. Tese (Doutorado em Ciência Política). - Universidade Federal de São Carlos.

\_\_\_\_\_. **O Orçamento Participativo (OP) e a questão da institucionalização da participação popular ao longo da história do Partido dos Trabalhadores (PT).** In: II Fórum de Pós-Graduação em Ciência Política, 2011. São Carlos, SP. CD-ROM.

\_\_\_\_\_. **Orçamento Participativo e as novas dinâmicas políticas.** In: Lua Nova, São Paulo, n. 84, 2011, no prelo.

TARROW, S. The Strategy of Paired Comparison: Toward a Theory of Practice. In: **Comparative Politics Studies**, 43 (2), pp. 230-259, 2010.

TEIXEIRA, C. C. O OP em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiência. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (org.). **A inovação democrática no Brasil:** o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

WAMPLER, B. Orçamento Participativo: uma explicação para amplas variações nos resultados. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. **Does Participatory Budgeting Deepen the Quality of Democracy? Lessons from Brazil**. 2008. Disponível em: [http://www.internationalbudget.org/themes/PB/Participatory Institutions.pdf](http://www.internationalbudget.org/themes/PB/Participatory%20Institutions.pdf). Acesso em: 29 set 2008.

\_\_\_\_\_. Transformando o Estado e a sociedade civil por meio da expansão das comunidades política, associative e de políticas públicas. In: AVRITZER, L. (org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, v. 3, 2010.

WAMPLER, B.; AVRITZER, L. Participatory Publics: Civil Society and New Institutions in Democratic Brazil. **Comparative Politics**, 36, p. 291-312, 2004.

## ANEXO 1

### Estratégias de pesquisa

O trabalho de campo ocorreu entre 2004 e 2006<sup>20</sup> por meio da observação participante e do contato direto com a experiência desenvolvida no município de São Carlos, bem como nos outros municípios da região<sup>21</sup>. Ao longo desta pesquisa, foi possível observar as relações entre os coordenadores do OP e o prefeito, os secretários de governo, os vereadores, os membros de partidos políticos, as lideranças comunitárias, os conselheiros e os delegados do OP. Nessa etapa, utilizei como instrumento de coleta de dados a observação direta, bem como o vasto material publicitário distribuído nesses encontros.

A pesquisa bibliográfica, por sua vez, foi dividida em duas etapas. A primeira compreendeu uma revisão ampla da bibliografia brasileira, incluindo os inúmeros trabalhos descritivos (técnicos) disponíveis sobre experiências participativas no Brasil e no mundo, e a segunda refere-se à bibliografia internacional<sup>22</sup>.

Para complementar o trabalho de campo e a exaustiva revisão bibliográfica, no ano de 2010 foram realizadas três entrevistas com atores-chave nos municípios estudados. São eles: Ademir de Souza (secretário de Saúde e Bem Estar Social e presidente do PT de Matão), Olga Salomão (vice-prefeita, secretária de Governo e coordenadora do Orçamento participativo de Rio Claro) e Rosoé Francisco Donato (secretário de Planejamento e Gestão e presidente do PT em São Carlos). Essas entrevistas foram presenciais (gravadas e transcritas), duraram cerca de duas horas cada

---

<sup>20</sup> A pesquisa iniciou-se em 2004, um ano antes do início do doutorado, período em que trabalhei inicialmente como Assessora de Gabinete e, em seguida, como Chefe de Seção de Participação Popular, na Secretaria Municipal de Governo da Prefeitura Municipal de São Carlos. Em 2005, iniciei o doutorado e, com o propósito de me afastar do meu objeto de estudo, fui transferida para a Secretaria Municipal de Saúde, como Chefe de Seção de Auditoria. No final de 2006, me afastei da administração pública para me dedicar exclusivamente à pesquisa de doutorado, finalizada em 2010.

<sup>21</sup> Nesse período, participei de diversos encontros de OPs no estado de São Paulo, como por exemplo: III Congresso Paulista de Participação Popular (2004 / Campinas – SP), IV Congresso Paulista de Participação Popular (2005 / São Carlos), Repensando o OP I e II (2004 e 2005, Instituto Pólis, São Paulo), Seminário Regional do OP (2005/ São Carlos), reuniões do Fórum Paulista de Participação Popular, dentre outros. A partir de 2006, os encontros no estado de São Paulo começaram a se tornar escassos, até desaparecerem completamente.

<sup>22</sup> Eu tive um maior contato com a bibliografia internacional a partir de 2008, durante meu estágio de doutorado sanduíche na Universidade da Califórnia – Berkeley, sob a orientação do professor Peter B. Evans.



uma e obedeceram a um roteiro pré-estabelecido inspirado nos estudos de Andrade (1998), Couto (1998) e Meneguello (1998) e adaptados ao contexto examinado.

Por fim, os dados secundários necessários para a realização da pesquisa, isto é, as informações eleitorais e outras estatísticas relacionadas aos municípios estudados, foram coletados por meio das seguintes fontes de informação disponíveis na internet: Fundação Seade ([www.seade.gov.br](http://www.seade.gov.br)), Tribunal Superior Eleitoral ([www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br)) e os portais dos governos Executivo e Legislativo dos municípios estudados.