

Fedozzi, Luciano; Ramos, Marilia Patta; Gonçalves, Fernando Gonçalves de  
Orçamentos Participativos: variáveis explicativas e novos cenários que desafiam a sua implementação  
Revista de Sociologia e Política, vol. 28, núm. 73, 2020  
Universidade Federal do Paraná

DOI: 10.1590/1678-987320287305

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=23865753005>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais informações do artigo
- Site da revista em [redalyc.org](http://redalyc.org)

# Orçamentos Participativos: variáveis explicativas e novos cenários que desafiam a sua implementação

DOI 10.1590/1678-987320287305

Luciano Fedozzi<sup>I</sup> , Marilia Patta Ramos<sup>II</sup>  e Fernando Gonçalves de Gonçalves<sup>I</sup> 

<sup>I</sup>Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil.

<sup>II</sup>Programa de Pós-Graduação em Sociologia e em Políticas Públicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil.

**RESUMO** **Introdução:** Pretendemos contribuir com as pesquisas sobre quais são os fatores que explicam a adoção dos Orçamentos Participativos (OP) pelos municípios brasileiros. **Materiais e Métodos:** A partir de dados sobre os municípios que adotaram o OP, extraídos do banco da Rede Brasileira de Orçamentos Participativos (2009-2012), e de dados sociodemográficos de todos os municípios do país (com e sem OP), extraídos do Censo do IBGE e sistematizados no Atlas Brasil do IPEA (2013) são utilizadas as técnicas de Análise Fatorial de Componentes Principais e de Regressão Logística Binária. Com base na literatura são discutidas as variáveis já conhecidas relativas ao desenho institucional, ao associativismo e à vontade política dos governantes. São testadas variáveis independentes e exógenas à participação, relativas à regionalização, ao porte das cidades, à riqueza local e ao desenvolvimento socioeconômico dos municípios. É testada também uma variável política relativa à ideologia predominante dos governos locais. **Resultados:** Os resultados indicam que a orientação ideológica, a região geográfica, o desenvolvimento social, a desigualdade econômica e o porte do município interferem nas chances de adoção do OP. Por outro lado, a riqueza econômica relativa e o associativismo não têm impactos significativos. **Discussão:** A introdução de outras variáveis, ao lado de fatores já conhecidos, amplia o conhecimento sobre as condições de adoção dos OP pelos municípios. A investigação permite indicar que elementos conjunturais e estruturais são adversos para a adoção dos OP. Este contexto acentua o declínio da importância política dos OP na agenda de democratização e de inclusão social no país.

**PALAVRAS-CHAVE:** Orçamento Participativo; municípios brasileiros; desenho institucional; associativismo; desigualdade econômica.

Recebido em 1 de Novembro de 2018. Aprovado em 7 de Setembro de 2019. Aceito em 2 de Dezembro de 2019.

## I. Introdução<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Agradecemos as ricas contribuições e sugestões dos pareceristas da *Revista de Sociologia e Política*, incorporadas na revisão final desse trabalho. Também somos gratos a Kátia Cacilda Pereira Lima, que nos cedeu gentilmente os dados da Rede Brasileira de Orçamento Participativo utilizados nesta análise.

O contexto de redemocratização do Brasil foi acompanhado de ampla experimentação participativa na gestão pública. A nova Constituição de 1988 promoveu a desconcentração de recursos e a descentralização política-administrativa fazendo com que os municípios passassem a ser considerados entes federados, no mesmo nível dos estados e da União. Nesse contexto, delimitado pela chamada Nova República, o país inaugurou uma fase ímpar de maior abertura e permeabilidade do Estado para procedimentos de cooperação – e não apenas de conflito – com atores da sociedade civil, para fins de discussão e deliberação sobre reivindicações e políticas públicas setoriais.

Além das formas de participação cidadã direta, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, previstos constitucionalmente, proliferaram outras formas de participação, destacando-se os Conselhos de Políticas Públicas ou de Direitos, as Conferências Temáticas, os Planos Diretores Participativos, as Audiências Públicas, os Orçamentos Participativos. Essa pluralidade de inovações democráticas foi denominada de Instituições Participativas (doravante IP) (Avritzer 2008; Pires & Lopes 2010).

<sup>2</sup> Os OP municipais se distribuíram em 24 dentre os 26 Estados da Federação e em todas as cinco regiões do país, o que indica a nacionalização do processo. Também ocorreram OP em dois Estados, RS e PB (este último ainda em atividade). (RBOP - Rede Brasileira de Orçamento Participativo, 2012).

Dentre as instâncias mencionadas destacou-se o Orçamento Participativo (doravante OP). A partir do caso exitoso de Porto Alegre (1989-1992), o OP ganhou projeção nacional e internacional (Sintomer, Herzberg & Röcke 2012; Dias 2018; Oliveira 2016). O percentual de 2,5% do total de municípios com OP no Brasil, no período 1997-2000, passou para 6,3% nas gestões 2009-2012<sup>2</sup>. Alguns elementos deste dispositivo participativo, em especial presentes no modelo contra-hegemônico de Porto Alegre (Fedozzi 2000, 2015), tornaram-se relevantes para a democratização da gestão local e a inclusão de setores destituídos do acesso à infra-estrutura urbana e serviços públicos. Isso porque a participação social ocorre sobre a alocação do orçamento público, principal instrumento político de gestão do Estado moderno (Singer 1989). Daí explica-se alguns potenciais democráticos contidos nos OP e que de certa forma ajudam a compreender a atenção mundial que esta inovação passou a receber, apesar dos diferentes significados e objetivos dos seus agentes patrocinadores (Goldfrank 2012). Por seu desenho institucional permitir, em geral, a vocalização das demandas dos territórios locais, os OP podem desempenhar importante papel quanto à ampliação do direito à cidade (Lefebvre 1991). Isso porque diferentemente dos Conselhos de Políticas Públicas e das Conferências Temáticas, os OP oportunizam maior inclusão dos setores mais pobres, menos escolarizados e da raça/etnia negra (Ação educativa IBOPE, 2003; Vaz 2013).

<sup>3</sup> Ressalta-se como uma das exceções o estudo de Wampler (2008). O estudo também utilizou a técnica de regressão logística para explicar a adesão aos OP no Brasil, em períodos distintos, em municípios com mais de 100 mil habitantes. Diferentemente, a presente investigação abrange a totalidade de OP nas gestões 2009-2012 e introduz variáveis relativas a questões de ordem estrutural no perfil dos municípios.

Durante os 30 anos de existência dos OP no Brasil produziu-se ampla pesquisa acadêmica sobre vários aspectos. Uma das questões estudadas diz respeito às possíveis condições ou variáveis que condicionam a adoção dos OP pelos municípios. Entretanto, na grande maioria das investigações a dimensão causal foi baseada em estudos de casos ou estudos comparativos<sup>3</sup>. O presente artigo considera de alta relevância os resultados alcançados por estes estudos. Todavia, pretende contribuir para ampliar a investigação sobre os fatores de adoção dos OP por meio de duas formas: a introdução de novas variáveis de caráter estrutural sobre o perfil dos municípios (socioeconômicas, riqueza, receitas, porte, desigualdade), além das relativas à questão ideológica e do associativismo, e a utilização de metodologia estatística incomum nos estudos realizados. Baseando-se na multicausalidade dos processos de adoção dos OP, advoga-se a hipótese de que além dos fatores causais já conhecidos, outras dimensões de caráter exógeno às interações Estado-atores civis também são significativas para explicar a adoção dessas práticas participativas pelos municípios.

Considerando-se, entretanto, o caráter processual e histórico das variáveis exógenas e endógenas na configuração dos OP - supõem-se que o atual contexto político, econômico e fiscal do país, constitui um novo momento que constrange a implementação dos OP. Em última instância, presume-se que os OP no Brasil estejam passando da fase de glória para uma nova fase de ocaso, reforçando prognósticos anteriores neste sentido (Spada 2014). Esse novo contexto não significará, provavelmente, o desaparecimento dos OP no país, mas sim a perda do seu prestígio político como inovação democrática que ganhou projeção nacional e internacional. Tem-se, assim, um paradoxo: a realidade brasileira, berço do OP, de constrangimento dessas práticas participativas e, ao mesmo tempo, a expansão mundial dos mesmos (Dias 2018; Dias *et. al.* 2019)<sup>4</sup>, ainda que sob formas e objetivos diversificados.

Além dessa introdução o presente estudo é constituído das seguintes partes: breve discussão teórica sobre as variáveis explicativas da adoção dos OP pelos municípios (item II); metodologia da pesquisa (item III); apresentação e discussão dos resultados (item IV) e considerações finais (item V).

## II. Variáveis explicativas da adoção dos OP pelos municípios

<sup>4</sup> Estimativas dão conta que o número de casos de OP no mundo teria crescido de 2,5 mil em 2010 (Sintomer, Herzberg & Röcke 2012) para cerca de 4 mil até 2017 (Dias 2018). De acordo com *The Participatory Budgeting World Atlas* haveria em 2019 cerca de 11 mil casos no mundo (Dias *et. al.* 2019).

A literatura vem apontando pelo menos quatro dimensões principais que ajudam a explicar a adoção dos OP pelos municípios. São elas a vontade política dos governantes, o associativismo local, o desenho institucional e a governabilidade financeira (Wampler 2005, 2008; Lüchmann 2003a; Pires 2011; Horochovski & Clemente 2012; Souza 2015). Estas dimensões não são consideradas isoladamente, mas em interrelação nos contextos históricos e políticos dos processos de implementação do OP.

Cabe, a seguir, uma digressão sobre essas variáveis, em especial as três primeiras.

### II.1 Vontade política, capacidades estatais relacionais e projetos políticos

Uma das principais variáveis apontadas nos estudos sobre o surgimento e o desenvolvimento dos OP diz respeito ao grau de compromisso dos governantes em compartilhar com os atores civis o poder de decisão sobre o destino dos recursos públicos (Fedozzi 2000; Wampler 2008; Lüchmann 2014). O comprometimento dos dirigentes é demonstrado pelo nível de apoio político à participação e pelo consequente lugar que os OP ocupam na gestão administrativa e no método de governar (*status político*).

Todavia, o pressuposto que o Estado é capaz de interagir com a população dependendo somente da existência ou não de vontade política levou a “naturalização da capacidade interativa do Estado, o que acabou invisibilizando a preparação dos agentes e das organizações estatais para a participação” (Koga & Oliveira, 2017, p.10). Nesse sentido, a dimensão da vontade política é enriquecida quando conectada à noção de *capacidades estatais*<sup>5</sup> *relacionais* (Gomide & Pires 2014; Souza 2016). Contrariando a noção de que as estruturas estatais estão suficientemente organizadas e os servidores possuem habilidades para se relacionar com a sociedade (Nassuno 2011 *apud* Souza, 2016), as capacidades estatais relacionais dizem respeito aos recursos administrativos, metodologias e habilidades requeridas na interação entre o Estado e os atores societários. São questões de um saber-fazer técnico-político que envolve formas de comunicação e métodos pedagógicos. Destaca-se nesse sentido o que (Souza 2016) denominou, no âmbito da dimensão técnica, de capacidades conversacionais como a “mobilização de recursos cognitivos para gerar soluções adequadas aos processos participativos, em particular, promover condições para interações qualificadas em conversas direcionadas a um propósito” (Souza 2016, p.74)<sup>6</sup>.

Mas a objetivação da categoria de vontade política em capacidades estatais relacionais adquire maior amplitude e profundidade analítica quando inserida na noção de *projeto político*. Segundo (Dagnino 2004, p.98), projetos políticos designam “os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos”. Vale destacar duas questões sobre esta abordagem gramsciana quanto ao novo contexto posterior à redemocratização latino-americana: a necessidade de repensar a clivagem dualista entre a sociedade civil (considerada como polo de virtudes democratizantes) e o Estado (visto como inimigo e obstáculo à participação); e a necessária análise dos deslocamentos de sentido porque têm passado as noções de sociedade civil, participação e cidadania, e suas implicações para o significado de política e democracia. Conforme a autora, a partir da década de 1990 passou a ocorrer uma confluência perversa<sup>7</sup> entre projetos distintos e até antagônicos, mas que pressupõem, ambos, uma sociedade civil ativa e propositiva. Assim, a disputa entre projetos políticos (democratizante ou minimalista) é uma disputa de significados para referências

<sup>5</sup> Diferentes dimensões da capacidade estatal são levantadas pela literatura internacional, tais como capacidade burocrática ou administrativa, político-relacional, fiscal, legal, de infraestrutura, entre outras. Para um aprofundamento acerca do conceito de capacidade estatal, ver (Cingolani 2013).

<sup>6</sup> Investigando conferências nacionais, a tipologia de Souza (2016) abrange quatro tipos de capacidades: as institucionais, políticas, administrativas e técnicas. O autor organiza as capacidades conversacionais em quatro âmbitos: propósito da interação; organização do ambiente; desenho da metodologia; e mediação do processo.

<sup>7</sup> Segundo a autora “Por perversa, me refiro aqui a um fenômeno cujas consequências contrariam sua aparência,

cujos efeitos não são imediatamente evidentes e se revelam distintos do que se poderia esperar." (Dagnino 2004, p. 96).

comuns: participação, sociedade civil, cidadania, democracia. A noção de projeto político torna-se, assim, heuristicamente útil diante da proliferação nacional e mundial dos OP ocorrida nas últimas décadas, quando diversificou-se o leque dos partidos e dos atores promotores dos mesmos (Goldfrank 2012; Oliveira 2016).

Ao mesmo tempo, a mudança recente do contexto político brasileiro, de caráter desdemocratizante, vem reposicionando a disputa entre projetos políticos no país. Sem a intenção de aprofundar aqui esta análise, faz-se necessário atualizar a interpretação da tese da confluência perversa, pois à continuidade da disputa sobre o significado da participação e da cidadania entre os projetos democratizante e neoliberal, ganhou relevo o surgimento do projeto autoritário e anti-participativo, no contexto inaugurado pelo golpe/*impeachment* de 2016 e seu aprofundamento após as eleições presidenciais de 2018.

## II.2 Associativismo

A relevância sobre o associativismo como fator explicativo da adoção dos OP é difundida na literatura e nos estudos de casos sob o argumento central de que a densidade associativa pré-existente aumenta as possibilidades de adoção dos OP, além de influenciar a configuração do modelo participativo (Abers 1998; Fedozzi 2000; Silva 2002; Lüchmann & Borba 2007; Avritzer 2008; Wampler 2008). A questão associativa remete ao nível de organização dos atores civis, às formas de ação coletiva, às motivações para participar, às redes de relações sociais, institucionais e políticas desses atores. Sem o objetivo aqui de proceder a uma ampla revisão bibliográfica dessa extensa e rica literatura cabe uma breve síntese das principais correntes interpretativas sobre a relação entre o tecido associativo e a adoção dos OP. Pode-se apontar pelo menos três correntes teóricas principais: a de matiz habermasiana, a teoria do capital social e a ancorada na teoria relacional da *polis*<sup>8</sup>.

A corrente de viés habermasiano enfatiza o protagonismo do tecido associativo na gênese das instituições participativas. A primazia da sociedade civil é desenvolvida a partir da chave normativa sobre o papel virtuoso dos movimentos sociais autônomos e atuantes na esfera pública (Cohen & Arato 1992). Nessa perspectiva, conhecida como a teoria da nova sociedade civil, as instituições participativas, tais como os OP, expressam processos de caráter *bottom-up*, onde o associativismo prévio é um fator explicativo chave no quadro de um desenho institucional "de baixo para cima" que oferece possibilidades mais inclusivas decorrentes do acesso livre e aberto dos participantes (Avritzer 2002)<sup>9</sup>.

Já a vertente baseada na noção de capital social - derivada das formulações teóricas da escolha racional – foi originalmente desenvolvida por Coleman (1988) para o estudo das relações entre a estrutura social e os indivíduos. A noção de capital social ganhou fôlego a partir do estudo que Putnam desenvolveu sobre a reforma do Estado na Itália (Putnam, 1996), quando o autor defendeu a hipótese da relação entre capital social, o desempenho das instituições e o desenvolvimento socioeconômico. O autor amplia a noção de capital social focando-se nas associações voluntárias e nos aspectos como redes, normas e confiança, características socialmente construídas e que seriam facilitadoras da ação e da cooperação individual ou coletiva que trariam benefícios mútuos (Putnam 1996, p.177). O capital social seria uma forma de capital que está implicado em redes de engajamento cívico e de normas compartilhadas. O engajamento cívico é utilizado pelo autor para referir-se a pessoas conectadas com a vida em comunidade, não somente com a política (Ibidem 1996, p.178).

<sup>8</sup> Também pode ser citada a abordagem de Warren sobre associativismo e democracia. Ver Lüchmann (2011).

<sup>9</sup> Para uma análise crítica sobre a teoria na nova sociedade civil ver Gurza Lavalle (1999) e Gurza Lavalle & Szwako (2015). Para a crítica baseada na ausência analítica dessa abordagem sobre o sistema político-partidário nos processos de OP ver Romão (2010).

A noção de cultura cívica ganhou terreno no campo das pesquisas sobre cultura política, quando questões como socialização política, confiança e cultura cívica são centrais. Embora minoritários, estudos sobre a relação entre capital social e os OP têm sido desenvolvidos tanto no sentido causal, como, principalmente, na verificação dos possíveis efeitos da participação no aumento do capital social (Ribeiro & Borba 2011). Não obstante, a teoria do capital social tem sofrido críticas de variada ordem cuja amplitude vai além dos objetivos do presente estudo<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Entre as várias análises críticas sobre a relação entre capital social e participação ver Lüchmann (2003b)

Já a corrente teórica ancorada na teoria relacional da *polis* tem origem em trabalhos de Skocpol & Pierson (2002) e Tilly (1978 e 2008), entre outros autores, bem como em outras linhas de institucionalismo comparativo, como a de Evans (1995). A perspectiva da *polis* contrapõe-se aos supostos da teoria da nova sociedade civil que influenciou fortemente os estudos sobre movimentos sociais e a participação nos anos 1990 na América Latina (Houtzager *et. al.*, 2004). Segundo a perspectiva relacional, de caráter realista, e não normativista ou substancialista, a capacidade de participar está condicionada pela história da construção dos atores, pelas suas relações com outros atores (do Estado ou do universo das organizações civis) e pelo âmbito das instituições políticas no qual essas relações são negociadas. Ao mesmo tempo, as capacidades de ação das organizações civis e do Estado são produto de uma história interativa e contingente de mútua constituição (Gurza Lavalle & Szwako 2015). Trata-se de uma abordagem crítica à dicotomia Estado e sociedade civil que elevou o potencial heurístico dos estudos sobre participação. A perspectiva relacional agregou elementos inovadores que possibilitaram ampliar a compreensão da diversidade das interações entre Estado e atores civis, em especial nos processos participativos em contextos de maior permeabilidade do Estado, a exemplo do caso brasileiro nas últimas três décadas.

### II.3 Desenho institucional

Ainda que a discussão sobre o desenho institucional dos espaços participativos não tenha sido acompanhada de densa sofisticação teórica é possível verificar que, regra geral, os supostos dessa dimensão estão ancorados nas abordagens propostas pelas correntes neo-institucionalistas, em especial o neo-institucionalismo histórico (Skocpol & Pierson 2002; Thelen & Steinmo 1992). A tese central é de que o desenho institucional assume grande relevância na participação social nas políticas públicas. Não sendo neutros, os desenhos delimitam, em grande parte, as regras do jogo que irão influenciar a configuração dos processos participativos. Questões como: a) quem participa (inclusão), b) em que condições (igualdade), c) qual o poder real (efetividade), d) quais os temas discutidos (distributivismo), e) qual o nível de controle do processo (*accountability*), são elementos analisados. (Fung & Wright 2001; Avritzer 2008; Lüchmann 2014; Pires 2011).

Como já apontado, os OP, quando comparados às demais formas de participação, a exemplo dos conselhos de políticas públicas, podem apresentar uma arquitetura institucional com maiores potenciais de inclusão social, redistributivismo e controle social dos recursos públicos (*accountability social*)<sup>11</sup>. É nesse sentido que, desde a referência do modelo de Porto Alegre, ocorreu a expansão de casos no Brasil e em algumas cidades da América Latina, inicialmente governadas por partidos de esquerda. Ainda que haja distintos modelos de OP pode-se dizer que o seu desenho institucional inovador também é uma das razões que motivou a sua expansão.

## II.4 Ampliando as variáveis explicativas

<sup>11</sup> Trata-se de potenciais normativos uma vez que a expansão nacional e internacional dos OP ocorre a partir de modelos e propósitos distintos (ver Sintomer *et. al.* 2012 e Golfrank 2012). Sobre a trajetória e os atores da mundialização dos OP ver o estudo de Oliveira (2016).

Seguindo as pistas dos estudos sobre a descentralização das políticas públicas no país (Arretche 2000) é plausível supor que as desigualdades existentes entre os municípios possam influenciar as oportunidades de adoção dos OP. Se do ponto de vista político-institucional, a partir da Constituição de 1988, os entes federados locais passaram a ser autônomos, já nos planos econômico, social e administrativo, o Brasil é marcado por profundas desigualdades entre municípios, estados e regiões. Os estudos sobre a implementação dos OP pouco têm considerado as dimensões estruturais ou exógenas que constituem estas profundas diferenças na realidade dos municípios.

Neste sentido o presente estudo objetiva investigar um conjunto de variáveis que procuram ampliar o processo explicativo da adoção dos OP pelos municípios no Brasil.

## III. Variáveis do estudo e Metodologia utilizada

A unidade de análise da pesquisa foi a municipal, sendo que o banco de dados utilizado se constituiu da totalidade dos municípios brasileiros (5.565) no ano de 2009. O banco foi estruturado a partir de dados sociodemográficos do Censo do IBGE, sistematizados no Atlas Brasil do IPEA (2013), bem como de dados da Rede Brasileira de Orçamentos Participativos (RBOP 2012), e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

As variáveis usadas no estudo (Tabela 1) se referem ao ano de 2009 e outras ao ano de 2010, visto que o objeto empírico do artigo trata temporalmente das gestões municipais iniciadas em 2009 e findas em 2012. A participação ou não no OP durante a gestão 2009-2012, a variável dependente ou variável a ser explicada, foi extraída de levantamento da Rede Brasileira de Orçamentos Participativos (RBOP 2012)<sup>12</sup> sobre os 355 casos de OP no país. As variáveis independentes relativas a 2010 foram extraídas do Censo do IBGE daquele ano e se referem a características sociodemográficas. Com relação às demais variáveis independentes destaca-se que: a variável sobre orientação político-ideológica na gestão municipal foi extraída do site do TSE e se refere ao partido do prefeito eleito em 2008, independentemente de haver ou não coligação. Os partidos foram agrupados em clusters ideológicos (esquerda, centro e direita) de acordo com a nossa adaptação da revisão da literatura (Figueiredo & Limongi 2001). A última variável independente, sobre o número de organizações da sociedade civil, foi extraída do Mapa das Organizações da Sociedade Civil (OSC) do IPEA (2018), mas selecionando apenas as OSC criadas até 2008<sup>13</sup>. Em relação às OSC procedeu-se a um refinamento do banco de dados do IPEA excluindo-se as associações patronais, profissionais e de produtores rurais, cultura e recreação e outras associações. Assim, permaneceram organizações de desenvolvimento e defesa de direitos, habitação, saúde, educação e pesquisa, assistência social, religiosas, meio ambiente e proteção animal. Entende-se que esses tipos de entidades provavelmente são mais propensas à participação institucionalizada para vocalizar suas demandas na discussão do orçamento público.

<sup>12</sup> A rede foi criada em 2007 pela Prefeitura de Belo Horizonte. A pesquisa foi coordenada por Kátia Lima com apoio da Prefeitura de Guarulhos e do Instituto Paulo Freire. O levantamento utilizou-se de contatos com redes de OP e websites. Procedeu-se a uma entrevista semiestruturada com 2.657 municípios de todas as regiões, equivalente a 48% no país (RBOP 2012). São casos “autodeclarados” de OP.

### III.1 Técnicas estatísticas

<sup>13</sup> Certas variáveis não apresentam distribuição normal: Taxa de analfabetismo, % de extremamente pobres, População total, PIB e PIB per

Cabe, brevemente, esclarecer o leitor sobre as técnicas estatísticas utilizadas. Realizou-se inicialmente uma análise fatorial para normalizar algumas variáveis<sup>14</sup> e reduzir o número daquelas a serem incluídas num modelo de regressão logística<sup>15</sup> multivariado. A análise fatorial, de acordo com Pereira *et. al.* (2004) consiste num método para determinar o número e a natureza de

Tabela 1 - Variáveis e suas medidas e fontes

Variável	Medida	Fonte
Participação no OP 2010	1-sim 0-não	RBOP
Expectativa de Vida 2010	Em anos	IBGE, 2010
Mortalidade Infantil 2010	Taxa (#óbitos menos de 1 ano de idade /1000 nascidos).	IBGE, 2010
Taxa Analfabetismo 2010	Taxa de pessoas com 18 anos ou mais que não sabia ler ou escrever	IBGE, 2010
Porcentagem de Pobres 2010	Taxa de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza	IBGE, 2010
Porcentagem de Extremamente Pobres 2010	Taxa de pessoas abaixo da linha da miséria	IBGE, 2010
Renda Per Capita mensal 2010	Calculada a partir da renda familiar	IBGE, 2010
Grau de formalização dos ocupados - 18 anos ou mais 2010	Taxa de ocupados formalizados entre a população ativa	IBGE, 2010
Taxa de atividade - 10 anos ou mais 2010	Taxa de população ocupada	IBGE, 2010
População Total 2010	-	IBGE, 2010
Índice FIRJAN 2009	Indicador composto com dados relativos ao desenvolvimento socioeconômico do município (0 a 1)	FIRJAN, 2009
PIB 2010	Valor em R\$ da produção total do município	IBGE, 2010
Receitas Correntes 2010	Valor da receita municipal em R\$	IBGE, 2010
Receitas Correntes per capita	Valor da receita municipal em R\$ dividida pela população auferida no Censo de 2010	IBGE, 2010
Taxa de Frequência Bruta ao Ensino Superior 2010	Taxa calculada dividindo-se o número de matriculados no ensino superior pelo número de pessoas com idade entre 18 e 24 anos	IBGE, 2010
PIB per capita anual 2010	Cálculo no qual se divide o PIB municipal pela população auferida no Censo.	IBGE, 2010
Índice de Gini	Indicador de concentração de renda (0 a 1)	IBGE, 2010
Ideologia do Partido do Prefeito eleito em 2008	Esquerda, centro e direita.	Elaboração própria a partir de TSE, 2018
Região do Brasil	Grande Região geográfica à qual pertence o município	IBGE, 2010
Organizações da Sociedade Civil por 100 mil hab.	Indicador de associativismo	Mapa das Organizações da Sociedade Civil do IPEA, 2013.

Fonte: elaborado pelos autores.

capita, o que compromete sua aplicação em modelos de regressão. Diante disso e da multicolinearidade entre elas, ao invés de as usarmos diretamente no modelo, optamos por agregá-las com uma análise fatorial e usar os fatores resultantes como variáveis independentes.

<sup>14</sup> Isto é, aglutinar variáveis que não tinham uma distribuição normal (pouca desigualdade na sua distribuição, no sentido da maioria dos casos se encontrar ao redor da média).

variáveis subjacentes (que não foram diretamente medidas) em um grande número de variáveis. A técnica da análise fatorial auxilia o pesquisador a saber quais variáveis devem ser agrupadas, pois medem ou representam um fenômeno da mesma natureza. Este tipo de redução, a partir de um conjunto inicial maior de variáveis, tenta identificar um conjunto menor de variáveis hipotéticas (fatores). Além disso, é uma técnica particularmente útil se realizada com vistas à utilização em modelos multivariados, pois evita o problema da multicolinearidade, ou seja, correlação alta entre as variáveis independentes incluídas no modelo.

A regressão logística, de acordo com Field (2009) consiste numa técnica multivariada usada quando a variável dependente é dicotômica (ou seja, composta por duas categorias). Por exemplo: aderir (=1) ou não (=0) ao OP.

<sup>15</sup> Será explicado logo adiante

Especificamente, o que estamos tentando identificar é quais variáveis explicam e com qual magnitude a chance de, por exemplo, um município adotar ao OP. O coeficiente que é produzido, o qual identifica o efeito de cada variável independente na dependente levando em conta as demais independentes, se chama razão das chances (*odds ratio*). Ele deve ser interpretado da seguinte forma: para variáveis dicotômicas como independente se temos razão das chances (*odds ratio*) maior que 1 significa que a categoria tem mais chance que a categoria zero ou de referência. Se a razão das chances for menor que 1 significa que a categoria 1 tem menos chance que a categoria zero (ou de referência). Já com variáveis quantitativas sempre que um coeficiente de razão de chances for maior que 1 diz-se que a chance cresce, em média, tantos por cento quanto for o valor após a vírgula para categoria relacionada em comparação com a categoria de referência. Normalmente para interpretar o coeficiente da regressão logística, o  $\exp(b)$ , o subtraímos de 1 multiplicamos por 100. Por exemplo: se tivermos a variável independente 1= urbano e 0= rural e obtivermos um  $\exp(b)=1,25$  dizemos que municípios urbanos tem 25% mais chance que os rurais de adotar o OP ( $1,25-1=0,25 * 100=25\%$ ).

### III.2 Análise fatorial

<sup>16</sup> O componente 1 explica 48,7% da variância total das variáveis incluídas, o componente 2 explica 18,6% e o componente 3 explica 9,6% da variância total. Ou seja, os 3 componentes explicam 79,6% da variância das 14 variáveis incluídas na análise fatorial.

Conforme a análise fatorial realizada (Anexo - Tabela 1A), grande parte das variáveis incluídas no modelo podem ter sua dimensão reduzida a apenas 3 fatores ou componentes<sup>16</sup>. O fator 1 agrupa as variáveis relativas ao desenvolvimento socioeconômico do município (expectativa de vida, mortalidade infantil, taxa de analfabetismo, percentagem de pobres, renda per capita mensal, grau de formalização dos ocupados, taxa de atividade para a população de 10 anos ou mais, taxa de atividade 18 anos ou mais). Já o fator 2 agrupa as variáveis relativas ao porte do município (em termos populacionais e econômicos) às quais foram relacionadas com as vantagens de escala (PIB total, total de receitas correntes e população total). Por fim, o fator 3 agrupa as variáveis que medem a riqueza relativa do município por habitante (PIB per capital anual e receita corrente per capita).

### III.3 Modelos logísticos

<sup>17</sup> Isso quer dizer que 23,4% da variação na chance de aderir ao OP é explicado pelas variáveis independentes incluídas no modelo.

Conforme a Tabela 2 podemos visualizar três modelos logísticos, incluindo os fatores ao invés das variáveis numéricas separadamente, embora tenhamos incluído as variáveis numéricas e categóricas que não foram inclusas nos fatores (como GINI, OSC por habitante, por exemplo). O poder explicativo dos modelos é relativamente alto (0,231 no modelo final), de acordo com o pseudo-R<sup>2</sup> de Nagelkerke<sup>17</sup>. Optou-se por uma apresentação do tipo *stepwise*, onde as variáveis vão sendo incluídas por etapas, de forma a visualizar o incremento na qualidade do modelo de acordo com a adição de um número maior de variáveis. No modelo 1, incluíram-se as variáveis categóricas relativos à localização geográfica e à orientação ideológica do partido do prefeito. No modelo 2, incluíram-se os fatores resultantes da análise fatorial e, por fim, no modelo 3, incluiu-se uma variável relativa à desigualdade de renda (índice de Gini) e uma variável para captar o associativismo civil em cada município, o número de Organizações da Sociedade Civil (doravante OSC) por 10 mil habitantes. Tanto do modelo 1 para o 2, quanto do 2 para o 3, houve incremento do poder explicativo, que passou de 15% para 22% e para 23%, respectivamente.

## IV. Resultados

A localização geográfica tem uma influência importante na chance de um município aderir ao OP, mantido todo o resto constante. Municípios da Região

Tabela 2 - Resultados dos modelos logísticos – razões da chance

		Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Região	Sudeste			
	Nordeste	0,365***	2,493***	1,885***
	Norte	0,248***	0,887	0,577
	Centro-Oeste	0,204***	0,251***	0,215***
Ideologia	Sul	0,758**	0,533***	0,549***
	Direita			
	Centro	3,500***	3,533***	3,585***
	Esquerda	8,630***	8,837***	8,741***
	Não classificado	0,371	0,462	0,44
	Fator 1		3,445***	3,448***
	Fator 2		1,121***	1,093***
	Fator 3		0,927	0,939
	GINI 2010			129,909***
	OSCs por 10 mil habitantes			1
R2 Nagelkerke		0,152	0,221	0,231

Fonte: elaborado pelos autores.

\*\*\* p < 0,01; \*\* p < 0,05; \* p < 0,1

<sup>18</sup> A significância indica que a tendência pode ser generalizada. Em geral, utiliza-se  $p < 0,05$  (menos de 5% de probabilidade de que as tendências da amostra não se repitam no universo). Não se trata, porém, de uma amostra, mas de todos os municípios brasileiros. Assim, o valor P deve ser interpretado como a probabilidade de identificarmos erroneamente uma associação onde ela não existe.

Nordeste têm 88,5% mais chances de adotar o OP do que municípios da Região Sudeste<sup>18</sup>. A Região Sul tem 45,1% menos chance de adotar o OP do que a Região Sudeste e municípios do Centro-Oeste tem 78,5% menos mais chances do que o Sudeste (com todo o resto constante).

O impacto da ideologia da gestão municipal mostra que os partidos de centro e, especialmente, de esquerda (quase 8 vezes, neste caso), têm muito mais chances de adotar o OP do que municípios governados por partidos de direita. Especificamente, de acordo com os resultados dos exp (b) apresentados no segundo gráfico, abaixo, municípios governados por partidos de esquerda tem 774% mais chance de adotar o OP que os municípios com gestão de direita. Os com gestão de centro tem 256% mais chance que os governados por partidos de direita.

Como esperávamos, o fator do desenvolvimento socioeconômico (variáveis incluídas no fator 1) é muito importante. Quanto mais desenvolvido o município, maior a chance de adotar o OP, que cresce, em média, 245% a cada unidade a mais nesse fator.

O fator 2, relacionados àquilo que chamou-se de variáveis de escala (PIB total, população total e receita total), também é influente no sentido de que quanto maior as vantagens de escala possuídas pelo município, maiores as chances de adotar o OP, que crescem, em média, 9,3% a cada unidade pontuada nesse fator. Por sua vez, a variável de riqueza relativa (arrecadação per capita e PIB per capita), representada pelo fator 3, não exerce qualquer influência estatisticamente significativa.

Foram incluídas no modelo logístico 2 variáveis numéricas não inclusas na análise fatorial, o número de OSC por 10 mil habitantes (sem impacto estatisticamente significativo) e o GINI, com um impacto muito forte. Especificamente, um município (hipotético) com uma desigualdade máxima (índice de GINI de 1) teria quase 130 vezes, mais chances de adotar o OP do que um município

igualmente hipotético com a desigualdade nula (índice de GINI igual a 0), mais uma vez, mantendo o resto constante.

#### *IV.1 Análise dos resultados*

Os resultados obtidos contemplam, em parte, as expectativas intuitivas sobre certas condições necessárias à implementação dos OP. Por outro lado, não corroboram hipóteses facilmente presumíveis pela literatura especializada.

Sobre a importância da localização, onde a Região Nordeste se destaca com maiores chances em adotar o OP, dentre outros fatores que podem explicar esse fenômeno estão o fato de que a região apresentou o maior crescimento de prefeituras do PT entre 2004 a 2012, segundo a Fundação Perseu Abramo (FPA 2013). Programas sociais de transferência de renda, como o Bolsa-Família, ao ter como público-alvo famílias de baixa renda, foram largamente difundidos na Região. O amplo apoio eleitoral ao PT contribuiu para que o partido e aliados ampliassem a influência nas administrações municipais na Região mais pobre do Brasil (Soares & Terron 2008). Não é demais lembrar que o ex-presidente Lula é originário do Nordeste.

A ocorrência dos OP segundo o porte dos municípios indica que, de forma absoluta, a maioria se deu naqueles com até 50 mil habitantes (59,43%). Os municípios maiores (acima de 500 mil habitantes) mantiveram os percentuais verificados na pesquisa anterior (Ribeiro & Grazia 2003), com menos de 5% (4,22%). Entretanto, considerando-se o porte de forma relativa, observa-se que em municípios com até 10 mil habitantes, 3,5% do total possuíam OP. Diversamente, quase a metade dos municípios com população média (250 a 500 mil habitantes), assim como dos com mais de um milhão de habitantes, apresentaram percentuais elevados de ocorrência de OP, respectivamente 47,5% e 46,7%. (RBOP, 2012). Segundo o modelo logístico, o porte não apenas populacional, mas também econômico do município é importante, como mostra o impacto do fator 2. Os dados são coerentes com a primeira pesquisa nacional sobre os OP (Ribeiro & Grazia 2003, p 30). A grande maioria ocorreu em contextos urbanos (83%), contra 17% em contextos rurais, índices que praticamente se igualam a parcela urbana do país (IBGE, 2010).

A forte presença relativa de OP em metrópoles provavelmente responde à dinâmica político-eleitoral destes contextos. Em geral, os municípios médios e grandes no Brasil apresentam maior intensidade na competição eleitoral, diante de gritantes desigualdades de acesso ao bem-estar urbano. Em tese, demandas de setores sociais por infraestrutura urbana e serviços públicos podem encontrar nos OP e nos atores políticos que os agenciam a canalização institucional de suas necessidades. Ganha sentido assim, a significância obtida pelo índice de GINI, pois municípios com alta desigualdade de renda têm uma chance muito maior de adotar o OP, como indicado na seção anterior. O dado é de alta relevância para o tema da justiça social nas cidades, um dos objetivos inscritos na criação do OP.

Por outro lado, e contrariamente ao que vem sendo suposto por parte da literatura especializada, o associativismo não se mostrou uma variável significativa para explicar a adoção dos OP, quando isolado das demais variáveis independentes do modelo.

Duas questões podem ser arguidas sobre este dado. A primeira, de ordem técnica, advém dos limites do banco de dados disponível (Mapa das Organizações da Sociedade Civil IPEA 2018). Mesmo com o refinamento dos dados, conforme já citado, não se tornou possível conhecer as práticas históricas da ação coletiva e do tecido associativo local. O acesso ao número de organizações sociais em cada município certamente diz algo sobre o tecido associativo local,

mas não é suficiente para qualificar a dinâmica da ação coletiva de cada município, suas formas de organização, repertórios, redes de relações, identidades, vínculos com o Estado e com atores do sistema político-partidário.

Uma segunda questão, de ordem qualitativa, advém do fato de que, embora a densidade associativa seja uma condição importante para a adoção dos OP, parece-nos que a hipótese mais plausível seja a de que essa influência seja menor como variável causal - tese esta defendida por correntes de viés habermasiano que adotam normativamente a primazia da sociedade civil nos processos de democratização, e também pelas abordagens baseadas na teoria do capital social, ancoradas nas noções de confiança e de cultura cívica.

Uma hipótese mais plausível seria a de que a influência dos atores civis e do associativismo – diante de contextos de maior permeabilidade do Estado – seria maior nos processos de mobilização e engajamento dos cidadãos nos OP, dependendo de suas capacidades e recursos no jogo relacional de cooperação e de conflito com o Estado e o sistema político-partidário. Como mostram alguns estudos, a tradição e o caráter do associativismo local são relevantes para compreender os tipos de configuração da participação nos OP, sem que isso signifique uma relação causal, mas sim processual (Silva 2002; Romão 2010; Ribeiro & Borba 2011; Lüchmann 2014; Fedozzi 2000).

Nesse sentido, em razão das limitações técnicas apresentadas pelos dados disponíveis aqui analisados, não foi possível chegar a conclusões taxativas sobre as possíveis influências causais do tecido associativo na adoção dos OP pelos municípios do país.

Quanto à significância apresentada pelo desenvolvimento socioeconômico dos municípios para a adoção do OP (Fator 1) (quanto mais desenvolvido o município, ou a cada unidade a mais de pontuação nesse fator, a chance em adotar o OP cresce em média 259%) é provável que esses contextos de maior diferenciação social possam favorecer a diversificação política e a existência de recursos humanos mais abertos à inovação e à experimentação. Sociedades locais com maior desenvolvimento socioeconômico tendem a formar mais recursos humanos, técnicos, políticos e culturais. Esta infraestrutura social de alguma forma pode se refletir tanto no nível de informação dos cidadãos, como na organização partidária extra-familiar e na capacidade das burocracias governamentais.

Por sua vez, os dados demonstram, contrariamente ao que seria teoricamente esperado, a inexistência de influência significativa do fator 3, relativo à riqueza relativa dos municípios (PIB *per capita* e receita correntes *per capita*). O dado pode levar a duas hipóteses explicativas. A primeira, advém do fato de que os recursos dos OP são voltados, em grande parte, para a execução de obras de infraestrutura urbana. Estas obras se beneficiam das chamadas vantagens de escala. Por exemplo, o valor total do orçamento disponível em uma cidade de 200 mil habitantes com receitas per capita de R\$ 1.000,00 reais (R\$ 200 milhões) é muito maior do que de uma cidade de 5 mil habitantes, cuja receita per capita seja o dobro (2 mil reais, ou 10 milhões anuais). Digamos que o OP decida pela construção de um ginásio de esportes no valor de R\$ 1 milhão. Os municípios com receita per capita menor, mas de maior porte demográfico, tem mais condições de realizar a obra. Por isso, a receita corrente total, assim como o PIB municipal ganham significância estatística. Compreende-se, também a significância alcançada pelas cidades maiores, com 200 mil ou mais habitantes, e as capitais dos Estados. Neste sentido pode-se explicar a relevância das variáveis relativas denominadas de porte do município e de vantagens de escala (Fator 2). Quanto maior as vantagens de escala (população, PIB e receitas correntes) maior a chance em adotar o OP (cresce em média 9,4% a cada unidade a mais no fator).

A segunda hipótese é oriunda dos modelos de OP. Não é incomum a existência de “adotantes formais” (Wampler 2008), isto é, sem que haja capacidade de investimento público das Prefeituras. Nessas situações, a receita *per capita* não é um fator considerado para que as administrações municipais adotem os OP (mas que foram contabilizadas na pesquisa da RBOP). Aqui estamos diante de um obstáculo que tem se mostrado intransponível para as pesquisas: a intransparência dos recursos destinados aos OP locais.

Considerando-se a grande desigualdade no desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros, os dados sugerem a tendência de reprodução das oportunidades para implementar os OP, com provável desvantagem dos menos desenvolvidos.

Além disso, cabe ressaltar as mudanças ocorridas na repartição tributária da Federação que levaram a uma reversão do cenário das finanças locais. O quadro de aumento dos recursos para os municípios pós-constituição de 1988 sofreu alterações a partir do ajuste fiscal do Governo Federal em meados da década de 1990, quando a União passou a utilizar formas de tributação que não exigem repartição com os demais entes federados (Abrucio 1993; Arretche 2000; Souza 1998). Soma-se a isso os desequilíbrios no custo financeiro da descentralização de políticas públicas<sup>19</sup> e a pressão social para que os municípios assumam políticas que não são de sua competência, a exemplo da segurança pública. Atualmente, é praticamente generalizada a crise fiscal dos municípios e estados, com expansão de casos onde sequer o pagamento dos servidores é garantido.

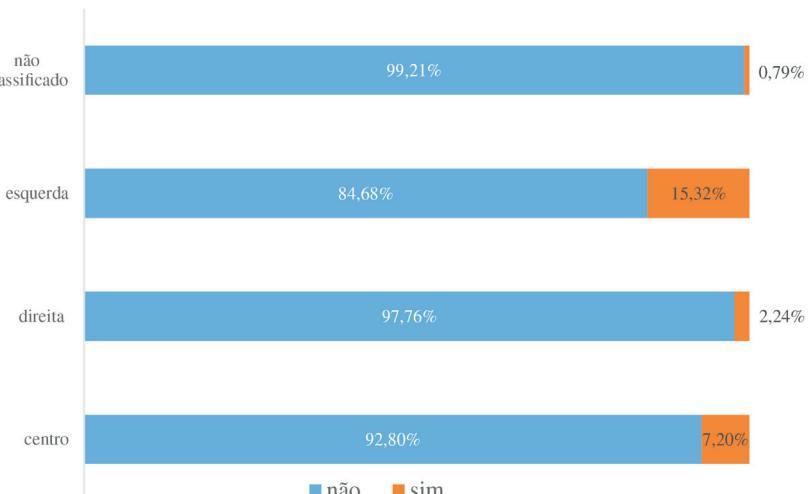
Já a significância adquirida pela variável ideológica pode ser explicada pelo número de OP nos municípios administrados pelos partidos de esquerda, em especial o PT. Como já visto, municípios com gestão de partidos de esquerda têm 771% mais chance de adotar o OP que municípios com gestão de partidos de direita. Os municípios administrados por partidos de centro têm 257% mais chance que os governados por partidos de direita.

A classificação ideológica dos partidos (Gráfico 1) é algo complexo, ainda mais no caso brasileiro, cujo sistema político não foi historicamente enraizado a partir de critérios ideológicos. A presente pesquisa adotou uma adaptação de Figueiredo e Limongi (2001)<sup>20</sup>. Ela se justifica pelo longo tempo pesquisado pelo autor (que analisou as votações dos deputados federais no período de 1989

<sup>19</sup> “Em pesquisa realizada pela Confederação Nacional dos Municípios em conjunto com a UFRGS se apurou que as despesas de execução são em torno de 211% maiores que o financiamento recebido pelos outros entes, o que acarreta um desequilíbrio nas contas dos municípios”. (Roberto & Afonso 2012, p. 12)

<sup>20</sup> Segundo Figueiredo e Limongi (2001, p. 79), “no bloco de esquerda estariam PT, PCdoB, PDT, PSB, PPS e PV. No de centro, PMDB e PSDB. E no de direita, DEM, PP, PR, PTB”. A adaptação aqui proposta reposicionou PPS, PV e PMDB como centro. No campo de direita, PSDB, PTB, DEM, PP, PR, PSD. Na esquerda PT, PCdoB, PDT, PSB. Esta classificação enquadra 95,4% das gestões em 2008.

Gráfico 1 - Percentual de OP por bloco ideológico (2009-2012)



Fonte: elaboração própria dos autores.

a 1998). Também considerou-se o reposicionamento dos partidos diante da agenda neoliberal (em especial, após as eleições dos presidentes Collor e FHC), bem como o posicionamento dos partidos diante dos programas sociais pós-eleição do presidente Lula. A adaptação é meramente indicativa e momentaneamente atualizada.

<sup>21</sup> No Brasil, em 2012, existiam 30 partidos políticos registrados na justiça eleitoral (TSE, 2012)

Os dados da RBOP (2012) constataram ainda o crescimento do número de partidos que assumiram o OP (de 9 para 15) em relação à pesquisa nacional anterior, relativa à gestão 1997-2000<sup>21</sup>. Outra mudança ocorreu com o número de OP patrocinados por cada partido político. Após o PT, o PMDB passou a ocupar o segundo posto na lista dos OP praticados no país (passou de 9% para 26%). O partido desbancou o PSDB e o PSB, que antes ocupavam, respectivamente, a segunda e a terceira posição, e que agora passaram de 13% para 4% e de 11% para 7,5% (Ribeiro e Grazia 2003, p. 38). O novo protagonismo do PMDB quanto aos OP pode ser compreendido como resultante da política de alianças do PT a partir da vitória do presidente Lula (2002). O PT e o PMDB estiveram coligados em 2028 municípios nas eleições de 2012, o maior número de coligações entre todos os partidos políticos (Dantas 2013). Nesta nova política de alianças do PT, o PMDB, devido à sua força no Congresso Nacional, passou a desempenhar papel central. Assim, alianças locais entre o PT e o PMDB provavelmente influenciaram a adoção de programas participativos por parte de alguns prefeitos do PMDB, principalmente onde o PT fez parte da administração municipal.

#### *IV.2 A nova fase do PT e o decréscimo dos OP*

Embora o campo ideológico de esquerda, em especial o PT, seja determinante para a adoção dos OP, constata-se um fenômeno relevante e que parece confirmar estudos anteriores: a diminuição do número de OP nas administrações do PT (Ribeiro 2004; Souza 2015; Spada 2014). No período do surgimento dos OP (gestão 1989-1992), 23,7% das cidades governadas pelo PT tiveram OP (9 dentre 38) (Wampler 2008). No período que corresponde ao auge da proliferação das instituições participativas no Brasil (1997-2000), o percentual cresceu para 46,8% (52 municípios dentre 111) (Ribeiro & Grazia, 2003). Este é o momento de amplo crescimento eleitoral do partido<sup>22</sup>, antes de chegar à Presidência da República, em 2003. Entretanto, na gestão aqui analisada (2009-2012), quando o partido já comandava a presidência da República, o percentual caiu para 26,9% (150 entre os 558 municípios), próximo dos 23% do período inicial (RBOP 2012; FPA 2013). Os demais partidos de esquerda também apresentaram baixo percentual: o PCdoB, 14,6%, e o PSB, 8,4%<sup>23</sup>. No total, 85% dos municípios governados pela esquerda não adotaram o OP no quadriênio analisado (2009-2012). Trata-se, em princípio, de um processo contraditório. Por que no auge do poder alcançado pelo PT ocorreu diminuição das práticas de OP nas cidades administradas pelo partido? A pertinência da pergunta deve-se justamente porque os OP tinham sido até então uma das principais marcas que distinguiam o partido na arena política, além de outras questões, como o tema da ética na política e a defesa dos direitos sociais dos trabalhadores e da cidadania (Bitar 1992; Souza 2010).

Esse novo contexto de declínio do OP no interior da plataforma petista *vis à vis* o crescimento eleitoral do partido nos municípios certamente não encontra uma explicação única. Não obstante, analistas concordam que o fenômeno pode ser melhor compreendido, pelo menos em parte, pela progressiva mudança na estratégia eleitoral do partido, visando aumentar a sua inserção nas esferas estatais (Souza 2010, 2015)<sup>24</sup>. A aliança com forças centristas e de direita visando um pacto desenvolvimentista entre setores do capital produtivo e as classes trabalhadoras (Singer 2012)<sup>25</sup> representou uma nova estratégia do PT

<sup>22</sup> O número de prefeituras conquistadas pelo partido foi crescente a partir de 1988. Em 1982, foram 2; em 1985, apenas 1; em 1988, 38; em 1992, 54; em 1996, 111; em 2000, 187; em 2004, 409; em 2008, 558; em 2012, alcança 635 (FPA 2013).

<sup>23</sup> Respectivamente Partido Comunista do Brasil e Partido Socialista Brasileiro.

<sup>24</sup> Ver entre outros estudos Meneguello (1989), Goldfrank

<sup>25</sup> Singer (2012)

& Schneider (2006), Faria (2010), Singer (2012)

<sup>25</sup> Ver a este respeito a definição de “reformismo fraco” de Singer (2012).

<sup>26</sup> O “modo petista de governar” foi idealizado nos anos 1980, quando o PT realizou seminários temáticos sobre experiências de governos municipais petistas. A sistematização dessas reflexões resultou na publicação de um livro cujo título expressava o conceito síntese formulado para abarcar essas experiências: O modo petista de governar, organizado por Bittar (1992). (Souza 2010).

<sup>27</sup> Conforme entrevista com Celio Piovesan, ex-coordenador da Rede Brasileira de OP pela cidade de Canoas (RS), as reuniões da RBOP sobre o tema com o Governo Federal não surtiram efeitos práticos.

<sup>28</sup> O PT caiu de 635 para 256 prefeituras, nenhuma delas relevante no cenário político nacional (TSE 2018).

para conquistar a Presidência da República. A *Carta ao Povo Brasileiro*, em 2002, seria o ápice dessa mudança programática. A nova política, que passou a se reproduzir nos municípios, repercutiu na política de participação históricamente defendida pelo PT.

Conforme Ribeiro,

A gradativa postura pró-sistema criou um hiato entre ideologia e eleições, o que reforça a separação entre os ideais embrionários participacionistas e o crescimento eleitoral do partido e nos ajudam a compreender a mudança no discurso participacionista do PT, em relação ao OP, a partir da conquista do governo federal. (Ribeiro 2004 *apud* Souza 2010, p. 115).

Nessa nova fase do PT, as políticas participativas locais, que mais simbolizavam o caráter anti-hegemônico do partido, tais como o OP, foram arrefecidas, liquefazendo o núcleo simbólico da ideia de inversão de prioridades na alocação dos recursos públicos, como parte central do “modo petista de governar” desde os anos 1980<sup>26</sup>.

Isso não significou o abandono do tema da participação em nível federal e em outros níveis subnacionais, haja vista a ampliação de espaços participativos de outra natureza criados na década de 2000, em especial os Conselhos de Políticas Públicas e as Conferências Temáticas (Pires & Lopez 2010). Todavia, inexistiram políticas do Governo Federal para incentivar projetos de OP nos municípios. No único momento em que o Governo Federal abriu-se para discutir o planejamento orçamentário com atores da sociedade civil a experiência demonstrou-se tímida e gerou frustração quanto ao processo<sup>27</sup> (De Toni 2006).

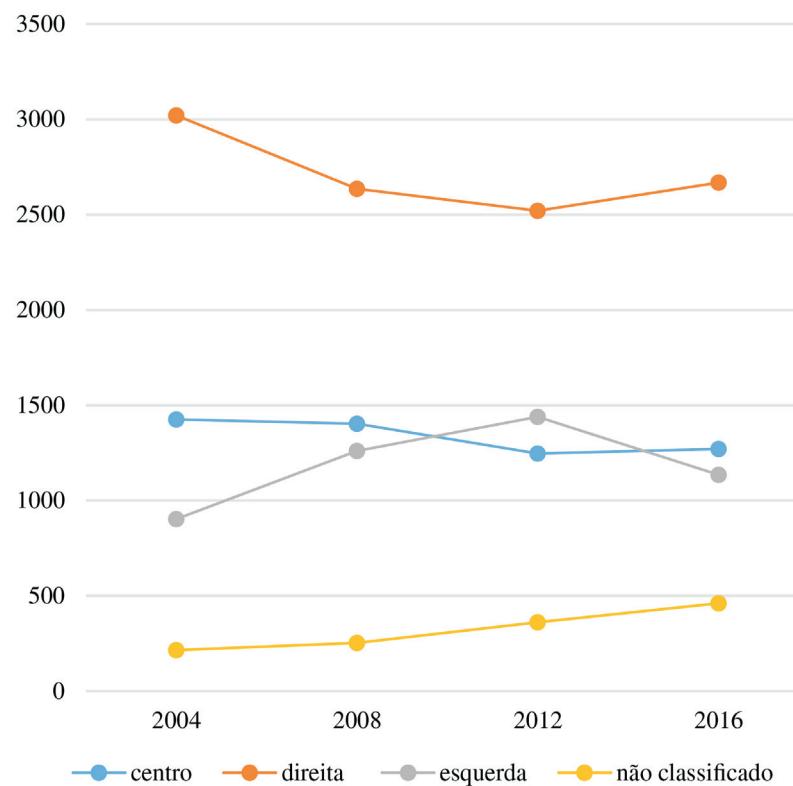
O conjunto de questões que compõem essa breve trajetória do PT foi amplificada pela crise política e moral a partir dos eventos de corrupção política que envolveram o partido desde o chamado “mensalão” (2004) (Goldfrank & Wampler 2008). Sem intenção de analisar aqui este fenômeno, cabe dizer que esta nova fase também foi marcada pelas contestações de junho de 2013, pela crise econômica iniciada no segundo mandato da presidente Dilma e pelos efeitos da operação judicial denominada “Lava Jato”. Assim, em 2016, após o golpe/*impeachment* da Presidência Dilma Rousseff, ocorreu uma inversão da tendência de crescimento eleitoral do campo da esquerda (TSE 2018), quando o PT perdeu 60% das prefeituras que administrava (TSE 2018)<sup>28</sup>. Os partidos não classificados ideologicamente, por outro lado, tiveram crescimento constante. (Gráfico 2).

O novo contexto de perda de influência política do campo da esquerda, particularmente do PT, desfavorece as práticas participativas, notadamente a adoção dos OP. Isso porque, como visto, a variável ideológica é fortemente explicativa para as mesmas e o PT foi o partido que mais promoveu a participação por meio dos OP no país.

## V. Considerações finais

A análise da distribuição dos OP nos municípios e sua comparação com dados secundários anteriores indicam duas ordens de questões relevantes para analisar a trajetória nacional desse processo. A primeira, diz respeito a importância de variáveis estruturais e exógenas às interfaces entre Estado e atores civis, relacionadas ao desenvolvimento socioeconômico, à riqueza absoluta, ao porte dos municípios e as desigualdades sociais. São variáveis que também influenciam a implementação dessas instituições participativas, mas que regra geral são pouco incorporadas nos modelos explicativos de adoção dos OP no país.

Gráfico 2 - Municípios por orientação ideológica do partido do Prefeito (2004-2016)



Fonte: elaboração própria dos autores com base nos dados do TSE (2018).

A segunda questão diz respeito à confirmação da relevância assumida pela variável vontade política operacionalizada neste estudo pela orientação político-ideológica dos governos locais. Em que pese a ampliação do número de partidos que passaram a adotar o OP no país, os partidos de esquerda, em especial o PT, fazem a diferença nesse sentido.

Conforme anunciado nos objetivos do artigo, a análise dos dados extraídos das variáveis explicativas estudadas – à luz do novo contexto político, econômico e fiscal do país –, nos permite identificar um novo momento histórico adverso para a adoção dos OP.

Como se sabe, a grande maioria dos municípios é dependente das transferências de recursos da União e dos estados<sup>29</sup>. Todavia, aprofunda-se a decomposição do pacto federativo que impacta negativamente os entes locais (Ellery Junior 2017; Santos 2011). A essas mudanças somam-se as restrições de recursos impostas pela aprovação da Emenda Constitucional n. 95/2016 (Brasil 2016), que congelou por 20 anos os gastos com áreas vitais como saúde e educação. Soma-se a isso, a diminuição da arrecadação pública em consequência da longa crise econômica nacional. Desde 2016, a queda na arrecadação fez com que os valores repassados aos municípios fossem reduzidos (Mendonça 2018). Esse contexto de desequilíbrio federativo, crise econômica nacional e restrição orçamentária é um limitador para a participação associada a demandas por investimentos e serviços como o são os OP.

<sup>29</sup> O repasse dos recursos da União aos municípios ocorre por meio do FPM (Fundo de Participação dos Municípios), sendo este composto por um percentual de 24,5% do Imposto de Renda (IR) e do Imposto de Produtos Industrializados (IPI). As transferências estaduais aos municípios correspondem a 25% do ICMS e 50% do IPVA (Santos 2011).

<sup>30</sup> Segundo o Instituto V-Dem, de Gotemburgo (maior banco de dados sobre democracias), o Brasil entrou para o grupo de países que vivem uma “erosão” em suas democracias. Foram identificados 24 países que estão sendo afetados pela terceira onda de autocratização, incluindo Brasil, Índia, EUA, e países da Europa do Leste. Os dados não incluem ainda o governo Bolsonaro. (ver <https://www.v-dem.net/en/>).

<sup>31</sup> Para mais detalhes ver matéria “Cai participação social em questões orçamentárias no Brasil, diz estudo”, publicada na Folha de São Paulo, em 30 de janeiro de 2018.

<sup>32</sup> Além do Conselho Nacional de Desenvolvimento (Conade) a decisão afetava diretamente o Conselho das Cidades (ConCidades), o Conselho de Transparéncia Pública e Combate à Corrupção (CTPCC), o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), por exemplo. (Oliveira 2019).

<sup>33</sup> Para mais detalhes ver matéria “STF impede Bolsonaro de extinguir via decreto conselhos federais criados por lei” publicada no G1 em 13 de junho de 2019.

Do ponto de vista político, a perda da centralidade dos OP no campo da esquerda partidária, em especial do PT, vai de encontro a relevância explicativa que a variável ideológica desempenha, conforme demonstrado. Houve retração do ímpeto de adoção dos OP nas administrações dirigidas pelo partido, principalmente após a política de alianças adotada durante a gestão do PT à frente da Presidência da República.

Faz-se necessário considerar, também, a assunção do novo cenário político conservador, iniciado por ocasião do golpe/impeachment de Dilma Rousseff, em 2016, e a vitória de Jair Bolsonaro nas eleições de 2018<sup>30</sup>. O fechamento de espaços participativos no Governo Federal e também em municípios importantes já é um fato. De acordo com o International Budget Partnership, a participação do governo brasileiro despencou em 2016. No total de 100 pontos o Brasil marcou 35 frente aos 75 do período anterior, em 2015. Um dos motivos foi a inexistência de consulta ao Fórum dos Conselhos Nacionais<sup>31</sup>. O Decreto 9759/2019 do presidente Jair Bolsonaro, que propôs a extinção de conselhos, comitês e comissões de participação e controle social no Governo Federal é prova nesse sentido<sup>32</sup>. A medida afeta espaços criados por decreto (e não por legislação), conforme liminar expedida pelo Supremo Tribunal Federal (STF)<sup>33</sup>.

Esta nova conjuntura crítica fortalece a hipótese de decréscimo, no presente e no futuro, não somente quantitativo dos OP, mas também de seu potencial simbólico na agenda política de democratização e de inclusão social. Esta hipótese é coerente com a crescente mercantilização do espaço urbano e da implementação de uma agenda urbana ultraliberlal que se contrapõe aos princípios inscritos no Estatuto da Cidade, de 2001 (Rolnik 2015; Ribeiro 2019).

Parece que aí estamos frente a um paradoxo: a ampliação internacional dos OP, ainda que a partir de modelos distintos e, em geral, modestos em termos redistributivos, e o seu declínio como inovação participativa justamente no país de seu nascimento.

Da glória ao ocaso, seria essa uma fase transitória ou definitiva dos OP no Brasil?

Luciano Joel Fedozzi (lucianofedozzi@gmail.com) é doutor em Sociologia pela UFRGS e professor do Departamento de Sociologia da UFRGS.

Marilia Patta Ramos (mariliaramos68@gmail.com) é doutora em Sociologia pela Purdue University e professora do Departamento de Sociologia da UFRGS.

Fernando Gonçalves de Gonçalves (goncalves.goncalves@ufrgs.br) é doutor em Sociologia pela UFRGS e professor de Sociologia no Instituto Federal do Rio Grande do Sul.

## Referências

- Abers, R., 1998. Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre. *Cadernos IPPUR*. UFRJ/IPPUR, ano 12, n. 1, p. 47-78. Disponível em [http://www.ippur.ufrj.br/images/Cadernos\\_IPPUR/CL\\_Ano\\_XII\\_n1\\_jan-jul\\_1998.pdf](http://www.ippur.ufrj.br/images/Cadernos_IPPUR/CL_Ano_XII_n1_jan-jul_1998.pdf). Acesso em 28.jul.2020.
- Abrucio, F. L., 1993. Descentralização e Pacto Federativo. *Cadernos ENAP*, 1(1), pp. 15-33. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3575>. Acesso em 28.jul.2020.
- Arretche, M., 2000. *Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização*. Rio de Janeiro, Revan.
- Avritzer, L., 2008. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, 14(1), pp.43-64. DOI: 10.1590/S0104-62762008000100002
- Avritzer, L., 2002. Orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In E. Dagnino, (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, pp. 13-60
- Bittar, J., 1992. *O modo petista de governar. Partido dos Trabalhadores. Secretaria Nacional de Assuntos Institucionais*. São Paulo: Camargo Soares.

- Cingolani, L., 2013. The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures. Maastricht University – UNU. *Working Paper Series on Institutions and Economic Growth*, n.13.
- Cohen, J. L. & Arato, A., 1992. *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: MIT Press.
- Coleman, J., 1988. Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology*, 94(s/n), pp. 95–120.
- Dagnino, E., 2004. Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva. In A. Grimson, (Org.). *La cultura en las crisis latinoamericanas*. Buenos Aires: Clacso, pp. 195-216. Disponível em [http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/grim\\_crisis/11Confluencia.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/grim_crisis/11Confluencia.pdf). Acesso em 28.jul.2020.
- Dantas, I., 2013. Teoria Brasileira dos Partidos Políticos: Breves Notas ao Art.17 da Constituição Federal de 1988. In E. D. Salgado & I. Dantas (Orgs.) *Partidos Políticos e seu Regime Jurídico*. Curitiba: Juruá, pp. 19–60.
- De Toni, J., 2006. Da empolgação à melancolia: a participação social no planejamento governamental, a experiência do Governo Lula. *Revista Eletrônica Espaço Acadêmico*, 64(s/n), pp.42-64.
- Dias, N., 2018. *Hope for Democracy: 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*. Lisboa: Epopeia Records and Oficina.
- Dias, N.; Enriquez, S. & Julio, S., 2019. *The Participatory Budgeting World Atlas*. Faro: Epopeia and Oficina, Portugal. Disponível em [www.oficina.org.pt/atlas](http://www.oficina.org.pt/atlas). Acesso em 28.jul.2020
- Ellery Junior, R., 2017. Impactos econômicos da contribuição social sobre o lucro líquido. In A. Sachsida (Org.). *Tributação no Brasil: estudos, ideias e propostas: ICMS, segurança social, carga tributária, impactos econômicos*. Brasília: IPEA, pp. 183-201. Disponível em [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/170512\\_livro\\_tributacao.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/170512_livro_tributacao.pdf). Acesso em 28.jul.2020.
- Evans, P., 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Faria, C. F., 2010. Participação, Sociedade Civil e Governo Lula (2003-2006): construindo uma sinergia positiva? *Revista de Sociologia e Política*, 18(36), pp. 187–204. DOI: 10.1590/S0104-44782010000200012
- Fedozzi, L., 2000. *O poder da aldeia: gênese e história do orçamento participativo de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial.
- Fedozzi, L., 2015. Porto Alegre: Participación contra-hegemónica, efecto- demostración y desconstrucción del modelo. In F. Carrion & S. P. Ponce (coords.). *El giro a la izquierda: los gobiernos locales de América Latina*. Quito: FLACSO, pp. 179–212.
- Field, A., 2009. *Descobrindo a Estatística com o SPSS*. Porto Alegre: Artmed.
- Figueiredo, A. & Limongi F., 2001. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Fung, A. & Wright, E. O., 2001. Deeping Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance. *Politics and Society*, 29(1), pp. 5–41. DOI: 10.1177/0032329201029001002
- Goldfrank, B. & Schneider, A., 2006. Competitive Institution Building: The PT and Participatory Budgeting in Rio Grande do Sul. *Latin American Politics & Society*, 48(3), pp. 1–31. DOI: 10.1353/laps.2006.0032
- Goldfrank, B., 2012. The World Bank and the Globalization of Participatory Budgeting. *Journal of Deliberative Democracy*, 8(2). Disponível em <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art7>. Acesso em 28.jul.2020. DOI: 10.16997/jdd.143
- Goldfrank, B. & Wampler B., 2008. From petista way to brazilian way: how the PT changes in the road. *Revista Debates*, 2(2), pp. 245-271. DOI: 10.22456/1982-5269.2680
- Gomide, A. & Pires, R. R. C., 2014. *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: IPEA.
- Gurza Lavalle, A., 1999. Crítica ao modelo da nova sociedade civil. *Lua Nova*, s/v, nº47, pp. 121–135. DOI: 10.1590/S0102-64451999000200007
- Gurza Lavalle, A. & Szwako, J., 2015. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. *Opinião Pública*, 21(1), pp. 157-187. DOI 10.1590/1807-0191211157
- Horochovski, R. R. & Clemente, A. J., 2012. Democracia deliberativa e orçamento público: experiências de participação em Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e Curitiba. *Revista de Sociologia e Política*, 20(43), pp. 127–157. DOI: 10.1590/S0104-44782012000300007
- Koga, N. M & Oliveira, F. M. M., 2017. Capacidade relacional do Estado e participação social. In *III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas*, Vitória (30/05 a 02/06/2017).
- Houtzager, P.; Gurza Lavalle, A. & Acharya, A., 2004. Atores da sociedade civil e atores políticos - Participação nas novas políticas democráticas em São Paulo. In: L. Avritzer. *Participação em São Paulo*. São Paulo: UNESP.
- Lefebvre, H., 1991. *O direito à cidade*. São Paulo: Ed. Moraes.
- Lüchmann, L. H. H. & Borba, J., 2007. *Orçamento participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina*. Florianópolis: Editora Insular.
- Lüchmann, L. H. H., 2003a. Redesenhando as relações sociedade e Estado: o tripé da democracia deliberativa. *Katályses*, 6(2), pp.165-178.
- Lüchmann, L. H. H., 2003b. Capital Social, Sociedade Civil e Democracia Deliberativa. *Redes: Revista do Desenvolvimento Regional*, 8(3), pp. 75-104.
- Lüchmann, L.H..H, 2011. Associações, participação e representação: combinações e tensões. *Lua Nova*, s/v, nº 84, pp. 141-174. DOI: 10.1590/S0102-64452011000300006
- Lüchmann, L. H. H., 2014. 25 anos de Orçamentos Participativos: algumas reflexões analíticas. *Política & Sociedade*, 13(28), p. 167-197. DOI: 10.5007/2175-7984.2014v13n28p167
- Mendonça, M. J., 2018. Diagnóstico das causas da crise econômica no Brasil e retomada do crescimento econômico. *Revista Razão Contábil e Finanças*, 9(2).
- Meneguello, R., 1989. *PT: a formação de um partido (1979-1982)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

- Oliveira, O. P., 2016. Mecanismos da difusão global do Orçamento Participativo: indução internacional, construção social e circulação de indivíduos. *Opinião Pública*, 22(2) pp. 219-249. DOI: 10.1590/1807-01912016222219
- Oliveira, A. C., 2019. Bolsonaro propõe fim de toda estrutura de participação social na gestão estatal. <http://www.justificando.com/2019/04/16/bolsonaro-propoe-fim-de-toda-estrutura-de-participacao-social-na-gestao-estatal-diz-especialista/>. Acesso em: 27.jul.2020.
- Pereira, C.; Camino, L.; Costa, J. B., 2004. Análise fatorial confirmatória do Questionário de Valores Psicossociais - QVP24. *Estudos de Psicologia (Natal)*, 9(3), pp. 505-512. DOI: 10.1590/S1413-294X2004000300013
- Pires, R. & Lopez, F., 2010. Instituições participativas e políticas públicas no brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. In *Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), pp. 565-585. Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3801>. Acesso em 28.jul.2020
- Pires, R. R. C., 2011. *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*, IPEA, v. 7, Brasília: Ipea. Disponível em [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro\\_dialogosdesenvol07.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf). Acesso em 28.jul.2020.
- Putnam, R., 1996. *Comunidade e Democracia. A Experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Ribeiro, E. A. & Borba, J., 2011. Participação e cultura política: Rendimentos subjetivos da experiência do. Orçamento Participativo. *Revista Debates*, 5(1), p. 67-87. DOI: 10.22456/1982-5269.19755
- Ribeiro, A. C. & Grazia, G., 2003. *As experiências de orçamento participativo no Brasil: período de 1997-2000*. Petrópolis: Vozes
- Ribeiro, P. J. F., 2004. *Um partido em mutação: a transformação do PT e seus reflexos sobre as campanhas presidenciais (1989-2002)*. Dissertação de Mestrado. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos.
- Ribeiro, L.C.Q., 2019. As metrópoles no atual padrão rentista do capitalismo. In *XVIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*, Natal (RN).
- Roberto, J. & Afonso, R., 2012. Desafios do Federalismo Brasileiro: A Dimensão Econômica-Fiscal. In *Seminário Federalismo Brasileiro*. Brasília.
- Rolnik, R., 2015. *Guerra de Lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo.
- Romão, W., 2010. O Eclipse da Sociedade Política nos Estudos sobre o Orçamento Participativo. *BIB Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, s/v, nº 70, p. 121-144.
- Santos, A. P., 2011. Autonomia municipal no contexto federativo brasileiro. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, s/v, nº120, p.209-230.
- Silva, M. K., 2002. *Cidadania e exclusão: Os movimentos sociais urbanos e a experiência de participação na gestão municipal em Porto Alegre*. Porto Alegre: UFRGS.
- Singer, A., 2012. *Os sentidos do lulismo: Reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Cia das Letras.
- Singer, P., 1989. O planejamento como estratégia de mudança. Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo. *Aula magna*. São Paulo: USP
- Sintomer, Y., Herzberg, C. & Röcke, A., 2012. Modelos transnacionais de participação cidadã: o caso do orçamento participativo. *Sociologias*, 14(30), pp.70-116. DOI: 10.1590/S1517-45222012000200004
- Skocpol, T. & Pierson, P., 2002. Historical Institutionalism in Contemporary Political Science. In I. Katzenelson, & H.V. Milner (Eds). *Political Science: State of the Discipline*. New York: W.W. Norton, pp. 623–721.
- Soares, G. A. D. & Terron, S. L., 2008. Dois Lulas: a geografia eleitoral da reeleição (explorando conceitos, métodos e técnicas de análise geoespacial). *Opinião Pública*, 14(2), pp.269-301. DOI: 10.1590/S0104-62762008000200001
- Souza, C., 1998. Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização. *Dados*, 41(3), pp. 569–592. DOI: 10.1590/S0011-52581998000300003
- Souza, L. A. M. de. 2010. *Do Local para o Nacional: o Orçamento Participativo e as novas práticas políticas petistas*. Tese de doutorado. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos.
- Souza, L. A. M. de, 2015. Do local para o nacional: o Orçamento Participativo (OP) e a institucionalização da participação popular ao longo da história do Partido dos Trabalhadores (PT). *Interseções: Revista de Estudos Interdisciplinares*, 17(1), p. 226–251. DOI: 10.12957/irei.2015.18054.
- Souza, C.H.L., 2016. *Capacidades estatais para a promoção de processos participativos: uma análise da forma de organização das conferências nacionais*. Tese de Doutorado. Brasília: Universidade de Brasília. Disponível em <https://repositorio.unb.br/handle/10482/20461>. Acesso em 28.jul.2020.
- Spada, P., 2014. The Adoption and Abandonment of Democratic Innovations: a Panel Data. Investigating the Rise and Decline of participatory Budgeting in Brazil. In *Latin American Studies Association-LASA*. Chicago.
- Thelen, K. & Steinmo, S., 1992. Historical Institutionalism in Comparative Politics. In S. Steinmo, K. Thelen & F. Longstreth (Eds.) *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 1–32.
- Tilly, C., 1978. *From mobilization to revolution*. Boston: Wesley Publishing Co.
- Tilly, C., 2008. *Regime and repertoire*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Vaz, A. C. N., 2013. Modelando a participação social: uma análise da propensão à inserção em instituições participativas, a partir de características socioeconômicas e políticas. *Revista Brasileira de Ciência Política*, s/v, nº10, pp. 63–106. DOI: 10.1590/S0103-3522013000100003
- Wampler, B., 2005. Expanding accountability através de instituições participativas? In C. Lubambo; D. B. Coêlho, & M. A. Melo, (Orgs.) *Desenho institucional e participação política*. Petrópolis: Vozes, p. 33–62.

Wampler, B., 2008. Does Participatory Budgeting Deepen the Quality of Democracy? Lessons from Brazil. *Comparative Politics*, 41(1), pp. 61-81 DOI: 10.5129/001041508X12911362383679

## Outras fontes

- Ação educativa & IBOPE, 2003. *Pesquisa de opinião sobre Controle Social. Observatório da Educação e Juventude; ONG Ação Educativa/IBOPE*. São Paulo: Observatório da Educação e Juventude. Disponível em [www.acaoeducativa.org.br](http://www.acaoeducativa.org.br). Acesso em 28.jul.2020.
- Brasil, 2016. *Emenda Constitucional N° 95, de 15 de dezembro de 2016*. Presidência da República. Casa Civil. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm). Acesso em 28.jul.2020.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010. *Censos Demográficos (1970, 1980, 1991, 2000, 2010)*, Rio de Janeiro.
- IPEA, PNUD, FJP. 2013. *Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro*. Atlas Brasil. Brasília. Disponível em [http://atlasbrasil.org.br/2013/data/rawData/publicacao\\_atlas\\_municipal\\_pt.pdf](http://atlasbrasil.org.br/2013/data/rawData/publicacao_atlas_municipal_pt.pdf). Acesso em 28.jul.2020.
- IPEA, 2018. Atlas das organizações da sociedade civil no Brasil. Brasília (org.) Lopez, F. G. *Perfil das Organizações da Sociedade Civil no Brasil*. Disponível em <http://plataformamaisbrasil.gov.br/images/docs/CGCAT/manuais/publicacao-IPEA-perfil-osc-Brasil.pdf>. Acesso em 28.jul.2020
- Fundação Perseu Abramo (FPA), 2013. *Trajetória da presença do PT nas cidades brasileiras*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, p. 1-12.
- RBOP. 2012. *Municípios com Orçamentos Participativos no Brasil*. Relatório Técnico da Rede Brasileira de Orçamento Participativo. Guarulhos. Estado de SP. Planilha Excel.
- TSE, 2012. *Tribunal Superior Eleitoral. Partidos políticos registrados no TSE*. Disponível em <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos>. Acesso em 28.jul.2020.
- TSE, 2018. *Partidos políticos registrados no Tribunal Superior Eleitoral*. Disponível em <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>. Acesso em 28.jul.2020.

## Artigos e jornais

- “Cai participação social em questões orçamentárias no Brasil, diz estudo”. 2018. Folha de São Paulo. São Paulo. 30. Janeiro. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/01/1954125-cai-participacao-social-em-questoes-orcamentarias-no-brasil-diz-estudo.shtml>. Acesso em 27.jul.2020.
- “STF impede Bolsonaro de extinguir via decreto conselhos federais criados por lei”. 2019. G1. Brasília. 13 de junho. Disponível em <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/06/13/stf-conclui-julgamento-e-impede-bolsonaro-de-fechar-conselhos-federal-criados-por-lei.ghtml>. Acesso em 27.jul.2020.

## Participatory Budgeting: explanatory variables and new scenarios that challenge its implementation

**ABSTRACT** **Introduction:** This paper aims to contribute to the investigations about explanatory factors of the adoption of Participatory Budgeting (PB) by Brazilian municipalities. **Material and Methods:** Data from the municipalities with PB extracted from the database of the Brazilian Network of Participatory Budgets (2009-2012) and socio-demographic data from all municipalities in the country (with and without PB), extracted from the IBGE Census and systematized in the IPEA Atlas Brazil (2013), were analysed through Principal Components Analysis and Binary Logistic Regression methods. Based on the literature, variables already known concerning institutional design, associativism and political will of the rulers are discussed. Subsequently, independent and exogenous variables regarding participation are tested, such as regionalization, size of cities, local wealth and socioeconomic development of municipalities, as well as the predominant ideology of the mayors in office. **Results:** On one hand, results indicate that ideological orientation, geographical region, social development, economic inequality and size of municipality interfere with the chances of adopting the PB. On the other hand, both relative economic wealth and associativism have no significant impacts. **Discussion:** The introduction of other variables, together with known factors test, increases the knowledge about conditions in which municipalities adopt the PB. The research indicates that cyclical and structural elements constitute a new moment of adversity for the adoption of PB. This context accentuates the declining political importance of PB in the democratization and social inclusion agenda in the country.

**KEYWORDS:** Participatory Budgeting; Brazilian municipalities; Institutional Design; Associativism; Economic Inequality.

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium provided the original work is properly cited.

## Apêndice

Tabela 1A - Análise fatorial - matriz de correlação com rotação Varimax

	Fator		
	1	2	3
Expectativa de Vida 2010	0,898	0,019	0,106
Mortalidade Infantil 2010	-0,889	-0,001	-0,104
Taxa Analfabetismo 2010	-0,915	-0,04	-0,118
Porcentagem de Pobres 2010	-0,953	-0,013	-0,14
Renda Per Capita mensal 2010	0,895	0,154	0,148
Grau de formalização dos ocupados - 18 anos ou mais 2010	0,83	0,066	0,118
Taxa de atividade - 10 anos ou mais 2010	0,75	-0,008	0,114
Taxa de Frequência Bruta ao Ensino Superior 2010	0,708	0,144	0,108
Porcentagem de Extremamente Pobres 2010	-0,905	-0,003	-0,112
População Total 2010	0,069	0,985	-0,029
PIB 2010	0,054	0,988	0,036
Rec Correntes 2010	0,06	0,995	0,016
PIB per capita mensal 2010	0,077	0,041	0,852
Receita per capita 2010	0,286	-0,031	0,694

Fonte: elaboração própria dos autores.