FGV EBAPE

RAP
REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Efeitos políticos na descontinuidade do orçamento participativo em municípios

Ricardo Rocha de Azevedo [1]
Ricardo Lopes Cardoso [2 3]
Armando Santos Moreira da Cunha [2]
Brian Wampler [4]

[1] Universidade Federal de Uberlândia / Faculdade de Ciências Contábeis, Uberlândia / MG – Brasil
[2] Fundação Getulio Vargas / Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro / RJ – Brasil
[3] Universidade do Estado do Rio de Janeiro / Faculdade de Administração e Finanças, Rio de Janeiro / RJ – Brasil
[4] Boise State University, Boise / Idaho – Estados Unidos da América

O artigo analisa fatores associados à descontinuidade do orçamento participativo (OP) em municípios brasileiros acima de 50 mil habitantes no período entre 2000 e 2016. A pesquisa foi analisada pela estimação de modelos econométricos com foco em variáveis explicativas políticas e pela propensão do ambiente local à participação. Os resultados indicam que a descontinuidade está associada positivamente com a troca do partido do prefeito municipal entre as eleições, a despeito da ideologia do partido; positivamente com a troca da ideologia do partido do prefeito, com a entrada de partidos de esquerda; negativamente com a entrada de partidos com outras ideologias; e positivamente com a troca entre partidos de esquerda. A descontinuidade não apresentou efeito com a troca entre partidos com outras ideologias. Os resultados indicam fatores locais e contextuais explicativos para a descontinuidade do OP, permitindo direcionar desenho de políticas públicas participativas e levantando reflexividade sobre mecanismos que devem ser adotados localmente para que não ocorra a descontinuidade, além de contribuir para a literatura ao demonstrar a associação entre a descontinuidade com a troca de partidos da esquerda, o que pode suscitar pesquisas futuras, dado que o resultado não era esperado.
Palavras-chave: orçamento participativo; associativismo; efeitos políticos; ideologia política.

Efectos políticos sobre la discontinuidad del presupuesto participativo en los municipios

El artículo analizó factores asociados a la discontinuidad del presupuesto participativo (PP) en municipios brasileños con más de 50.000 habitantes, en el período 2000-2016. La discontinuidad se analizó mediante la estimación de modelos econométricos con enfoque en variables políticas explicativas y la propensión del entorno local a participar. Los resultados indican que la discontinuidad se asocia: (i) positivamente con el cambio de partido del alcalde entre elecciones, independientemente de la ideología del partido; (ii) positivamente con el cambio de ideología del partido de la alcaldía, con la entrada de partidos de izquierda; (iii) negativamente con la entrada de partidos con otras ideologías; (iv) positivamente con el intercambio entre partidos de izquierda. La discontinuidad no tuvo efecto con el intercambio entre partidos con otras ideologías. Los resultados contribuyen al señalar factores locales y contextuales que explican la discontinuidad del PP, permitiendo orientar el diseño de políticas públicas participativas y planteando la reflexión sobre los mecanismos que deben ser adoptados localmente para que no ocurra la discontinuidad. También contribuye a la literatura al demostrar la asociación entre la discontinuidad y el intercambio de partidos de izquierda, lo que puede impulsar futuras investigaciones, dado que el resultado no era el esperado.
Palabras clave: presupuesto participativo; asociativismo; efectos políticos; ideología política.

DOI: http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220210368
Artigo recebido em 29 out. 2021 e aceito em 20 abr. 2022.
ISSN: 1982-3134

Political effects on the discontinuation of participatory budgeting in municipalities

The article analyzes the factors associated with the discontinuation of participatory budgeting in Brazilian municipalities with more than 50,000 inhabitants in the period between 2000 and 2016. The discontinuation was analyzed by estimating econometric models focusing on political explanatory variables and local people's participation. The results indicate that discontinuation is associated: (i) positively with the election of a different local government, regardless of the winning party's ideology; (ii) positively with the election of a local government with a left-wing ideology'; (iii) negatively with the election of a non-left-wing local government; (iv) positively with the election of a left-wing local government replacing another left-wing government. Changes in local government where non-left-wing parties are replaced by other non-left-wing parties had no significant effect on discontinuation. The results contribute to our knowledge by showing the local and contextual factors that explain the discontinuation of participatory budgeting; this should help guide the design of participatory public policies and allow practitioners to reflect on the mechanisms that could be adopted locally to avoid discontinuation. The article also contributes to the literature by demonstrating the association between discontinuation and changes in left-wing local governments, which may prompt future research, given the unexpected result.
Keywords: participatory budgeting; cooperation; political effects; political ideology.

1. INTRODUÇÃO

A virada participativa tem sido apontada como uma das respostas à crise de *accountability* horizontal (O'Donnell, 1998), que trata dos mecanismos de controle do Estado (Goetz & Jenkins, 2001). Esse cenário tem gerado pressões por maior participação social, haja vista que o Estado não conseguiria se autocontrolar e atender aos anseios da sociedade no oferecimento dos serviços públicos além do sufrágio universal, tornando os governos mais responsivos às necessidades dos cidadãos (Royo, Yetano, & Acerete, 2011).

A partir dessas pressões sociais, diversos mecanismos de participação começaram a surgir, incluindo o cidadão em ações antes delegadas quase exclusivamente ao Estado, como a atuação em conselhos sociais e nas 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; Oliveira, 2016), sobretudo após a visibilidade alcançada no Fórum Social Mundial, quando a legitimidade dos mecanismos foi chancelada pela ONU (Oliveira, 2016).

Com a criação do OP, os municípios brasileiros estiveram por muitos anos na vanguarda dessa virada participativa, cujo mecanismo foi largamente difundido para outros países, com quase 12 mil ocorrências em 71 nações (Dias, Enríquez, & Júlio, 2019). Num contrassenso, após um longo período de crescimento, a mais conhecida inovação democrática brasileira quase sumiu do Brasil, ao passo que sua difusão continua ocorrendo pelo mundo (Wampler & Goldfrank, 2022), o que deixa uma importante questão em aberto: por que tantos governos municipais brasileiros descontinuam o uso de OP?

A literatura de OP tem trazido diversas temáticas, quase sempre buscando entender os determinantes para sua adoção (Avritzer & Navarro, 2003; Ebdon & Franklin, 2006; Fedozzi, Ramos, & Gonçalves, 2020; Sampaio, 2016; Wampler, 2008a) ou por que sua efetividade nem sempre têm sido satisfatória (Wampler, 2003, 2008b). Caso se considere que o propósito do OP é a transferência de poder decisório para o cidadão, a efetividade seria atendida com a decisão sobre a alocação de

recursos. Mas a complexidade na avaliação de efetividade é maior, como vem sendo discutido pela literatura (Pires, 2011). Por exemplo, numa situação em que as decisões alocadas no orçamento não são acompanhadas, inexistem instrumentos de monitoramento e as ações não são implementadas, a participação pode não ser considerada 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, que tem sido apontado como em "fase terminal", sobretudo no Brasil (Wampler & Goldfrank, 2022). Algumas explicações para o declínio começam a ser investigadas. Em primeiro lugar, as recentes crises econômicas restringem a margem de discricionariedade para os processos participativos de discussão orçamentária e fazem com que cada setor busque proteger sua parcela do orçamento, esvaziando o processo (Peres, 2020). Em segundo lugar, a baixa flexibilidade na alocação de recursos do orçamento graças ao excesso de vinculações e a maior centralização das decisões também tem contribuído, bem como o baixo retorno político trazido pela adoção de OP (Wampler & Goldfrank, 2022).

As pesquisas que discutem descontinuidade, porém, ainda são insipientes, e, tendo em vista o 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 também investigar fatores associados à sua descontinuidade.

Assim, a presente pesquisa tem como objetivo analisar fatores ligados à descontinuidade de orçamentos participativos em municípios brasileiros. Numa abordagem quantitativa e utilizando dados secundários, testamos 6 hipóteses fundamentadas na literatura revisada, com base nas quais investigamos se a descontinuidade do OP é associada à troca do partido do prefeito sem levar em conta a ideologia do partido (H1) e levando em conta essa ideologia (H2-H5), além de referente ao ambiente participativo local (H6).

A investigação dos fatores relativos à descontinuidade pode contribuir para sua manutenção e traz implicações tanto para os municípios — que podem aprimorar seus modelos de instâncias participativas, auxiliando os cidadãos interessados em participar — quanto para as organizações da sociedade civil (OSC), que podem buscar institucionalizar esses mecanismos.

Wampler (2008) aponta que os 2 fatores mais importantes para a ampla variação nos resultados do OP (fracasso ou sucesso) são o nível de apoio político e a capacidade de as OSC se engajarem em políticas participativas. À medida que o apoio político diminui e as OSC são incapazes de se envolver, os resultados enfraquecem. Assim, a próxima seção discute e propõe hipóteses para esses aspectos, ambiente político e ambiente participativo, além de trazer uma revisão da literatura empírica sobre OP.

2. MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

2.1. Literatura em orçamento participativo

O OP pode ser entendido como "uma forma de balancear a articulação entre a democracia representativa e a participativa" (Avritzer, 2003, p. 14). Numa visão de tipo ideal, o autor apresenta que o OP deve se basear em 4 elementos: há uma cessão decisória de soberania a um conjunto de assembleias regionais; há a reintrodução de elementos de participação local; baseia-se no princípio da autorregulação, com regras definidas pelos representantes; e deve se caracterizar com uma reversão de prioridades, privilegiando as áreas mais carentes.

O OP é tratado por diversas literaturas, como ciência política, administração pública, ciências sociais e contabilidade. Diversas pesquisas têm investigado seus determinantes para a adoção e apontado variáveis relevantes, como a maior proporção de despesas de capital disponíveis — que aumenta a disposição do governo em entregar algum tipo de 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; Fedozzi et al., 2020; Wampler, 2008b), um bom desenho do processo participativo (Sampaio, 2016) e efeitos positivos com pressões sociais (Wampler, 2003).

Municípios adotantes no Brasil observaram a geração de receitas fiscais mais altas (Touchton, Wampler, & Peixoto, 2020), além de ser apontado um aumento da conformidade tributária (Park, 2020) e melhoria na gestão financeira, em razão de um maior acompanhamento das informações (Benito & Bastida, 2009). O OP favorece maior alocação de recursos em investimentos em serviços de saneamento e saúde, promovendo redução da mortalidade infantil (Gonçalves, 2014). Traz, ainda, o aumento da transparência dos gastos, que tem o potencial de reduzir ineficiências e corrupção (Wampler, 2007), além de efeitos para o cidadão que participa, o qual passa a aprender a "ser cidadão", adquirindo senso de "espírito público" (Fishkin, 2009) e novas habilidades e perspectivas de ação (Célérier & Botey, 2015).

Apesar dos diversos pontos positivos, mecanismos de participação não garantem sua efetividade, de modo que críticas e limitações têm sido apresentadas. Muitos acabam atuando apenas de maneira cerimonial, legitimando a ação dos governos cujas decisões já estariam predeterminadas (Royo et al., 2011). O mecanismo permite gerar facilmente a cooptação dos cidadãos, na qual a agenda do governo suplanta os interesses dos cidadãos (Wampler, 2008b). Em muitos locais, o OP tem sido cada vez mais usado como uma ferramenta política, em vez de um esforço democrático, que era seu propósito original (Wampler & Goldfrank, 2022). Nesse contexto, o termo "ferramenta política" se refere a uma visão de certa forma negativa, tendo em vista sua utilização somente como "marca política", sem a intenção de uma efetividade de sua adoção.

Esse cenário de baixa efetividade e uso disfuncional pode ser causado pela adoção incompleta dos mecanismos, em que emerge só a dimensão comunicativa, em detrimento da decisória (Baiocchi & Ganuza, 2014). Assim, os modelos usados acabam não instrumentalizando a participação para os cidadãos com autonomia decisória e o processo não é institucionalizado (Costa, 2010), o que favorece a descontinuidade no processo.

Outras fragilidades têm sido apontadas, como a necessidade de dedicação excessiva de tempo pelo cidadão, e, talvez pela forma como a participação é constituída, utilizam informações complexas que requerem um cidadão profissionalizado (Boonstra & Boelens, 2011). Apesar de serem relatados casos em que os governos adotam o OP em resposta a uma pressão social pelo direito de participar (Wampler, 2003), em geral ele é centrado no governo, que relega apenas um pequeno conjunto de decisões — sem prejuízo da prerrogativa constitucional do Legislativo —, sendo esses desenhos da participação responsáveis por reduzir sua efetividade (Baiocchi & Ganuza, 2017).

Resistências são discutidas, como a dos servidores, que veem o cidadão como desinteressado ou perseguindo interesses próprios, 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 ver as iniciativas como concorrentes ao modelo representativo e uma ameaça ao seu poder de influência (Grin, 2018).

Apesar da importância da participação para a diminuição nas desigualdades, efeitos contrários têm sido apontados, de reforço da desigualdade e criação de "castas" de participação (Touchton, Wampler, & Spada, 2019), além de legitimá-las mais (Baiocchi & Ganuza, 2017), naturalizando elementos que permitem a dominação (Célérier & Botey, 2015). Por fim, outra crítica tem sido a exclusão externa (seleção) e interna (direito à voz e às decisões) de cidadãos (Fishkin, 2009).

No contexto atual de ampliação da digitalização da sociedade e dos governos, a participação presencial vem sendo substituída por modelos tecnológicos de e-participação (Sampaio, 2016; Touchton et al., 2019). Apesar de úteis, as ferramentas de participação digital têm alta descontinuidade, seja por serem projetos-piloto, seja por não sobreviverem à rotatividade política (Sampaio et al., 2019).

2.2. Ambiente político e a participação

As iniciativas de OP estão intrinsecamente ligadas e são dependentes da camada política. Em geral, tem sido aceito que a iniciativa cabe ao governo, que define as regras do jogo (Baiocchi & Ganuza, 2017), ao contrário do modelo ideal de auto-organização (Avritzer, 2003; Siqueira & Marzulo, 2021). Como, em geral, o OP 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 apresenta diversos efeitos. Esses mecanismos democráticos são afetados diretamente pelas mudanças políticas, sendo encerrados ou modificados radicalmente (Sampaio et al., 2019). Graças aos ciclos políticos, mecanismos vistos como inovadores tendem a ser adotados apenas quando o governo percebe que eles podem servir como uma marca política de promotor de mudanças e inovação, efeito percebido sobretudo em democracias mais recentes (Nickson, 2020). Assim, em busca de ganhos políticos, ao assumir o poder, um governante tende a implementar novos mecanismos ou descontinuar aqueles implementados pela gestão anterior (Wampler, 2008b), num claro ambiente de competição política (Wampler & Goldfrank, 2022, p. 26). Surge, assim, a primeira hipótese: existe associação positiva entre a troca da liderança política do executivo e a descontinuidade do OP (H1).

Apesar de o surgimento do OP não ter necessariamente ocorrido em Porto Alegre (Siqueira & Marzulo, 2021), foi lá que se iniciou sua ampla disseminação e que ele se cristalizou (Sintomer, Herzberg, & Röcke, 2012). Essa iniciativa acabou sendo incorporada como uma bandeira do Partido dos Trabalhadores (PT) entre outros de esquerda, promovendo forte vinculação com essa área ideológica, ao menos na primeira etapa da difusão (Fedozzi et al., 2020; Sintomer et al., 2012; Wampler & Goldfrank, 2022). A ligação do OP com os partidos de esquerda tem sido largamente discutida. Baiocchi e Ganuza (2014) observam que a difusão de políticas do OP ocorreu na América Latina, na década de 1990, por meio de alianças e redes entre partidos de esquerda e OSCs.

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 da esquerda. Costa (2010) e Peres (2020) discutem que as iniciativas de OP apresentaram um avanço no processo político no Brasil, não se limitando aos partidos de esquerda. Diversas pesquisas têm apontado contradições ao analisar a ligação entre esquerda e mecanismos de OP — por exemplo, sua diminuição nas cidades administradas pelo PT e a baixa adoção pelos demais partidos de esquerda (Fedozzi et al., 2020). A primeira onda do orçamento participativo esteve ligada a partidos de esquerda. Porém, uma segunda onda de adoção, um espectro mais amplo de partidos

caracterizados como *later adopters* passou a adotar o OP não necessariamente interessado em usá-lo como instrumento democrático, e sim como ferramenta para melhorar a governança, muitos com objetivos eleitorais (Dias, 2018).

Não obstante, 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 continuam preponderantes.

Como ideologia de esquerda, a pesquisa adotou a escala criada por Zucco e Power (2019), com base em respostas dos políticos a uma *survey*, que captaram "questões que lhes pedem para localizar a si próprios e a todos os principais partidos do sistema político em uma escala ideológica intuitiva que varia de 1 (esquerda) a 10 (direita)". Ressalta-se que a escala não assume uma posição binária, e sim uma variação dos próprios partidos na escala ideológica entre 1990 e 2017. Assim, surgem a segunda e terceira hipóteses: existe associação negativa entre a descontinuidade do OP e a troca da liderança política do executivo, com a entrada da esquerda na prefeitura (H2); e existe associação positiva entre a descontinuidade do OP e a troca da liderança política do executivo, com a entrada das demais ideologias (H3).

O uso do termo "demais ideologias" aqui tem como objetivo simplificar a análise, pois as demarcações entre bandeiras ideológicas no Brasil não são claramente estabelecidas. Isso pode decorrer da baixa integridade ideológica dos partidos, uma vez que o Brasil tem sido considerado um caso extremo de hiperfragmentação partidária, com muitos partidos que abandonam suas bandeiras partidárias e giram em torno de um político único, ou cacique (Zucco & Power, 2021). Além disso, uma vez eleitos, os políticos muitas vezes acabam não seguindo os programas dos partidos, predominando as estratégias pessoais sobre as coletivas, o que gera 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 entre partidos que *a priori* seriam de um mesmo espectro ideológico, não há 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 distintas formas de atuação e representação, destravando lutas por espaços, mesmo todos tendo, *a priori*, um alinhamento ideológico (Baiocchi, 2003).

Dessa forma, ainda que dentro de um espectro ideológico — por exemplo, 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. Malgrado as possíveis competições políticas dentro de ideologias, seria esperado que, para os partidos de esquerda, houvesse efeito negativo de descontinuidade e, para os com demais ideologias, um efeito positivo.

Com isso, surgem a quarta e quinta hipóteses: existe associação negativa entre a descontinuidade do OP e a troca da liderança política do executivo entre partidos alinhados com a ideologias de esquerda (H4) e existe associação positiva entre a descontinuidade do OP e a troca da liderança política do executivo entre partidos alinhados com outras ideologias (H5).

Enquanto em H1 investigamos o efeito da troca do partido do prefeito na descontinuidade do OP sem levar em conta a ideologia do partido, nas demais hipóteses levamos em conta a ideologia do partido do prefeito eleito: de partido não esquerda para de esquerda (H2); de partido esquerda para não esquerda (H3); entre partidos de esquerda (H4); e entre partidos não esquerda (H5).

2.3. Ambiente participativo

O ambiente participativo local pode ser entendido como localidades em que existe grande densidade de diferentes espaços de cooperação social entre a sociedade e a administração pública, composto por diferentes formas de organizações da sociedade civil (OSC). O uso de políticas participativas efetivas é mais provável quando há ampla base de OSC, organizações públicas participativas da sociedade civil e movimentos por direitos (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 disso, a densidade associativa preexistente 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). Organizações da sociedade civil têm agido como *experts* tanto na promoção quanto no desenho de mecanismos de OP (Bartocci, Grossi, Mauro, & Ebdon, 2022).

Apesar, porém, de a literatura apresentar uma relação positiva entre densidade associativa local e adoção de OP, os resultados não são conclusivos. Por exemplo, Fedozzi et al. (2020) não encontraram relação entre a adoção do OP e o associativismo local. Os resultados aparentemente divergentes trazem a oportunidade de novos testes e aprofundamento. O maior engajamento dos cidadãos em estruturas de colaboração como OSC e conselhos gera uma cultura de participação ou círculo participativo (Célérier & Botey, 2015), aumentando a probabilidade de sua institucionalização (Costa, 2010) e diminuindo a de descontinuidade. Surge, assim, a sexta hipótese: existe associação negativa entre a descontinuidade do OP e o ambiente participativo local (H6).

3. METODOLOGIA

Por meio de uma abordagem econométrica, a pesquisa analisa fatores que estariam relacionados com a descontinuidade do OP em municípios. A análise foi realizada para o período entre 2000 e 2016, utilizando dados de Spada (2017), que considera apenas municípios com 50 mil habitantes ou mais até 2012. Esses números foram complementados com dados de 2016 fornecidos por um dos integrantes do grupo de trabalho daquele levantamento, que considerou como municípios adotantes aqueles com iniciativas de OP que atendem aos 5 critérios de Sintomer et al. (2013), ou seja, a decisão de alocação de recursos no orçamento deve ser discutida com a sociedade, com alguma forma de deliberação. Foi considerado "descontinuado" o município que adotava o OP em um período, mas não adotava no período seguinte. Os dados são quadrienais.

As análises foram realizadas por meio 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, bem como estimação de seis modelos de regressão logística.

Para a análise de diferenças de média foram usados os testes não paramétricos de Mann-Whitney, para as variáveis sem distribuição normal, e o teste *t*, para aquelas com distribuição normal. Em ambos, a significância dos resultados não se alterou. Utilizamos o teste de Shapiro-Wilk, com nível de significância de 5%, para avaliar a normalidade dos dados.

3.1. Variáveis e modelos estimados

Para os modelos de regressão logística, adotou-se como variável dependente a descontinuidade do OP (Quadro 1).

QUADRO 1 MODELOS ECONOMÉTRICOS ESTIMADOS E HIPÓTESES

Modelos estimados para testar a descontinuidade do orçamento participativo	Hipótese	Efeito esperado
1 – Troca do partido do prefeito	H1	(+)
2 – Troca do partido do prefeito, com a entrada da esquerda	H2	(-)
3 – Troca do partido do prefeito, com a entrada das demais ideologias	H3	(+)
4 – Troca do partido do prefeito entre a esquerda	H4	(-)
5 – Troca do partido do prefeito entre aqueles com outras ideologias	H5	(+)
6 – Associação negativa entre a descontinuidade do OP e o ambiente participativo	H6	(+)

Fonte: Elaborado pelos autores.

Foram realizados testes para verificar a adequação dos modelos, e o Quadro 2 apresenta as variáveis independentes e de controle usadas para ambos. Os dados se baseiam principalmente em 3 grupos de variáveis: políticas, de participação e de controle.

A variável dependente é uma *dummy* com a descontinuidade do OP. Os dados para a descontinuidade foram adaptados de Spada (2017), que considera apenas municípios com 50 mil habitantes ou mais.

Como independentes, foram construídas 3 variáveis de dimensão política. Primeiro, aquelas que captem a mudança entre partidos com ideologias de esquerda e com as demais ideologias. Esse tipo de classificação é um desafio, pois no Brasil os partidos acabam desenvolvendo coligações inconsistentes e com baixa coerência (Zucco & Power, 2021), além de haver risco de reposicionamento ideológico após a entrada do partido no poder (Arvate, Avelino, & Lucinda, 2008). Ademais, não são raros os casos de partidos que se fundiram com outros de ideologias declaradas diferentes, e ações desenvolvidas pelos políticos muitas vezes são inconsistentes quando analisadas à luz das referidas classificações (Diniz & Afonso, 2014). Para estas, a pesquisa adotou a discussão publicada por Shalders (2017), em que os partidos não claramente alinhados com uma posição de esquerda foram considerados "demais ideologias". Foram levados em conta nesta análise os dados disponibilizados por Zucco e Power (2019), que apresentam uma escala de ideologia dos partidos entre 1990 e 2017.

QUADRO 2 VARIÁVEIS UTILIZADAS NA PESQUISA

Descrição da variável	Conteúdo	Fonte [1]
Variável dependente		
Descontinuidade do orçamento participativo	*Dummy* – (1) houve descontinuidade; (0) - não houve	(1)
Variáveis independentes – trocas da liderança política		
Troca, independente do partido	*Dummy* – (1) trocou; (0) – não trocou.	(3)
Troca c/ entrada da esquerda	(1) Troca da ideologia com a entrada da esquerda; (0) se não ocorreu.	(3)
Troca c/ entrada de demais ideologias	(1) Troca da ideologia com a entrada de outras ideologias; (0) se não ocorreu.	(3)
Troca entre partidos associados à ideologia de esquerda	(1) Troca entre partidos de esquerda; (0) caso não tenha havido troca.	(3)
Troca entre partidos associados a outras ideologias	(1) Troca entre partidos de outras ideologias; (0) caso não tenha havido troca.	(3)
Variáveis independentes – ambiente participativo		
Quantidade de OSC no município (2020) (*log*)	A existência de OSC é uma *proxy* para probabilidade de engajamento em ações de ativismo social, dada a maior propensão a engajamento em iniciativas participativas (Souza, 2001; Shah, 2007; Célérier & Cuenca Botey, 2015).	(2)
Proporção de conselhos municipais entre 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	Capta a maturidade dos conselhos municipais, como uma *proxy* de tempo de criação.	(4)
Tem paridade no Conselho Municipal de Saúde	Capta a propensão à participação, com a adoção de paridade nos conselhos de saúde.	(4)
% comparecimento de eleitores às eleições municipais	A proporção de comparecimento às eleições como uma *proxy* para engajamento do cidadão.	(4)

Continua

Descrição da variável	Conteúdo	Fonte [1]
Variáveis de controle		
Total de partidos na coligação	Número de partidos que se coligaram nas eleições do prefeito.	(3)
% Vereadores na coligação do prefeito	Proporção de vereadores filiados a partidos políticos da coligação do prefeito em relação ao total.	(3)
Variação de escolaridade da população entre 1991 e 2010	Capta efeitos da variação de escolaridade da população, que podem influenciar o engajamento do cidadão (Wijnhoven et al., 2015). Pessoas com qualificações de nível superior têm três vezes mais chances de serem ativistas políticos ou cidadãos especialistas (Marsh & Li, 2008).	(4)
Dependência de receitas (tributos arrecadados ÷ transferências correntes)	Controla efeitos decorrentes do nível dependência de receitas, 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)	Controla 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)	Controla efeitos do espaço orçamentário disponível para investimentos no orçamento, pois, em geral, as decisões alocadas ao OP se restringem às de investimentos.	(6)
População estimada para o município (*log*)	Capta efeitos do porte do município.	(4)
PIB *per capta*	Controla efeitos das condições socioeconômicas. Quanto mais desenvolvido, maior a chance de adoção (Fedozzi et al., 2020).	(4)
Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)	Controla efeitos de vulnerabilidades locais por meio do IDH.	(6)

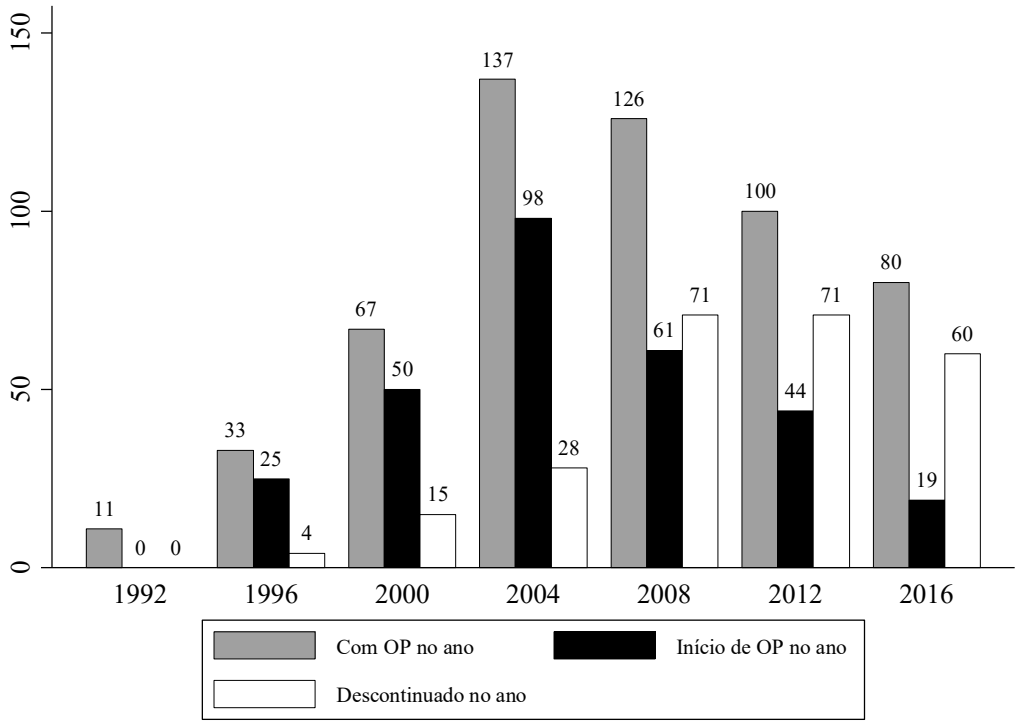
[1] **Fontes:** (1) Participédia; (2) MROSC; (3) TSE; (4) IBGE; (5) Siconfi; (6) Ipea.
Fonte: Elaborado pelos autores.

4. RESULTADOS E ANÁLISES

4.1. Adoção e descontinuidade

Diversas têm sido as iniciativas de OP em prefeituras no país. Apesar da relevância do tema, quase não há informações sobre a adoção de OP, sejam as realizadas por órgãos estatísticos como IBGE, Ipea, associações, centros de inteligência e de pesquisa, sejam os Tribunais de Contas. Levantamento realizado por Spada (2017) no período de 1992 a 2016 indica 474 episódios de OP em 119 prefeituras. É possível observar no Gráfico 1 que os casos de municípios que utilizaram OP tiveram um aumento a partir de 2000, com declínio a partir de 2008, tanto para os adotantes anteriores quando para os iniciais. Como discutido por Wampler e Goldfrank (2022, p. 90), o cenário apresenta um efeito de U invertido, indicando início de um gradativo esgotamento, em decorrência da diminuição do interesse.

GRÁFICO 1 MUNICÍPIOS COM ORÇAMENTO PARTICIPATIVO (1992 A 2016)



Nota: Os números representam a frequência absoluta.
Fonte: Elaborado com dados de Spada (2017).

Observam-se no país casos que utilizaram OP alternadamente entre os exercícios analisados, como o município de Ribeirão Preto (SP), que utilizou em 1996, 2004 e em 2012, mas não usou nos outros anos.

A Tabela 1 apresenta estatísticas descritivas dos municípios com pelo menos 1 adoção de OP no período, comparando-os com aqueles que nunca adotaram. Na média, os adotantes têm maiores população, PIB *per capita* e IDH, além de menor vulnerabilidade social. O cenário pode ser um contrassenso em relação aos benefícios esperados do OP, visto que, nos municípios mais vulneráveis, possivelmente a participação traria maior benefício por permitir colaboração social nas decisões. Esses resultados indicam a manutenção do OP em municípios mais ricos e com maior IDH, o que marcou o início do OP (Wampler, 2008a), e que o mecanismo pode não estar atuando para diminuição das desigualdades, como discutido em Baiocchi e Ganuza (2017).

A maior adoção de OP por municípios com maiores PIB *per capita*, população e IDH pode ser resultado de efeitos da exclusão digital na realidade brasileira. Isso porque muitas iniciativas de OP podem estar sendo organizadas em formato eletrônico (chamadas de e-participação), como discutido por Sampaio (2016) e Iasulaitis, Nebot, Carneiro, e Sampaio (2019). Com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2019), verificou-se uma correlação entre a proporção de mecanismos de e-participação adotados com a população dos municípios (correlação de 0,1245, significante a 1%), o que indicaria essa relação, mas que precisa ser melhor investigada por pesquisas futuras.

As variáveis que servem como *proxy* para ambiente participativo indicam diferenças relevantes entre os grupos. Os municípios com maior quantidade de conselhos municipais e que têm mais organizações sociais são aqueles que estão adotando OP, o que pode ser uma primeira evidência de que maior associativismo e engajamento local têm relação positiva com a adoção de OP.

Em relação à dimensão econômica, alguns resultados se mostram relevantes e trouxeram 3 resultados inesperados. Primeiro, municípios com maior dependência externa de receitas têm sido os que iniciam essas iniciativas de participação, não esperado a princípio, porque a maior parte dessas receitas já conta com vinculações específicas, diminuindo a margem de decisão sobre a destinação no OP. Segundo, os municípios com menor margem discricionária para gastos são aqueles que têm buscado o OP, o que também não era esperado pela menor capacidade de decisão nesse contexto. 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, pois o OP tem sido destinado majoritariamente a decisões de investimentos como discutido pela literatura (Gonçalves, 2014; Touchton & Wampler, 2020).

Continua

TABELA 1 DESCRITIVA DOS MUNICÍPIOS ACIMA DE 50 MIL HABITANTES, COM OU SEM ADOÇÃO DE OP ENTRE 2000 E 2016

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	**0,0030**
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 (5)	252	0,56	0,09	0,02	0,96	287	0,60	0,15	0,04	1,68	**0,0000**
Dependência de receitas (6)	256	0,30	0,19	0,00	1,27	297	0,18	0,16	0,01	1,21	**0,0000**
Taxa de investimentos (7)	252	0,06	0,04	0,00	0,37	287	0,06	0,04	0,00	0,22	0,4887
Posição ideológica (8)	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	0,6748
% vereadores na coligação (2016)	257	0,50	0,23	0,00	1,00	304	0,52	0,22	0,00	1,00	0,5003

Notas: (1) Grupos testados: prefeituras que já tiveram/nunca tiveram OP. (2) Número de municípios acima de 50 mil habitantes: 665. (3) Para as descritivas, foi excluída a cidade de São Paulo. (4) A variação do N entre os municípios decorre de *missing values*. (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), conforme Zucco e Power (2019).
Fonte: Elaborada pelos autores.

Em relação à dimensão política, os resultados indicam que o OP tem sido adotado por prefeitos de partidos com diferentes ideologias, e não existe diferença de média entre os grupos com ideologia de esquerda e outras, assim como não existem diferenças com a maior participação de partidos ou de vereadores na coligação do prefeito eleito. Esses resultados serão mais bem explorados em seguida.

4.2. Fatores associados à descontinuidade

Os resultados dos modelos são apresentados na Tabela 2, discutidos em 2 grupos: ambiente político e ambiente participativo. Os resultados indicam que tanto a troca do partido do prefeito (modelo 1) quanto a troca com a entrada de um partido de esquerda (modelo 2) são positivamente associadas à descontinuidade do OP, confirmando as hipóteses 1 e 2. Já a troca do partido do prefeito (modelo 3) com a entrada de um partido com outras ideologias (exceto esquerda) é negativamente associada à descontinuidade do OP, apresentando um efeito contrário ao esperado para a hipótese 3.

O resultado de H1 é alinhado aos de pesquisas anteriores. A descontinuidade do OP associada positivamente à troca da liderança política do executivo (10% de significância) era esperada, pois a busca por uma marca política diferente é uma preocupação dos políticos, que procuram se desvincular de projetos que estavam associados a um partido político antes no poder (Wampler, 2008b).

As trocas do prefeito entre partidos com ideologias de esquerda, porém, trouxeram sinais inesperados. O resultado negativo entre a entrada de partidos não alinhados à esquerda e a descontinuidade do OP pode ter várias explicações. Primeiro, pode indicar que os demais partidos começam a ver o OP como um mecanismo político relevante para ampliação da base eleitoral, culminando em menor descontinuidade, o que já vinha sendo apontado como tendência de ampliação do OP para outros espectros ideológicos (Dias, 2018). Segundo, pode significar que o mecanismo de OP adotado no Brasil não representa necessariamente um instrumento democrático com transferência de poder decisório aos participantes como pretendido originalmente.

Nesse contexto, sua atuação seria quase cerimonial (Célérier & Botey, 2015), não trazendo riscos nem gerando resistências pelos partidos que ao menos na fase inicial não adotavam o OP por entenderem ser essa uma bandeira da esquerda, o que estaria alinhado com as discussões de Dias (2018) sobre a entrada tardia dos partidos da não esquerda, com o objetivo de obtenção de benefícios eleitorais.

A diminuição das iniciativas de OP na alternância da esquerda poderia ser explicada pelo fato de ela não ser necessariamente um campo homogêneo. Considerando as discussões de Duriguetto e Demier (2017), os partidos de esquerda, ao ascenderem ao poder, podem passar por um processo de transformismo, em que bandeiras até então tidas como relevantes podem ser questionadas.

Por outro lado, a diminuição das iniciativas de OP na alternância da esquerda, em conjunto com o efeito positivo da descontinuidade de iniciativas de OP com a entrada da esquerda, pode representar uma mudança no modelo participativo adotado por esses partidos, os quais podem migrar a atenção para outras modalidades de participação — por exemplo, os conselhos de políticas públicas —, como já havia sido discutido por Lopez e Pires (2010), explorado mais à frente na pesquisa.

TABELA 2 **MODELOS ESTIMADOS: DESCONTINUIDADE DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NOS MUNICÍPIOS**

Variáveis	Modelo 1: Troca do partido (H1)	Modelo 2: Troca do partido, com entrada da esquerda (H2)	Modelo 3: Troca do partido, com entrada das demais ideologias (H3)	Modelo 4: Troca entre partidos da esquerda (H4)	Modelo 5: Troca entre partidos com demais ideologias (H5)
Variáveis políticas					
Variável de alternância política	0,4477(*)	1,0673(***)	-1,0085(***)	0,9584(***)	-0,1061
Partidos: escala de posição ideológica	0,7124(***)	1,1786(***)	1,2023(***)	1,1537(*)	1,4941(***)
% partidos na coligação do prefeito	0,754(***)	0,6648(***)	0,7471(***)	0,8277(***)	0,5764(*)
% vereadores na coligação do prefeito	-1,2674(*)	-1,1955(*)	-1,8288(***)	-1,4693(*)	-1,0939
Controles – ambiente participativo (H6)					
Quantidade de OSC no município	-0,1821	-0,2253	-0,1883	0,0599	-0,4359(*)
Quantidade de conselhos municipais	-1,4493	-0,6368	-1,4212	-1,6	-0,2584
Média de anos de criação dos conselhos	-0,0499(*)	-0,0483(*)	-0,0544(*)	-0,0534	-0,0511
Tem paridade no conselho de saúde	0,0498	0,1377	0,0421	-0,1548	0,4756
% comparecimento às eleições	-4,7188(*)	-4,9321(*)	-5,0597(*)	-4,8923	-4,5605

Continua

Variáveis	Modelo 1: Troca do partido (H1)	Modelo 2: Troca do partido, com entrada da esquerda (H2)	Modelo 3: Troca do partido, com entrada das demais ideologias (H3)	Modelo 4: Troca entre partidos da esquerda (H4)	Modelo 5: Troca entre partidos com demais ideologias (H5)
Demais controles					
Variação de escolaridade da população	0,0919	0,0502	0,145	0,083	0,1614
Dependência de transferências	-1,0999	-0,9389	-1,1673(*)	-1,8052	-0,7108
Margem discricionária de despesas	-0,3899	-0,5486	-0,5066	0,2101	-0,9117
Despesa de investimentos	-4,4059(***)	-4,662(***)	0,5461(***)	-3,7397(*)	0,7365
População	0,5168(***)	0,5414(***)	-5,0952(***)	0,3178	-5,0551(***)
PIB *per capita* (2000 a 2016)	0,0032	0,0031	0,0054	0,0125	-0,0006
IDHM	1,7376	1,0693	1,2895	3,0909	0,736
Constante	-1,8541	-0,6287	-0,82	1,7317	-3,7935
Pseudo-R2	0,1011	0,1134	0,1157	0,1356	0,0975
N	808	808	808	385	423
Teste Hosmer-Lemeshow (*p-value*)	0,7466	0,6522	0,6367	0,5531	0,4654
Poder discriminatório – teste Iroc (*p-value*)	0,7054	0,7232	0,7240	0,7574	0,6959

Notas: (1) Técnica estatística: 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%; Teste de Hosmer-Lemeshow: com um *p-valor* superior a 0,05 não se rejeita a hipótese nula de que há associação entre os valores observados e os previstos, e, consequentemente, o modelo pode ser considerado como tendo um bom ajuste. O teste do poder discriminatório foi realizado com a análise da curva ROC. Se a área alcançar valores acima de 0,5, há poder discriminante; entre 0,7 e 0,8, aceitável; acima de 0,8, o resultado é excelente (Fávero, Belfiore, Silva, & Chan, 2009).
Fonte: Elaborada pelos autores.

Como apresentado na Tabela 3, 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 a do conselho do idoso (37% de aumento), que deve estar associada à 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, como tratado por Lopez e Pires (2010).

TABELA 3 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

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 informação entre 2018 ou 2019.
Fonte: Elaborada com dados do Perfil dos Municípios Brasileiros (IBGE, 2009, 2018, 2019).

Outro efeito analisado nos modelos é uma possível competição dentro das ideologias, que poderia estar associada à diminuição do OP. Os resultados dos modelos (Tabela 2) indicam que, na troca do partido político do prefeito entre partidos de esquerda, há um aumento da descontinuidade dos mecanismos de OP, apresentando um efeito contrário ao esperado para a hipótese 4. Ao contrário, o efeito pode representar um desinteresse da esquerda nesse tipo de mecanismo, haja vista a baixa

associação entre o sucesso na eleição ou na reeleição com a adoção do OP pelos partidos de esquerda, como discutido por Wampler e Goldfrank (2022). Os autores mostram, por exemplo, que as prefeituras governadas pelo PT tiveram uma diminuição na adoção do OP de 88%, em 1996, para 13%, em 2020. Na troca entre partidos de outras ideologias (exceto a esquerda), não houve efeito em relação à descontinuidade dos mecanismos de OP, não permitindo comprovar ou rejeitar a hipótese 5.

Esses resultados são relevantes e não têm 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 de esquerda, por discordarem dos modelos implementados. A literatura não vem demonstrando empiricamente efeitos de competição entre os partidos, de modo que os resultados são relevantes para levantar essa questão.

Por fim, os modelos apresentam resultados de variáveis usadas 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 da 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 em razão 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), podem indicar que as iniciativas de participação por meio de espaços convidados, cuja definição de regras do jogo pertence ao governo, não têm atraído a participação, como apontam as discussões de Cornwall e Coelho (2007). 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 trazidas de outros espaços, não permitindo efetivamente a participação. Por outro lado, a rejeição de H6 pode ser atribuída às características das variáveis de ambiente participativo utilizadas nos modelos, pois foram usadas informações fixas ao longo do período em análise.

5. CONCLUSÕES E IMPLICAÇÕES

A literatura recente que trata do orçamento participativo vem apontando um declínio em sua utilização por municípios, sobretudo no Brasil (Wampler & Goldfrank, 2022), sem, no entanto, investigar fatores associados a esse fenômeno.

Os resultados da pesquisa indicam efeitos políticos influenciando a descontinuidade do OP em municípios acima de 50 mil habitantes. Foi verificada a associação entre a troca da liderança política do executivo entre as eleições, em situações em que há troca de partidos do prefeito. De forma não esperada, quando ocorre a troca da ideologia do partido com a entrada da esquerda, a descontinuidade é positivamente associada; ao contrário, quando ocorre a troca da ideologia com entrada de outros partidos não alinhados à esquerda, há diminuição da descontinuidade.

A descontinuidade relacionada com a alternância política indica aos municípios a necessidade da criação de mecanismos que institucionalizem essa prática, dada a possibilidade de paralisação da iniciativa na próxima troca do prefeito. Algumas iniciativas podem auxiliar na institucionalização

das práticas de OP — por exemplo, buscando migrar o processo da fase de legitimação para a de institucionalização (Costa, 2010).

Em primeiro lugar, a criação de legislação local que vá além de decretos ou regulação infralegal pode ser uma primeira iniciativa. Isso porque 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 OP, tendo em vista que já existe amparo legal e constitucional que determina a participação no orçamento.

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

Em terceiro lugar, a manutenção do engajamento dos cidadãos é relevante para haver 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). O não atingimento das expectativas dos participantes em iniciativas de OP é outra causa apontada de frustrações (Pires, 2011), que traz mais um efeito: 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.

Em quarto lugar, as práticas são institucionalizadas nas organizações quando estas 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 devem ser incorporadas ao fluxo usual da elaboração e do acompanhamento do orçamento, como discutido por Azevedo, Cardoso, Cunha, e Wampler (2022).

Considerando o atual contexto nacional de retomada de participação social trazido pela mudança na Constituição Federal (Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, art. 193), os resultados contribuem de 2 formas. Primeiro, ao apresentar uma análise empírica da descontinuidade do OP em municípios com mais de 50 mil habitantes, indica fatores locais e contextuais explicativos, permitindo direcionar o desenho de políticas públicas participativas, sugerindo a reflexão sobre mecanismos que devem ser adotados localmente para que não ocorra a descontinuidade da prática. Segundo, contribui para a literatura de orçamento participativo ao demonstrar a associação entre a descontinuidade do OP com a troca de partidos entre ideologias, sobretudo entre partidos da esquerda, resultado que pode suscitar pesquisas futuras qualitativas para investigação com profundidade no fenômeno em ascensão.

Apesar da relevância dos resultados, admite-se que a presente pesquisa apresenta limitações, que devem ser consideradas. Uma delas se refere à amostra analisada, que não permite generalização dos resultados para todos os municípios do país. A outra diz respeito às escolhas das variáveis usadas como *proxies* para as dimensões analisadas nos modelos econométricos. Ainda que estejam sustentadas teoricamente na pesquisa, acabam sendo sempre uma limitação inerente às pesquisas quantitativas, sensíveis às variáveis selecionadas.

As discussões abrem amplo espaço para pesquisas futuras. Os índices de percepção de confiança nos governos têm diminuído cada vez mais, como mostram os casos da Espanha e da 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 a relação entre a confiança no governo e o engajamento em instâncias participativas.

O desgaste e a descontinuidade do OP no país podem ser decorrentes da deterioração do próprio processo orçamentário no contexto do setor público brasileiro, que independe da atual crise econômica e fiscal, com perda 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 e a descontinuidade do OP. Sugere-se ainda que pesquisas futuras 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, bem como busquem entender os eventuais conflitos na própria ideologia de esquerda, que estariam favorecendo essa descontinuidade.

Pode-se ainda sugerir que pesquisas futuras analisem a relação entre a adoção dos diferentes mecanismos de e-participação (Iasulaitis et al., 2019; Sampaio, 2016) com a persistência (ou descontinuidade) do uso de OP. Por fim, a relação entre organizações da sociedade civil e instâncias participativas, como é o caso do OP, pode ser investigada, sobretudo considerando uma visão mais crítica das OSCs, que podem estar atuando como inibidoras à participação social, em vez de atuar como elemento de engajamento.

REFERÊNCIAS

Abreu, W. M., & 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. Recuperado de 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. Recuperado de https://doi.org/10.1590/S0101-41612008000400004

Avritzer, L. (2003). O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In L. Avritzer, & Z. Navarro (Eds.), *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo, SP: Cortez.

Avritzer, L., & Navarro, Z. (2003). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo, SP: Cortez.

Azevedo, R. R., Cardoso, R. L., Cunha, A. S. M., & Wampler, B. (2022). O orçamento participativo e a dinâmica orçamentária no setor público. *Revista de Contabilidade e Organizações*, *16*, e193141. Recuperado de https://doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rco.2022.193141

Baiocchi, G. (2003). *Radicals in power: the workers' party and experiments in urban democracy in Brazil*. São Paulo, SP: Zed Books.

Baiocchi, G., & Ganuza, E. (2014). Participatory budgeting as if emancipation mattered. *Politics and Society*, *42*(1), 29-50. Recuperado de https://doi.org/10.1177/0032329213512978

Baiocchi, G., & Ganuza, E. (2017). *Popular democracy: the paradox of participation*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Bartocci, L., Grossi, G., Mauro, S. G., & Ebdon, C. (2022). The journey of participatory budgeting: a systematic literature review and future research directions. *International Review of Administrative Sciences*. Recuperado de https://doi.org/10.1177/00208523221078938

Benito, B., & Bastida, F. (2009). Budget transparency, fiscal performance, and political turnout: an international approach. *Public Administration Review*, *69*(3), 403-417. Recuperado de 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. Recuperado de https://doi.org/10.1080/17535069.2011.579767

Burns, J., & Scapens, R.W. (2000, março). Conceptualizing management accounting change: an institutional framework. *Management Accounting Research*, *11*(1), 3-25. Recuperado de https://doi.org/10.1006/mare.1999.0119

Célérier, L., & Botey, L. E. C. (2015). Participatory budgeting at a community level in Porto Alegre: a Bourdieusian interpretation. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, *28*(5), 739-772. Recuperado de 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*. São Paulo, SP: 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. Recuperado de https://doi.org/10.12660/cgpc.v15n56.3190

Dias, N. (2018). Hope for democracy: 30 years of participatory budgeting worldwide. *Hope for Democracy*. Recuperado de https://www.oficina.org.pt/hopefordemocracy.html

Dias, N., Enríquez, S., & Júlio, S. (2019). The participatory budgeting world atlas. *Epopeia and Oficina*. Recuperado de https://www.oficina.org.pt/participatory-budgeting-world-atlas-2019.html

Diniz, E., & Afonso, J. R. (2014, janeiro). *Benefícios fiscais concedidos (e mensurados) pelo governo federal* (Texto de Discussão IBRE, 26). Rio de Janeiro, RJ: FGV IBRE. Recuperado de https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2021-03/benef_cios-fiscais-concedidos-_e-mensurados_-pelo-governo-federal.pdf

Duriguetto, M. L., & Demier, F. (2017). Democracia blindada, contrarreformas e luta de classes no Brasil contemporâneo. *Argumentum*, *9*(2), 8-19. Recuperado de https://doi.org/10.18315/argum..v9i2.17066

Ebdon, C., & Franklin, A. L. (2006). Citizen participation in budgeting theory. *Public*

Administration Review, *66*(3), 437-447. Recuperado de https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00600.x

Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. (2020). Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm

Fávero, L. P., Belfiore, P., Silva, F. L., & Chan, B. L. (2009). *Análise de dados: modelagem multivariada para toma de decisões*. Rio de Janeiro, RJ: Campus.

Fedozzi, L., Ramos, M. P., & Gonçalves, F. G. (2020). Orçamentos participativos: variáveis explicativas e novos cenários que desafiam a sua implementação. *Revista de Sociologia e Política*, *28*(73), e005. Recuperado de https://doi.org/10.1590/1678-987320287305

Fishkin, J. S. (2009). *When the people speak: deliberative democracy and public consultation*. Oxford, UK: Oxford University Press.

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. Recuperado de https://doi.org/10.1080/14616670110051957

Gonçalves, S. (2014, janeiro). The effects of participatory budgeting on municipal expenditures and infant mortality in Brazil. *World Development*, *53*, 94-110. Recuperado 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. Recuperado de https://doi.org/10.21118/apgs.v0i0.5335

Iasulaitis, S., Nebot, C. P., Carneiro, E., & Sampaio, R. C. (2019). Interatividade e ciclo de políticas públicas no orçamento participativo digital: uma análise internacional. *Revista de Administração Pública*, *53*(6), 1091-1115. Recuperado de https://doi.org/10.1590/0034-761220180272

Lopez, F., & Pires, R. R. (2010). Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. In J. C. Cardoso Junior (Coord.), *Brasil em desenvolvimento 2010: Estado, planejamento e políticas públicas (Volume 1)*. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

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. Recuperado de https://doi.org/10.1017/S0007123408000136

Massardi, W. 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. Recuperado de https://doi.org/10.18028/rgfc.v6i1.1127

Nickson, A. (2020). Local government in Latin America: the struggle to overcome social exclusion. In R. Kerley, J. Liddle, & P. Dunning (Eds.), *The Routledge handbook of international local government*. London, UK: Routledge.

Novaes, F. S., & Santos, M. E. P. (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. Recuperado de https://doi.org/10.1590/0034-76121668

O'Donnell, G. (1998). Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, *44*(98), 27-54. Recuperado de https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003

Oliveira, O. P. (2016). Mecanismos da difusão global do orçamento participativo: indução internacional, construção social e circulação de indivíduos. *Opinião Pública*, *22*(2), 219-249. Recuperado de 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*. Washington, DC: The George Washington University.

Peres, U. D. (2020). Dificuldades institucionais e econômicas para o orçamento participativo em municípios brasileiros. *Caderno CRH*, *33*, e020007. Recuperado de https://doi.org/10.9771/ccrh.v33i0.33972

Pires, R. R. C. (2011). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Rezende, F., & Cunha, A. S. M. (2013). *A reforma esquecida: orçamento, gestão pública e desenvolvimento*. Rio de Janeiro, RJ: FGV.

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. Recuperado de 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 Administração Pública*, *50*(6), 937-958. Recuperado de 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. Recuperado de https://doi.org/10.21874/rsp.v70i4.3543

Schick, A. (2011, outubro). Repairing the budget contract between citizens and the state. *OECD Journal on Budgeting*, *3*, 7-28. Recuperado de https://doi.org/10.1787/budget-11-5kg3pdgctc8v

Shah, A. (2007). *Participatory Budgeting*. Washington, DC: The World Bank.

Shalders, A. (2017, setembro 11). Direita ou esquerda? Análise de votações indica posição de partidos brasileiros no espectro ideológico. *BBC News*. Recuperado de www.bbc.com/portuguese/brasil-41058120

Sintomer, Y., Herzberg, C., Allegretti, G., Röcke, A., & Alves, M. (2013). Dialog global n. 25: Participatory Budgeting Worldwide. - Updated Study . *Dialog Global*. Recuperado de www.service-eine-welt.de

Sintomer, Y., Herzberg, C., & Röcke, A. (2012). Modelos transnacionais de participação cidadã: o caso do orçamento participativo. *Sociologias*, *14*(30), 70-116. Recuperado de 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. Recuperado de https://doi.org/10.1590/2236-9996.2021-5016

Souza, C. (2001). Participatory budgeting in Brazilian cities: limits and possibilities in building democratic institutions. *Environment and Urbanization*, *13*(1), 159-184. Recuperado de https://doi.org/10.1177/095624780101300112

Spada, P. (2017). *Dataset on Brazilian participatory budgeting: 1989 to 2012*. Cambridge, MA: Harvard Dataverse.

Touchton, M. R., & Wampler, B. (2020). Public engagement for public health: participatory budgeting, targeted social programmes, and infant mortality in Brazil. *Development in Practice*, *30*(5), 681-686. Recuperado de https://doi.org/10.1080/09614524.2020.1742662

Touchton, M. R., Wampler, B., & Peixoto, T. (2020). Of democratic governance and revenue: participatory institutions and tax generation in Brazil. *Governance*, *34*(4), 1193-1212. Recuperado de https://doi.org/10.1111/gove.12552

Touchton, M. R., 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. Recuperado de https://doi.org/10.1080/19331681.2019.1613281

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*. São Paulo, SP: Cortez.

Wampler, B. (2007). *Participatory budgeting in Brazil: contestation, cooperation, and accountability*. State College, PA: Penn State Press.

Wampler, B. (2008a). A difusão do orçamento participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas? *Opinião Pública*, *14*(1), 65-95. Recuperado de 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. Recuperado de https://www.jstor.org/stable/20434105

Wampler, B., & Goldfrank, B. (2022). *The rise, spread, and decline of Brazil's participatory budgeting: the arc of a democratic innovation*. London, UK: Palgrave Macmillam.

Wijnhoven, F., Ehrenhard, M., & Kuhn, J. (2015, janeiro). Open government objectives and participation motivations. *Government Information Quarterly*, *32*(1), 30-42. Recuperado de https://doi.org/10.1016/j.giq.2014.10.002

Zucco, C., & Power, T. J. (2019). *Replication data for: fragmentation without cleavages? Endogenous fractionalization in the Brazilian party system*. Cambridge, MA: Harvard Dataverse.

Zucco, C., & Power, T. J. (2021). Fragmentation without cleavages? Endogenous fractionalization in the Brazilian party system. *Comparative Politics*, *53*(3), 477-500.

Ricardo Rocha de Azevedo

https://orcid.org/0000-0001-6302-0760

Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade na Faculdade de Administração, Economia e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FEARP-USP); Pós-doutorado em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas (FGV EBAPE); Professor Adjunto na Faculdade de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Uberlândia (FACIC-UFU). E-mail: ricardo.azevedo@ufu.br

Ricardo Lopes Cardoso

https://orcid.org/0000-0002-0058-0063

Doutor pelo Programa de Pós-graduação em Controladoria e Contabilidade na Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-USP); Professor Adjunto Sênior na Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas (FGV EBAPE); Professor Associado na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (FAF-UERJ). E-mail: ricardo.cardoso@fgv.br

Armando Santos Moreira da Cunha

https://orcid.org/0000-0002-3412-4031

Doutor em Gestão pelo ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa; Professor na Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas (FGV EBAPE). E-mail: armando.cunha@fgv.br

Brian Wampler

https://orcid.org/0000-0001-8338-8095

Doutor em ciência política pela University of Texas; Professor na Boise State University (BSU).
E-mail: bwampler@boisestate.edu