



Efeitos políticos na descontinuidade do orçamento participativo em municípios

RICARDO ROCHA DE AZEVEDO

Universidade Federal de Uberlândia

RICARDO LOPES CARDOSO

Fundação Getúlio Vargas - EBAPE

ARMANDO SANTOS MOREIRA DA CUNHA

Fundação Getúlio Vargas - EBAPE

Resumo

O artigo analisa fatores associados à descontinuidade de mecanismos de orçamento participativo em municípios brasileiros. Para tal, foram estimados modelos econométricos em que a descontinuidade foi analisada em função de variáveis políticas explicativas, controlados por variáveis que captam a propensão local à participação (ambientes participativos). A análise foi realizada com municípios acima de 50.000 habitantes entre 2000 e 2016 que descontinuaram o orçamento participativo. Os resultados indicam que: (i) a descontinuidade está associada com a troca do partido do prefeito municipal entre as eleições, independente da ideologia. Esses resultados ocorrem pois os políticos possuem uma tendência a buscar marcas políticas que lhes permita apresentar o partido no governo como promotor de mudanças, e, quando o orçamento participativo já está em operação, tende a ser descontinuado, pois esse costuma sendo vinculado à gestão anterior; (ii) ao contrário do esperado, a descontinuidade está positivamente associada com a troca da ideologia do partido do prefeito, com entrada de partidos de esquerda, e negativamente associada com a troca, com entrada de partidos com outras ideologias não alinhadas à esquerda; (iii) a descontinuidade é positivamente associada com a troca entre partidos de esquerda, e não tem efeito com a troca entre partidos com outras ideologias. Isso ocorre pois os partidos de esquerda, apesar de uma bandeira participativa, estão migrando para outros mecanismos participativos, como os conselhos de políticas públicas. Os resultados contribuem de duas formas. Primeiro, traz contribuições sociais indicando fatores locais e contextuais explicativos, permitindo direcionar desenho de políticas públicas participativas, e levantando reflexividade sobre mecanismos que devem ser adotados localmente para que não ocorra a descontinuidade da prática. Segundo, contribui com a literatura de orçamento participativo, ao demonstrar a associação entre a descontinuidade do OP com a troca de partidos da esquerda, resultado não esperado inicialmente, que pode suscitar pesquisas futuras.

Palavras-chave: Orçamento participativo; Associativismo; Efeitos Políticos; Ideologia política.



1. Introdução

A virada participativa que ocorre desde a década de 1960 (Lakin & Elkhadari, 2020) tem sido ampliada a partir dos anos 2000, ao ser apontada como uma resposta à crise de *accountability* horizontal (O'Donnell, 1998) dos mecanismos de controle do Estado (Goetz & Jenkins, 2001). Esse cenário tem gerado pressões por maior participação social, dado que o Estado não conseguiria se autocontrolar e atender aos anseios da sociedade no oferecimento dos serviços públicos, e crescem pressões para que a participação vá além do sufrágio universal, tornando os governos mais responsivos às necessidades dos cidadãos (Royo et al., 2011).

A partir dessas pressões sociais, começam a surgir diversos mecanismos de participação que incluem o cidadão em diferentes ações antes delegadas quase que exclusivamente ao Estado, como os conselhos sociais e as diversas práticas de orçamento participativo (OP). Os mecanismos participativos passaram a ser amplamente difundidos entre os países, tendo sido incluídos no receituário de organismos multilaterais como o Banco Mundial (Baiocchi & Ganuza, 2014; Dias, 2018; Oliveira, 2016), sobretudo após a visibilidade alcançada pelo OP no Fórum Social Mundial, onde sua legitimidade foi “chancelada” pela ONU (Oliveira, 2016).

Diversas pesquisas têm investigado os determinantes para a adoção de mecanismos de orçamento participativo, encontrando como variáveis relevantes a maior proporção de despesas de capital disponíveis, pois pode aumentar a disposição do governo a entregar um tipo de autoridade (autoridade orçamentária) aos cidadãos (Avritzer & Navarro, 2003; Wampler, 2008a), a orientação ideológica, a região geográfica, o desenvolvimento social e a desigualdade econômica (Fedozzi et al., 2020), um ambiente político favorável (Ebdon & Franklin, 2006), e um bom desenho do processo participativo (Sampaio, 2016). Pressões sociais para implementação de mecanismos de participação também têm sido encontrados (Wampler, 2003), apesar da iniciativa depender mais do apoio do prefeito (Wampler, 2008).

Mesmo com sua ampla e rápida difusão, os resultados nem sempre têm sido satisfatórios, e a literatura vem questionando por que algumas iniciativas têm sucesso, algumas falham e outras produzem resultados medíocres (Wampler, 2003, 2008b). Questiona-se sobre sua eficácia e impacto (Nebot & Pires, 2020), que pode levar a uma perda do seu prestígio político como inovação democrática que ganhou projeção internacional (Fedozzi et al., 2020).

A participação no orçamento pode receber diferentes classificações: (i) *quem* participa, que pode ser participação direta ou por representação; (ii) *quando* ocorre a participação, que preferencialmente deveria ocorrer no início do processo, maximizando sua atuação; e (iii) *como* ocorre a participação, seja em consultas, fóruns, audiências públicas, ou através de atividades síncronas ou assíncronas (Uittenbroek et al., 2019). Pode ser ainda classificada em relação ao uso como (i) para informação, (ii) para consulta e (iii) como participação ativa (Royo et al., 2011). Já Avritzer (2008) discute que os desenhos participativos variam em pelo menos três aspectos: na maneira como a participação se organiza; como o Estado se relaciona com a participação e como a legislação exige do governo a sua implementação.

Pesquisas têm discutido e investigado a efetividade dos mecanismos de OP. O termo ‘efetividade’ pode ser entendido como o alcance do propósito pretendido (Rowe & Frewer, 2005). Se considerar que o propósito do OP é a transferência de *real* poder decisório do orçamento público para o cidadão, a efetividade seria atendida com o seu alcance. Mas a complexidade na avaliação de efetividade é maior, como vem sendo discutido pela literatura (Pires, 2011). Por exemplo, mesmo na presença de transferência de poder decisório sobre parte

do orçamento, em uma situação em que as decisões alocadas no orçamento não são acompanhadas e o cidadão não possui instrumentos de monitoramento e as ações não são implementadas, a participação pode ser considerada como efetiva?

Talvez pelos baixos resultados alcançados em relação à efetividade, a literatura recente vem apresentando de forma consistente um declínio na adoção do orçamento participativo (Dias et al., 2019), que tem sido inclusive apontado como em “fase terminal”, sobretudo no Brasil (de Renzio et al., 2019).

Algumas explicações para o declínio começam a ser investigadas. Primeiro, as recentes crises econômicas restringem a margem de discricionariedade para os processos participativos de discussão orçamentária e faz com que cada setor busque proteger sua parcela do orçamento, esvaziando o processo (Peres, 2020). Segundo, baixa flexibilidade na alocação de recursos do orçamento devido ao excesso de vinculações e maior centralização das decisões também tem contribuído (de Renzio et al., 2019). Porém, as pesquisas que discutem descontinuidade ainda são insipientes, e dado ao crescente volume de descontinuidade observado, faz-se relevante analisar não apenas quais são os determinantes para a adoção como a literatura tem se empenhado em desenvolver, mas sim, investigar fatores associados com sua descontinuidade.

Assim, a presente pesquisa **tem como objetivo** analisar quais fatores estão associados com a descontinuidade de orçamentos participativos em municípios brasileiros.

A investigação dos fatores associados à descontinuidade pode contribuir com sua manutenção, e traz implicações tanto para os municípios, que podem aprimorar seus modelos de instâncias participativas, como contribui para os cidadãos interessados em participar, e para as organizações da sociedade civil, que podem buscar institucionalização desses mecanismos.

Wampler (2008) aponta que os dois fatores mais importantes que respondem pela ampla variação nos resultados do orçamento participativo (fracasso ou sucesso) são o nível de apoio político e a capacidade das organizações da sociedade civil em engajar-se em políticas participativas. À medida que o apoio político diminui e as organizações da sociedade civil são incapazes de se envolver, os resultados enfraquecem. Assim, a próxima sessão discute e propõe hipóteses para esses aspectos, ambiente político e ambiente participativo, além de trazer uma revisão da literatura empírica sobre orçamento participativo.

2. Mecanismos de participação social

Literatura em orçamento participativo

A literatura de OP tem apontado diversos efeitos positivos decorrentes de sua adoção. Municípios no Brasil observaram a geração de receitas fiscais mais altas do que aqueles sem esses mecanismos (Touchton et al., 2020). Ainda, tem sido apontado um aumento da conformidade tributária (Park, 2020), e melhoria na gestão financeira em decorrência de maior acompanhamento das informações (Benito & Bastida, 2009). A adoção está associada ainda com a diminuição nas alterações do orçamento, no caso da Indonésia (Junita et al., 2018). Por fim, o OP favoreceu maior alocação de recursos em investimentos em serviços de saneamento e saúde, promovendo redução da mortalidade infantil (Gonçalves, 2014).

Outros efeitos positivos da adoção do orçamento participativo têm sido apontados, como o aumento da transparência dos gastos, que tem o potencial de reduzir ineficiências e corrupção do governo (Wampler, 2007), além de efeitos para o cidadão que participa, que passa a aprender



São Paulo 28 a 30 de julho 2021.

a “ser cidadão”, obtendo maior senso de eficácia, ficando melhor informado sobre questões públicas, adquirindo senso de “espírito público” (Fishkin, 2009) e novas habilidades e perspectivas de ação (Célérier & Cuenca Botey, 2015).

Porém, apesar dos diversos pontos positivos apontados, a existência dos mecanismos de participação não garante sua efetividade, e a literatura tem apresentado diversas críticas e limitações ao OP. Muitos mecanismos acabam atuando apenas cerimonialmente, legitimando a ação dos governos, cujas decisões já estariam pré-determinadas antes da participação (Royo et al., 2011; Uittenbroek et al., 2019). O mecanismo permite gerar facilmente a cooptação dos cidadãos, na qual a agenda do governo suplanta os interesses dos cidadãos no processo de participativo (Wampler, 2008b). Em muitos locais, o OP tem sido cada vez mais usado como uma ferramenta política, ao invés de um esforço democrático radical, que era seu propósito original (Dias, 2018). Nesse contexto discutido, o termo ‘ferramenta política’ refere-se a uma visão de certa forma negativa, dada a sua utilização apenas como ‘marca política’, sem a intenção de uma efetividade de sua adoção, o que não ocorreria se o sentido fosse inverso.

Esse cenário de baixa efetividade e uso disfuncional pode ser causado pela adoção incompleta dos mecanismos de OP, com a adoção apenas da ‘dimensão comunicativa’, em detrimento da ‘dimensão decisória’, em que os cidadãos seriam efetivamente empoderados para decidir (Baiocchi & Ganuza, 2014), sem prejuízo do poder decisório do Legislativo em aprovar as propostas. Assim, os modelos utilizados acabam não instrumentalizando a participação para os cidadãos com autonomia decisória, e o processo não é institucionalizado (Costa, 2010).

Tem sido apontadas outras fragilidades. O OP requer consumo excessivo de tempo pelo cidadão, e talvez pela forma como a participação é elaborada, utiliza informações complexas que requerem um ‘cidadão profissionalizado’ (Boonstra & Boelens, 2011). Apesar de serem relatados casos em que os Governos adotam o OP em resposta à uma pressão social pelo direito de participar (Wampler, 2003), a participação em geral é centrada no governo, que relega aos cidadãos apenas um pequeno conjunto de decisões, sendo esses desenhos da participação responsáveis por reduzir a sua efetividade (Baiocchi & Ganuza, 2017).

Resistências também tem sido discutidas, como a dos servidores públicos, que veem o público como desinteressado ou perseguindo seus próprios interesses, em vez do interesse comum (Royo et al., 2011), ou por verem que seu trabalho aumenta muito (Ebdon & Franklin, 2006). O legislativo também apresenta resistências, por verem as iniciativas como concorrentes ao modelo representativo, e uma ameaça ao seu poder de influência (Grin, 2018).

Apesar da importância da participação para diminuição nas desigualdades, críticas têm sido feitas. Os mecanismos têm sido apontados como tendo um efeito contrário, de reforço da desigualdade e criação de ‘castas’ de participação (Touchton et al., 2019), além de legitimar ainda mais as desigualdades (Baiocchi & Ganuza, 2017), naturalizando elementos que permitem a dominação (Célérier & Cuenca Botey, 2015). Por fim, outra crítica é a exclusão externa (seleção dos participantes) e interna (mesmo participando, nem todos tem o mesmo direito à voz e às decisões) de cidadãos (Fishkin, 2009).

Ultimamente, dado o contexto de ampliação da digitalização da sociedade e dos governos, a participação presencial tradicional vem sendo substituída pela mediação tecnológica, ou e-participação (Sampaio, 2016; Touchton et al., 2019), que atuam como instrumentos de democracia digital. Apesar de úteis, as ferramentas de participação digital possuem alta descontinuidade, seja porque são ‘projetos-piloto’, ou por não sobreviverem à rotatividade política (Sampaio et al., 2019).



Ambiente político e a participação

As iniciativas de orçamento participativo estão intrinsecamente ligadas e são dependentes da camada política. Isso porque em geral tem sido aceito que a iniciativa de proposição e organização de instâncias participativas cabe ao governo, a quem cabe definir as ‘regras do jogo’, ou seja, em que base os cidadãos poderão atuar (Baiocchi & Ganuza, 2017; Lino et al., 2019), ao contrário do modelo ideal de auto-organização em que os próprios participantes criariam as regras (Siqueira & Marzulo, 2021). Como em geral o orçamento participativo acaba não atingindo a fase de institucionalização (Costa, 2010) que asseguraria sua continuidade e participação efetiva, a dependência da camada política permanece elevada.

A dependência política causa outros efeitos. Os mecanismos de democracia são, geralmente, afetados diretamente por mudanças políticas, sendo constantemente encerrados ou modificados radicalmente (Sampaio et al., 2019). Devido à existência dos ciclos políticos, mecanismos vistos como inovadores tendem a ser adotados apenas quando o governo percebe que esses podem servir como uma marca política que lhes permita apresentar a liderança política e seu partido como promotor de mudanças. Assim, em busca de ganhos políticos (Wampler, 2008b), ao assumir o poder, um governante tende a implementar ‘novos’ mecanismos não implementados pelo antecessor, ou a descontinuar mecanismos implementados pela gestão anterior. Surge assim a primeira hipótese:

H1. Existe associação positiva entre a troca da liderança política do executivo com a descontinuidade do orçamento participativo.

Apesar do ‘surgimento’ do OP não ter necessariamente ocorrido em Porto Alegre (Siqueira & Marzulo, 2021), foi com o sucesso inicial nessa cidade que se iniciou a sua ampla disseminação e que ele se ‘cristalizou’ (Sintomer et al., 2012). Essa iniciativa acabou sendo incorporada como uma bandeira do PT e com partidos de esquerda, e promoveu sua forte vinculação com essa área ideológica, ao menos na primeira etapa da difusão (de Renzio et al., 2019; Fedozzi et al., 2020; Sintomer et al., 2012). A ligação inicial do OP com os partidos de esquerda é largamente discutida. Baiocchi e Ganuza (2014) observam que a difusão de políticas do orçamento participativo ocorreu na América Latina na década de 1990 por meio de alianças e redes entre os partidos políticos de esquerda e organizações da sociedade civil.

Apesar da forte ligação com a esquerda, Baiocchi e Ganuza (2014) discutem que a rápida difusão internacional é explicada pela alta adaptabilidade em vários contextos e aderência em vários modelos de projetos políticos, não apenas de grupos alinhados à esquerda. Costa (2010) e Peres (2020) discutem que as iniciativas de orçamento participativo apresentaram um avanço no processo político dos municípios analisados no Brasil, não se limitando apenas nos partidos de esquerda.

Diversas pesquisas têm apontado contradições ao analisar a ligação entre esquerda e mecanismos de orçamento participativo, como por exemplo, a diminuição do OP nas cidades administradas pelo PT, e a baixa adoção de práticas de OP pelos demais partidos de esquerda (Fedozzi et al., 2020). Uma explicação seria a canalização de sua atenção para outros mecanismos de participação, como os conselhos de políticas públicas (Lopez & Pires, 2010).

Dias (2018) discute que a ‘primeira onda’ do orçamento participativo esteve ligada a partidos de esquerda. Porém, em uma ‘segunda onda’ de adoção, um espectro mais amplo de partidos caracterizados como “*later adopters*” passaram a adotar o OP não necessariamente



São Paulo 28 a 30 de julho 2021.

interessados em usá-lo como um processo democrático radical, mas sim, como uma ferramenta para melhorar a governança, muitos com objetivos eleitorais.

Apesar das contradições apresentadas e resultados das pesquisas, a probabilidade de adoção de práticas de OP por partidos de esquerda é elevada em comparação às demais ideologias (Fedozzi et al., 2020), e os partidos de esquerda ainda têm sido apontados como preponderantes. Assim, surgem a segunda e terceira hipóteses a serem testadas:

H2. Existe associação negativa entre a descontinuidade do orçamento participativo e a troca da liderança política do executivo, com a entrada da esquerda.

H3. Existe associação positiva entre a descontinuidade do orçamento participativo e a troca da liderança política do executivo, com a entrada das demais ideologias.

O uso do termo ‘demais ideologias’ aqui tem como objetivo a simplificação na análise, dado que as demarcações entre bandeiras ideológicas no Brasil não são claramente estabelecidas. Isso pode decorrer da baixa integridade ideológica dos partidos, dado que o Brasil tem sido considerado como um caso extremo de hiper fragmentação partidária, com muitos partidos que abandonam suas bandeiras partidárias e giram em torno de um político único (cacique) (Zucco & Power, 2020). Além disso, uma vez eleitos, os políticos muitas vezes acabam não seguindo os programas dos partidos, predominando as estratégias pessoais sobre as coletivas, gerando uma competição intrapartidária (Franzese & Pedroti, 2005).

A busca por emplacar sua marca política não é o único aspecto relevante na dimensão política. A literatura vem apontando que mesmo dentre partidos que a priori seriam de um mesmo espectro ideológico não possuem alinhamento das ações esperadas, como políticas implantadas. O processo de adoção do orçamento participativo acaba sendo uma arena de intensos conflitos, tanto entre os participantes e o governo, quanto entre os diferentes movimentos interessados em participar. Os participantes em geral buscam diferentes formas de atuação e representação e destravam lutas por espaços, mesmo todos possuindo *a priori* um alinhamento ideológico (Baiocchi, 2003).

Dessa forma, mesmo dentro de um espectro ideológico (ex. esquerda), partidos podem competir, com vistas a se posicionar politicamente e atrair votos, criticando e até descontinuando iniciativas de OP já implementadas, por discordarem do modelo em uso. Apesar das possíveis competições políticas dentro de ideologias, seria esperado que para os partidos de esquerda houvesse efeito negativo de descontinuidade, e para os partidos com demais ideologias haveria um efeito positivo. Com isso, surgem a quarta e quinta hipóteses:

H4. Existe associação negativa entre a descontinuidade do orçamento participativo e a troca da liderança política do executivo entre partidos alinhados com a ideologia de esquerda.

H5. Existe associação positiva entre a descontinuidade do orçamento participativo e a troca da liderança política do executivo entre partidos alinhados com outras ideologias.

Ambiente participativo

O ambiente participativo local pode ser entendido como localidades em que existe grande densidade de diferentes espaços de cooperação social entre a própria sociedade, ou ações coprodução com a Administração Pública, composto por organizações da sociedade civil



(OSC). O uso de políticas participativas efetivas é mais provável quando há ampla base de organizações da sociedade civil, a presença de organizações públicas participativas da sociedade civil e a presença de um movimento por direitos (Dias, 2018; Wampler, 2008b).

A participação dos cidadãos em OSC está diretamente ligada à propensão ao engajamento em práticas de OP. Por exemplo, em Vitória da Conquista/BA, 51,5% dos participantes do OP atuavam em algum tipo de OSC (Novaes & Santos, 2014). Além de aumentar a possibilidade de adoção de OP no município, a densidade associativa pré-existente nos municípios pode influenciar a própria configuração do modelo participativo (Fedozzi et al., 2020), como a geração de maior pressão por recursos para deliberação social (Wampler, 2003).

Porém, apesar de a literatura amplamente apresentar a existência de relação positiva entre densidade associativa e adoção de OP, os resultados não são conclusivos. Por exemplo, Fedozzi et al., (2020) não encontraram relação entre a adoção do OP e associativismo local. Os resultados aparentemente divergentes trazem a oportunidade de realização de novos testes e aprofundamento na questão. O maior engajamento dos cidadãos em estruturas de colaboração como as OSC e conselhos gera uma “cultura de participação” ou “círculo participativo” (Célérier & Cuenca Botey, 2015), aumentando a probabilidade de sua institucionalização (Costa, 2010), diminuindo a possibilidade de descontinuidade. Surge assim a sexta hipótese:

H6. Existe associação negativa entre a descontinuidade do orçamento participativo e o ambiente participativo.

3. Metodologia

Variáveis e modelos estimados

Para operacionalizar a presente pesquisa, como o foco foi centrado no âmbito municipal, a pesquisa analisa os fatores associados com a descontinuidade de utilização de orçamento participativo em municípios. A pesquisa adota uma abordagem econométrica, por meio de (i) análises de estatísticas descritivas e testes de diferenças de média entre grupos de municípios que já tiveram OP no período de 2000 a 2016 e aqueles que nunca tiveram; e (ii) estimação e análise de seis modelos de regressão logística. Para os modelos, adota-se como **variável dependente** a ocorrência de descontinuidade do OP (Tabela 1).

Tabela 1 Modelos econométricos estimados e hipóteses

Modelos estimados para testar a descontinuidade do orçamento participativo	Hipótese	Efeito esperado
1 - Troca do partido da liderança política do executivo	H1	(+)
2 - Troca do partido da liderança política do executivo, com a entrada da esquerda	H2	(-)
3 - Troca do partido da liderança política do executivo, com a entrada das demais ideologias	H3	(+)
4 - Troca do partido da liderança política do executivo, entre partidos da esquerda	H4	(-)
5 - Troca do partido da liderança política do executivo, entre partidos com outras ideologias	H5	(+)

Foram realizados testes para verificar a adequação dos modelos, e a Tabela 2 apresenta as variáveis independentes e de controle utilizadas para ambos. Os dados utilizados nos modelos baseiam-se principalmente em três grupos de variáveis: (i) variáveis políticas; (ii) variáveis de participação; e (iii) variáveis de controle.

São Paulo 28 a 30 de julho 2021.

Tabela 2 Variáveis utilizadas na pesquisa

Descrição da variável	Conteúdo	Fonte
Variável dependente		
Descontinuidade do orçamento participativo	<i>dummie</i> – (1) houve descontinuidade; (0) - não houve	(1)
Variáveis independentes – trocas da liderança política		
Troca, independente do partido	<i>dummie</i> – (1) trocou; (0) – não trocou	(3)
Troca c/ entrada da esquerda	(1) caso a ideologia tenha sido alterada com a entrada da esquerda (0) se não ocorreu	(3)
Troca c/ entrada de demais ideologias	(1) caso a ideologia tenha sido alterada com a entrada de ideologias diferentes da esquerda (0) se não ocorreu	(3)
Troca entre partidos associados com a ideologia de esquerda	(1) caso tenha havido troca entre partidos de esquerda; (0) caso não tenha havido troca.	(3)
Troca entre partidos associados com outras ideologias	(1) caso tenha havido troca entre partidos de outras ideologias; (0) caso não tenha havido troca.	(3)
Variáveis independentes – ambiente participativo		
Quantidade de OSC no município (2020) (<i>log</i>)	A existência de OSC é uma <i>proxy</i> para probabilidade de engajamento em ações de ativismo social. Pesquisas indicam que pessoas com ativismo social são mais propensas a engajar em iniciativas de orçamento participativo (Souza, 2001).	(2)
Proporção de conselhos municipais existentes dentre os conselhos possíveis (entre 1 e 17) (2014)	A presença de conselhos sociais indica o nível de ações do orçamento aberto (Abreu & Gomes, 2018)	(4)
Média de anos de criação dos conselhos municipais	Captar a maturidade dos conselhos municipais, com uma <i>proxy</i> de tempo de criação	(4)
Possui paridade no CMS	Captar a propensão à participação no município, com a adoção de paridade nos conselhos de saúde	(4)
% comparecimento de eleitores às eleições municipais	A proporção de eleitores que comparecem às eleições pode ser uma <i>proxy</i> para engajamento do cidadão	(4)
Variáveis de controle		
Total de partidos na coligação	Número de partidos que se coligaram nas eleições do prefeito municipal	(3)
% Vereadores na coligação do prefeito	Proporção de vereadores filiados a partidos políticos da coligação do prefeito em relação ao total de vereadores	(3)
Variação de escolaridade da população entre 1991 e 2010	Captar efeitos da variação de escolaridade da população dos municípios, que podem influenciar o engajamento do cidadão (Wijnhoven et al., 2015). Pessoas com qualificações de nível superior têm cerca de três vezes mais chances de serem ativistas políticos ou cidadãos especialistas (Marsh & Li, 2008).	(4)
Dependência de Receitas (tributos arrecadados ÷ transferências correntes)	Controlar os efeitos decorrentes do nível dependência de receitas federais, conforme Massardi e Abrantes (2016). A maior dependência de transferências pode diminuir a propensão ao OP (Fedozzi et al., 2020)	(5)
Margem discricionária de despesas (despesa empenhada de custeio ÷ receitas correntes arrecadadas)	Controlar os efeitos da margem discricionária de despesas e capacidade de criação de políticas distributivas (Peres, 2020; Wampler, 2008b)	(6)
Taxa de investimentos (despesa empenhada de investimentos ÷ receita corrente)	Controlar efeitos do espaço orçamentário disponível para investimentos no orçamento do ente. Em geral as decisões alocadas ao OP restringem-se a decisões de investimentos	(6)
População estimada para o município (<i>log</i>)	Captar efeitos do porte do município	(4)
PIB per capita	Controlar efeitos das condições socioeconômicas. Quanto mais desenvolvido o município, maior a chance de adoção (Fedozzi et al., 2020)	(4)
Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)	Controlar efeitos de vulnerabilidades locais, através do IDH	(6)

Fontes: (1) Participédia; (2) MROSC; (3) TSE; (4) IBGE; (5) SICONFI; (6) IPEA.



A variável dependente é uma *dummie* com a ocorrência de descontinuidade do orçamento participativo. Os dados utilizados para a descontinuidade foram adaptados dos dados de Spada (2017), que considera apenas municípios em torno de 50.000 habitantes ou mais do país. O autor considerou para a variável “OP” o valor (1) se nos últimos 4 anos a cidade adotou o orçamento participativo, e (0) se não houve a adoção. Porém, como o objetivo é analisar a descontinuidade, foi considerado como sendo ‘descontinuado’ o município que possuía orçamento participativo em um período e no período seguinte esse não foi adotado. O ano anterior à descontinuidade (OP em uso) recebeu o valor (0) enquanto o ano em que ocorreu a descontinuidade (OP abandonado) recebeu o valor (1).

Como variáveis independentes foram construídas 3 variáveis de dimensão política. Primeiro, foram construídas variáveis que capturem a mudança entre partidos com ideologias de esquerda e partidos com as demais ideologias. Esse tipo de classificação dos partidos é um desafio, pois no Brasil os partidos acabam desenvolvendo coligações ideologicamente inconsistentes e com baixa coerência ideológica (Carreirão, 2006), além de haver risco de reposicionamento ideológico após a entrada do partido no poder (Arvate et al., 2008).

Além disso, não são raros os casos de partidos que se fundiram com outros de ideologias declaradas diferentes. Ainda, ações desenvolvidas pelos políticos muitas vezes são inconsistentes quando analisadas à luz das referidas classificações (Diniz & Afonso, 2014). Para essas classificações, a pesquisa adotou a discussão publicada por Shalders (2017), em que os partidos não claramente alinhados com uma posição de esquerda foram considerados como “demais ideologias”. Também foi considerada nessa análise os dados disponibilizados por Zucco e Power (2019), que apresenta uma escala de ideologia dos partidos entre 1990 e 2017.

4. Resultados e análises

Adoção e descontinuidade

Diversas têm sido as iniciativas de orçamento participativo em prefeituras no país. Apesar da relevância do tema, praticamente não existem informações mapeadas das iniciativas, realizadas por órgãos estatísticos do país como IBGE ou IPEA. Levantamento realizado por Spada (2017) indica a ocorrência de 474 episódios de orçamento participativo em 119 prefeituras do país, no período de 1992 a 2012.

É possível observar na Figura 1 que os casos de municípios que utilizaram OP tiveram um aumento a partir de 2000, com um declínio a partir do ano de 2008. Conseqüentemente, se observa um aumento dos casos de declínios da utilização desse tipo de instrumento na mesma década. O interessante a se observar nos dados é a existência de casos que utilizaram OP alternadamente entre os exercícios analisados, como é o caso de Salvador/BA, que utilizou no ano de 2008 e depois voltou a utilizar no ano de 2012, ou o de Ribeirão Preto/SP, que utilizou em 1996, 2004, e em 2012, e não utilizou nos outros anos. Isso pode estar associado com a alternância do Poder Executivo municipal.

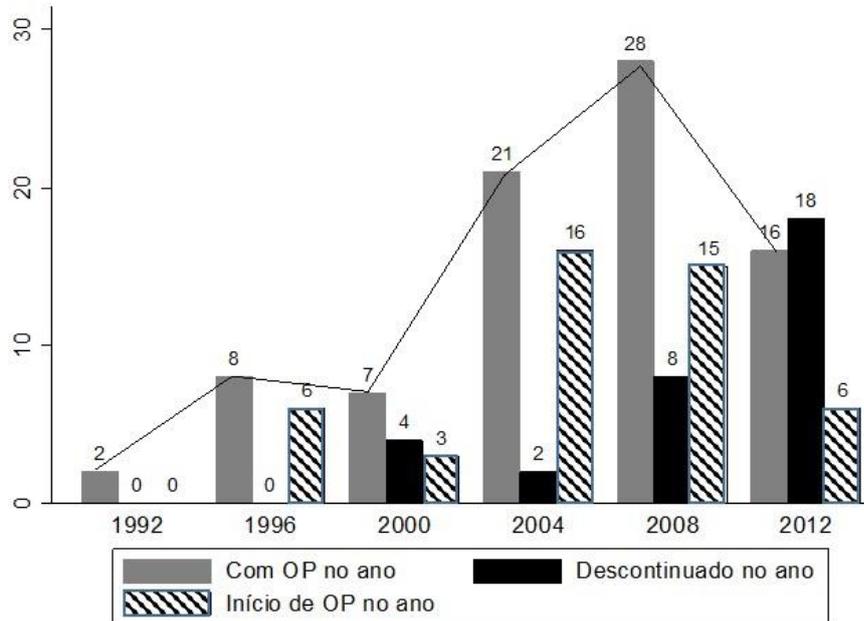


Figura 1 Municípios com orçamento participativo - 1992 a 2012

Fonte: Elaborado com dados de Spada (2017)

Nota. Os números representam a frequência absoluta

Características dos municípios que adotam orçamento participativo

Os dados de orçamento participativo utilizados na pesquisa obtidos a partir do levantamento de Spada (2017) consideram apenas os municípios que adotaram iniciativas de orçamento participativo com população acima de 50 mil habitantes, no período de 2000 a 2016. A Tabela 3 apresenta estatísticas descritivas dos municípios que adotaram ao menos uma vez o OP comparando-os com os municípios que nunca adotaram.

Os resultados da Tabela 3 permitem algumas análises exploratórias. Na média, os municípios dessa faixa populacional (acima de 50.000 habitantes) que adotam OP tem uma maior população, e possuem um maior PIB per capita. Os municípios com menor vulnerabilidade social e que possuem um maior IDH têm sido aqueles que adotam o OP, o que pode ser um contrassenso, dado que nos municípios mais vulneráveis, possivelmente a participação traria maior benefício por permitir colaboração social nas decisões. Esses resultados indicam a manutenção da atuação do OP em municípios mais ricos e com maior IDH, que marcou o início do OP (Wampler, 2008a).

As variáveis que servem como *proxy* para ambiente participativo indicam a existência de diferenças relevantes entre os grupos. Os municípios com maior quantidade de conselhos municipais e que possuem uma maior quantidade de organizações sociais são aqueles que estão adotando OP. Esses resultados vêm de encontro com a literatura que discute que a associativismo e engajamento local tem relação com o OP.

Em relação à dimensão econômica dos municípios, alguns resultados relevantes. Primeiro, aqueles com maior dependência externas de receitas têm sido aqueles que iniciam essas iniciativas de participação, o que era a princípio não esperado, porque a maior parte das receitas de transferências recebidas já possuem vinculações específicas, diminuindo a margem

de destinação. Segundo, os municípios com menor margem discricionária para gastos, ou seja, com menor comprometimento com custeio, são aqueles que tem buscado OP. Por fim, a taxa de investimentos, que representa a proporção de recursos que podem ser destinados à decisão pelo OP, não apresentou diferenças significantes entre os grupos, o que também não era esperado.

Tabela 3 Descritiva dos Municípios acima de 50.000 habitantes – com ou sem adoção de OP

Variáveis	Municípios com alguma adoção de OP					Municípios sem nenhuma adoção de OP					dif. Média (p-value) ⁽¹⁾
	N	Média	Desvio Padrão	Min	Max	N	Média	Desvio Padrão	Min	Max	
População (mil habitantes)	257	324	566	52	6689	304	117	106	51	1078	0,0000
PIB per capita (2000 a 2016)	257	31,1	16,4	6,6	108,6	304	25,3	26,7	5,7	341,8	0,0000
IDH (2010)	263	0,518	0,1	0,3	0,7	305	0,443	0,1	0,2	0,6	0,0000
Urbano (1); Rural (0)	263	0,996	0,1	0,0	1,0	305	0,957	0,2	0,0	1,0	0,0029
Índice de Vulnerabilidade Social	263	0,267	0,1	0,1	0,6	305	0,332	0,1	0,1	0,7	0,0000
Quantidade de conselhos (2014)	257	0,81	0,10	0,53	1,00	304	0,68	0,13	0,41	1,00	0,0000
Quantidade de OSC (2020)	257	178	350	17	4152	304	55	43	10	384	0,0000
Δ escolaridade (entre 1991 e 2010)	257	1,95	0,39	1,24	3,55	304	2,43	0,72	1,56	5,24	0,0000
Transparência (IGM-CFA) (2018)	263	8,5	1,3	2,8	10,0	305	7,76	1,56	0,99	10,00	0,0000
Margem discricionária	252	0,56	0,09	0,02	0,96	287	0,60	0,15	0,04	1,68	0,0001
Dependência de Receitas	256	0,30	0,19	0,00	1,27	297	0,18	0,16	0,01	1,21	0,0000
Taxa de Investimentos	252	0,06	0,04	0,00	0,37	287	0,06	0,04	0,00	0,22	0,5377
Posição ideológica	255	0,26	0,44	0	1	301	0,28	0,45	0	1	0,6053
Total de partidos na coligação (2016)	305	10,26	4,45	1	23	263	10,13	5,02	1	25	0,7433
% Vereadores na coligação (2016)	257	0,50	0,23	0,00	1,00	304	0,52	0,22	0,00	1,00	0,4585

Notas. (1) Grupos testados: prefeituras que já tiveram / nunca tiveram OP; (2) Número de municípios acima de 50.000 habitantes: 665; (3) Para as descritivas foi excluída a cidade de São Paulo/SP porque seu porte destoava significativamente dos demais municípios. (4) o N varia entre os municípios devido à existência de *missing values* para as variáveis. (5) Margem discricionária: despesas de custeio ÷ receitas correntes (6) Dependência de Receitas: Tributos ÷ Transferências Correntes; (7) Taxa de Investimentos: despesas com investimentos ÷ receitas correntes (8) Posição ideológica: (1 - esquerda; 0 - demais).

Em relação à dimensão política, os resultados indicam que o OP tem sido adotado no país por prefeitos de partidos com diferentes ideologias, e não existe diferença de média entre os grupos com ideologia de esquerda e outras ideologias, assim como a maior participação de partidos ou uma maior participação de vereadores na coligação do prefeito eleito apresentaram diferenças.

Fatores associados à descontinuidade

Os resultados apurados nos modelos (Tabela 4) procuram avançar em pontos que já haviam sido discutidos na literatura, que em geral discute variáveis associadas com a propensão à adoção do orçamento participativo em municípios. Porém, em sentido inverso, a pesquisa busca variáveis que expliquem a sua descontinuidade. Os resultados são apresentados e discutidos em dois grupos: (i) ambiente político; (ii) ambiente participativo.

Tabela 4 Modelos estimados – Descontinuidade do orçamento participativo nos municípios

Variáveis	Modelo 1 Troca do partido	Modelo 2 Troca do partido, com entrada da esquerda	Modelo 3: Troca do partido, com entrada das demais ideologias	Modelo 4: Troca entre partidos dentro da esquerda	Modelo 5: Troca entre partidos com demais ideologias (exceto esquerda)
Variáveis políticas					
Variável de alternância política	0,4477 (0,025*)	1,0673 (0,000***)	-1,0085 (0,000***)	0,9584 (0,001***)	-0,1061 (0,703)
Partidos: escala de posição ideológica	0,7124 (0,001***)	1,1786 (0,000***)	1,2023 (0,000***)	1,1537 (0,015*)	1,4941 (0,004***)
% Partidos na coligação do prefeito	0,754 (0,000***)	0,6648 (0,002***)	0,7471 (0,000***)	0,8277 (0,01***)	0,5764 (0,038*)
% Vereadores na coligação do prefeito	-1,2674 (0,018*)	-1,1955 (0,023*)	-1,8288 (0,000***)	-1,4693 (0,078*)	-1,0939 (0,138)
Controles – ambiente participativo					
Quantidade de OSC no município	-0,1821 (0,323)	-0,2253 (0,225)	-1,4212 (0,136)	-1,6 (0,113)	-0,2584 (0,842)
Quantidade de conselhos municipais	-1,4493 (0,124)	-0,6368 (0,349)	-0,0544 (0,047*)	-0,0534 (0,219)	-0,0511 (0,156)
Média de anos de criação dos conselhos	-0,0499 (0,064*)	-0,0483 (0,075*)	0,0421 (0,922)	-0,1548 (0,794)	0,4756 (0,451)
Possui paridade no CMS	0,0498 (0,906)	0,1377 (0,746)	-5,0597 (0,028*)	-4,8923 (0,212)	-4,5605 (0,117)
% comparecimento às eleições	-4,7188 (0,039*)	-4,9321 (0,033*)	0,145 (0,601)	0,083 (0,841)	0,1614 (0,684)
Demais controles					
Varição de escolaridade da população	0,0919 (0,744)	0,0502 (0,858)	-0,5066 (0,571)	0,2101 (0,873)	-0,9117 (0,469)
Dependência de Transferências	-1,0999 (0,108)	-0,9389 (0,168)	0,5461 (0,003***)	-3,7397 (0,095*)	0,7365 (0,004)
Margem discricionária de despesas	-0,3899 (0,657)	-0,5486 (0,538)	-5,0952 (0,001***)	0,3178 (0,251)	-5,0551 (0,01***)
Despesa de investimentos	-4,4059 (0,003***)	-4,662 (0,002***)	0,0054 (0,425)	0,0125 (0,303)	-0,0006 (0,939)
População	0,5168 (0,004***)	0,5414 (0,003***)	1,2895 (0,533)	3,0909 (0,346)	0,736 (0,792)
PIB per capta (2000 a 2016)	0,0032 (0,624)	0,0031 (0,634)	-0,82 (0,778)	1,7317 (0,721)	-3,7935 (0,365)
IDHM	1,7376 (0,403)	1,0693 (0,609)	0,1157	0,1356	0,0975
Constante	1,7376 (0,524)	-0,6287 (0,844)	808	385	423
Adjusted R2	0,1011	0,1134	-1,0085 (0***)	0,9584 (0,001***)	-0,1061 (0,703)
N	808	808	1,2023 (0***)	1,1537 (0,015*)	1,4941 (0,004***)

Notas. (1) Modelo estimado: regressão logística; (2) variável dependente: descontinuidade do orçamento participativo; (3) Período de análise: 2000 a 2016; (4) Os números indicam o coeficiente, e entre parênteses a significância. (5) significância: * 10%, ** 5%, e *** 1%;



Ambiente Político

Os resultados indicam que tanto a troca do partido da liderança política do executivo (modelo 1) quanto a troca com a entrada de um partido de esquerda (modelo 2) são positivamente associadas com a descontinuidade do orçamento participativo, confirmando as hipóteses 1 e 2. Já a troca do partido da liderança política (modelo 3) com a entrada de um partido com outras ideologias (exceto esquerda) é negativamente associada com a descontinuidade dos mecanismos de orçamento participativo, apresentando um efeito contrário ao esperado para a hipótese 3.

O resultado de H1 é alinhado aos resultados de pesquisas anteriores. A descontinuidade do orçamento participativo associada positivamente com a troca da liderança política do executivo (10% de significância) era esperada, dado que a literatura já discute que a busca por uma marca política diferente é uma preocupação inerente aos políticos, que quase sempre procuram se desvincular de projetos que já estavam associados a um partido político anteriormente no poder (Wampler, 2008b).

Porém, as análises das trocas da liderança política do executivo entre ideologias trouxeram sinais inesperados. O resultado negativo entre a entrada de partidos não alinhados com a ideologia de esquerda e a descontinuidade do orçamento participativo pode ter várias explicações. Primeiro, pode indicar que os demais partidos começam a ver o orçamento participativo como um mecanismo político relevante para ampliação da base eleitoral, culminando em uma continuidade (ou menor descontinuidade), o que já vinha sendo apontado como uma tendência de ampliação do OP para outros espectros ideológicos (ex. Dias, 2018).

Segundo, pode significar que o mecanismo de OP adotado no Brasil não represente necessariamente um instrumento democrático com transferência de poder decisório aos participantes como pretendido originalmente. Nesse contexto, sua atuação seria quase cerimonial (Célérier & Cuenca Botey, 2015), não trazendo riscos ou gerando resistências pelos partidos que ao menos na primeira onda não adotavam o OP por entenderem ser uma ‘bandeira da esquerda’. Esse resultado está alinhado com as discussões de Dias (2018) sobre a entrada tardia dos partidos ‘não esquerda’ com o objetivo de obtenção de benefícios eleitorais.

Por outro lado, o efeito positivo da descontinuidade de iniciativas de orçamento participativo com a entrada da esquerda pode representar uma mudança no modelo participativo adotado pelos partidos com essa ideologia. Os partidos de esquerda podem estar migrando a atenção para outras modalidades de participação, como os conselhos de políticas públicas, como já havia sido discutido por Lopez e Pires (2010). Isso aconteceria porque tanto o número de conselhos como o seu poder decisório têm aumentado, o que permite atuar mais diretamente em políticas públicas.

Como apresentado na Tabela 5, os resultados mostram que tanto a criação de novos conselhos municipais quanto o aumento de competências deliberativas naqueles já criados foram consideráveis no período de 2009 a 2019. A variação mais relevante foi do conselho do idoso (37% de aumento), que deve estar associado com a possibilidade de recebimento de recursos de doações de imposto de renda destinados por pessoas físicas.

A quantidade de conselhos criados por ano é negativamente correlacionada com a adoção de orçamentos participativos nos municípios. Essa pode ser mais uma evidência de que o surgimento de conselhos municipais pode estar substituindo mecanismos de orçamento participativo nos municípios. Por fim, os resultados da Tabela 5 indicam que é nítida a menor



adoção de conselhos em áreas cujo recebimento de transferências não está associado com a existência dos conselhos, como é o caso das áreas de Cultura e Transporte Escolar, o que indica ainda a dependência de desenvolvimento de políticas nacionais para incentivo à participação por esse mecanismo.

Tabela 5 Existência e competência deliberativa dos conselhos municipais

Conselho municipal	Existência ⁽ⁱ⁾		Variação (média)	É deliberativo ⁽ⁱⁱ⁾		Ano criação Média (dp)	Correlação OP x ano criação ⁽ⁱⁱⁱ⁾
	2009	2018/2019		2009	2018/2019		
Saúde	0,973 (0,161)	0,999 (0,023)	0,026 ↑	0,875 (0,331)	0,907 (0,291)	1999 (8)	-0.0126
Assistência	0,993 (0,082)	0,999 (0,03)	0,006 –	0,916 (0,278)	NA (NA)	2002 (8)	-0.0401**
Alimentação escolar	0,953 (0,211)	0,994 (0,08)	0,040 –	NA (NA)	0,706 (0,456)	2003 (6)	-0.0258
Educação	0,791 (0,406)	0,928 (0,259)	0,137 ↑	0,822 (0,383)	0,838 (0,368)	2004 (8)	-0.1060***
CMDCA	0,914 (0,281)	0,986 (0,118)	0,072 ↑	0,866 (0,341)	0,936 (0,244)	2006 (9)	-0.0604***
Idoso	0,355 (0,478)	0,724 (0,447)	0,369 ↑	0,688 (0,463)	0,900 (0,300)	2009 (6)	-0.0617***
Cultura	0,247 (0,431)	0,422 (0,494)	0,176 ↑	0,735 (0,442)	0,783 (0,412)	2009 (7)	-0.0311*
Transporte escolar	0,059 (0,236)	0,120 (0,325)	0,061 –	0,738 (0,441)	0,497 (0,500)	2011 (6)	-0.0133

Fonte. Elaborada com dados do IBGE – Perfil dos Municípios Brasileiros (2009, 2018, 2019).

Notas. (i) Média (desvio padrão) da existência, considerando (1) para sim, e (0) para não. (ii) (i) Média (desvio padrão) da competência deliberativa do conselho, considerando (1) para sim, e (0) para não. (iii) A correlação foi calculada entre o ano de criação do conselho e a adoção de orçamentos participativos. Significância: * 10%, ** 5%, e *** 1%. (iv) Como as informações dos conselhos não são disponibilizadas anualmente pelo IBGE, a análise da posição mais recente considerou a última informações entre 2018 ou 2019.

Outro efeito analisado nos modelos é a existência de uma possível competição dentro das ideologias, que poderia estar associada com a diminuição de mecanismos de OP nos municípios. Os resultados dos modelos (Tabela 4) indicam que na ocorrência de troca do partido político da liderança política do executivo entre partidos de esquerda, ocorre um aumento da descontinuidade dos mecanismos de orçamento participativo, apresentando um efeito contrário ao esperado para a hipótese 4. Já a troca entre partidos que estão dentro de outras ideologias (exceto a esquerda), não houve efeito em relação à descontinuidade dos mecanismos de orçamento participativo, não permitindo comprovar ou rejeitar a hipótese 5.

Esses resultados são relevantes e não tem sido alvo de análises de pesquisas, que em geral observam os efeitos das trocas entre ideologias diferentes (Fedozzi et al., 2020). Como discutido por Baiocchi (2003), na adoção dos mecanismos de OP sempre foram recorrentes os conflitos dentro de partidos com ideologias de esquerda, por discordarem dos modelos implementados pelos outros partidos. A literatura não vem demonstrando empiricamente efeitos de competição dentre os partidos, assim os resultados são relevantes para levantar essa questão, ao demonstrar um efeito direto causado, com a descontinuidade do mecanismo de participação, que a princípio, vem sendo utilizado como uma marca política da esquerda.

Por fim, os modelos apresentam resultados de variáveis utilizadas como *proxies* para analisar o efeito do ambiente participativo na descontinuidade do orçamento participativo (quantidade de OSC; quantidade de conselhos; paridade dos conselhos e percentual de comparecimento às eleições). A hipótese 6 que trata sobre a associação negativa entre a descontinuidade do orçamento participativo e cidades com ambiente participativo não foi confirmada. Em todos os modelos analisados, com exceção da proporção de comparecimento às eleições, que pode ser uma *proxy* para o engajamento político do cidadão dada a baixa



coerção existente pela ausência na votação, as variáveis não foram significantes para diminuir a descontinuidade.

Esses resultados, que já vinham sendo apresentados em pesquisas quantitativas anteriores, como Fedozzi et al., (2020), pode indicar que as iniciativas de participação por meio de ‘espaços convidados’, cuja definição de regras do jogo pertence ao governo não tem atraído a participação do cidadão, similar às discussões de Cornwall e Coelho (2007) e Lino et al. (2019). Por essa literatura, mesmo com um **ambiente participativo representado pelo associativismo local**, o cidadão não seria atraído porque as regras nessa esfera participativa são enquadradas por aqueles que as criam e infundidas com relações de poder e culturas de interação que são trazidas de outros espaços, não permitindo efetivamente a participação.

Alternativamente, a rejeição de H6 pode ser atribuída à característica das variáveis de ambiente participativo utilizadas nos modelos, pois foram encontrados existem dados detalhados ano a ano, tendo sido utilizadas informações fixas ao longo do período em análise.

5. Conclusões e implicações

A literatura recente que trata sobre orçamento participativo vem apontando um declínio em sua utilização por municípios, sobretudo no Brasil (de Renzio et al., 2019; Dias et al., 2019).

Os resultados da presente pesquisa indicam a existência de efeitos políticos influenciando a descontinuidade do OP em municípios acima de 50.000 habitantes no país. Foi verificada a existência de associação entre a troca da liderança política do executivo entre as eleições, em situações que há a troca de partidos do prefeito. De forma não esperada, quando ocorre a troca da ideologia do partido com a entrada de partidos da esquerda, a descontinuidade é positivamente associada, e ao contrário, quando ocorre a troca da ideologia com entrada de outros partidos não alinhados à esquerda há uma diminuição da descontinuidade.

Os resultados da descontinuidade associados com a alternância política, indicam aos municípios que adotam essa iniciativa a necessidade da criação de mecanismos que institucionalizem essa prática, dada a possibilidade de paralização da iniciativa na próxima troca do prefeito. Algumas iniciativas podem auxiliar na institucionalização das práticas de OP, migrando da fase de legitimação para a fase de institucionalização no OP (Costa, 2010).

Primeiro, a criação ou alteração de legislação local que vá além de decretos ou regulação infralegal pode ser uma primeira iniciativa. A criação por lei pode instrumentalizar entidades da sociedade civil para exigir a continuidade, e é um instrumento mais difícil de ser descontinuado por um novo prefeito. Porém, mudanças na legislação isoladamente não devem favorecer a manutenção do orçamento participativo, dado que já existe legislação nacional (além da própria Constituição Federal) que determina a participação no orçamento.

Segundo, a ‘cultura de colaboração’ local tem sido indicada como relevante para a institucionalização da prática de orçamento participativo. Cidadãos que participam em OSC como associações de bairros, tem maior propensão ao engajamento em práticas de orçamento participativo (Novaes & Santos, 2014). Assim, esses mecanismos associativos poderiam ser incentivados, não exclusivamente com iniciativas da Administração Pública, mas também pela própria sociedade.

Terceiro, a manutenção do engajamento dos cidadãos é relevante para que haja continuidade de sua participação. Isso depende da sua percepção de que a dedicação gera resultados efetivos, evitando frustrações, que é uma das maiores causas do abandono da



participação (Baiocchi & Ganuza, 2017; Paulin, 2019). O não atingimento das expectativas dos participantes em iniciativas de OP é outra causa apontada de frustrações (Pires, 2011), que traz outro efeito ainda, o de diminuição na confiança geral no Governo pelos cidadãos (Schick, 2011). Assim, os participantes devem receber previamente informações sobre como será o processo, como ele poderá acompanhar, e as limitações, evitando quebra de expectativas.

Quarto, as práticas são institucionalizadas nas organizações quando essas são incorporadas aos fluxos usuais de informação, inscritas em regras (sistemas formais) e rotinas (práticas efetivamente em uso) estabelecidas (Burns & Scapens, 2000). Assim, para que o OP seja efetivamente institucionalizado, as etapas do OP devem ser incorporadas ao fluxo usual da elaboração e acompanhamento do orçamento.

Considerando o atual contexto nacional de retomada de participação social trazido pela mudança na Constituição Federal (EC 108/2020, art. 193), os resultados contribuem de duas formas. Primeiro, ao apresentar uma análise empírica da descontinuidade do OP em municípios acima de 50.000 habitantes, traz contribuições sociais indicando fatores locais e contextuais explicativos, permitindo direcionar desenho de políticas públicas participativas, e levantando reflexividade sobre mecanismos que devem ser adotados localmente para que não ocorra a descontinuidade da prática. Segundo, contribui com a literatura de orçamento participativo, ao demonstrar a associação entre a descontinuidade do OP com a troca de partidos da esquerda, resultado não esperado inicialmente, que pode suscitar pesquisas futuras.

As discussões abrem amplo espaço para pesquisas futuras. Os índices de percepção de confiança nos governos tem diminuído cada vez mais, como mostram os casos da Espanha e Alemanha (Royo et al., 2011). Schick (2011) discute que o declínio da confiança no governo tem sido acompanhado por uma desmobilização política, gerando diminuição na identificação partidária e menor engajamento. O autor questiona ainda que nem mesmo os Poderes Executivo e Legislativo compartilham de confiança mútua. Nesse contexto, pesquisas podem investigar qual é a relação entre a confiança no governo e o engajamento em instâncias participativas.

O desgaste e descontinuidade do OP no país pode ser decorrente da deterioração do próprio processo orçamentário no contexto do setor público brasileiro, que independe da atual crise econômica e fiscal, com perdas de qualidade em todas as suas fases: elaboração, aprovação execução e controle (Rezende & Cunha, 2013). Pesquisas futuras podem analisar a relação entre a perda de credibilidade do processo orçamentário com a descontinuidade do OP. Sugere-se ainda que pesquisas investiguem por meio de abordagens indutivas os efeitos a princípio contraditórios da relação positiva entre descontinuidade do OP e alternância política com a entrada de partidos de esquerda, assim como procurar entender os eventuais conflitos dentro da própria ideologia de esquerda, que estariam favorecendo essa descontinuidade.

Referências

- Abreu, W. M. De, & Gomes, R. C. (2018). Medindo o nível da influência colaborativa dos stakeholders e das ações de orçamento aberto. *Revista de Administração Pública*, 52(4), 593–609. <https://doi.org/10.1590/0034-7612173451>
- Arvate, P. R., Avelino, G., & Lucinda, C. R. (2008). Existe influência da ideologia sobre o resultado fiscal dos governos estaduais Brasileiros? *Estudos Econômicos*, 38(4), 789–814. <https://doi.org/10.1590/s0101-41612008000400004>

- Avritzer, L. (2008). Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, 14(1), 43–64. http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762008000100002&script=sci_arttext
- Avritzer, L., & Navarro, Z. (2003). *A inovação democrática no Brasil*. Ed. Cortez.
- Baiocchi, G. (2003). *Radicals in Power: The Workers' Party and Experiments in Urban Democracy in Brazil*. Zed Books.
- Baiocchi, G., & Ganuza, E. (2014). Participatory Budgeting as if Emancipation Mattered. *Politics and Society*, 42(1), 29–50. <https://doi.org/10.1177/0032329213512978>
- Baiocchi, G., & Ganuza, E. (2017). *Popular democracy: the paradox of participation*. Stanford University Press.
- Benito, B., & Bastida, F. (2009). Budget Transparency , Fiscal Performance , and Political Turnout: An International Approach. *Public Administration Review*, 69(3), 403–417. <https://www.jstor.org/stable/27697882>
- Boonstra, B., & Boelens, L. (2011). Self-organization in urban development: Towards a new perspective on spatial planning. *Urban Research and Practice*, 4(2), 99–122. <https://doi.org/10.1080/17535069.2011.579767>
- Burns, J., & Scapens, R. W. (2000). Conceptualizing management accounting change: an institutional framework. *Management Accounting Research*, 11(1), 3–25. <https://doi.org/10.1006/mare.1999.0119>
- Carreirão, Y. de S. (2006). Ideologia e partidos políticos: Um estudo sobre coligações em Santa Catarina. *Opinio Publica*, 12(1), 136–163. <https://doi.org/10.1590/S0104-62762006000100006>
- Célérier, L., & Cuenca Botey, L. E. (2015). Participatory budgeting at a community level in Porto Alegre: a Bourdieusian interpretation. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 28(5), 739–772. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-03-2013-1245>
- Cornwall, A., & Coelho, V. S. P. (2007). Spaces for change? The politics of citizen participation in new democratic arenas. In *Spaces for change?* Zed Books.
- Costa, D. M. D. (2010). Vinte anos de orçamento participativo: análise das experiências em municípios brasileiros. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 15(56), 8–28. <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/viewArticle/3190>
- de Renzio, P., Spada, P., & Wampler, B. (2019). *Paradise Lost? The crisis of participatory budgeting in its own birthplace*.
- Dias, N. (2018). Hope for Democracy: 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide. In *Hope for Democracy*. Epopeia Records. <https://doi.org/10.1093/oso/9780190084523.001.0001>
- Dias, N., Enríquez, S., & Júlio, S. (2019). *The Participatory Budgeting World Atlas*. Epopeia and Oficina.
- Diniz, É., & Afonso, J. R. (2014). Benefícios Fiscais Concedidos (e Mensurados) pelo



- Governo Federal. *Texto de Discussão IBRE*, 26.
- Ebdon, C., & Franklin, A. L. (2006). Citizen Participation in Budgeting Theory. *Public Administration Review*, 66(3), 437–447.
<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-6210.2006.00600.x/abstract>
- Fedozzi, L., Ramos, M. P., & Gonçalves, F. G. de. (2020). Orçamentos Participativos: variáveis explicativas e novos cenários que desafiam a sua implementação. *Revista de Sociologia e Política*, 28(73), e005. <https://doi.org/10.1590/1678-987320287305>
- Fishkin, J. S. (2009). *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1017/s153759271000143x>
- Franzese, C., & Pedroti, P. M. (2005). Limites e possibilidades do orçamento participativo: para além da retórica. *Revista de Administração Pública*, 39(2), 207–230.
- Goetz, A. M., & Jenkins, R. (2001). Hybrid forms of accountability: Citizen engagement in institutions of public-sector oversight in India. *Public Management Review*, 3(3), 363–383. <https://doi.org/10.1080/14616670110051957>
- Gonçalves, S. (2014). The Effects of Participatory Budgeting on Municipal Expenditures and Infant Mortality in Brazil. *World Development*, 53, 94–110.
<https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.009>
- Grin, E. J. (2018). Gestão dos territórios da cidade em São Paulo: a berlinda entre a democracia representativa e os mecanismos de controle social. *Revista de Administração Pública e Controle Social*, 10(2), 136–147.
- Junita, A., Abubakar, E., Muda, I., & Abdullah, S. (2018). Influence of budget participation and leadership style against rebudgeting on work unit of apparatus. *Journal of Business and Retail Management Research*, 13(2), 274–284.
- Lakin, J., & Elkhadari, M. (2020). *Public Participation: Direct versus via the legislature*. IBP - International Budget Partnership. <https://www.internationalbudget.org/2019/11/rubber-stamps-common-pools-and-logrolling-yes-but-some-initial-and-intriguing-findings-about-the-role-of-legislatures-in-amending-budgets>
- Lino, A. F., Aquino, A. C. B. de, Azevedo, R. R. de, & Brumatti, L. M. (2019). From rules to collaborative practice: When regulatory mechanisms drive collective co-production. *Public Money & Management*, 39(4), 280–289.
<https://doi.org/10.1080/09540962.2019.1592909>
- Lopez, F., & Pires, R. R. (2010). Instituições Participativas e Políticas Públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. In *Brasil em desenvolvimento 2010: Estado, planejamento e políticas públicas* (pp. 565–585). IPEA.
- Marsh, D., & Li, Y. (2008). New Forms of Political Participation: Searching for Expert Citizens and Everyday Makers. *British Journal of Political Science*, 38(2), 247–272.
<https://doi.org/10.1017/S0007123408000136>
- Massardi, W. de O., & Abrantes, L. A. (2016). Dependência dos municípios e Minas Gerais em relação ao FPM. *Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade*, 1(6), 173–187.



- [https://doi.org/http://dx.doi.org/10.18028/2238 - 5320/ rgfc.v6n1p173 - 187](https://doi.org/http://dx.doi.org/10.18028/2238-5320/rgfc.v6n1p173-187)
- Nebot, C. P., & Pires, V. (2020). Futuro do orçamento participativo : do questionamento da sua efetividade à dúvida sobre a desejabilidade. In *Uma nova democracia para o Século XXI?* (pp. 273–284). IPPDS.
- Novaes, F. S., & Santos, M. E. P. dos. (2014). O Orçamento Participativo e a democratização da gestão pública municipal — a experiência de Vitória da Conquista (BA). *Revista de Administração Pública*, 48(4), 797–820.
- O’Donnell, G. (1998). Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, 44(98), 27–54. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>
- Oliveira, O. P. de. (2016). Mecanismos da difusão global do Orçamento Participativo: Indução internacional, construção social e circulação de indivíduos. *Opinião Pública*, 22(2), 219–249. <https://doi.org/10.1590/1807-01912016222219>
- Park, Y. (2020). *Participatory Budgeting and Willingness to Pay Taxes: Evidence from an Exploratory Sequential Mixed Methods Study*. The George Washington University.
- Paulin, A. (2019). The Quantum Budget vs . Participatory Budgeting. A Comparison of Advanced Concepts for Involving Citizens in Public Funding. *Annual International Conference on Digital Government Research*, 154–158.
- Peres, U. D. (2020). Dificuldades institucionais e econômicas para o orçamento participativo em municípios brasileiros. *Caderno CRH*, 33(e020007), 1–20. <https://doi.org/10.9771/ccrh.v33i0.33972>
- Pires, R. R. C. (2011). *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação* (Vol. 7). IPEA.
- Rezende, F., & Cunha, A. S. M. da. (2013). *A reforma esquecida. Orçamento, gestão pública e desenvolvimento*. Ed. FGV.
- Rowe, G., & Frewer, L. J. (2005). A typology of public engagement mechanisms. *Science Technology and Human Values*, 30(2), 251–290. <https://doi.org/10.1177/0162243904271724>
- Royo, S., Yetano, A., & Acerete, B. (2011). Citizen participation in German and Spanish local governments: A comparative study. *International Journal of Public Administration*, 34(3), 139–150. <https://doi.org/10.1080/01900692.2010.533070>
- Sampaio, R. C. (2016). e-Orçamentos Participativos como iniciativas de e-solicitação: uma prospecção dos principais casos e reflexões sobre a e-Participação. *Revista de Administracao Publica*, 50(6), 937–958. <https://doi.org/10.1590/0034-7612152210>
- Sampaio, R. C., Braga, S., Carlomagno, M. C., Marioto, D. J. F., Brum, M., & Borges, T. (2019). Estado da arte da democracia digital no Brasil: oferta e sobrevivência das iniciativas (1999-2016). *Revista Do Serviço Público*, 70(4), 693–734. <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i4.3543>
- Schick, A. (2011). Repairing the budget contract between citizens and the state. *OECD Journal on Budgeting*, 2011(3), 7–28. <https://doi.org/https://doi.org/10.1787/16812336>



- Shalders, A. (2017). *Direita ou esquerda? Análise de votações indica posição de partidos brasileiros no espectro ideológico*. BBC News. <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-41058120>
- Sintomer, Y., Herzberg, C., & Röcke, A. (2012). Modelos Transnacionais de Participação Cidadã: O Caso do Orçamento Participativo. *Sociologias*, 30, 70–116. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222012000200004>
- Siqueira, L. F., & Marzulo, E. P. (2021). Da democracia participativa à desdemocratização na cidade: a experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre. *Cadernos Metrópole*, 23(50), 399–422. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2021-5016>
- Souza, C. (2001). Participatory budgetting in Brazilian cities: Limits and possibilities in building democratic institutions. *Environment and Urbanization*, 13(1), 159–184. <https://doi.org/10.1177/095624780101300112>
- Spada, P. (2017). *Dataset on Brazilian Participatory Budgeting: 1989 to 2012*. Harvard Dataverse. <https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.7910/DVN/EDSNJS>
- Touchton, M., Wampler, B., & Peixoto, T. (2020). Of democratic governance and revenue: Participatory institutions and tax generation in Brazil. *Governance*, 1–20. <https://doi.org/10.1111/gove.12552>
- Touchton, M., Wampler, B., & Spada, P. (2019). The digital revolution and governance in Brazil: Evidence from participatory budgeting. *Journal of Information Technology and Politics*, 16(2), 154–168. <https://doi.org/10.1080/19331681.2019.1613281>
- Uittenbroek, C. J., Mees, H. L. P., Hegger, D. L. T., & Driessen, P. P. J. (2019). The design of public participation: who participates, when and how? Insights in climate adaptation planning from the Netherlands. *Journal of Environmental Planning and Management*, 62(14), 1–19. <https://doi.org/10.1080/09640568.2019.1569503>
- Wampler, B. (2003). Orçamento participativo: uma explicação para ampla variação nos resultados. In L. Avritzer & Z. Navarro (Eds.), *A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo* (pp. 61–86). Ed. Cortez.
- Wampler, B. (2007). *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*. Penn State Press.
- Wampler, B. (2008a). A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: “Boas práticas” devem ser promovidas? *Opinião Pública*, 14(1), 65–95. <https://doi.org/10.1590/s0104-62762008000100003>
- Wampler, B. (2008b). When does participatory democracy deepen the quality of democracy? lessons from Brazil. *Comparative Politics*, 41(1), 61–81. <https://doi.org/10.5129/001041508x12911362383679>
- Wijnhoven, F., Ehrenhard, M., & Kuhn, J. (2015). Open government objectives and participation motivations. *Government Information Quarterly*, 32(1), 30–42. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2014.10.002>



São Paulo 28 a 30 de julho 2021.

Zucco, C., & Power, T. J. (2019). *Replication Data for: Fragmentation Without Cleavages? Endogenous Fractionalization in the Brazilian Party System*. Harvard Dataverse.
<https://doi.org/10.7910/DVN/G2RADZ>

Zucco, C., & Power, T. J. (2020). Fragmentation Without Cleavages? Endogenous Fractionalization in the Brazilian Party System. *Comparative Politics, August 2019*, 1–36. <https://doi.org/10.5129/001041521x15941508069585>