

37º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS

Águas de Lindóia | SP 23 a 27 de setembro 2013

ST24: Controle e participação na democracia brasileira: instituições, dinâmicas e resultados

Afinal, o que é “vontade política”? Uma perspectiva a partir da comparação entre as variações dos resultados de experiências de Orçamento Participativo

Versão preliminar 1.2

Luciana Andressa Martins de Souza¹

Resumo: A “vontade política” dos Prefeitos e dos seus respectivos partidos políticos de implementarem o Orçamento Participativo (OP) aparece como uma variável importante, mas com interpretações ainda vagas, nas duas últimas gerações de estudos sobre tal instância participativa. Um dos limites verificados é pensar a coexistência entre um “velho sistema político” e uma “nova instância participativa”, sendo que os impactos dos desdobramentos das relações dominantes no interior do primeiro sobre o último ainda não foram suficientemente examinados. Quais os principais dilemas enfrentados pelos atores políticos locais, nas diferentes arenas da competição política, ao decidirem implementar o OP? Este artigo propõe operacionalizar a variável “vontade política” a partir das relações entre os atores políticos locais nas arenas eleitoral, governamental e legislativa. Para tanto, apresenta-se resultados preliminares da comparação entre três pares experiências de OP, desenvolvidas no interior do estado de São Paulo, que se distinguem pelas variações em suas trajetórias nas últimas quatro gestões municipais (contínua, descontínua e interrompida).

Palavras-chave: Orçamento Participativo (OP), vontade política, relações Executivo/Legislativo Municipais.

¹ É pesquisadora do Núcleo Democracia e Ação Coletiva do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – Cebrap e bolsista de pós-doutorado da FAPESP. E-mail: lucianamartins@cebrap.org.br.

Afinal, o que é “vontade política”?
Uma perspectiva a partir da comparação entre as variações dos resultados de experiências de Orçamento Participativo

1. Introdução²³

A “vontade política” dos Prefeitos e dos seus respectivos partidos políticos de implementarem o Orçamento Participativo (OP) em governos municipais aparece como uma variável importante, mas com interpretações ainda vagas, nas duas últimas gerações de estudos sobre tal instância participativa⁴.

Na segunda geração de estudos, a “vontade política” destaca-se, juntamente com a influência do “desenho institucional” e a existência de uma “forte tradição associativa”, entre os três argumentos predominantes, na literatura brasileira, para as condições de sucesso desse arranjo participativo. Mas, ela se restringe ao comprometimento do Executivo de levar a cabo tal proposta, deixando de lado os interesses desse ator, os quais podem ser observados através das relações de cooperação e conflito entre o Executivo, o Legislativo, os partidos e as lideranças políticas nas arenas eleitoral, governamental e legislativa.

Mais recentemente, os estudos da terceira geração ampliaram este debate, incorporando as discussões a respeito dos interesses políticos do Executivo, dos partidos e das lideranças políticas locais ao redor de tal instância participativa (Wampler, 2008 e 2011; Romão, 2011; Avritzer, 2009). Todavia, esses estudos deixaram para segundo plano, mais uma vez, os interesses do Legislativo, assim como as diferentes arenas nas quais esses conflitos se desenvolvem (eleitoral, governamental e legislativa).

Quais os principais dilemas enfrentados pelos atores políticos locais, nas diferentes arenas da competição política, ao decidirem implementar o OP? Um dos limites verificados na literatura é pensar a coexistência entre um “velho sistema político”

² Agradeço à FAPESP, pela concessão da bolsa de pós-doutorado (Processo 2012/21.434-6).

³ A idéia deste artigo foi semeada nas discussões do ST05: Democracia, Instituições Participativas e Ação Coletiva, do Encontro Internacional UNESP, realizado de 23 a 25 de abril de 2013. A falta de um ponto de partida para entender a variável “vontade política” expressa pelos participantes deste encontro e as questões já problematizadas no meu projeto de pós-doutorado fez com que me debruçasse no esforço de delimitar os alcances dessa variável do ponto de vista das instituições e dos atores políticos.

⁴ Em resumo, os estudos reunidos na primeira geração concederam pouca ou nenhuma atenção às instituições e atores políticos e às múltiplas arenas que permeiam o OP. Esses elementos, por sua vez, acabam sendo incorporados gradativamente a partir da segunda geração de estudos sobre tal reforma participativa. Para uma maior compreensão dessa discussão, ver: Souza (2012).

e uma “nova instância participativa”, sendo que os impactos dos desdobramentos das relações dominantes no interior do primeiro sobre o último ainda não foram suficientemente examinados.

Dessa maneira, este artigo propõe operacionalizar a variável “vontade política” a partir das relações entre o Executivo, o Legislativo, os partidos políticos e as lideranças políticas locais⁵ nas arenas eleitoral, governamental e legislativa. Trata-se de pensar a “vontade política” a partir do desenho institucional das políticas no âmbito municipal. Argumenta-se que a “vontade política” não se restringe ao comprometimento dos Prefeitos e dos seus respectivos partidos políticos de levar a cabo tal proposta, mas é resultante do produto das interações entre os atores políticos mencionados nas arenas eleitoral, governamental e legislativa.

O artigo está organizado como segue. Na primeira parte, apresenta-se o atual estágio do debate sobre a “vontade política” na literatura do OP. A segunda parte apresenta algumas contribuições da literatura (neo) institucional sobre as relações Executivo e Legislativo para a operacionalização da variável “vontade política” e explora tal variável a partir do desenho institucional dos municípios, ou seja, das relações entre as instituições e os atores políticos envolvidos nas múltiplas arenas da competição política. A terceira parte apresenta resultados preliminares da comparação entre três pares experiências de OP, desenvolvidas no interior do estado de São Paulo, que se distinguem pelas variações em suas trajetórias nas últimas quatro gestões municipais (contínua, descontínua e interrompida). Por fim, a última parte recapitula os principais pontos abordados ao longo do texto e aponta os principais desafios desta agenda de pesquisa.

⁵ Neste artigo, entende-se por lideranças políticas: os dirigentes dos partidos, os candidatos a prefeito (incluindo o atual prefeito em caso de reeleição), os principais candidatos a vereadores (incluindo os atuais vereadores e os representantes dos conselhos gestores, dos conselhos gestores e das organizações da sociedade civil), os funcionários de alto e médio escalão que exercem cargos comissionados e os deputados estaduais e federais da região.

1. Os limites e as possibilidades do debate sobre a “vontade política” na literatura brasileira do OP

Tal como já foi dito, a “vontade política” dos prefeitos e dos seus respectivos partidos políticos de implementarem o OP desponta como uma das condições fundamentais para o sucesso dessa iniciativa participativa nas duas últimas gerações de estudos sobre o OP. Contudo, verifica-se que essa variável ainda é uma incógnita na medida em que não foi suficientemente interpretada sob a perspectiva das instituições e dos atores políticos.

Na primeira geração de estudos, observa-se que a variável “vontade política” ainda não estava presente entre as principais preocupações de tal literatura. Essa geração, 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 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 (Jacobi e Teixeira, 1996; Laranjeira, 1996; Fedozzi, 2001).

Nessa dimensão argumentativa, o debate a respeito das condições necessárias para a implementação e continuação do OP, que vai incorporar a questão da “vontade política” nos estudos posteriores, estabeleceu-se a partir do peso atribuído ao papel das pré-estruturas organizativas da sociedade civil (Avritzer, 2001) ou da capacidade do Estado de induzir formas de associativismo (Abers, 1998).

Desse modo, embora alguns autores (Dagnino, 2002; Celina Souza, 2001; Navarro, 2003) já indicassem a necessidade de pesquisas mais específicas para examinarem as variadas intencionalidades entre os diversos atores envolvidos nesse processo participativo, constata-se uma exagerada ênfase nas perspectivas analíticas da participação e da sociedade civil no debate teórico apresentado por essa geração de estudos.

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. Esse esforço motivou profundas reflexões acerca dos motivos de sucesso e fracasso de tal instância participativa, evidenciando a necessidade de analisar um conjunto de fatores responsáveis pelas variações dos resultados produzidos pelo OP.

Em resumo, 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 “vontade política” dos governantes de implementá-la, da influência do “desenho institucional”, observado através do conjunto de regras que configuram tal proposta participativa, e da existência de uma “forte tradição associativa” (Lüchmann, 2002⁶, Teixeira, 2003; Silva, 2003; Rover, 2003; Wampler, 2003). Em geral, a literatura examina essas três 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, assim como as suas relações com o Legislativo. Esta última, apesar de mencionada pela literatura, acaba sendo insuficientemente investigada na maior parte dos estudos, exceto no trabalho de Márcia Dias (2000), um dos precursores nas relações entre o 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 participativa⁷.

Em geral, verifica-se que a relação dessa literatura com as instituições e com os atores que as ocupam é extremamente superficial. 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 as lideranças políticas, o Executivo, o Legislativo e os partidos nas arenas eleitoral, governamental e legislativa nas quais tal arranjo participativo se desenvolve. Em relação ao desenho institucional, nota-se que a utilização de tal argumento nessa geração de estudos se restringiu às regras de funcionamento do

⁶ Cabe destacar que embora Lígia Lüchmann (2002) seja uma das precursoras da vertente do desenho institucional na literatura sobre OP, a autora não associa tal variável ao sucesso desta proposta.

⁷ Embora o trabalho de Dias (2000) inove ao explorar os efeitos das relações entre Executivo e Legislativo sobre o OP, a autora analisa os resultados da sua pesquisa à luz da teoria democrática. Ou seja, a autora vê o OP como um agente transformador da democracia tal como a questão central da primeira geração de estudos e, ao mesmo tempo, seu trabalho também se enquadra na terceira geração de estudos ao incorporar as relações entre Executivo e Legislativo à análise do OP.

processo deliberativo ou, como os tecnocratas especialistas no assunto denominam a “metodologia” do processo participativo. 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 que regulam o processo decisório local não foram incorporados em tal debate.

Uma terceira geração de estudos, com 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. Nota-se que esses estudos são mais sensíveis às dimensões políticas e institucionais do OP na medida em que não reduzem a explicação dos motivos que levaram ao êxito dessa reforma à importância do “desenho institucional” e à “vontade política” do Executivo (Wampler, 2008; Romão, 2011).

Nesta última geração de estudos, observa-se que o autor que mais se dedicou à questão da vontade política 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).

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 dessa legenda, ao longo do tempo, visando aumentar a sua inserção nas esferas estatais (Meneguello, 1989; Ribeiro 2004; 2008).

Nesse sentido, observa-se que embora a literatura apresentada pela terceira geração de estudos incorpore os interesses dos diversos atores políticos locais envolvidos na implementação do OP, esses estudos deixam de lado, mais uma vez, os desdobramentos das relações de conflito e cooperação entre Executivo, Legislativo, partidos e lideranças políticas nas múltiplas arenas nas quais esse processo participativo se desenvolve.

Sendo assim, um dos limites verificados, na literatura brasileira sobre OP, com relação aos argumentos vinculados à “vontade política”, como já foi mencionado, é pensar a coexistência entre um “velho sistema político” e uma “nova instância participativa”, sendo que os impactos dos desdobramentos das relações dominantes no interior do primeiro sobre o último ainda não foram suficientemente examinados. Isso se dá em virtude da literatura predominante apresentar uma visão equivocada com relação à questão do desenho institucional, limitando-o às regras de funcionamento do processo deliberativo, ou seja, a metodologia do processo participativo. Contudo, argumenta-se, por outro lado, que o 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 o Executivo, o Legislativo, os partidos e as lideranças políticas, nas múltiplas arenas da competição política. Sendo assim, o “desenho institucional” dos municípios (e não do OP, que faz parte do processo decisório tal como será melhor detalhado na próxima seção) passa a ser analisado como variável independente daqui em diante. Portanto, propomos operacionalizar a variável “vontade política” a partir do desenho institucional no qual tal mecanismo participativo está inserido, conforme melhor detalhado na seção a seguir.

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

Embora a variável “vontade política” como produto do desdobramento das relações entre os atores políticos locais, nas múltiplas arenas da competição política, ainda seja pouco explorada na literatura sobre tal instância participativa, essa perspectiva analítica encontra terreno promissor na literatura neoinstitucional desenvolvida na área de estudos legislativos.

A literatura neoinstitucional, sobretudo a área de estudos legislativos

desenvolvida pelo Cebrap, contribuiu para evidenciar a importância de um conjunto de variáveis que estruturam o processo decisório, em detrimento da visão predominante, que condenava em certa medida a estrutura institucional adotada pelo Brasil em suas constituições democráticas. De acordo com essa abordagem, as instituições que efetivamente importam não são as regras eleitorais (presidencialismo, representação proporcional e lista aberta) e sim as relativas ao processo decisório. Nesse sentido, o processo decisório passa a ser tratado como variável independente por tal literatura (Figueiredo e Limongi, 2011, p. 27-29).

Segundo Figueiredo e Limongi (2011, p.29), após a Constituição de 1988, o sistema político brasileiro adotou um modelo diferente de presidencialismo, que se diferencia muito pouco do parlamentarismo, reforçando os poderes legislativos da presidência e centralizando o processo decisório, no legislativo, em favor dos líderes partidários. Em outras palavras, “a interação entre as instituições é muito mais complexa do que se supõe os argumentos tradicionais. Ou seja, não podem ser reduzidos dos incentivos gerados pela separação de poderes e pelas leis eleitorais” (Figueiredo e Limongi, 2011, p.29). “O chefe do Executivo, o Presidente da República, é muito exitoso na arena legislativa, isto é suas propostas raramente são derrotadas. Além disso, o presidente é responsável pela imensa maioria das normas aprovadas. O êxito e a dominância da produção legal derivam do apoio partidário construído e obtido por meio da formação de uma coalizão de governo” (Figueiredo e Limongi, 2011, p. 30).

Dentro dessa perspectiva, Figueiredo e Limongi (2011, p.36-37) nos fornecem algumas pistas para repensarmos a “vontade política” ao demonstrarem que as bases políticas que permitem a presidência aprovar a maioria dos projetos que apresenta são construídas a partir da “formação da coalizão de governo”, onde o presidente distribui aos partidos políticos cargos em troca de seu apoio no Legislativo. Os partidos que recebem cargos ministeriais passam a formar parte do governo e por isso aprovam suas propostas.

Meneguello (1998), sob outra perspectiva, foca no papel dos partidos no governo, incorporando elementos da estrutura do Estado (sistema presidencialista de governo, organização federativa do Estado e sistema multipartidário) ao modelo de Budge e Keman (1990), no contexto do presidencialismo brasileiro pós-1985. Diferentemente da literatura que concebe os partidos políticos como frágeis, a autora examina os partidos políticos sobre patamares mínimos de organização. 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 no sistema partidário (Meneguello, 1998, p. 36). Nesse sentido, as negociações entre partidos e cargos na busca da governabilidade são vistas como uma ação legítima ligada à sua função de governar e define a arena governamental como fundamental para o desenvolvimento do partido.

Dessa maneira, Meneguello constrói indicadores para a análise da engenharia eleitoral que define as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo federais, assim como a autonomia da presidência no que diz respeito à formação de governo. A autora conclui que os partidos exercem papel central na organização e no funcionamento do Executivo em nível federal. Além disso, a dinâmica das coalizões partidárias, composta pelas maiores agremiações no Congresso e com um significativo grau de coerência ideológica, foi a fórmula dominante para a organização e é um aspecto fundamental das relações entre os Poderes Legislativo e Executivo. Outro ponto que reflete o nível de organização partidária é a proporcionalidade entre a representação dos partidos no Congresso e a sua participação no governo, pela qual as organizações governamentais traduzem a organização do sistema partidário (Meneguello, 1998, p. 165).

No plano municipal, segundo Kerbauy (2008, p. 66), poucos estudos se dedicaram a analisar a atuação do Legislativo Municipal, às regras que determinam o processo de interação entre os poderes Executivo e Legislativo, às formas como se orientam às ações dos atores políticos do Legislativo local e o papel desempenhado pelo sistema eleitoral e partidário na constituição e atuação dos Legislativos Municipais.

Os estudos de Andrade (1998) e Couto (1998), por exemplo, sublinham alguns padrões formais e substantivos de interação Executivo-Legislativo ao analisar o processo decisório na Câmara dos Vereadores e na Assembleia Legislativa (esta última só aparece no estudo de Andrade) de São Paulo. O primeiro estudo analisa tais padrões do ponto de vista das estratégias adotadas pelos atores participantes (Negociação Pontual [NP] ou Coalizão Fisiológica de Governo [CFG]), sendo que numa situação CFG, o Legislativo é quase sempre fiel ao Executivo e o processo decisório em NP é mais cooperativo, mais visível, mais responsivo e mobiliza uma gama maior de recursos de negociação (Andrade, 1998, p. 44-45). Na mesma vertente, Couto (1998) busca estabelecer padrões básicos de interação entre os dois poderes quanto à estratégia (cooperativa [coalizões/oposição]/ conflitiva [negociações pontuais]), à modalidade (estável/instável) e à moeda de troca (programática ou alocativa/fisiológica) procurando apontar suas conseqüências para a eficácia do sistema na produção de políticas governamentais. Nesse último caso, o autor destaca a predominância da tradição fisiológica de governo em

virtude do arcabouço institucional vigente, o qual premia a ação insulada do parlamento desvinculada de uma perspectiva programática visando pura e simplesmente à reeleição.

Esses dois estudos (Andrade, 1998; Couto, 1998), diferentemente da perspectiva de Meneguello já mencionada, apresentam uma visão negativa quanto às estratégias de negociação que permeiam as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo, corroborando o que Kerbauy (1998, p.66) enfatiza: “os poucos estudos que enfocam o papel das Câmaras Municipais na arena eleitoral valeram-se em geral, do argumento da fragilidade dos partidos políticos e do papel das legendas no atendimento de projetos pessoais”. A autora chama a atenção também para a dificuldade de aplicação dos modelos teóricos sobre o legislativo nas análises sobre o legislativo municipal devido ao problema de escala (Kerbauy, 2008, p. 67). Em outro estudo, Kerbauy (2005, p. 339) argumenta que apesar das mudanças na Constituição e na sociedade brasileira, continuam sendo utilizadas as mesmas referências que serviram para contar a história político institucional do país de décadas anteriores, evidenciando a necessidade de outras alternativas de análise.

Feita essas considerações, é importante destacar que o presente artigo não tem a pretensão de fazer uma revisão exaustiva dos pressupostos teóricos que norteiam tal debate. Ao invés disso, destacaram-se algumas nuances presentes em tal discussão que influenciaram a operacionalização da variável “vontade política”, assim como algumas limitações dessa abordagem no nível municipal. Contudo, antes de operacionalizar a variável “vontade política” através do desenho das políticas locais, faz-se necessário, primeiramente, entender qual é o desenho institucional sobre o qual o OP é construído.

Embora existam registros significativos de participação no orçamento local anteriores a Constituição de 1988⁸, a implementação do OP e de outras iniciativas participativas nos orçamentos municipais foi viabilizada pelo novo arranjo constitucional que introduziu a possibilidade do controle social nos processos decisórios e de implementação de políticas públicas.

A Constituição de 1988 devolveu a autonomia política municipal ao definir os municípios como membros da federação e ao estabelecer como competência dos mesmos e de seus respectivos legisladores a elaboração do seu próprio ordenamento político-administrativo, o que era até então de competência estadual. A nova Constituição prevê ainda a participação da sociedade nos processos decisórios

⁸ Sobre experiências participativas precursoras ao OP ver: Costa (1997), Ribeiro; Grazia (2003), Souza (2001), Pires (2001), Baiocchi (2003), entre outros.

⁹ Segundo Pizzirani (2006, p. 97-98), o orçamento público, elaborado com participação social ou não, é

municipais tanto através da “cooperação das associações representativas no planejamento municipal” quanto por meio de projetos de lei de iniciativa popular (PRALON; FERREIRA, 1998, p. 74-75).

Dadas as novas prerrogativas institucionais, cabe ao governo municipal a iniciativa de criar e incentivar a participação social, o que dependerá, segundo a discussão da literatura apresentada anteriormente, entre outros fatores, da “vontade política” dos prefeitos onde tal política está inserida, ou seja, da decisão do Executivo associada ao ideário político-partidário do mesmo, o qual traduz o tipo de participação e o sentido das políticas e programas orientados.

No entanto, verifica-se que a instituição do OP está inserida no arcabouço institucional através da dinâmica de elaboração orçamentária municipal, a qual além de ser um instrumento de gestão urbana é um instrumento político na medida em que a sua aprovação envolve a relação entre os principais atores políticos desenvolvidas no âmbito 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.

Sendo assim, o processo de elaboração orçamentária, com participação social ou não, compreende as seguintes etapas⁹:

A **primeira etapa** consiste na elaboração do Plano Plurianual (PPA)¹⁰ e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)¹¹, os quais definem as diretrizes do planejamento da prefeitura e são, por sua vez, exigências constitucionais. Essas Leis são prerrogativas do Executivo e devem ser aprovadas pelo Legislativo Municipal, obedecendo aos prazos e requisitos estabelecidos pela Lei Orgânica do Município¹² (PIRES, 2001, p. 98-103).

A **segunda etapa** é a elaboração do orçamento propriamente dito, contendo a previsão de receita e despesa, a definição da política tributária e financeira, a

⁹ Segundo Pizzirani (2006, p. 97-98), o orçamento público, elaborado com participação social ou não, é um instrumento de gestão mais do que planejamento, pois sua execução se dá no prazo de um ano, e durante esse período ocorrem diversas emendas e remanejamentos de verbas em virtude, sobretudo, das alterações da arrecadação referente às receitas municipais.

¹⁰ Lei que estabelece de forma regionalizada as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública, tendo o período de quatro anos como vigência e que passa a vigorar a partir do segundo exercício financeiro do mandato do governante, até o primeiro exercício do governo subsequente (PIRES, 2001).

¹¹ Lei que precede o Orçamento, definindo as diretrizes gerais para a sua elaboração (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).

¹² “É a constituição do município” (PIRES, 2001, p. 23).

estruturação de programas e projetos de investimentos, etc. Após a conclusão do projeto de Lei, o orçamento segue (deve seguir) para aprovação na Câmara de Vereadores até o dia 30 de setembro de cada ano, quando será submetido aos trâmites legislativos (análise pelas Comissões, discussão em plenário, sugestão de votação de emendas e deliberação) antes da sua aprovação¹³ (PIRES, 2001, p. 98-103).

Por fim, o projeto de Lei Orçamentária aprovado é executado no ano seguinte sob fiscalização do Legislativo, o qual atua no sentido de decidir sobre as propostas de alteração feitas pelo Executivo. Além disso, terminado o exercício, as contas do governo são apreciadas pelo 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 não são aprovadas, os responsáveis pela execução orçamentária respondem pelas conseqüências disso, podendo até haver cassação do mandato do prefeito (PIRES, 2001, p. 98-103).

É importante sublinhar ainda a instituição de novos constrangimentos fiscais que impactaram no processo decisório local, como por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) a partir de 2000, a qual consolida um regime fiscal responsável, abrangendo os três níveis de governos, e que também conta com a Lei Camata, de 1995 (imposição de limites a despesa com pessoal), a Lei nº. 9496/97 (refinanciamento das dívidas dos Estados) e a Resolução nº. 78/98 do Senado Federal (imposição de limites ao endividamento de estados e municípios) (MACHADO, 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 é o gasto com o dinheiro público e publicar suas contas de forma simples e de fácil acesso para todos os cidadãos.

Desse modo, a “vontade política” do Executivo de instituir o OP nas administrações municipais está inserida no arcabouço institucional que estrutura os governos locais, ou seja, ela não se restringe ao comprometimento dos Prefeitos e dos seus respectivos partidos de levar a cabo tal proposta. Portanto, propõe-se operacionalizar a variável “vontade política” como produto das relações entre os atores políticos locais nas múltiplas arenas da competição política.

Em primeiro lugar, não é difícil perceber que os interesses políticos que surgem

¹³ O novo arranjo federativo resultante da Constituição fortaleceu o Poder Legislativo na medida em que esse assumiu novas competências, 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 ‘decorso de prazo’ e o ‘decreto-lei’ (Pralon e Ferreira, 1998, p.75).

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.

Sendo assim, na arena eleitoral, a decisão de implementar o OP pode ser observada através das relações de cooperação e conflito entre as principais lideranças partidárias para a formação das coligações (alianças políticas eleitorais). Parte-se da hipótese de que a centralidade do OP como estratégia eleitoral do partido declina na medida em que as alianças eleitorais se ampliam. Assim, o OP pode constituir-se como uma forte estratégia eleitoral inicial do partido, a qual vai se arrefecendo em função da competição política.

Entretanto, a decisão de instituir tal instância participativa ainda pode ser tomada ou alterada após os resultados do pleito eleitoral. Nesse sentido, quais são as bases políticas que permitem que o Prefeito (Executivo) introduza o OP? O Prefeito forma um governo, isto é, distribui aos partidos políticos cargos em troca de seu apoio no legislativo. Os partidos que recebem os cargos comissionados passam a aprovar as propostas/projetos do Executivo. Sendo assim, a implementação e a sobrevivência do OP vai depender também da capacidade que o Executivo tem de formar uma maioria no parlamento (coalizão). Em outras palavras, a implementação e a continuação de tal arranjo participativo depende em parte das relações de conflito e cooperação entre os partidos no interior do Executivo (arena governamental) e entre o Executivo, o Legislativo e os partidos (arena 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 e, por sua vez, contribuindo para a sobrevivência do OP.

Tendo em vista essa proposta inicial de operacionalização da variável “vontade política”, apresenta-se a seguir um projeto de pesquisa entre três pares de experiências de OP desenvolvidas no interior do estado de São Paulo (*working in progress*), bem como alguns resultados inéditos de uma pesquisa anterior (Souza, 2010), para uma melhor visualização dos argumentos e hipóteses sugeridos.

3. Comparação entre três pares de experiências de OP desenvolvidas no interior do estado de São Paulo

3.1. Proposta de pesquisa

Essa proposta se insere em um projeto mais amplo que propõe 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.

Em estudo preliminar (Souza, 2010), desenvolvido durante meu doutorado, comparei 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 por variações em suas trajetórias nas últimas quatro gestões municipais. Em resumo, verificou-se que os desdobramentos das relações de conflito e cooperação entre o Executivo, o Legislativo e os partidos no âmbito municipal contribuíram para explicar a continuação do OP, bem como o aparecimento de novos desenhos de políticas.

Nesse sentido, essa 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, acrescenta-se 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. Dessa forma, adota-se, primeiramente, com o intuito de explicar as diferentes trajetórias do OP, uma

metodologia para comparar casos similares¹⁴. Para tanto, seleciona-se três pares de municípios (São Carlos e Piracicaba, Rio Claro e Leme, Matão e Sertãozinho) que se assemelham por terem de pequeno a médio porte populacional e um elevado grau de urbanização; por estarem localizados na mesma região (sudeste), por não possuírem tradição associativa significativa e por terem implementado uma proposta de OP nas últimas quatro gestões municipais¹⁵. Contudo, as características sócio-econômicas dos municípios escolhidos não foram possíveis de controlar na medida em que elas também dependem de outros fatores, tal como a qualidade das políticas públicas destinadas à população¹⁶. Essa metodologia quase-experimental foi designada para manter constante certos fatores chaves, tais como o tamanho, a região e o nível de associativismo da população, que podem produzir efeitos no resultado, e concomitantemente, isolar as variações nas trajetórias do OP. Por conseqüência, cada um dos três pares de municípios selecionados se distingue pelas diferentes trajetórias do OP. Há casos de interrupção, de continuação e de descontinuação de tais experiências, conforme apresentado na tabela a seguir:

Tabela 1. Os três pares emparelhados de municípios, segundo as diferentes trajetórias do OP, nas quatro últimas gestões municipais (1997-2000; 2001-2004; 2005-2008; 2009-2012):

Município	Estado	Região Administrativa **	População (Estimada em 2011)*	Tx. de Urbaniz. (2010)*	Nível de Tradição Associativa	Gestões/ Períodos de governo c/ OP	Trajatória
São Carlos	SP	Central	224.828	95,99	Fraco	2001-2004; 2005-2008; 2009-2012	Contínua
Piracicaba	SP	Campinas	368.029	97,85	Fraco	2001-2204; 2005-2008; 2009-2012	
Rio Claro	SP	Campinas	188.019	97,57	Fraco	1998-2000; 2001-2004	Descontínua
Leme	SP	Campinas	92.841	97,94	Fraco	1997-2000; 2005-2008; 2009-2012	
Matão	SP	Central	77.270	98,17	Fraco	1997-2000	Interrompida
Sertãozinho	SP	Ribeirão Preto	111.612	98,92	Fraco	2001-2004 2005-2008	

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

¹⁴ Essa estratégia de pesquisa, com suas diferentes nuances, não é uma novidade nos estudos sobre OP (Nylen, 2003; Baiocchi, Heller e Silva, 2005 e 2011; Goldfrank, 2005; Avritzer, 2007; Pires e Thomas, 2007; Fernandes e Coelho, 2010; Pires e Vaz, 2010).

¹⁵ Apesar do município de São Carlos ser conhecido pelo seu 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.

¹⁶ Essas variações foram verificadas por meio da Pesquisa Perfil Municipal da Fundação SEADE (referentes ao ano 2000) através dos 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).

Em segundo lugar, estabelece-se a comparação entre os três pares de casos, os quais foram selecionados como sendo representativos das diferentes trajetórias examinadas, tendo em vista as configurações dos partidos e das instituições nas arenas de conflitos examinadas. Sendo assim, compara-se um caso no qual o PT esteve à frente da iniciativa de OP, mesmo não sendo o partido majoritário na coligação eleitoral no caso de Rio Claro, com uma experiência desenvolvida por outro partido (PSDB, PFL/DEM ou PTB), conforme visualizado na tabela abaixo. Nos três casos petistas, a vitória eleitoral da legenda, tanto como partido majoritário na coligação eleitoral quanto como coligado a outros partidos, rompeu com o predomínio político de longa data de oligarquias locais.

Tabela 2. Trajetória política do OP nos municípios selecionados (1997-2012)

Municípios	Gestões municipais segundo o partido do prefeito e a implantação de OP				Trajetória do OP
	1997-2000	2001-2004	2005-2008	2009-2012	
São Carlos	PFL	PT (OP)	PT (OP)	PT (OP)	Contínua
Piracicaba	PSDB	PT (OP)	PSDB (OP)	PSDB (OP)	
Rio Claro	PV/PT (OP)	PV/PT (OP)	PFL	PMDB/PT (OP)	Descontínua
Leme	PSDB (OP)	PFL	PTB* (OP)	DEM (OP)	
Matão	PT (OP)	PMDB	PT	PT	Interrompida
Sertãozinho	PPB	PSDB (OP)	PSDB (OP)	PPS	

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

A seguir apresenta-se resultados preliminares da comparação entre as três experiências petistas mencionadas (São Carlos, Matão e Rio Claro) na arena eleitoral¹⁷, para uma melhor compreensão da proposta de operacionalização da variável “vontade política”.

¹⁷ Esses resultados preliminares são considerados inéditos, pois embora sejam frutos da minha tese de doutorado, ainda não foram divulgados em outros artigos, e/ou publicações similares. A metodologia desta pesquisa compreendeu pesquisa de campo (participação nas reuniões do OP, bem como em encontros e seminários promovidos por OPs no estado de São Paulo entre 2004 e 2005), pesquisa bibliográfica, coleta de dados secundários (Fundação SEADE, TSE, portal do PT, Fundação Perseu Abramo e outras fontes eletrônicas) e entrevistas semi-estruturadas com atores-chaves dos municípios estudados.

3.2. A “vontade política” dos atores políticos locais instituírem o OP na arena eleitoral: os casos de Matão, São Carlos e Rio Claro

A implantação do OP pelo PT e outros partidos aliados, no caso de Rio Claro, nos três municípios estudados se deu, principalmente, em virtude de uma vitória inesperada dessa legenda sobre oligarquias locais de longa data tal como veremos a seguir. O OP, dentro dessa perspectiva, foi introduzido nas três administrações municipais não somente tendo em vista o aprofundamento da democracia, mas com o objetivo de obter apoio da população para a consolidação do partido que o implementou frente aos grupos políticos dominantes.

3.2.1. Matão

A história política de Matão é marcada pela hegemonia de uma oligarquia local que teve início em 1969 com o MDB e permaneceu até 1996, totalizando 28 anos do então PMDB no Poder Executivo matonense. O precursor desse grupo político, o Laertão (Laert José Tarallo Mendes), um dos fundadores do PMDB no município, foi a grande liderança política da época¹⁸, o qual também rompeu com uma hegemonia política de 21 anos do PSP. Após sua morte, quem assumiu essa liderança foi Jayme Gimenez, advogado e professor aposentado da rede estadual de ensino, o qual desempenhou grande liderança política da cidade, elegendose deputado estadual em 1990 e se reelegendo em 1994.

Em 1996, um novo cenário político foi definido, quando o PT venceu as eleições municipais com uma diferença de apenas 123 votos, rompendo com o ciclo político do PMDB de quase 30 anos. Segundo o ex-Secretário do Bem Estar Social, Ademir de Souza, essa vitória não foi resultado apenas de uma alteração no comportamento eleitoral, em virtude da necessidade de mudança proveniente da insatisfação político-econômica, mas devido ao próprio desgaste do PMDB em comandar por tanto tempo um grupo político na cidade, o qual acabou rachando na época com o PSDB. Ou seja, houve um rompimento entre membros do PMDB que eram do grupo, os quais saíram e formaram o PSDB na cidade, tal como ocorreu no cenário nacional.

Dessa forma, Adauto Aparecido Scardoelli, candidato do PT, pedagogo e matemático, assumiu pela primeira vez o desafio de administrar a cidade em 1997. O OP

¹⁸ Laert José Tarallo Mendes foi prefeito entre 1969 e 1972, depois assumiu Celso de Barros Ferche que governou até 1977, quando o “Laertão” voltou e faleceu em 1981, assumindo nessa ocasião o vice-prefeito João Féchio que terminou o mandato. Em seguida assumiu Jayme Gimenez, 1983-1988, depois voltou João Féchio até 1992 e o irmão do Jayme, Luís Tadeu Gimenez fechou o ciclo Pmdbista em 1996.

foi implantado no início da gestão em 1997 perdurando até 2000, quando essa legenda perdeu as eleições, voltando após quatro anos e se mantendo no poder até os dias atuais, sem dar continuidade ao OP.

A eleição de 2000 foi marcada pela junção das forças políticas que tinham rachado em 1996, as quais se uniram para derrotar o atual prefeito petista candidato a reeleição. O PMDB e o PSDB juntos deixaram as divergências políticas de lado, formaram uma ampla coligação com outros partidos que também eram contra o governo e relançaram um candidato de grande prestígio na cidade, Jayme Gimenez, o qual já não era mais deputado porque não se reelegeu em 1998. Nesse ambiente, o candidato petista Aauto perdeu para o tradicional candidato do PMDB por uma grande vantagem, 62,53% e 37,47%, respectivamente.

No ano de 2003, o então prefeito rompeu com o PMDB e filiou-se ao PSDB. Nas eleições de 2004, diferentemente de 2000 onde o pleito ficou polarizado entre dois blocos políticos, quatro coligações disputaram os votos do eleitorado matonense. O PT optou por destacar o fácil acesso e a boa relação com o governo federal na campanha, também governado pelo PT, o que facilitaria a obtenção de recursos, além de não poupar críticas ao PMDB e se comprometer a dar continuidade aos programas participativos e sociais. O PT retomou o governo municipal novamente em 2005, numa disputa acirrada com o PMDB, com uma diferença de 2,79% de votos válidos. Nesse sentido, o governo petista se estabilizou no município após vencer as eleições de 2008, com uma aprovação de 65,21% dos votos válidos.

As estratégias de negociação do PT de Matão, ao longo dos três mandatos, foram bem diferenciadas. A primeira gestão¹⁹ foi marcada por relações difíceis com a Câmara, o PT tinha apenas apoio de cinco vereadores, de um total de 19 representantes eleitos, e eventualmente fazia composição com os demais. Dessa forma, a estratégia de negociação utilizada foi a Negociação Pontual, o que conferiu centralidade ao Legislativo e respectivamente maior visibilidade. Já no segundo mandato (2005-2008), após um período de hiato, o PT coligado com o PL, PRTB, PMN, PSB, PV, PRTB elegeu sete vereadores (quatro do PT, dois do PSB e um do PRP) de uma coligação e a oposição elegeu três representantes respectivamente, compondo uma Maioria, ou seja, uma fusão entre o Poder Executivo e os partidos da coligação. De 2009 a 2012, o grupo liderado pelo PT (PT, PTB, PTN, PSDC, PRTB, PMN, PSB, PV, PRP e PC do B) elegeu seis vereadores e a oposição

¹⁹ Os dados referentes às eleições de 1996 disponíveis na Série Histórica (SEADE, TRE) são limitados, pois não contém informações sobre as coligações. Assim, essas informações foram complementadas por entrevistas e/ou outras fontes de informações secundárias.

quatro representantes, mas um vereador da situação migrou para a oposição. Então, o ambiente estava marcado pelo empate, cinco representantes da situação e cinco membros da oposição, ou seja, sempre há disputa e/ou negociação²⁰.

A composição do Secretariado no primeiro governo não foi tarefa fácil de ser executada, segundo membros do próprio governo, na medida em que o PT estava compondo uma equipe de governo nova, após quase 30 anos de predomínio de um único grupo político na cidade. A falta de experiência, a dificuldade de encontrar quadros para preencher os cargos devido às especificidades técnicas, entre outros fatores marcaram esse período. O governo ainda tinha um compromisso de campanha em diminuir o número de cargos comissionados, o qual foi sendo cumprido ao longo da gestão. Isso foi sendo superado ao longo das demais gestões, que incorporaram mais partidos no governo.

3.2.2. São Carlos

A história política do município²¹ nas últimas décadas pode ser observada por meio da disputa entre dois blocos de centro-direita, normalmente polarizada entre o PSDB, de um lado, e uma série de partidos, do outro lado, que se alternavam na disputa tais como o PTB, PFL, PP e PMDB. O PT foi um partido que aumentou sua participação gradativamente ao longo da história do município até se viabilizar em torno de uma candidatura diferenciada²² em 2000, onde acabou alcançando a prefeitura por uma diferença de 128 votos. Em 2004, o prefeito petista Newton Lima Neto aliado ao PMDB e a outros partidos reelegeu-se com uma larga vantagem, 42,84% dos votos válidos, e a disputa política no município se polarizou em torno de três forças políticas, encabeçadas pelo PT/PMDB, PSDB e PFL/DEM. Em 2008, o PT lançou um novo candidato com as mesmas características do seu antecessor, novamente um professor universitário que alcançou o posto de reitor da UFSCar, o qual venceu uma disputa equilibrada: o PT/PMDB

²⁰ Cabe destacar que a Resolução nº 21.702/04 do TSE, fixou o número de vereadores de maneira proporcional à população dos municípios, resultando na extinção de cerca de 8.481 cargos de representantes em aproximadamente 43% dos municípios brasileiros.

²¹ Para um maior conhecimento sobre a história das elites no município, entre 1850 e 1950, consultar: Truzzi (2001).

²² Em 2000, o PT lançou um candidato a prefeito com um perfil diferente das eleições anteriores no município que apresentaram basicamente lideranças políticas locais. Newton Lima Neto foi professor e reitor da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) e também já havia sido candidato a vice-governador. Seu sucessor, Oswaldo Baptista Duarte Filho, foi escolhido pela militância petista por possuir o mesmo perfil de professor universitário e por ter atingido também o posto de reitor da UFSCar. Embora não se tenha ainda estudos a respeito desse fenômeno, observamos certo personalismo nas eleições para prefeito no município na medida em que o eleitorado é considerado conservador já que PT não é bem votado nas esferas estadual e federal.

recebeu 35,31% dos votos, o PSDB 33,36% e o DEM 29,83%.

O processo de participação popular, propagado pelo PT no município, começou no período anterior à campanha eleitoral de 2000 com o projeto “O PT fala com você”, o qual tinha a intenção de mostrar a população como seria a forma de administrar a cidade caso o prefeito do PT fosse eleito. O projeto consistiu em dividir a militância petista do município em pequenos grupos que percorreram a cidade perguntando, de casa em casa em mutirão, sobre a visão que a população tinha da cidade e o que ainda precisava ser feito. Esse processo resultou na elaboração do programa de governo, o qual foi construído tendo em vista a opinião da população. Logo em seguida, no período eleitoral, o OP foi um dos principais temas defendidos pela coligação “Renovar São Carlos” (PT e PC do B) que viria a ser ganhadora do pleito eleitoral. É interessante destacar que houve uma tentativa de implantação do OP pelo governo anterior ao PT, o qual chegou a realizar uma rodada de reuniões, mas acabou abandonando a proposta. O modelo do OP implementado nesse período era baseado no OP de Franca, que era do PT. Os vereadores da base governista da época inclusive elaboraram Leis na Câmara nesse sentido, autorizando o Poder Executivo a construir mecanismos de participação, incluindo o OP²³. Após a vitória eleitoral da coligação PT e PC do B, foram criados dez grupos de trabalho para a elaboração do plano de governo propriamente dito, os quais tinham como tarefa realizar um diagnóstico de cada tema e elaborar um plano de curto e longo prazo. Nesse sentido, foi criado um grupo chamado “Governo Participativo” que contou com a presença de professores das universidades, diretores partidários e militantes para a discussão do tema participação popular. O grupo convidou três representantes de cidades que já realizavam o programa OP (Catanduva, Jaboticabal e Santo André) para apresentarem as suas respectivas metodologias em busca de uma que se adapte às características do município. Desse modo, a partir de 2001 inicia-se o OP no município e continuou até o último mandato deste partido no poder (2009-2012).

As relações entre os Poderes Executivo e Legislativo mudaram ao longo das três gestões petistas, como reflexo da ampliação do leque de alianças políticas. Essas interações foram muito difíceis no primeiro mandato, onde o partido não contava com Maioria, e foram melhorando, ao longo desse período, com a incorporação de outros partidos no governo, incluindo até alguns de centro-direita.

Em São Carlos, quando comparamos os três mandatos petistas consecutivos do ponto de vista das alianças políticas, observamos que a primeira gestão, em 2000, era

²³ Lei nº. 11.418/97, de 11 de dezembro de 1997, do Vereador Azuaite Martins Franca, que dispõe sobre a participação popular nas decisões de poder municipal.

fundamentalmente fruto de uma aliança programática (PT/PC do B). Já a segunda e a terceira gestões subsequentes acabaram atraindo mais partidos com suas respectivas exigências de participação no governo. Em relação às estratégias de negociação com o Legislativo, observamos que o PT foi aprendendo a negociar ao longo do primeiro mandato, o qual foi marcado por conflitos, mas resultou numa aliança com o PMDB e o PDT, entre outros partidos. A segunda administração petista, diferentemente da primeira, pode ser vista como uma coalizão entre o PT e outros partidos na tentativa de criar condições de governabilidade através da distribuição de cargos. O PT permanece hegemônico dominando a maioria dos cargos e as principais Secretarias, mas a participação dos outros partidos é notável. Na terceira gestão, a participação de outras forças políticas aumenta ainda mais, inclusive diversas lideranças da oposição são incorporadas ao governo. O PT e a coligação formada, durante o período eleitoral, venceram uma disputa acirrada contra as antigas forças políticas e conseguiram criar uma Maioria por meio de muita negociação, inclusive os cargos demoraram meses para serem preenchidos, evidenciando os muitos impasses envolvidos nesses arranjos. O OP sobreviveu às três administrações do partido, com apoio de todos os partidos que se aliaram ao governo.

3.2.3. Rio Claro

Rio Claro, como a maioria dos municípios do interior paulista, tem sua trajetória política marcada pelo elitismo político²⁴. A história política do município foi marcada pelo predomínio de grupos políticos de direita e de centro-direita, os quais estão vinculados a dois grupos econômicos extremamente articulados na cidade que representam os ramos da especulação imobiliária e da mineração (argila). Nesse sentido, o poder político do município sempre esteve nas mãos de uma pequena elite econômica local e a maior parte da população nunca teve acesso aos canais de participação política direta.

Em 1996, uma coligação partidária formada por partidos predominantemente de centro-esquerda (PV, PT, PMDB, PC do B, PPS, PDT e PSC), com uma chapa composta por um candidato do PV a prefeito e um do PT a vice-prefeito se elegeu com 40,42% dos votos válidos, iniciando uma ruptura com as oligarquias políticas dominantes. Em 2000, esse grupo político emergente se reelegeu, numa disputa mais acirrada, por uma diferença de 8,66%. Entretanto, em 2004, numa eleição que ficou “conhecida no município de Rio Claro como a 'eleição da cesta básica' porque muitos moradores carentes da periferia

²⁴ Para um aprofundamento do estudo sobre as elites políticas de Rio Claro (1900-1964) ver Bilac (2001).

trocaram seus votos por uma cesta básica oferecida por alguns candidatos” (PIZZIRANI, 2006, p. 24), o PT lançou o seu candidato à prefeitura²⁵ e acabou perdendo para o PFL, o qual recebeu 51,49% dos votos válidos. Em 2008, outra aliança política é construída (PMDB, PT, PSDC e PC do B), mais ideologicamente programática, a qual teve uma chapa composta por um candidato do PMDB para prefeito e um do PT para vice-prefeito, vencendo a disputa com o DEM por uma vantagem significativa, 53,98% dos votos válidos.

O OP²⁶ foi introduzido em Rio Claro em 1998, no segundo ano do primeiro mandato desse grupo político emergente, liderado até então pelo PV e PT. No primeiro ano de governo, foi realizada apenas uma consulta junto à população através de visitas aos bairros de toda a cidade, tendo em vista um maior contato com a população, e suas respectivas necessidades. Esse processo participativo foi interrompido em 2004, quando esse grupo político não se reelegeu, voltando a acontecer a partir de 2008 sob uma nova perspectiva²⁷.

Em Rio claro, as duas primeiras gestões que implementaram o OP foram encabeçadas pelo PV e pelo PT, os quais representavam o prefeito e o vice-prefeito, respectivamente. Esses dois governos não obtiveram maioria no Legislativo, nem conseguiram construir sólidas coalizões dadas às divergências que foram se seguindo, inclusive com o próprio PT. O OP foi implementado nesse período desde o segundo ano da primeira gestão, mas parece que a proposta não era prioridade nesse período. Após essas duas gestões, esse grupo perdeu as eleições e pelo próprio desgaste do governo se desfez. Em 2008, um novo pacto político é assinado literalmente entre o PMDB, o PT e o PC do B, depois entrou o PSDC. Essa aliança foi embasada em torno de um programa político, representando por quatro princípios bem definidos: transparência, democracia participativa, desenvolvimento sustentável e a excelência nos serviços públicos. Em relação à democracia participativa, a promessa era retomar o OP e os outros Conselhos abandonados. Após a vitória eleitoral, esse grupo incorporou o PP e o PTB em uma coalizão para obter maioria no Legislativo, o que demandou a indicação de um Secretário do PTB.

Nesse município, o PT esteve no comando de seis Secretarias nas duas primeiras gestões, mas infelizmente não foi possível mapear exatamente como foi feita essa distribuição na época. Atualmente, na gestão PMDB/PT, o PT está no comando de oito

²⁵ Como “cabeça de chapa”, conforme o jargão políticos da região.

²⁶ Para um aprofundamento sobre a metodologia empregada no OP de Rio Claro passo a passo ver Pizzirani (2006), especialmente p.38 a 70.

²⁷ O processo participativo de Rio Claro passou a ser mais dinâmico por meio de um desenho mais interativo onde a população participa através de grupos, discutindo não somente novos investimentos em infra-estrutura, mas também futuros projetos em diversos setores.

Secretarias²⁸, segundo a atual vice-prefeita, Olga Salomão, a composição das Secretarias na atual gestão 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” (Entrevista. 2009). Observamos uma diferença entre os dois períodos (PV/PT e PMDB/PT) relativos à autonomia do prefeito de indicar seus assessores, enquanto nas primeiras gestões, o prefeito teve ampla autonomia, como explicitado na fala da atual vice-prefeita: “Cláudio não acatou a indicação do partido, ele pegou as pessoas do partido que ele gosta e convidou” (Entrevista. 2009). Já nesta administração, conforme já mencionamos, houve um acordo político e, portanto, uma divisão entre as respectivas pastas, 50% para o PT e 50% para o PMDB.

4. Considerações finais: uma nova agenda de pesquisa

Esse artigo apresentou uma nova proposta de operacionalizar a variável “vontade política” através dos desdobramentos das relações entre os atores políticos locais nas múltiplas arenas da competição política. Cabe notar que essa proposta está em fase de gestação na medida em que a pesquisa empírica que a sustenta ainda está em desenvolvimento. Sendo assim, 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.

É possível observar, com base nas informações ora apresentadas, que as relações entre as lideranças políticas e os seus respectivos partidos na arena eleitoral contribuem para explicar a implementação do OP. Nos três casos analisados, verifica-se que o OP e o PT, como partido majoritário ou coligado, romperam com o predomínio de ciclos políticos duradouros. Em outros trabalhos (2010, 2011, 2012), já demonstrei, que a continuação do OP depende também dos desdobramentos das relações entre o Executivo, o Legislativo e os partidos políticos nas arenas governamentais e legislativa. Por exemplo, segundo a literatura dominante, a continuação do PT em São Carlos e a

²⁸ Na infraestrutura: o DAE (Departamento de Água e Esgoto), a Secretaria de Habitação e a Secretaria de Planejamento; na área social: a Secretaria de Educação, a Secretaria de Saúde e a Secretaria de Ação Social; e na gestão: Secretaria de Governo (OP) e Departamento Jurídico.

interrupção do PV/PT em Rio Claro, por uma gestão contrária aos mecanismos participativos, no caso a administração PFL/DEM (2005-2008) poderia nos ajudar a explicar a continuação ou não do OP. Contudo, esse argumento sozinho não poderia explicar a decisão da administração petista de não levar a cabo tal proposta nas segunda e terceira gestões do partido. Portanto, o desenho das políticas importa para explicar a sobrevivência do OP nas demais gestões. E é por esse caminho que se pretende explorar a variável “vontade política”.

5. 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. 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.

ÁVILA FILHO, Paulo M.; JORGE, Vladimyr L.; COELHO, Ana F. Acesso ao poder. Clientelismo e democracia participativa: desconstruindo uma dicotomia. In: **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, v. 4 n.2, jul.-dez. 2004.

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.

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.

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.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Qué instituciones políticas cuentan para qué. Lecciones de los estudios legislativos en Brasil. In: GURZA LAVALLE, Adrian (Coord.). **El Horizonte de la política**. Brasil y la agenda contemporánea de investigación en el debate internacional. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2011.

_____. Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. In: **Dados** – Revista de Ciências Sociais, RJ, Vol. 48, n. 4, 2005, pp. 737-776.

_____. Constitutional change, Legislative performance and institutional consolidation. In: **Brazilian Review of Social Sciences**, special issue, n. 1, October 2000. Acesso em: 24/07/2013.

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.

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.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. Legislativo municipal, organização partidária e coligações partidárias. In: **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, v. 13, n. 53 – Jul/Dezembro 2008.

_____. As Câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local. In: **Opinião Pública**, Campinas, Vol. XI, n. 2, Outubro, 2005, p.337-365.

_____. **Câmaras Municipais, Partidos e Negociações Políticas**. Paper apresentado na

Mesa Electoral Politics, GT Estudos Legislativos, Tulane University, New Orleans, Louisiana, 27 a 29 de março de 2008. Acesso em: 07/08/2013.

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.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. In: **Novos Estudos**, n. 76, novembro, 2006. Acessado em 24/07/2013.

LOPES, Felix G. A política cotidiana dos vereadores e as relações entre Executivo e Legislativo em âmbito municipal: o caso do município de Araruama. In: **Revista Sociologia Política**, Curitiba, 22, p.153-177, jun.2004.

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 orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

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. Acesso em: 02 nov 2011.

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.

_____. **“Virada institucional”:** o debate sobre as instituições, os atores e os interesses políticos nas três gerações de estudos sobre Orçamento participativo. In: Paper apresentado no Encontro Internacional – UNESP: Participação, Democracia e Políticas Públicas. Araraquara, 23 a 25 de abril de 2013.

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 Democratic Brazil. In: **Comparative Politics**, 36, p. 291-312, 2004.

