



Dados

ISSN: 0011-5258

ISSN: 1678-4588

Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da
Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

Santos, Fabiano; Tanscheit, Talita; Ventura, Tiago

O Partido dos Trabalhadores e as Instituições Participativas: a Influência
da Dinâmica Intrapartidária na Adoção do Orçamento Participativo*

Dados, vol. 63, núm. 3, e20180152, 2020

Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

DOI: <https://doi.org/10.1590/dados.2020.63.3.202>

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=21868484001>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais informações do artigo
- Site da revista em redalyc.org

O Partido dos Trabalhadores e as Instituições Participativas: a Influência da Dinâmica Intrapartidária na Adoção do Orçamento Participativo^{*}

Fabiano Santos¹

Talita Tanscheit²

Tiago Ventura³

¹Professor Associado do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

E-mail: fsantos@iesp.uerj.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6661-7666>

²Professora Substituta no Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IFCS-UFRJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

E-mail: talitastt@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5511-4844>

³Doutorando em Governo e Política na Universidade de Maryland, College Park, Maryland, Estados Unidos.
E-mail: venturat@umd.edu. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2162-814X>

INTRODUÇÃO

Um dos fenômenos mais debatidos da política brasileira atual é o chamado *petismo* e sua contraposição a um suposto *lulismo*. A controvérsia gira em torno de saber o que afinal explicaria as seguidas vitórias eleitorais do Partido dos Trabalhadores (PT) nos pleitos presidenciais além de sua expansão significativa pelo território e esferas de governo, seja de um ponto de vista horizontal – no Executivo e no Legislativo – ou vertical – no âmbito dos distintos níveis da Federação. Seriam tais conquistas decorrência das qualidades políticas de seu fundador e principal liderança, Luiz Inácio Lula da Silva, em especial o seu carisma e a relação direta com os eleitores, ou derivariam de um processo político institucional mais complexo, comparáveis às trajetórias de construção de identidades partidárias observadas nos países de experiências democráticas mais longevas?

*Agradecemos os pareceres anônimos pelas contribuições ao aprimoramento desta pesquisa, bem como à Carla Bezerra, Fernando Guarnieri, Julio Canello, Thamy Pogrebinschi, Wagner Romão, Brian Wampler e André Oliveira pelas contribuições às diferentes versões deste artigo.



Na primeira afirmação, a trajetória bem-sucedida do PT seria epifenômeno de um componente mais estrutural na política brasileira, a saber, a relação direta de líderes carismáticos com as massas, sobretudo, as que se veem excluídas dos processos econômico, político e social de construção da democracia no Brasil. Na segunda afirmação, o partido seria uma novidade, algo nunca existente no cenário político institucional do país, sempre escasso de agremiações partidárias sólidas, enraizadas e dotadas de clara identidade *vis-à-vis* o eleitorado, sendo Lula um entre muitos, embora certamente o principal, de seus artífices.

Dentre os trabalhos que exploram e defendem a especificidade do PT, é frequente associá-la a uma prática pioneira e eleitoralmente profícua de envolvimento com a sociedade civil (Keck, 1992; Meneguello, 1989). Desta forma, a eficácia do partido, o seu “segredo eficiente” por assim dizer, reposaria em sua capacidade de vocalizar e reforçar pautas de bases sociais secularmente excluídas pelo conjunto de partidos que, até seu advento, dominavam o cenário da competição político-eleitoral no Brasil. Se é assim, teríamos no quadro partidário brasileiro uma realidade *sui generis* a qual nenhuma agremiação teria logrado consolidar uma imagem e uma reputação capazes de atrair a adesão mais permanente de eleitores e grupos sociais, com exceção de uma, o PT, que, no entanto, alcança o tento através de um esforço de articulação com a sociedade civil, por assim dizer, de uma dimensão “participativa” da democracia (Pogrebinschi, 2012). Realidade *sui generis* porque mesmo aquele que teria escapado do vaticínio de fraqueza dos partidos em solo brasileiro, seja por motivos culturais, econômico-estruturais ou institucionais, o fez não por conta de seu programa e de suas políticas, como em outros lugares onde isso ocorreu, mas sim pela contingência histórica de ter sido a sociedade civil o elemento central no processo de transição para a democracia, encontrando-se na raiz mesma de formação do PT (Avritzer, 2002).

O objetivo mais geral deste artigo é o de mostrar a importância não só das bases sociais e organizacionais para a distinção do PT das demais experiências partidárias no país, mas também de seu programa político, bem como, principalmente, das políticas públicas adotadas uma vez no governo. Em assim fazendo, pretendemos mostrar que o enraizamento deste partido junto ao eleitorado é um fenômeno político institucional complexo, cujos motivos transcendem a capacidade do

ator político Lula, a despeito da habilidade e carisma de seu principal líder, assim como das contingências históricas da transição democrática, vitalizada, como foi, pela sociedade civil.

Para ilustrar tal complexidade, esta sendo o nosso primeiro objetivo mais específico, examinaremos a relação entre o partido e a ampliação dos canais de participação política no Brasil, mais especificamente, como as políticas públicas participativas adotadas pelos governos controlados pelo partido permitiram ao eleitor brasileiro associá-lo a uma marca específica. Um segundo objetivo característico, a reforçar a natureza complexa do enraizamento social do PT, consiste em avaliar o papel cumprido pelas clivagens internas ao partido, ou seja, suas facções, na definição tanto das políticas públicas perseguidas, uma vez no controle do Executivo, quanto na dinâmica de articulação com o âmbito participativo da democracia. Neste sentido, mostraremos como a predominância de tendências situadas à esquerda do espectro ideológico foi determinante para a adoção de políticas articuladas aos movimentos sociais, as quais se constituíram ao longo da trajetória do PT como uma de suas características distintivas.

O argumento central do artigo grava, então, ao redor de três votores distintos de agenciamento político: i) as coalizões societais de apoio ao partido; ii) o conflito interno entre facções; e iii) as políticas públicas realizadas por gestões petistas em nível local, articuladas ao âmbito participativo da democracia, esta última tomada como variável dependente de nossa análise. Formulando de modo explícito, o estudo defende que a dinâmica intrapartidária, em interação com a sociedade civil, explica a emergência de políticas públicas distintivas da marca partidária alcançada pelo PT. Desta forma, analisamos como a dinâmica intrapartidária interferiu na probabilidade de adoção, em administrações municipais controladas por esta agremiação, de políticas públicas destinadas à ampliação da participação política, a saber, as diversas versões locais do Orçamento Participativo (OP). Nossa hipótese é de que a probabilidade de emergência do OP como política pública em um município governado pelo PT é função positiva da presença de facções de esquerda deste partido nessa cidade.

Confirmado-se tal hipótese, este trabalho apresenta contribuições inéditas em duas áreas distintas de investigação. No âmbito da literatura sobre a adoção de instituições participativas, avançamos na discussão ao incluirmos uma nova variável explicativa relativa à adoção

do OP, desta feita referente à dinâmica intrapartidária (Donaghy, 2011; Pogrebinschi e Santos, 2011; Pogrebinschi e Ventura, 2017; Touchton e Wampler, 2014). No contexto da volumosa literatura sobre o PT, o artigo propõe uma reinterpretação do que se convencionou chamar de “o modo petista de governar” (Samuels, 2004, 2008). Testamos nossa hipótese estimando diferentes especificações de modelos de regressão logística, incluindo uso de efeitos fixos e modelos hierárquicos, para o período de 2005 até 2012, tomando a adoção do OP como variável dependente, e a presença do prefeito do PT e composição interna do partido como principais variáveis independentes no conjunto de modelos. Para identificar a composição das facções do PT, utilizamos dados de suas eleições internas agregados em âmbito municipal. Ao que é de conhecimento dos autores, este é o primeiro artigo a fazer uso destes dados.

Nossos resultados indicam que a sobrevivência da identidade petista referente à adoção de novas formas de participação política esteve conectada às facções da esquerda do PT mais do que à agenda política de sua principal facção, o *Campo Majoritário*. Segundo nossa análise, tal interpretação pode levar a um melhor entendimento das razões pelas quais o OP não foi adotado no nível nacional após a chegada de Lula à Presidência da República em 2003.

Este artigo é composto por quatro seções, além desta Introdução e de uma Conclusão. A seção O Partido dos Trabalhadores e o Orçamento Participativo realizará uma revisão na literatura sobre o PT e o OP. A segunda, O Faccionalismo no Partido dos Trabalhadores abordará o faccionalismo no PT, introduzindo a facção *Campo Majoritário* como potencial influenciadora da adoção do OP nos municípios. A terceira, Tratamento de Dados e Métodos descreverá os dados e os métodos que foram utilizados. A seção Resultados apresentará os principais resultados deste trabalho. Por fim, a Conclusão sintetizará os principais achados deste artigo e as suas implicações para uma agenda de pesquisa em andamento.

O PARTIDO DOS TRABALHADORES E O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Introduzido pela primeira vez em 1989 na cidade de Porto Alegre sob a prefeitura de Olívio Dutra, do PT, o Orçamento Participativo (OP) acabou sendo amplamente disseminado, tornando-se até a conquista da presidência por Lula, em 2002, a principal política pública

a distinguir o partido e a definir seu modo específico de conduzir o governo, o assim chamado “modo petista de governar”. O OP foi também o formato principal de articulação de políticas públicas com o âmbito participativo da democracia, tudo isto ocorrendo no contexto municipal brasileiro e fortemente conectado às administrações do PT – embora não exclusivo de suas prefeituras (Amaral, 2010; Goldfrank, 2011; Gurza Lavalle, Romão e Zaremburg, 2015; Samuels, 2004; Wampler, 2008b).

Por estes motivos, certamente, tanto o PT quanto o OP tornaram-se objeto privilegiado de investigação, seja na análise política nacional ou na literatura internacional. Vasto volume de dissertações, teses, livros e artigos têm gerado explicações para a emergência do partidarismo no Brasil, encarnado no PT, visto como uma singularidade no sistema político brasileiro (Anderson, 2011), assim como para o OP, espécie de híbrido de política pública e instituição participativa responsável, segundo os próprios petistas, por alcançar uma verdadeira “inversão de prioridades” na agenda dos governos locais, através da “promoção da participação” (Amaral, 2011; Amaral e Power, 2016; Avritzer, 2009; Bezerra, 2014; Pontual e Silva, 1999; Samuels, 2004).

Argumentamos no artigo que o exame de tais fenômenos vem, até muito recentemente, ocorrendo de maneira desconexa, sendo nosso objetivo contribuir para os esforços envidados no sentido de conectar o fenômeno do partidarismo no Brasil com a produção de políticas públicas de caráter participativo (Avritzer, 2009; Romão, 2010; Touchton e Wampler, 2014; Wampler, 2008b). Em outras palavras, neste trabalho acompanhamos a sugestão de Amaral e Power¹ (2016) de investigar o PT da perspectiva de sua organização, além de sua estrutura interna, e relacioná-lo às políticas públicas e às instituições participativas em diversos contextos locais. Contribuímos, assim, para a análise da conexão entre o PT e o OP, ao propor uma hipótese de trabalho em que estes parâmetros encontram-se articulados, ademais de um desenho de pesquisa, dados e análise empírica para o entendimento do fenômeno. Com vistas a contextualizar o debate acadêmico, promovemos, nas seções presente e seguinte, breve comentário da literatura pertinente à adoção e disseminação do OP como política pública local e sobre a estrutura, organização e disputas internas ao PT, respectivamente.

Wampler (2008a), ao analisar a adoção do OP nos municípios brasileiros com população superior a 100 mil habitantes entre 1989 e 2004, verifica três ondas em relação à sua adoção: a primeira, entre 1989 e 1996, verifica que 76% dos municípios que adotaram o OP nesse período eram administrados pelo PT; a segunda, entre 1997 e 2000, registra queda substantiva e constata que 32% dos municípios que adotaram o OP eram administrados pelo PT, fazendo com que esta instituição participativa saísse do domínio exclusivo das administrações municipais do partido; a terceira, entre 2001 e 2004, registra uma pequena elevação deste percentual, verificando-se que 36% dos municípios que adotaram o OP eram administrações petistas. O que explicaria a adoção do OP pelas administrações municipais do PT e a sua ampliação para municípios administrados por outros partidos?

Para Wampler, a adoção do OP na primeira onda justifica-se pela presença do PT na prefeitura e a materialização de um esforço partidário em adotar o programa. Na segunda onda, a adoção do OP justifica-se, não pela presença do PT no município, visto que o partido teve um tímido desempenho eleitoral nas eleições de 1996, mas sim pelo aumento considerável dos demais partidos à esquerda do espectro político na época – o Partido Comunista do Brasil (PCdoB), o Partido Socialista Brasileiro (PSB) e o Partido Verde (PV) – no controle de cadeiras nas Câmaras de Vereadores. É relevante, todavia, também identificar a busca de prefeitos por participação em redes nacionais de políticas públicas, aperfeiçoando as suas gestões e potencializando as suas chances de serem reeleitos. Na terceira onda, a presença do PT na prefeitura retorna à cena explicativa, tendo em vista o sucesso da agremiação em 2000 relativamente a 1996 (Wampler, 2008a).

Em investigação destinada a aferir a capacidade do OP em gerar bem-estar social, Touchton e Wampler (2014) dão continuidade à agenda de investigações de Wampler (2008a), creditando às instituições participativas o mérito de impactar positivamente indicadores sociais relevantes. Os resultados apresentados pelos autores demonstram que o OP gerou melhores resultados sociais em municípios administrados pelo PT. Desta forma, os autores associam o OP aos dois pilares do “modo petista de governar”, efetivando não apenas a promoção da participação através da adoção do programa nos municípios brasileiros, mas também a inversão de prioridades através da melhoria dos serviços públicos no país (Touchton e Wampler, 2014:1460). Do ponto de vista macro, essas investigações apresentam resultados suficientes

para justificar a importância de se analisar a relação entre o PT e OP em nível nacional, apontando também para a necessidade de realização de análises com metodologias mais robustas. Por exemplo, todos os municípios administrados pelo PT com população superior a 100 mil habitantes adotaram o OP entre 1989 e 2004.

Nesse sentido, pode-se dizer que Leonardo Avritzer (2009) produz a investigação pioneira que realiza a conexão entre o PT e a experimentação com a democracia participativa no Brasil. Para o autor, a conexão entre sociedade civil e sociedade política teria sido subestimada nas investigações relacionadas à adoção de instituições participativas, sendo a sociedade política responsável pelo estabelecimento desta conexão representada por um partido político específico: o PT. Esta conexão teria sido estabelecida, segundo o autor, através da transformação de demandas da sociedade civil por participação em instituições participativas organizadas pelo Estado nas administrações municipais deste partido. As variáveis centrais de Avritzer (2009), extraídas do exame não só da experiência do OP, mas também da adoção de Conselhos de Saúde e criação de Planos Diretores em municípios exemplares, são o grau de unidade da sociedade política em torno do tema da participação e a maior ou menor presença do PT como força atuante na cidade (Avritzer, 2009:173).

Por isso, ainda segundo o autor, Porto Alegre e Belo Horizonte, cidades donas de sociedade civil forte e relativo consenso da sociedade política em relação à temática da participação, seriam ideais para a adoção do OP, enquanto que, em São Paulo, cidade também dotada de sociedade civil forte, todavia cindida em sua sociedade política dividida com relação à temática da participação – em especial pela presença de facções do PT em que esta temática não teria tanta relevância –, o OP seria relativamente fraco e ineficiente. Por último, Salvador, cidade na qual a sociedade civil seria frágil e a sociedade política, hostil à participação – com uma esquerda tradicional liderada pelo PCdoB e avessa às instituições participativas –, sendo, ademais, o sistema político hegemonizado pelo Partido da Frente Liberal (PFL), o OP não encontraria solo fértil para sua implantação e desenvolvimento (Avritzer, 2009:173). O fracasso de determinadas experiências do OP ocorreria, portanto, devido à tentativa de sua efetivação em contextos refratários à política e nos quais a conexão entre a sociedade civil e a sociedade política não teria ocorrido de maneira virtuosa. O êxito das experiências de Porto Alegre e de Belo Horizonte são creditados, pelo

autor, à forte presença do PT nestes municípios, tendo sido Porto Alegre administrada pelo partido entre 1989 e 2004, o mesmo ocorrendo em Belo Horizonte entre 1993 e 2012. Em ambos os casos, o consenso em relação à temática da participação entre as distintas facções do PT teria sido fundamental para o êxito do OP.

Argumentamos que a investigação de Avritzer (2009) acerta ao inserir os partidos políticos em sua análise, mas é insuficiente para suas pretensões: além de privilegiar enquanto sociedade política apenas um partido político, o PT, o autor pressupõe que a dinâmica da sociedade política é análoga à da sociedade civil, abrindo mão de realizar uma investigação que privilegie as dinâmicas próprias da sociedade política. A crítica a este artigo reside, assim, e sobretudo, no fato do autor pressupor que a unidade do PT – ou seja, a harmonia intrapartidária (Romão, 2010) – é condição necessária para o êxito do OP, sem levar em conta possíveis interferências do faccionalismo e da dinâmica intrapartidária na adoção do OP nos municípios.

Motivado pelo incômodo com a abordagem realizada por Avritzer (2009), Romão (2010) irá investigar quais são as dinâmicas próprias da sociedade política e como elas interferem na adoção do OP. Através de um estudo de caso do OP na cidade de Osasco, o autor irá demonstrar como as dinâmicas da sociedade civil e da sociedade política são distintas, realçando como o OP se relaciona às dinâmicas partidárias próprias da competição política: ao invés de ser uma instituição participativa sob o domínio da sociedade civil, o OP é permeado por pessoas com intensas conexões e atividades nos partidos políticos. Destacando a participação majoritária de pessoas filiadas ao PT, a principal contribuição do autor consiste em demonstrar como o OP possui um sentido estratégico para os governos e para a dinâmica intrapartidária do PT, sobretudo no que concerne à formação de quadros partidários para o partido (Romão, 2010b:202).

Do ponto de vista micro, essas investigações demonstram que o faccionalismo e a dinâmica intrapartidária do PT são importantes para a adoção do OP, seja pela valorização da harmonia intrapartidária para o êxito do programa (Avritzer, 2009) seja pelo sentido estratégico dado a este pelas prefeituras petistas (Romão, 2010). No entanto, defendemos que ainda existe um *gap* nesta literatura no que diz respeito à relação entre o faccionalismo do partido e o desenvolvimento de políticas

públicas participativas em um nível macro, considerando a expansão nacional do programa e a importância de produzir inferências causais mais generalizantes, sem limitar as análises a alguns estudos de caso.

A importância da identificação de efeitos macros tem marcado a literatura recente sobre a efetividade das políticas públicas, instituições participativas e partidarismo e é no contexto deste debate que este artigo pretende avançar, principalmente através do exame das causas da emergência do OP e como estas interagem com o faccionalismo e a composição interna do PT. O exame da literatura sobre a política interna do partido será o tema da próxima seção.

Vale ressaltar que este artigo não tem o objetivo de mensurar fatores que determinam a qualidade do processo participativo promovido pelo OP. Tal tema foi amplamente investigado na literatura comparada sobre o OP, em que variáveis como a composição da Câmara de Vereadores, o nível de descentralização do país e consequentemente da gestão municipal e os padrões associativos possuem forte capacidade explicativa (Baiocchi, Heller e Silva, 2011; Dias, 2002; Goldfrank, 2011). Além disso, por optarmos pela identificação de efeitos macros da dinâmica intrapartidária que interferem na adoção do OP, não há, até onde é de nosso conhecimento, indicadores sobre a qualidade dos processos participativos que englobem o amplo leque de experiências as quais analisamos. Apesar desta limitação, acreditamos teoricamente que o conflito político por trás do OP e seus desdobramentos entre atores na arena eleitoral importam para a qualidade desta política pública de corte participativo.

O FACCIONALISMO NO PARTIDO DOS TRABALHADORES

A temática do faccionalismo e da dinâmica intrapartidária ainda carece de maior desenvolvimento teórico e empírico na Ciência Política, em especial no que diz respeito à análise de como disputas internas interferem nas políticas públicas realizadas quando determinados partidos passam a controlar a chefia do Executivo em diferentes níveis de governo. O faccionalismo é, contudo, característico dos partidos políticos de esquerda da América Latina e da Europa (Boucek, 2009; Panitch e Leyes, 2001; Rand Smith, 1998), sendo refletido na dinâmica intrapartidária através da composição das direções partidárias e interferindo, consequentemente, em suas estratégias mais centrais.

As investigações relacionadas ao PT destacam, em geral, os diversos atores sociais que deram origem ao partido, tendo atenção especial a convergência entre uma intelectualidade universitária localizada principalmente em São Paulo, as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) da Igreja Católica e um novo sindicalismo em emergência no “ABC”² paulista (Keck, 1992; Meneguello, 1989). Todavia, deve-se destacar que o PT é marcado, desde a sua origem, por um notável faccionalismo: o partido reuniu diversas organizações de esquerda do país, dentre as quais algumas que compunham o Movimento Democrático Brasileiro³, notadamente em desavença com a linha de oposição ao regime militar, possuindo, assim, composição interna bastante diversificada e em constante disputa no que diz respeito à configuração de sua direção partidária (Lacerda, 2002).

De acordo com Lacerda (2002:7) as facções do PT divergiram, desde a sua fundação, em duas questões: quanto aos objetivos de longo prazo ou ideologicamente fundacionais do partido; e quanto aos programas de políticas públicas oferecidas pelo partido ao eleitorado. Para fins do presente artigo, releva questionar se as divergências internas das facções do PT interferiram, e até que ponto, nos ideais de participação explicitada no “modo petista de governar” e apresentada mediante a adoção do OP nos municípios administrados pelo PT. A nosso ver, tais divergências organizaram-se através de dois blocos principais: i) num primeiro bloco, composto por facções ideologicamente à esquerda do PT; ii) e num segundo, compreendido pelo assim chamado *Campo Majoritário*. Dado o seu evidente protagonismo no desenvolvimento histórico do partido, esta facção comporá o núcleo de nossas hipóteses atinentes à adoção e à continuidade do OP em municípios brasileiros.

É de se notar que desde 1983 o PT contou com esta facção majoritária. Inicialmente chamada de Articulação dos 113, passando a ser denominada por Articulação Unidade na Luta e consolidada enquanto *Campo Majoritário*⁴, este grupo marca o surgimento da primeira facção dominante da história do partido (Ribeiro, 2010). Salvo breve interregno entre 1993 e 1995, em que uma coalizão de esquerda obteve maioria em sua composição interna, o *Campo Majoritário* sempre obteve maioria nos processos eleitorais do PT, sendo, consequentemente, principal responsável pela condução política do partido em âmbito nacional.

A origem e o desenvolvimento histórico do *Campo Majoritário* tiveram como objetivo refrear as facções de esquerda do PT, que vinham cada vez mais se tornando relevantes na dinâmica intrapartidária, dificultando os objetivos estratégicos dos dirigentes políticos representados neste campo. Neste sentido, o *Campo Majoritário* desenvolveu uma feição *guarda-chuva*, agrupando lideranças partidárias e militância desprovidas de vínculos com facções à esquerda do partido. Acrescenta-se a isso a derrota sistemática de facções de esquerda nas eleições internas da agremiação, favorecendo a adoção de estratégias eleitorais mais flexíveis, em especial no que diz respeito às concepções de democracia e de participação do partido e à opção pela priorização da luta parlamentar como metodologia de ação partidária (Lacerda, 2002; Ribeiro, 2010).

Até 2001, a dinâmica da competição política do PT no que tange à composição das direções partidárias ocorria através do Encontro Nacional. Este processo iniciava-se através de Encontros Municipais, responsáveis por eleger representantes para os Encontros Estaduais, que por sua vez deveriam eleger representantes ao Encontro Nacional, nos quais era eleita a direção nacional do PT (Lacerda, 2002). A partir de 2001, o PT tornou-se o primeiro partido político do Brasil a realizar a escolha de suas direções através de um Processo de Eleições Diretas (PED), em que todos os filiados e as filiadas em dia com suas obrigações partidárias são convocados a eleger a pessoa que ocupará a presidência do partido e a chapa de sua preferência para a composição de seus diretórios municipais, estaduais e nacional. O PED insere-se em um calendário eleitoral antecedido por período de campanhas eleitorais marcadas por intensos debates políticos, culminando em um dia único de votação, nos moldes das eleições gerais no Brasil. A escolha dos filiados e das filiadas à presidência e a composição dos diretórios ocorre, respectivamente, a partir das candidaturas e das chapas inscritas nos três níveis da Federação.

A despeito das análises positivas ou negativas em relação ao PED, o fato é que a sua introdução significou um novo período no que diz respeito à composição interna do PT, marcado pela hegemonia do *Campo Majoritário* (Ribeiro, 2010:282) em especial na composição do Diretório Nacional. Entretanto, no nível municipal a dinâmica das disputas intrapartidárias não acompanhou o movimento de hegemonização do partido pelo *Campo Majoritário* em âmbito nacional, pelo simples fato de que, em diversos municípios, as facções inter-

nas de esquerda mantiveram presença expressiva na composição dos diretórios. Sendo assim, releva questionar em que medida a ascensão do *Campo Majoritário* impactou na decisão de seções municipais do partido quanto à adoção e continuidade do OP como política pública uma vez estando este no controle da prefeitura. É, portanto, a relação entre tamanho relativo de facções e o desenvolvimento de políticas públicas participativas que compõe a preocupação central do artigo, a ser examinada na seção que se segue.

MÉTODOS E DADOS

Seria o tamanho relativo de facções no nível municipal determinante para a adoção do OP em uma cidade qualquer? Esta é a nossa questão central. Para respondê-la, contudo, deve-se atentar para questionamento, básico, já presente na literatura (Abers, 2000; Avritzer, 2009; Goldfrank, 2011; Wampler, 2008a): seria o PT, em si mesmo, elemento necessário e suficiente para a explicação da emergência do OP no nível municipal e em escala nacional? Em torno destas duas questões encontram-se organizados os testes empíricos sumarizados a seguir.

O campo de estudos de instituições participativas é caracterizado pelo uso de estudos de casos ou comparação de poucos experimentos como sua principal ferramenta de pesquisa empírica. Este quadro vem se alterando no último período em decorrência de três elementos centrais: i) o espalhamento de experiências locais cobrindo a maior parte do território brasileiro e a expansão para o nível nacional de instituições participativas; ii) um giro da literatura na área em busca da identificação da efetividade destas experiências no nível macro; iii) e a crescente onda na Ciência Política internacional em torno da identificação de efeitos causais. Como resultado desta tendência, há uma crescente no campo de estudos brasileiros sobre instituições participativas do uso de técnicas quantitativas e de bancos de dados com altos números de casos para identificação dos efeitos e das características das instituições participativas no país (Lavalle, Voigt e Serafim, 2016; Pogrebinschi e Santos, 2011; Pogrebinschi e Ventura, 2017; Touchton e Wampler, 2014).

Nosso argumento se insere nesta tendência recente em identificar causas e efeitos no nível macro da adoção de instituições participativas no Brasil. Para isso, usaremos um conjunto de modelos econométricos⁵ para identificar se a presença de prefeito filiado ao PT e a composição

interna das facções políticas do PT alteram a probabilidade de um município em adotar o OP. Estimaremos modelos distintos para ambas as hipóteses relativas ao impacto do PT e ao impacto das facções.

Primeiramente, estimamos modelos logísticos com estimadores de máximo-verossimilhança. Tais modelos são usados de forma recorrente pela Ciência Política por tomarem variáveis binárias como dependentes. Os coeficientes dos modelos devem ser lidos como unidades *logit* de cada variável, tendo interpretação intuitiva somente no que se refere à significância estatística e direção do impacto de cada variável. A interpretação substantiva destes coeficientes ocorre a partir da razão de chance de cada coeficiente, obtida simplesmente por seus valores exponenciados.

Em segundo lugar, no caso exclusivo do modelo para análise do impacto do PT, buscou-se uma segunda forma de controle a fim de tornar os coeficientes menos enviesados. Será adicionada uma nova especificação para este modelo utilizando o efeito fixo nos estados, com vistas a controlar a inferência por características específicas de cada unidade da Federação. Em síntese, a introdução de efeito fixo permite ao modelo seccionar a análise a partir de características que são consideradas fixas no tempo dentro de cada unidade de análise (Angrist e Pischke, 2009). Neste caso, ao controlar por estados, os modelos passam a comparar os municípios somente dentro de cada estado, tornando os parâmetros de comparação mais equilibrados e diminuindo possível viés dos estimadores. Em síntese, com o efeito fixo por estado busca-se comparar municípios mais semelhantes, concentrando a diferença na variável de interesse. Essa técnica econométrica consiste basicamente em incluir uma *dummy* para cada um dos 27 estados brasileiros no modelo⁶.

Em terceiro lugar, estimaremos modelos logísticos hierárquicos, ou multiníveis, ainda para verificar o efeito do PT na adoção do OP. Modelos hierárquicos consistem em explicitamente modelar seus estimadores em diferentes níveis, no caso de se terem dados agrupados em determinada unidade. Em se tratando da pergunta relativa às motivações de criação do OP no nível municipal, têm-se dados agrupados – municípios – em um segundo nível – estados, portanto, motivando o uso de modelos hierárquicos. Além de se adequar à estrutura dos dados, apresentamos duas justificativas principais ao uso de modelos hierárquicos neste artigo.

Do ponto de vista estatístico, modelos hierárquicos são um remédio mais eficiente para balancear variação interna – *within variation* – de cada grupo com o total da variação entre os grupos – *between variation* (Gelman e Hill, 2007). Portanto, esta nova especificação acrescenta robustez estatística aos nossos resultados. Teoricamente, modelos hierárquicos acrescentam à nossa pesquisa por permitir identificar diferença no impacto de cada estado em adotar o OP enquanto política pública, e como a presença de prefeito do PT varia nestes grupos. Tais modelos permitem estimar explicitamente parâmetros como variáveis aleatórias, portanto, identificando pontos médios para cada grupo de seus dados. Este artigo assume um intercepto aleatório para cada estado e o impacto da filiação do prefeito ao PT como coeficiente aleatório, ambos seguindo distribuição normal. Objetivamente, estimaremos se há estados mais ou menos propensos à adoção do OP e se há estados nos quais a filiação do prefeito ao PT importa mais ou menos.

As duas últimas famílias de modelos não serão utilizadas no caso dos modelos para aferir o impacto das facções do PT, visto o reduzido número de casos deste modelo, restrito somente às prefeituras do PT, e por conseguinte menor grau de liberdade deste modelo, reduzindo a sua eficiência. Será utilizado um banco de dados composto por todos os municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes, resultando em 253 municípios, e representando mais da metade do total da população. Este grupo de municípios consiste também em representação razoável da população urbana brasileira, que soma 85% do total do país, e se encontra em sua maioria nas metrópoles incluídas neste grupo de análise. No entanto, vale registrar que esta limitação do número de municípios é decorrente exclusiva da disponibilidade de dados sobre a existência de OP⁷. Para cada município utilizaram-se dados de dois ciclos eleitorais no nível local: 2005-2008 e 2009-2012, somando, portanto, um banco de dados de painel com 506 unidades de análise⁸.

a) O Orçamento Participativo como variável dependente

A adoção do OP pela prefeitura de município i , em que i representa cada município brasileiro com mais de 100 mil habitantes, no ciclo eleitoral t , será a variável dependente dos modelos logísticos a serem estimados. Para o período de 2005-2008, 46 dentre os 253 municípios adotaram OP, tendo crescido, no período 2009-2012, para o total de 54 municípios.

b) O PT como variável explicativa

O primeiro grupo de modelos a ser testado neste artigo buscará responder se a presença de um prefeito ou uma prefeita do PT importa para a adoção do OP. Como já apontado anteriormente, no decorrer dos anos 1990 as experiências do OP se expandiram nacional e internacionalmente. Tendo a sua adoção saído do domínio exclusivo do PT, a discussão sobre a resiliência da importância do PT na adoção do OP em escala macro torna-se uma nova agenda de pesquisa na política brasileira. Wampler (2008a) elaborou o principal estudo neste tema, utilizando dados de painel para os municípios brasileiros nos ciclos eleitorais de 1989-1996, 1997-2000 e 2001-2004, concluindo sobre o impacto positivo do PT somente em relação ao primeiro e ao terceiro período. Neste artigo, buscaremos expandir a análise proposta por Wampler (2008a) para os dois ciclos eleitorais seguintes, de 2005-2009 e 2010-2013. Será testado se a filiação partidária do prefeito ao PT altera a probabilidade de adoção de orçamento participativo. Os dados da filiação partidária dos prefeitos foram conseguidos junto ao Tribunal Superior Eleitoral e serão introduzidos no modelo econômétrico como uma variável binária.

c) A composição interna do PT como variável independente

O segundo grupo de modelos a ser testado neste artigo buscará medir o impacto da composição interna do PT na adoção do OP, utilizando um banco de dados inédito do PED do PT em 2005 e 2009, quando foram eleitas as direções municipais, estaduais e nacional do PT. Ao que é de conhecimento dos autores, este é o primeiro artigo a fazer uso destes dados, logrados a partir de solicitação à Secretaria de Organização do PT (SORG)⁹. A principal hipótese deste trabalho é de que, em municípios nos quais as facções localizadas à esquerda da competição política intrapartidária possuem maior representação nas direções municipais, maior será a probabilidade de adoção do OP. Ao contrário, em municípios em que as facções localizadas ao centro ou à direita forem dominantes, menor será a probabilidade de adoção do OP. Para a realização do teste desta hipótese é necessário identificar duas variáveis: a da composição interna das forças partidárias no nível municipal e a definição ideológica das facções internas do PT.

A composição interna das facções do PT no nível municipal será identificada a partir do resultado das votações para as chapas nacionais no PED de 2005 e de 2009. O resultado do PED é a melhor medida disponível para identificação da composição interna do PT. A partir destes dados é possível saber aproximadamente o tamanho de cada facção existente em nível nacional em cada um dos municípios nos quais o PED ocorreu. Este conjunto de dados é uma representação valiosa da dinâmica e da competição intrapartidária, uma vez que a votação obtida por uma chapa irá definir a sua capacidade de intervenção nos diretórios municipais.

A identificação do tamanho de cada facção no nível municipal foi realizada utilizando a votação das chapas inscritas ao Diretório Nacional em nível municipal, fundamentalmente por duas razões explicadas a seguir. Em primeiro lugar, a votação das candidaturas e das chapas nacionais encontra-se disponível de forma sistematizada pela Direção Nacional do PT, enquanto a votação das candidaturas e das chapas municipais dependeria de coleta de dados com cada Direção Municipal do PT em municípios com mais de 100 mil habitantes. Em segundo lugar, o faccionalismo faz parte da tradição e da história política do PT e a sua estruturação ocorre de forma coerente em todos os níveis federativos. Nesse sentido, apesar de ocorrer com votos distintos, a votação de uma facção no nível nacional é uma excelente *proxy* da presença deste grupo na direção municipal, permitindo, portanto, o seu uso para medir a composição interna do PT no nível municipal¹⁰.

A identificação da presença de facções à esquerda nas direções municipais do PT foi realizada através de uma solução relativamente simples e direta. Ao invés do hercúleo trabalho de identificar a localização ideológica de cada facção do PT, definindo quais as facções de esquerda no espectro político e ideológico e sua variação temporal, optou-se por utilizar a votação da chapa do *Campo Majoritário* do PT como *proxy* para a presença ou a ausência das facções de esquerda no nível municipal. A lógica desta estratégia de mensuração é de que, em municípios nos quais o *Campo Majoritário* obteve uma votação maior, a presença das facções de esquerda é menor, uma vez que esta facção foi vitoriosa em neutralizar a presença das facções de esquerda do PT (Ribeiro, 2010)¹¹.

Por fim, optou-se por limitar o escopo de análise desta hipótese somente aos municípios onde os prefeitos são filiados ao PT, reduzindo o banco de dados para 100 casos considerando os dois ciclos

eleitorais. Esta opção é de cunho teórico, uma vez que a hipótese deste artigo é de que a composição interna será influenciada pela presença de uma prefeitura do PT no município, não interferindo de forma isolada na adoção do OP. Neste caso, em que não há efeito condicional, faz mais sentido empírico reduzir o banco de dados do que modelar o impacto desta variável de forma interativa à presença do PT na prefeitura (Brambor, Clark e Golder, 2006).

d) Controlando por explicações alternativas

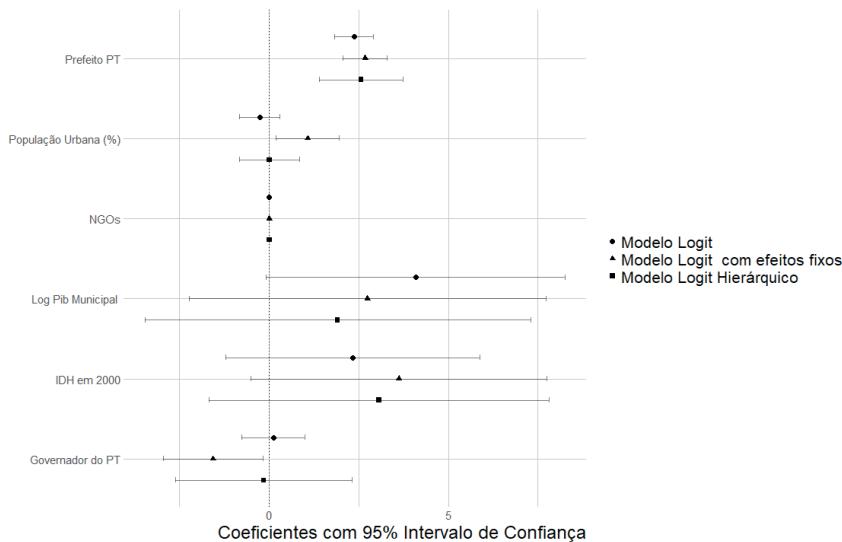
Nos dois modelos acima discutidos, serão incluídas diversas variáveis a fim de controlar o valor dos coeficientes por explicações alternativas. Estas variáveis são referentes às expectativas teóricas da literatura sobre as motivações relacionadas à adoção do OP, assim como variáveis socioeconômicas no nível municipal capazes de reduzir o viés dos estimadores dos modelos para os casos das variáveis de interesse da filiação partidária do prefeito ou da prefeita e da composição interna das facções do PT.

Em primeiro lugar, serão incluídas como variáveis de controle: os valores do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) municipal para o ano de 2000; a porcentagem da população urbana; e o logaritmo do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* dos municípios. Estas variáveis permitem controlar por hipóteses em que a adoção do OP é explicada através do nível do desenvolvimento local. Em segundo lugar, será adicionado o número de organizações da sociedade civil no nível municipal, com dados oriundos da pesquisa sobre as Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos (FASFIL), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para os anos de 2006 e 2010, com vistas a controlar a explicação da adoção do OP pela densidade da sociedade civil no nível local. Deve-se destacar que este conjunto de variáveis é recorrentemente utilizado na literatura recente que busca explicar a adoção do OP e seus efeitos em escala macro, assim como os efeitos de outras instituições participativas no ciclo de políticas públicas do Brasil (Donaghy, 2011; Touchton e Wampler, 2014; Wampler, 2008b).

RESULTADOS

O PT importa para a adoção do Orçamento Participativo? Para responder a esta pergunta, foram estimadas duas especificações ao modelo acima descrito, cujos coeficientes e seus intervalos de confiança são apresentados na Figura 1. Seguindo as sugestões de Kastellec e Leoni (2007) optou-se por apresentar os coeficientes e intervalos de confiança a partir de gráficos, tornando a interpretação mais intuitiva ao leitor¹².

Figura 1
Coeficientes dos modelos para impacto do PT na adoção do
Orçamento Participativo



Fonte: Elaboração própria com base em dados do TSE, IBGE, e dados originais sobre adoção do orçamento participativo.

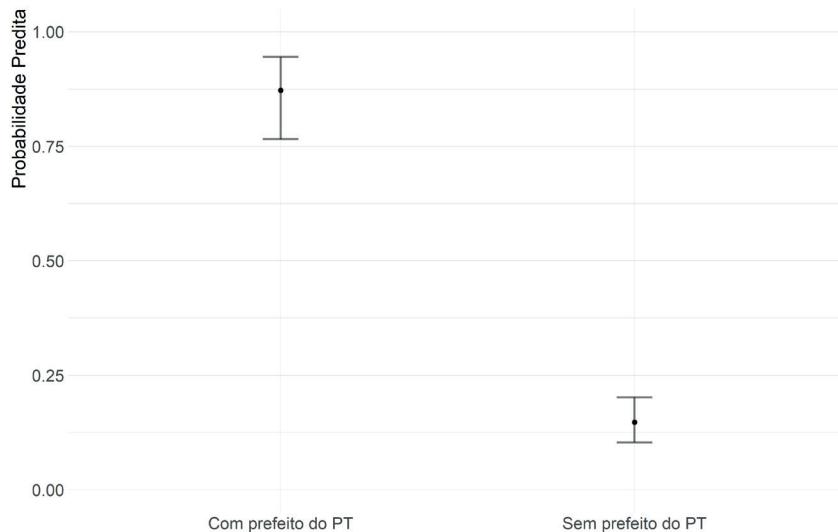
Os modelos apresentados nos indicam três informações importantes. Em primeiro lugar, há três variáveis com impacto robusto entre as diferentes especificações: PIB municipal, população urbana e a filiação do prefeito ou da prefeita ao PT. As outras variáveis oscilam entre os modelos, portanto, não indicando efeito consistente. Dentre as três, aquela de impacto estatisticamente significativo com 95% de intervalo de confiança e com valores absolutos de maior intensidade é a filiação do prefeito ao PT, confirmado, portanto, a primeira hipótese deste artigo. No que se refere ao PIB e à população urbana, os resultados

não possuem significância estatística, ultrapassando, portanto, a linha vertical no ponto zero. No entanto, seus efeitos são robustos e consistentes entre diferentes especificações, sendo a limitação de significância estatística devida ao número de casos e ao fato de o banco de dados ser limitado somente a municípios com mais de 100 mil habitantes, reduzindo a variação dos dados. Em resumo, considerando os ciclos eleitorais de 2005-2008 e 2009-2012, a probabilidade de adoção do OP é maior em municípios mais urbanos, com maior PIB e com prefeitos filiados ao PT.

Qual a interpretação substantiva destes resultados? Ou, em outras palavras, qual o efeito marginal de cada uma destas variáveis na adoção do OP? A forma mais intuitiva para os resultados de modelos logísticos é a partir da análise da probabilidade predita de diferentes cenários dos modelos. Estes dados indicam qual o aumento de probabilidade de adoção do OP sob diferentes cenários. A Figura 2 apresenta o efeito da filiação do prefeito ou da prefeita ao PT. Para calcular esta quantidade de interesse, utilizamos o método de valores observados sugerido por Hanmer e Ozan Kalkan¹³ (2013), comparando a probabilidade predita para prefeituras não administradas pelo PT.

De acordo com a Figura 2, no primeiro cenário, com as outras variáveis independentes em seus valores médios, a probabilidade de adoção do OP é de 14% quando o prefeito ou a prefeita não é filiado ao PT. No cenário dois, quando o prefeito ou a prefeita é filiado ao PT, a probabilidade de adoção do OP salta para 80%. Em outras palavras, a filiação do prefeito amplia em 73% a probabilidade de adoção do OP. Os intervalos de confiança não se alcançam, demonstrando, que essa diferença é estatisticamente significativa a 95% de confiança.

Figura 2
**Probabilidade predita para impacto do PT na adoção do
 Orçamento Participativo**



Fonte: Elaboração própria com base em dados do TSE, IBGE, e dados originais sobre adoção do orçamento participativo.

Por fim, investigamos os efeitos heterogêneos dos estados e do PT entre os estados. Esta é a principal contribuição teórica do uso de modelos hierárquicos neste artigo. A Figura 3 apresenta os coeficientes aleatórios para cada estado enquanto a Figura 3.1 apresenta o efeito do PT em cada estado. Os coeficientes estão representados como diferenças a partir da média (*componente fixo do modelo*) de cada variável. Portanto, a linha vertical no centro do gráfico representa este ponto médio de cada parâmetro. Centramos tal ponto no valor zero quando do intercepto aleatório por estado para facilitar a interpretação dos dados, sendo que por construção este valor já é centrado em zero no caso dos coeficientes (Gelman e Hill, 2007). Assim, a leitura dos gráficos deve ser feita como quanto em cada estado a presença do PT aumenta a probabilidade de adoção do OP quando comparado ao coeficiente médio, apresentado na Figura 1 para os modelos hierárquicos.

Figura 3
Interceptos aleatórios dos modelos hierárquicos

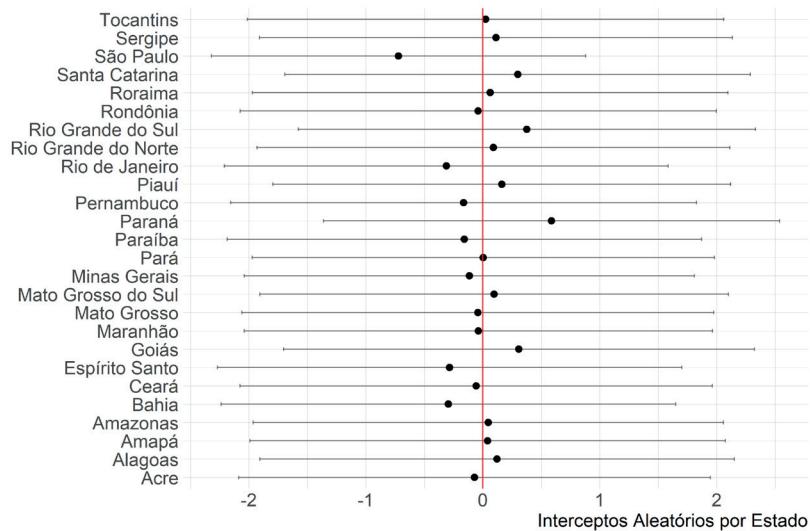
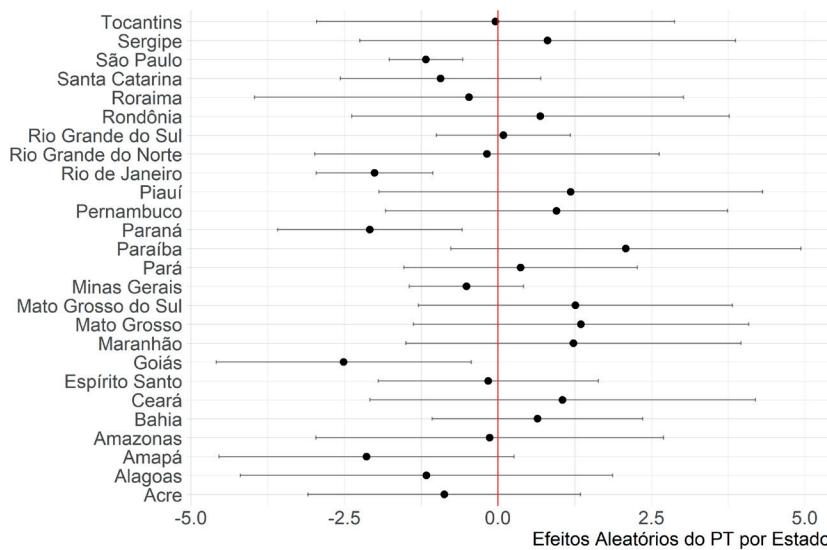


Figura 3.1
Estimadores aleatórios dos modelos hierárquicos



Fonte: Elaboração própria com base em dados do TSE, IBGE, e dados originais sobre adoção do orçamento participativo

As Figuras 3 e 3.1 nos indicam dois resultados principais. Em primeiro lugar, reforça a relevância de nossos achados na medida em que demonstra haver uma variação razoável por estados no que diz respeito ao impacto da adoção do OP. Desta forma, demonstra-se que os nossos resultados não são dependentes de um número reduzido de estados, ou que um estado esteja direcionando exclusivamente os resultados calculados como impactos médios nos modelos. Os resultados indicam que o OP é uma instituição participativa e uma política pública adotada em todo o território nacional e que, portanto, é perfeitamente adequado relacionar a sua adoção ao PT e à sua dinâmica intrapartidária. Vale ressaltar que os coeficientes não possuem significância estatística a 95% de confiança, o que é uma consequência do baixo número de casos quando separada a análise a partir de cada estado. Mais uma vez, este resultado somente reforça a ideia de que não há um grupo específico de estados onde nossos resultados estão concentrados. Em segundo lugar, amplia esta agenda de pesquisa, em especial no que diz respeito a como o faccionalismo se relaciona com distintos contextos regionais. As investigações sobre o PT dedicaram-se, até o presente momento, à sua análise em contextos municipais, regionais, nacional e também em perspectiva comparada com outros partidos, em especial da América Latina. Entretanto, ainda há uma carência de pesquisas que analisem as estratégias do PT em perspectiva comparada, levando em consideração as distintas dinâmicas que podem ser estabelecidas de acordo com o município ou o estado no qual o PT atua, bem como a influência do faccionalismo sobre estas dinâmicas intrapartidárias – seja no que diz respeito à adoção do OP seja no que diz respeito a outras políticas públicas ou mesmo estratégias eleitorais do partido.

Como um primeiro apontamento, e uma vez entendido o OP enquanto uma política pública, é interessante observar como a dinâmica intrapartidária – e o predomínio de uma facção em um determinado contexto municipal ou regional – implica distintas prioridades do programa de políticas públicas ofertado pelo partido às suas bases sociais e eleitorais, como por exemplo, o PT do Rio Grande do Sul e o PT de São Paulo. No Rio Grande do Sul, espaço reconhecido pelo predomínio de esquerda partidária e onde o *Campo Majoritário* praticamente não existe, têm-se o pioneirismo na adoção do OP em nível municipal e também em nível estadual, durante o governo de Olívio Dutra (1999-2002), bem como um efeito superior sobre a adoção do OP em relação à maioria dos estados do Brasil. Por outro lado, em São Paulo, um dos poucos coeficientes em que o OP possui impacto

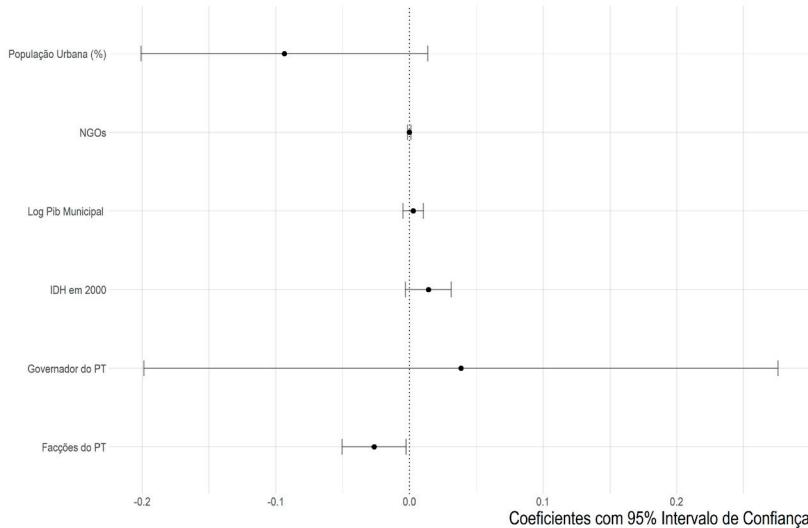
negativo e estatisticamente diferente de zero, estado no qual se origina o *Campo Majoritário* e onde os seus principais dirigentes atuam, como José Dirceu e José Genoíno, o PT tem um efeito inferior sobre a adoção do OP em relação ao Rio Grande do Sul e diversos outros estados observados na Figura 3.1.

Por fim, indica-se a realização de uma pesquisa qualitativa para uma melhor compreensão das razões pelas quais o OP não foi adotado pelo PT no Governo Federal como o seu programa de governo originalmente propunha. Aqui, sugere-se que isto deve-se tanto ao fato de Olívio Dutra ter sido rapidamente substituído enquanto ministro das Cidades por Marcio Fortes, do Partido Progressista, quanto ao fato de que a facção a ocupar os principais ministérios no Governo Federal serem de São Paulo – onde, além do efeito inferior em relação ao efeito do PT no estado, o êxito do OP em nível municipal foi moderado (Avritzer, 2009) – e pertencentes ao *Campo Majoritário*, facção que, como nossos resultados indicam, nunca teve a adoção do OP enquanto prioridade.

Os resultados acima expandem e resolvem dúvidas remanescentes sobre o protagonismo do PT na expansão nacional do OP. Em sentido semelhante ao discutido em diversos estudos de caso (Abers, 2000; Avritzer, 2009; Marquetti, Campos e Pires, 2008), ter prefeitos ou prefeitas filiados ao PT é fundamental para a adoção do OP. Mais importante, os resultados da Hipótese 1 deste artigo expandem os achados de Wampler (2008b) para os ciclos eleitorais mais recentes, confirmado a relação entre o PT e a adoção do OP no nível macro. Resta agora investigar qual tipo, ou qual composição interna de facções do PT, é mais ativa na adoção de experiências do OP.

O tamanho das facções à esquerda do PT nas direções municipais do partido altera a probabilidade de adoção do OP? Em outras palavras, considerando a diversidade de facções do PT, as facções localizadas à esquerda do espectro ideológico político-partidário são mais comprometidas com os ideais participativos e com as políticas públicas propagadas pelo PT? A Figura 4 apresenta o modelo estimado para responder tal questão, utilizando como universo todas as prefeituras dirigidas pelo PT nos dois ciclos eleitorais em análise. A variável de interesse para esta Hipótese 2 é denominada *facções do PT* e representa a votação da chapa nacional do denominado *Campo Majoritário* do PT no nível municipal em uma escala de 0 a 100.

Figura 4
Coeficientes do modelo para impacto das facções da esquerda do PT na adoção do Orçamento Participativo¹⁴



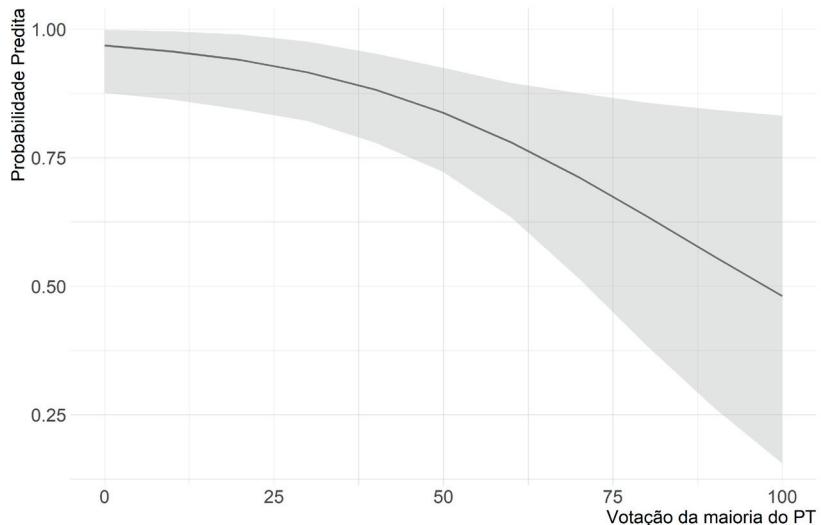
Fonte: Elaboração própria com base em dados do TSE, IBGE, dados originais sobre adoção do orçamento participativo e dados da SORG-P.

Os coeficientes do modelo apresentado acima apresentam indicativos interessantes. Em primeiro lugar, no que se refere ao sentido no impacto das variáveis independentes. Considerando somente os municípios administrados pelo PT, o impacto do PIB, do IDH e da presença de governador do PT são positivos, o impacto da porcentagem da população urbana é negativo e o impacto do número de organizações da sociedade civil é próximo a zero. No entanto, nenhuma destas variáveis possui significância estatística a 95% de intervalo de confiança.

A única variável a ultrapassar o limite da confiança estatística, o que permite maior robustez na direção deste coeficiente por se tratar de uma amostra reduzida de apenas 100 casos, é a proxy utilizada para medir a presença de facções de esquerda do PT no nível local. Em outras palavras, quanto maior a votação do *Campo Majoritário* no nível local, menor a probabilidade de adoção do OP por uma prefeitura do PT.

Assim como nos modelos anteriores, estimou-se a probabilidade predita do impacto da variável de interesse neste modelo utilizando o método dos valores observados. A Figura 5 apresenta este cenário, considerando todas as outras variáveis independentes nos seus valores médios, e oscilando de 0% a 100% a votação do *Campo Majoritário* do PT no nível local. Os resultados expostos na Figura 4 apresentam de forma sintética a confirmação da Hipótese 2 deste artigo sobre a importância da composição interna do PT para a adoção do OP. Há uma distinta mudança na probabilidade da adoção do OP de acordo com o crescimento da votação do *Campo Majoritário* do PT no nível municipal.

Figura 5
Probabilidade predita para impacto das facções da esquerda do PT na adoção do Orçamento Participativo



Fonte: Elaboração própria com base em dados do TSE, IBGE, dados originais sobre adoção do orçamento participativo e dados da SORG-P.

Em municípios nos quais o *Campo Majoritário* teve menos de 10% dos votos no PED do PT, a probabilidade média de adoção do OP está acima de 90%. Por outro lado, em municípios em que esta votação ultrapassou os 80%, ou seja, onde as facções ao centro e à direita da composição interna do PT possuem ampla maioria no Diretório Municipal, a probabilidade de adoção do OP é reduzida para menos de 50% de probabilidade predita.

Assim, os resultados demonstram, em linha com a hipótese central do artigo, que o OP, paradigma do “modo petista de governar” e do perfil participativo das políticas públicas do partido, não pertence ao conjunto do PT: em municípios onde há uma maior presença das facções de esquerda, eleva-se significativamente a probabilidade do OP ocupar espaço relevante na administração municipal.

CONCLUSÃO

Este artigo teve como objetivo contribuir para as investigações que buscam analisar a relação entre o PT e a adoção de políticas públicas de perfil participativo nos municípios brasileiros. Com base nas investigações pregressas que buscaram analisar esta relação (Avritzer, 2009; Romão, 2010; Touchton e Wampler, 2013; Wampler, 2008a), trazemos nova variável explicativa para o fenômeno: a dinâmica estabelecida nas disputas intrapartidárias. Nossa hipótese principal é de que a probabilidade de adoção do OP por prefeituras controladas pelo PT aumenta com a presença nos municípios de facções localizadas à esquerda do partido.

O artigo contribui, dessa forma, no âmbito dos estudos sobre as instituições participativas em dois aspectos centrais: expandindo para o nível nacional as expectativas teóricas apresentadas nos estudos de caso comparados realizados por Avritzer (2009) e utilizando dados das eleições internas do PT para aferir como a dinâmica intrapartidária afeta na adoção de instituições participativas. Até onde segue nosso conhecimento, em ambos os casos trata-se de proposta de pesquisa pioneira na temática relacionada às instituições participativas.

Duas contribuições foram dadas para esta análise: foram atualizados os dados de Wampler (2008a), demonstrando que, para os ciclos eleitorais subsequentes aos de sua análise – 2005-2008 e 2009-2012 –, a presença de um prefeito ou de uma prefeita do PT é fundamental para a adoção do OP, beirando os 80%; através de utilização de banco de dados inédito do PED do PT demonstramos a relevância da composição interna do PT para a adoção do OP, uma vez que, quanto maior a presença do *Campo Majoritário*, menor a possibilidade de adoção do OP, registrando uma probabilidade média acima de 90%.

Além de contribuir com a literatura sobre as instituições participativas, este artigo apresenta também duas contribuições à literatura sobre o PT. Em primeiro lugar, demonstra que a promoção da participação, um dos pilares do “modo petista de governar”, no mínimo na década mais recente e em que realizamos nossas análises, esteve progressivamente mais conectado às facções da esquerda do PT, redimensionando, portanto, a aplicação deste conceito à ideia de unidade da agenda política do partido. Em segundo lugar, nossos resultados contribuem para uma melhor compreensão das razões pelas quais o OP não foi expandido para o nível nacional com a vitória do PT à Presidência da República em 2003. Por fim, nossos achados ajudam a compreender as razões pelas quais o OP não se expandiu localmente e regionalmente em ritmo semelhante ao crescimento do PT nos executivos locais nas últimas duas décadas. Dada a centralidade do *Campo Majoritário* na administração nacional do PT, e sua preponderância nas novas prefeituras conquistadas pelo PT quando chefiava o Poder Executivo nacional (Ribeiro, 2010; Amaral, 2011), a opção pela não adoção e expansão do OP é compatível com os resultados encontrados neste trabalho para o nível municipal. Assim, apresentamos evidências suficientes sobre a necessidade de relacionar os partidos políticos às instituições participativas, na expectativa de que estas duas temáticas caminhem de forma menos apartada na literatura sobre instituições participativas no Brasil.

Por fim, inserindo este artigo em uma agenda de pesquisa em andamento, sugerimos duas questões para dar continuidade à análise: a atualização dos dados referentes ao tamanho da esquerda nas Câmaras de Vereadores e a sua influência na adoção do OP, agregando a análise sobre a relação entre estes dados e os resultados recém-encontrados relacionados à influência da dinâmica intrapartidária do PT na adoção do OP e a realização de pesquisas qualitativas, com o objetivo de fornecer maiores elementos para a análise do faccionalismo e da composição interna do PT e a sua influência nas experiências de políticas públicas de perfil participativo, em geral, e do OP, em específico, adotadas no Brasil.

(Recebido para publicação em 20 de junho de 2018)

(Reapresentado em 10 de abril de 2019)

(Aprovado para publicação em 8 de abril de 2019)

NOTAS

1. Nesse artigo, os autores realizam uma revisão das análises acadêmicas sobre o PT nos últimos 35 anos, verificando tanto os principais enfoques conferidos às análises do PT quanto realizando sugestões para futuras agendas de pesquisa sobre o PT.
2. A região do ABC, também conhecida como ABC Paulista, é uma região tradicionalmente industrial, localizada no estado de São Paulo, que integra a Área Metropolitana de São Paulo.
3. O Movimento Democrático Brasileiro (MDB) é um partido político brasileiro centrista.
4. Desde 2007 esta facção é denominada por Construindo um Novo Brasil. Esta mudança não revela nenhuma transformação substantiva nas lideranças ou nos objetivos da facção, motivo pelo qual ela será chamada, neste trabalho, *Campo Majoritário*, denominação que expressa a hegemonia desta facção na composição interna do PT.
5. As análises estatísticas e os gráficos apresentados neste artigo utilizaram o software R versão 3.5.0. O banco de dados e rotina de códigos estão disponíveis mediante solicitação aos autores.
6. Modelos com a referida especificação podem ser replicados também usando a diferença entre a observação e o valor médio em cada unidade de análise, alcançando-se resultados numericamente equivalentes.
7. Agradecemos a Brian Wampler por ter gentilmente cedido estes dados referentes à adoção do Orçamento Participativo nos municípios brasileiros.
8. Os dados relativos ao ciclo eleitoral de 2013-2016 para adoção do Orçamento Participativo ainda não se encontram disponíveis.
9. Os autores gostariam de agradecer ao SORG-PT por fornecer prontamente os dados e outras informações.
10. Reconhecemos que esta estratégia de mensuração simplifica a diversidade da política interna do PT, sobretudo no nível local, em que tendências nacionalmente não aliadas ao Campo Majoritário possuem um posicionamento em relação à participação mais conservadora do que esta facção. No entanto, argumentamos que tal estratégia representa a forma mais factível de estimar nossa hipótese, visto que não existem dados oficiais do PT disponíveis para a realização deste refinamento no nível local. Além disso, o erro de mensuração adicionado em nossos modelos por tal estratégia teria efeito negativo em nossos coeficientes, o que torna os resultados mais conservadores e os testes realizados aqui mais rigorosos.
11. Dando prosseguimento à referência anterior, destacamos, na esquerda partidária, o protagonismo da Democracia Socialista na promoção do OP, observado através de sua disseminação particular no Rio Grande do Sul, onde a facção tem uma força interna considerável e superior à do Campo Majoritário. Ver, por exemplo, Dias (2002) e Romão (2010).
12. As tabelas de regressão com valores numéricos estão disponíveis no apêndice deste artigo.
13. A maior parte das pesquisas empíricas ao analisar probabilidades preditas constrói suas estimativas assumindo que todas as covariáveis dos modelos estão em seus valores

médios variando somente cenários hipotéticos de interesse. No método dos valores observados proposto por Hanmer e Ozan Kalkan, utilizam-se os valores presentes nos bancos de dados alterando somente as variáveis de interesse, em nosso caso a filiação do prefeito ao PT. A partir disso, constrói-se a probabilidade predita para cada unidade com valores de fato presentes no banco de dados. Repete-se tal processo usando simulação dos coeficientes para alcançar um ponto médio e intervalos de confiança. Em nosso caso, utilizamos 1.000 simulações.

14. Para aperfeiçoar a visualização, alteramos a escala das variáveis IDH, PIB e população urbana.

REFERÊNCIAS

- ABERS, Rebecca Neaera. (2000), *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*. Boulder: Lynne Rienner.
- AMARAL, Oswaldo. (2010), "Adaptação e resistência: o PT no Governo Lula entre 2003 e 2008." *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 4, pp. 105-134.
- . (2011). "Ainda conectado: O PT e seus vínculos com a sociedade". *Opinião Pública*, v. 17, n. 1, pp. 01-44. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762011000100001>.
- ; POWER, Timothy J. (2016), "The PT at 35: revisiting scholarly interpretations of The Brazilian Workers' Party". *Journal of Latin American Studies*, v. 48, n. 1, pp. 147-71. http://www.journals.cambridge.org/abstract_S0022216x15001200.
- ANDERSON, Perry. (2011), "O Brasil de Lula". *Novos Estudos Cebrap*, v. 91, pp. 23-52.
- ANGRIST, Joshua D.; PISCHKE, Jörn-Steffen. (2009), *Mostly harmless econometrics: an empiricist's companion*. New Jersey: The Princeton University Press.
- AVRITZER, Leonardo. (2002), *Democracy and The Public Space in Latina America*. New Jersey, Princeton University Press.
- . (2009), *Participatory institutions in democratic Brazil*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- BAIOCCHI, Gianpaolo; HELLER, Patrick; SILVA, Marcelo. (2011), *Bootstrapping democracy. Transforming local governance and civil society in Brazil*. Stanford: Stanford University Press.
- BEZERRA, Carla. (2014), Do poder popular ao modo petista de governar. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Universidade de São Paulo , São Paulo.
- BOUCEK, Françoise. (2009), "Rethinking factionalism: typologies, intra-party dynamics and three faces of factionalism". *Party Politics*, v. 15, n. 4, pp. 455-485. <https://doi.org/10.1177/1354068809334553>.
- BRAMBOR, Thomas; CLARK, William Roberts; GOLDER, Matt. (2006), "Understanding interaction models: improving empirical analyses". *Political Analysis*, v. 14, n. 1, pp. 63-82.
- DIAS, Márcia R. (2002), *Sob o sinal da vontade popular: o Orçamento Participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- DONAGHY, Maureen M. (2011), "Do participatory governance institutions matter? Municipal Councils and Social Housing Programs in Brazil". *Comparative Politics*, v. 44, n. 1, pp. 83-102.
- GELMAN, Andrew; HILL, Jeniffer. (2007), *Data analysis using regression and multilevel/hierarchical models*. Cambridge: Cambridge University Press.
- GOLDFRANK, Benjamin. (2011), *Deepening local democracy in Latin America: participation, decentralization and the left*. University Park - PA, Pennsylvania State University Press.
- GURZA LAVALLE, Adrián; ROMÃO, Wagner de Melo; ZAREMBERG, Gisela. (2014), "Partidos políticos e innovación democrática: más allá de purezas y perversiones". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, v. 59, n. 220, pp. 21-53. [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(14\)70800-1](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(14)70800-1).

- HANMER, Michael J.; OZAN KALKAN, Kerem. (2013), "Behind the curve: clarifying the best approach to calculating predicted probabilities and marginal effects from limited dependent variable models". *American Journal of Political Science*, v. 57, n. 1, pp. 263-277.
- CASTELLEC, Jonathan P.; LEONI, Eduardo L. (2007), "Using Graphs Instead of Tables in Political Science". *Perspectives on Politics*, v. 5, n. 04, 755-771.
- KECK, Margaret E. (1992), *The workers' party and democratization in Brazil*. New Haven: Yale University Press.
- LACERDA, Alan Daniel Freire de. (2002), "O PT e a unidade partidária como problema". *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, v. 45, n. 1, pp. 39-76.
- LAVALLE, Adrian Gurza; VOIGT, Jessica; SERAFIM, Lizandra. (2016), "O que fazem os conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas ". *Dados* v. 59, n. 3, pp. 609-650.
- MARQUETTI, Ademir; CAMPOS, Geraldo; PIRES, Roberto R. Coelho. (2008), *Democracia participativa e redistribuição: análise de experiências de Orçamento Participativo*. São Paulo: Editora Xamã.
- MENEGUELLO, Rachel. (1989), *PT: a formação de um partido, 1979-1982*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.
- PANITCH, Leo; LEYES, Colin. (2001), *The end of parliamentary socialism : from new left to new labour*. London: Verso.
- POGREBINSCHI, Thamy. (2012), "Com a palavra, a sociedade". *Insight - Inteligência*, n. 58, pp. 90-99.
- ; SANTOS, Fabiano. (2011), "Participação como representação: o impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional". *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, v. 54, n. 3, pp. 259-305.
- POGREBINSCHI, Thamy; VENTURA, Tiago. (2017), "Mais participação, maior responsabilidade? As Conferências Nacionais de Políticas Públicas e a qualidade da democracia no Brasil". *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, v. 60, n. 1, pp. 7-43.
- PONTUAL, Pedro; SILVA, Carla. (1999), "Participação popular nos governos petistas: trajetórias, mecanismos e caráter." In: I. Magalhães; L. Trevas; V. Barreto (orgs.), *Governo e cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- RAND SMITH, William. (1998), *The left's dirty job: the politics of industrial restructuring In France And Spain*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- RIBEIRO, Pedro Floriano. (org.). (2010), *Dos sindicatos ao governo: a organização nacional do PT de 1980 a 2005*. São Carlos: Edufscar/Fapesp.
- ROMÃO, Wagner. (2010a), "Entre a sociedade civil e a sociedade política ". *Novos Estudos - Cebrap*, n. 87, pp. 199-206.
- . (2010b), Nas franjas da sociedade política: estudo sobre o Orçamento Participativo. Tese (Doutorado em Ciência Política), Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

O Partido dos Trabalhadores e as Instituições Participativas

- SAMUELS, David. (2004), "From Socialism To Social Democracy: Party Organization and The Transformation of The Workers' Party in Brazil". *Comparative Political Studies*, v. 37, n. 9, pp. 999-1024.
- . (2008), "A evolução do petismo (2002-2008)". *Opinião Pública*, v. 14, pp. 302-318. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762008000200002>.
- TOUCHTON, Michael; WAMPLER, Brian. (2014), "Improving social well-being through new democratic institutions". *Comparative Political Studies*, v. 47, n. 10, pp. 1442-1469. <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0010414013512601>.
- WAMPLER, Brian. (2008a), "A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: 'boas práticas' devem ser promovidas?" *Opinião Pública*, v. 14, n. 1, pp. 65-95.
- . (2008b), "When does participatory democracy deepen the quality of democracy? Lessons From Brazil". *Comparative Politics*, v. 41, nº 1, pp. 61-81.

APÊNDICE I

CIDADES COM PREFEITO DO PT INCLUÍDAS NO MODELO 4

Ciclo eleitoral 2005-2008: Abaetetuba, Aracaju, Araraquara, Bagé, Belo Horizonte, Botucatu, Cachoeirinha, Camaçari, Cariacica, Conselheiro Lafaiete, Contagem, Coronel Fabriciano, Diadema, Dourados, Embu das Artes, Fortaleza, Gravataí, Guarulhos, Hortolândia, Itaboraí, Itajaí, Jacareí, Jandira, Lauro de Freitas, Londrina, Macapá, Mesquita, Niterói, Nova Iguaçu, Osasco, Palmas, Porto Velho, Recife, Rio Branco, Santa Maria, Santarém, Santo André, São Carlos, São Leopoldo, Sumaré, Suzano, Teófilo Otoni, Varginha, Várzea Paulista, Viamão, Vitória da Conquista.

Ciclo eleitoral 2009-2012: Anápolis, Araçatuba, Araras, Bagé, Belford Roxo, Bento Gonçalves, Betim, Cachoeiro de Itapemirim, Camaçari, Canoas, Carapicuíba, Cariacica, Colatina, Contagem, Coronel Fabriciano, Cubatão, Diadema, Embu das Artes, Fortaleza, Francisco Morato, Governador Valadares, Gravataí, Hortolândia, Itapevi, Jacareí, Joinville, Juazeiro do Norte, Lauro de Freitas, Mauá, Mesquita, Nova Iguaçu, Novo Hamburgo, Osasco, Petrópolis, Pinhais, Porto Velho, Pouso Alegre, Recife, Rio Branco, Santarém, Santo André, São Bernardo do Campo, São Carlos, São Leopoldo, Sapucaia do Sul, Sumaré, Suzano, Teófilo Otoni, Teresópolis, Varginha, Várzea Paulista, Viamão, Vitória da Conquista, Votorantim.

APÊNDICE II

RESULTADO NUMÉRICO DOS MODELOS DE REGRESSÃO LOGÍSTICA

| | Modelo Logístico (1) | Modelo Logístico com Efeitos Fixos (2) | Modelos Logísticos Hierárquicos (3) | Modelo Logístico (Facções do PT) (4) |
|-------------------------|-------------------------|---|--|---|
| PIB Per Capita | 0.287** (0.142) | 0.203 (0.170) | 0.158 (0.183) | 0.003 (0.004) |
| População Urbana (%) | 2.326 (1.798) | 3.583* (2.102) | 3.329 (2.229) | -0.094* (0.055) |
| IDH (2000) | -0.272 (0.283) | 1.055** (0.445) | -0.164 (0.351) | 0.014 (0.009) |
| Prefeito do PT | 2.372*** (0.276) | 2.674*** (0.313) | 3.516*** (0.607) | |
| Esquerda do PT | | | | -0.026** (0.012) |
| ONGs | -0.0001 (0.0001) | -0.0001 (0.0001) | 0.001 (0.0004) | -0.0001 (0.001) |
| Governador do PT | 0.118 (0.450) | -1.576** (0.711) | -0.498 (0.983) | 0.385 (1.211) |
| Constante | -5.422*** (2.087) | -15.284*** (3.432) | -5.383** (2.456) | -3.856 (7.472) |
| Observações | 492 | 492 | 492 | 98 |
| Probabilidade Logística | -266.433 | -232.603 | -257.907 | -45.997 |

Notas: Erro padrão entre parênteses *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

RESUMO

O Partido dos Trabalhadores e as Instituições Participativas: a Influência da Dinâmica Intrapartidária na Adoção do Orçamento Participativo

O artigo argumenta que a dinâmica intrapartidária do Partido dos Trabalhadores (PT) explica a emergência de políticas públicas participativas nas administrações municipais desta organização e que acabaram diferenciando-a da tradição de pouco enraizamento social dos partidos políticos no Brasil. Utilizando de forma pioneira dados do Processo de Eleições Diretas do PT no nível local, analisamos como a dinâmica das facções do partido interfere na probabilidade de adoção, em suas administrações municipais, de políticas públicas destinadas à ampliação da participação política, a saber, as diversas versões locais do Orçamento Participativo (OP). Nossa hipótese é de que a probabilidade de adoção do OP como política pública em um município administrado pelo partido é uma função positiva da presença local de facções da esquerda do PT. Testamos nossa hipótese estimando diferentes especificações de modelos de regressão logística, incluindo uso de efeitos fixos e modelos hierárquicos, para o período de 2005 até 2012. Os resultados evidenciam a hipótese de que a composição interna do PT, medida por suas eleições internas, importa para a adoção do OP e aprofundam o nosso argumento que associa o PT e a sua dinâmica interna a políticas públicas distintivas e de perfil participativo.

Palavras-chave: Partido dos Trabalhadores, Orçamento Participativo, facções partidárias

ABSTRACT

The Workers' Party and Participatory Institutions: The Influence of Intra-party Dynamics in the Adoption of Participatory Budgeting

This article examines how the internal dynamics of the Brazilian Workers' Party (Partido dos Trabalhadores – PT) influences the adoption of participatory public policies by municipal administrations, differentiating PT from the tradition of little social participation maintained by other political parties in Brazil. Drawing on data from the Workers' Party direct internal elections, the article analyzes how the party's internal factions interfere with the adoption of participatory policies in municipal administrations, especially the participatory budget (PB). The hypothesis is that the adoption of a participatory budget by a PT administration becomes more likely when the party's left-wing factions have a stronger presence in municipalities. This hypothesis is tested by estimating different specifications of logistic regression models, including fixed effects and hierarchical models for the

2005-2012 period. Results indicate that the internal composition of the Workers' Party – as defined by its internal elections – does influence the adoption of PB, corroborating the argument that the Workers' Party, its internal dynamics, and the adoption of distinctive and participatory public policies are strongly linked.

Keywords: Workers' Party; participatory budget; party factions

RÉSUMÉ

Le Parti des Travailleurs et les Institutions Participatives: l'influence de la Dynamique Intraparti sur l'Adoption de la Budgétisation Participative

L'article fait valoir que la dynamique intrapartie du Partido dos Trabalhadores (PT) explique l'émergence de politiques publiques participatives dans les administrations municipales de cette organisation et qu'elle la différencie finalement de la tradition de faible enracinement social des partis politiques au Brésil. En utilisant des données pionnières du processus électoral direct du PT au niveau local, nous analysons comment la dynamique des factions des partis interfère avec la probabilité d'adopter, dans leurs administrations municipales, des politiques publiques visant à élargir la participation politique, à savoir les divers versions locales du Budget Participatif (BP). Notre hypothèse est que la probabilité d'adopter le BP comme politique publique dans une municipalité dirigée par le parti est une fonction positive de la présence locale des factions à gauche du PT. Nous avons testé notre hypothèse en estimant différentes spécifications des modèles de régression logistique, y compris l'utilisation d'effets fixes et de modèles hiérarchiques, pour la période de 2005 à 2012. Les résultats montrent que la composition interne du PT, telle que mesurée par ses élections internes, est importante pour l'adoption du BP et approfondent notre argument qui associe le PT et sa dynamique interne à des politiques publiques distinctives et participatives.

Mots-clés: Partido dos Trabalhadores; budgétisation participative; factions du parti

RESUMEN

El Partido dos Trabajadores y las Instituciones Participativas: la Influencia de la Dinámica Intrapartidaria en la Adopción del Presupuesto Participativo

El artículo argumenta que la dinámica intrapartidaria del Partido de los Trabajadores (PT) explica la emergencia de políticas públicas participativas en las administraciones municipales de esta organización y que terminaron diferenciándola de la tradición de poco arraigo social de los partidos políticos en Brasil. Utilizando de forma pionera datos del Proceso de Elecciones Directas del PT a nivel local, analizamos cómo la dinámica de las facciones del partido interfiere en la probabilidad de adopción, en sus administraciones municipales, de políticas públicas destinadas a la ampliación de la participación política, a saber, las diversas versiones locales del Presupuesto Participativo (OP). Nuestra hipótesis es que la probabilidad de adopción del OP como política pública en un municipio administrado por el partido es una función positiva de la presencia local de facciones de la izquierda do PT. Probamos nuestra hipótesis estimando diferentes especificaciones de modelos de regresión logística, incluyendo el uso de efectos fijos y modelos jerárquicos para el período de 2005 a 2012. Los resultados evidencian la hipótesis de que la composición interna del PT, medida por sus elecciones internas, importa para la adopción del OP y profundizan nuestro argumento que asocia el PT y su dinámica interna a políticas públicas distintivas y de perfil participativo.

Palabras clave: Partido de los Trabajadores, presupuesto participativo, facciones partidarias