



ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E AS NOVAS DINÂMICAS POLÍTICAS LOCAIS

LUCIANA ANDRESSA MARTINS DE SOUZA

O presente estudo argumenta que os desdobramentos das relações de conflito entre o Orçamento Participativo

(OP) e o Executivo, o Legislativo e os partidos no âmbito do governo municipal, explicam em parte as variações do alcance dessa experiência participativa. Para isso, compara três experiências de OP desenvolvidas no interior do estado de São Paulo – Matão, Rio Claro e São Carlos – que se assemelham em vários aspectos, mas se distinguem por variações em suas trajetórias (contínua, descontínua e interrompida) nas últimas três gestões municipais. Em suma, conclui que os padrões das relações de conflito e cooperação entre os atores políticos locais estudados contribuem para os diferentes graus de abrangência do OP, bem como para o aparecimento de novos desenhos de políticas locais.

Palavras-chave: Orçamento Participativo; Partido dos Trabalhadores; instituições políticas municipais.

Recebido: 27/04/2011 **Aprovado:** 05/09/2011

PARTICIPATORY BUDGETING AND NEW LOCAL POLITICAL DYNAMICS

The current study argues that the development of conflictive relationships between Participatory Budgeting (PB), the Executive, the Legislative, and parties in the area of municipal government, in part explain the variations in reach of these participatory experiments. It compares three experiments in PB carried out in the interior of the state of São Paulo – Matão, Rio Claro, and São Carlos – that are similar in various ways, but which are distinguished by the variation in the trajectory of their PB programs (continuous, discontinuous, and broken) in the last three municipal administrations. In sum, it concludes that the patterns in conflictual relationships and cooperation between the studied local political actors contribute to the varying scope of PB, as to the emergence of new local political designs.

Keywords: *Participatory Budgeting; Workers' Party (Brazil); local political institutions.*

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E AS NOVAS DINÂMICAS POLÍTICAS LOCAIS*

Luciana Andressa Martins de Souza

A maior parte da literatura brasileira analisa o Orçamento Participativo (OP) essencialmente como um mecanismo original de incentivo à participação em decisões referentes às políticas públicas municipais, deixando em aberto as características políticas desta proposta, ou seja, as relações de conflito e cooperação entre o OP e os atores políticos locais¹.

O OP foi instituído originalmente pelo governo petista de Porto Alegre-RS, no final dos anos 1980, tornando-se uma referência global de gestão governamental bem-sucedida, especialmente quando foi reconhecido pela Organização das

* Este artigo apresenta os resultados do capítulo 4 da minha tese de doutorado (Souza, 2010). Versões preliminares deste artigo foram apresentadas no 34º Encontro Anual da Anpocs e no Panel Comparing Processes of Direct Democracy, na International Political Science Association/ European Consortium for Political Research Joint Conference. Agradecemos aos participantes desses eventos e aos professores Adrian Gurza Lavalle, Eduardo G. Noronha, Peter B. Evans, Harry Makler, Jefferson Goulart, Maria T. M. Kerbaui e Pedro F. Ribeiro, pelos valiosos comentários e sugestões. Agradecemos também à Capes pela concessão de bolsa de doutorado sanduíche.

¹ Por atores políticos locais refiro-me exclusivamente ao Executivo, Legislativo e partidos no âmbito do governo municipal.

Nações Unidas (ONU) como uma das quarenta melhores práticas de governança urbana do mundo², sendo posteriormente adotado, adaptado e praticado em diferentes localidades.

Embora não se tenham informações precisas sobre o universo desses novos arranjos participativos, logo após a primeira gestão petista que inaugurou essa prática, foram produzidos dados confiáveis para o período entre 1997 e 2000, os quais apontavam cerca de 140 municípios brasileiros com formas participativas de gestão orçamentária (Ribeiro e Grazia, 2003)³. Ademais, muitas experiências de OP também surgiram em nível estadual e começaram a aparecer os primeiros casos de OP fora do Brasil, especialmente na América Latina e na Europa, com desenhos similares ao de Porto Alegre⁴. Além disso, observa-se o crescimento dos debates técnico e acadêmico e das novas redes que se formaram em prol da democracia participativa.

246

Atualmente, “passada a ‘euforia’ inicial, vive-se uma situação mais favorável à reflexão crítica” (Nogueira, 2004, p.118-119). Apesar de sua rápida difusão em diversos âmbitos, observa-se que a expansão dessas práticas participativas de gestão orçamentária não foi homogênea, inclusive entre os próprios grupos políticos aliados ao PT. Isso significa que essas experiências não alcançaram o mesmo sucesso da capital gaúcha de encorajar a participação da população, aumentar a transparência fiscal e tornar os governos municipais mais efetivos⁵. Além dos diferentes resultados produzidos, é importante destacar que esses mecanismos participativos

² Na Conferência para os Assentamentos Humanos – Habitat II, realizada em Istambul (Turquia), em 1996.

³ Atualmente não sabemos ao certo os dados quantitativos dessas experiências no Brasil e no mundo.

⁴ Os municípios que adotaram o OP fora do Brasil são: Saint-Denis (França), Rosário (Argentina), Montevideu (Uruguai), Barcelona (Espanha), Bruxelas (Bélgica), entre outros.

⁵ Para o aprofundamento desse debate, ver, por exemplo: Goldfrank (2005) e Avritzer (2006).

poucas vezes sobrevivem às mudanças de governo, e quando isso ocorre, suas regras de funcionamento e até mesmo seu nome geralmente se alteram, evidenciando que existem processos políticos acontecendo no interior do OP que ainda não foram, ao meu ver, suficientemente esclarecidos.

Desse modo, este artigo visa explorar os desdobramentos das relações de conflito entre o OP e o Executivo, o Legislativo e os partidos políticos no âmbito do governo municipal, e o grau de abrangência de três experiências de OP desenvolvidas no interior do estado de São Paulo – Matão, São Carlos e Rio Claro – que se assemelham em vários aspectos, mas se distinguem pelas variações em suas trajetórias. Os resultados apresentados foram obtidos a partir da aplicação de quatro diferentes estratégias de pesquisa complementares: trabalho de campo, pesquisa bibliográfica, entrevistas e informações secundárias.

Argumento que os desdobramentos dos padrões de conflito e cooperação entre os atores políticos locais analisados explicam em parte as variações da trajetória dos três casos estudados, bem como o alcance de cada uma dessas experiências. Nesse sentido, observei que, quando os resultados das articulações entre o OP e o Executivo, o Legislativo e os partidos no âmbito do governo municipal são mais amplos, a cooperação pode ser conquistada, trazendo benefícios aos atores políticos envolvidos e tornando tal experiência participativa, por sua vez, mais abrangente. Assim, a incidência de maior ou menor grau de abrangência do OP será observada a partir das relações entre as já mencionadas instâncias de poder e os partidos que compõem o governo, além das relações entre o OP e os partidos dominantes no interior do Executivo e do Legislativo, ao longo da trajetória do OP, nas últimas três gestões dos municípios estudados. Por grau de abrangência do OP, entendo que essas experiências têm alcances maiores à medida que possuem um certo grau de institucionalização, bem como incentivam a proliferação

de mecanismos de transparência das ações governamentais, a ampliação dos canais formais de comunicação entre o governo municipal e a população, o aumento de instâncias participativas governamentais e o crescimento das redes associativas do município no nível da sociedade.

Para desenvolver meu argumento, me inspirei no conceito de autonomia inserida que Peter Evans elabora para explicar porque certos Estados desempenham melhor seu papel que outros. Segundo o autor, “Estados variam dramaticamente nas suas estruturas internas e nas suas relações com a sociedade” e “diferentes estruturas de Estado criam diferentes capacidades para a ação” (Evans, 1995, p. 11). Essas capacidades se desenvolvem a partir da combinação entre coerência corporativa e conexão social, denominada pelo autor de “autonomia inserida”, que é o tipo concreto de aliança social que conecta o Estado e a sociedade e que provê canais institucionalizados para contínua negociação dos objetivos e políticas (Evans, 1995, p.92).

248

Desse modo, Evans adverte que as instituições de interação entre Estado e sociedade não devem ser apenas socialmente, mas também institucionalmente inseridas. Entretanto, os estudos sobre OP apresentam uma compreensão limitada sobre instituições na medida em que consideram que esses mecanismos participativos têm uma inserção institucional que os tornam possíveis, mas não analisam as dinâmicas políticas institucionais nas quais essas experiências se desenvolvem. Assim sendo, os desdobramentos das relações de conflito entre o OP, as instituições e os atores políticos locais precisam ser melhor explorados.

Após delimitar a perspectiva teórica que fundamenta esta pesquisa, me deterei na análise dos municípios estudados a partir de três níveis de investigação: as relações entre Executivo, Legislativo e partidos que compõem o governo; as relações entre OP e os partidos dominantes no Executivo e Legislativo; e o grau de abrangência do OP nos três municípios.

Estratégias de pesquisa

O trabalho de campo ocorreu entre 2004 e 2006⁶ por meio da observação participante e do contato direto com a experiência desenvolvida no município de São Carlos, bem como nos outros municípios da região⁷. Ao longo desta pesquisa, foi possível observar as relações entre os coordenadores do OP e o prefeito, os secretários de governo, os vereadores, os membros de partidos políticos, as lideranças comunitárias, os conselheiros e os delegados do OP. Nessa etapa, utilizei como instrumento de coleta de dados a observação direta, bem como o vasto material publicitário distribuído nesses encontros.

A pesquisa bibliográfica, por sua vez, foi dividida em duas etapas. A primeira compreendeu uma revisão ampla da bibliografia brasileira, incluindo os inúmeros trabalhos descritivos (técnicos) disponíveis sobre experiências participativas no Brasil e no mundo, e a segunda refere-se à bibliografia internacional⁸.

Para complementar o trabalho de campo e a exaustiva revisão bibliográfica, no ano de 2010 realizei três entrevistas com atores-chave nos municípios estudados. São eles:

249

⁶ A pesquisa iniciou-se em 2004, um ano antes do início do doutorado, período em que trabalhei inicialmente como assessora de gabinete e, em seguida, como chefe de seção de Participação Popular, na Secretaria Municipal de Governo da prefeitura de São Carlos. Em 2005, iniciei o doutorado e, com o propósito de me afastar do meu objeto de estudo, fui transferida para a Secretaria Municipal de Saúde, como chefe de seção de Auditoria. No final de 2006, me afastei da administração pública para me dedicar exclusivamente à pesquisa de doutorado, finalizada em 2010.

⁷ Nesse período, participei de diversos encontros de OPs no estado de São Paulo, como por exemplo: III Congresso Paulista de Participação Popular (2004 / Campinas – SP), IV Congresso Paulista de Participação Popular (2005 / São Carlos), Repensando o OP I e II (2004 e 2005, Instituto Pólis, São Paulo), Seminário Regional do OP (2005/ São Carlos), reuniões do Fórum Paulista de Participação Popular, dentre outros. A partir de 2006, os encontros no estado de São Paulo começaram a se tornar escassos, até desaparecerem completamente.

⁸ Eu tive um maior contato com a bibliografia internacional a partir de 2008, durante meu estágio de doutorado sanduíche na Universidade da Califórnia – Berkeley, sob a orientação do professor Peter B. Evans.

Ademir de Souza (secretário de Saúde e Bem-Estar Social e presidente do PT de Matão), Olga Salomão (vice-prefeita, secretária de Governo e coordenadora do Orçamento participativo de Rio Claro) e Rosoé Francisco Donato (secretário de Planejamento e Gestão e presidente do PT em São Carlos). Essas entrevistas foram presenciais (gravadas e transcritas), duraram cerca de duas horas cada uma e obedeceram a um roteiro pré-estabelecido inspirado nos estudos de Andrade (1998), Couto (1998) e Meneguello (1998) e adaptados ao contexto examinado.

Por fim, os dados secundários necessários para a realização da pesquisa, isto é, as informações eleitorais e outras estatísticas relacionadas aos municípios estudados, foram coletados em fontes de informação disponíveis na internet⁹.

As principais teses sobre o Orçamento Participativo

250

Uma vasta literatura abordou o OP sob distintas perspectivas teóricas, evidenciando as “múltiplas facetas deste fenômeno” (Dias, 2000, p. 1), mas poucos estudos privilegiaram as relações políticas entre esse mecanismo participativo e os atores políticos locais.

Desse modo, posso destacar, entre as principais teses debatidas sobre o OP, três dimensões argumentativas: os estudos que relacionam o êxito dessas experiências participativas ao aprofundamento da democracia local; os estudos que articulam variáveis institucionais e associativas para explicar as alterações dos resultados do OP; e os escassos estudos que se concentram no papel político dessas reformas participativas, ou seja, nas suas relações com as instituições e os atores políticos envolvidos nesse processo. É importante assinalar que essa síntese, embora se constitua em um esforço para reunir os argumentos mais relevantes

⁹ Fundação Seade (www.seade.gov.br), Tribunal Superior Eleitoral (www.tse.gov.br) e os portais dos governos Executivo e Legislativo dos municípios estudados.

de tal literatura, não esgota as múltiplas abordagens relativas ao fenômeno¹⁰.

Na primeira dimensão, reuni estudos pioneiros sobre o OP os quais, apesar de apresentarem os limites e as dificuldades dessas experiências, evidenciaram seus efeitos positivos, especialmente os avanços sociais e políticos que contribuíram para o aprofundamento da democracia local. Os primeiros estudos, influenciados pela novidade que essa experiência se constituía, aprofundaram-se na descrição do OP e nos seus mecanismos internos de funcionamento, bem como na compreensão dos seus fatores condicionantes e resultados práticos. Esses estudos se concentraram nos casos de Porto Alegre e Belo Horizonte, conhecidos pelo sucesso na implementação desses novos arranjos participativos. Além disso, em uma perspectiva mais conceitual, observei que o debate sobre a emergência de instituições participativas tem sido focado mais na participação e na sociedade civil, deixando o papel das instituições governamentais para segundo plano.

251

Jacobi e Teixeira (1996), Laranjeira (1996) e Fedozzi (2001), sob diferentes perspectivas, associam o sucesso dessas experiências ao aprofundamento da democracia local por meio da ruptura com práticas tradicionais existentes. Além disso, os autores apontam que esses novos arranjos participativos podem tornar os governos locais mais eficientes e responsivos às necessidades da população na medida em que incorporam elementos de *accountability* na gestão dos recursos públicos. Os estudos de Jacobi e Teixeira reforçam ainda a questão da promoção do aprendizado acerca das concepções de cidadania por parte da população verificada nas experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte.

¹⁰ Apesar da importância de tal debate, os estudos que discutem o OP e os novos modelos de democracia estão fora dos propósitos deste artigo. Para uma maior compreensão desse tema, consultar Santos (1998), Abers (2000), entre outros.

Enquanto Laranjeira observa que a proposta de inversão de prioridades, corroborada empiricamente por Marquetti (2003), favoreceu o atendimento das demandas da população mais carente no município de Porto Alegre. No entanto, a autora retifica esse último resultado em função de atender apenas às demandas regionais específicas e não às reivindicações mais abrangentes, cujas respostas exigiriam um esforço mais amplo de abstração.

252 Avritzer sustenta os argumentos anteriores e acrescenta que o desempenho favorável desse novo processo participativo, nos municípios de Porto Alegre e Belo Horizonte, está associado à existência de uma forte sociedade civil. Assim, para o autor, a renovação da cultura política pode levar a desenhos mais democratizantes. No entanto, os dois principais obstáculos a essa proposta, segundo o autor, constituem “a pouca democratização na relação entre os próprios atores sociais e a incapacidade de estender o OP para áreas sociais nas quais o que se está em jogo são alternativas de políticas públicas” (Avritzer, 2000, p. 32).

Em resumo, nessa primeira dimensão, são verificadas algumas limitações no debate teórico apresentado na literatura sobre o OP, especialmente a exagerada ênfase nas perspectivas analíticas da participação e da sociedade civil. Contudo, observei que alguns estudos dessa geração já indicavam a necessidade de pesquisas mais específicas para examinarem as variadas intencionalidades entre os diversos atores presentes nesse processo participativo¹¹.

Na segunda dimensão, agrupei os estudos mais recentes que objetivam preencher as lacunas deixadas por essa literatura. Esses trabalhos procuram articular as esferas institucionais e as características associativas, tanto por meio de estudos de caso, quanto por meio de análises comparativas

¹¹ Para um aprofundamento das críticas relativas aos principais argumentos e teses relacionados ao OP de Porto Alegre e Belo Horizonte, ver Celina Souza (2001) e Navarro (2003).

entre diferentes situações. Os resultados de tais estudos são variados e privilegiam, além dos interesses das organizações da sociedade civil, o papel do Estado.

Baiocchi *et al.* (2005), por exemplo, em um estudo comparativo inovador, desenvolvem uma nova tipologia das relações entre Estado e sociedade civil para preencher uma lacuna na literatura que trata dessas relações. Os autores buscam avaliar os impactos do OP nas capacidades democráticas da sociedade civil e verificar ainda se esses resultados são condicionados pela preexistência de relações entre a sociedade civil e os governos locais, conforme argumentam os teóricos da democracia participativa. Os resultados dessa pesquisa mostram que mudanças substanciais só aconteceram nas cidades que adotaram o OP. As reformas participativas foram especialmente citadas por mudarem determinadas instituições, criando novos espaços de interação entre os governos locais e a sociedade civil. Mas esse resultado foi condicionado pela preexistência de relações entre a sociedade civil e os governos locais.

253

Lígia Lüchmann, uma das precursoras da vertente do desenho institucional na análise de instituições participativas¹², examina o sucesso do OP de Porto Alegre como experiência de democracia deliberativa a partir de alguns fatores considerados determinantes: a vontade, o projeto e o comprometimento político do governo, a tradição de organização e de lutas sociais e a formatação institucional resultante das articulações entre o Estado e a sociedade. A autora propõe uma análise do desenho institucional inserida na teoria da democracia deliberativa por meio da dialética e da dinâmica entre as dimensões sociais e institucionais do processo de renovação institucional. De acordo com a abordagem da autora, esse novo arranjo participa-

¹² Para um aprofundamento desse debate, sob diferentes perspectivas, consultar Avritzer (2003) e Sampaio (2005).

tivo rompeu com a lógica tradicional de elaboração da peça orçamentária, produzindo impactos no ordenamento político do Executivo e inovações no sistema político institucional. Nesse sentido, o desenho institucional do OP de Porto Alegre permitiu que a sociedade civil influenciasse o sistema político institucional, constituindo uma nova dinâmica política no município, observada, por exemplo, nos impactos (constrangimento, renúncia, reação) na Câmara de Vereadores e na política partidária da população local (Lüchmann, 2002, p. 202-209).

254

Desse modo, observamos que a literatura sobre o OP vem se desenvolvendo ao longo das duas últimas décadas e apresentando perspectivas mais realistas acerca do fenômeno em questão¹³, por meio da incorporação gradativa de elementos institucionais a esse debate, evidenciando cada vez mais a necessidade de se analisar o papel das instituições e dos seus respectivos atores políticos locais na emergência e consolidação dessas reformas participativas. Mesmo assim, verifica-se que a relação dessa literatura com as instituições e com os atores que as ocupam é extremamente superficial.

Por fim, a última dimensão argumentativa compreende o debate, ainda pouco explorado por essa literatura, que evidencia o papel político do OP ou, caso se prefira, as suas relações com as instituições e os atores políticos envolvidos nesse processo. Assim, embora muitos autores considerem que o OP foi legitimado pela reeleição do partido ou da coalizão partidária que o introduziu (Dias, 2000; Baiocchi, 2003; Goldfrank e Schneider, 2006), e outros insiram a variável “vontade política” na explicação dos motivos que levaram ao êxito dessa reforma (Avritzer, 2003; Wampler, 2003, 2008; Silva, 2003; Teixeira, 2003, entre outros), poucos estudos se aprofundaram nessas questões.

¹³ Um exemplo disso foram os trabalhos apresentados durante o último Encontro Anual da Anpocs no Seminário Temático 18: “Legitimidade Democrática, Representação e Participação”.

A literatura internacional, ainda que não se aprofunde no papel dos atores políticos nessas reformas participativas, já tinha observado certos efeitos políticos de experiências participativas. Por exemplo, Chaudhuri e Heller (2003) procuram entender como arranjos institucionais específicos interagem com fatores políticos e sociais, ao determinar o papel que grupos historicamente marginalizados podem desempenhar, de modo a efetivamente influenciar políticas públicas. Outro exemplo é o estudo de Goldfrank (2005), que compara três experiências participativas similares na América Latina que tiveram diferentes resultados. O autor observa que processos diferenciados de descentralização nacional de poder e de recursos bem como a institucionalização de partidos de oposição local impactaram o desenho de instituições participativas.

Em síntese, as teses sobre o OP ora apresentadas evidenciam que a sobrevivência ou não deste, ou seja, a capacidade que essas experiências têm de se desenvolverem de forma mais plena, depende basicamente da existência de uma forte tradição associativa, da “vontade política” dos governantes de implementá-las e da influência do desenho institucional, observado por meio dos elementos organizacionais incorporados a essa prática. Portanto, há uma lacuna na literatura sobre o OP no que diz respeito às instituições e aos atores políticos. Quando esses elementos entram em tal debate, são reduzidos ao desenho institucional, ou seja, às regras de funcionamento do processo deliberativo, denominadas pelos tecnocratas especialistas no assunto de metodologia do OP. Entretanto, o desenho institucional do OP vai além das suas regras de funcionamento na medida em que a maioria desses mecanismos participativos está inserida em processos decisórios mais amplos, mas não anula outros mecanismos tradicionais de tomada de decisões existentes na esfera local. Assim, a implantação do OP em governos locais, por exemplo, não altera os trâmites institucionais pelos quais o processo orçamentário se

desenvolve, o que inclui o parecer do Legislativo em várias etapas dessa negociação¹⁴.

Nesse sentido, notei que as instituições formais de representação política, nas quais esse processo participativo está inserido, não foram suficientemente examinadas por essa literatura, especialmente as relações entre o OP e os partidos políticos no âmbito do governo municipal, que se dão por meio da interação entre Executivo e Legislativo nas etapas da dinâmica de elaboração e aprovação do orçamento municipal. Sendo assim, esse artigo procura examinar o OP sob a perspectiva das instituições e dos atores políticos envolvidos nesse processo visando ampliar o debate dessa agenda de estudos.

Análise dos municípios de Matão, São Carlos e Rio Claro

Embora cada um desses três casos apresente as suas especificidades, defini alguns parâmetros para a comparação. Em primeiro lugar, em todos os municípios analisados foram implementadas experiências de OP nas últimas três gestões municipais. Segundo, essas experiências compartilham algumas características comuns tais como estarem inseridas em municípios de pequeno a médio porte, no

256

¹⁴ O processo de elaboração orçamentária compreende, primeiramente, a elaboração do Plano Plurianual (PPA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), as quais definem as diretrizes do planejamento da prefeitura e são exigências constitucionais. Em seguida é elaborado o projeto de Lei Orçamentária (contendo a previsão da receita e despesa, a definição da política tributária e financeira, a estruturação de programas e projetos de investimentos etc.) com ou sem participação popular (OP), o qual deve seguir para aprovação na Câmara de Vereadores até o dia 30 de setembro de cada ano, quando é submetido aos trâmites legislativos antes da sua aprovação. O projeto de Lei Orçamentária aprovado é executado no ano seguinte, sob fiscalização do Poder Legislativo, além disso, terminado o exercício as contas do governo são apreciadas por um Tribunal de Contas estadual, que emite um parecer pela sua aprovação ou reprovação. Esse parecer é apreciado pelos vereadores, sendo aprovado ou rejeitado. Quando as contas são rejeitadas, os responsáveis pela execução orçamentária respondem pelas consequências, podendo até haver cassação do mandato do prefeito (Pires, 2001, p. 98-103).

interior do estado de São Paulo¹⁵. Terceiro, os três municípios analisados não possuem tradição associativa significativa¹⁶. Além disso, nestes casos o PT esteve à frente das iniciativas de OP, mesmo não sendo o partido majoritário na coligação eleitoral, como é a situação de Rio Claro. A vitória eleitoral do PT, tanto como partido majoritário na coligação eleitoral quanto como coligado a outros partidos majoritários, rompeu com o predomínio político de longa data de oligarquias locais. Por outro lado, observamos que a trajetória do OP pelo PT e outros partidos aliados nos três municípios estudados percorreu caminhos distintos. Há casos de continuidade, de interrupção ou de alternância entre a realização do OP em uma gestão, seguido da inércia em outro período, conforme apresentado na tabela a seguir.

Tabela 1
Trajetória política do OP nos municípios selecionados (1997 -2012)

Municípios	Gestões municipais segundo o partido do prefeito e a implantação de OP				Trajetória do OP
	1997-2000	2001-2004	2005-2008	2009-2012	
Matão	PT (OP)	PMDB	PT	PT	Interrompida
São Carlos	PFL	PT (OP)	PT (OP)	PT (OP)	Contínua
Rio Claro	PV (OP)	PV (OP)	PFL	PMDB (OP)	Descontínua

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

¹⁵ População estimada: Matão – 77.262 habitantes; São Carlos – 224.773 habitantes; Rio Claro – 188.006 habitantes (Seade, 2011).

¹⁶ Apesar do município de São Carlos ser conhecido pelo complexo acadêmico formado por duas universidades públicas, duas unidades da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), duas incubadoras de empresas e dezenas de empresas de base tecnológica, isso parece não afetar os níveis de associativismo da população. Por exemplo, as associações de moradores do município, nas gestões anteriores ao PT (entre 1993 e 2000), eram dirigidas por cargos comissionados do prefeito.

A continuidade do PT em São Carlos e a descontinuidade do PV/PT em Rio Claro por uma gestão contrária ao OP, no caso a administração PFL/DEM (2005-2008), poderia nos ajudar a explicar a continuidade ou não deste mecanismo participativo. Contudo, esse argumento sozinho não explica a decisão da administração petista de Matão de não levar a cabo essa proposta na segunda gestão do partido e na atual terceira gestão. Para isso, nas seções seguintes, examino a trajetórias dos casos estudados a partir dos desdobramentos dos conflitos entre o OP, o Executivo, o Legislativo e os partidos no âmbito do governo local para entender as suas variações, bem como os impactos dessas relações no grau de abrangência do OP.

As relações entre o Executivo, o Legislativo e os partidos que compõem o governo

258

As relações entre o Executivo, o Legislativo e os partidos que compõem o governo foram caracterizadas, segundo a bancada governista na Câmara Municipal e segundo a estratégia do governo em relação ao Legislativo, pelo número de cadeiras que ele possui¹⁷. Nos municípios analisados, quando o Executivo tem maioria parlamentar, ou seja, quando os partidos, que fazem parte da coligação que elegeu o prefeito, têm a maior parte dos vereadores eleitos, a estratégia utilizada, se a maioria for estável, é a majoritária parlamentar, uma vez que a administração conta com a vontade da maioria para a aprovação de qualquer projeto de lei e/ou emenda orçamentária¹⁸. Por outro lado, quando o Executivo não tem maio-

¹⁷ A operacionalização do conceito de estratégia de governo foi inspirada no estudo de Meneguello (1998), sobre o papel dos partidos no governo no contexto do presidencialismo brasileiro pós-1985, e adaptado ao contexto local.

¹⁸ Coligação é uma aliança pactuada entre partidos, apenas para disputar a eleição. Uma vez eleitos, os partidos (coligados ou não) podem costurar uma coalizão para governar. Assim, enquanto a coligação é uma aliança meramente eleitoral, a coalizão governamental é o resultado da formação de uma bancada de sustentação do Executivo, no Parlamento, que envolve a distribuição de cargos, no Executivo, aos partidos aliados.

ria parlamentar, as estratégias utilizadas são: coalizão com os partidos (coligados ou não) ou Negociação Pontual (NP)¹⁹. A coalizão entre o Poder Executivo e os partidos é uma situação típica de acordos entre partidos dominantes no Executivo, que não elegeram cadeiras suficientes no Legislativo e precisam costurar uma maioria após a eleição para garantir a governabilidade. Nesse caso, os partidos apoiam o governo na Câmara em troca de benefícios, especialmente da indicação de cargos no interior da administração municipal. A NP, por sua vez, é uma estratégia na qual não se tem um acordo pré-determinado, ou seja, é uma situação de negociação ou de conflito que é determinada conforme o caso, e oferece benefícios quando há cooperação.

Em Matão, o PT elegeu-se por uma pequena margem de votos nas eleições de 1996, rompendo com o ciclo político do PMDB de quase trinta anos²⁰. O OP foi implantado no início da gestão, em 1997, perdurando até o ano 2000, quando essa legenda perdeu as eleições, voltando após quatro anos e se mantendo no poder até os dias atuais, sem dar continuidade ao OP²¹. As estratégias de negociação do PT de Matão, ao longo dos três mandatos, foram bem diferentes. A primeira gestão (1997-2000) foi marcada por relações difíceis com a Câmara Municipal, o PT tinha apenas o apoio de 5 vereadores, de um total de 19 representantes eleitos, e eventualmente fazia composição com os demais²². Dessa forma, a estratégia de negociação utilizada foi a NP,

259

¹⁹ O conceito de Negociação Pontual (NP) é baseado no estudo de Andrade (1998) sobre o processo decisório nas casas legislativas do município e do estado de São Paulo.

²⁰ A história política do município é marcada pela hegemonia de uma oligarquia local que teve início em 1969 com o MDB e permaneceu até 1996, totalizando 28 anos do então PMDB no Poder Executivo matonense.

²¹ Para maiores detalhes sobre o OP de Matão, consultar: Antoniosi (2005).

²² Os dados referentes às eleições de 1996 disponíveis na Série Histórica (Seade/TRE) são limitados, pois não contém informações sobre as coligações. Assim, essas informações foram complementadas por entrevistas e/ou outras fontes de informações secundárias.

o que conferiu maior poder de decisão ao Legislativo e respectivamente ampliou a sua visibilidade. Já no segundo mandato (2005-2008), após um período de interrupção, o PT, coligado com o PL, PRP, PMN, PSB, PV e PRTB, elegeu apenas 5 vereadores (3 da coligação PT/PC do B e 2 da coligação PSB/PRTB) e a oposição elegeu, por sua vez, 5 representantes respectivamente, mas 2 representantes do PFL migraram para a situação, após o pleito, compondo uma coalizão de governo. Desde 2009 até os dias atuais, o grupo liderado pelo PT (PT, PTB, PTN, PSDC, PRTB, PMN, PSB, PV, PRP e PC do B) elegeu 6 vereadores e a oposição 4, mas 1 vereador da situação migrou para a oposição. Então atualmente o ambiente está marcado pelo empate, 5 representantes da situação e 5 da oposição, ou seja, sempre há disputa e/ou negociação²³.

260

A composição do secretariado na primeira gestão não foi tarefa fácil de ser executada, segundo membros do próprio governo, na medida em que o PT estava compondo uma equipe de governo nova, após quase trinta anos de predomínio de um único grupo político na cidade. A falta de experiência, a dificuldade de encontrar quadros para preencher os cargos em função das especificidades técnicas, entre outros fatores marcaram esse período. O governo ainda tinha o compromisso de campanha de diminuir o número de cargos comissionados, o que foi sendo cumprido ao longo da gestão. Segundo o atual secretário de Saúde e Bem-Estar Social, Ademir de Souza, a composição do secretariado na gestão 2009-2012 continua próxima do que era na primeira gestão, isto é, a maioria dos secretários é do PT, mas há um do PMN e outro que não

²³ Cabe destacar que a Resolução n. 21.702/04 do TSE, fixou o número de vereadores de maneira proporcional à população dos municípios, resultando na extinção de cerca de 8.481 cargos de representantes em aproximadamente 43% dos municípios brasileiros. No caso de Matão, isso representou uma redução para 10 vereadores a partir de 2005. Já em São Carlos, houve uma redução do 21 para 13 vereadores e, em Rio Claro, de 19 para 12.

tem partido (técnico). Contudo, todos os partidos da coligação estão representados no governo. “Governar é governar com os partidos, com as forças políticas e automaticamente é cargo, participação no governo, não tem jeito”²⁴.

Em São Carlos, o PT foi um partido que aumentou gradativamente sua participação ao longo da história do município até se viabilizar em torno da candidatura de Newton Lima Neto, professor e reitor da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), em 2000²⁵. Alcançou a prefeitura por uma diferença de 128 votos. O partido reelegeu-se com uma larga vantagem em 2004²⁶ e venceu uma disputa mais equilibrada em 2008²⁷. A partir de 2001, inicia-se o OP no município, o qual foi sofrendo alterações no seu formato original ao longo do tempo e continua até hoje²⁸. Em relação às estratégias de negociação com o Legislativo, observei que o PT foi aprendendo a negociar ao longo do primeiro mandato, marcado por conflitos, e tal aprendizagem resultou em uma coalizão, que emplacou no segundo mandato, com o PMDB e o PDT, entre outros partidos. A segunda administração petista, diferentemente da primeira, pode ser vista como uma coalizão entre o PT e outros partidos na tentativa de criar condições de governabilidade por meio da distribuição de cargos. O PT permanece hegemônico, dominando a maioria dos cargos e as principais secretarias, mas a participação dos outros partidos é notável. Na terceira gestão, a participação de outras forças políticas aumen-

261

²⁴ As falas de Ademir Souza citadas ao longo deste artigo são trechos extraídos de entrevista concedida por ele em 14/01/2010.

²⁵ A história política do município nas últimas décadas pode ser observada por meio da disputa entre dois blocos de centro-direita, normalmente polarizada entre o PSDB, de um lado, e uma série de partidos do outro que se alternavam na disputa, tais como o PTB, PFL, PP e PMDB.

²⁶ O PT/PMDB recebeu 42,84% dos votos válidos (Fundação SEADE, TRE).

²⁷ O PT/PMDB recebeu 35,31% dos votos válidos, o PSDB 33,6% e o DEM 29,83% (Fundação SEADE, TRE).

²⁸ Para conhecer detalhadamente as mudanças na metodologia do OP de São Carlos consultar: Marino Junior (2005), Moraes (2007), entre outros.

ta ainda mais, inclusive diversas lideranças da oposição são incorporadas ao governo. O PT e a coligação formada durante o período eleitoral venceram uma disputa acirrada contra as antigas forças políticas e conseguiram criar uma coalizão por meio de muita negociação, inclusive os cargos demoraram meses para serem preenchidos, evidenciando os muitos impasses envolvidos nesses arranjos. O OP sobrevive às três administrações petistas, com o apoio de todos os partidos que se aliaram ao governo.

262

Nesse município, se compararmos a formação dos três últimos governos quanto à composição de secretarias, coordenadorias e diretorias, o PT também sempre foi hegemônico, o que fez com que, de certa forma, prevalecesse o “modo petista de governar”²⁹. Na primeira gestão, o PT ficou com 100% das secretarias, porque o PC do B, que era o único partido coligado, ainda não tinha quadros preparados naquele momento para assumir secretarias, mas acabou sendo representado nas demais instâncias administrativas. De 2004 em diante, outros partidos passaram a administrar secretarias, já dentro das coalizões desenhadas e das respectivas exigências na participação do governo. Dentro da composição de forças, a questão das secretarias foi dividida em consonância com a distribuição dos ministérios, no âmbito do governo federal petista, e também de acordo a capacidade técnica que o cargo exige, segundo o secretário do Planejamento e Gestão, Rosoé Francisco Donato:

[...] como a nossa aliança é muito próxima da aliança que dá sustentação ao presidente Lula de colocar [sic] as pastas em determinados partidos de tal forma que esteja

²⁹ “O modo petista de governar vem dos 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, lançado em 1992” (Bittar e Lassance, 2003, p. 15).

alinhado com o governo federal. Por exemplo, o PDT tem o Ministério do Trabalho e aqui tem a Secretaria de Trabalho, o PTB tem o Ministério dos Esportes e aqui tem a Secretaria da Infância e Juventude, que tem um elo muito forte com a questão do esporte e por aí vai essa distribuição de secretarias³⁰.

Além disso, ao longo das três administrações houve mudanças no âmbito das estratégias de coalizão entre o Poder Executivo e os partidos, por exemplo, na gestão atual não existe mais partidos que tenham secretarias de “porteiros fechadas”. Se anteriormente os partidos ficavam com uma determinada secretaria por inteiro, desde o secretário até todos os cargos de confiança eram ocupados com quadros de um mesmo partido, atualmente existe uma mistura de partidos dentro de cada secretaria, o que na opinião do governo, segundo Rosoé Francisco Donato na mesma entrevista, “acaba sendo muito positivo porque você tem um maior entrosamento com os partidos políticos.

263

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

³⁰ As falas de Rosoé Francisco Donato citadas ao longo deste artigo são trechos extraídos de entrevista concedida por ele em 19/01/2010.

Desse modo, observamos que as estratégias de coalizão com os partidos foram se desenvolvendo ao longo dos três mandatos na medida em que primeiramente essas alianças foram mais custosas, ou seja, concederam mais benefícios aos partidos da coalizão que ficaram com as secretarias/autarquias por meio de negociações com “porteiras fechadas”. Contudo, uma vez que essa aliança se consolidou, inclusive incorporando outros partidos de oposição, a manutenção desses acordos envolveu menos benefícios aos partidos da coalizão que ficaram com as respectivas pastas, mas “sem porteiras fechadas”. Esse desdobramento da estratégia de coalizão pode ser pensado como uma reação do próprio Executivo, o qual foi desenvolvendo outros mecanismos de controle por meio da diminuição dos benefícios aos partidos que compõem a coalizão de governo. No caso do OP, ainda que os dois cenários resultem em coalizões, a respectiva estratégia teve um custo mais elevado com “porteiras fechadas” e envolveu menos benefícios sem “porteiras fechadas”. Sendo assim, esse último caso seria mais favorável à manutenção do OP, visto que o Executivo obteve a cooperação dos partidos e, conseqüentemente, do Legislativo, com custos menos elevados.

Em Rio Claro, uma coligação partidária formada por partidos predominantemente de centro-esquerda³¹, com uma chapa composta por um candidato do PV a prefeito e um do PT a vice-prefeito, se elegeu em 1996, iniciando uma ruptura com as oligarquias políticas dominantes³². Em 2000, esse grupo político emergente se reelegeu, em uma disputa mais acirrada³³, mas perdeu em 2004. Em

³¹ PV, PT, PMDB, PC do B, PPS, PDT e PSC.

³² A história política do município, segundo a atual vice-prefeita Olga Salomão, foi marcada pelo predomínio de grupos políticos de direita e de centro-direita, vinculados a dois grupos econômicos extremamente articulados na cidade que representam os ramos da especulação imobiliária e da mineração.

³³ Por uma diferença de 8,66% dos votos válidos (Seade/ TRE).

2008, uma outra coligação partidária, mais programática de um ponto de vista ideológico, foi construída³⁴. A chapa foi composta por um candidato do PMDB para prefeito e um do PT para vice-prefeito, e venceu a disputa com uma vantagem significativa. O OP foi introduzido em Rio Claro em 1998, no segundo ano do primeiro mandato desse grupo político emergente³⁵. Tal processo participativo foi interrompido em 2004, quando esse grupo político não se reelegeu, voltando a acontecer em 2008, sob uma perspectiva inovadora. As duas primeiras gestões que implementaram o OP foram encabeçadas pelo PV e pelo PT, os quais representavam o prefeito e o vice-prefeito, respectivamente. Esses dois governos não obtiveram maioria no Legislativo, nem conseguiram construir coalizões sólidas dadas as divergências que foram se seguindo, inclusive com o próprio PT. Após essas duas gestões, tal grupo político perdeu as eleições e, pelo próprio desgaste do governo, se desfez. Em 2008, um novo pacto político foi assinado literalmente entre o PMDB, o PT e o PC do B e, posteriormente, o PSDC. Essa aliança foi embasada em torno de um programa político orientado por quatro princípios bem-definidos: transparência, democracia participativa, desenvolvimento sustentável e a excelência nos serviços públicos. Em relação à democracia participativa, a promessa era retomar o OP e os outros conselhos abandonados. Após a vitória eleitoral, esse grupo incorporou o PP e o PTB em uma coalizão para obter maioria no Legislativo, o que demandou a indicação de um secretário do PTB.

265

Agora na atual gestão nós construímos uma maioria com o PTB, com o PP, inclusive votando na presidente da Câmara que é do DEM [...]. Ela tem fechado uma série de coisas

³⁴ PMDB, PT, PSDC e PC do B.

³⁵ Para um aprofundamento sobre a metodologia empregada no OP de Rio Claro passo a passo, ver Pizzirani (2006, pp. 38-70).

conosco e tem tido uma postura muito favorável para a população. Não perdemos nenhuma votação na Câmara este ano inteiro³⁶.

Nesse município, o PT esteve no comando de seis secretarias nas duas primeiras gestões, mas infelizmente não foi possível mapear como foi feita essa distribuição na época. Atualmente, na gestão PMDB/PT, o PT está no comando de oito secretarias³⁷. Segundo a atual vice-prefeita, Olga Salomão, durante a mesma entrevista, a composição das secretarias na atual gestão já estava planejada desde o acordo político pré-eleitoral: “O acordo político nosso era assim, nós vamos dividir a administração em três áreas: gestão, social e infraestrutura. Quais são as secretarias de gestão? Governo, Justiça, Administração e Finanças. O PT quer 50% da gestão, o PT quer 50% do social e o PT quer 50% da infraestrutura”. Observamos uma diferença entre os dois períodos (PV/PT e PMDB/PT) relativa à autonomia do prefeito de indicar seus assessores. Nas primeiras gestões, o prefeito teve ampla autonomia, como explicitado na fala da atual vice-prefeita: “Cláudio não acatou a indicação do partido, ele pegou as pessoas do partido que ele gosta e as convidou”. Já nesta administração, conforme já mencionamos, houve um acordo político e, portanto, uma divisão entre as respectivas pastas, 50% para o PT e 50% para o PMDB. É importante ressaltar que nos demais cargos também houve uma redistribuição entre os partidos, ou seja, “sem porteiros fechadas”, o que na visão da administração é mais democrático.

Nesse caso, a coalizão entre o Executivo e os partidos que compõem o governo foi menos custosa, mesmo se

³⁶ As falas de Olga Salomão citadas ao longo deste artigo são trechos extraídos de entrevista concedida por ela em 27/01/2010.

³⁷ DAE (Departamento de Água e Esgoto), Secretaria de Habitação, Secretaria de Planejamento, Secretaria de Educação, Secretaria de Saúde, Secretaria de Ação Social, Secretaria de Governo (OP) e Departamento Jurídico.

compararmos com a terceira gestão no município de São Carlos, pois envolveu a distribuição de benefícios iguais aos dois principais partidos da coalizão de governo (PMBD e PT), que ficaram, cada um, com 50% das pastas. Além disso, a redistribuição dos cargos no interior das mesmas ocorreu “sem porteiras fechadas”, o que favoreceu mais ainda a manutenção do OP.

Na tabela a seguir, é possível visualizar sinteticamente as mudanças observadas na trajetória dos municípios quanto às estratégias de negociação política.

Tabela 2
Estratégia de negociação política utilizada nos municípios estudados, segundo a trajetória do OP (1997 - 2012)

Municípios	Gestões municipais segundo estratégia política e implantação de OP				Trajetória do OP
	1997-2000	2001-2004	2005-2008	2009-2012	
Matão	OP/NP	-	Coalizão	Empate/NP	Interrompida
São Carlos	-	OP/NP	OP/ Coalizão “com porteiras fechadas”	OP/Coalizão “sem porteiras fechadas”	Contínua
Rio Claro	OP/NP	OP/NP	-	OP/ Coalizão “sem porteiras fechadas”	Descontínua

Fontes: Elaboração própria a partir de Fundação Seade/TRE e entrevistas.

As trajetórias políticas dos municípios estudados indicam a formação de governos de coalizão e a continuidade desses governos nos três casos, mas não da proposta de OP no caso de Matão. Nos casos de São Carlos e Rio Claro (sem “porteiras fechadas”), observamos ainda que suas respectivas coalizões tiveram um custo menor para o Executivo e para o OP, se pensarmos que elas envolvem menos benefícios para os respectivos partidos. Na trajetória de Matão, por outro lado, a primeira gestão do PT com o OP foi muito conflituosa. A duas últimas gestões petistas sem OP tiveram

uma alta bancada da coligação partidária no Legislativo, mas se distinguiram pelas estratégias adotadas.

As relações entre o OP e os partidos dominantes no Executivo e Legislativo

Segundo Dias, “pensar a relação Executivo-Legislativo, a partir da criação do OP, implica em avaliar a distribuição de recursos políticos entre os poderes mencionados” (2000, p.68). A autora comparou o comportamento do Legislativo a partir do seu grau de intervenção sobre os projetos de lei originados no Executivo, especialmente em relação às decisões orçamentárias, nos três primeiros mandatos do PT em Porto Alegre, identificando três efeitos do OP sobre a Câmara Municipal: o constrangimento, a renúncia e a reação.

268

O constrangimento dos vereadores foi causado pela participação popular no processo orçamentário municipal, gerando um conflito de competências simbólico entre a Câmara e o OP. A renúncia dos vereadores apresentou-se como uma consequência do constrangimento; em virtude da intervenção direta da população na distribuição dos recursos para investimentos, o Legislativo passou a esquivar-se de sua principal prerrogativa nas decisões orçamentárias [sic]: apresentar emendas para a definição de obras a serem realizadas na cidade. Já a reação dos vereadores ocorreu em virtude do reconhecimento do declínio de seu poder decisório na arena orçamentária. A reação, portanto, consiste em estratégias da oposição legislativa no sentido da recuperação de sua capacidade decisória, ou seja, de resgatar a oportunidade de representar os interesses do seu eleitorado através da incorporação de suas demandas à planilha orçamentária (Dias, 2000, p. 73).

Os casos estudados se distinguem do que aconteceu na capital gaúcha, onde o OP constituía uma novidade, o

que de certa forma explica o constrangimento dos vereadores em um primeiro momento, seguido da renúncia e da respectiva reação. Nos municípios analisados – Matão, São Carlos e Rio Claro, os vereadores já orquestraram desde o início uma reação a essa proposta.

O caso de São Carlos constitui um exemplo emblemático. Em 2001, quando o então prefeito petista Newton Lima Neto introduziu o OP na cidade, despertando grande interesse da população que – movida pela curiosidade de ver pela primeira vez um prefeito se reunir com a população em um bairro para discutir os problemas da região e decidir as possíveis soluções – inundou as assembleias do OP, transformando o primeiro ciclo dessa experiência em um sucesso. Quando a peça orçamentária foi para o Legislativo, os vereadores votaram a favor de todas as demandas apresentadas por meio do OP. No entanto, os vereadores reagiram a essa inovação participativa ao alterarem totalmente a Lei Orçamentária, retirando recursos de custeio como iluminação, telefonia, coleta de lixo e colocando-os no lugar das novas demandas de investimento aprovadas pelo OP, inviabilizando sua execução. A partir dessa reação, o Executivo contou com a intervenção do Poder Judiciário para restabelecer o orçamento original, o que de certa forma criou vários empecilhos para a execução do orçamento, pois este ficou bloqueado até que a Justiça emitisse um parecer. Esta foi uma resposta dos vereadores de vários partidos, inclusive do PT, ao OP. Segundo o atual secretário de Planejamento, que na época era secretário de Governo e Coordenador do OP, Rosoé Donato:

A disputa entre o OP e o Legislativo, fez com que o Executivo tivesse que se debruçar e criar uma nova regra de distribuição de recursos, colocando o Legislativo como um todo, como um novo ator na constituição do orçamento, então não era como antes que os vereadores da base tinham

acesso a colocar emendas não concretamente, mas através do Poder Executivo.

Nesse sentido, em resposta aos conflitos entre OP, Executivo e Legislativo, foi criada em 2002 a “emenda por vereador” no município, na qual cada vereador passou a ter uma quantidade de recursos para fazer sua emenda individual, independentemente de ser da situação ou da oposição. Em outras palavras, trata-se de uma relação entre o Executivo e o Legislativo, e não de uma relação entre partidos políticos no Executivo ou partidos políticos no Legislativo. Essa forma de cooperação entre Executivo e Legislativo quanto ao OP continua até os dias atuais e está se disseminando entre os municípios paulistas. Cabe notar que, mesmo a partir da instituição da “emenda por vereador” no município, os conflitos entre o OP e o Legislativo continuam existindo, mas ficam submersos e dificilmente se concretizam; somente ocasionalmente essas disputas são verbalizadas pelos vereadores quando eles tentam aumentar suas emendas. Prossegue Rosoé Donato:

270

Então são ideias que vão surgindo, vão sendo postas em prática no município, os outros municípios procuram saber, até porque a relação Executivo, Legislativo e Orçamento Participativo é muito complicada. São relações de poder que muitas vezes são disputas de espaços, aí vai tentando inovar.

Em Rio Claro, nas duas primeiras gestões analisadas, a relação entre o Executivo, o Legislativo e o OP foi conflituosa, inclusive, segundo as lideranças políticas locais, a oposição do Legislativo foi apontada como uma das ameaças à continuidade desse grupo político (PV/PT). Entretanto, na atual gestão PMDB/PT, na qual o PT está à frente da implementação do OP sob uma nova metodologia, o cenário é outro. Segundo a atual vice-prefeita, que também é secretária de Governo e coordenadora do OP, Olga Salomão:

Quando ganhamos a eleição, nós fomos a São Carlos e conversamos com o Rosoé, e aí o que nós vimos que lá uma forma de se relacionar com a Câmara era deixar um percentual, uma quantia para cada vereador. Nós seguimos o exemplo de São Carlos, nós deixamos na LDO e incluímos no orçamento. Então cada vereador pode indicar R\$ 100 mil.

Dessa forma, verificamos que a estratégia são-carlense de minimizar conflitos entre o OP e o Legislativo foi adotada em Rio Claro também. Além disso, a “emenda por vereador” no caso de Rio Claro se transformou em “emenda coletiva”, ou “emenda de bancada”, conforme podemos averiguar nas palavras da vice-prefeita Olga Salomão:

[...] e na construção das emendas houve um fato, que tem algumas questões que envolvem mais dinheiro, como por exemplo, uma ponte para ser feita num bairro. Então, cada vereador deu um pouquinho do seu dinheiro para a gente fazer essa ponte. Isso foi uma coisa muito legal [...] e resultou nessas emendas que nós chamamos de bancada de apoio ao governo. Então foi uma coisa muito interessante, o que é um ganho, um salto de qualidade.

271

Em Matão, a primeira gestão petista (1997-2000) instituiu o OP com o objetivo de ampliar a transparência nas suas ações, estreitar os laços com a população e contribuir com o planejamento e gestão dos recursos públicos. Contudo, o novo grupo político não conseguiu pactuar um acordo para obter maioria no Legislativo nesse período. Ademais, a oposição, majoritária no Legislativo, era contrária a essa proposta participativa na medida em que os vereadores percebiam uma concorrência indesejável entre o seu papel de representantes eleitos e o papel do OP. Segundo o atual secretário de Saúde e Bem Estar Social, Ademir de Souza: “A

relação com o Legislativo sempre foi conflitante e com o OP, de 1997 a 2000, foi mais ainda, porque o OP tinha muito o perfil de tomar o papel do vereador. Havia uma ciuemeira”.

272 Após um hiato entre 2001 e 2004, o PT retorna ao governo municipal, optando por destacar durante a campanha o fácil acesso e a boa relação com o governo federal, o que facilitaria a obtenção de recursos, além de se comprometer em dar continuidade aos programas participativos e sociais. O segundo mandato petista (2005-2008) se distinguiu do primeiro em vários aspectos. Em primeiro lugar, as relações entre os poderes Executivo e Legislativo melhoraram com a construção de uma maioria parlamentar por meio de uma coalizão de governo. Em segundo lugar, podemos citar a parceria com o governo federal, a qual rendeu quase 20 milhões em investimentos para o município³⁸ – destinados em sua maior parte a grandes obras de infraestrutura. Finalmente, o governo não deu continuidade à proposta de OP iniciada na primeira gestão. Segundo o próprio governo, o OP não foi implementado porque existia um compromisso na campanha de cumprir as obras elencadas no primeiro mandato, as quais foram realizadas em sua totalidade ao longo do segundo mandato. Segundo a visão do governo, nas palavras de Ademir Souza, “o OP foi uma ferramenta de disputa política para abrir as portas, para abrir espaço na sociedade.”. O secretário de Saúde e Bem-Estar Social petista assinala que a participação popular foi incorporada em outros fóruns, como por exemplo, “O Conselho da Cidade, que quase substitui o OP, porque tem representantes de todas as entidades, não importa de que segmento, reúne todas as associações de bairros.”. Desse modo, o governo petista se estabilizou no município após vencer as eleições de 2008, com uma aprovação de mais de 65% dos votos válidos, e não deu continuidade ao OP.

³⁸ Informações obtidas junto à prefeitura de Matão.

Na tabela a seguir, é possível visualizar sinteticamente as mudanças observadas na trajetória do OP, que parecem indicar uma relação entre cooperação (relações entre o OP, o Executivo, o Legislativo e os partidos que compõem o governo) e continuidade dessas propostas.

Tabela 3

Relações entre OP e os partidos dominantes no interior do Executivo e do Legislativo nos municípios selecionados, segundo a trajetória do OP (1997 - 2012)

Municípios	Gestões municipais segundo as estratégias políticas e a implantação de OP				Trajetória do OP
	1997-2000	2001-2004	2005-2008	2009-2012	
Matão	Conflito				Interrompida
São Carlos		Cooperação* (Emenda por vereador)	Cooperação (Emenda por vereador)	Cooperação (Emenda por vereador)	Contínua
Rio Claro	Conflito	Conflito		Cooperação (Emenda por vereador – individual e coletiva)	Descontínua

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

* A partir de 2002.

O grau de abrangência do OP nos três municípios

A trajetória do OP nos três casos estudados foi examinada por meio dos desdobramentos das relações de conflito entre o OP, o Executivo, o Legislativo e os partidos que compõem o governo. Primeiramente, analisamos tais relações por meio da bancada do governo na Câmara e das estratégias adotadas, dado o número de cadeiras que ele possui. Essas estratégias parecem indicar uma relação entre a formação de governos de coalizão e a continuidade dessas gestões, mas não do OP. Em seguida, examinamos as relações entre o OP e os partidos dominantes no interior do Executivo e do Legislativo e observamos que onde essas relações resultam no consentimento dos partidos na Câmara, mediante a

concessão de benefícios do orçamento, essas experiências sobrevivem. Agora, resta saber quais os efeitos dos padrões de conflito e cooperação, entre o OP e os partidos dominantes no interior do Executivo e do Legislativo, no grau de abrangência do OP, isto é, na profundidade ou na amplitude do OP em termos de qualidade dessas experiências.

Nesse sentido, o grau de abrangência do OP foi observado nos três casos estudados a partir das seguintes variáveis: sobrevivência do OP; grau de institucionalização da proposta participativa; implantação de outros mecanismos de transparência na gestão municipal; introdução de outros canais formais de comunicação entre a administração e a população; ampliação do número de conselhos setoriais e de conselhos gestores existentes; e crescimento do número de associações do município no nível da sociedade.

274

Assim, com base na incidência das variáveis mencionadas, construímos três tipos sintéticos de abrangência do OP: o participativo, o bifurcado e o interrompido. As experiências de OP denominadas participativas, sobrevivem e se tornam mais abrangentes, ou seja, têm um alcance maior na medida em que possibilitam a criação de dispositivos para a institucionalização desse processo participativo, incentivam a ampliação dos mecanismos de transparência e dos canais de comunicação entre a administração e a população como ouvidoria, bem como outras instâncias participativas tais como os conselhos de políticas públicas e os conselhos gestores. Em relação à sociedade, observamos ainda o crescimento das redes associativas do município. Já as experiências bifurcadas de OP têm alcance limitado na medida em que atravessam momentos de interrupção e, como resultado disso, não conseguem se institucionalizar no município. Outros mecanismos de comunicação e transparência do governo também se encontram em uma fase embrionária, e as redes associativas da sociedade civil não proliferaram. Já as experiências de OP interrompidas caracterizam-se sim-

plesmente pela interrupção dessa proposta e/ou pela substituição do OP por fóruns mais regulados, consultivos, que trabalham com organizações da sociedade civil.

O caso de Matão é marcado pela interrupção da proposta de OP a partir da segunda administração petista. O OP iniciou-se em 1997, com uma metodologia inspirada na experiência de Araraquara³⁹. A cidade foi dividida em treze regiões, onde a população se reunia em duas assembleias, uma informativa e a outra deliberativa, e nesta eram escolhidas três prioridades para cada região, totalizando 39 prioridades para cada ciclo anual do OP. Além disso, cada região elegia os seus representantes para participarem do Conselho do OP, o qual ficava encarregado de fiscalizar o processo e decidir as possíveis alterações. Segundo a própria administração, não houve condições de realizar todas as demandas, especialmente devido às condições financeiras do município aliada a outros fatores tais como a forte oposição do Legislativo, a falta de experiência administrativa etc. Nesse sentido, o compromisso da administração na segunda gestão foi o de realizar as demandas que não foram efetivadas na primeira gestão, mesmo porque o governo do PMDB, que substituiu a primeira administração, não contemplou as prioridades votadas pela população. O princípio da participação popular, segundo a administração municipal, foi mantido por meio da criação de diversos conselhos para além dos obrigatórios para repasse de recursos. De acordo com o atual secretário de Saúde e Bem-Estar Social, Ademir de Souza:

De 2005 a 2008 era muito isso, o que a gente assumiu na campanha de concluir o que já tinha sido priorizado, porque houve um rompimento nesse processo. A gente cumpriu todos esses compromissos, mas mantivemos o

275

³⁹ Sobre a experiência de Araraquara, consultar Marino Junior (2005) e Moraes (2007).

princípio de participação popular em outros fóruns [...]. Se a gente tinha a demanda na mão, tinha o estudo da cidade, ir lá somente para falar com as pessoas, não tinha sentido de nada.

Em São Carlos, o OP permaneceu em vigor desde a primeira gestão petista até os dias atuais, completando no ano passado seu décimo aniversário⁴⁰. Esse mecanismo participativo, segundo a atual administração municipal, contribuiu para uma inversão de prioridades na medida em que a distribuição dos recursos por região contemplou os bairros periféricos em relação aos não periféricos. Além dessa proposta, a gestão petista implantou mecanismos de transparência na gestão municipal por meio da Ouvidoria e do Portal da Transparência, via internet, disponibilizando informações a respeito das contas da prefeitura (receitas e despesas). Observamos também, ao longo do período, um elevado crescimento do número de associações no município e de conselhos municipais de políticas públicas setoriais⁴¹. Em relação à institucionalização do OP, existe a Lei Municipal n. 11.418/97, que autoriza o Poder Executivo a criar mecanismos de participação popular. Além disso, o OP faz parte da estrutura legal do município desde a reforma administrativa de 2004, quando entrou no organograma da prefeitura por meio da criação da Coordenação do Orçamento Participativo. Em relação ao cumprimento das demandas eleitas pela população bem como à porcenta-

276

⁴⁰ De 2001 a 2008, o OP realizou 148 reuniões, das quais 12.737 pessoas participaram; foram realizadas mais de quinhentas obras e investidos R\$ 82.188.000,00. O município sediou o IV Congresso Paulista de Participação Popular (março/2006), além de Encontros Regionais do Fórum Paulista de Participação Popular e da Rede Brasileira de Orçamento Participativo.

⁴¹ Em 2001, o município contava com 10 conselhos municipais (incluindo os quatro obrigatórios) e em 2008, esse fórum aumentou para 28 (incluindo os cinco obrigatórios para repasse de recursos federais). Da mesma forma, em 2001, a cidade tinha 18 associações de bairro formalizadas e em 2008, esse quantitativo aumentou para 39.

gem de recursos destinados ao programa, a visão da atual administração nesse ponto é singular na medida em que o OP decide obras, que por sua vez geram gastos – um posto de saúde, por exemplo, demanda a contratação de funcionários. Dessa forma, a execução das obras demandadas pelo OP, no município de São Carlos, é um processo que muitas vezes extrapola o ciclo decisório anual⁴².

O OP de Rio Claro foi implementado no governo do PV/PT, de 1997 a 2004. Essa experiência foi marcada por inúmeros problemas, como a não viabilização das obras escolhidas pela população. Nas palavras da vice-prefeita Olga Salomão: “Isso é uma coisa que faz perder a credibilidade, movimenta aquele monte de gente, não dá continuidade. Gera uma frustração e ainda você tinha a comunidade muito contra, então foi muito difícil o segundo mandato”. O governo que substituiu o PV/PT não deu continuidade à proposta de ampliar a participação, somente reuniu os conselhos que são obrigatórios por lei. Segundo a administração, o Conselho de Saúde não se reuniu “só para cumprir tabela”, mas fez o seu papel, rejeitou as contas. Prossegue Olga Salomão:

Este é um ganho que vem do governo Cláudio, ficou. O Conselho de Saúde teve um papel fundamental, mas quem era do Conselho de Saúde, todo o pessoal do PT, bem consistente no Conselho, com formação, com tudo, é outra forma.

O OP foi objeto de campanha eleitoral na cidade de Rio Claro em 2008, inclusive foi questionado nos debates eleitorais sobre a implantação dessa proposta e a atual administração assumiu o compromisso de retomá-lo. A questão da

⁴² Entre 2001 e 2007, segundo informações da própria prefeitura, o OP tinha o equivalente a R\$ 8.188.500,00 em obras pendentes.

participação popular foi colocada no programa político do governo, que estava organizado por quatro princípios bem-definidos: transparência, democracia participativa, desenvolvimento sustentável e excelência nos serviços públicos. A atual gestão implementou o OP com uma metodologia inovadora, distinta da que é usualmente realizada. Nesse sentido, o novo modelo de OP é caracterizado por um desenho mais interativo, e a população participa das assembleias regionais respondendo a quatro perguntas em grupos: 1. O que tem de bom onde você mora? 2. O que tem que não é bom? 3. Como cada um de vocês, como cidadão, pode ajudar a melhorar o que está bom e o que não está bom? 4. Como a prefeitura pode contribuir com isso?

278

Ademais, o OP é mais informal quanto às regras pre-estabelecidas, criadas ao longo do processo, e as decisões são implementadas conforme a disponibilidade orçamentária. Normalmente, as demandas da população não se restringem às obras – as prioridades desta englobam programas, decisões administrativas etc. Cabe mencionar que as regras do OP de Rio Claro novamente estão sendo formuladas pela administração pública, com pouca intervenção da população, conforme observado na resposta da coordenadora deste processo, a vice-prefeita Olga Salomão, quando questionada a respeito da existência de conselhos: “Não tinha Conselho, não existia, nós elegemos 119 pessoas como representantes dos bairros, e agora com esse grupo vamos fazer um Conselho, não sei se Conselho, se um Fórum, nós estamos pensando o que fazer”. As outras instituições participativas (conselhos, conselhos gestores, conferências municipais) estão sendo retomadas na atual gestão.

Na Tabela 4, é possível visualizar sinteticamente as variações nos graus de abrangência do OP nos municípios de Matão, São Carlos e Rio Claro, segundo a trajetória do OP, nas três últimas gestões municipais.

Tabela 4

Abrangência do OP nos municípios estudados, segundo a trajetória do OP (1997 - 2012)

Municípios	Grau de abrangência do OP	Trajетória do OP
Matão	Interrompido (o OP não continuou).	Interrompida
São Carlos	Participativo (Lei Municipal, instituição da Coordenação do OP no organograma da prefeitura, implantação de ouvidoria e Portal da Transparência, crescimento do número de associações comunitárias e ampliação dos diversos conselhos setoriais, gestores e conferências).	Contínua
Rio Claro	Bifurcado (retorno do OP e retomada dos diversos conselhos setoriais, gestores e conferências).	Descontínua

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

As mudanças observadas nas dinâmicas políticas locais

Analisamos, neste artigo, três experiências participativas implementadas em contextos similares, mas que apresentaram trajetórias diferentes. Os desdobramentos dos padrões de relações de cooperação e de conflitos entre atores políticos locais explicam em parte a sobrevivência e o grau de abrangência do OP.

Na Tabela 5, é possível visualizar sinteticamente, nos municípios analisados, as mudanças nas relações de poder entre o OP, o Executivo, o Legislativo e os partidos que compõem o governo, bem como os seus diferentes efeitos na consolidação desta instituição participativa.

No caso de São Carlos, onde o PT e o OP festejam o seu 11º aniversário, observamos que as relações entre OP, Executivo, Legislativo e partidos governistas variaram durante essas três gestões. No primeiro mandato petista, embora a estratégia de negociação entre Executivo e Legislativo tenha sido a NP, houve um acordo entre estes atores políticos para neutralizar os obstáculos contra essa reforma participativa que se mantém até hoje. Tal pacto resultou em um novo padrão de negociação conhecido como “emenda parlamentar”, no qual cada vereador, independentemente de ser da base governista ou da oposição, tem uma

Tabela 5

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

Municípios	Gestões municipais segundo as relações entre OP, Executivo, Legislativo e partidos que compõem o governo				Grau de Abrangência do OP
	1997-2000	2001-2004	2005-2008	2009-2012	
Matão	OP, NP e Conflito		Coalizão	NP	Interrompido
São Carlos		OP, NP e Cooperação* (emenda por vereador)	OP, Coalizão com "porteiras fechadas" e Cooperação (emenda por vereador)	OP, Coalizão sem "porteiras fechadas" e Cooperação (emenda por vereador)	Participativo
Rio Claro	OP, NP e Conflito	OP, NP e Conflito		OP, Coalizão "sem porteiras fechadas" e Cooperação (Emenda por vereador – individual e coletiva)	Bifurcado

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

* A partir de 2002.

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

O caso de Rio Claro, embora apresente uma trajetória completamente diferente da experiência são-carlense em curso, compartilha algumas similaridades com a mesma. O OP em Rio Claro foi implementado pelo PV/PT em 1997, segundo ano do primeiro mandato dessa coalizão. Depois de uma interrupção de quatro anos, o OP voltou ao município, comandado agora pelo PMDB/PT, com uma metodologia mais interativa. A administração rio-clareense, tal como em São Carlos, fez um acordo com o Legislativo por meio de uma emenda parlamentar, já transformada em uma versão coletiva, na qual os vereadores se juntam em blocos para direcionar uma verba maior em determinado setor para a população. Além disso, a nova administração tratou de fazer alianças com o Legislativo para garantir a governabilidade e também abriu mão das “portei­ras fechadas”.

No caso de Matão, as relações entre o OP, o Executivo, o Legislativo e os partidos que compõem o governo foram conflituosas e o OP não teve continuidade, embora o PT tenha conquistado a terceira vitória não consecutiva no município. As razões da descontinuidade apresentadas pela administração foram muitas, mas observamos que a situação política desfavorável relativa ao Legislativo contribuiu para a descontinuidade da gestão e do OP. O governo não foi capaz de costurar alianças, nem acordos com o Legislativo, tal como nos outros casos. Depois de um hiato, o PT voltou ao município, conseguiu formar uma coalizão, mas não deu continuidade ao OP. Entretanto, a segunda gestão petista, com a ajuda do governo federal, realizou as obras aprovadas pelo OP no primeiro mandato, o que legitimou o governo frente à população e fez com que vencesse as eleições pela terceira vez com um alto índice de aprovação, elegendo também 50% da Câmara Municipal. A participação, segundo o governo, foi mantida em diversos conselhos municipais, especialmente por meio do Conselho da Cidade, que agrega várias organizações da sociedade civil. Isso

significa que o governo do município de Matão não deu continuidade ao OP, mas criou canais de participação mais regulados (com participação indireta e apenas poder consultivo), que não entram em conflito com o Legislativo.

Assim, podemos concluir que as variações nos padrões de relações com os poderes Executivo, Legislativo e Municipal, além dos partidos que compõem o governo, nos ajudam a explicar as diferentes trajetórias do OP, nos três casos estudados, bem como o alcance dessas experiências em termos qualitativos. Nesse sentido, observamos que, quando os desdobramentos dos padrões de conflito examinados nas trajetórias estudadas levam a situações de cooperação entre os atores, como no caso de São Carlos, a experiência do OP tem alcances maiores. Ademais, observamos o aparecimento de novas práticas institucionalizadas de políticas observadas por meio das novas relações entre o PT e os poderes Executivo e Legislativo, conforme verificamos por meio dos novos desenhos de políticas locais, especialmente nos casos de São Carlos e Rio Claro.

282

Luciana Andressa Martins de Souza

é doutora em ciência política e pesquisadora do Cebrap.

Referências Bibliográficas

- ABERS, R. N. 2000. *Inventing local democracy: Grassroots Politics in Brazil*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- ANDRADE, R. C. 1998. "Processos decisórios na Câmara dos Vereadores e na Assembleia Legislativa de São Paulo". In: _____. (org.) *Processo de governo no município e no estado: uma análise a partir de São Paulo*. São Paulo: Edusp, pp. 15-40.
- ANTONIOSI, L. 2005. *Marketing político em uma gestão participativa: um estudo de caso da Prefeitura Municipal de Matão*. Dissertação de mestrado. Araraquara: Centro Universitário Araraquara.
- AVRITZER, L. 2003. "O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico". In: _____. ; NAVARRO, Z. (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, pp. 13-60.
- _____. 2000. "Sociedade civil, espaço público e poder local: uma análise do Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre".

- Relatório final do projeto “Civil society and governance”*. Campinas: Unicamp, pp. 1-39.
- _____. 2006. “New public spheres in Brazil: local democracy and deliberative politics”. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 30, n.3, pp. 623-637.
- BAIOCCHI, G. 2003. “Radicals in power”. In: _____. (eds.) *Radicals in power: the Worker’s Party (PT) and experiments in urban democracy in Brazil*. London: Zed Books, pp. 1-26.
- BITTAR, J.; LASSANCE, A. 2003. “O modo petista de governar”. In: BITTAR, J (org.). *Governos estaduais: desafios e avanços*. São Paulo: Ed. da Fundação Perseu Abramo, pp. 15-29.
- CHAUDHURI, S.; HELLER, P. 2008. “The plasticity of participation: evidence from a participatory governance experiment”. Disponível em <http://siteresources.worldbank.org/INTEMPowerment/Resources/13892_chaudhuri_heller.pdf>. Acesso em 25/08/2008.
- COUTO, C. G. 1998. “Negociação, decisão e governo: padrões interativos na relação Executivo-Legislativo e o caso paulistano”. In: ANDRADE, R. C. (org.). *Processo de governo no município e no estado: uma análise a partir de São Paulo*. São Paulo: Edusp, pp. 41-72.
- DIAS, M. R. 2000. *Na encruzilhada da teoria democrática: efeitos do Orçamento Participativo sobre a Câmara Municipal de Porto Alegre*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro: Iuperj.
- EVANS, P. B. 1995. *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- FEDOZZI, L. 2001. *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: IPPIR.
- _____; SCHNEIDER, A. 2006. “Competitive institution building: the PT and participatory budgeting in Rio Grande do Sul”. *Latin American Politics & Society*, v. 48, n. 3, pp. 1-31.
- GOLDFRANK, B. 2005. “The Politics of deepening local democracy: decentralization, party institutionalization, and participation”. Disponível em <http://www.allacademic.com//meta/p_mla_apa_research_citation/0/4/2/6/0/pages42602/p42602-1.php>. Acesso em 15/09/2008.
- JACOBI, P.; TEIXEIRA, M. A. C. 1996. “Orçamento Participativo: corresponsabilidade na gestão das cidades”. *São Paulo em Perspectiva*, v. 10, n. 3, pp. 119-128.
- LARANJEIRA, S. M. G. 1996. “Gestão pública e participação: a experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre”. *São Paulo em Perspectiva*, v. 10, n. 3, pp. 129-137.

- LÜCHMANN, L. H. H. 2002. *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Tese de doutorado. Campinas: IFCH-Unicamp.
- MARQUETTI, A. 2003. “Participação e redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre”. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo*. São Paulo: Cortez, pp. 129-156.
- MARINO JUNIOR, J. 2005. *O Orçamento Participativo e poder local: um estudo sobre Araraquara, Franca e São Carlos no período 1999/2002*. Tese de doutorado. São Carlos: CECH-UFSCar.
- MENEGUELLO, R. 1998. *Partido e governo no Brasil contemporâneo (1985-1997)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- MORAES, D. S. 2007. *Inovação democrática no interior paulista: um estudo sobre o desenvolvimento dos casos de Orçamento Participativo em Araraquara e São Carlos, gestão 2001-2004*. Dissertação de mestrado. São Carlos: CECH-UFSCar.
- NAVARRO, Z. O. 2003. “Orçamento Participativo de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico”. In: _____; AVRITZER, L. (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, pp. 89-128.
- NOGUEIRA, M. A. 2004. *Um estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez.
- PIRES, V. 2001. *Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz*. São Paulo: Manole.
- PIZZIRANI, F. 2006. *O papel dos processos de participação popular na gestão municipal: estudo do OP de Rio Claro/SP*. Dissertação de mestrado. São Paulo: FFLCH-USP.
- RIBEIRO, A. C. T.; GRAZIA, G. 2003. *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: período de 1997 a 2000*. São Paulo: Vozes.
- SAMPAIO, A. P. S. 2005. “Orçamento Participativo de Vitória: elementos para uma abordagem institucional”. In: *Anais do 24º Encontro Anual da Anpocs*. Caxambu.
- SANTOS, B. S. 1998. “Participatory Budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy”. *Politics & Society*, v. 26, n. 4, pp. 461-510.
- SILVA, M. K. 2003. “A expansão do Orçamento Participativo na região metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados”. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo*. São Paulo: Cortez, pp. 157-185.
- SOUZA, C. 2001. “Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do Orçamento Participativo”. *São Paulo em Perspectiva*, v. 15, n. 4, pp. 84-97.

- SOUZA, L. A. M. 2010. *Do local para o nacional: o Orçamento Participativo e as novas práticas políticas petistas*. Tese de doutorado. São Carlos: CECH-UFSCar.
- TEIXEIRA, C. C. 2003. “O OP em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiência”. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo*. São Paulo: Cortez, pp. 189-215.
- WAMPLER, B. 2003. “Orçamento Participativo: uma explicação para amplas variações nos resultados”. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo*. São Paulo: Cortez, pp. 61-86.
- . 2008. “Does Participatory Budgeting deepen the quality of democracy? Lessons from Brazil”. Disponível em <[http://www.internationalbudget.org/themes/PB/Participatory Institutions.pdf](http://www.internationalbudget.org/themes/PB/Participatory%20Institutions.pdf)>. Acesso em 29/09/2008.

Outros materiais

- BAIOCCHI, G.; HELLER, P.; SILVA, M. K. 2005. “Making space for civil society: evidence from governance reforms in 10 Brazilian municipalities”. Disponível em <<http://participatorybudgeting.blogs.com/MakingSpaces.pdf>>. Acesso em 14/09/2008.
- CÂMARA MUNICIPAL DE MATÃO. Disponível em <<http://www.camaramatao.sp.gov.br>>. Acesso em 21/10/2009.
- CÂMARA MUNICIPAL DE RIO CLARO. Disponível em <<http://www.camararioclaro.sp.gov.br>>. Acesso em 29/09/2009.
- CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS. Disponível em <<http://www.camarsaocarlos.sp.gov.br/portal>>. Acesso em 05/10/2009.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE MATÃO. Disponível em <<http://www.matao.sp.gov.br>>. Acesso em 29/09/2009.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO CLARO. Disponível em <<http://www.rioclaro.sp.gov.br>>. Acesso em 21/10/2009.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS. Disponível em <<http://www.saocarlos.sp.gov.br>>. Acesso em 02/10/2009.
- SEADE. Disponível em <<http://www.seade.gov.br>>. Acesso em 02/10/2009.
- TSE. Disponível em <<http://www.tse.gov.br>>. Acesso em 21/10/2009.