

“Virada institucional”: o debate sobre o papel das instituições e dos atores políticos locais nas três gerações de estudos sobre o Orçamento Participativo¹

Luciana Andressa Martins de Souza²

Introdução

O Orçamento Participativo (OP) foi instituído originalmente pelo governo petista de Porto Alegre (RS), em 1989, tornando-se uma referência global de inovação democrática do mundo contemporâneo (LÜCHMANN, 2014; SINTOMER; HERZBERG; RÖCKE, 2012). Atualmente, estima-se que existam cerca de 353 casos de OP no Brasil³ e, em 2010, entre 795 e 1469 episódios em diferentes partes do mundo (SINTOMER; HERZBERG; RÖCKE, 2012). Além disso, observa-se o crescimento dos debates técnicos e acadêmicos e das novas redes que se formaram em prol do que se convencionou instituição participativa⁴.

O OP pode ser definido basicamente como um processo participativo por meio do

qual qualquer cidadão pode contribuir para decisões de pelo menos parte do orçamento governamental⁵. Entretanto, há uma discussão em torno da definição do OP, já abordada pela literatura, decorrente da difusão dessas experiências em diferentes contextos (GOLDFRANK, 2007; PIRES; PINEDA, 2008; SINTOMER; HERZBERG; RÖCKE, 2008; 2012; LÜCHMANN, 2014). Lígia Lüchmann (2014), por exemplo, aponta dois desdobramentos importantes no interior desse debate, que incluem a suavização do peso normativo de conceitos, associados ao modelo de Porto Alegre, relativos às perspectivas da democracia como a inclusão política e a justiça social, e a construção de tipologias que procuram reunir e distinguir os modelos adotados.

Lüchmann (2014) distingue a literatura que trata do OP no plano internacional dos

- 1 Agradeço à FAPESP pela concessão da bolsa de pós-doutorado (Processo FAPESP 2012/21.434-6) e aos pareceristas anônimos da Revista pelos valiosos comentários e sugestões incorporados à medida do possível ao texto.
- 2 Professora do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), pesquisadora do Núcleo Democracia e Ação Coletiva (NDAC) do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) e do Núcleo Democracia e Participação (NUPAD) do Laboratório de Estudos Políticos (LEP) da UFES, Vitória, ES, Brasil. Possui mestrado em Sociologia pela Universidade Estadual Paulista (2003), doutorado em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (2010) e pós-doutorado pelo CEBRAP. Atua nas áreas de Sociologia Política e Ciência Política, trabalhando com os seguintes temas: Orçamento Participativo, instituições e atores políticos, múltiplas arenas, relações entre Executivo, Legislativo e partidos no âmbito municipal e interações socioestatais. Email: lu_ufscar@hotmail.com
- 3 Pesquisa realizada em 2012 pela Rede Brasileira de Orçamento Participativo. Disponível em: <http://prezi.com/cuu_322j8egm/pesquisa-cidades-no-brasil-que-possuem-op/>. Acesso em: 17 maio 2014.
- 4 Em relação ao debate acadêmico, pode-se citar, como exemplo, um dos resultados da pesquisa no Banco de Teses da CAPES, realizada por Pires e Martins (2011), na qual foram encontradas 48 teses e 236 dissertações (total de 284), entre 2000 e 2009 que tratam do OP. Em relação às redes de democracia participativa, só para ter uma ideia da difusão do tema na internet, o número de vezes que o termo Orçamento Participativo em português, espanhol e inglês aparecem numa pesquisa simples no Google (acesso em 11 nov. 2014) é 442.000, 1.240.000 e 414.000 respectivamente.
- 5 Cf. Avritzer (2002), Santos (1998), Genro (1997) e Goldfrank (2007).

estudos sobre os casos brasileiros: enquanto a primeira está em constante ascensão, ampliando o número de casos estudados e o refinamento de metodologias utilizadas⁶, os estudos sobre os casos brasileiros de OPs “foram integrados numa perspectiva voltada para a análise das instituições participativas (IPs)” (Ibid., p. 170)⁷ e, após viverem diferentes fases, deslocam-se em direção a “análises menos celebrativas” (Ibid., p. 170).

Este artigo apresenta uma reflexão da literatura que discute os casos brasileiros de OPs, especialmente nos últimos vinte e cinco anos, distribuída em três gerações de estudos, a saber: (I) OP e a democracia local; (II) OP e as relações entre o Estado e a sociedade; e (III) OP e as instituições e atores políticos, a partir de sua evolução temporal, questões e variáveis centrais, metodologias empregadas, principais autores e críticas⁸. Trata-se de uma análise da “virada institucional” da literatura, que se manifesta pela progressiva incorporação do papel das instituições e atores políticos locais entre os seus argumentos predominantes⁹.

O conceito de geração tem um sentido específico, que não se remete estritamente a uma corrente de pensamento ou abordagem particular e sim ao percurso de um conjunto de autores que começaram a desenvolver argumentos sobre o OP, aliados aos seus interesses de pesquisa e às suas posições

normativas, que foram se tornando, em determinados momentos, tão parecidos que transcenderam os próprios autores e constituíram “gerações”. De uma forma mais simplificada, o termo pode ser entendido ainda como diferentes fases, controvérsias e deslocamentos que a literatura sofreu na dinâmica do surgimento e institucionalização do OP e possivelmente das demais IPs (Conselhos, por exemplo) que não são discutidas neste artigo¹⁰.

O debate sobre o OP foi nutrido por duas ordens de fatores. No contexto histórico, se é que se pode dar essa denominação a um período de um pouco mais de um quarto de século, a rápida difusão do OP, no final dos anos 1990 e início dos anos 2000 (RIBEIRO; GRAZIA, 2003), e o posterior declínio dessa instituição participativa no Brasil (SPADA, 2014) animou as transições produzidas por essa literatura. No plano analítico, a discussão da questão da participação e os seus deslocamentos no interior da crítica democrática (GURZA LAVALLE; VERA, 2011) foi cedendo espaço para o debate profícuo sobre as relações de mútua constituição entre o “Estado” e a “sociedade” (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006) e os seus sucessivos desdobramentos à luz dessa instituição participativa.

6 Para uma melhor compreensão sobre a questão da difusão internacional do OP, consultar: Oliveira (2016), Ganuza e Baiocchi (2012) e Sintomer, Herzberg e Röcke (2008; 2012).

7 Além do OP, incluem no rol do que se convencionou chamar IPs: os Conselhos gestores, Conferências e Planos Diretores (AVRITZER, 2009; PIRES, 2001).

8 Não foi possível sistematizar, no curto espaço de um artigo, o volume total da produção acadêmica alcançada nesta análise, que ultrapassa os textos citados nesta reflexão, ou melhor, nesta versão (entre inúmeras outras que podem ser traçadas sobre o tema). Sendo assim, procura-se explicitar os principais estudos que se tornaram referência, a meu ver, em cada uma das gerações seja de autores brasileiros ou estrangeiros consagrados no Brasil (especialmente por difundirem seus trabalhos em língua portuguesa) restritos aos casos brasileiros.

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

10 É importante destacar que a análise foca na produção e não nos autores, tanto que é possível encontrar estudiosos do assunto que têm trabalhos publicados em diferentes gerações, conforme seu amadurecimento ou mudança nos interesses ou focos de pesquisa.

O debate sobre “autonomia inserida”, nos termos de Evans (1995) ou “interações socioestatais”, como usado por alguns dos nossos colegas do NDAC/Cebrap¹¹, ou “encaixes institucionais” (GURZA LAVALLE, 2011) é um dos mais promissores na área de estudos sobre o OP na medida em que apresenta constatações analíticas importantes a partir das divergências e possíveis sinergias entre esses dois campos teóricos.

Em resumo, essa vertente aponta que as instituições de interação entre Estado e sociedade não devem ser apenas socialmente inseridas, mas também institucionalmente inseridas. Segundo Gurza Lavalle, Houtzager e Acharya (2004) é possível inverter o argumento de Peter Evans (1995), segundo o qual Estados que gozam de autonomia inserida têm maiores possibilidades de efetivar alianças com setores privados na transformação industrial e argumentar que atores da sociedade civil, que possuem vínculos institucionais, têm maior capacidade de participar e de se relacionar com atores estatais para produzir políticas públicas.

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

No que diz respeito à metodologia, esses estudos foram progressivamente se

sofisticando ao longo das três gerações, uma vez que reuniram diversificados repertórios analíticos (análises comparativas, especialmente, comparações entre pares contrafactuais, análise de redes e mais recentemente análises quantitativas) aos pioneiros trabalhos que se concentraram nos emblemáticos casos de Porto Alegre e Belo Horizonte, considerados como “marcas de gestões municipais nessas cidades” (SOUZA, 2001, p. 87).

As críticas, por sua vez, foram selecionadas pelo mesmo viés do papel das instituições e atores políticos que configuram essa análise. Sendo assim, na primeira geração, elas estão relacionadas à sentida ausência das abordagens relativas à centralidade das instituições e dos atores políticos locais no debate teórico apresentado. Tão logo essa literatura é contemplada por variáveis político-institucionais, na segunda geração, por meio das variáveis “desenho institucional” e “vontade política”, essas apreciações passaram a focar mais pontualmente as fraquezas e as dimensões desses argumentos nas duas últimas gerações.

O Quadro 1 sintetiza as principais características das três gerações de estudos sobre o OP. Em seguida apresenta-se o debate mais detalhado em cada uma das três gerações de estudos e, por fim, os principais desafios dessa agenda de pesquisas. Antes disso, é importante sublinhar ainda três pontos: (I) essa síntese, embora se constitua de um esforço para reunir os argumentos mais relevantes dessa literatura, não esgota as múltiplas abordagens relativas a esse fenômeno; (II) embora os estudos apresentados nas três gerações se concentrem majoritariamente na evolução temporal do OP, eles não têm uma data definida, nem uma geração se sobrepõe ou anula a outra, e, portanto, é possível encontrar textos da terceira geração na fase inicial do

11 Um dos prolicuos debates travados pelos pesquisadores do Núcleo Democracia e Ação Coletiva (NDAC), do CEBRAP, coordenado pelos pesquisadores Adrian Gurza Lavalle e Monika Dowbor, do qual faço parte desde 2011.

Quadro 1
As três gerações de estudos sobre o Orçamento Participativo

Características	1ª Geração OP e a democracia local	2ª Geração OP e as relações entre o Estado e a sociedade	3ª Geração OP e as instituições e atores políticos
Evolução temporal	OP: novidade. Evidenciou mais potencialidades e, em menor grau, os limites dessa instituição participativa.	Ampliou o debate devido à difusão e à variação significativa dos resultados do OP (continuação, abandono e interrupção do OP entre gestões).	Incorporou a dimensão político partidária, especialmente, na arena governamental, em suas análises (após o fracasso de algumas experiências).
Questões	Efeitos democráticos (se o OP provoca mudanças nas relações entre governo e sociedade civil e, em menor medida, seus efeitos nas políticas públicas ¹²).	Relações entre Estado e sociedade civil. Condicionantes: Quais os motivos que levaram a adoção, permanência e, em menor grau, a interrupção do OP?	Racionalidade e papel político dos diversos atores envolvidos (governo, partidos e organizações da sociedade civil), além dos condicionantes efeitos? Políticos (o foco passa a ser gradualmente a interrupção, o declínio e a adoção do OP por outros partidos).
Variáveis	Ruptura com clientelismo, incorporação de elementos de <i>accountability</i> na gestão dos recursos públicos e redistribuição dos recursos investidos (efetividade).	Existência de uma forte “tradição associativa”; a “vontade política” dos prefeitos de adotá-lo; e a influência “desenho institucional”.	“Sociedade política”; “comunidade política”; dinâmicas entre OP, governo e partidos; relações entre OP, Executivo, Legislativo, partidos e lideranças políticas locais.
Metodologia	Estudos de caso, concentrados nos emblemáticos casos de Porto Alegre (RS) e Belo Horizonte (MG).	Estudos de caso, análises comparativas entre diferentes situações.	Estudos de caso, análises comparativas entre diferentes situações, análise de redes e análises quantitativas.
Principais autores	Jacobi e Teixeira (1996); Laranjeira (1996); Fedozzi (2001); Marquetti (2003).	Avritzer (2003), Wampler (2003), Lüchmann (2002); Borba e Lüchmann (2007).	Gurza Lavalle, Houtzager e Acharya (2004); Romão (2010, 2011); Wampler (2008, 2010 apud AVRITZER, 2010); Avritzer (2009); Souza, L. (2011, 2013); Spada (2014).
Críticas	Exagerada ênfase nas perspectivas da participação e da sociedade civil. Literatura mais crítica já indicava a necessidade de pesquisas mais específicas para examinar as variadas intencionalidades entre os diversos atores presentes no OP (DAGNINO, 2002; SOUZA, 2001; NAVARRO, 2003).	Compreensão limitada sobre o papel das instituições e dos atores políticos locais, dado que não consideram a racionalidade e o papel político dos diversos atores envolvidos: governo, partidos e organizações da sociedade civil (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; ACHARYA, 2004; SOUZA, 2011, 2015; ROMÃO, 2010, 2011)	Críticas pontuais quanto às visões equivocadas relacionadas à “tradição associativa” (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; ACHARYA, 2004; BORBA; LÜCHMANN, 2007), à “sociedade política” (ROMÃO, 2010), ao “desenho institucional” (SOUZA, 2011, 2013) e à “vontade política” (SOUZA, 2013).

12 O debate sobre os impactos do OP (e das IPs) nas políticas públicas, apesar de relevante, é ainda escasso na literatura brasileira. O volume organizado por Pires (2001) sobre a efetividade das IPs constitui uma reflexão importante sobre o tema. Em relação ao OP, apenas parte dessa lacuna é preenchida por meio da avaliação dos seus efeitos redistributivos realizada primeiramente por Marquetti (2003) e, depois, num livro organizado pelo mesmo autor, em parceria com Campos e Pires (2008) que reúne outras experiências de avaliação similares.

OP e ainda temos produtividade em relação aos argumentos reunidos na primeira geração até os dias de hoje; e (III) a literatura examinada foi agrupada em três gerações de estudos, mas muitos desses trabalhos poderiam se enquadrar em mais de uma dessas respectivas dimensões argumentativas.

O OP e o aprofundamento da democracia local

A primeira geração de estudos, até mesmo influenciada pela novidade que essa experiência constituía, preocupou-se em evidenciar potencialidades e em menor grau os limites dessa instituição participativa, especialmente os avanços sociais e políticos que contribuíram para o aprofundamento da democracia local. Esses estudos geralmente se concentraram nos casos de Porto Alegre e Belo Horizonte, considerados como experiências paradigmáticas de OP. Nessa dimensão argumentativa, as principais variáveis explicativas que despontaram na literatura, influenciadas pela perda de centralidade da participação no interior da crítica democrática, começaram a ser pensadas em registros mistos, articulando a linguagem da participação com a da *accountability* (GURZA LAVALLE; VERA, 2011)¹³.

Desse modo, uma das preocupações da literatura que examinou o primeiro ciclo de ascensão do OP foi com os impactos do processo de descentralização pós-constituente sobre os governos locais. Jacobi e Teixeira (1996), sob essa perspectiva, analisam a estreita relação entre a questão da participação popular e os processos de descentralização

política e administrativa, que possibilitaram um maior contato entre os cidadãos e as instituições públicas locais, e que ampliaram as oportunidades para a democratização da gestão local, impulsionando o aparecimento de instituições participativas como o OP.

De acordo com essa abordagem, a institucionalização da participação popular, nos casos de Porto Alegre e Belo Horizonte, representa um avanço na cultura política, pois rompeu com as estruturas tradicionais existentes, incorporou mecanismos de transparência na administração municipal e proporcionou um aprendizado aos participantes do processo em relação ao exercício de cidadania. Por outro lado, os autores evidenciam o desafio de se fortalecer uma cidadania ativa na gestão das cidades em virtude da fragilidade do tecido associativo e das tensões entre os diversos atores envolvidos no processo.

Laranjeira (1996), numa visão mais participacionista, questiona sobre a forma de participação dos cidadãos, a natureza dessa participação e a viabilidade desses mecanismos participativos, para além das diferenças partidárias e da extensão dos mesmos, tendo como objeto de análise o OP, adotado em Porto Alegre pelo Partido dos Trabalhadores (PT), nas duas primeiras gestões (1989-1992 e 1993-1995).

Segundo a autora, a experiência do OP de Porto Alegre constituiu um exemplo de inovação administrativa na medida em que instituiu a transparência na gestão dos recursos públicos e rompeu com as práticas tradicionais anteriores, como o clientelismo. Ela observa ainda que a proposta de inversão de prioridades favoreceu o atendimento das

13 Nesta dimensão argumentativa, optamos por não apresentar os estudos que discutem o OP e os novos modelos de democracia já que o aprofundamento desse debate não está circunscrito entre os propósitos deste artigo, que inclui analisar o OP sob a perspectiva institucional e não sob a ótica da participação cívica. Para uma melhor compreensão desse tema (OP e novos modelos de democracia), consultar Souza Santos (1998), Navarro (1998), Abers (2000), entre outros.

demandas das populações mais carentes. No entanto, a autora retifica esse último resultado em função de atender apenas às demandas regionais específicas e não às reivindicações mais abrangentes cujas respostas exigiriam um esforço mais amplo de abstração.

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

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

A emergência da cidadania no Brasil, na visão do autor, depende da criação de novas esferas públicas de mediação entre o Estado e a sociedade civil, como o OP de Porto Alegre, que substituam as práticas patrimonialistas de gestão socioestatal. Essas novas experiências participativas devem ser norteadas por critérios universais e impessoais que permitam a inclusão de setores populacionais na arena decisória do Estado.

Fedozzi (2001) percebe que a experiência de Porto Alegre vinha trazendo importantes mudanças em direção à despatrimonialização do poder público por instituir

uma nova dinâmica de gestão dos recursos públicos, contrapondo-se às práticas tradicionais de gestão pública local. Sendo assim, o OP parece instituir um novo tipo de contratualidade, constituindo-se, portanto, como uma verdadeira estratégia para a promoção da cidadania (Ibid.)¹⁴.

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

Os resultados obtidos corroboraram a tese sobre os efeitos redistributivos dessa instituição participativa, verificados por meio dos benefícios recebidos nas regiões mais pobres do município e observados através do aumento da quantidade de investimentos e do número de obras por habitante.

Dessa maneira, esse estudo ressalta a relevância do OP como potencial redutor dos níveis de desigualdades sociais considerando o número de municípios brasileiros com práticas similares. No entanto, o autor evidencia alguns limites que permeiam essa instituição participativa, como a limitada capacidade financeira dos municípios brasileiros em detrimento das amplas demandas sociais existentes.

Em resumo, Jacobi e Teixeira (1996), Laranjeira (1996) e Fedozzi (2001), sob diferentes perspectivas, associaram os efeitos do OP à democratização da gestão municipal, observados a partir da ruptura com práticas tradicionais existentes (clientelismo) e da incorporação de elementos de *accountability* na gestão dos recursos públicos. Jacobi e Teixeira (1996) reforçaram ainda a questão da promoção e do aprendizado acerca das concepções

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

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

Nesse campo analítico, o debate preliminar a respeito das condições necessárias para adoção e permanência do OP estabeleceu-se a partir do peso atribuído ao papel da existência prévia de estruturas organizativas da sociedade civil (AVRITZER, 2000) ou da capacidade do Estado de induzir formas de associativismo (ABERS, 1998).

Avritzer (2000), em um dos seus primeiros estudos sobre o OP, mostra que existe uma mudança relativa ao paradigma institucional de criar instituições estáveis, o qual está menos atrelado às estruturas do sistema político e mais ligado às relações estabelecidas entre o Estado e a sociedade.

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

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. Nesse sentido, 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.

A autora verifica como a incorporação do OP mobilizou grupos de vizinhos em um distrito regional da cidade sem tradição associativa, desencorajando as formas de ação clientelista e promovendo a emergência de grupos de participantes. Esses novos grupos não somente se organizaram coletivamente para trazer benefícios para a comunidade, mas também aprenderam a empregar esforços em colaboração com a comunidade na conquista dos seus objetivos comuns.

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

Fernando Navarro (2003), nessa mesma direção crítica, aponta alguns aspectos que contribuíram para delinear uma imagem positiva do OP, entre os quais se destacam os mais relevantes que ainda não foram citados: a crescente atenção que instituições internacionais influentes dedicaram a essa proposta¹⁵, a

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

possibilidade de aumento de recursos para investimentos no município por meio da reforma tributária municipal (foi o caso de Porto Alegre); e a decisão da administração municipal de sediar o Fórum Social Mundial.

Navarro evidencia, com base no caso de Porto Alegre, que essa iniciativa estava contaminada em alguma medida por constrangimentos políticos de cunho partidário, subtraindo sua natureza democrática. O autor assinala ainda que o OP, mesmo que aparentemente presente um discurso universalista, muda lentamente a cultura política na esfera local na medida em que, por trás dessa ideia, observa-se contornos de uma política partidária “usualmente ignorada até aqui no debate acadêmico” (NAVARRO, 2003, p. 123).

Celina Souza (2001), em um artigo seminal sobre o OP, discute, de um lado, as relações positivas entre o OP e o aumento da democracia local, por meio da inclusão de segmentos até então excluídos do processo decisório local, e, do outro lado, as sensíveis relações entre o OP e o Legislativo local, tendo em vista que o OP “obscurece o papel desta importante instituição do sistema representativo formal” (SOUZA, 2001, p. 91).

Entre suas importantes considerações, uma delas ganhou destaque na literatura que trata da pluralização das instituições de representação (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2004; 2006 e os seus desdobramentos), que é a que associa o OP ao aumento da representação política. A autora questiona se essas instituições de participação têm reproduzido os mesmos problemas encontrados nos sistemas formais de representação política (SOUZA, 2001, p. 96).

Desse modo, observa-se que as instituições e os atores políticos locais ainda não estavam presentes entre as principais preocupações da primeira geração de estudos do OP. Sendo assim, 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 indicavam a necessidade de pesquisas mais específicas para examinar as variadas intencionalidades entre os diversos atores presentes nesse processo participativo.

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

Uma segunda geração de estudos reconheceu a importância de ampliar esse 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 comparativo motivou profundas reflexões acerca dos motivos de sucesso e, em menor medida, de fracasso dessa instituição participativa, evidenciando a necessidade de analisar um conjunto de fatores responsáveis pelas variações nos resultados produzidos pelo OP.

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

A autora procurou avaliar em que medida o desenho institucional do OP é uma variável importante para o sucesso dessa proposta. Nesse sentido, ela insere um elemento inovador na análise dos fatores responsáveis pela instituição e permanência da

democracia deliberativa que é o “desenho institucional do OP”, caracterizado por um conjunto de regras, critérios e espaços participativos.

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

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

Avritzer (2003), nessa mesma vertente, discute basicamente quatro características necessárias para a existência do OP: a vontade política, a densidade associativa, os elementos do desenho institucional e a capacidade administrativa e financeira para implementar essa proposta¹⁶.

O autor concluiu que o OP é variável do ponto de vista do desenho institucional,

detidamente nos seguintes aspectos: o processo decisório específico do OP, o tipo de bens públicos distribuídos que variam de acordo com a unidade de análise (estadual, municipal, rural etc.) e as grandes extensões territoriais que alteram o desenho, pois devem integrar a multiplicidade de atores envolvidos, como no caso estadual. Nesse sentido, o OP pode ser adaptado aos diferentes ambientes, pois o processo participativo é autorregulado por meio dos vários atores que dele participam e da ampla capacidade de eles redesenharem o seu formato. O limite da plasticidade desses arranjos participativos, sob essa perspectiva, é a manutenção dos seus elementos deliberativos, os quais, quando comprometidos, reduzem o sucesso dessa instituição participativa.

Wampler (2003), sob essa mesma perspectiva, busca compreender e explicar as variações significativas dos resultados do OP, utilizando as mesmas variáveis já destacadas: o desenho institucional, a composição política do governo, a densidade da sociedade civil, o tempo de vida do OP e os recursos financeiros do município.

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

16 Esse artigo faz parte de um dos livros, organizados pelo autor citado, que marcou a segunda geração de estudos sobre o OP. No artigo, o autor faz uma reflexão acerca de oito estudos de casos que apresentam suas peculiaridades, mas utilizam metodologia comparativa e basicamente essas mesmas variáveis: Wampler (2003), Navarro (2003), Marquetti (2003), Silva (2003), Teixeira (2003), Farias (2003), Rover (2003), Silva (2003).

da administração criar maioria na Câmara. O nível de participação, a capacidade de investimentos do município e o tempo de vida do OP são variáveis centrais para demonstrar as amplas variações nos resultados dessa instituição inovadora de tomada de decisões.

Os estudos comparativos sobre o OP, no geral, demonstram que as condições que favoreceram a emergência do OP em Porto Alegre são características sociais e políticas próprias desse município, e não estão presentes em todas as cidades onde essas reformas foram introduzidas (AVRITZER, 2006). Dessa forma, é essencial analisarmos um conjunto de fatores responsáveis pelo sucesso, pelo fracasso ou pelos resultados marginais do OP. Além disso, uma vez que a adoção de instituições participativas depende do compromisso da administração municipal e da sua habilidade em criar maiorias na Câmara, o qual é contingente à filiação partidária e/ou à coligação do gestor, os diferentes resultados produzidos pelo OP podem ser melhores explicados a partir do interesse dos governantes em instituir as filiações e/ou coligações, assim como através da capacidade das organizações da sociedade civil de se envolver em políticas cooperativas e conflitivas (WAMPLER, 2003; 2008).

Em síntese, as teses apresentadas por essa geração de estudos evidenciaram que a sobrevivência ou não do OP, ou seja, a capacidade que essa experiência tem de se desenvolver de forma mais plena, depende basicamente da existência de uma “forte tradição associativa”, da “vontade política” dos governantes de implementá-la e da influência do “desenho institucional”, observado por meio dos elementos organizacionais incorporados ao processo participativo (AVRITZER,

2003; LÜCHMANN, 2002; BORBA; LÜCHMANN, 2007; TEIXEIRA, 2003; SILVA, 2003; ROVER, 2003; WAMPLER, 2003). Em geral, a literatura associa essas variáveis combinadas com as características sociais e políticas próprias do universo estudado, incluindo especialmente a capacidade administrativa e financeira dos municípios para programar as deliberações do OP, as divergências no interior do Executivo, assim como as suas relações com o Legislativo. Esta, apesar de mencionada pela literatura, acaba sendo insuficientemente investigada na maior parte dos estudos, exceto no trabalho de Márcia Dias (2002), um dos precursores nas relações entre o OP, o Executivo e o Legislativo, que será tratado na próxima geração.

O estudo de Gurza Lavalles, Houtzager e Archarya (2004) instituiu um ponto de virada entre as duas gerações na medida em que faz uma das principais críticas aos argumentos da penúltima geração, e ao mesmo tempo é um dos trabalhos precursores que influenciou a maior parte dos futuros estudos preocupados com as dimensões políticas e institucionais do OP.

Os autores enfatizam 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. Nesse sentido, eles 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 constitucionalmente¹⁷ e outros Conselhos Gestores Locais.

17 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.

Um outro estudo importante, que marcou a transição de uma geração a outra, foi o de Julian Borba e Lígia LÜCHMANN (2007). Os autores analisam o desempenho das experiências de OP desenvolvidas no estado de Santa Catarina (Chapecó, Blumenau, Criciúma e Guaraciaba) por um modelo de análise comparativa que abrange as mesmas variáveis que a autora utilizou em sua análise do caso de Porto Alegre (LÜCHMANN, 2002): “compromisso governamental”, “tradição associativa” e “desenho institucional”.

Nota-se que embora as variáveis explicativas sejam praticamente as mesmas largamente utilizadas nos demais trabalhos dessa geração, os autores ampliam significativamente as dimensões interpretativas em relação às variáveis “compromisso governamental” e “tradição associativa”. A variável “compromisso governamental” é entendida não apenas como prioridade no conjunto das propostas e objetivos políticos partidários tal como a “vontade política”, mas como comprometimento do governo com a efetivação dessa proposta que está relacionado também com o montante de recursos – humanos e materiais – que são destinados ao processo (BORBA; LÜCHMANN, 2007)¹⁸. Da mesma forma, observa-se uma renovação na operacionalização do conceito de “tradição associativa”, empregado pelos autores, o qual procura articular o tipo de vínculo associativo dos conselheiros do OP (movimento comunitário, Igreja, movimento sindical, ligações das associações com a prefeitura municipal, filiação partidária) com as respectivas características da ação política (sindical, comunitária, religiosa) versus expressão do

associativismo comunitário (luta de classes, clientelismo, terra, direitos) versus participação no OP (colaborativa, conflitiva).

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

Dessa forma, verifica-se uma frágil relação entre a literatura apresentada na segunda geração de estudos e o papel das instituições e os atores políticos locais. Sob o ponto de vista do desenho institucional, por exemplo, a visão predominante considera o desenho institucional como sendo as regras do processo participativo e não o desenho das

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

políticas no qual o OP está inserido, ou seja, as relações entre o Executivo, o Legislativo, os partidos e as lideranças políticas nos governos municipais. Da mesma forma, os partidos políticos aparecem geralmente manifestados por meio da “vontade política” do Executivo de implementar ou não essa instituição participativa, mas pouco se diz sobre os interesses deste e de outras instituições e atores políticos locais, tampouco explora-se as diferentes arenas nas quais os conflitos acerca da adoção e da sobrevivência do OP se desenvolvem (SOUZA, 2011; 2013).

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

O OP, as instituições e os atores políticos locais

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

Esses estudos, além dos condicionantes já observados, começaram a explorar a racionalidade política entre o OP, as instituições e atores políticos locais, tanto em suas dinâmicas internas, ou seja, nas relações entre os atores da sociedade civil que participam do OP, o governo e os partidos políticos (ROMÃO, 2011), quanto nas relações entre o OP, o Executivo, o Legislativo, os partidos e as lideranças políticas locais nas diferentes arenas da competição política (DIAS, 2002; SOUZA, 2011). Em relação aos condicionantes, o foco passa a ser gradualmente a interrupção, o declínio e a adoção do OP por outros partidos, diferentes do PT (AVRITZER, 2009; WAMPLER, 2008; SOUZA, 2011; SPADA, 2014).

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

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. As instituições participativas, por sua vez, têm o poder de transformar as demandas difusas por participação no nível da sociedade em uma concepção organizada de participação no nível do Estado (AVRITZER, 2009).

Avritzer (2009) incorporou a dimensão político-partidária em sua análise por

meio da literatura que se concentra nos aspectos eleitorais e organizacionais dos partidos políticos. O autor mantém a distinção entre partidos eleitorais e partidos de massa e assinala que um partido de massa, como o PT, com conexões externas ao sistema político é o veículo ideal para apresentar demandas participativas ao Estado. Dessa forma, a maior ou menor vontade política 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.

Romão (2010), em sua reflexão sobre o despertar da sociedade política nos estudos sobre o OP, apresenta uma crítica fundamental sobre a visão de Avritzer a despeito do papel dos partidos políticos. Segundo o autor, na distinção entre partidos eleitorais e partidos de massa “prevalece uma interpretação que relaciona as identidades originais do partido à vontade política - maior ou menor, dependendo de *qual* PT está em questão - em se criar e manter o OP” (ROMÃO, 2010, p. 7).

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

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

Wampler (2008), sob outra perspectiva, se aprofunda na questão dos interesses políticos dos governantes para explicar as variações nos resultados do OP, aliada à capacidade das organizações da sociedade civil de utilizarem políticas contestatórias dentro e fora dessa instituição participativa. O autor examina oito municípios brasileiros, aos pares, que implementaram OP produzindo resultados distintos: dois casos de sucesso, dois programas fracassados e quatro outras experiências¹⁹ que tiveram efeitos diversos e contraditórios¹⁹.

De acordo com o autor, a decisão de instituir o OP deve coincidir com os interesses políticos dos representantes governamentais eleitos²⁰. Nesse sentido, membros do governo devem decidir se é possível acomodar as demandas apresentadas pelos cidadãos em instituições participativas com seus interesses eleitorais, intrapartidários e políticos. Sendo assim, quando a “vontade” dos governantes em delegar autoridade aos cidadãos diminui, a qualidade dos projetos participativos concomitantemente enfraquece. Por outro lado, quando os prefeitos têm vontade para implementar instituições participativas, as organizações da sociedade civil e os cidadãos devem escolher se eles pretendem cooperar ou não com as mesmas. Para o autor, demasiada cooperação pode levar a cooptação. Portanto, a

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

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

presença de políticas contestatórias constitui um meio para os cidadãos pressionarem os governos quanto à introdução de canais participativos e evitar a cooptação.

Além disso, Wampler aponta as relações entre Executivo e Legislativo como um de três subfatores que afetam os resultados do OP, juntamente com as regras internas do OP e a capacidade de investimento do município. Desse modo, as relações entre o Executivo e o Legislativo apresentam grande probabilidade de influenciar os resultados do OP uma vez que a ausência de uma maioria estável pode debilitar o desenvolvimento destes programas (WAMPLER, 2008). O autor basicamente observa quando essas relações podem prejudicar o desenvolvimento do OP, mas não se aprofunda nos impactos de tais relações na sua longevidade.

Romão (2011), mais uma vez, atenta para as relações entre o OP e os interesses políticos tanto no âmbito dos partidos políticos como na esfera governamental. O autor parte do pressuposto que o governo e os partidos políticos querem a ampliação do poder político e o OP, por sua vez, “atua na ampliação do conhecimento do governo e dos partidos políticos sobre as principais demandas da comunidade e sobre os principais agentes que vocalizam essas demandas, o que gera reflexos difusos na organização dos governos e dos partidos políticos, sobretudo

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

Em estudo mais recente, Wampler (2010, p. 25, apud AVRITZER, 2010) aprimora o debate ao argumentar que “a incorporação direta dos cidadãos nos espaços participativos sancionados pelo governo tem ajudado a transformar a sociedade civil e o Estado por meio da criação de três novos tipos de comunidades: política, associativa e de políticas públicas”²¹. O autor sublinha que essas comunidades não são vistas isoladamente, os atores que fazem parte da gestão participativa podem, concomitantemente, fazer parte das três comunidades participativas (Ibid.).

Contudo, verifica-se que o autor comete um equívoco 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

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

das demandas comunitárias²². 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)²³. Sendo assim, o argumento do autor – o 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 pelos 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.

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

A autora argumenta que o OP foi uma forma do Executivo sobrepor-se ao Legislativo visto que os vereadores se sentiram constrangidos, inicialmente, ao

emendarem as propostas orçamentárias apresentadas pelo Executivo, com o aval do OP, renunciando ao seu poder de veto. Contudo, ela observa que os vereadores aos poucos foram reagindo e traçando uma estratégia de desvincular o OP do PT ao tentarem institucionalizar essa proposta.

Souza (2011), por esse caminho, demonstra que as variações nos padrões de relações entre o Executivo, o Legislativo e os partidos contribuíram para explicar as diferentes trajetórias de OP (contínua, descontínua e interrompida), em três experiências petistas do interior do estado de São Paulo – São Carlos, Rio Claro e Matão. Nos municípios analisados, diversamente do que aconteceu na capital gaúcha onde o OP constituía uma novidade, os vereadores já orquestraram desde o início uma reação a essa proposta. Só para ilustrar, no caso de São Carlos, onde o OP continuou durante as três últimas gestões analisadas, houve uma reação dos vereadores de vários partidos, inclusive do PT, ao OP, que gerou um acordo entre o Executivo e o Legislativo, no qual cada vereador passou a ter uma quantidade de recursos para fazer sua emenda individual, independentemente de ser da situação ou da oposição.

Goldfrank e Schneider (2006), em um contexto distinto, verificam que a experiência de OP estadual, no governo do Rio Grande do Sul (1999-2002), também provocou resistências e rupturas institucionais. Segundo os autores, o OP estadual não conseguiu legitimar as relações entre o Executivo e o Legislativo por meio da mobilização popular, apenas favoreceu investimentos nas

22 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. 1).

23 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).

regiões mais pobres, onde os aliados petistas se mobilizavam e conseguiam investimentos via OP.

Spada (2014), em uma pesquisa inédita de investigação estatística para adoção e abandono de instituições participativas, analisou episódios de OP nas médias e grandes cidades brasileiras entre 1989 e 2012²⁴. De acordo com os dados por ele apresentados, observa-se que a taxa de abandono lentamente sobe e ultrapassa a taxa de adoção depois de 2004. O autor, entre suas importantes constatações, verifica que onde há forte vulnerabilidade do prefeito (em termos de seus próprios votos), há maior probabilidade de adotar e continuar o programa. Por conseguinte, quando prefeitos são menos vulneráveis em termos de cadeiras no legislativo, o OP tem mais chance de continuar. Segundo o autor, a oposição no Legislativo leva ao abandono do OP, mas não influencia sua adoção. Portanto, os seus resultados corroboram os argumentos do estudo de Goldfrank e Schneider (2006), no caso do OP estadual, e de Souza (2011), no caso das experiências de OP analisadas no interior do estado de São Paulo²⁵.

Desse modo, no contexto político institucional, cabe destacar que as relações petistas com o Legislativo e a composição das outras forças políticas dentro do governo, as quais são indispensáveis à lógica governamental, confrontaram os velhos desafios de negociar barganhas políticas com essa nova instância participativa (GOLDFRANK;

SCHNEIDER, 2006; SOUZA, 2011; SPADA, 2014).

Considerações finais

Os estudos reunidos na primeira geração concederam pouca ou nenhuma atenção às instituições, aos atores e interesses políticos e às múltiplas arenas que permeiam o OP. A segunda geração, por sua vez, apresentou 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 dessa instituição 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 a literatura apresentada pela terceira geração de estudos incorpora os interesses dos diversos atores políticos locais na implementação dessa instituição participativa, aprofundando-se ainda nos desdobramentos das relações de conflito e cooperação entre o Executivo, o Legislativo e os partidos políticos nas múltiplas arenas nas quais esse processo participativo se desenvolve. Não é difícil perceber que os interesses políticos que surgem nessa instituição participativa se diferenciam nas arenas partidária, governamental e legislativa. Na verdade, nota-se que o OP constitui um espaço de negociação constante que se desloca da arena eleitoral para as arenas governamental e legislativa.

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

25 A vulnerabilidade política dos governos das cidades foi medida pela proporção dos votos sobre o partido do prefeito, e o controle do prefeito sobre o Legislativo foi analisado a partir da porcentagem de cadeiras do partido do prefeito naquele Poder.

Desse modo, ressalta-se a importância de avançar na busca de sanar algumas lacunas na literatura, especialmente no que se refere aos dilemas enfrentados pelos atores políticos,

especialmente o Legislativo, que precisa ser mais explorado nas múltiplas arenas nas quais esses conflitos se desenvolvem, em face da pluralização de instituições participativas estatais.

Referências

- ABERS, R. From clientelism to cooperation: local government, participatory policy, and civic organizing in Porto Alegre, Brazil. *Politics and Society*, v. 26, p. 511-537, 1998.
- AVRITZER, L. *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010. v. 3.
- _____. *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 2002.
- _____. New public spheres in Brazil: local democracy and deliberative politics. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 30, n. 3, p. 623-637, 2006.
- _____. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003. p. 13-60.
- _____. *Participatory institutions in democratic Brazil*. Baltimore: Johns Hopkins University, 2009.
- _____. Sociedade Civil, Espaço Público e Poder Local: uma análise do Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre. In: *Relatório final do projeto "Civil Society and Governance"*. Campinas, SP: UNICAMP, 2000.
- BORBA, J.; LÜCHMANN, L. H. H. *Orçamento participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina*. Florianópolis: Insular, 2007.
- CABANNES, Y. Documento base: presupuesto participativo y finanzas locales. Segunda versión ampliada. *Red URBAL*, Porto Alegre, n. 9, maio 2005. Disponível em: <http://www.cigu.org/cgi-bin/cigu/GET?ACTION=DOC_C&DATA=doc_c4>. Acesso em: 7 ago. 2008.
- DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DIAS, M. R. *Sob o signo da vontade popular: o orçamento participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2002.
- EVANS, P. *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton: Princeton University, 1995.
- FARIAS, C. F. Do conflito jurídico ao consenso democrático: uma versão da implementação do OP-RS. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003. p. 217-248.
- FEDOZZI, L. *Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. 3. ed. Porto Alegre: IPPIR, 2001.
- FERREIRA, C. S. *Orçamento participativo e governança solidária local na prefeitura municipal de Porto Alegre*. 2007. 97 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.
- GANUZA, E.; BAIOCCHI, G. The power of ambiguity: how participatory budgeting travels the globe. *Journal of Public Deliberation*, v. 8, n. 2, art. 8, 2012.
- GENRO, T. *Porto da Cidadania*. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997.

- GOLDFRANK, B. Lessons from Latin American Experience in Participatory Budgeting. In: SHAH, A. (Ed.). *Participatory budgeting*. Washington, DC: The World Bank, 2007. p. 91-126.
- 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. La construcción política de las sociedades civiles. In: GURZA LAVALLE, A. (Org.). *El horizonte de la política: Brasil y la agenda contemporánea de investigación en el debate internacional*. México: CIESAS, 2011. p. 207-268.
- GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P. 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: Editora 34, 2004. p. 343-367.
- GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 49-103, 2006.
- GURZA LAVALLE, A.; VERA, E. I. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. *Lua Nova*, São Paulo, n. 84, p. 95-139, 2011.
- JACOBI, P.; TEIXEIRA, M. A. C. Orçamento participativo: corresponsabilidade na gestão das cidades. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 119-128, 1996.
- LARANJEIRA, S. M. G. Gestão pública e participação: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 129-137, 1996.
- LÜCHMANN, L. H. H. *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.
- _____. 25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas. *Política & Sociedade (online)*, v. 13, p. 167-197, 2014.
- MARQUETTI, A. Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003. p. 129-156.
- MARQUETTI, A.; CAMPOS, G. A.; PIRES, R. (Orgs.). *Democracia participativa e redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo*. São Paulo: Xamã, 2008.
- MENEGUELLO, R. *Partidos e governos 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, L.; NAVARRO, Z. (Orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003. p. 89-128.
- OLIVEIRA, O. P. *As dinâmicas da circulação internacional de idéias e tecnologias de governança participativa: um estudo a partir da ação das elites*. São Paulo: DCP/FFLCH/USP, 2011. Relatório para exame de qualificação de tese.
- _____. *Embaixadores da Participação: A difusão internacional do Orçamento Participativo a partir do Brasil*. 1ª ed. São Paulo: Annablume, 2016. v. 1. 321 p.
- PIRES, R. R. (Org.) *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília, DF: Ipea, 2011. v. 7.
- PIRES, V. *Orçamento participativo: o que é, para que serve, como se faz*. São Paulo: Manole, 2001.

- PIRES, V.; MARTINS, L. J. Orçamento participativo (OP) após vinte anos de experiências no Brasil: mais qualidade na gestão orçamentária municipal? *Revista Capital Científico*, v. 9, n. 2, p. 99-109, 2011.
- PIRES, V.; PINEDA, C. Presupuesto Participativo: una tipología para superar los límites de las definiciones demasiado amplias o restrictivas. *Realta, Revista de Estudios de la Administración Local y Autonomía*, n. 308, p. 207-246, 2008.
- RIBEIRO, A. C. T.; GRAZIA, G. *Experiências de orçamento participativo no Brasil: período de 1997 a 2000*. São Paulo: Vozes, 2003.
- RIBEIRO, P. J. F. *Um partido em mutação: a transformação do PT e seus reflexos sobre as campanhas presidenciais (1989-2002)*. 2004. 184 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2004.
- _____. *Dos sindicatos ao governo: a organização nacional do PT de 1980 a 2005*. 2008. 306 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2008.
- ROMÃO, W. M. O eclipse da “sociedade política” nos estudos sobre o orçamento participativo. *BIB, Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, v. 70, p. 121-144, 2010.
- _____. Conselheiros do Orçamento Participativo nas franjas da sociedade política. *Lua Nova*, São Paulo, n. 84, p. 353-364, 2011.
- ROVER, O. J. O Orçamento Participativo de Chapecó e sua dimensão rural. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003. p. 249-296.
- SANTOS, B. S. Participatory budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy. *Politics & Society*, v. 26, n. 4, p. 461-489, 1998.
- _____. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SILVA, M. K. A expansão do orçamento participativo na região metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003. p. 157-188.
- SILVA, T. Da participação que temos à que queremos: processo do Orçamento Participativo na cidade do Recife. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003. p. 297-334.
- SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; RÖCKE, A. Participatory budgeting in Europe: potentials and challenges. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 32, n. 1, p. 164-178, 2008.
- _____. Modelos transnacionais de participação cidadã: o caso do orçamento participativo. *Sociologias*, v. 14, n. 30, p. 70-116, 2012.
- SOUZA, C. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 84-97, 2001.
- SOUZA, L. A. M. Afinal, o que é “vontade política”? Uma perspectiva a partir da comparação entre as variações dos resultados de experiências de orçamento participativo. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 37., 2013, Minas Gerais. *Anais... Águas de Lindóia*: ANPOCS, 2013.
- _____. *Do local para o nacional: o orçamento participativo e as novas práticas políticas petistas*. 2010. 312 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2010.

- _____. Do local para o nacional: o Orçamento Participativo (OP) e a institucionalização da participação popular ao longo da história do Partido dos Trabalhadores (PT). *Interseções (UERJ)*, v. 17, p. 251-272, 2015.
- _____. Orçamento participativo e as novas dinâmicas políticas. *Lua Nova*, São Paulo, n. 84, p. 245-285, 2011.
- SPADA, P. The Adoption and Abandonment of Democratic Innovations: investigating the rise and decline of participatory Budgeting in Brazil. In: INTERNATIONAL CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, 32., 2014, Chicago. *Proceedings...* Chicago: LASA, 2014.
- TARROW, S. The strategy of paired comparison: toward a theory of practice. *Comparative Political Studies*, v. 43, n. 2, p. 230-259, 2010.
- TEIXEIRA, C. C. O OP em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiência. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003. p. 189-216.
- WAMPLER, B. *Does participatory democracy actually deepen democracy? Lessons from Brazil*. 2008. Disponível em: <<http://www.internationalbudget.org/themes/PB/ParticipatoryInstitutions.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2008.
- _____. Orçamento Participativo: uma explicação para amplas variações nos resultados. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003. p. 61-88.
- WAMPLER, B.; AVRITZER, L. Participatory publics: civil society and new institutions in democratic Brazil. *Comparative Politics*, v. 36, n. 3, p. 291-312, 2004.

Resumo

“Virada institucional”: o debate sobre o papel das instituições e dos atores políticos locais nas três gerações de estudos sobre o Orçamento Participativo

Este artigo apresenta uma reflexão da literatura brasileira sobre o Orçamento Participativo (OP), nos últimos vinte e cinco anos, distribuída em três gerações de estudos a partir de sua evolução temporal, questões e variáveis fundamentais, metodologias empregadas, principais autores e críticas. Argumenta-se que essas gerações apresentam características peculiares, mas se distinguem basicamente pela progressiva incorporação das instituições e dos atores políticos locais entre seus argumentos predominantes. Além disso, discute-se os deslocamentos produzidos por essa literatura não só em virtude das suas limitações teóricas e práticas, mas também da própria evolução temporal do debate que acompanhou de certa forma a origem e a institucionalização dessa instituição participativa. Por fim, apresenta-se os principais desafios desta agenda de pesquisa.

Palavras-chaves: Orçamento Participativo; Vontade Política; Tradição Associativa, Desenho Institucional; Composição de Forças no Legislativo.

Abstract

“Institutional turnover”: the debates on the role of institutions and local political actors on the three generations of Participatory Budgeting studies

This article proposes an analysis of the Brazilian literature from the last 25 years regarding Participatory Budgeting (OP), which can be organized in three generations of studies considering: its time evolution, questions and fundamental variables, the methodologies employed, its main authors and criticisms. We argue that these generations have peculiar features, but can be especially distinguished by its progressive incorporation of institutions and local political

actors as a predominant topic. Furthermore, we discuss the changes produced by the literature not only due to its practical and theoretical limitations, but also related to the debate evolution in time – somehow following the origins and institutionalization of this particular participative institution. Finally, there is a new suggestion of explanation and the main challenges of this research agenda.

Keywords: Participative Budgeting; political will; associative tradition; institutional design; legislative competition.

Résumé

«Tournant institutionnel»: le débat sur le rôle des institutions et les acteurs politiques locaux suivant trois générations d'études à propos du budget participatif

Cet article présente une réflexion de la littérature brésilienne sur le budget participatif (BP) au cours de ces dernières vingt-cinq années. Cette réflexion a été conçue à partir de son évolution temporelle, suivant trois générations d'études qui abordent des questions et des variables fondamentales, les méthodologies employées, ainsi que les principaux auteurs et critiques. Nous défendons que ces générations présentent des caractéristiques particulières, mais se distinguent fondamentalement, suivant ses arguments prédominants, par l'incorporation progressive des institutions et des acteurs politiques locaux. L'article aborde également les déplacements produits par cette littérature non seulement à cause de leurs limitations théoriques et pratiques, mais également de l'évolution temporelle du débat qui a, d'une certaine manière, suivi l'origine et l'institutionnalisation de cette institution participative. Il présente, en conclusion, une nouvelle proposition explicative et les principaux défis de cet agenda de recherche.

Mots-clés: Budget participatif; Volonté politique; Tradition associative; Conception institutionnelle; Composition de forces au pouvoir législatif.