



Instituto Universitário de Lisboa

Escola de Sociologia e Políticas Públicas
Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Influência da ideologia partidária na formalização de orçamentos
participativos no Brasil

Neuci Pimenta de Medeiros

Tese submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Doutora em Ciência Política

Orientador

Professor Doutor José Manuel Leite Viegas, Professor Catedrático de Ciência Política do
ISCTE-IUL, jubilado

Maio de 2018



Instituto Universitário de Lisboa

Escola de Sociologia e Políticas Públicas
Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Influência da ideologia partidária na formalização de orçamentos participativos no Brasil

Neuci Pimenta de Medeiros

Tese submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Doutora em Ciência Política

Júri:

Professora Doutora Helena Carreiras
Professor Doutor Elísio Guerreiro Estanque
Professora Doutora Maria da Conceição Silva Pequito Teixeira
Professor Doutor Luís Manuel Macedo Pinto de Sousa
Professora Doutora Guya Accornero
Professor Doutor José Manuel Pinto Leite Viegas

Maio de 2018

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos os professores do Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas do ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa.

Meu agradecimento especial ao meu orientador, Professor Doutor José Manuel Leite Viegas, pelos ensinamentos e orientações imprescindíveis ao desenvolvimento de toda a investigação e à conclusão desta tese.

Agradeço também aos avaliadores dos meus relatórios de progresso do projeto de pesquisa, Professores Doutores Ana Maria Belchior, Britta Baumgarten e Eduardo Maria Costa Dias Martins. Suas observações ajudaram muito no desenho desta investigação.

Ao Professor Doutor André Freire tenho muito a agradecer por viabilizar que eu desenvolvesse a Unidade Curricular – Estágio em Ciência Política – na Câmara de Lisboa, especificamente junto à equipa de orçamento participativo.

A Antónia Reis, pela permanente disposição em bem atender.

A Luísa Bertulucci, colega de doutoramento e amiga para a vida toda.

Ao Walcemir Medeiros, pelo incentivo e por muito ter apoiado na parte estatística deste estudo.

Às minhas filhas Renata e Flávia agradeço por tudo.

RESUMO

O orçamento participativo – OP foi utilizado como objeto de pesquisa em estudos realizados por teóricos de várias partes do mundo enquanto prática institucionalizada que possibilitaria ao cidadão comum [não eleito para o Executivo ou Legislativo] decidir sobre despesa orçamentária. No âmbito da Ciência Política, esses estudos enfatizaram, principalmente, aspectos relativos ao ciclo participativo do OP [que conta com a participação do cidadão]. Ocorre que, no Brasil, a realização desse ciclo participativo, embora institucionalizado, é condição necessária, mas não suficiente, para que as obras e serviços públicos ali priorizados pelos cidadãos sejam depois efetivamente executados com recursos públicos. Para isso, é ainda necessário que sejam inseridos em lei orçamentária. Essa inserção, que aqui será denominada *formalização do OP*, é posterior ao ciclo participativo e é feita a partir de ato discricionário de competência do chefe do Poder Executivo. Diferentemente, portanto, da maioria das pesquisas acadêmicas sobre a matéria, esta investigação busca evidenciar esta etapa posterior ao ciclo participativo: a formalização do OP. A proposta deste estudo é no sentido de perceber se existiu ou não influência da ideologia partidária [esquerda, centro e direita] sobre a formalização do OP na lei orçamentária anual - LOA dos municípios brasileiros que são capitais dos estados do Brasil, no período de 2009 a 2016. O interesse em realizar esse estudo surgiu a partir do conhecimento das formulações teóricas de Wampler (2008) e Sintomer et al., (2012) no sentido de que o OP, a partir do início deste século, teria deixado de ser associado com partidos de esquerda e teria se transformado em uma prática administrativa suprapartidária, institucionalizada por governos de partidos com inclinações ideológicas diversas. Sendo assim, tomando por base Wampler (2008) e Sintomer et al., (2012), formulou-se a questão de partida desta investigação: há influência da orientação ideológica [esquerda - centro – direita] dos partidos a que pertencem os prefeitos sobre a formalização do OP nas capitais estaduais brasileiras, no período de 2009 a 2016? A hipótese básica formulada para responder essa questão, embasada nas mesmas afirmações de Wampler (2008) e Sintomer et al., (2012), foi: a categoria de orientação ideológica [esquerda, centro e direita] do partido do prefeito das capitais estaduais brasileiras não possuiu influência sobre a formalização do OP nas LOAs referentes aos anos de 2009 a 2016 desses municípios. Está-se, portanto, a investigar eventual presença de alguma relação entre duas variáveis. Como variável explicativa, a categoria de orientação ideológica irá assumir três valores possíveis: esquerda, centro ou direita; como variável a explicar, a formalização do OP irá assumir dois valores possíveis: existente ou inexistente ou, respectivamente, sim ou não. A variável explicativa foi construída a partir de fonte secundária,

devidamente validada, e a variável a ser explicada foi definida a partir de informações colhidas em leis orçamentárias dos municípios estudados, mais especificamente no quadro de detalhamento de despesas, fonte primária. No corpo deste estudo, apresenta-se a base teórica, o curso metodológico e a descrição do tratamento conferido aos dados de modo a viabilizar o teste das hipóteses e fundamentar as análises e interpretações subjetivas da pesquisadora sobre o resultado da investigação.

Palavras chave: participação política, participação direta, orçamento participativo, partido político, ideológica partidária, esquerda, direita, formalização, lei orçamentária.

ABSTRACT

Participatory budgeting - OP was used as an object of research in studies carried out by theoreticians from around the world as an institutionalized practice that would enable the ordinary citizen [not elected to the Executive or Legislative] to decide on budgetary expenditure. In the scope of Political Science, these studies mainly emphasized aspects related to the participatory cycle of the OP [which counts on citizen participation]. In Brazil, the realization of this participatory cycle, although institutionalized, is a necessary but not sufficient condition for the public works and services prioritized by the citizens to be effectively executed with public resources. To do this, it is still necessary that they be inserted into a budget law. This insertion, which will be called the *formalization of the OP*, is later than the participatory cycle and is made from a discretionary act of competence of the head of the Executive Branch. Differently, therefore, from most academic research on the subject, this research seeks to highlight this stage after the participatory cycle: the formalization of the OP. The purpose of this study is to understand whether or not there was an influence of the party ideology [left, center and right] on the formalization of the OP in the annual budget law - LOA of the Brazilian municipalities that are capitals of the Brazilian states in the period of 2009 to 2016. The interest in conducting this study arose from the knowledge of the theoretical formulations of Wampler (2008) and Sintomer et al., (2012) in the sense that the PO, from the beginning of this century, would no longer be associated with leftist parties and would have turned into a supra-party administrative practice, institutionalized by governments of parties with diverse ideological leanings. Based on Wampler (2008) and Sintomer et al. (2012), the starting point of this

investigation was formulated: there is influence of the ideological orientation [left-center-right] of the parties to which the mayors belong the formalization of the OP in the state capitals of Brazil, from 2009 to 2016? The basic hypothesis formulated to answer this question, based on the same statements of Wampler (2008) and Sintomer et al. (2012), was: the category of ideological orientation [left, center and right] of the party of the mayor of the state capitals of Brazil did not influence the formalization of the OP in the LOAs for the years 2009 to 2016 of these municipalities. We are therefore investigating the possible presence of some relationship between two variables. As an explanatory variable, the category of ideological orientation will assume three possible values: left, center or right; as a variable to be explained, the formalization of the OP will assume two possible values: existent or non-existent or, respectively, yes or no. The explanatory variable was constructed from a secondary source, duly validated, and the variable to be explained was defined based on information collected in budget laws of the municipalities studied, more specifically in the detailing of expenditures, primary source. In the body of this study, we present the theoretical basis, the methodological course and the description of the treatment given to the data in order to enable the hypothesis test and to base the subjective analyzes and interpretations of the researcher on the result of the investigation.

Keywords: political participation, direct participation, participatory budget, political party, ideological party, left, right, formalization, budget law.

ÍNDICE

ÍNDICE DE QUADROS.....	xi
ÍNDICE DE FIGURAS.....	xii
GLOSSÁRIO DE SIGLAS.....	xiii
INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO I – NOÇÕES TEÓRICAS SOBRE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NA DEMOCRACIA LIBERAL REPRESENTATIVA E SOBRE O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO - OP.....	4
I.1 Participação política – aspecto amplo.....	5
I.2 Democracia representativa – universalização da participação política.....	11
I.2.1 Democracia representativa como proteção.....	15
I.2.2 Democracia representativa desenvolvimentista.....	16
I.2.3 Democracia representativa elitista pluralista.....	18
I.2.4 Origem e aplicação da ideia de democracia participativa com poder de decisão.....	24
I.3 Orçamento Participativo – OP: aspetos teóricos.....	28
I.3.1 Orçamento Participativo – OP: contexto histórico.....	29
I.3.2 Orçamento Participativo – OP: Porto Alegre enquanto referência de sucesso.....	30
I.3.3 Orçamento Participativo – OP de Porto Alegre: configuração atual.....	35
I.3.4 Orçamento participativo – OP: prática administrativa transnacional.....	38
I.3.5 Orçamento participativo – prática administrativa suprapartidária.....	39
I.3.6 Orçamento Participativo – OP: definições.....	42
I.3.7 Orçamento Participativo – OP: significado neste estudo.....	44
CAPÍTULO II – IDEOLOGIA PARTIDÁRIA: ESQUERDA, CENTRO E DIREITA – BASE TEÓRICA PARA A CONSTRUÇÃO DA VARIÁVEL EXPLICATIVA DA PESQUISA ..	45
II.1 Definições de partido político.....	47
II.1.1 Definição de partido político nesta pesquisa.....	49
II.2 Função de partidos políticos em democracias representativas.....	49
II.3 Sistema de partidos no Brasil.....	51
II.3.1 Incongruências no sistema de partidos do Brasil.....	54
II.4 Inclinação ideológica partidária.....	55
II.4.1 Definições de ideologia.....	56
II.4.2 Significado de ideologia neste estudo.....	59
II.4.3 Inclinação ideológica partidária – esquerda-direita.....	60
II.4.4 Defesas para esquerda e direita.....	60

II.4.5	Alguns conteúdos representados pela esquerda e pela direita.....	62
II.4.6	Novos conteúdos na esquerda e na direita	65
II.4.7	O centro político – entre a esquerda e a direita	68
II.4.8	Significado das classes ideológicas esquerda, centro e direita neste estudo	70
II.5	Inclinação ideológica partidária de partidos do Brasil.....	73
II.6	Classificação ideológica partidária utilizada como fonte secundária para a construção da variável explicativa deste estudo	78
II.7	Classificação ideológica partidária BBC Brasil (2017) – uma comparação com Tarouco e Madeira (2015)	81
CAPÍTULO III – A FORMALIZAÇÃO DO OP NA LOA: BASE TEÓRICA PARA A CONSTRUÇÃO DA VARIÁVEL A SER EXPLICADA.....		86
III.1	Formalização do OP – noção.....	86
III.2	Definição do orçamento público no Brasil – prevalência do Executivo	88
III.3	OP – A razão da necessidade de formalização	89
III.4	OP – Como formalizar.....	92
III.5	OP – O medidor da formalização	101
CAPÍTULO IV – QUADRO TEÓRICO DE ANÁLISE, HIPÓTESES E SUAS JUSTIFICATIVAS.....		103
IV.1	Quadro teórico de análise	103
IV.2	Hipóteses da investigação	109
IV.2.1	Hipótese básica e sua justificação.....	109
IV.2.2	Hipóteses alternativas	111
CAPÍTULO V – METODOLOGIA DA PESQUISA.....		113
V.1	Reapresentação da questão, objetivos e hipóteses.....	113
V.2	Estabelecimento dos critérios de escolha do campo de análise.....	114
V.2.1	A opção pelas capitais estaduais	116
V.2.2	A opção pela ideologia do partido	118
V.2.3	A opção pelo partido do prefeito.....	118
V.2.4	Crítérios para a definição da orientação ideológica dos partidos.....	120
V.2.5	A opção pelo registo do OP em LOA como indicador de formalização.....	122
V.2.6	A escolha do período investigado	123
V.3	Modo de verificação de existência de influência da ideologia sobre a formalização..	124
V.4	Recolha e organização dos dados	125
V.4.1	Recolha e organização dos dados relativos à variável <i>orientação ideológica</i>	126

V.4.1.1	Recolha dos dados relativos aos partidos no governo das capitais estaduais.	126
V.4.1.2	Recolha dos dados relativos à orientação ideológica dos partidos.....	128
V.4.1.3	Organização dos dados: particionamento do contínuo ideológico.....	129
V.4.1.4	Organização dos dados: classificação dos períodos de governo das capitais de acordo com a categoria E - C - D de orientação ideológica do partido do prefeito	130
V.4.2	Recolha e organização dos dados relativos à variável <i>formalização do OP</i>	131
V.4.2.1	Recolha dos dados relativos à variável <i>formalização do OP</i>	132
V.4.2.2	Organização dos dados - classificação dos períodos de governo segundo a <i>formalização do OP</i>	134
V.5	Desdobramento empírico da investigação.....	135
V.6	Ensaio de depuração de dados.....	136
V.6.1	Ensaio de depuração dos dados relativos à variável explicativa.....	137
V.6.2	Ensaio [frustrado] de depuração dos dados relativos à variável explicada.....	140
V.7	Observações sobre a possibilidade de extrapolação do resultado desta investigação .	141
V.8	Proposta de representação gráfica da investigação.....	142
CAPÍTULO VI – TRATAMENTO DOS DADOS E SÍNTESE DOS RESULTADOS		144
VI.1	Construção da variável <i>orientação ideológica</i>	145
VI.1.1	Particionamento do contínuo ideológico	148
VI.1.2	Classificação dos partidos no governo das capitais segundo orientação ideológica	150
VI.2	Construção da variável <i>formalização do OP</i>	153
VI.3	Teste das hipóteses	156
VI.3.1	Concatenação das variáveis	156
VI.3.2	Construção da tabela das frequências observadas	159
VI.3.3	Construção da tabela das frequências esperadas	160
VI.3.4	Teste da hipótese básica.....	162
VI.3.5	Teste das hipóteses alternativas	164
VI.4	Ensaio de depuração dos dados relativos às variáveis.....	168
VI.4.1	Concatenação das variáveis após depuração	169
VI.4.2	Tabela das frequências observadas após a depuração	173
VI.4.3	Tabela das frequências esperadas após a depuração.....	174
VI.4.4	Teste da hipótese básica após depuração.....	175
VI.4.5	Teste das hipóteses alternativas após depuração	176
VI.5	Síntese dos resultados da investigação.....	180

INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS E CONCLUSÃO	183
BIBLIOGRAFIA.....	188
FONTES.....	202

ÍNDICE DE QUADROS

Tabela II.1 - Conteúdos representados pelas classes ideológicas esquerda e direita.....	73
Tabela II.2 – Partidos políticos brasileiros no contínuo esquerda-direita.....	81
Tabela II.3 – Classificação E/D dos partidos que governaram os 26 municípios nos períodos estudados	83
Tabela IV.1 - Conteúdos representados pelas classes ideológicas esquerda e direita	107
Tabela V.1 – Locais de coleta dos dados para construção da variável formalização do OP	133
Tabela VI.1 – Partidos no governo das capitais estaduais brasileiras de 2008 a 2015	147
Tabela VI.2 – Partidos políticos brasileiros no contínuo esquerda - direita	149
Tabela VI.3 – Partidos políticos brasileiros por categoria de orientação ideológica.....	150
Tabela VI.4 – Classe da orientação ideológica dos partidos no governo das capitais.....	151
Tabela VI.5 – Formalização do OP.....	155
Tabela VI.6 – Concatenação entre dados de orientação ideológica e formalização do OP	158
Tabela VI.7 – Frequências observadas	159
Tabela VI.8 – Planilha auxiliar para cálculo das frequências esperadas	160
Tabela VI.9 – Frequências esperadas.....	161
Tabela VI.10 – Qui-quadrado tabelado.....	163
Tabela VI.11 – Número de períodos com OP formalizado por classe ideológica.....	166
Tabela VI.12 – Partidos políticos brasileiros no contínuo esquerda-direita por DP.....	170
Tabela VI.13 – Concatenação pós-depuração entre orientação ideológica e formalização do OP.....	172
Tabela VI.14 – Frequências observadas após depuração da 1ª variável pelo DP.....	173
Tabela VI.15 – Frequências esperadas após depuração da orientação ideológica pelo DP	174
Tabela VI.16 – Períodos com OP formalizado por classe ideológica após depuração...	178

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura I.1 – Participação política: ampliação dos modos.....	6
Figura I.2 – Participação política: atividades envolvidas.....	10
Figura I.3 – Desenho do sistema político.....	12
Figura I.4 – Ciclo do OP de Porto Alegre.....	36
Figura I.5 – Abrangência transacional do OP.....	38
Figura II.1 – Classificação ideológica de partidos brasileiros com base em auto declaração de deputados da Câmara Federal.....	77
Figura III.1 – O processo e a formalização do OP.....	87
Figura III.2 – Programas de governo de Porto Alegre.....	94
Figura III.3 – Programas de governo de Porto Alegre desdobrados em ações.....	95
Figura V.1 – Depuração da variável explicativa: relação entre a resposta “não sabe” [dimensão radial] e o coeficiente de variação [dimensão circular].....	138
Figura V.2 – Depuração da variável explicativa: relação entre a resposta “não sabe” [dimensão radial] e o desvio padrão [dimensão circular].....	139
Figura V.3 – Ilustração gráfica da investigação.....	143
Figura VI.1 – Quantidade de períodos de governo por partido.....	148
Figura VI.2 – Quantidade de períodos de governo por orientação ideológica do partido do prefeito.....	152
Figura VI.3 – Quantidade de períodos de governo por orientação ideológica e por partido.....	153
Figura VI.4 – Quantidade de períodos de governo por existência (S) ou inexistência (N) de OP formalizado.....	156
Figura VI.5 – Frequências observadas: número de períodos com OP formalizado por classificação ideológica.....	165
Figura VI.6 – OP formalizado: frequências esperadas (linha tracejada) e observadas.....	167
Figura VI.7 – Incremento / decréscimo em OP formalizado.....	168
Figura VI.8 – Frequências observadas: número de períodos com OP formalizado por classificação ideológica após depuração dos dados pelo DP.....	177
Figura VI.9 – OP formalizado: frequências esperadas (linha tracejada) e observadas pós-depuração.....	179
Figura VI.10 – Incremento / decréscimo em OP formalizado pós-depuração.....	180

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

ABCP – Associação Brasileira de Ciência Política
AI – Ato Institucional
ARENA – Aliança Renovadora Nacional
CONOF – Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira
CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil
DEM – Democratas
DV – Desvio padrão
IUPERJ – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro
LC – Lei Complementar
LDO – Lei de diretrizes orçamentárias
LOA – Lei orçamentária anual
LOAs – Leis orçamentárias anuais
MDB – Movimento Democrático Brasileiro
MPOG – Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
MTR – Movimento Trabalhista Renovador
NOVO – Partido Novo
ONU – Organização das Nações Unidas
OP – Orçamento participativo
OPs – Orçamentos participativos
PAN – Partido dos Aposentados da Nação
PCB – Partido Comunista Brasileiro
PCdoB – Partido Comunista do Brasil
PCO – Partido da Causa Operária
PDC – Partido Democrata Cristão
PDS – Partido Democrático Social
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PEN – Partido Ecológico Nacional
PHS – Partido Humanista da Solidariedade
PI – Plano de Investimentos
PL – Partido Liberal
PLLOA – Projeto de lei orçamentária
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMN – Partido da Mobilização Nacional
PND – Programa Nacional de Privatização
POT – Partido Orientador Trabalhista
PP – Partido Progressista
PPA – Plano plurianual
PPL – Partido Pátria Livre
PPS – Partido Popular Sindicalista
PPS – Partido Popular Socialista
PR – Partido da República
PR – Partido Republicano
PRB – Partido Republicano Brasileiro
PRB – Partido Ruralista Brasileiro
PRD – Partido Republicano Democrático
PROS – Partido Republicano da Ordem Social
PRP – Partido da Representação Popular
PRP – Partido Republicano Progressista
PRProg – Partido Republicano Progressista
PRT – Partido Reformador Trabalhista
PRTB – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSC – Partido Social Cristão
PSD – Partido Social Democrático
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSDC – Partido Social Democrata Cristão
PSL – Partido Social Liberal
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade
PSP – Partido Social Progressista
PST – Partido Social Trabalhista
PSTU – Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PTC – Partido Trabalhista Cristão
PTdoB – Partido Trabalhista do Brasil
PTN – Partido Trabalhista Nacional

PV – Partido Verde

REDE – Rede Sustentabilidade.

SD – Solidariedade

STF – Supremo Tribunal Federal

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

UN–Habitat – Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos

UDN – União Democrática Nacional

INTRODUÇÃO

Principalmente no decorrer da última década do século passado, teóricos relacionaram o OP, tomando como referência o OP de Porto Alegre, com prática institucionalizada que poderia operacionalizar a participação direta do cidadão comum em decisões políticas no âmbito de governos democráticos representativos. Essa proposta teórica foi defendida por Pateman (1992) e Macpherson (1978). Nesse período, estudos sobre o OP enfatizaram a participação do cidadão comum nessa prática, instituída, para alguns autores, por iniciativa de governos de esquerda, como pode ser percebido, por exemplo, em Wampler e Avritzer (2004), Fung e Wright (2001) e Santos (2003).

Porém, no início deste século, o OP passou a ser conhecido enquanto prática administrativa suprapartidária, institucionalizada com a finalidade de promover a transparência e o controle das contas públicas, segundo Wampler (2008) e Sintomer et al., (2012). Com esse novo escopo, o OP teria sido disseminado no mundo, principalmente por organizações internacionais como, por exemplo, a Organização das Nações Unidas - ONU e o Banco Mundial, e implantado por governos locais independentemente de inclinação ideológica partidária (Wampler (2008) e de Sintomer et al., (2012)). Assim, a implantação do OP por governos de partidos diversos, independente de classe ideológica, seria uma consequência natural a qualquer ideia ou prática que tivesse boa aceitação na sociedade, de sorte a ser visto até mesmo como potencial instrumento para alargamento do apoio político, em particular eleitoral (Burstein e Linton (2002) e Giddens (1999)). Sobre essa possibilidade, esses autores observam que cientistas políticos e economistas vêm sustentando, há mais de 40 anos, que a competição eleitoral frequentemente força políticos já eleitos a implantarem ações que possam garantir votos também para as próximas eleições, independentemente de inclinação ideológica (Burstein e Linton (2002)).

Assim, a partir dessa nova configuração do OP, este estudo, que tem como tema “Orientação ideológica e formalização do OP”, pretende contribuir para o conhecimento do OP enquanto prática administrativa suprapartidária. Para tanto, partimos da seguinte questão: haveria influência da orientação ideológica partidária sobre a decisão dos prefeitos em formalizar o OP na lei orçamentária anual – LOA dos 26 municípios que são capitais de estados brasileiros?

Objetivo da pesquisa

O objetivo geral da pesquisa é, portanto, oferecer resposta à pergunta de partida acima, ou seja, conhecer se há influência da orientação ideológica dos partidos políticos à frente do Executivo municipal das capitais estaduais brasileiras sobre a formalização do orçamento participativo nesses municípios. A categoria de orientação ideológica – ou, simplesmente, ideologia – será a variável explicativa da pesquisa; a formalização do OP será a variável que se pretende explicar.

Já como objetivos específicos e instrumentais, que são objetivos parciais, de caráter mais concreto, na medida em que são igualmente empíricos, só que são mais circunscritos, reportando-se a aspetos particulares do objeto de análise com função intermediária e instrumental (Marconi & Lakatos, 2003: 219) a serem paulatinamente alcançados durante a investigação empírica, tenciona-se: (a) apresentar uma classificação dos oito períodos de governo, de 2008 a 2015, das 26 capitais estaduais brasileiras de acordo com a categoria de orientação ideológica do partido do prefeito [E, C ou D]; (b) apresentar uma classificação dos oito períodos subsequentes de governo (2009 a 2016) das 26 capitais estaduais brasileiras de acordo com a existência ou não de OP formalizado [S ou N]. Alcançados esses dois objetivos específicos, já será possível, mediante concatenação dos resultados neles obtidos, alcançar o objetivo geral, que é, repita-se, de conhecer se houve ou não influência da ideologia partidária sobre a formalização do OP. Se [e somente se] for constatada a existência dessa influência, então será buscado como um terceiro objetivo específico, em caráter complementar, que é o de (c) conhecer qual categoria de orientação ideológica [E, C ou D] mais contemplou a formalização do OP nas 26 capitais estaduais brasileiras durante os oito períodos de governo estudados.

Estrutura da pesquisa

Para que fossem atingidos os objetivos enunciados, foi necessário desenvolver aspetos teóricos e metodológicos com vistas a, sem pretensão de esgotar o tema, trazer fundamentos suficientes para o desenvolvimento empírico e atingimento do objetivo proposto. A investigação foi desenvolvida em seis capítulos. Os três primeiros serviram para a revisão da literatura. Em seu desenvolvimento, estabelecemos conceitos necessários para a formação do quadro teórico de análise, conceitos esses que foram utilizados no quarto capítulo que, além do referido quadro teórico de análise, ainda contém as hipóteses e suas justificativas. O quinto capítulo trata das questões da metodologia da pesquisa. No sexto capítulo é apresentada o tratamento de dados e

resultados da pesquisa empírica. Ao fim da tese, conclusões com a interpretação subjetiva da pesquisadora sobre os resultados deste estudo.

CAPÍTULO I – NOÇÕES TEÓRICAS SOBRE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NA DEMOCRACIA LIBERAL REPRESENTATIVA E SOBRE O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO - OP

O pensamento democrático existe há mais de 2.500 anos, “tempo mais do que suficiente para reunir um bom conjunto de ideias” (Dahl, 2001: 12). E com este capítulo, pretendemos apresentar algumas ideias sobre participação política em governos democráticos liberais representativos. A finalidade é de conhecer aspectos teóricos que teriam contribuído para a introdução e expansão do orçamento participativo - OP enquanto prática administrativa adotada por esses governos. Optamos por estudar sobre a participação política tomando como base os seguintes modelos teóricos¹ de democracia: democracia para a proteção, democracia desenvolvimentista, democracia elitista pluralista e democracia participativa, com ênfase nesse último. Serviram como principais referências teóricas para o estudo desses modelos: Macpherson (1978), Pateman (1992), Held (1987), Schumpeter (1961) e Dahl (1988). Nos três primeiros modelos teóricos, a defesa de seus formuladores é pela participação das pessoas [eleitores] na política de forma indireta, ou seja, por meio de representantes políticos eleitos. Somente os políticos eleitos democraticamente teriam legitimidade para decidir sobre os negócios públicos. No quarto e último modelo, democracia participativa, os teóricos advogam a inclusão das pessoas comuns dentre aquelas com poder para decidir diretamente no âmbito estatal. Na sequência, depois dos modelos, apresentamos aspectos teóricos sobre o OP conforme dois entendimentos diferentes sobre sua aplicação institucional: **(1)** Para o primeiro entendimento, que veio a ganhar destaque na década de 1990, o OP teria angariado na literatura alguma relevância como instrumento institucional usado para a promoção da participação direta do cidadão comum [não eleito] em decisões no âmbito público, implantado por governos de esquerda, como pode ser depreendido em Santos (2003), Wampler e Avritzer (2004), Fung e Wright (2001), dentre outros. **(2)** Já para o segundo entendimento, que surgiu neste século, o OP teria sido disseminado como prática administrativa suprapartidária usada para possibilitar que governos de várias partes do mundo pudessem aumentar a transparência e a fiscalização sobre despesas do orçamento público. Com isso o foco estaria, principalmente, na melhoria da gestão pública, nesse sentido se expressam autores como Wampler (2008) e Sintomer,

¹ Denominações e significados desses modelos estão em Macpherson (1978), Pateman (1992) e Held (1987).

Herzberg, Röcke (2012). Segundo esses autores, esse novo escopo do OP [boa prática de gestão] teria levado partidos diversos, independente de classe ideológica, a incluí-lo dentre suas propostas, feitas em período eleitoral, a serem implementadas em caso de vitória nas eleições. Assim, em termos políticos, governos de direita e de centro, ao implantarem o OP enquanto uma melhor prática de gestão, teriam como objetivo o aumento da legitimação da ação governativa. Os diferentes entendimentos teóricos sobre o OP serão abordados de forma mais detalhada em tópicos próprios deste capítulo.

Ressaltamos, já de início, que o foco do nosso estudo empírico não está no ciclo participativo do OP já institucionalizado, formado por etapas que contam com a participação do cidadão comum. O nosso foco está em uma etapa posterior [essa cronologia encontra-se explicada no Capítulo III], que é a etapa de formalização do OP na LOA. Entendemos, contudo, que seria preciso, primeiro, conhecer um pouco da teoria democrática para contextualizar a inserção do OP em governos democráticos.

Com este capítulo, que foi desenvolvido com base em livros, artigos, teses e normas jurídicas, buscou-se trazer, em seus vários tópicos, fundamentos considerados indispensáveis à compreensão de algumas inovações teóricas propostas para o sistema democrático representativo. Inovações que teriam possibilitado a criação de OPs em governos locais de várias partes do mundo.

I.1 Participação política – aspecto amplo

Na democracia liberal representativa, há várias formas de participação política e estudos sobre elas. Para Deth (2001), ocorreu um aumento significativo na quantidade de estudos voltados à análise da participação política desde o estudo de Milbrath (1965). Esse aumento revelaria, segundo Deth, a importância que estudiosos do tema passaram a dar ao envolvimento dos cidadãos em ações relacionadas com decisões democráticas a partir da década de 50 do século passado. Milbrath (1965), apontado como precursor na análise da participação democrática por (Deth (2001), Porta (2003), Pasquino (2010) e Borba (2012)), enfatizou a participação política inserida na estrutura institucional democrática a partir das seguintes ações:

- (1) Expor-se a solicitações políticas;
- (2) Votar;
- (3) Começar discussão política;
- (4) Usar de persuasão para levar outra pessoa a votar de determinado modo;

- (5) Usar um distintivo político;
- (6) Ter contatos com um funcionário ou um dirigente político;
- (7) Ofertar dinheiro para um partido político;
- (8) Assistir a um comício ou a uma assembleia política;
- (9) Dedicar tempo para uma campanha política;
- (10) Tornar-se membro ativo de um partido político;
- (11) Participar em reuniões onde são tomadas decisões políticas;
- (12) Solicitar contribuições em dinheiro para causas políticas;
- (13) Candidatar-se a um cargo eletivo;
- (14) Ocupar cargos políticos ou partidários.

As ações acima seriam convergentes com o entendimento de Milbrath e Goel (1977) de que participação política poderia ser entendida enquanto ações de cidadãos particulares pelas quais eles procurariam influenciar ou apoiar o governo e a política (Deth, 2001: 4).

Com o passar do tempo, foram realizados outros estudos sobre aspectos diversos da participação democrática. Nesses estudos, alguns temas predominaram, em determinados períodos, em detrimento de outros, e assim sucessivamente. Isso pode ser percebido no desenho de Deth (2001) sobre a ampliação do repertório de participações políticas entre os anos de 1940 a 2000:

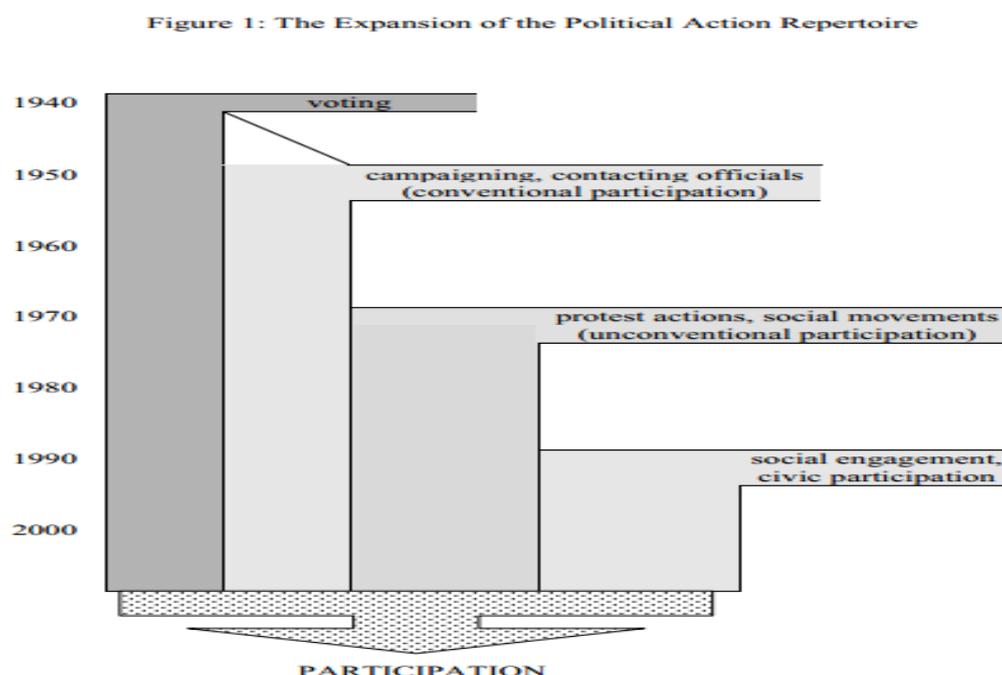


Figura I.1 – Participação política: ampliação dos modos

Fonte Deth (2001:15)

Borba (2012) entende que as diversas formas de participação política serviram de base para mudanças de seu significado. Além disso, também teriam contribuído para alargar o rol de práticas estudadas empiricamente com o objetivo de perceber a materialização dessa participação. Segundo Borba, essas “definições, como observou Van Deth (2001), estão diretamente articuladas ao contexto em que os próprios atos de participação operam. Se, nos anos de 1960, a definição se estruturava, sobretudo, em função das modalidades eleitorais, os novos repertórios que começam a fazer parte da ação coletiva, desde então, (protestos, boicotes, etc.) obrigam que sejam, de alguma maneira, incorporados pelas definições de participação” (Borba, 2012:264).

Deth (2001) entende que há vários pontos em comum entre diferentes estudos sobre participação política, exemplifica tal convergência tomando por base definições formuladas por diversos autores, como Verba e Nie (1972); Kaase e Marsh (1979); Parry et al.(1992); Verba et al. (1995) e Norris (2001). Na definição de Verba e Nie (1972:2), participação política envolveria as atividades de cidadãos particulares destinadas a influenciar a seleção das pessoas que decidem no governo e / ou as ações que elas tomam. Para Kaase e Marsh (1979:42), participação política englobaria todas as atividades voluntárias de cidadãos que pretendessem influenciar diretamente ou indiretamente em escolhas políticas em vários níveis do sistema político. Parry et al. (1992: 16) definiriam participação política enquanto ação de cidadãos que visa influenciar decisões que são, na maioria dos casos, em última instância, tomadas por representantes e funcionários públicos. Segundo Verba et al. (1995:37), participação política ofereceria aos cidadãos, em uma democracia, a oportunidade de comunicar informações para funcionários do governo sobre suas preocupações e preferências e exercer pressão sobre eles para responder. Para Norris (2001), participação política poderia ser entendida como qualquer dimensão de atividade que seja projetada diretamente para influenciar o governo, agências e o processo político, ou indiretamente para impactar a sociedade civil, ou que tentam alterar padrões sistemáticos de comportamento social (Deth 2001: 4/5).

Deth (2001), tomando por base as percepções acima, observa que há vários pontos convergentes no entendimento desses autores sobre o significado de participação política. Destaca 4 desses pontos: (1) participação de pessoas comuns no exercício do seu direito de cidadão; (2) participação enquanto ação praticada pelo participante; (3) participação voluntária e não ordenada pela classe dominante ou obrigada por lei ou outra regra; e, (4) participação que diz respeito ao governo e à política, em um sentido amplo dessas palavras.

Assim, diante de diferentes definições de participação política, Deth (2001) observa que essa participação diz respeito ao governo e à política em um sentido amplo dessas palavras ["sistema político"] e não está restrito a fases específicas [como a tomada de decisão parlamentar, ou o lado de "entrada" do sistema político], nem para níveis ou áreas específicas [como eleições nacionais ou contatos com funcionários].

Cabe aqui observar um ponto sobre as definições trazidas por Deth (2001), que leva em consideração o resultado esperado com a participação política, em relação à teoria de democracia participativa com poder de decisão. Nas definições o resultado esperado seria “influenciar” ações a serem tomadas por outros, principalmente por autoridades públicas. Esse é um aspecto que distingue essas propostas de participação política daquela aqui enfatizada e que tem Pateman e Macpherson como referências. Pateman e Macpherson defendem uma participação política na qual o cidadão decida diretamente sobre negócios públicos, como mostraremos ainda neste capítulo. E, influenciar é diferente de decidir (Pateman, 1992).

Deth (2001) apresenta uma relação de atividades englobadas dentro do tema participação política. Tais atividades, segundo ele, foram coletadas em questionário desenvolvido pela CID (2000) - *Citizenship, Involvement, Democracy*, com o apoio da European Science Foundation, com base em estudos de Lane (1959), Verba e Nie (1972), Barnes, Kaase *et al.* (1979), Parry *et al.* (1992) e Verba *et al.* (1995). Essa relação pode ser observada na figura reproduzida nas páginas seguintes.

Activity ^a	CID (2000 ^b)	Lane (1959)	Verba and Nie (1972)	Barnes, Kaase et al. (1979)	Parry et al. (1992)	Verba et al. (1995)
Voting (local, national, federal, EU)	x	x	x	x	x	x
Working in elections		x	x			x
Persuade others how to vote			x	x		
Worked in a political party	x					
Party membership	x		x	x	x	
Fundraising	x	x	x		x	
Attended meeting	x		x	x	x	
Clerical work					x	
Canvassing					x	
Worn campaign badge/sticker	x					
Donating money	x					x
Reading politics in newspapers	x			x		
Discussing politics	x			x		
Informal group	x		x	x	x	x
Organised group	x	x	x	x	x	x
Issue raised in group			x		x	
Contacting public officials	x	x	x	x		x
Writing letters to officials		x				
Contacting member of Parliament					x	x
Contacting civil servant	x				x	x
Contacting councillor					x	x
Contacting Town Hall					x	x
Contacting media	x				x	
Contacting organisation	x					
Contacting solicitor or judicial body	x					
Protest meeting					x	x
Organised petition					x	
Signed petition	x			x	x	
Blocked traffic				x	x	
(Lawful) demonstration	x			x	x	x
(Un)official strike	x			x	x	
Boycott certain products	x			x	x	
Physical force				x	x	
Damaging property				x		
Occupying buildings				x		
Painting slogans				x		
Rent strikes				x		
Illegal protest activities	x					
Deliberately bought certain products	x					
Sports club or outdoor activities	x					x
Youth association	x					x
Environmental organisation	x					x
Ass. for animal rights/protection	x					
Peace organisation	x					
Humanitarian aid or human rights org.	x					

(continua...)

são referências na construção desse modelo de participação democrática, modelo esse que foi pensado para ser operacionalizado no âmbito de governos democráticos representativos.

I.2 Democracia representativa – universalização da participação política

Sem a democracia como um ideal, não é possível a democracia real, afirma Sartori (1994:119). Mas não existe um ideal único de democracia. O pensamento democrático enunciado na literatura e nas práticas democráticas é polissêmico. Reflete, em regra, os valores sociais, econômicos e culturais de seus formuladores e daqueles aos quais estão associados (Freire, 2015: 15-16). Com isso, a democracia moderna tem sido difundida em diferentes construções teóricas sobre participação política democrática, por exemplo. Algumas dessas propostas teóricas, denominadas aqui de modelos, foram apresentadas por seus formuladores como antecipações de possíveis respostas às demandas e apoios introduzidos no sistema político democrático.

Neste estudo, segue-se na linha de Easton (1968), para quem um governo democrático representativo requer um sistema político aberto e institucionalizado, apropriado para absorver as demandas [*inputs*] da sociedade, levadas individualmente ou por grupos, e convertê-las e integrá-las em respostas [*outputs*], ações e decisões compatíveis com o interesse coletivo (Easton: 1968). Demandas podem ser convertidas pelo sistema em *outputs* [respostas] à sociedade como um todo ou a uma parcela dela. Como são muitas as demandas para serem atendidas, seria preciso que os interessados buscassem apoio daqueles com autoridade para decidir. E nas democracias representativas, os partidos políticos os partidos têm, também, a função de redução das demandas, o que se faz por meio de seus membros eleitos para cargos do Executivo e do Legislativo (Mouffe, 2015). As decisões políticas [*outputs*] fomentam novas demandas [*feedback*] e garantem as inter-relações dentro do sistema, de acordo com a estrutura institucional (Porta: 2003). Talvez por isso, sistema político, de acordo com Easton (1968:153), é um ambiente formado por inter-relações dinâmicas que possibilitam a definição e a disseminação de valores à sociedade. Porta (2003) destaca que a atribuição desses valores ocorre de três formas: 1. a prática – definida enquanto conjunto de normas respeitadas tradicionalmente, que regula a esfera das relações privadas; 2. o intercâmbio – caracterizado pelas ações negociais entre pessoas com interesse comum; 3. o comando político – que resulta da emissão de decisão política que define e impõe os valores a serem observados pelas pessoas, comando esse que é emitido dentro do sistema político (Porta, 2003:31).

No sistema político democrático liberal representativo, os representantes políticos têm como uma de suas funções regular conflitos que poderiam levar à rutura da sociedade democrática. Por isso, Easton entende que a abordagem sistêmica é apropriada para conhecer a vida política, enquanto um conjunto complexo de processos que, por estarem interligados, afetam-se mútua e dinamicamente. Além das relações políticas, outras relações podem ser analisadas de forma sistêmica, considerando sempre o contexto no qual estão inseridas e ainda que “a) as condições de qualquer objeto num momento dado derivam da troca de matéria e energia com o seu ambiente; b) todas as modificações nas condições de uma parte têm efeito no objeto, no seu conjunto” (Porta, 2003:30).

O sistema apresentado por Easton (1968) ilustra o movimento político em democracias representativas, como pode ser percebido no seguinte desenho:

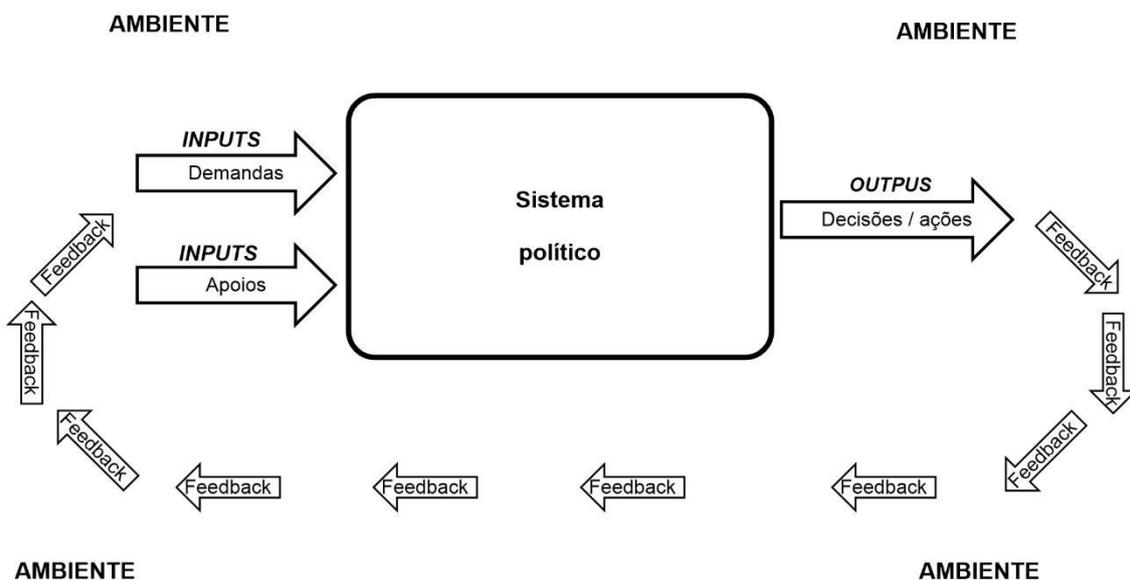


Figura I.3 – Desenho do sistema político
Elaborado por Easton (1968)

No sistema político democrático moderno, representativo, os partidos políticos, como observa Belchior (2010), “constituem o canal privilegiado e regulamentar de articulação entre a vontade popular e a respetiva representação parlamentar” (Belchior: 2010:132). No Brasil os partidos são importantes, tanto é que, para concorrer à eleição para os cargos políticos do Executivo e do Legislativo, em todos os entes da federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 18 da CRFB)), a pessoa precisa estar filiada a um partido político (CRFB, art. 14, § 3º, V). Conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal – STF, que é a corte

constitucional brasileira, “A noção de elegibilidade (condição para o exercício regular do direito de candidatura) abarca o mandamento de que a satisfação dos seus requisitos, dentre os quais a filiação partidária, deve ser atestada de maneira prévia ao pleito eleitoral” (ADI 1.817, rel. Min. Dias Toffoli, j. 28-5-2014, P, DJE de 1º-8-2014). Partido político no Brasil, formalmente, é “pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal” (Lei nº 9.096/1995, art. 1º). Portanto, os partidos detêm papel fundamental ao funcionamento democracia no Brasil.

Bobbio (2004) argumenta que na democracia moderna os “direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas” (Bobbio, 2004:9). Enquanto direitos históricos, os direitos compreendidos na democracia moderna foram classificados, teoricamente, por gerações ou dimensões de direitos, considerando a prevalência de determinados direitos em um dado período. Assim, foram agrupados em classes de direitos de primeira, segunda, terceira e quarta geração. Os direitos de primeira e segunda geração “correspondem os direitos de liberdade ou um não agir do Estado” (Bobbio, 2004). Marshall (1967) observa que os direitos de primeira geração podem ser agrupados como direitos civis – aqueles necessários à “liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. Quanto aos direitos de segunda geração, Marshall ressalta que essa geração de direitos se incorpora ao rol anterior e a eles acrescenta “o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo”. Os direitos de terceira geração envolveriam “desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade” (Marshall, 1967:63-64). Bobbio destaca dentre os direitos de terceira geração o “direito de viver num ambiente não poluído”, defendido por movimentos ecológicos. Os direitos de quarta geração, segundo Bobbio (2004), são aqueles que precisam existir para proteger a sociedade de “efeitos cada vez mais traumáticos da pesquisa biológica, que permitirá manipulações do patrimônio genético de cada indivíduo”. Os direitos democráticos que compõem essas gerações, expressam, segundo Bobbio, “aspirações ideais, às quais o nome de ‘direitos’ serve unicamente para atribuir um título de nobreza. [...]” Acrescenta esse autor que essas aspirações, ao serem teoricamente identificadas na “linguagem dos direitos”, pretende

“emprestar uma força particular às reivindicações dos movimentos que demandam para si e para os outros a satisfação de novos carecimentos materiais e morais; mas ela se torna enganadora se obscurecer ou ocultar a diferença entre o direito reivindicado e o direito reconhecido e protegido” (Bobbio, 2004:9-11). Marshall e Bobbio observam que cada nova geração de direitos incorpora os direitos democráticos anteriormente existentes.

I.3 Modelos de democracia

Entende-se que neste estudo, que pretende conhecer a influência da ideologia partidária na formalização do OP, para uma melhor percepção da participação política direta defendida por teóricos da democracia participativa [que serve de base para o OP] seria preciso, primeiro, conhecer um pouco sobre a teoria da participação política democrática indireta, representativa. Isso porque prevalece, mesmo entre os teóricos da democracia participativa, entendimento no sentido de que a democracia representativa é a melhor forma para se definir representantes políticos de um Estado. Além disso, prática de democracia direta como o OP, por exemplo, foi teorizada para ser implantada por governos democráticos representativos, como procuraremos apresentar nos tópicos a seguir.

Neste capítulo, para conhecer especificamente um pouco sobre a participação política do cidadão comum no sistema democrático liberal representativo, usamos modelos teóricos de democracia apresentados por Macpherson (1978), Held (1987) e Pateman (1992), principalmente. O vocábulo ‘modelo’ é usado aqui com o mesmo sentido dado por Held (1987), ou seja, como “um constructo teórico projetado para revelar e explicar os principais elementos de uma forma democrática [...]” (Held, 1987:6). Há, para Macpherson, duas razões para a opção de conhecer a democracia a partir de modelos teóricos: (i) primeira, pela capacidade que os modelos teriam de possibilitar a explicação da democracia a partir das relações sociais atuais e passadas e, a partir delas, projetar como podem ser construídas as relações sociais futuras; (ii) segunda, porque a explicação da democracia a partir de modelos teóricos possibilitaria uma “abordagem ética da realidade, ou seja, [...] uma preocupação quanto ao que seja desejável, bom ou correto.” (Macpherson, 1978: 11/13). Para Sartori, sem uma dimensão idealista uma democracia não nasce; se nasce, debilita-se rapidamente. Segundo ele, as monocracias, as autocracias, as ditaduras são fáceis, aparecem sozinhas; as democracias são difíceis, precisam ser promovidas e é preciso acreditar nelas. Enquanto ideal, um sistema democrático pode ser apresentado, teoricamente, por variados entendimentos.

Pretende-se neste capítulo, com a apresentação resumida de alguns modelos de democracia, especialmente, conhecer como diferentes teóricos pensaram a participação política do cidadão comum no sistema democrático liberal. Entende-se ser importante esse conhecimento para a percepção de que o pensamento democrático representativo, do mesmo modo que a sociedade em geral, mudou e continua em constante mudança, inclusive quanto à participação política do cidadão comum. Uma dessas mudanças no pensamento democrático liberal foi denominada por Held de “democracia participativa”. Esse modelo de democracia que advoga pela participação direta do cidadão comum em decisões sobre negócios públicos teria surgido como um contraponto a outros modelos teóricos que defenderam que a participação política do cidadão comum deveria ser limitada ao voto, em eleições livres e periódicas. A construção teórica da participação democrática indireta pode ser percebida nos seguintes modelos de democracia: de proteção, desenvolvimentista e elitista pluralista, a participação direta será apresentada a partir do modelo que Held (1987) denominou “simplesmente de democracia participativa” (Held, 1987:229), resumidos nos tópicos abaixo.

I.2.1 Democracia representativa como proteção

No século XIX, segundo Macpherson (1978), a ideia de Jeremias Bentham, reiterada por James Mill, de que governos deveriam ser formados por pessoas escolhidas pelo povo, cada homem teria direito a um voto, inauguraria a democracia moderna. Burdeau (1959) observa que essa ideia surgiu como uma alternativa para mudar formas autocráticas de determinar quem seriam os detentores do poder político. Com essa pretensão a proposta de governo democrático “aparecerá como un conjunto de mecanismos protectores, como una disposición de garantías/ que permiten conciliar la libertad del hombre com las exigências de toda sociedad [...] de un cierto ordea, de una cierta disciplina (Burdeau, 1959:296).” Macpherson (1978) observa que o poder do voto foi considerado por Bentham e James Mill como o melhor instrumento para que os homens se protegessem uns dos outros, inclusive daqueles que ocupassem temporariamente o governo. Por essa forma de governo, Bentham argumentou: “Todo conjunto de homens (inclusive qualquer grupo que tenha o poder de legislar e governar) é governado inteiramente por sua conceção do que é o seu interesse, no sentido mais estrito e mais egoísta da palavra interesse: nunca por qualquer consideração do interesse alheio. O único meio para evitar que o governo espolie o restante do povo é tornar os governantes frequentemente removíveis pela maioria de todo o povo” (Bentham *apud* Macpherson, 1978: 40 – 41).

A ideia de dar ao povo o poder de escolher seus governantes seria, segundo Macpherson, o elemento democrático da teoria de Bentham e James Mill e teria como fundamento: a existência de um Estado constitucional e de um governo representativo. Com base no Estado constitucional, criado a partir de uma Constituição, um governo agiria em estrito cumprimento do disposto no texto constitucional fundador do Estado. Por sua vez, com um governo representativo passaria a existir garantia de que os legisladores e executores das normas públicas seriam escolhidos e substituídos, periodicamente, pelo voto da maioria do povo. Para Bentham e James Mill a democracia liberal representativa não teria os atributos sugeridos por Rousseau, por exemplo, de igualdade econômica [propriedades melhor distribuídas] e política [o povo decidindo de forma direta] (Macpherson, 1978:31-39).

Sobre a ideia de que a vontade do povo devia ser soberana na definição dos governantes de um Estado, Held (1987) observa que para Bentham e James Mill “a democracia liberal estava associada a um aparato político que iria assegurar a responsabilidade dos governantes perante os governados. Por meio do governo democrático representativo, haveria um instrumento satisfatório de gerar decisões políticas co-extensivas com o interesse público, ou seja, com os interesses da massa de indivíduos” (Held, 1987:60). Por esses atributos, por exemplo, Held (1987) compartilha do entendimento de Macpherson de que as ideias de Bentham e James Mill estão na base do “modelo de democracia da moderna sociedade industrial” (Held, 1987:62).

I.2.2 Democracia representativa desenvolvimentista

John Stuart Mill aperfeiçoou as ideias democráticas introduzidas por Bentham e James Mill e, com isso, tornou-se um dos teóricos que mais contribuiu para o pensamento liberal democrático, segundo Macpherson (1978) e Held (1987). Pateman (1992) observa que a teoria de Stuart Mill enfatiza a importância da participação dos indivíduos em questões políticas no âmbito de governos locais. Essa participação teria um efeito educativo, “de nada servem o sufrágio universal e a participação no governo nacional, se o indivíduo não foi preparado para essa participação a um nível local; [...]. Assim, para Mill, é a nível local que se cumpre o verdadeiro efeito educativo da participação, onde [...] as questões tratadas afetam diretamente o indivíduo e sua vida cotidiana [...]” (Pateman, 1992:46). Held (1987) entende que a participação política está na base da teoria de Stuart Mill. No pensamento de Stuart Mill, segundo Held, a “participação na vida política é necessária não apenas para a proteção dos interesses dos

indivíduos, mas também para a criação de um corpo de cidadãos informado, comprometido e em desenvolvimento” (Held, 1987:93).

Segundo Macpherson, Stuart Mill teria partido da ideia de que as pessoas seriam capazes de desenvolver suas forças ou capacidades, uma vez que seria da essência humana exercê-las e desenvolvê-las. A partir dessa concepção, pensou uma sociedade enquanto espaço no qual se permitisse e incentivasse todas as pessoas a praticarem as ações necessárias para o desenvolvimento e exercício de suas próprias capacidades, políticas, culturais e econômicas. Nessa sociedade, leis e governo deveriam servir para tornar mais equânime a relação entre ricos e pobres, uma vez que “os ricos estariam em muito melhores condições do que os pobres para se defenderem a si próprios, e, na verdade, provavelmente conseguiriam transformar os pobres em escravos” (Stuart Mill, 99). O governo deveria, portanto, dar condições para que as pessoas pudessem se desenvolver, uma vez que o desenvolvimento individual levaria ao avanço da comunidade e à promoção da igualdade. A proposta de Stuart Mill exigia cidadãos mais participativos, interessados, informados e atuantes nas questões públicas, para que a participação indireta, por meio do voto, fosse exercida, de fato, como um instrumento de aprovação ou reprovação das ações do governo. Além disso, previa que um cidadão mais participativo seria mais conhecedor e influente nas questões políticas e, com isso, as pessoas seriam mais prósperas “em intelecto, virtude, atividade prática e eficiência” (Macpherson, 1978: 56).

Observa Macpherson (1978) que para Stuart Mill, a universalização do voto não era a forma ideal para a escolha dos governantes. Isso porque, a partir dessa universalização, toda a sociedade poderia se submeter a uma legislação formulada por representantes da classe social com maior número de eleitores, que era a classe trabalhadora. Para resolver essa questão, propôs critérios para definir aqueles que poderiam votar, relacionados à escolaridade e à capacidade econômica, principalmente. Defendeu que a aplicação desses critérios tornaria a divisão dos votos mais justa e qualificada. Pela sua proposta “todos deviam ter um voto, mas alguns deviam ter vários votos. Ou antes, todos, com certas exceções, deviam ter um voto e alguns deviam ter vários votos.” Stuart Mill, com isso, pretendia retirar dos pobres, analfabetos e falidos, ou seja, praticamente toda a classe trabalhadora, o direito de voto (Macpherson, 1978).

A partir das principais propostas da teoria desenvolvimentista de Stuart Mill, Macpherson (1978) fez as seguintes observações: (1) que a teoria de Mill, ao propor o voto plural, peso maior para o voto das pessoas desenvolvidas em escolaridade e economicamente, foi menos democrática que a proposta de universalização do voto pensada por Bentham; (2) que a teoria avançou ao apresentar a democracia liberal como forma de governo ideal,

imprescindível para o autodesenvolvimento do ser humano nos aspetos econômico e intelectual, para a construção de uma sociedade desenvolvida, no sentido de que se criasse ambiente com melhores condições de vida e de trabalho; (3) que a teoria de Mill é contraditória, pois seus principais fundamentos, participação e autodesenvolvimento, foram empregados com significados conflitantes, uma vez que afirma que o desenvolvimento das pessoas requereria uma sociedade em que todos pudessem participar das questões políticas para autodesenvolver suas capacidades moral, cultural, econômica, dentre outras. Paradoxalmente, todavia, a mesma teoria cria critérios que impediriam e desestimulariam a participação da classe trabalhadora no processo de escolha dos governantes. Com isso reduz, de maneira contraditória, as possibilidades de autodesenvolvimento dos pobres, à época trabalhadores em geral; (4) que a teoria reconhecia, sem ressalvas, e trazia para o espaço político a desigualdade social. A desigualdade teria sido reforçada na proposta teórica de voto plural, ou seja, voto com peso maior para os proprietários e intelectuais e na exclusão do direito de voto para alguns trabalhadores e, ao mesmo tempo, peso menor ao voto daqueles trabalhadores que viessem a participar do processo eleitoral. Na primeira metade do século XX, a teoria desenvolvimentista encontrou adeptos na defesa do desenvolvimento das pessoas, mesmo que patrocinado pelo governo. Essa proposta, levada à prática, fez com que a estrutura estatal crescesse, para alguns, demasiadamente, para possibilitar ao Estado intervir em questões sociais e econômicas, buscando dar melhores condições de vida aos mais pobres (Macpherson, 1978).

Após a Segunda Guerra Mundial, o modelo de democracia desenvolvimentista deixou de ser a melhor referência. A democracia liberal passou a ter na teoria de Schumpeter um novo paradigma.

I.2.3 Democracia representativa elitista pluralista

Com o fim da Segunda Guerra Mundial e o início da guerra fria ou guerra ideológica, teorias e práticas democráticas passaram a ter como referência, principalmente, a teoria de Schumpeter (1961) e a de Dahl (2001). Esses teóricos advogaram que a estabilidade de governos democráticos dependeria do fortalecimento da democracia representativa marcada pela participação indireta do povo na política, por meio do voto em eleições livres e periódicas para escolher aqueles com autoridade para decidir sobre questões de interesse da sociedade. Para Macpherson (1978), as teorias de Schumpeter e Dahl podem ser agrupadas no “modelo de democracia pluralista, elitista e de equilíbrio”. O modelo seria “(...) pluralista porque parte da

pressuposição de que a sociedade a que se deve ajustar um sistema político democrático é uma sociedade plural, isto é, uma sociedade que consistiria de indivíduos, cada um dos quais impelido a muitas direções por seus muitos interesses, ora associado com um grupo e companheiros, ora com outro. Elitista naquilo que atribui a principal função no processo político a grupos auto-escolhidos de dirigentes” (Macpherson, 1978: 82). Autoescolhidos, pois, como observa Macpherson, tomando a teoria de Schumpeter por referência, a escolha daqueles políticos levados ao escrutínio eleitoral seria definida por uma elite, os políticos, membros de partidos políticos. Por essa razão, percebe-se que o vocábulo *autoescolhidos* foi usado no sentido de que a elite política escolhe seus próprios membros para competirem entre si no processo eleitoral democrático. Essa percepção de Macpherson é corroborada pela afirmação de Schumpeter no sentido de que “partido é um grupo cujos membros resolvem agir de maneira concertada na luta competitiva pelo poder político. [...]. Partido e máquina eleitoral constituem simplesmente a reação ao fato de que a massa eleitoral é incapaz de outra ação que não o estouro da boiada” (Schumpeter, 1961: 336-337). A componente equilíbrio, também presente nesse modelo, refere-se, segundo Macpherson ao analisar Schumpeter, à possibilidade de se comparar um sistema político democrático com um sistema econômico de livre mercado, uma vez que ambos os sistemas buscariam manter certo equilíbrio entre a procura e a oferta de bens políticos e de bens dotados de valor econômico, respetivamente.

Nesse modelo de democracia defendido por Schumpeter (1961), a pluralidade de interesses da sociedade por bens políticos diversos requereria um sistema político representativo. Esse modelo seria formado por partidos políticos que colocariam à disposição da sociedade, principalmente dos eleitores, ideias e planos partidários plurais que pudessem ser vistos como respostas aos seus desejos e necessidades. A compatibilidade entre os interesses dos eleitores e as ofertas políticas feitas pelos partidos daria o equilíbrio necessário à vida em sociedade e, com isso, aos governos democráticos. Do mesmo modo, o voto do cidadão, em intervalos de tempo previamente determinados, garantiria que os interesses dos governantes não se sobrepusessem aos da sociedade. Afastaria, com isso, a possibilidade de governos tiranos (Macpherson, 1978 e Held, 1987).

Assim, a democracia liberal elitista tem nas ideias do economista Joseph Schumpeter, enunciadas na obra *Capitalism, socialism, and democracy*, de 1942, traduzida no Brasil em 1961, sua base principal. Schumpeter compara as relações políticas às relações de livre mercado. Enfatiza a preponderância dos partidos políticos e dos políticos [elite] sobre os eleitores [povo]. Essa ascendência pode ser percebida no seu conceito de democracia. Para Schumpeter, a “democracia é um método político, isto é, um certo tipo de arranjo institucional

para chegar a uma decisão política e, por isso mesmo, incapaz de ser um fim em si mesmo, sem relação com as decisões que produzirá em determinadas condições históricas”. [...] método democrático [...] no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor (Schumpeter, 1961:296 e 328).

No entender de Held (1987) “no sistema democrático de Schumpeter, os únicos participantes plenos são os membros das elites políticas, que integram partidos e comandam instituições públicas. O papel dos cidadãos ordinários é não apenas altamente limitado, mas frequentemente retratado como uma intrusão indesejada no funcionamento tranquilo do processo ‘público’ de tomada de decisões” (Held, 1987:168).

As ideias de democracia de Schumpeter (1961) podem ser assim resumidas: (1) a participação do cidadão no âmbito político limitar-se-ia à manifestação, por meio do voto, no momento de eleições livres, para escolha de representantes políticos originados de uma elite política. O voto do povo seria instrumento de escolha, de controlo e de punição dos políticos; a teoria excluía do eleitor qualquer possibilidade de decidir diretamente sobre questões políticas. Somente os políticos teriam poder para tomar decisões políticas e administrativas relativas aos negócios públicos. O poder de governar seria, exclusivamente, dos políticos que, depois de competirem uns com os outros, obtivessem votos suficientes para compor o corpo político do Estado. (2) A igualdade política foi disseminada como sinônimo de direito de voto estendido a um grande número de pessoas, o sufrágio universal. Com isso, a igualdade democrática [influenciada pela teoria de Bentham e James Mill] seria apenas de proteção; a proteção do indivíduo contra decisões arbitrárias dos líderes eleitos e a proteção de seus interesses privados. A natureza democrática do sistema político residiria em grande parte nos arranjos institucionais nacionais, especificamente na competição dos políticos, dentro dos partidos [para representá-los nas eleições] e pelos votos dos eleitores. (3) Junto à defesa do governo representativo, defendia-se também a apatia política como necessária “a fim de manter o método democrático (máquina eleitoral) funcionando, [...] um aumento da participação dos apáticos enfraqueceria o consenso quanto às normas do método democrático” (Pateman, 1992: 25/32). Maior participação significaria novas demandas no interior do sistema político e, caso o governo não conseguisse desenvolver ações para atendê-las, poderia essa participação ser fonte de instabilidade política.

Dahl (2001) defendeu que a elite política poderia ser ampliada para incluir também associações diversas e não só partidos políticos, como propôs Schumpeter. Essas associações, em pé de igualdade com os partidos políticos, deveriam ser legitimadas para defender os interesses que motivaram sua formação. Assim, para que a democracia passasse da condição de

ideal para se tornar efetiva, segundo Dahl, seria necessário que as associações, dentre elas os partidos políticos, em igualdade de condições, pudessem participar do sistema político, de forma competitiva, na defesa de seus interesses. Nessa linha, seria por intermédio das associações que se garantiria “o direito fundamental dos cidadãos de participar efetivamente do governo” (Dahl, 2001: 112). Pois em democracias com grande número de cidadãos, segundo esse autor, existiriam “limites insuperáveis” à participação direta das pessoas nas decisões de interesse público (Dahl, 2001: 123), por isso que, “quanto mais cidadãos uma unidade democrática contém, menos esses cidadãos podem participar diretamente das decisões do governo e mais eles têm de delegar a outros essa autoridade” (Dahl, 2001:125). A “participação limitada ou não participação a parte de grandes segmentos do corpo de cidadãos (por exemplo, os não brancos) não é um problema perturbador para eles [pluralistas], uma vez que sua estrutura teórica não permite discussão sobre a extensão em que um tal fenômeno poderia ser tomado como uma negativa à definição da política ocidental como democrática” (Held, 1987:178).

Pateman (1992) destaca a preocupação de Dahl com a possibilidade de ampliação da participação dos pobres na política. Para Dahl, afirma Pateman, a “atividade política constitui um pré-requisito da poliarquia, mas o relacionamento é algo extremamente complexo diante dela. Os grupos de condições socioeconômicas baixas apresentam o menor índice de atividade política e também relevam com maior frequência as personalidades ‘autoritárias’ [...] assim, na medida em que o aumento da atividade política traz esse grupo à arena política, o consenso a respeito das normas pode declinar, declinando, por conseguinte, a poliarquia. Um aumento da taxa de participação, portanto, poderia representar um perigo para a estabilidade do sistema democrático” (Pateman, 1992: 20).

Assim delineou Dahl (2001) critérios para a formação de um sistema político democrático ideal: 1. Participação efetiva – as políticas adotadas pelo governo deveriam ser resultantes da manifestação, igual e efetiva, dos cidadãos [representados por suas associações]; 2. Igualdade de voto – no momento de votar, todos os cidadãos deveriam ter oportunidades iguais e efetivas de voto e todos os votos contados com igual peso [contrapondo-se à ideia de Stuart Mill de voto plural para alguns em detrimento de outros]; 3. Aquisição de entendimento esclarecido – todos deveriam ter oportunidades iguais e efetivas de aprender sobre as políticas e seus prováveis resultados [aqui vai ao encontro das ideias desenvolvimentistas iniciadas por Stuart Mill]; 4. Controle do programa de planejamento – as políticas precisariam ser formuladas de modo a admitir mudanças posteriores pleiteadas por “associações”; 5. Inclusão dos adultos – todas as pessoas, ou ao menos a maioria dos adultos, residentes “deveriam ter o pleno direito

de cidadãos” (Dahl, 2001:49/50). Essas características, mesmo que realizadas parcialmente, seriam necessárias em democracias poliárquicas. “Poliarquia deriva de palavras gregas que significam ‘muitos’ e ‘governo’; assim, ‘o governo de muitos’ se distingue do governo de um, a monarquia, e do governo de poucos, a oligarquia ou a aristocracia. [...] uma boa maneira para usar como referência a uma democracia representativa moderna” (Dahl, 2001: 104). As teorias democráticas de Schumpeter (1961) e Dahl (2001) foram amplamente difundidas e assimiladas, notadamente no ocidente, depois da segunda guerra.

A capacidade da democracia representativa para tratar dos problemas (Dahl, 2001: 206), que sempre existem, pode ter contribuído para que surgissem novas ideias de democracia. Um conjunto dessas ideias foi consolidado na teoria denominada como democracia participativa com poder de decisão, enfatizado neste estudo. Esse modelo de democracia participativa propõe o compartilhamento do poder político de decisão, entre políticos eleitos e cidadãos comuns. Teóricos desse modelo, para além de argumentos abstratos, buscaram também mostrar a viabilidade de práticas democráticas diretas executadas, por cidadãos comuns, inseridas em sistemas democráticos representativos.

I.2.4 Democracia participativa com poder de decisão em sistema democrático representativo – com base em Pateman e Macpherson

Na teoria de democracia participativa, adotada neste estudo, nas palavras de Pateman (1992), “a ‘participação’ se refere à participação (igual) na tomada de decisões, e ‘igualdade política’ refere-se à igualdade de poder na determinação das consequências das decisões” (Pateman, 1992:61). Tal proposição é, portanto, diferente da defendida pelos pluralistas elitistas e dos conceitos de participação democrática dos autores apresentados por Deth (2001), por exemplo.

Sobre essa sua proposta de participação política, Pateman (1992) observa que se pode caracterizar o modelo participativo como aquele onde se exige o *input* máximo [a participação] e onde o *output* inclui não apenas as políticas [decisões] mas também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo, de forma que existiria um ‘*feedback*’ do *output* para o *input* (Pateman, 1992: 62). Esse modelo foi intitulado por Pateman como *participação plena*, que se caracterizaria pelo poder de cada indivíduo de determinar o resultado final de decisões políticas. Essa forma de participação seria “fundamental para o estabelecimento e manutenção do Estado democrático. Estado esse considerado não apenas como um conjunto de instituições representativas nacionais, mas como uma [...] sociedade

participativa. Uma sociedade onde todos os sistemas políticos tenham sido democratizados e onde a socialização por meio da participação pode ocorrer em todas as áreas” (Pateman, 1992: 61e 98).

Pateman (1992) ressalta que o significado do termo “participação” tem sido bastante usado em situações nas quais as pessoas se limitam a comparecer em atividades de grupo e não têm poder algum de decisão sobre questões coletivas. Essas seriam, segundo a autora, situações de: (1) *pseudoparticipação*, situação na qual os indivíduos são persuadidos a aceitar decisões já tomadas como se tivessem, de fato, decidido; (2) *participação parcial*, situação em que as partes envolvidas em determinado processo se influenciam mutuamente na tomada de decisão, mas somente uma dessas partes tem poder para decidir. Nesse ponto, Pateman observa que “embora os termos ‘influência’ e ‘poder’ estejam bastante próximos, não são sinônimos [...]”. Estar em posição de influenciar uma decisão não é o mesmo que estar em posição de (ter o poder para) determinar o resultado ou tomar essa decisão” (Pateman, 1992, 96). Essa ênfase na participação política que dá ao cidadão comum “poder para” decidir distingue a proposta teórica encabeçada por Pateman e Macpherson daquelas apresentadas por Deth (2001), como já foi dito. Contudo, como observado por Held (1987), Macpherson e Pateman não pensaram que as “instituições da democracia direta podem ser estendidas a todos os domínios políticos, sociais e econômicos, varrendo destes as instituições da democracia representativa” (Held, 1987: 234).

Sintomer, Herzberg, Röcke (2012) também definiram o termo “democracia participativa” como “procedimentos democráticos diretos, nos quais habitantes não eleitos (e seus delegados investidos de um “mandato semi-imperativo”) têm de fato poder de decisão, embora, legalmente, a decisão política permaneça nas mãos dos representantes eleitos” (Sintomer *at al*, 2012: 70). Esses autores, do mesmo modo que outros teóricos desse modelo de democracia participativa, defendem que há viabilidade de concretização de procedimentos democráticos diretos no âmbito de governos locais, destinados à participação direta de seus respectivos habitantes [morador, residente, domiciliado]. No Brasil, governo local corresponderia ao governo de município [unidade da federação com menor espaço territorial].

Segundo Pateman (1992), democracia participativa enuncia a participação direta de cidadãos comuns em decisões tomadas no âmbito da Administração Pública, decisões integradas à estrutura institucional [que inclui normas e procedimentos]. Essa definição se justifica na percepção de que no Brasil as instituições orientam as ações dos diversos atores que participam de decisões políticas sobre orçamento público [objeto deste estudo]. Há normas jurídicas e administrativas que devem ser observadas durante todo o processo de definição de

decisões relacionadas com essa matéria. A definição aqui adotada também vai ao encontro do entendimento de Macpherson no sentido de que “[...] exige-se certa significativa quantidade de democracia direta para o que se possa chamar de democracia de participação” (Macpherson, 1978:114).

I.2.4 Origem e aplicação da ideia de democracia participativa com poder de decisão

Macpherson (1978), Pateman (1992) e Held (1987) observaram que essa teoria de democracia participativa [de participação (igual) na tomada de decisões] surgiu a partir da década de 60, como resposta às reivindicações populares pela ampliação da participação do cidadão comum em decisões políticas e, ainda, por maior igualdade econômica e social entre as classes sociais. Tais reivindicações teriam sido iniciadas em universidades, principalmente nos Estados Unidos da América e na França e, impulsionadas por estudantes e professores, foram assimiladas pelos trabalhadores e pela imprensa. Com isso, muitos e diferentes grupos sociais passaram a demonstrar insatisfação com o afastamento do povo da política e, conseqüentemente, pleitear maior participação dos cidadãos em decisões políticas, principalmente naquelas que afetassem suas vidas de forma mais direta.

Pateman (1992) atribui ao pensamento de Rousseau a base da teoria da democracia participativa com poder de decisão, uma vez que nas ideias de democracia de Rousseau predominava a participação direta do povo nas decisões de interesse público (Pateman, 1992:33). Sobre a participação direta do cidadão no governo, Rousseau, na obra “Do Contrato Social Discurso Sobre a Economia Política”, sustentou ser importante, para o fortalecimento do estado soberano, a participação direta do povo no estabelecimento de limites (leis) que definissem a atuação do Estado e dos próprios cidadãos no espaço público. Com isso, a democracia seria uma forma de governo que atribuía ao povo, em conjunto ou à sua maioria, poder de participar diretamente das decisões do governo. Mas Rousseau reconhecia ser possível a existência de governos verdadeiramente democráticos apenas em pequenas comunidades.

Para Pateman (1992), na linha de Stuart Mill, a participação política seria educativa quando tivesse por finalidade mudar os padrões psicológicos que impulsionam as pessoas à apatia política para, com isso, levá-las ao desenvolvimento de habilidades e práticas democráticas participativas. Argumenta Pateman que os teóricos desse modelo se ocuparam em apresentar “uma série de prescrições específicas e planos de ação necessários para se atingir a

democracia política”, tendo por base dois requisitos: ‘educação pública’ e participação em ‘atividades políticas’, agindo em constante interação (Pateman, 1992:62).

A mesma autora conclui pela viabilidade da ampliação da participação direta dos cidadãos em decisões de interesse público. Segundo ela, diferentemente do sustentado pela teoria democrática liberal representativa, “nem as reivindicações por mais participação nem a própria teoria da democracia participativa baseia-se, como se diz com tanta frequência, em ilusões perigosas ou sobre fundamentos teóricos ultrapassados e fantasiosos” (Pateman 1992:147).

Fung e Wright (2001) entendem que práticas democráticas participativas implantadas no âmbito institucional, poderiam servir para desenvolver e fortalecer nas pessoas [cidadãos não eleitos] um sentimento de que têm “poder” de decisão sobre questões de interesse público. Para tanto, Fung e Wright defenderam que práticas participativas que dão ao cidadão poder de decisão deveriam ter por objetivo: garantir a efetividade na resolução dos problemas; promover a equidade; promover a ampla participação [com ênfase na participação contínua e significativa dos cidadãos comuns]. Deram como exemplo de práticas desenvolvidas com tais objetivos: 1. Conselhos em Chicago – escolar e de polícia; 2 – Planejamento de Conservação de Habitats - EUA; 3 – O orçamento participativo de Porto Alegre - Brasil ; 4 – Reforma no governo de Bengala Ocidental e de Kerala - Índia. Essas experiências possuiriam semelhanças de formato institucionais que indicariam um modelo de democracia participativa com poder de decisão. Fung e Wright observam ainda que, para existir democracia participativa inserida em sistema político representativo, os governos deveriam criar condições compatíveis com seus respectivos ordenamentos jurídicos, para que o povo pudesse participar de decisões políticas de forma direta, com poder para decidir sobre questões de interesse comum (Fung e Wright, 2001: 5-41). Percebe-se que o poder de decisão referido por Fung e Wright remete à imprescindibilidade de que ações decididas pelos cidadãos, em processos democráticos participativos institucionalizados, sejam compatíveis com o sistema político e administrativo do governo. Essa compatibilidade seria necessária para que fossem viabilizados os meios à execução de tais ações. Nesse sentido, o orçamento participativo - OP, por exemplo, política pública institucionalizada, só iria ao encontro da teoria da democracia participativa nos casos em que as ações priorizadas pelos cidadãos, muitas vezes depois de inúmeras reuniões, fossem incluídas no orçamento público de forma expressa, com indicação do OP enquanto origem da decisão, descrição de obras ou serviços decididos pelo OP e valor orçado pelo poder público para atender tais demandas. Essa inclusão demonstraria o poder de fato dos participantes do OP

de decidirem sobre o gasto de dinheiro público e, com isso, evidenciaria a participação plena [direta] do povo em governos democráticos representativos.

Macpherson (1978) busca demonstrar que seria possível inovar a democracia representativa para alcançar uma democracia mais participativa. Para tanto, propõe dois modelos abstratos que possibilitariam operacionalizar a participação direta de pessoas comuns em decisões políticas: o *Modelo 4A* e o *Modelo 4B*.

No *Modelo 4A* ou piramidal, a proposta é de “democracia direta na base e democracia por delegação (indireta) em cada nível depois dessa base” do processo decisório, proposto na forma de pirâmide. A democracia direta seria exercida por pequenos grupos de pessoas com interesses locais e comuns. A democracia indireta seria praticada nos níveis acima da base: delegados decidiriam as questões públicas de acordo com a competência do respectivo nível da pirâmide no qual estivessem posicionados e escolheriam outros delegados para decidirem no próximo nível. Assim seria até o vértice da pirâmide. Na base, as decisões se dariam sobre questões de interesse local e no vértice as decisões seriam sobre questões de interesse nacional (Macpherson, 1978:110/113).

O fundamento democrático do *Modelo 4A* estaria, segundo Macpherson, na possibilidade de exclusão daquelas pessoas que decidissem em desacordo com interesses comuns da coletividade. Essa possibilidade de exclusão garantiria a responsabilidade dos eleitos em harmonizar suas decisões com os interesses do povo. Mas existiriam três circunstâncias capazes de comprometer o fundamento democrático do modelo e, por isso, sua implementação. A primeira delas seria a impossibilidade de concretização da democracia participativa piramidal em contexto pós-revolucionário. Momento como esse requereria um governo central para tornar as decisões mais céleres, mesmo que em prejuízo de decisões mais democráticas. A segunda circunstância seria a inviabilização do modelo em face da divisão e da oposição de classes na sociedade. Menos desigualdade social e econômica promoveria maior igualdade na distribuição do poder político e, com isso, estimularia a participação democrática presumida no modelo piramidal. Essa distribuição do poder político, nos vários níveis da pirâmide, seria fundamento para que uma sociedade pudesse ser considerada plenamente democrática. A terceira e última circunstância que poderia afetar de forma negativa a concretização do *Modelo 4A* seria a apatia do povo em relação às questões políticas.

Sobre a aplicabilidade prática do *Modelo 4A*, Macpherson observa que por não ter sido formulado a partir de uma base empírica, a proposta de democracia participativa piramidal seria “uma primeira aproximação no sentido de um modelo plausível” para possibilitar a participação

das pessoas nas decisões políticas. (Macpherson, 1978:113). O autor elabora, por último, o *Modelo 4B*, que considera uma proposta mais adequada à realidade democrática do ocidente.

A democracia participativa proposta no *Modelo 4B* resultaria da conjugação do *Modelo 4A* [estrutura piramidal, com democracia direta na base e indireta nos níveis seguintes à base] com o sistema partidário próprio da democracia representativa. Nesse modelo, os partidos políticos atuariam para garantir a introdução e a manutenção de mais participação direta no sistema político. Macpherson pontua que uma opção mais fácil para operacionalizar o *Modelo 4B* “seria manter a atual estrutura de governo e confiar nos próprios partidos para operar pela participação piramidal. [...]” (Macpherson, 1978:115).

Para Macpherson, o *Modelo 4B* iria ao encontro dos valores éticos do modelo de democracia liberal desenvolvimentista, proposto por John Stuart Mill, por pretender a prevalência de direitos iguais ao autodesenvolvimento. Assim, a democracia participativa proposta no *Modelo 4B* serviria para qualificar a participação das pessoas na política e, com isso, inovar a democracia representativa. Mas o autor observa que um sistema com mais participação, por si, não afastaria todas as iniquidades da sociedade. Todavia, estava convencido de que a baixa participação e a iniquidade social encontravam-se interligados, tanto que para existir uma sociedade mais equânime e mais humana seria preciso um sistema político que viabilizasse mais participação política (Macpherson, 1978).

Teóricos da democracia participativa no modelo apresentado acima, aqui com destaque para Macpherson (1978) e Pateman (1992), disseminaram a ideia de viabilidade da participação direta do povo em decisões políticas como uma forma de inovar a democracia representativa. Defenderam que seria possível que as democracias ocidentais conseguissem compatibilizar, em um mesmo governo, a democracia representativa e práticas de democracia participativa [aqui no mesmo sentido de democracia direta], de modo que coexistissem e se complementassem. A coexistência partiria do pressuposto de que as duas formas de democracia seriam praticadas em um mesmo sistema político democrático. Por sua vez, a complementaridade requereria articulação profunda entre democracia representativa e democracia participativa, ou seja, implicaria em que a sociedade política decidisse ampliar a participação a nível local por meio da “transferência ou devolução para formas participativas de deliberação de prerrogativas decisórias a princípio detidas pelos governantes.” (Santos, 2003:64/65).

Percebe-se, a partir dos posicionamentos acima, que o foco do pensamento democrático participativo, no modelo aqui enfatizado, é no sentido de que os políticos eleitos compartilhem o poder de decisão, que legitimamente alcançaram pelo voto, com o cidadão não

eleito. Com isso, haveria uma ampliação daqueles com poder para decidir sobre os negócios públicos. Essa ampliação atenderia às reivindicações populares por uma democracia mais inclusiva sem colocar em risco a democracia representativa, uma vez que a implantação de instrumentos de democracia participativa direta, segundo seus idealizadores, não pretende suplantar a democracia representativa, mas complementá-la. Essa complementação se daria seja “alargando os espaços da participação, seja propondo processos decisórios piramidais de articulação entre participação e representação, o certo é que, de alguma maneira, a introdução da participação, para essa vertente, influencia relações de poder e hierarquias, propiciando a formação de cidadãos mais críticos e interessados na coisa pública” (Lüchmann, 2012).

I.3 Orçamento Participativo – OP: aspetos teóricos

O ponto fundamental da teoria de democracia participativa com poder de decisão, aqui enfatizado, é a participação política de pessoas comuns em decisões políticas com efetivo poder para decidir sobre quais respostas políticas o poder público deve dar a determinadas demandas da sociedade (Pateman, 1982; Macpherson, 1978). Nesse sentido, o orçamento participativo – OP tem sido mostrado em estudos no âmbito da Ciência Política, principalmente naqueles que tomam por base o OP de Porto Alegre, como experiência instituída por governos locais com a finalidade de possibilitar que cidadãos comuns [que não detêm mandato político] compartilhem, com os políticos eleitos, o poder de decidir sobre gasto de dinheiro público (Santos, 2003; Wampler e Avritzer, 2004; Fung e Wright, 2001; Patsias, Latendresse e Bherer, 2013; Sintomer, Herzberg e Röcke, 2012). Nesse sentido, o OP serviria de instrumento para operacionalizar a participação do cidadão comum em decisão política. Com isso, o OP confirmaria os fundamentos apresentados por teóricos que defendem ser possível inovar a democracia representativa elitista com a ampliação da participação dos cidadãos comuns em decisões políticas, especificamente em relação à definição da despesa pública relacionada a obras e serviços novos custeados com dinheiro público. Nessa linha, em regra, aqueles que estudaram o OP buscaram enfatizar a fase em que há a participação dos cidadãos impulsionada por governos de esquerda.

Entretanto, a partir da percepção de Wampler (2008) e de Sintomer, Herzberg e Röcke (2012), o OP teria mudado sua configuração, a partir da primeira década deste século, para transformar-se em uma prática administrativa suprapartidária usada por governos de várias partes do mundo, independentemente de inclinação ideológica, como proposta para, por

exemplo, melhorar a transparência e o controle sobre o gasto de dinheiro público e para modernizar e aumentar a eficiência das administrações públicas. Com isso, o OP estaria servindo como mero instrumento para a obtenção de ganhos políticos eleitorais e para renovar a legitimidade de governos locais. Talvez em decorrência dessa mudança, alguns estudiosos do OP têm mostrado alguma preocupação em também conhecer como o poder público tem respondido às demandas dos cidadãos priorizadas no OP. Nesse sentido, Avritzer, ao estudar políticas públicas participativas, observa que “é necessário um esforço coordenado para avaliar o resultado das políticas públicas participativas” (Avritzer, 2011:21).

É fato que este estudo foi desenvolvido com a pretensão de contribuir para esse esforço, especificamente, para conhecer se há influência de ideologia partidária no ato político de formalizar demandas dos cidadãos, priorizadas durante o ciclo participativo do OP, nas leis orçamentárias dos 26 municípios que são capitais de estados brasileiros. Antes, entretanto, entendemos que é preciso conhecer o contexto histórico e teórico democrático no qual o OP está inserido, pretensão deste capítulo.

I.3.1 Orçamento Participativo – OP: contexto histórico

O OP é considerado aqui enquanto prática administrativa suprapartidária, executada com a participação de pessoas da comunidade, surgido no Brasil por reivindicação da sociedade, mas implantado por vontade discricionária de representantes políticos à frente do Executivo do município [prefeito] (Vitale, 2004:243). Nesse sentido, para Borba (2011), os “OPs são um típico caso de participação mobilizada, na medida em que i) dependem do projeto, vontade e compromisso político do governo; e ii) condicionam a obtenção de benefícios (obras e serviços públicos) à participação,” sendo que na participação mobilizada “os indivíduos são induzidos por agentes externos para a ação política (influenciar o governo), porém ‘sem estar interessado ou mesmo necessariamente consciente do impacto de sua ação sobre o governo’” (Borba, 2011:70). Esse estímulo pode ser percebido no documento de apresentação do Plano Plurianual 2014-2017 do Município de Porto Alegre. Nesse documento, consta que “a administração municipal faz valer a vontade das comunidades em obras e serviços” (Porto Alegre², 2013: III).

² Plano Plurianual 2014-2017 (2013). Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

Uma mensagem como essa sugere que o Executivo quer que a sociedade acredite que os participantes do OP local realmente decidiram sobre despesas orçadas.

No mesmo sentido, José Fortunati, prefeito de Porto Alegre, em manifestação divulgada no *site* daquele município, afirma que “o OP de Porto Alegre é o único em que os conselheiros discutem, deliberam e modificam as leis orçamentárias municipais”, referindo-se à Lei Orçamentária Anual - LOA e à Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO. No mesmo documento, o prefeito convoca as pessoas à participarem do OP com a seguinte frase: “é hora de arregañar as mangas, trazer a tua demanda e preparar o voto” (Fortunati, 2015:1). É possível, portanto, perceber que os cidadãos daquele município são estimulados pelo poder público a participarem do OP com a expectativa de que decidirão sobre o orçamento público.

Assim, se a população é chamada por governos para participar do OP, e ela comparece e define demandas para serem custeadas com dinheiro público, há naturalmente uma expectativa de que essas demandas sejam formalizadas na norma orçamentária, independentemente da inclinação ideológica do partido que está à frente do governo.

I.3.2 Orçamento Participativo – OP: Porto Alegre enquanto referência de sucesso

O orçamento participativo – OP do município de Porto Alegre³, iniciado em 1989, é considerado modelo de boa prática administrativa e de democracia direta, com potencial para inovar a democracia representativa e, com isso, fortalecer a própria democracia. Por essa razão, há mais de duas décadas tem sido usado como referência na matéria por estudiosos de várias partes do mundo, como por exemplo Santos (2003), Avritzer (2003), Fernández e Fortes (2010), Fung e Wright (2001), Patsias, Latendresse e Bherer (2013), Sintomer, Herzberg e Röcke (2012), além de instituições de abrangência internacional como é o Banco Mundial (2008). Pelas mesmas razões, também tomamos como exemplo o OP de Porto Alegre para contextualizar a existência dessa prática no Brasil.

A institucionalização do orçamento participativo em Porto Alegre teria ocorrido em consequência de fatos diversos que convergiram para a adoção dessa prática administrativa pelo governo municipal. No ano de 1988, o Brasil voltou a ser, constitucionalmente, um Estado

³ O município de Porto Alegre, que é a capital do Estado do Rio Grande do Sul, aqui tomado como exemplo, teve sua população estimada em 1.481.019 habitantes (IBGE), ano de 2016.

democrático. Na Constituição de 1988, os municípios foram alçados à condição de entes da federação, com autonomia política e administrativa (CRFB, artigos 1º e 18). Com isso, foram instituídas garantias constitucionais para dar sustentação à referida autonomia. Dentre elas, destacam-se: 1. os municípios passaram a ter seus representantes políticos eleitos direta e democraticamente; prefeito e vice-prefeito à frente do executivo e vereadores no Legislativo; 2. a competência para legislar sobre questões de interesse local, inclusive para suprir lacunas de legislação federal ou do estado no qual o município está inserido; 3. a competência para estabelecer e arrecadar tributos, constitucionalmente definidos para o âmbito municipal; 4. o estabelecimento da não intervenção de estados e da União nos municípios como regra; 5. o compartilhamento de receitas tributárias dos estados com seus respectivos municípios (CRFB, artigos 29, 30, 35 e 156). Tais garantias constitucionais, dirigidas aos municípios brasileiros, foram necessárias para que essas unidades da federação pudessem desempenhar suas funções de legislar, planejar e executar serviços públicos no âmbito de seu território, notadamente em relação à educação infantil, limpeza e reparos de vias e praças públicas, coleta de resíduos, fornecimento de água potável e de rede de esgoto, disponibilização de transporte coletivo. As novas atribuições dos municípios conjugadas com a carência de recursos da maioria do povo brasileiro e com a possibilidade de alcançar os direitos sociais [definidos na Constituição] como a educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, assistência aos desamparados, dentre outros (CRFB, art. 6º) provavelmente tenham contribuído para o aumento de demandas da sociedade ao poder público municipal.

Durante o processo de redemocratização, no município de Porto Alegre a sociedade se organizou e procurou conhecer seus direitos e as competências do poder público municipal, como pode ser percebido pelo boletim informativo nº 10, de maio de 1986, divulgado pela União das Associações de Moradores de Porto Alegre – UAMPA. Nesse documento, a associação observa que o povo está livre da repressão do regime militar e, com isso, pode lutar por seus direitos. O direito reivindicado nesse boletim é o de participação do povo na definição das ações a serem executadas pelo governo municipal, de participar das decisões sobre o gasto do dinheiro público, por meio das associações existentes na sociedade. Para a UAMPA, em 1986 já era “hora de avançar no debate e nas propostas de como interferir no controle da arrecadação, distribuição e aplicação dos recursos públicos.” Para tanto, as propostas da UAMPA, no referido boletim, foram as seguintes: “PARTICIPAR DE QUÊ? 1. O mais importante na prefeitura é a arrecadação e a definição de para onde vai o dinheiro público. É a partir daí que vamos ter ou não verbas para o atendimento das reivindicações das vilas e bairros populares. Por isso, queremos interferir diretamente na definição do orçamento municipal e

queremos controlar a sua aplicação. 2. Queremos decidir sobre as prioridades de investimento em cada vila, bairro e na cidade em geral. 3. Queremos decidir sobre as alternativas em relação aos problemas do transporte coletivo, da educação, da saúde, da moradia, do esporte, da cultura, etc. 4. Queremos controlar e fiscalizar a execução das obras e dos serviços públicos (creches, escolas, postos, etc.). COMO QUEREMOS PARTICIPAR? A base da participação popular na administração municipal deve ser o movimento comunitário. 5. A definição do orçamento da prefeitura deve dar-se a partir do MC [...]” (UAMPA⁴, 1986). Nesse sentido, observa Silva (1999) que o OP nasceu de discussões e reivindicações das organizações comunitárias existentes em Porto Alegre para viabilizar a participação das pessoas da sociedade na definição do orçamento público. Para esse autor, foram essas organizações que atuaram para pressionar o governo municipal, eleito em 1988, a legitimar a proposta da UAMPA de compartilhamento de decisões políticas com a população local, especialmente aquelas relativas às despesas públicas.

Nesse contexto, o Partido dos Trabalhadores – PT, à frente de uma coligação de partidos de esquerda intitulada de “Frente Popular”, advogando a ampliação da participação do cidadão nas decisões tomadas pelo governo municipal, venceu as eleições municipais de 1988 em Porto Alegre. O PT manteve-se à frente do Executivo de Porto Alegre de janeiro de 1989 até 31 de dezembro de 2005. De início, em 1989, implantou a participação da sociedade na definição do orçamento público. A partir dessa medida, o orçamento participativo surge como uma forma de atender às reivindicações das associações comunitárias do município, no sentido de que o orçamento público fosse definido com a participação dos cidadãos. O contexto evidencia que OP de Porto Alegre “não nasceu pronto e não deve ser compreendido como mera dedução programática da Frente Popular⁵. Ao contrário, necessitou de aprendizagem coletiva, tanto dos governantes, como dos atores da sociedade civil.” (Fedozzi, 1998:227).

⁴Centro de documentação e Pesquisa Vergueiro, disponível em: www.cpvsp.org.br/upload/periodicos/pdf/PUAMPRS051986010.pdf (acesso em 11-02-2017)

⁵ “Em 1989, a Frente Popular (uma coligação do Partido dos Trabalhadores com o então Partido Comunista Brasileiro) assumiu a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, instaurando o que ficou conhecida como Administração Popular, a qual se reelegeu por mais duas gestões consecutivas (em 1992 e em 1996). No bojo desse processo, desenvolveu-se, a partir daí, uma modalidade de gestão pública, baseada na participação direta da população na elaboração e na execução do orçamento público, especialmente para a escolha das prioridades dos investimentos municipais (Fedozzi. Luciano (1998). Esfera pública e cidadania: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre. Ensaio FEE, Porto Alegre, v.19, n. 2, p. 237.

Esse aprendizado, que resultou na implantação do OP de Porto Alegre, foi possível pela convergência de quatro fatores, segundo Fedozzi (1988): vontade política, eficiência, disponibilidade financeira e associativismo crítico, como se discorre a seguir.

Refere-se o primeiro fator à vontade política dos governantes em inserir no processo decisório da gestão pública a participação direta do cidadão. No início, essa vontade foi sustentada por meio da Lei Complementar nº 195, de 30 de novembro de 1988 (revogada pela Lei Complementar nº 661/2010). Nessa LC 195/1988, a participação do povo no governo municipal tinha por objetivo:⁶ criar condições para a mobilização permanente, conscientização e auto-organização do povo mediante do fortalecimento do movimento comunitário; assegurar a participação do povo, por meio dos conselhos populares, desde a discussão e elaboração, até a formulação de projetos, planos, programas e serviços; fiscalizar os atos da Administração desde a elaboração dos projetos até a execução das obras e serviços; opinar e decidir sobre as políticas setoriais da administração municipal e definir, em assembleia da comunidade, as reivindicações e prioridades de cada zona comunitária. A norma contida no artigo 20 da LC 195/1988, o poder decisório do povo, por meio de conselhos comunitários, incluía poder de derrubar veto do prefeito à resolução emitida pelos conselhos (artigo 20). Na lei nova, LC 661/2010, as prerrogativas dos conselhos municipais foram restringidas, mas, ainda assim, manteve-se a participação direta das pessoas em decisões no âmbito público, como pode ser percebido nos dispositivos a seguir: “Art. 3º Os Conselhos Municipais têm por competência geral: I – estimular a participação popular nas decisões do Município de Porto Alegre e no aperfeiçoamento democrático de suas instituições; II – atuar nas formulações e no controle da execução da política setorial da Administração Municipal que lhe afeta; III – estabelecer as diretrizes a serem observadas na elaboração dos planos e dos programas de ações setoriais no âmbito municipal; IV – deliberar sobre políticas, planos e programas referentes à política setorial;” (LC nº 661/2010).

O segundo fator citado por Fedozzi é a eficiência: as decisões resultantes de processo democrático participativo deveriam ser executadas pela administração pública de forma eficiente. Com isso, o governo teria dado credibilidade à participação direta. A eficiência na administração pública é um princípio contido na Constituição do Brasil, art. 37, *caput*, que orienta a Administração Pública direta e indireta e seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente,

⁶ Objetivos contidos nos incisos de I a V do art. 2º da LC 195/1988, revogada pela Lei pela Lei Complementar nº 661/2010.

participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social. Note-se que não se trata da consagração da tecnocracia, muito pelo contrário, o *princípio da eficiência* dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços essenciais à população, visando à adoção de todos os meios legais e morais possíveis para a satisfação do bem comum (Moraes, 2007: 310).

O terceiro fator, segundo aquele autor, é a disponibilidade de reserva financeira para responder às demandas priorizadas no orçamento participativo e, com isso, possibilitar a emergência de um ciclo virtuoso.

Refere-se o quarto fator mencionado por Fedozzi à necessidade de existência prévia de um tecido associativo crítico, condição fundamental que exerce a necessária pressão “de fora para dentro do Estado” (Fedozzi, 2009: 45).

A partir dessas características, Porto Alegre passou a ser considerado referência de prática democrática participativa, no Brasil e no mundo. O orçamento participativo de Porto Alegre ganhou mesmo notoriedade mundial como modelo de prática democrática participativa após ter sido selecionado pela Organização das Nações Unidas – ONU, na Conferência Habitat II realizada em Istambul – Turquia, em 1995, como uma das 40 experiências de gestão local de maior sucesso. Essa condição foi reforçada no ano de 2001, ocasião em que aconteceu em Porto Alegre o primeiro evento do Fórum Social Mundial⁷. Esse fórum, com a presença de pessoas e de organizações sociais de várias partes do mundo e de todo o Brasil, propôs discutir e apresentar propostas para problemas sociais de impacto transnacional. Esse acontecimento foi uma oportunidade para que o governo de Porto Alegre divulgasse e mostrasse *in loco* a inovação democrática que estava desenvolvendo, o orçamento participativo. A partir daí, essa prática participativa foi disseminada por governos locais em várias partes do mundo. E o orçamento participativo de Porto Alegre, segundo informação do Executivo local, já teria servido de modelo para a implantação dessa prática administrativa participativa em mais de 1000 cidades pelo mundo (Mensagem PPA 2014/2017).

⁷ O Fórum Social Mundial tem na sua origem a pretensão de servir como um contraponto às discussões do Fórum Econômico Mundial que ocorre anualmente em Davos, na Suíça.

I.3.3 Orçamento Participativo – OP de Porto Alegre: configuração atual

No município de Porto Alegre, ano de 2016, foi organizado o ciclo do OP em seis etapas, desenvolvidas com a finalidade de possibilitar que os participantes dessa prática decidissem para quais obras [investimentos] e serviços seriam destinados recursos do orçamento municipal. O governo municipal estaria, com isso, garantindo à sociedade e principalmente aos participantes do OP que as demandas dos cidadãos por obras e serviços públicos, consolidadas no Plano de Investimentos e Serviços, doravante denominado por PI, seriam incluídos na LOA [a inclusão do OP na lei orçamentária é medidor da variável formalização, usado na análise empírica deste estudo do qual este capítulo faz parte]. As etapas do OP 2015/2016 foram ilustradas na figura abaixo, extraída do Regimento Interno⁸ do OP de Porto Alegre:

⁸ OP – Regimento Interno – critérios gerais, técnicos e regionais – 2015/2016 (2015). Porto Alegre.

CICLO DO OP

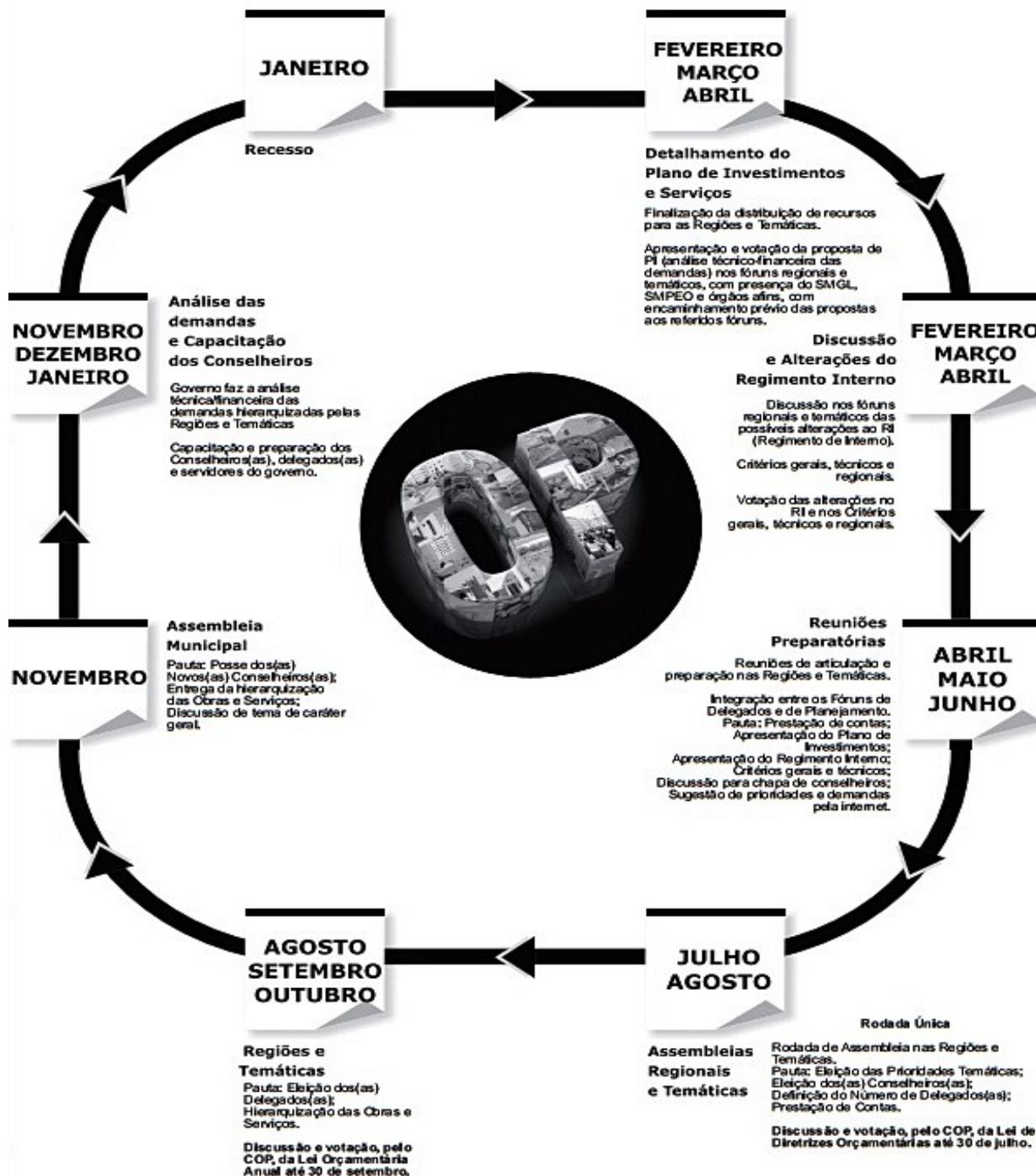


Figura I.4 – Ciclo do OP de Porto Alegre

Fonte: Regimento Interno do OP de Porto Alegre para 2015/2016

Das etapas contidas no ciclo acima, destacamos duas: a etapa programada para ocorrer nos meses de julho e agosto e a etapa programada para os meses de agosto, setembro e outubro. Nessas etapas, há previsão de participação direta dos participantes do OP, integrados no

Conselho do Orçamento Participativo – COP, em decisões sobre matéria orçamentária, especificamente sobre gasto a ser realizado pelo poder Executivo de Porto Alegre. O Executivo municipal justifica essa participação na Lei Orgânica do Município⁹ - LOM [norma fundamental do ordenamento jurídico municipal]. No artigo 116, § 1º da LOM, está disposto que: “§ 1º - Fica garantida a participação da comunidade, a partir das regiões do Município, nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento da execução do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual.” De acordo com o Capítulo II, Seção II [Dos orçamentos] da Constituição do Brasil, o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA são normas de iniciativa do Executivo federal, estadual, do Distrito Federal e dos municípios definem o sistema orçamentário de cada um dos entes da federação. A lei que instituir o PPA deve conter o plano estratégico do governo eleito para quatro anos. O PPA possui dimensão estratégica e contém programas, objetivos e iniciativas a serem desenvolvidas pela Administração Pública. Em regra, é elaborado a partir das propostas apresentadas pelo partido político vencedor das eleições, durante o período eleitoral. A LDO e a LOA são leis com vigência de um ano. Elaborada de acordo com o PPA, a LDO deve conter as metas e prioridades do governo para o ano de sua vigência e orientar a elaboração da LOA. A LOA deve conter, exclusivamente, dispositivos que tratem da previsão de receitas e da fixação de despesas. É na LOA e seus anexos, portanto, que se define o orçamento público. Em relação às despesas públicas, é na LOA que são apresentados obras e serviços que serão ofertados à sociedade, com os respectivos valores. Assim, na prática, a ação de “discussão e votação da Lei Orçamentária” pelo COP, até 30 de setembro, leva a crer que em Porto Alegre a sociedade participa, diretamente, da definição do Projeto de Lei Orçamentária Anual [PLLOA] a ser enviado pelo Executivo para aprovação do Legislativo. Se considerarmos os pressupostos da teoria da democracia participativa, não haveria sentido o governo implantar uma prática institucional com a promessa de possibilitar que a sociedade participe, diretamente, de decisões sobre matéria orçamentária, se as obras e serviços demandados pelos cidadãos não fossem devidamente formalizados no orçamento oficial.

A participação direta do COP na definição do PLLOA está prevista no artigo primeiro do Regimento Interno (RI) do OP de Porto Alegre: “Artigo 1º - O Conselho do Orçamento Participativo é um órgão de participação direta da comunidade, tendo por finalidade planejar, propor, fiscalizar e deliberar sobre a receita e despesa do Orçamento do Município de Porto

⁹ Lei Orgânica do Município de Porto Alegre - LOM (1990).

Alegre, de acordo com o que preconiza o Artigo 116 da Lei Orgânica do Município.” Assim, ao menos em Porto Alegre, é espetável encontrar decisões dos cidadãos sobre despesas públicas na LOA do município.

I.3.4 Orçamento participativo – OP: prática administrativa transnacional

Sintomer, Herzberg e Röcke (2012) observam que a partir de 2001, o OP teria sido implantado por governos no Brasil e no mundo como prática administrativa com ênfase na melhoria da gestão de recursos públicos. Segundo esses autores, com essa característica, existiam em 2010 “entre 795 e 1.469” orçamentos participativos operando em várias partes do mundo. Essa abrangência transnacional do OP foi apresentada por Sintomer *et al.*, (2012) no mapa a seguir:

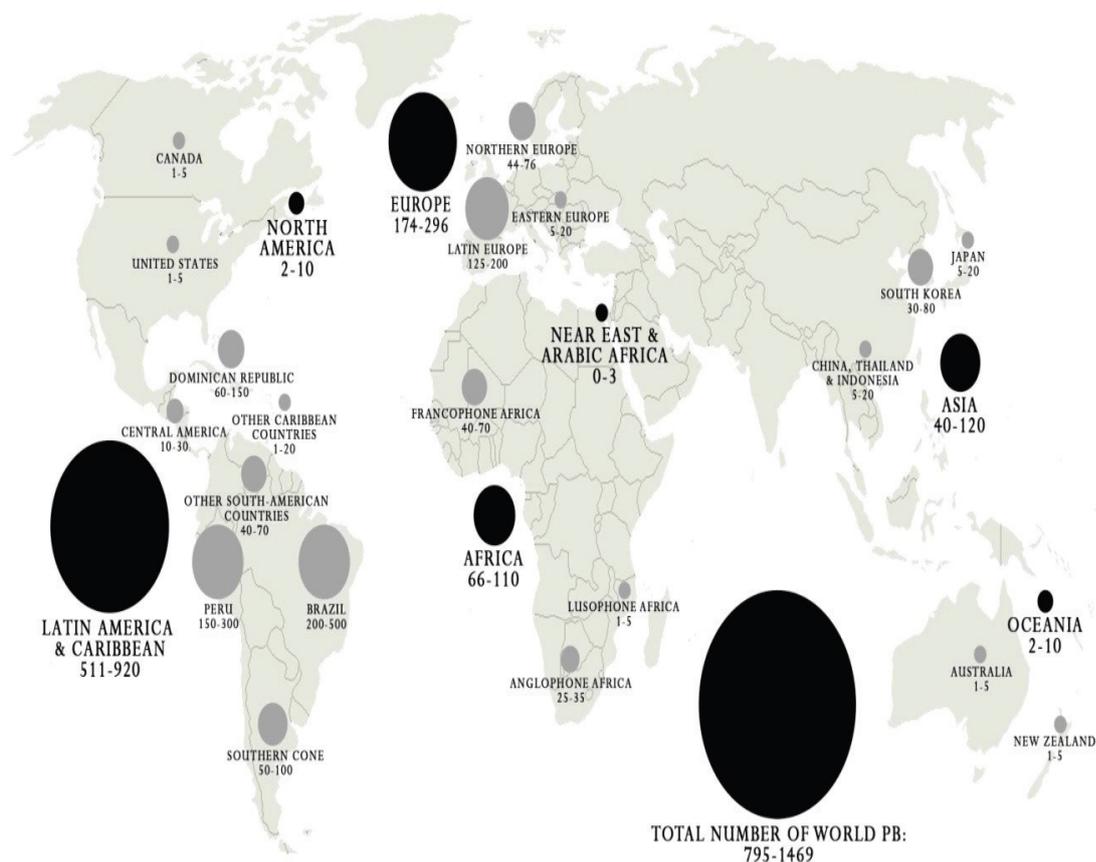


Figura I.5 – Abrangência transnacional do OP
 Fonte: Sintomer, Herzberg e Röcke (2012)

Segundo os elaboradores do mapa, esses números agregariam aqueles OPs que levassem em consideração que: “(1) a dimensão financeira e/ou orçamentária deve ser discutida; o orçamento participativo lida com recursos escassos; (2) o nível municipal deve estar envolvido ou, então, pelo menos, um distrito (descentralizado) com órgão representativo eleito e algum poder na administração pública (o âmbito de bairro não é suficiente); (3) o processo deve ser recorrente (uma única reunião ou um referendo sobre questões financeiras não são exemplos de orçamento participativo); (4) o processo deve incluir alguma forma de deliberação pública no âmbito de encontros/fóruns específicos (a abertura de reuniões administrativas ou instâncias representativas clássicas para cidadãos “comuns” não é orçamento participativo); (5) deve haver algum grau de prestação de contas com relação aos resultados” (Sintomer *et al.*, 2012: 75/76).

O alcance transnacional do OP foi afirmado também em estudo promovido pela UN-Habitat (2009). De acordo com esse documento, em 2009 existiria OP em pelo menos 1000 cidades à escala mundial (UN-Habitat, 2009: 21) servindo como instrumento para a melhoria da administração pública.

I.3.5 Orçamento participativo – prática administrativa suprapartidária

AUN-Habitat, em documento publicado em 2004 e republicado em 2009, chamou atenção para o fato de o OP ter-se tornado uma prática política administrativa utilizada por governos em várias partes do mundo, independentemente de inclinação ideológica. Com isso, teria abandonado sua marca de proposta política partidária de partidos de esquerda [a classificação ideológica partidária – esquerda, direita e centro – é tema tratado no próximo capítulo deste estudo]. Assim, com essa nova configuração, OPs estariam sendo implantados “por alianças partidárias ou por partidos diferentes dos que o implementaram originalmente” (UN-Habitat, 2009: 118).

A percepção do OP enquanto prática de gestão suprapartidária foi observada também por Wampler (2008) e Sintomer *et al.*, (2012). Wampler (2008), em estudo sobre o orçamento participativo no Brasil, observa que o OP, “por volta de 2001”, passou a ser implantado por governos de partidos diversos, independentemente da bandeira ideológica. Com isso, teria deixado de ser uma prática identificada com partidos de esquerda. Para Wampler (2008), essa adoção do OP como política suprapartidária teria ocorrido por que “governos tendem com frequência a adotar políticas de boas práticas com base nos pretensos sucessos de casos

modelares” (Wampler, 2008:66). Nesse sentido, o OP, por ter sido disseminado como uma boa prática de governo, uma vez que possibilitaria “criar processos orçamentários públicos, abertos e transparentes, que permitissem aos cidadãos se envolverem diretamente na seleção de resultados específicos de políticas públicas” (Wampler, 2008:67), teria sido adotado por governos de partidos distintos com a pretensão de identificar seus governos com uma prática inovadora de governar.

Acrescenta Wampler (2008), que a adoção do OP por governos de partidos diversos pode ser justificada, por exemplo, pela busca constante dos partidos por formas de “aumentar as chances eleitorais” e por serem identificados como “agremiação reformista”. A partir dessas perspectivas, sobre o OP, acrescenta o autor que o Brasil, por ter “um sistema pluripartidário no qual pelo menos cinco partidos têm chances de ganhar eleições num número significativo de municípios de maior porte e maior grau de urbanização [...], as redes de políticas públicas no país não são controladas por um único partido” (Wampler: 2008:71). Reforçando esse entendimento, Wampler (2008) acrescenta que “prefeitos se dispõem a adotar um programa de gestão associado ao PT para (a) impedir que a esquerda local possa utilizar a inexistência do OP como bandeira de campanha e (b) obter acesso às bases sobre as quais o PT tradicionalmente se sustenta” (Wampler: 2008:81). Assim, para Wampler (2008), prefeitos de municípios brasileiros têm “diferentes incentivos para adotar essa política inovadora. Aqueles que acreditam que obterão apoio e prestígio a partir da adoção do OP, provavelmente dedicarão mais tempo, energia, recursos e, algo importante, prestígio político, para assegurar que os programas em funcionamento em sua jurisdição sejam de algum modo semelhantes aos processos modelares vinculados à experiência pioneira de Porto Alegre. À medida que os rendimentos políticos para os prefeitos passam a mostrar sinais de recuo, haverá um correspondente recuo na intensidade do seu apoio” (Wampler: 2008:86). Sendo que o incentivo à adoção do OP teria sido promovida por “organizações internacionais de prestígio, como o Banco Mundial e as Nações Unidas, como programa de ‘boas práticas’, associados a esforços de reformar políticas apoiadas na ideia de ‘boa governança’” (Wampler: 2008:65).

Na mesma linha de Wampler (2008), Sintomer, Herzberg e Röcke (2012) observaram que o OP foi disseminado no mundo independentemente de bandeira partidária ideológica. Organizações não-governamentais – ONGs teriam divulgado o OP em países do Leste da Europa, América Latina e África com objetivo de melhorar a transparência e o controle sobre as despesas públicas. Na Europa, por exemplo na “Alemanha, o orçamento participativo foi, desde o início, um tema suprapartidário (Herzberg, 2009). [...]. No Leste da Europa, no entanto, não há um procedimento padrão, e o orçamento participativo é promovido,

principalmente, por organizações internacionais, como o Banco Mundial, ONU, USAID, ou GTZ, em cooperação com seus parceiros locais. O orçamento participativo, portanto, vem frequentemente de fora e seu principal objetivo é mobilizar cidadãos e promover a boa governança local” (Sintomer *et al.*, 2012: 87).

A partir de Burstein e Linton (2002) pode-se perceber que a transformação e disseminação do OP enquanto prática administrativa suprapartidária não é um caso isolado, uma vez que qualquer ação política bem-sucedida poderia se transformar em uma prática suprapartidária. Burstein e Linton (2002) justificam essa afirmação com base em estudos sobre a democracia representativa. Segundo esses autores, há estudos segundo os quais, há mais de 40 anos, muitos cientistas políticos [e alguns economistas] argumentaram que a competição eleitoral frequentemente força os políticos eleitos a implantarem políticas que vão ao encontro de demandas da sociedade de modo independente da inclinação ideológica dos partidos. Isso ocorreria porque lideranças partidárias, geralmente, almejam que seus partidos reelejam um grande número de filiados e não querem correr o risco de um fracasso no processo eleitoral por não atender demandas importantes para a sociedade. Por essa razão, prosseguem Burstein e Linton (2002) afirmando que quando a maioria do público é favorável a uma política os partidos, os dois partidos de um sistema bipartidário e todos os partidos em sistemas multipartidários, responderão de forma positiva à implantação de política que, provavelmente, seria colocada em prática independentemente da inclinação ideológica desses partidos (Burstein e Linton, 2002: 384).

No mesmo sentido de Burstein e Linton (2002), Giddens (1999), ao se referir a partidos de esquerda e de direita, sustenta que ideias que estão sendo avaliadas de forma positiva pela sociedade geralmente são apossadas por opositores e disseminadas “como suas próprias opiniões”. Isso teria ocorrido, “por exemplo, no período posterior à Segunda Guerra Mundial [...]. Para sobreviver, partidos de direita tiveram que adotar alguns dos valores da esquerda e aceitar a estrutura básica do *welfare state*” (Giddens, 1999: 49). A classificação ideológica partidária nas classes esquerda, centro e direita é assunto do próximo capítulo.

Assim, a percepção do OP enquanto prática administrativa suprapartidária, usada por governos para melhorar a gestão de recursos públicos teria sido, de acordo com Wampler (2008) e Sintomer *et al.*, (2012), razão para a expansão dessa prática participativa no Brasil e no mundo. A propagação dessa ideia de OP enquanto instrumento de melhoria da gestão de recursos públicos teria feito com que governos formados por partidos políticos com diferentes inclinações ideológicas, de várias partes do mundo, inclusive do Brasil, passassem a adotar o OP.

I.3.6 Orçamento Participativo – OP: definições

Na literatura, não há definição teórica de orçamento participativo já pacificada, conforme bem observam Sintomer, Herzberg e Röcke (2012). Uma justificativa para a diversidade de definições dadas ao OP estaria relacionada às diversas formas de sua operacionalização. Segundo documento da UN-Habitat (2009), a prática do OP “representa uma gama de iniciativas com características próprias, que estão em constante evolução e mudança. São processos multifacetados que podem ser vistos à luz de 4 dimensões específicas: a) participativa; b) orçamental; c) normativa/legal, e d) territorial/física” (UN-Habitat, 2004: 15). Compatível com essas observações, nesse documento promovido pela UN-Habitat, orçamento participativo é apresentado enquanto processo que pode “contribuir para a boa governação pública” (UN-Habitat, 2004: 13). As dimensões específicas do OP apontadas acima podem ser percebidas também nas definições de OP de Sintomer, Herzberg e Röcke (2012), Souza (2001) e Santos (2002).

Para Sintomer, Herzberg e Röcke (2012) o OP é instrumento de democracia direta que tem na sua base o “envolvimento de cidadãos comuns na alocação do gasto público (Sintomer et al., 2012:72).” Essa definição destaca, expressamente, duas das dimensões citadas acima: a dimensão participativa e a dimensão administrativa [orçamental]. Pode-se afirmar também que, implicitamente, esse conceito envolve a dimensão normativa/legal do OP, uma vez que, ao menos no Brasil, a definição do gasto público é feita, exclusivamente, em lei orçamentária.

Para Souza, o OP é um “processo de democracia direta, voluntária e universal, onde a população pode discutir e decidir sobre o orçamento público e as políticas públicas. [...] O Orçamento Participativo – OP, combina democracia direta com a democracia representativa”. A definição de Souza (2001) enfatiza a convergência de orçamentos participativos com a teoria de democracia participativa com poder de decisão, advogada por Pateman (1992) e Macpherson (1978), além de destacar a contribuição dessa prática institucionalizada para gestão pública, quando da definição do orçamento e de políticas públicas. Segundo Souza, o cidadão não encerraria sua participação política no ato de votar para escolher representantes do Executivo e do Legislativo: “vai muito além, decidindo e controlando a gestão pública” (Souza, 2001:275).

Essa definição de OP formulada por Souza é apontada em documento da UN-Habitat - Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, como sendo “uma definição

mais precisa e teórica, que pode ser aplicada à maioria dos casos no Brasil” (UN-Habitat, 2009: 21).

Tomando por base o OP de Porto Alegre, Santos (2002) conceitua orçamento participativo como “forma de governação pública que [...], recorrendo à participação directa da população em diferentes fases da preparação e da implementação orçamental, com uma preocupação especial pela definição de prioridades para a distribuição dos recursos de investimento” do município (Santos, 2002: 24). Acrescenta o autor que essa prática institucionalizada se orienta nos seguintes princípios: 1. todos os cidadãos têm direito a participar e as organizações comunitárias não possuem um estatuto ou prerrogativa especiais nesse processo; 2. resulta essa política pública da união de pressupostos da democracia directa e da democracia representativa, que dá aos participantes condições e autonomia para definir das regras do processo; 3. existência de critérios técnicos e objetivos a serem observados durante o processo, inclusive na definição de projetos ou atividades priorizados pelos participantes do OP, para serem realizados com verba pública (Santos, 2003: 385). A definição de OP apresentada por Santos (2003) também vai ao encontro das dimensões de OP sugeridas em documento da UN-Habitat, haja vista que enfatiza, expressamente, as dimensões: participativa, orçamental e normativa/legal [essa implicitamente] do OP.

Os conceitos de orçamentos participativos trazidos acima vão ao encontro da prescrição contida na teoria da democracia participativa, de participação do cidadão em decisões na esfera pública com poder de decisão. Nesse sentido, enquanto instrumento voltado à concretização da democracia participativa OPs como o de Porto Alegre foram estruturados para possibilitarem a participação directa das pessoas na definição do orçamento público do município, por isso o nome “orçamento participativo”. Nesse sentido, é natural que os participantes do OP nutram expectativa de que o governo insira suas demandas no orçamento público. Foi nesse sentido as reivindicações da UAMPA, Porto Alegre.

Silva (1999) observa que os cidadãos destinam parte de seu tempo às reuniões do OP por acreditarem que “[...] participar produz resultados na vida cotidiana da população da cidade” (Silva, 1999:211). Acreditam ainda que “[...] a participação no OP realmente possibilita que as comunidades da cidade obtenham o atendimento de suas demandas; ou seja, este se constitui no canal eficaz e legítimo (legítimo em grande parte por ser eficaz) para o encaminhamento das reivindicações de obras e serviços públicos” para compor o rol de ações a serem executadas com recursos do orçamento público (Silva, 1999:212).

Assim, na literatura, em regra, o orçamento participativo – OP tem sido apresentado como uma prática administrativa que possibilita ao cidadão decidir directamente sobre a

aplicação de recursos do orçamento público. Tal possibilidade é observada por Fedozzi (2013) que, referindo-se ao OP de Porto Alegre, afirma que antes de o OP ser institucionalizado, a tarefa de decidir sobre o gasto dos recursos nesse município era unicamente da competência de representantes eleitos para o Executivo e para o Legislativo. Essa situação teria sido alterada com o OP, definido por Fedozzi e Martins (2015) enquanto “*um processo de compartilhamento do poder de decisão sobre as prioridades orçamentárias de investimentos entre a administração municipal e a população da cidade* (Fedozzi e Martins, 2015:194).

Essa possibilidade de compartilhamento do poder de decisão sobre a aplicação de recursos públicos, entre autoridades públicas e pessoas comuns, compõe a definição de orçamento participativo descrita no *site* oficial da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, no sentido de que o “*Orçamento Participativo (OP) é um processo pelo qual a população decide, de forma direta, a aplicação dos recursos em obras e serviços que serão executados pela administração municipal* (Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=15>) ”.

I.3.7 Orçamento Participativo – OP: significado neste estudo

Percebe-se, a partir dos conceitos de OP trazidos acima, que essa prática participativa tem por finalidade principal possibilitar que pessoas comuns, que vivem na cidade e convivem com os diversos problemas nela existentes, participem diretamente de decisões políticas voltadas à orçamentação de ações que melhorem sua qualidade de vida. Por essa razão, neste estudo *OP tem o significado de instrumento de gestão pública que envolve cidadãos comuns na definição, na norma orçamentária local, de ações e respectivos valores orçados para executá-las*. Esse significado destaca a dimensão participativa, administrativa [orçamental] e normativa/legal. Para este estudo, repita-se, a ênfase está na dimensão orçamental do OP devidamente normatizada na lei orçamentária anual de municípios brasileiros. Não enfatizamos, portanto, a dimensão da participação compreendida no OP.

CAPÍTULO II – IDEOLOGIA PARTIDÁRIA: ESQUERDA, CENTRO E DIREITA – BASE TEÓRICA PARA A CONSTRUÇÃO DA VARIÁVEL EXPLICATIVA DA PESQUISA

Pretende-se, neste capítulo, apresentar fundamentos teóricos sobre classificação de partidos políticos no eixo esquerda/direita. Esses fundamentos – não temos aqui pretensão de abordar todos os aspectos teóricos relacionados ao tema – servirão de base para que possamos definir, em capítulo próprio, a fonte a ser adotada para produzir uma classificação operacional sobre a orientação ideológica nas posições esquerda, centro e direita, dos partidos que tiveram seus filiados como representantes políticos do Executivo nas 26 capitais estaduais brasileiras, durante o período de 2008 a 2015. Essa classificação é indispensável para que esta pesquisa alcance seu objetivo principal que é *conhecer se há influência da classe de inclinação ideológica do partido político do prefeito [esquerda – centro – direita] sobre a formalização de OP* nos municípios e períodos estudados. Para tanto, parte-se de entendimentos que defendem a importância dessa classificação ideológica. Dalton *et al.* (2003), por exemplo, observam que essa classificação ideológica, quando aplicada aos partidos, oferece um conjunto de ideias que auxiliam os indivíduos a organizarem as complexidades da política. Talvez por essa razão, os termos *esquerda, centro e direita*, cada qual enunciando ideias e ações diferentes, são usados na literatura, em regra, como “atalhos mentais” que orientam decisões de partidos, de políticos e pessoas (Power e Zucco, 2009). Nesse sentido, esquerda, centro e direita enunciam manifestações resumidas de ideologias partidárias complexas, compostas por diferentes conteúdos: valores e ações respectivas, relativos à forma de governar. Freire (2007) observa que essa classificação esquerda/direita serve como “um mecanismo de redução de custos na recolha e processamento de informação, bem como na tomada de decisões. Adicionalmente, funciona como um código na comunicação política” (Freire, 2007:256).

Pelas razões que serão apresentadas mais à frente neste mesmo capítulo, dentre os estudos que identificam orientação ideológica de partidos do Brasil, nosso foco recaiu sobre o realizado por Tarouco e Madeira (2015) como referência para a definição da variável explicativa deste estudo: “ideologia”. Cabe observar que tomar por base fontes secundárias em estudos científicos é estratégia metodológica que encontra amparo em autores como Strauss e Corbin (2002), Sartori (1982), Tarouco e Madeira (2015), por exemplo. Strauss e Corbin (2002) entendem que é possível conhecer e redesenhar um objeto ou uma dimensão de determinado objeto a partir de informações constantes em documentos diversos. Para esses autores, essa opção é aplicável à pesquisa científica, uma vez que informações já coletadas e analisadas

podem ser comparadas e diferenciadas para, a partir disso, gerar conhecimento novo sobre determinada dimensão do objeto em estudo. (Strauss e Corbin, 2002:54/58). Para Sartori (1982), desde que usada enquanto “percepção” tomada a partir de outros estudos, é viável a utilização de classificação de partidos políticos no contínuo esquerda-direita existente na literatura para a produção de novas pesquisas. Isso é “útil porque é uma classificação já pronta, simples (embora constitua, com efeito, uma classificação ao mesmo tempo espacial e avaliativa). É correta porque estamos simplesmente deixando que os partidos e as subunidades partidárias sejam vistos como tal. Portanto, com a ressalva ‘tal como percebida’, a identificação esquerda-direita pode ser aceita sem risco pelo seu valor aparente – e não se esperará dela que possa explicar mais do que explica” (Sartori, 1982:102). No mesmo sentido, Tarouco e Madeira (2015) observam que “avaliações feitas por especialistas tem sido frequentemente usadas na Ciência Política para identificar posições políticas dos partidos. Muitas análises comparadas internacionais se valem das avaliações de especialistas locais registradas na literatura” (Tarouco e Madeira, 2015:25).

Assim, na nossa pesquisa às fontes secundárias, a pretensão foi encontrar fundamento para a definição de uma classificação ideológica partidária operacional que pudesse ser usada como referência para percebermos a influência da ideologia partidária na gestão pública, exclusivamente em relação à formalização do orçamento participativo - OP na lei orçamentária anual - LOA [objeto empírico do nosso estudo], das capitais dos estados do Brasil, entre 2009 a 2016. Não aprofundamos o estudo teórico sobre as diferenças ideológicas dos partidos políticos do Brasil por não contribuir para alcançar o objetivo geral ou para a confirmação ou negação da hipótese desta investigação.

As fontes primárias, Constituição da República e leis infraconstitucionais, servem neste capítulo de base para o conhecimento de alguns limites e de algumas garantias institucionais aplicáveis aos partidos políticos brasileiros. Desses fundamentos, destacamos as normas contidas na CRFB, no artigo 14, § 3º, inciso V; e artigo 17, § 1º, normas das quais se depreende o predomínio dos partidos no cenário político do Brasil.

Sobre a utilização de classificação ideológica partidária em estudos no âmbito da Ciência Política, Burstein e Linton (2002), a partir de uma revisão de estudos produzidos por cientistas da Ciência Política e da Sociologia, afirmam que persiste o interesse dessas áreas em conhecer a influência dos partidos políticos sobre a definição ou não de uma política pública e que a inclinação ideológica [esquerda/direita] é utilizada para explicar questões levantadas pelos pesquisadores.

E para melhor conhecer a teoria acerca de orientação ideológica de partidos políticos, notadamente de partidos políticos brasileiros, apresentamos neste capítulo fundamentos teóricos sobre: partido político [definições]; função do partido em democracias representativas; partidos políticos no Brasil; sistema partidário no Brasil [a partir da Constituição de 1988]; incongruências no sistema de partidos do Brasil; ideologia [definições]; inclinação ideológica partidária – esquerda/direita; novas ideias sobre esquerda e direita; o centro político e inclinação ideológica partidária de partidos do Brasil.

II.1 Definições de partido político

Pela sua relevância neste estudo, buscamos na literatura conteúdos que dessem uma ideia sobre essa instituição enquanto “agentes privilegiados de representação política” democrática (Belchior, 2015:737), de interesses plurais existentes na sociedade (Bobbio: 2014, 153). Mas, apesar da sua relevância, não há uma definição unívoca de partido político na literatura pesquisada, como pode ser percebido nas definições abaixo.

No início do século XX [1911], Michels (1982), em uma definição ampla, afirmou que partido político é “uma organização [...] fonte de onde nasce a dominação dos eleitos sobre os eleitores, dos mandatários sobre os mandantes, dos delegados sobre os que os delegam”. Assim, toda “organização de partido representa uma potência oligárquica repousada sobre uma base democrática” (Michels, 1982:220/238). Bobbio (1998) observa que Michels “colocou em relevo, no âmbito de uma grande organização, como a dos partidos de massa, o mesmo fenômeno da concentração do poder num grupo restrito de pessoas, [...]. A este grupo de poder deu o nome de "oligarquia", [...], tem uma conotação negativa de valor, e revela que para o autor, proveniente das filas do movimento socialista, o fenômeno tinha um caráter degenerativo, ainda que inevitável. Tão inevitável que o induziu a formular precisamente a famosa (ou mal-afamada) ‘lei férrea da oligarquia’” (Bobbio, 1998: 386). Miguel (2014) observa que essa ideia de Michels surge em um momento histórico no qual “o movimento democrático e o movimento socialista ganham força na Europa, com suas promessas de superação da desigualdade” (Miguel, 2014:140).

Bobbio, qualifica como “famosa” a definição de partido feita por Weber, no sentido de que partido político é “uma associação... que visa a um fim deliberado, seja ele 'objetivo' como a realização de um plano com intuítos materiais ou ideais, seja 'pessoal', isto é, destinado

a obter benefícios, poder e, conseqüentemente, glória para os chefes e sequazes, ou então voltado para todos esses objetivos conjuntamente” (Weber, *apud* Bobbio, 1998: 898) .

Duverger (1957) observa que a percepção liberal de partido político tem caráter ideológico e cita, como exemplo, o conceito de partido político formulado por Benjamin Constant, em 1816, no seguinte sentido: “Um partido es una agrupación de personas que profesan la misma doctrina política” (Durverger, 1957: 10). Segundo Sartori (1982), Duverger, além de não apresentar nenhuma definição própria de partido político, também não deu importância à tal definição ao ter observado que: “Quase tudo o que é chamado de partido em qualquer nação democrática ocidental poderá ser considerado como tal” (Sartori, 1982:82).

Para Sartori (1982) a definição de partido político é importante para diferenciá-lo de outros grupos e agrupamentos políticos. Para tanto, define um partido como “qualquer grupo político identificado por um rótulo oficial que apresente em eleições, e seja capaz de colocar através de eleições [...], candidatos a cargo público” (Sartori, 1982:85). Pasquino (2010) considerou a aceção de partido de Sartori como a “definição contemporânea mais sintética e precisa. [...] contém os requisitos mínimos indispensáveis para a caracterização de um partido relativamente às outras organizações que pretendem desenvolver atividades políticas” (Pasquino, 2010:180-181).

A preocupação com a dimensão ideológica dos partidos pode ser também percebida nos escritos de Bonavides (2011), que define partido político enquanto “uma organização de pessoas que, inspiradas por ideias ou movidas por interesses, buscam tomar o poder, normalmente pelo emprego de meios legais, e nele conserva-se para realização dos fins propugnados” (Bonavides, 2011: 373). Além da própria definição de partido político, apresenta ainda Bonavides (2011) definições de outros pensadores do século XX, nas quais pode ser percebida a influência da componente ideológica. Reproduzimos aqui as formuladas por Nawaiasky, Kelsen, Hasbach, Goguel e Burdeau. Para Nawaiasky, partidos políticos são formados por uniões “de grupos populacionais com base em objetivos comuns”. Hasbach considera partido político “uma reunião de pessoas, com as mesmas convicções e os mesmos propósitos políticos, e que intentam apoderar-se do poder estatal para fins de atendimento de suas reivindicações”. Para Kelsen, os “partidos políticos são organizações que congregam homens da mesma opinião para afiançar-lhes verdadeira influência na realização dos negócios públicos”. Goguel percebe partido político como “um grupo organizado para participar na vida política, com o objetivo da conquista total ou parcial do poder, a fim de fazer prevalecer as ideias e os interesses de seus membros”. Para Burdeau, partido é uma “associação política organizada para dar forma e eficácia a um poder de fato” (apud Bonavides, 2011, p. 371 - 372).

Já para Mainwaring (2001), os “partidos são veículos de acesso aos cargos em que as políticas públicas são formuladas. Em quase todas as democracias, os responsáveis pela elaboração ou são eleitos por intermédio de partidos ou são designados por autoridades eleitas” (Mainwaring, 2001:41).

II.1.1 Definição de partido político nesta pesquisa

Neste estudo, será utilizada a definição de partido político de Sartori (1982). Assim, aqui partido é “qualquer grupo político identificado por um rótulo oficial que apresente em eleições, e seja capaz de colocar através de eleições [...], candidatos a cargo público” (Sartori, 1982:85). Entendemos que o significado de partido dado por Sartori vai ao encontro do sentido formal de partido político enunciado na Lei 9.096/2005, conhecida, no Brasil, como *lei dos partidos políticos*. De acordo com essa Lei 9.096/2005, partido político é pessoa jurídica de direito privado (art. 1º) que tem seu estatuto registrado no Tribunal Superior Eleitoral – TSE (art. 7º, *caput*) e, com isso, pode participar do processo eleitoral (§2º, art. 7º). Pode-se perceber duas importantes semelhanças entre a definição construída a partir da Lei 9.096/2005 e a de Sartori (1982): (1) ambas pressupõem um partido político enquanto instituição que requer uma chancela estatal, chamada por Sartori de “rótulo oficial”. Tal rótulo corresponderia na Lei 9.096/2005 ao “registro no Tribunal”. (2) Em ambas, um partido é apresentado como instituição formalmente instituída para participar do processo eleitoral.

II.2 Função de partidos políticos em democracias representativas

Os partidos políticos foram pensados para possibilitar que a pluralidade presente na sociedade [de classe, religião, étnica, representação de identidades, de interesses, correntes de opinião e pensamentos políticos, por exemplo] fosse representada politicamente (Sartori (1982), Pasquino (2010)). Essa representação, segundo Porta (2002) e Mouffe (2003), dentro da estrutura da democracia liberal representativa, teria a função fundamental de evitar ou resolver conflitos sociais (Porta, 2002:32; Mouffe, 2003:20). Mas, segundo Macpherson (1978), para que os partidos possam representar politicamente demandas da sociedade, precisariam ser formados sem qualquer forma de coação para que possam relacionar-se em competição interpartidária na disputa pelo poder político conquistado pelo voto dos eleitores. Uma vez que

o povo não é uma massa homogênea [há no interior da sociedade, diversidade de classe, cultural e intelectual, por exemplo], seria preciso existir partidos identificados com conjuntos de valores que refletissem e acolhessem [com políticas públicas] a pluralidade presente na sociedade (Macpherson, 1978). Assim, por meio dos partidos, buscou-se, no sistema democrático liberal, por exemplo, espaço para a representação dos diversos segmentos sociais, econômicos e ideológicos presentes na sociedade, sem colocar em risco a unidade e os interesses de uma nação. Nesse sistema, a participação política da sociedade, principalmente por meio do direito de voto, passou a ser considerado como imprescindível para o funcionamento eficiente de democracias liberais, uma vez que, exercido em eleições regulares e em períodos preestabelecidos, o voto limitaria o poder de governantes que não trabalhassem em prol do interesse da sociedade. (Macpherson, 1978).

Pasquino (2010) afirma que “com raríssimas exceções, a atividade que realmente caracteriza o papel dos partidos contemporâneos consiste naquilo que foi designado por *party government*. Numa concepção correta de democracia, os representantes dos partidos ou as personalidades recrutadas [...] ocupam cargos de governo representando responsabilmente as preferências, os interesses e as ideias dos eleitores daquele partido”. Além dessa função de atuar como partido do governo, Pasquino ressalta também o papel do partido enquanto “oposição, apresentando alternativas políticas, programáticas e mesmo de estilo aos governos e aos governantes em funções” (Pasquino, 2010:193).

No mesmo sentido, observa Kirchheimer (2012) que os “partidos têm funcionado como canais para a integração de indivíduos e grupos na ordem política existente, ou como instrumentos para a modificação ou a substituição completa dessa ordem (integração-desintegração). Os partidos lograram determinar as preferências por certas ações políticas, assim como influenciar outros participantes do processo político a aceitá-las. Os partidos vêm indicando os ocupantes dos cargos públicos e apresentando-os à comunidade política para sua confirmação. As indicações concretizam a imagem partidária com o grande público” (Kirchheimer, Otto: 2012).

No Brasil, a Lei 9.096/2005 dispõe que partido político “*destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal*” (Lei 9.096/2005, art. 1º, *caput*) [itálico nosso]. Essas são funções primordiais atribuídas a um partido brasileiro, estando no governo ou na oposição.

Kinzo (2004) enfatiza que os partidos têm papéis específicos em dois campos do sistema político: o eleitoral e o decisório. No processo eleitoral, seu principal papel é o de

competir uns com os outros pelo voto dos eleitores e, com isso, conquistar posições de poder. Uma vez levados pelo voto ao poder, os partidos atuam como atores legítimos no processo de negociação e de decisão política. Suas atividades decisórias incluem, por exemplo, definir as ações priorizadas pelo governo e quanto dos recursos públicos serão aplicados para efetivá-las (Kinzo, 2004:24/25).

II.3 Sistema de partidos no Brasil

No Brasil, o poder político pertence ao povo, conforme expressamente previsto no preâmbulo e no artigo primeiro da Constituição da República. Esse poder é preponderantemente exercido de forma indireta, ou seja, no todo ou em parte, o povo acaba por não decidir diretamente sobre questões políticas e administrativas que interessam à sociedade. Regra geral, quem decide sobre essas questões são os partidos que compõem o sistema partidário brasileiro por meio de seus filiados eleitos pelo voto livre dos cidadãos brasileiros. Mainwaring (2001) observa que um “sistema partidário [...] é um conjunto de partidos que interagem de maneira padronizada. Essa noção sugere que geralmente são respeitadas algumas normas e regularidades na competição interpartidária, ainda que contestadas e sujeitas a mudanças” (Mainwaring, 2001: 54). Sobre o sistema partidário do Brasil, Mainwaring (2001) afirma que o aspecto mais importante desse sistema “é o baixo grau de institucionalização”.

As normas institucionais que orientam a estruturação de partidos no Brasil devem tomar como referência o disposto na Constituição brasileira. No art. 17 da CRFB, por exemplo, está disposto que é “livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: I - caráter nacional; II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes; III - prestação de contas à Justiça Eleitoral; IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei” (CRFB, art. 17, *caput* e incisos). Coerentemente com a liberdade para formar partidos, no Brasil, é vedada candidatura de pessoas que não estejam filiadas a um partido. Assim, para que uma pessoa possa concorrer a um cargo eletivo, seja do Executivo ou do Legislativo, precisa obrigatoriamente estar filiada a um dos partidos existentes no país (CRFB, art. 14, §3º, V). Não há candidaturas avulsas, ou seja, não há candidatos sem vínculo partidário. São os partidos que se inter-relacionam no interior do sistema na disputa

pelo voto dos eleitores e não as pessoas. Essa pode ser uma boa razão para que os partidos políticos figurem, atualmente, como atores principais da democracia brasileira.

No julgamento de ações sobre candidaturas avulsas, tribunais brasileiros têm confirmado o disposto no texto constitucional, como pode ser percebido nas decisões abaixo:

“TRE-MT - Registro de Candidatura R cand 175853 MT (TRE-MT)

Data de publicação: 04/08/2010

Ementa: REGISTRO DE CANDIDATURA. NULIDADE DE FILIAÇÃO EM PROCESSO DE DUPLICIDADE. IMPOSSIBILIDADE DE CANDIDATURA AVULSA. Comprovada a inexistência de filiação partidária, decorrente da declaração de nulidade proferida no procedimento de duplicidade, impõe-se o indeferimento do registro de candidatura.”

“TRE-SE - RECURSO ELEITORAL RE 41528 SE (TRE-SE)

Data de publicação: 23/08/2012

Ementa: ELEIÇÕES 2012. RECURSO ELEITORAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. CANDIDATO INDIVIDUAL. APRESENTAÇÃO INTEMPESTIVA. INEXISTÊNCIA DE COLIGAÇÃO OU PARTIDO PREVIAMENTE HABILITADO. IMPOSSIBILIDADE DE CANDIDATURA AVULSA. INVIABILIDADE DA CANDIDATURA INDIVIDUAL PLEITEADA. RECURSO DESPROVIDO.”

Mezzaroba observa que, com a proibição de candidatura avulsa, “cabe aos partidos políticos o papel de engrenagem essencial” no sistema democrático representativo do Brasil (Mezzaroba, 2010:15).

Há na Constituição também garantia de autonomia para que partidos estabeleçam suas próprias normas internas, conforme enunciado no parágrafo [§]1º do artigo 17 da CRFB. Esse dispositivo constitucional assegura aos partidos políticos “§ 1º [...] autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento, [...], devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.” Com essa norma, a CRFB fortaleceu o papel do partido no sistema político brasileiro. Sobre a fidelidade partidária, o Tribunal Superior Eleitoral – TSE emitiu algumas resoluções. Destaca-se aqui a seguinte: Res.-TSE nº 22866/2008: "A fidelidade partidária a que se refere o § 1º do art. 17 da Constituição Federal é a fidelidade encarada nas [...] relações entre o partido e o afiliado, somente".

Mezzaroba (2010) observa que o “entendimento dos tribunais é pela não ingerência externa nos chamados assuntos *interna corporis*” (Mezzaroba, 2010:51). Desse modo, no Brasil, como observa Mezzaroba (2004), cabe ao partido político o “controle ideológico” das diretrizes que servirão de norte para a atuação de seus membros. Já o pluralismo político previsto na CRFB, art 1º, inciso V, pode ser percebido como um fundamento para o multipartidarismo, até agora sem limites quantitativos, existente no país. Não há limite de quantidade de partidos no Brasil. Essa garantia constitucional levou à formação dos 34 (trinta e quatro) partidos atualmente registrados no TSE, obviamente constituídos por pessoas de diferentes segmentos sociais, com diferentes pensamentos. E são esses partidos que podem participar do processo eleitoral, em competição interpartidária. Os que atualmente se encontram nessa condição são os seguintes: 1. PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro¹⁰; 2. PTB - Partido Trabalhista Brasileiro; 3. PDT - Partido Democrático Trabalhista; 4. PT - Partido dos Trabalhadores; 5. DEM – Democratas; 6. PCdoB – Partido Comunista do Brasil; 7. PSB – Partido Socialista Brasileiro; 8. PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira; 9. PTC – Partido Trabalhista Cristão; 10. PSC – Partido Social Cristão; 11. PMN – Partido da Mobilização Nacional; 12. PRP – Partido Republicano Progressista; 13. PPS – Partido Popular Socialista; 14. PV – Partido Verde; 15. PTdoB – Partido Trabalhista do Brasil; 16. PP – Partido Progressista; 17. PSTU – Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado; 18. PCB – Partido Comunista Brasileiro; 19. PRTB – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro; 20. PHS – Partido Humanista da Solidariedade; 21. PSDC – Partido Social Democrata Cristão; 22. PCO – Partido da Causa Operária; 23. PTN – Partido Trabalhista Nacional; 24. PSL – Partido Social Liberal; 25. PRB – Partido Republicano Brasileiro; 26. PSOL – Partido Socialismo e Liberdade; 27. PR – Partido da República; 28. PSD – Partido Social Democrático; 29. PPL – Partido Pátria Livre; 30. PEN – Partido Ecológico Nacional; 31. PROS – Partido Republicano da Ordem Social; 32. SD – Solidariedade; 33. NOVO – Partido Novo; 34. REDE – Rede Sustentabilidade.

¹⁰ O PMDB mudou sua nomenclatura em 2018, tirou o "P" de Partido para se transformar em Movimento Democrático Brasileiro – MDB.

II.3.1 Incongruências no sistema de partidos do Brasil

O cientista político Scott Mainwaring (2001) faz várias críticas ao sistema partidário do Brasil com ênfase na sua baixa institucionalização, a qual favoreceria que “partidos aparecessem e desaparecessem com assombrosa frequência”; [...] partidos “*catch-all*, descentralizados, indisciplinados e individualistas”. Facilitaria ainda que políticos trocassem de partido sempre que queiram e dificultaria a formação e fortalecimento de lideranças partidárias e a responsabilização de políticos por seus partidos. Partidos fracos serviriam de pilar de um “sistema em que o Estado geralmente funciona para as elites [...], em que as políticas públicas são constantemente minadas pelas troca e favores personalistas e, em consequência de tudo isso, as classes populares são punidas.” Com essas e outras razões, Mainwaring (2001) argumenta que a ampliação da institucionalização do sistema partidário brasileiro levaria à formação de partidos “‘fortes’, com ideologias e bases sociais bem definidas [...]” (Mainwaring, 2001: 33/35/390/393).

Hoffmann (2014) atribuiu ao “sistema político fisiologista brasileiro, [...], os escândalos políticos” que envolveram políticos e partidos nesses últimos anos. Sobre isso, Ames (2016), em entrevista à Folha, observa que “as instituições políticas não existem no vácuo, elas funcionam em um determinado ambiente político-econômico. No caso do Brasil, o domínio do governo como financiador de grandes projetos e a concentração do setor de construção tornam o conluio tanto fácil quanto crucial para os burocratas, empreiteiras e políticos. Repensar as instituições políticas também inclui repensar a relação entre o Estado e a sociedade”.¹¹

Singer (2014) exemplifica a atuação fisiologista de partidos brasileiros a partir da votação de duas matérias no Legislativo federal: na primeira, sobre o “Marco Civil da Internet”, teria prevalecido o projeto de lei defendido pelo governo da Presidente Dilma Rousseff. A outra matéria versou sobre a abertura de uma Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI para apurar desvios na Petrobras. Essa CPI foi aprovada apesar do empenho da então Presidente Dilma Rousseff pela não abertura. No entender de Singer, os resultados dessas votações devem-se à postura fisiologista dos partidos políticos do Brasil. Segundo Singer, na votação do “Marco Civil da Internet”, as exigências fisiologistas dos partidos teriam sido atendidas pelo Executivo:

¹¹ Folha de São Paulo, disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2016/05/1773123-barry-ames-fala-sobre-a-direita-e-a-guinada-politica-no-pais.shtml>>

o “Planalto acelerou a reforma ministerial, dando posse a ministros uma semana antes da votação do Marco Civil. Com a nova configuração da Esplanada o PP e o Pros, 59 votos na Câmara–, voltaram ao colo da presidente”. Por outro lado, na votação que abriria a CPI da Petrobras, os partidos teriam feito outras exigências, que não foram atendidas pelo Executivo. Por isso, teria havido a abertura da tal CPI. Com esses exemplos, Singer concluiu que “uma ampla camada de parlamentares fisiológicos chantageia o governo – qualquer um – obrigando-o a negociar no varejo de modo ininterrupto. No meio dessas negociações complicadas e inevitáveis, o interesse nacional, seja o de democracia na internet, seja a preservação do patrimônio público na maior estatal brasileira-vira mera moeda de troca” (Singer, 2014).

Sobre críticas ao sistema partidário do Brasil, Rodrigues (2002) salienta que “a visão negativa do sistema partidário é predominante entre os brasilianistas”. Rodrigues (2002) resumiu essas críticas: “1) Ao excessivo número de partidos, ou seja, à alta fragmentação partidária que começou com a Constituinte. [...]. 2) À fragilidade dos partidos, expressa pela descontinuidade em sua existência, meras legendas criadas para atender a projetos pessoais, [...]. 3) Às sucessivas mudanças de partidos por parte dos políticos, aspecto que se vincula à falta de coesão, de disciplina e de fidelidade partidárias. [...]. 4) À falta de consistência ideológico-programática [...]. 5) À patronagem, ao clientelismo e ao patrimonialíssimo [...]. 6) Ao individualismo dos políticos, característica que levaria à competição intrapartidária, à predominância das estratégias pessoais sobre as coletivas, à ocultação, quando de campanhas eleitorais, dos programas e, às vezes, das legendas dos partidos, de acordo com os interesses pessoais. 7) À indisciplina partidária, outra marca dos partidos brasileiros, [...]. Barry Ames chega mesmo a considerar que ‘no plano nacional, os partidos brasileiros dificilmente poderiam ser considerados partidos políticos’” (Rodrigues, 2002: 18 a 22).

II.4 Inclinação ideológica partidária

Porta (2003) observa que instituições democráticas, entendidas no sentido de conjunto “de regras, processos e valores”, são relevantes na formação do processo político democrático ao fornecerem “significados” que norteiam as ações dos atores que fazem parte de tal processo. Desse modo, a partir da institucionalização de valores políticos democráticos, ações de indivíduos na sociedade passariam a ter por base “obrigações culturais e normas sociais” e não seus interesses pessoais. Assim, a conjunção entre valores e práticas democráticas institucionalizadas teria sido essencial para a introdução e estabilidade da democracia

representativa liberal em pensamentos e ações políticas em sociedades de várias partes do mundo (Porta, 2003:39-40).

Partidos políticos são apresentados na literatura enquanto instituições essenciais para que a democracia representativa seja percebida como melhor forma de definir governos. É no interior de um sistema partidário que os partidos se relacionam em competição interpartidária na disputa pelo poder político, conquistado por meio do voto dos eleitores. Nessa disputa, em regra, para alcançar os votos pretendidos, partidos evidenciam quais interesses estariam dispostos a defender em caso de vitória de seus membros no processo eleitoral (Sartori, 1982). Tais interesses podem nascer de ideias amplas e diversas sobre quais ações seriam relevantes para o desenvolvimento da sociedade ou para o desenvolvimento de determinados grupos sociais (Bobbio, 2014). Sobre a influência de ideologias na estruturação do sistema político partidário, Sartori afirma que, nesse sistema, há uma forte componente ideológica. Segundo esse autor, a “sociedade é ideologizada” (Sartori; 1982: 163). No mesmo sentido, Porta (2003) destaca a orientação ideológica enquanto traço marcante de partidos políticos, uma vez que a ideologia teria a “função fundamental para a organização” dos partidos (Porta: 2003: 159). Mas apesar da relevância da dimensão ideológica na democracia moderna, não há consenso na literatura sobre uma definição para o vocábulo *ideologia*.

II.4.1 Definições de ideologia

A origem do vocábulo ideologia, com o significado de “ciência das ideias”, é atribuído a Destutt de Tracy, que teria publicado, em 1801, um livro intitulado “Elementos de ideologia”. Tracy era um dos “membros de um grupo filosófico na França que, [...], rejeitavam a metafísica e buscavam basear as Ciências Culturais em fundamentos antropológicos e psicológicos”. Napoleão teria pejorativamente denominado esse grupo como ideólogos, no sentido de pessoas que mantêm pensamentos irrealistas, incompatíveis com a agenda política em curso. Esse episódio com Napoleão “deu consciência e senso crítico ao homem face ao elemento ideológico de seu pensamento” (Mannheim, 1968:60 – 65).

Marx e Engels (1998) usaram o termo ideologia para enunciar a relevância de interesse social, econômico e cultural da classe dominante na formação do pensamento individual e coletivo em determinada sociedade. Esse sentido de ideologia pode ser apreendido na obra “A Ideologia Alemã”. Nessa obra, Marx e Engels (1998) afirmaram que os “pensamentos dominantes são apenas a expressão ideal das relações materiais dominantes concebidas sob a

forma de ideias e, portanto, a expressão das relações que fazem de uma classe a classe dominante; dizendo de outro modo, são as ideias do seu domínio” (Marx e Engels, 1998: 48). Althusser (1980) observa que a concepção marxista de ideologia percebia a estrutura de “qualquer sociedade como constituída pelos «níveis» ou «instâncias», articulados por uma determinação específica: a *infraestrutura* ou base económica («unidade» das forças produtivas e das relações de produção), e a *superestrutura* que comporta em si mesma dois «níveis» ou «instâncias»: o jurídico-político (o direito e o Estado) e a ideologia (as diferentes ideologias, religiosas, moral, jurídica, política, etc).” Nessa estrutura, a base econômica (infraestrutura) determinaria a superestrutura, que inclui a ideologia (Althusser, 1980: 25). Com isso, por ser o poder econômico o elemento determinante para a prevalência da ideologia de uma determinada classe, Marx e Engels propuseram que, para mudar a ideologia capitalista liberal, teria que ser mudado esse modo de produção. Para que tal mudança ocorresse, Marx e Engels entendiam que o proletariado deveria lutar para acabar com o capitalismo e, no lugar desse modo de produção, implantar o *comunismo* enquanto “movimento real que supera o estado atual das coisas” [capitalismo]. Por isso, tinham como proposta acabar com a propriedade particular e com a exploração do trabalho pelo capital (Marx e Engels, 1998: 32).

Hall (2003) observa que, depois de Marx, o vocábulo “‘ideologia’ adquiriu sentido mais amplo, descritivo e menos sistemático do que nos textos marxistas clássicos. Hoje é utilizado para denominar todas as formas organizadas de pensamento social” (Hall, 2003:268).

Alguns dos diferentes significados do termo ideologia foram identificados por Eagleton (1997) a partir da literatura: “a) el proceso de producción de significados, signos y valores em la vida cotidiana; b) conjunto de ideas característico de un grupo o clase social; c) ideas que permiten legitimar un poder político dominante; d) ideas falsas que contribuyen a legitimar un poder político dominante; e) comunicación sistemáticamente deformada; f) aquello que facilita una toma de posición ante un tema; g) tipos de pensamiento motivados por intereses sociales; h) pensamiento de la identidad; i) ilusión socialmente necesaria; j) unión de discurso y poder; k) medio por el que los agentes sociales dan sentido a su mundo, de manera consciente; l) conjunto de creencias orientadas a la acción; ro) confusión de la realidad fenoménica y lingüística; n) cierre semiótico; o) medio indispensable en el que las personas expresan en su vida sus relaciones en una estructura social; p) proceso por el cual la vida social se convierte en una realidad natural” (Eagleton, 1997: 19-20). Eagleton (1997) observa que uma definição de ideologia deve ser ampla por envolver as relações entre os sinais de manifestação de poder político na sociedade e os processos de definição desse poder. Nesse sentido, um conceito de ideologia deveria ter por objetivo evidenciar a relação entre uma manifestação e as condições

materiais que possibilitarão sua existência dentro de um ambiente de lutas pelo poder político, voltadas à reprodução ou à contestação de tal poder (Eagleton, 1997: 277). Nesse ambiente, eventuais dissensos poderiam existir e serem resolvidos por meio de instituições legitimamente constituídas. Dentre essas instituições, destacamos neste capítulo os partidos políticos.

Segundo Thompson (2011), “ideologia, falando de uma maneira mais ampla, é sentido a serviço do poder.” Desse modo, o “conceito de ideologia pode ser usado para se referir as maneiras como o sentido (significado) serve, em circunstâncias particulares, para estabelecer e sustentar relações de poder que são sistematicamente assimétricas [...]”. Com esse conceito, Thompson pretende afastar significados pejorativos atribuídos à ideologia. Pretende também mostrar que ideologia não é construída de forma neutra e nem está dissociada da vida ‘real’. Sustenta esse autor que ideologia pode ser percebida enquanto uma “característica criativa e constitutiva da vida social que é sustentada e reproduzida, contestada e transformada, através de ação e interação, as quais incluem a troca contínua de formas simbólicas” (Thompson, 2011:14-19).

Para Dijk (2015), “as ideologias são sistemas de crenças compartilhadas por grupos com a finalidade de promover seus interesses e orientar suas práticas sociais e políticas”. Nesse sentido, observa Dijk: “as ideologias são, pelo menos em parte, avaliativas, [...] para incluir e excluir do grupo, [...]. Como auto esquemas mentais socialmente compartilhados, as ideologias devem ser bastante gerais e abstratas, pois precisam ser relevantes para muitas pessoas, circunstâncias, experiências e práticas sociais diferentes, e em muitas situações diferentes, durante um período relativamente longo, para serem capazes de manter a identidade e servirem os interesses de um grupo”. Com isso, observa Dijk (2015), há diferentes e por vezes divergentes ideologias sobre um mesmo objeto observado. Essas ideologias servem para orientar e dar coerência as atitudes [positivas ou negativas] de um grupo em situações diversas. Assim, “os membros de um grupo podem cultivar estereótipos, preconceitos ou outras atitudes genéricas em relação à intervenção do governo no mercado, à imigração, ao aborto, aos casamentos entre homossexuais, à pena de morte ou às cotas para minorias, entre muitos outros assuntos”. Portanto, o termo ideologia de acordo com a aceção dada por Dijk (2015), significa “ideias compartilhadas, propagadas e empregadas a fim de difundirem interesses de grupos e orientarem suas práticas sociais” (Dijk, 2015:54). Ideias que, segundo Viegas (1996) formam um sistema estruturado, organizado de cognições e valores expressos em “formulações explícitas, conscientes e logicamente organizadas” (Viegas, 1996:29).

II.4.2 Significado de ideologia neste estudo

Neste estudo, na linha de Dijk (2015), Power e Zucco (2009) e Viegas (1996), ideologia tem sentido amplo. Ideologia significa aqui representações simbólicas ou “modelos mentais”¹² logicamente organizados de modo a formarem um sistema coerente e articulado a partir do qual se faz uma leitura/interpretação do mundo. Construída de forma não aleatória, uma ideologia serve para estabelecer e sustentar relações de poder no âmbito social e político, por exemplo. Nesse sentido, nas palavras de Dijk (2015), “as ideologias são sistemas de crenças compartilhadas por grupos com a finalidade de promover seus interesses e orientar suas práticas sociais e políticas” (Dijk, 2015:54). Por essa razão, uma ideologia compõe-se de um sistema estruturado de valores¹³ e cognições, por exemplo, que se manifestam por meio de formulações explícitas e conscientes.

¹²Segundo Dijk (2015), “modelos são representações mentais *subjetivas* de eventos e situações *específicos* e têm em comum um esquema cognitivo fundamental, definidor de todas as experiências humanas, organizado por categorias básicas tais como cenário (tempo, lugar), participantes (e suas identidades, papéis e relações), eventos, ações ou situações em curso, e objetivos” (Dijk, 2015: 56). Nesse sentido, para esse autor, “modelos mentais interpretados por membros de um grupo (*como membros do grupo*) constituem a maneira pela qual as ideologias são ‘vivas’ nas experiências cotidianas dos membros do grupo, e explicam por que e como as ideologias podem apresentar variações, usos e manifestações pessoais consideráveis. Baseados, pois, em atitudes sociais compartilhadas, os modelos mentais ostentam opiniões pessoalmente variáveis sobre eventos específicos” (Dijk, 2015: 55/56).

¹³ Valores são qualificações subjetivas atribuídas pelo observador ao objeto observado. Dependem sempre do juízo do observador. Bobbio [1997], sobre o reflexo de valores nas análises realizadas por cientistas políticos, sustenta que “o emprego axiológico de qualquer conceito está ligado estreitamente à ideia de que uma mudança na estrutura da realidade à qual o conceito em questão se refere é não só desejável, mas possível; um julgamento de valor pressupõe que as coisas a que atribuo importância podem vir a ser diferentes do que são.” [Bobbio, 1997:34]. Nessa linha, Alexy [2008] observa que conceitos axiológicos não enunciam o “dever ou dever-ser, mas o conceito de bom. A diversidade de conceitos axiológicos decorre da diversidade de critérios por meio dos quais algo pode ser qualificado como bom.” [Alexy, 2008:145]. Por isso que, no estudo da teoria e na prática democrática, fica evidente a pluralidade formas assumidas pela democracia representativa liberal. O poder do voto foi pensado como o melhor instrumento para que o povo se protegesse uns dos outros, inclusive daqueles que ocupassem temporariamente e democraticamente o governo (Macpherson, 1978).

II.4.3 Inclinação ideológica partidária – esquerda-direita

Na teoria pesquisada, os vocábulos *esquerda*, *centro* e *direita*, enquanto classes ideológicas partidárias, são diferenciados, principalmente, com base em seus respectivos conteúdos: valores, proposta e ações políticas, por exemplo. Assim, serviriam como instrumento para facilitar a percepção de informações políticas e para orientar na tomada de decisões (Freire, 2007:256). Os autores pesquisados, de uma forma ou de outra, justificam que a polarização entre esquerda e direita tem na sua base diferentes percepções sobre a concretização de conteúdos associados com os valores de igualdade e de liberdade na sociedade e sobre a atuação do Estado para que sejam concretizados. O estudo teórico revela que conteúdos tanto da esquerda quanto da direita teriam sofrido reformulações de acordo com o momento histórico, político e econômico, sem se afastarem de suas respectivas bases igualdade e liberdade (Giddens, 2007). Sobre essas redefinições Heywood (2010) observa que “o mundo das ideologias não é estático: ele muda de acordo com as circunstâncias sociais e históricas que estão sempre em transformação” (Heywood, 2010: 122).

II.4.4 Defesas para esquerda e direita

Sartori (1982) defendeu a identificação de um sistema multipartidário a partir de dois critérios, levados em consideração conjuntamente: um numérico [quantidade de partidos] e outro ideológico. Para delimitar o critério ideológico Sartori tomou por base a identificação de partidos políticos com as classes ideológicas esquerda e direita. Assim, sistemas multipartidários foram classificados por Sartori como: (1) “pluralismo moderado” – expressão usada para caracterizar um sistema partidário fragmentado, no qual não há polarização ideológica entre os partidos integrantes desse sistema. (2) “Pluralismo polarizado” – denominação usada para caracterizar sistema partidário fragmentado no qual exista polarização ideológica. Essa polarização seria marcada, especialmente, pela existência de partido antissistema (Sartori, 1982:150-157). Sartori (1982) argumentou que essa identificação de partidos no eixo esquerda-direita pode ser justificada por uma “razão ponderável, ou seja, a de ser a maneira mais evidente e constante pela qual não só o público de massa como também as elites veem a política. [...]. Na verdade, o exemplo mais adequado do que entendemos por ‘tendência’ é oferecido em termos de esquerda e direita” (Sartori, 1982:101). Assim, em que pese sua simplificação, Sartori (1982) afirma que a dimensão esquerda-direita pode ser usada

em estudos científicos, desde que “sob a indicação ‘esquerda-direita tal como percebida’, seria útil e correto identificar partidos e subunidades partidárias como esquerdistas, centristas ou direitistas.” (Sartori, 1982:102).

Dalton *et al.* (2003), com entendimento semelhante ao de Sartori (1982) sobre o uso da classificação ideológica partidária no eixo esquerda e direita, observa que essa classificação, quando aplicada aos partidos, “proporciona um conjunto de percepções que ajudam os indivíduos a organizarem as complexidades da política; [...] funciona como uma estrutura de referência para a avaliação dos novos estímulos políticos — qual a posição que o meu partido toma nesta questão — e para as escolhas políticas nos períodos eleitorais” (Dalton *et al.* 2003:295/196). Talvez por essas razões, partidos continuem a ser rotulados como de esquerda, de centro ou de direita. Certo é que, na literatura relativa à Ciência Política, existem muitos estudos que abordam essa tríade, seja como objeto principal de estudo, como fez Bobbio (2011), seja para, a partir dela, conhecer algum problema político concreto, como é o caso deste estudo e de muitos outros.

Porta (2003) enfatiza a importância dessa identificação ideológica dentro do partido. Segundo a autora, o compartilhamento de ideias comuns permitiria reforçar, dentro dos partidos, a solidariedade entre seus membros e contribuiria para formar e solidificar a convicção de que partilham de fins comuns. Nessa linha, seriam as ideias comuns, portanto, que orientariam as ações políticas propostas e realizadas pelos partidos e seus membros. Com isso, “reforça o poder dos líderes, que se tornam cada vez mais aqueles que conhecem e estão em condições de aplicar a doutrina do partido” (Porta, 2003:159/160). Desse modo, a inclinação ideológica de um partido tenderia a influenciar as decisões políticas de seus filiados.

Com entendimento semelhante ao de Porta, Dalton *et al.* (2003) observam que o “partidarismo proporciona uma predisposição permanente que guia as preferências dos eleitores; rejeitando outras informações, os membros partidários devem votar pelo «seu» partido na convicção de que este e os seus candidatos representam melhor os seus interesses” (Dalton *et al.*, 2003: 304). Dalton *et al.* entendem que o “partidarismo, ou os sentimentos de identificação partidária, proporciona um quadro de referência para a avaliação e interpretação da informação política; o partidarismo orienta a tomada de decisões políticas e estimula o envolvimento do público com as instituições e processos da democracia representativa” (Dalton *et al.*, 2003:316).

II.4.5 Alguns conteúdos representados pela esquerda e pela direita

A conotação ideológica partidária atribuída aos termos *esquerda* e *direita* teria ganhado alguma notoriedade a partir da Revolução Francesa, ocasião em que esquerda e direita passaram a expressar diferentes concepções sobre a atuação do governo na sociedade. Foi assim que, no parlamento da primeira República Francesa, à esquerda sentavam-se aqueles que se posicionavam a favor de reformas que diminuíssem as desigualdades sociais e econômicas, e à direita ficavam os representantes da aristocracia, que atuavam na defesa da manutenção de seu poder econômico e político (Lipset, 2012: 136 e 137). Assim, desde aquela época estar à esquerda ou à direita mostrava uma predisposição para a defesa de diferentes assuntos/conteúdos.

Para diferenciar esquerda e direita, teóricos pesquisados enfatizam, em regra, seus respectivos conteúdos, conteúdos esses que, segundo Giddens (1999), têm mudado constantemente após a “morte do socialismo como uma teoria de administração econômica uma das principais linhas divisórias entre esquerda e direita” (Giddens, 1999, 54). “Porém, a divisão entre esquerda e direita não desapareceu. Ela reflete essencialmente diferenças em valores políticos” (Giddens, 2007:23).

Sobre as mudanças de conteúdos relacionados com a esquerda e com a direita, Mouffe (2015) observa que “o que está em jogo na oposição esquerda/direita não é um conteúdo específico – [...] –, mas o reconhecimento da divisão social e a legitimação do conflito [...]. O conteúdo mesmo da esquerda e da direita irá variar, mas a linha divisória deve permanecer, porque seu desaparecimento indicaria que a divisão social está sendo negada e que um conjunto de vozes foi silenciado” (Mouffe, 2015: 119-120). Para essa autora, seria “um erro acreditar que a esquerda e a direita estão ligadas de uma maneira essencialista a certos significados, como o de “classe”, e que a emergência de novas lutas significaria que eles se tornaram obsoletos” (Mouffe, 2003:10 -13).

Giddens (1999) entende que, com a ideologia comunista encabeçada por Marx, esquerda e direita passaram a representar ideias divergentes, ligadas às classes sociais, proletariado e burguesia, respectivamente. Assim, por exemplo, a esquerda defenderia os trabalhadores ao incorporar a defesa da igualdade social que seria alcançada, segundo a teoria marxista, com o fim da propriedade privada e da exploração do trabalho [mão-de-obra] pelo capital, dentre outras prescrições que colocavam em lados opostos os interesses do proletariado, defendido, e os interesses da burguesia, atacados por partidos de esquerda. Por outro lado, e ao mesmo tempo, ideias e práticas consideradas de direita seriam defendidas pela burguesia, como

por exemplo: a segurança estatal para a manutenção do capitalismo e do livre mercado, a desregulamentação das relações de trabalho, a diminuição do tamanho do Estado, dentre outras ideias que ficariam marcadas como de partidos de direita.

Bobbio (2011), que teria escrito um “*best-seller*” sobre esquerda e direita na opinião de Giddens, observa que a existência, no mesmo sistema político democrático, de partidos políticos orientados por ideias de esquerda e de direita evidencia “contrastes não só de ideias, mas também de interesses e de valorações a respeito da direção a ser seguida pela sociedade” (Bobbio, 2011: 51). Indica, esse autor, que as demandas introduzidas nesse sistema seriam avaliadas e operacionalizadas de forma diferente e, por vezes, contraposta, a depender da orientação ideológica dos representantes políticos, ou de boa parte deles, que estivessem à frente do governo. Por consequência, dessa avaliação resultariam diferentes respostas estatais, políticas públicas, programas e projetos voltados à resolução de problemas apresentados pela sociedade. Problemas políticos são aqueles que “requerem soluções por meio de instrumentos tradicionais da ação política, isto é, da ação que objetiva formar decisões coletivas que, uma vez tomadas, passam a vincular toda a coletividade” (Bobbio, 2011: 58). E as soluções adotadas por meio dessas decisões coletivas carregariam, em tese, a marca do partido político, nomeadamente a marca da sua orientação ideológica, esquerda/direita.

Bobbio (2011) resume esquerda/direita a partir da ideia de igualdade enunciada por cada extremidade do eixo. Assim, para os partidos de esquerda, “a igualdade é a regra e a desigualdade, a exceção.” Enquanto exceção, a ocorrência de desigualdade precisaria ser justificada. De modo contrário, para aqueles de direita “a desigualdade é a regra e se alguma relação de igualdade deve ser acolhida ela precisa ser devidamente justificada.” Tem-se em vista que os dois termos, esquerda e direita, “descrevem uma antítese, a conotação positiva dada à esquerda (ou à direita) implica necessariamente a conotação negativa da direita (ou da esquerda). Sendo que saber qual dos dois é o axiologicamente positivo e qual é o axiologicamente negativo não depende do significado descritivo, mas dos opostos juízos de valor que são dados às coisas descritas.” Na essência do pensamento da esquerda, estaria, portanto, a defesa da igualdade. A direita, por sua vez, teria por base a ideia de que a desigualdade seria aceitável para não colocar em risco a liberdade, valor que para essa corrente se sobrepõe aos demais. O pensamento da direita justificaria ainda que as desigualdades são úteis, “na medida em que promovem a incessante luta pelo melhoramento da sociedade” (Bobbio, 2011: 12 a 24).

Sartori (1982), no mesmo sentido de Bobbio (2011), afirma que um partido com orientação ideológica à esquerda posiciona-se de forma positiva à diminuição da desigualdade.

De forma diferente, partidos com orientação à direita não perceberiam a desigualdade de forma negativa. Também Giddens (1996) entende que a direita “[...], aceita melhor a existência de desigualdades do que a esquerda, e está mais propensa a apoiar os poderosos do que os desprovidos de poder”. De outro lado, “a esquerda apoia maior previdência e provisões públicas” como forma de promover a igualdade (Giddens, 1996: 284).

Sobre ideias identificadas com partidos de esquerda e de direita, Belchior e Freire (2010), apoiados em Inglehart (1990) e Bobbio (1994), observam que nessa “polarização, igualdade e liberdade detêm um papel nodal na malha dos valores políticos, em que esquerda é fundamentalmente conotada com uma concepção tradicionalmente de defesa da mudança social direcionada para a igualdade política, económica e social, e com um papel central do Estado na promoção dessa igualdade, e a direita se identifica com um papel instrumental do mercado na promoção do crescimento e da eficiência económica, e com a conservação do padrão sociopolítico vigente” (Belchior e Freire, 2010: 109).

Tarouco e Madeira (2013) observam que conteúdos relacionados com a esquerda e com a direita mudaram ao longo do tempo, mesmo assim a esquerda se manteve vinculada à defesa da igualdade social e a direita associada ao “livre mercado capitalista” (Tarouco e Madeira, 2013:151). Esses autores, com essa convicção, utilizaram conteúdos relacionados com essas classes ideológicas contidos no “Manifesto Research Group (MRG). Dos 56 assuntos que poderiam diferenciar partidos políticos, segundo MRG, alguns foram associados com a esquerda e outros com a direita (Tarouco e Madeira, 2013:154). Foram associados à esquerda os seguintes conteúdos: forças armadas (negativo), anti-imperialismo, paz, internacionalismo (positivo), democracia, regulação do mercado, planejamento económico, protecionismo (positivo), economia controlada, nacionalização, expansão do *welfare state*, expansão da educação e classes trabalhadoras (positivo). Conteúdos relacionados com a direita foram: forças armadas (positivo), liberdades e direitos humanos, constitucionalismo (positivo), autoridade política, livre iniciativa, incentivos, protecionismo (negativo), ortodoxia económica, limitação do *welfare state*, nacionalismo (positivo), moralidade tradicional (positivo), lei e ordem e harmonia social.

Giddens (1999) entende que “a velha esquerda”, associada a conteúdos voltados à promoção da igualdade, teria ganhado força no contexto europeu e no período logo após a Segunda Guerra Mundial para substituir governos de direita, os quais, segundo Giddens, eram defensores da liberdade máxima ao mercado e do capitalismo, por exemplo, mesmo que em detrimento da promoção da igualdade. A esquerda que ascendeu politicamente naquele período, acrescenta Giddens, tinha como conteúdos, por exemplo: envolvimento difuso do Estado na

vida social e econômica, domínio da sociedade civil pelo Estado, administração keynesiana da demanda, somada ao corporativismo, papéis restritos para os mercados (economia mista ou social), pleno emprego, forte igualitarismo, *welfare state* abrangente, protegendo os cidadãos ‘do berço ao túmulo’, modernização linear e baixa consciência ecológica. Observa Giddens (1999), que valores, ideias e práticas associados com a “velha esquerda” teriam sido incorporados por governos de outras classes ideológicas, principalmente aqueles valores relacionados com o *welfare state*. Essa situação de predomínio da esquerda começaria a mudar a partir da década de 70 e 80 do século passado, em decorrência, por exemplo, de problemas enfrentados por estados que adotaram o *welfare state*. A derrocada de governos de esquerda levaria a direita a assumir novamente posição de destaque na política mundial.

II.4.6 Novos conteúdos na esquerda e na direita

Held e Giddens entendem como ideias da ‘nova direita’ aquelas disseminadas e direcionadas para o enfrentamento do Estado de bem-estar social e de outras propostas relacionadas com a “velha” esquerda. A “nova” direita, segundo Held (1987) teria defendido, por exemplo, a diminuição do tamanho do Estado sob o argumento de que havia um excesso de demandas sendo atendidas pelo poder público. Com isso, o Estado estaria a desviar-se de sua finalidade principal de ser um “‘agente protetor’ contra a força, o roubo, a fraude e a violação de contratos”. Além dessa função, caberia ao Estado a proteção dos direitos individuais e a defesa nacional. Para operacionalizar esse pensamento, observa Held, os defensores do Estado mínimo advogaram que a lei deveria limitar a atuação do Estado enquanto garantidor da liberdade individual e do livre mercado. Held observa também que as ideias da nova direita foram recebidas pelos políticos com entusiasmo. Na opinião de Held, porém, essa proposta de reduzir o tamanho do Estado seria de difícil aplicação por existir “vastas desigualdades dentro dos estados-nação e entre eles, que são fonte de considerável conflito” que não seria resolvido sem a intervenção estatal (Held, 1987: 222/228).

Giddens (1999) nota que as propostas da “nova direita” compreenderam, por exemplo, os seguintes conteúdos: governo mínimo, sociedade civil autônoma, fundamentalismo de mercado, autoritarismo moral, somado a forte individualismo econômico, depuração do mercado de trabalho como qualquer outro, aceitação da desigualdade, nacionalismo, modernização linear e baixa consciência ecológica. Mas Giddens (2007) observa que a crise econômica do final da década de 90 do século passado teria revelado “quão instáveis e

desestabilizadores podem ser mercados mundiais desregulamentados, [...]” Acrescenta Giddens que a liberdade de mercado implementada por governos neoliberais revelaria sua incapacidade para “ajudar a mitigar as extremas desigualdades existentes entre os países mais pobres e os mais ricos. [...]. O retorno de partidos de esquerda ou de centro ao governo de tantos países transmite a clara mensagem de que as pessoas não querem ficar desprotegidas ante o mercado global”. Com isso, os partidos de esquerda estariam “sendo forçados a criar algo novo, uma vez que as doutrinas centrais do socialismo já não são aplicáveis” (Giddens, 2007:19). Giddens então propõe que a esquerda tente ‘algo novo’, denominado por esse autor como “terceira via”, expressão que seria sinônimo de nova esquerda ou de “esquerda modernizadora”. Governos que adotassem essa terceira via teriam como objetivos principais: buscar “uma sociedade solidária e inclusiva, em que nenhum cidadão seja deixado de fora. É comprometer-se com a igualdade e acreditar que temos a obrigação de zelar pelos membros mais vulneráveis da sociedade” (Giddens, 2007:23). Observa Giddens que para alcançar esses objetivos a “intervenção do governo é necessária” (Giddens, 2007:19). Para tanto, esse autor sugere que a nova esquerda, ao assumir governos, atue, principalmente, nas seguintes áreas: reforma do Estado para tornar governos e agências estatais mais transparentes, voltados ao consumidor e ágeis, e livre de corrupção; retirada do Estado de atividades que seriam próprias do mercado ou da sociedade civil, o Estado atuaria como regulador e interventor em ambos; modernização da sociedade civil e, ao mesmo tempo, manutenção de fronteiras entre governo e sociedade civil [a sociedade civil não substitui governos democráticos]; construção de um novo contrato social vinculando direitos e responsabilidades “a todos os indivíduos e grupos, ricos e pobres, poderosos e menos poderosos” (Giddens, 2007:26); busca da igualdade; “criação de uma economia dinâmica mas de pleno emprego” (Giddens, 2007:28); integração de políticas sociais com políticas econômicas; combate ao crime; proteção da ecologia, conciliada com o crescimento econômico e a criação de postos de trabalho; regulamentação dos “custos sociais e ambientais que as empresas podem impor à comunidade [...]” e de incentivos estatais para que as empresas assumam obrigações sociais (Giddens, 2007:32).

Held (1987) observa que ideias identificadas como da ‘nova esquerda’, teriam surgido a partir de questionamentos sobre o modelo de democracia liberal que tinha na defesa dos direitos instituídos em lei formal e na proposta de um Estado mínimo seus principais fundamentos. Esse autor, tomando por base Pateman, Macpherson e Poulantzas, observa que pensadores da nova esquerda defenderam a concretização de direitos tangíveis por meio de práticas democráticas que envolvessem o Estado e a sociedade, a fim de “criar condições pelas

quais o ‘livre desenvolvimento de cada um’ é compatível com o ‘livre desenvolvimento de todos’” (Held, 1987:230/243).

Fung e Wright (2003) propuseram também que a esquerda defendesse novas ideias. As novas ideias da esquerda, no entendimento desses autores, deveriam levar em consideração que as práticas democráticas precisam contribuir para a promoção da “justicia social igualitária, libertad individual sumada al control popular de las decisiones colectivas, comunidade y solidariedade, y el florecimiento de individuos en formas que les permitam explorar sus potenciales al máximo” (Fung e Wright, 2003: 21). Essa nova postura da esquerda seria necessária, segundo esses autores, como oposição às ideias de direita, por exemplo: desregulamentação, privatização, redução dos serviços sociais prestados por entes estatais e austeridade do gasto público, uma vez que essas e outra ideias da direita já estariam presentes em políticas públicas de diversos governos. A ênfase dessas políticas estaria em operacionalizar o jargão “El Estado es el problema, no la solución”. (Fung e Wright, 2003: 20-21). Percebe-se que Fung e Wright, na linha de Stuart Mill, propõem que a esquerda passe a atuar na defesa de valores de autoexpressão¹⁴ que promovam o desenvolvimento humano e, com isso, deixe de enfatizar apenas questões materiais, refletidas nas classes sociais.

Inglehart e Welzel (2009) defendem que há um novo contexto político nas sociedades pós-industriais, no qual a ênfase está em valores de autoexpressão, como questões ambientais, “‘a liberdade de expressão’, ‘dar às pessoas mais voz em decisões importantes de governo’ e ‘garantir que as pessoas tenham mais voz em aspectos relacionados a coisas são feitas em seus locais de trabalho e suas comunidades’” (Inglehart e Welzel, 2009:284). Essas sociedades foram denominadas de pós-materialistas por esses autores, uma vez que estariam centradas em valores abstratos que pudessem promover o desenvolvimento humano e não o “crescimento econômico a qualquer preço” [próprio das sociedades materialistas]. Em decorrência dessa ênfase em valores universais e não materiais, o conflito entre classes não apareceria mais como valores prioritários nas sociedades pós-materialistas ou pós-industriais. Com isso, entendem Inglehart e Welzel, as massas deixariam de ser disciplinadas por partidos políticos, liderados pela elite, para se tornarem cada vez mais autônomas e contestadoras da elite. Nesse novo contexto político, “embora o comparecimento do eleitor às urnas esteja estagnado [...], as pessoas estão

¹⁴ Inglehart e Welzel (2009) atribuem à dimensão socioeconômica papel fundamental para mudanças ocorridas na vida das pessoas, seja no âmbito material, cognitivo ou social. Segundo esses autores, o desenvolvimento socioeconômico levaria à busca por bens não materiais, pois os bens materiais já teriam sido alcançados.

participando da política sob formas mais ativas e centradas nos problemas que as afligem” (Inglehart e Welzel, 2009:48/69). Conseqüentemente, em sociedade pós-materialista haveria um enfraquecimento de democracias encabeçadas por partidos políticos, reduzindo com isso a importância da classificação ideológica partidária esquerda/direita.

Noris (2007), diferentemente de Inglehart e Welzel (2009), observa que em sociedade “pós-materialista” há um contingente de excluídos que teria dado suporte para o crescimento da direita radical. Dentre as “múltiplas explicações oferecidas para a ascensão da direita radical [...] o crescimento de uma *underclass* marginalizada nas economias pós-industriais, padrões de fluxos migratórios e a expansão do desemprego de longo prazo – que teriam facilitado a ascensão dos partidos de direita radical como uma válvula de escape para as frustrações políticas dos perdedores nas sociedades abastadas (Noris, 2005: 4). A direita radical respondeu ao modo como as sociedades pós-industriais modernas transformaram [...] as condições de vida, as oportunidades e os padrões de desigualdade socioeconômica nas sociedades industriais avançadas. Entre essas mudanças estão os processos de globalização, reduzindo as barreiras nacionais para o trabalho, comércio e mobilidade de capital; a reestruturação liberal dos mercados econômicos e o encolhimento do Estado de bem-estar, reduzindo a proteção social e o declínio das comunidades locais e das tradicionais organizações formais da classe operária, exemplificadas pelos sindicatos e as cooperativas de trabalhadores (Noris, 2005:10). [...]. Essas condições estimularam a política do ressentimento contra imigrantes, alimentando a chama acesa pela retórica populista e atizada pelos líderes de partidos extremistas. [...]. A questão que mobiliza o apoio à direita radical hoje não é o medo das grandes empresas e dos trabalhadores organizados per se, mas antes a ameaça do ‘outro’, impulsionada por padrões de imigração, por pessoas que buscam asilo e pelo multiculturalismo” (Noris, 2005:11).

II.4.7 O centro político – entre a esquerda e a direita

O centro político desse eixo esquerda/direita existiria, em sistemas políticos democráticos pluripartidários, para possibilitar que um mesmo partido pudesse representar ideias adotadas por partidos de esquerda e ideias de partidos de direita. Nesse sentido, neste estudo, o centro político pode ser percebido como “conciliação, o ‘meio’ entre duas alternativas mais bem definidas, esquerda e direita”, como conceituado por Giddens (1999:54).

A existência de um centro político no eixo esquerda/direita é percebida por Bobbio (2011), dentre outros estudiosos, enquanto uma posição inerente à existência dessa “linha

continua sobre a qual entre a esquerda inicial e a direita final, ou, o que é o mesmo, entre a direita inicial e a esquerda final, se colocam posições intermediárias que ocupam o espaço central entre os dois extremos, normalmente designado, e bastante conhecido, com o nome de ‘centro’”. Desse modo, o centro representaria “um espaço intermediário, que não é nem de direita nem de esquerda, mas está entre uma e outra” (Bobbio, 2011: 52). Assim, os partidos que ocupam esse centro atuariam como “uma força equilibradora que desempenha um papel mediador” das posições laterais [esquerda/direita] (Sartori, 1982:162).

Com entendimento convergente com o de Bobbio (2011) e de Sartori (1982), Giddens (1999) observa que o “centro político no contexto de esquerda e direita, só pode significar é claro, conciliação, o ‘meio’ entre duas alternativas mais bem definidas” (Giddens, 1999:54).

Segundo Offe (1984) partidos de direita e de esquerda convergiram para o centro do eixo esquerda/direita a partir de um “um consenso relativo às prioridades, desejabilidade e valores básicos da economia política, a saber, o crescimento econômico e segurança social.” Por esse acordo, institucionalizado na forma de Estado de bem-estar social, uma classe [proletária ou capitalista] passaria a considerar o interesse da outra classe. Com isso, os trabalhadores deveriam perceber a lucratividade enquanto um resultado positivo da atividade econômica, inclusive para o proletariado, com a possibilidade de ampliação dos postos de trabalho, por exemplo. Por outro lado, os capitalistas precisariam perceber como importante, por exemplo, o pagamento de salário e de despesas decorrentes do financiamento do *welfare state*. Essa convergência de interesses de trabalhadores e capitalistas diminuiria o “conflito de classe numa forma que se afasta cada vez mais do radicalismo político”. Com isso, criou-se, segundo o autor, um novo padrão de atuação estatal que enfatizou o “crescimento econômico” e as “relações de classe pacíficas” (Offe, 1984: 372).

Kirchheimer (2012) também entende que teria sido nesse ambiente político-econômico do *welfare state*, estruturado após a segunda guerra, que ocorreria o posicionamento de partidos de massa no centro do eixo esquerda-direita, denominados por esse autor como partidos *catch-all*. Segundo Kirchheimer (2012), esses partidos de centro estariam mais preocupados em obter resultados positivos no processo eleitoral que com a defesa de fundamento ideológico, fossem de esquerda ou de direita. O foco de um partido *catch-all* [aqui no mesmo sentido de partido de centro] seria, segundo esse autor, ampliar suas propostas políticas de modo a contemplar interesses de um número cada vez maior de eleitores. Teriam servido de norte para o fortalecimento dessa classe de partidos: “a) a drástica redução da bagagem ideológica do partido [...]; b) Maior estreitamento entre os grupos de lideranças do topo das organizações [...]; c) Rebaixamento do papel do membro partidário individual [...]; d) Perda da ênfase na classe

gardée, na classe social específica ou na clientela confessional em favor do recrutamento de eleitores da população em geral; e) Garantia do acesso à variedade de grupos de interesse. [...]. A principal razão, portanto, é a garantia do suporte eleitoral via intermediação dos grupos de interesse” (Kirchheimer 2012:11). Kirchheimer observa ainda que, apesar de os partidos *catch-all* terem surgido, na Europa, em um período em que se prometia desvincular as escolhas eleitorais de motivações ideológicas, essa desvinculação não teria ocorrido. Segundo esse autor, a ideologia teria sido usada de forma abrangente pelos partidos políticos de modo a servir apenas para permitir a adesão de eleitores com diferentes percepções ideológicas às propostas de partido posicionados no centro. Desse modo, partido político *catch-all* inauguraria uma fase em que partidos deixariam de ser identificados com pensamentos exclusivamente de esquerda ou de direita, para, por meio de ideias abrangentes, alcançar votos de um grande número de eleitores.

Belchior (2015) observa que a ambiguidade na localização ideológica de partido de centro “pode gerar nos cidadãos uma maior dificuldade em perceber a posição destes partidos e, subsequentemente, em escolher o melhor partido em que votar. Com efeito, a polarização ideológica dos partidos parece contribuir para explicar a clareza das percepções em muitos casos” (Belchior, 2015:741).

II.4.8 Significado das classes ideológicas esquerda, centro e direita neste estudo

Neste estudo, com base em Power e Zucco (2009), Freire (2007), e de Sartori (1982), Bobbio (2011) e Giddens (2007), por exemplo, esquerda, centro e direita têm o significado de “atalhos mentais” que expressam valores, ideias e propostas de ações, que podem orientar partidos, políticos e pessoas comuns e, com isso, indica que essas classes ideológicas podem dar uma razão para as pessoas acreditarem “em algo maior que elas mesmas” (Heywood, 2010:122/123). Para Freire (2007), essas classes ideológicas partidárias seriam úteis como instrumento para facilitar a percepção de informações políticas e para orientar na tomada de decisões (Freire, 2007:256).

Essas classes ideológicas, enquanto formas simplificadas e abstratas, podem ser percebidas como “lugares do ‘espaço político’” ou “modelos mentais” que não possuem características pétreas, uma vez que podem designar diversos conteúdos conforme os tempos e as situações” em que foram estudadas. Essa adequação de conteúdo no tempo e no espaço teria

contribuído para que essas classes continuassem a ser usadas para identificar partidos em estudo no âmbito da Ciência Política (Bobbio, 2011:107/108).

Os autores pesquisados enfatizam conteúdos relacionados com esquerda, centro e direita como forma de diferenciar uma classe ideológica das outras, com destaque para conteúdos que evidenciem a oposição entre esquerda e direita. Conteúdos que refletiriam diferenças “não só de ideias, mas também de interesses e de valorações a respeito da direção a ser seguida pela sociedade” (Bobbio, 2011: 51).

Mas mesmo com as constantes renovações em seus conteúdos, percebe-se, de acordo com a literatura pesquisada, que as classes ideológicas partidárias esquerda e direita preservaram, ao longo do tempo, ideias que fizeram com que ficassem conhecidas como classes ideológicas contrapostas. Essa contraposição teria sido mantida por meio de conteúdos que relacionam a esquerda política com a promoção da igualdade e a direita política com a defesa de liberdade para o exercício de atividades econômicas, mesmo que essa liberdade impeça de algum modo a realização da igualdade (Macpherson (1978), Bobbio, (2011), Sartori (1982)).

Com a pretensão de facilitar a percepção dos elementos constitutivos que possam representar as classes ideológicas esquerda e direita, elenca-se, sem subdivisões por autor ou por categoria [tradicional, novo, velho, radical, por exemplo], conteúdos de cada uma dessas classes citados acima. Os conteúdos contidos no Manifesto Research Group (MRG) são colocados em colunas diferentes para que se possa observar que há uma certa convergência entre os conteúdos derivados de estudos diversos e os conteúdos contidos no Manifesto Research Group (MRG).

Conteúdos associados com as classes ideológicas esquerda e direita			
Fontes			
Com base na teoria estudada		Manifesto Research Group (MRG)	
Esquerda	Direita	Esquerda	Direita
Igualdade – política, econômica e social promovida pelo Estado	Liberdade – de mercado, de propriedade, etc	Forças armadas: negativo	Forças armadas: positivo
Propriedade privada: negativo	Estado mínimo	Anti-imperialismo	Liberdades e direitos humanos
<i>welfare state</i> - positivo	Propriedade privada e capitalismo	Paz	Constitucionalismo: positivo

Regulação do mercado e da sociedade civil pelo Estado	Redução dos serviços sociais prestados por entes estatais	Internacionalismo: positivo	Autoridade política
desenvolvimento humano	Desregulamentação das relações de trabalho	Democracia	Livre iniciativa
Proteção ecológica - conciliada com o crescimento econômico e a criação de postos de trabalho	Diminuição do tamanho do Estado	Regulação do mercado	Incentivos
sociedade solidária e inclusiva	Proteção dos direitos individuais pelo Estado	Planejamento econômico	Protecionismo: negativo
Transparência no setor público	Autonomia da sociedade civil em relação ao Estado	Protecionismo: positivo	Ortodoxia econômica
Criação de uma economia dinâmica, mas de pleno emprego	Autoritarismo moral	Economia controlada	Limitação do <i>welfare state</i>
Integração de políticas sociais com políticas econômicas	Individualismo econômico	Nacionalização	Nacionalismo: positivo
Regulamentação dos “custos sociais e ambientais aplicáveis às empresas	Aceitação da desigualdade	Expansão do <i>welfare state</i>	Moralidade tradicional: positivo
Concretização de direitos – com a participação do Estado e da sociedade	Nacionalismo	Expansão da educação	Lei e ordem

Participação do cidadão nos negócios públicos – no controlo e nas decisões	Austeridade do gasto público	Classes trabalhadoras: positivo	Harmonia social
comunidade	Baixa consciência ecológica		
Solidariedade	Lei formal		
Autoexpressão	Desregulamentação		

Tabela II.1 - Conteúdos representados pelas classes ideológicas esquerda e direita
Elaboração própria a partir da teoria estudada

Com isso, pode-se perceber que há uma coerência entre os teóricos quanto aos conteúdos representados por essas classes ideológicas. Conteúdos associados com a esquerda demandariam a atuação ampla do Estado para que sejam concretizados. Conteúdos relacionados com a direita revelariam a pretensão de que o Estado atue, prioritariamente, para proteger a liberdade para o desenvolvimento de atividades relacionadas ao sistema econômico capitalista.

Conteúdos relacionados com a esquerda e com a direita se mantêm em constante renovação e, talvez por essa razão, essas classes ideológicas continuam a ser utilizadas em estudos científicos. Uma explicação para isso pode ser depreendida do entendimento de Heywood (2010), para quem uma flexibilidade das correntes ideológicas faz com que passem “por processos aparentemente intermináveis de redefinição e renovação e, se necessário, de surgirem novas ideologias à medida que as antigas desapareciam ou fracassavam” (Heywood, 2010:122).

II.5 Inclinação ideológica partidária de partidos do Brasil

Atualmente, decorridas mais de três décadas da redemocratização do Brasil, já não é incomum perceber-se, no país, o interesse de cientistas políticos e sociais em estudar algum aspecto do sistema político nacional que envolva a classificação esquerda-direita. Embora sejam ainda poucos os estudos em nível acadêmico, são recorrentes as reportagens jornalísticas acerca do

tema. Como exemplo, pode-se citar o recente artigo veiculado no Jornal Folha de São Paulo¹⁵, de 30 de outubro de 2016, de autoria de Leandro Colon, Diretor da Sucursal de Brasília. Segundo Colon, nos resultados das eleições para prefeito das 26 capitais estaduais, “a direita, definitivamente, venceu a esquerda em 2016. E não foi por pouco.” Entende-se aqui como compreensível a escassez de estudos que abordem essa clivagem ideológica partidária no Brasil, pois enquanto Lipset (1967), dentre outros cientistas políticos, no plano internacional, já se dedicava a estudar a influência da ideologia nas relações políticas após a Segunda Guerra Mundial, havia, no Brasil, alguma dificuldade na realização de estudos dessa natureza em razão do caráter fortemente repressor do governo militar que se instalou no País, de 1964 até 1985, com a pretensão de “tomar as urgentes medidas destinadas a drenar o bolsão comunista” (Ato Institucional – AI n.º 1/1964, de 1º de abril). Tais medidas repressoras, como também as que foram impostas pelo AI n.º 5/1968, de 13 de dezembro, por meio do qual foram suspensos os direitos civis e foram concentrados os poderes na figura do militar presidente, por certo cercearam a propagação de estudos sobre ideologia partidária, o que justificaria a carência de literatura sobre o tema. Mas há na literatura classificações ideológicas que permitem perceber quais partidos estão posicionados à esquerda, ao centro e à direita do eixo. E são essas classes ideológicas [esquerda, centro e direita] que usaremos como referencial para testar a hipótese básica, segundo a qual a ideologia partidária não influencia na decisão política de formalizar o OP na LOA. A variável explicativa [ideologia] encontra-se formulada no capítulo empírico a partir de fonte secundária, apresentada e justificada neste capítulo, especificamente com base no estudo realizado por Tarouco e Madeira (2015), no qual os autores organizam uma classificação ideológica de partidos do Brasil, no eixo esquerda/direita, com base em resultado de um *expert survey* aplicado pela Associação Brasileira de Ciência Política – ABCP a cientistas políticos do Brasil.

Antes de abordar o estudo de Tarouco e Madeira (2015) acima mencionado, mostramos a seguir: 1) o entendimento de Singer (2002) sobre a importância das primeiras eleições, após a redemocratização, para escolher o Presidente do Brasil, para estabelecer a clivagem esquerda/direita no sistema político do Brasil; 2) Outro estudo de Tarouco e Madeira (2013) no qual, com base em análise de conteúdo de documentos programáticos de partidos brasileiros, buscam apurar uma classificação ideológica de partidos brasileiros no eixo esquerda/direita; e 3) o estudo de Zucco (2009) que foi sobre a percepção de parlamentares da

¹⁵<http://www1.folha.uol.com.br/poder/eleicoes-2016/2016/10/1827871-segundo-turno-confirmacao-guinada-a-direita-e-conservadora.shtml>

Câmara Federal quanto ao posicionamento dos partidos em que estão filiados e localização de outros partidos nas classes ideológicas esquerda/direita. Os estudos realizados por Singer (2000), Tarouco e Madeira (2013) e Zucco (2009), esclareça-se, não serão usados como base para a definição da classificação ideológica operacional a ser desenvolvida nesta investigação.

1) Singer (2000), com base em eleições para escolher um representante político para ocupar o cargo de presidente do Brasil, ilustra a presença das classes ideológicas esquerda e direita no cenário político nacional. Segundo o autor, desde a primeira eleição para escolher de forma livre um presidente para Brasil, em 1989, houve acirrada disputa entre partidos de esquerda e de direita. Essa disputa persistiu nas eleições seguintes, que ocorreram em 1994, 1998, 2002, 2006, 2010 e 2014. Como observa Singer (2000:17), essa competição contribuiu para desenhar, no cenário político nacional, os contornos da ideologia político-partidária esquerda-direita na esfera política e administrativa do país.

Singer (2000) observa que o PT disputou as eleições presidenciais nos anos de 1988, 1994 e 1998 liderando coligação de partidos de esquerda, que não saiu vitoriosa. As eleições seguintes, 2002, 2006, 2010 e 2014, foram vencidas pelo PT [como já observado, não é possível, no Brasil, candidatura avulsa de candidatos sem filiação partidária] que, apesar de representar a esquerda, teria incluído na aliança vitoriosa partido tido como sendo de direita, como o PL. Mesmo assim, até porque à época [1998] o PT só havia se coligado com partidos de esquerda para disputar eleições presidenciais, Singer (2000) atribui ao fortalecimento do PT, enquanto partido considerado de esquerda, o fato de desenhar-se a disputa eleitoral a partir da dimensão ideológico-partidária, dentro do contínuo esquerda-direita.

Ainda segundo Singer (2000), a eleição presidencial de 1989 foi vencida pela direita, representada por Fernando Collor de Mello. Aquele governo seria marcado por privatizações no setor público e abertura do mercado interno para o mercado externo. Essas políticas públicas seriam vistas de forma favorável pelo mercado em geral, mas o confisco de dinheiro de pessoas e empresas, que veio a seguir, causaria desgastes no governo. Acusado de corrupção, no final de 1992, Fernando Collor foi afastado do cargo e proibido de se candidatar a qualquer cargo político por um período de 8 anos. Assumiu então a presidência o vice-presidente da chapa que havia sido encabeçada por Collor, Itamar Franco, que governou nos anos de 1993 e 1994. A maior realização do governo de Itamar Franco foi a edição de um plano econômico que derrubou a inflação galopante e deu maior estabilidade à economia do País, o Plano Real. (Singer, 2000).

Muito do sucesso do “Plano Real” foi atribuído ao Ministro da Fazenda à época, Fernando Henrique Cardoso. Esse fato, para Singer (2000), poderia ter tido mais influência nas

eleições de 1994 do que a identificação ideológica dos partidos que competiram pelo cargo de presidente do Brasil naquele ano, mas, segundo esse autor, isso não se verificou, haja vista que a identificação ideológica na escala esquerda-direita teria sido o principal motivo para a captação dos votos suficientes para a eleição de Fernando Henrique Cardoso filiado ao PSDB, um partido de centro que fez aliança com partidos de centro e de direita para sair vitorioso. Isso porque, antes mesmo do sucesso do Plano Real, as pesquisas eleitorais já mostravam a preferência dos eleitores por partidos posicionados à direita. A intenção de voto para partidos com orientação ideológica de direita “superava em cerca de duas vezes os que se colocavam à esquerda. E tal como no pleito que elegeu Collor, a autolocalização no espectro esquerda-direita foi um forte preditor do voto, mesmo numa eleição em que a discussão econômica substituiu o debate ideológico como tema central” (Singer, 2000).

O PT saiu vitorioso nas eleições presidenciais de 2002 e 2006 com Luiz Inácio Lula da Silva, e em 2010 e 2014 com Dilma Rousseff. Em 2016, Dilma Rousseff foi afastada do cargo. A esquerda perdeu o poder político conferido ao mais alto cargo político do país, o cargo de Presidente da República. Com a saída de Dilma Rousseff, assumiu o vice-presidente Michel Temer, que é filiado ao PMDB, partido de centro de acordo com Singer (2000) e Carreirão (2006), por exemplo.

2) Tarouco e Madeira (2013) procuraram definir uma classificação ideológica de partidos brasileiros com base na análise de conteúdo de programas partidários registrados no TSE, com objetivo de verificar se a classificação obtida por esse método seria convergente com outras usualmente conhecidas. A metodologia desse estudo de Tarouco e Madeira (2013) não será aqui explorada na sua integralidade, uma vez que pode ser conhecida diretamente no estudo desses autores. Apresentamos alguns aspectos somente para dar uma percepção do que foi realizado e sobre o resultado alcançado.

O critério para a seleção dos partidos no estudo de Tarouco e Madeira (2013) foi a “estabilidade ao longo do tempo combinada com o desempenho eleitoral.” Dessa forma, foram selecionados partidos que “obtiveram votos em todas as oito eleições para a Câmara de Deputados desde 1982: PT, PDT, PMDB, PDS/PPR/PPB/PP e PTB. A essa lista, acrescentamos ainda o PFL/DEM e o PSDB, criados após 1982, pela importância do seu papel nas coalizões de governo e de oposição nas últimas duas décadas. Ambos obtiveram cadeiras em todas as eleições que disputaram para a Câmara” (Tarouco e Madeira, 2013:155). Foi a partir de categorias adaptadas do Manifesto Research Group (MRG) que os autores buscaram, nos documentos pesquisados, “isolar categorias que, referindo-se às acepções econômicas contemporâneas de esquerda e direita, não deixem de incluir questões políticas e históricas, ou

seja, aquelas que dizem respeito à relação entre Estado e mercado e também aquelas que refletem as especificidades políticas e históricas brasileiras”. As categorias adotadas foram: 1) direita: “menções positivas às forças armadas, livre iniciativa, incentivos, ortodoxia econômica, limitação do *Welfare State* e referências favoráveis à classe média e grupos profissionais (para contrastar com as referências à classe operária)”; 2) esquerda: “regulação do mercado, planejamento econômico, economia controlada, análise marxista, expansão do *Welfare State* e referências positivas à classe trabalhadora”. A posição de um partido na escala esquerda-direita seria dada pela diferença entre a proporção de texto nos programas dedicada a categorias de direita e a proporção dedicada a categorias de esquerda. Sobre o resultado desse estudo os autores concluíram que eles mostraram “um quadro que guarda poucas relações com a classificação usual dos partidos brasileiros.” (Tarouco e Madeira, 2013: 154, 159, 160 e 161).

Desse estudo de Tarouco e Madeira (2013) não resultou uma classificação considerada, pelos próprios autores, como reveladora das classes ideológicas ocupadas por partidos brasileiros. Portanto, como o objetivo deste capítulo é apresentar fundamentos para definir, a partir de fonte secundária, uma classificação operacional nas classes esquerda, centro e direita, esse estudo específico de Tarouco e Madeira não foi o utilizado na nossa classificação operacional, mas entendemos que foi útil para mostrar a complexidade de se classificar ideologicamente partidos brasileiros com base em seus documentos programáticos.

3) Zucco (2009), por sua vez, apresenta resultado de pesquisa sobre o posicionamento ideológico de partidos brasileiros a partir da autodeclaração de deputados da Câmara Federal, no período compreendido entre 1999 e 2009. Segundo esse autor, essa pesquisa empírica, que foi proposta por Power e Zucco (2009), teria mostrado que há uma certa “estabilidade na forma como os parlamentares se veem, e como veem os seus pares”, conforme mostra a figura abaixo reproduzida.

Tabela 2: Partidos de Esquerda para Direita: 1990–2009

Year													R ²
1990	PC do B	PT	PCB	PSB	PDT	PSDB	PMDB	PTB	PL	PDC PRN	PFL	PDS	0.91
1993	PC do B	PT PSTU	PSB	PPS	PDT	PSDB	PMDB	PP	PTB	PL PFL	PPR	PRN	0.88
1997	PC do B	PT	PSB	PPS	PDT	PMDB	PSDB	PTB	PL	PFL	PPB		0.98
2001		PC do B	PT	PSB	PDT	PPS	PMDB PSDB	PL PTB		PFL	PPB		0.86
2005		PC do B	PSB PT	PPS	PDT		PMDB PSDB	PTB PL		PFL PP			0.79
2009	PSOL	PC do B	PSB PT	PDT	PV	PPS	PMDB PSDB	PTB	PR	PP	DEM		0.87

Figura II.1 – Classificação ideológica de partidos brasileiros com base em auto declaração de deputados da Câmara Federal

Fonte: Zucco (2009).

Os autores explicam em nota: “partidos empilhados, em qualquer ano, indicam que as diferenças entre suas posições estimadas não são significativas ao nível de 0.05”.

Sobre esse estudo, Zucco (2009) chama atenção para o deslocamento do PSDB e do PPS para a direita e observa que “a maioria tanto dos partidos de direita quanto dos de esquerda estão hoje mais próximos do centro”. Acrescenta Zucco que os parlamentares reconhecem uma estrutura ideológica partidária, mas, apesar desse reconhecimento, em regra, os partidos são diferenciados pelos parlamentares como aqueles que estão no governo e aqueles que estão na oposição (Zucco, 2009:17/18).

II.6 Classificação ideológica partidária utilizada como fonte secundária para a construção da variável explicativa deste estudo

Foi um estudo de Tarouco e Madeira (2015) que serviu de base para a classificação operacional [esquerda, centro e direita] dos partidos brasileiros, que efetuamos em capítulo próprio desta pesquisa. A utilização dessa fonte secundária pode ser justificada pela consistência daquele estudo, confiabilidade dos seus autores, contemporaneidade em relação ao período aqui estudado e coerência com os objetivos propostos nesta pesquisa. A consistência daquele estudo pode ser verificada pela descrição do método¹⁶ adotado no *Expert Survey ABCP 2010*, que foi a pesquisa tomada como base por Tarouco e Madeira; pela convergência entre a classificação

¹⁶ Segundo Tarouco & Madeira (2015), a pesquisa por eles tomada como base teve por objetivo classificar os então existentes 27 partidos políticos brasileiros quanto aos seus respectivos posicionamentos ao longo do eixo esquerda - direita. Os respondentes da referida pesquisa foram os cientistas políticos brasileiros participantes de um encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), em 2010, em Recife, PE. Os participantes desse encontro foram convidados pela ABCP a indicar, em um questionário, a posição em que percebiam os partidos políticos brasileiros no contínuo esquerda – direita. O número total de participantes previstos para responder ao questionário era de 87 especialistas. Desses, 47 responderam, o que foi considerado um número suficiente pelos autores para subsidiar a classificação pretendida. Na pesquisa, os respondentes deviam atribuir um número de um a sete valores a cada um dos partidos, sendo que o valor um indicaria um posicionamento político à extrema-esquerda; o valor sete, um posicionamento de extrema-direita. A partir daí, calculou-se a média aritmética dos valores atribuídos pelos especialistas para cada partido.

ideológica partidária obtida a partir do resultado do *expert survey* e os resultados de outras pesquisas acerca de classificação da orientação ideológica dos partidos políticos brasileiros, conforme evidenciado por esses autores. A respeito da confiabilidade dos autores, diga-se que Tarouco e Madeira, doutores em Ciência Política e professores em universidade brasileiras, dedicam-se ao estudo dos partidos brasileiros, notadamente em relação à orientação ideológica, e possuem várias publicações científicas sobre o tema.¹⁷ E a confiabilidade específica desse estudo aqui tomado como base pode ser percebida no meio acadêmico, em que tem sido recentemente considerado como referência, como por exemplo em Amorim e Salej (2016) e Rebello (2017). Também a contemporaneidade do trabalho de Tarouco e Madeira foi de vital importância para nosso estudo tendo-se em conta a coincidência dos partidos políticos que foram, lá e aqui, objetos de estudo: dos 27 partidos abrangidos pela presente investigação, apenas um, o PSD, não teve sua orientação ideológica incluída na pesquisa tomada por base por Tarouco e Madeira, porque esse partido ainda não existia à época. E o fato de haver contemporaneidade tornou-se relevante para obtenção dessa coincidência de partidos, haja vista a volatilidade que caracteriza o quadro político partidário do Brasil, em razão da constante criação de novos partidos e mesmo da frequente mudança nas siglas partidárias. Além dessa convergência de objeto, houve coerência de objetivos: tanto lá [Tarouco e Madeira (2015)], como aqui, buscava-se uma classificação operacional dos partidos políticos brasileiros segundo a orientação ideológica.

A classificação ideológica partidária feita por Tarouco e Madeira (2015), a partir de dados apurados em uma pesquisa realizada pela Associação Brasileira de Ciência Política – ABCP, em 2010, com cientistas políticos brasileiros, usada neste estudo conforme já justificado, foi a seguinte:

¹⁷ Destacam-se aqui publicações disponíveis no repositório da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul: “Esquerda e direita no sistema partidário brasileiro: análise de conteúdo de documentos programáticos” (2013), disponível em <http://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/8935>; “Mensuração de preferências políticas: análise de manifestos partidários” (2015), disponível em <http://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/8936> e “Esquerda e Direita no Brasil: uma análise conceitual” (2011), disponível em <http://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/8933>. Relevam-se ainda os artigos “Esquerda e direita no sistema partidário brasileiro: análise de conteúdo de documentos programáticos” (2013), disponível no site da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, sob o endereço <http://seer.ufrgs.br/debates/article/view/38573> e “A ‘direita envergonhada’ no Brasil: como partidos reinterpretem seus vínculos com o regime militar?” (2010), trabalho apresentado no V Congresso Latino-americano de Ciência Política, ALACIP, realizado em Buenos Aires, de 28 a 30 de julho, disponível em <http://cdsa.aacademica.org/000-036/804.pdf>.

Partido	Média	Mín.	Máx.	Desvio Padrão	Coef. Var.	Moda	Nº de respostas	Não sabe
PCO	1,1	1	3	0,40	0,35	1	42	5
PSTU	1,2	1	4	0,59	0,49	1	46	1
PSOL	1,4	1	4	0,69	0,47	1	47	0
PCB	1,5	1	4	0,74	0,49	1	42	5
PCdoB	2,3	1	7	1,15	0,51	2	47	0
PT	2,9	1	5	0,77	0,27	3	46	1
PSB	3	1	5	0,84	0,28	3	46	1
PDT	3,3	2	6	0,87	0,26	3	46	1
PV	3,5	2	5	0,69	0,19	4	47	0
PPS	4	2	6	0,96	0,24	4	43	4
PMDB	4,2	3	6	0,64	0,15	4	46	1
PMN	4,4	3	7	1,41	0,32	3	24	23
PHS	4,5	1	7	1,59	0,36	4	23	24
PSDB	4,6	3	6	0,68	0,15	4	47	0
PTdoB	4,7	1	7	1,65	0,35	5	29	18
PTB	5	2	7	1,32	0,27	5	46	1
PTC	5,1	2	7	1,43	0,28	5	20	27
PTN	5,1	3	7	1,29	0,25	5	19	28
PRB	5,1	3	7	1,08	0,21	5	34	13
PSL	5,2	2	7	1,32	0,25	5	20	27
PSC	5,2	3	7	1,11	0,21	5	26	21

PRTB	5,3	2	7	1,39	0,26	6	22	25
PSDC	5,4	3	7	1,18	0,22	6	22	25
PR	5,4	3	7	0,89	0,16	6	38	9
PRP	5,4	4	7	0,81	0,15	5	16	31
PP	6	4	7	0,78	0,13	6	47	0
DEM	6,2	5	7	0,72	0,12	6	47	0

Tabela II.2 – Partidos políticos brasileiros no contínuo esquerda-direita

Fonte: Tarouco e Madeira (2015)

II.7 Classificação ideológica partidária BBC Brasil (2017) – uma comparação com Tarouco e Madeira (2015)

Estando a presente investigação já em fase conclusiva, eis que foi publicado, em 11/09/2017, o resultado de uma pesquisa realizada pela BBC Brasil,¹⁸ por meio da qual se efetuou uma classificação dos partidos políticos brasileiros segundo sua orientação ideológica. O critério lá utilizado foi o resultado de dez votações realizadas pela Câmara dos Deputados de 2015 a 2017, nas quais se “calculou o percentual de votos favoráveis ou contrários a projetos de lei considerados chave, como as mudanças nas regras de exploração do pré-sal, a reforma trabalhista ou a redução da maioria penal, nas bancadas de cada partido.” O resultado foi apresentado na forma do gráfico abaixo, em que os partidos foram classificados em quadrantes segundo sua orientação ideológica [esquerda/direita]. As categorias “conservadora” e “progressista”, dadas para essas classes ideológicas, foram usadas para diferenciar aqueles partidos mais resistentes à mudança [conservadores] daqueles partidos que aceitam melhor mudança [progressistas] quando o assunto em votação teve “relação a costumes” [família e aborto, por exemplo].

¹⁸Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-41058120>

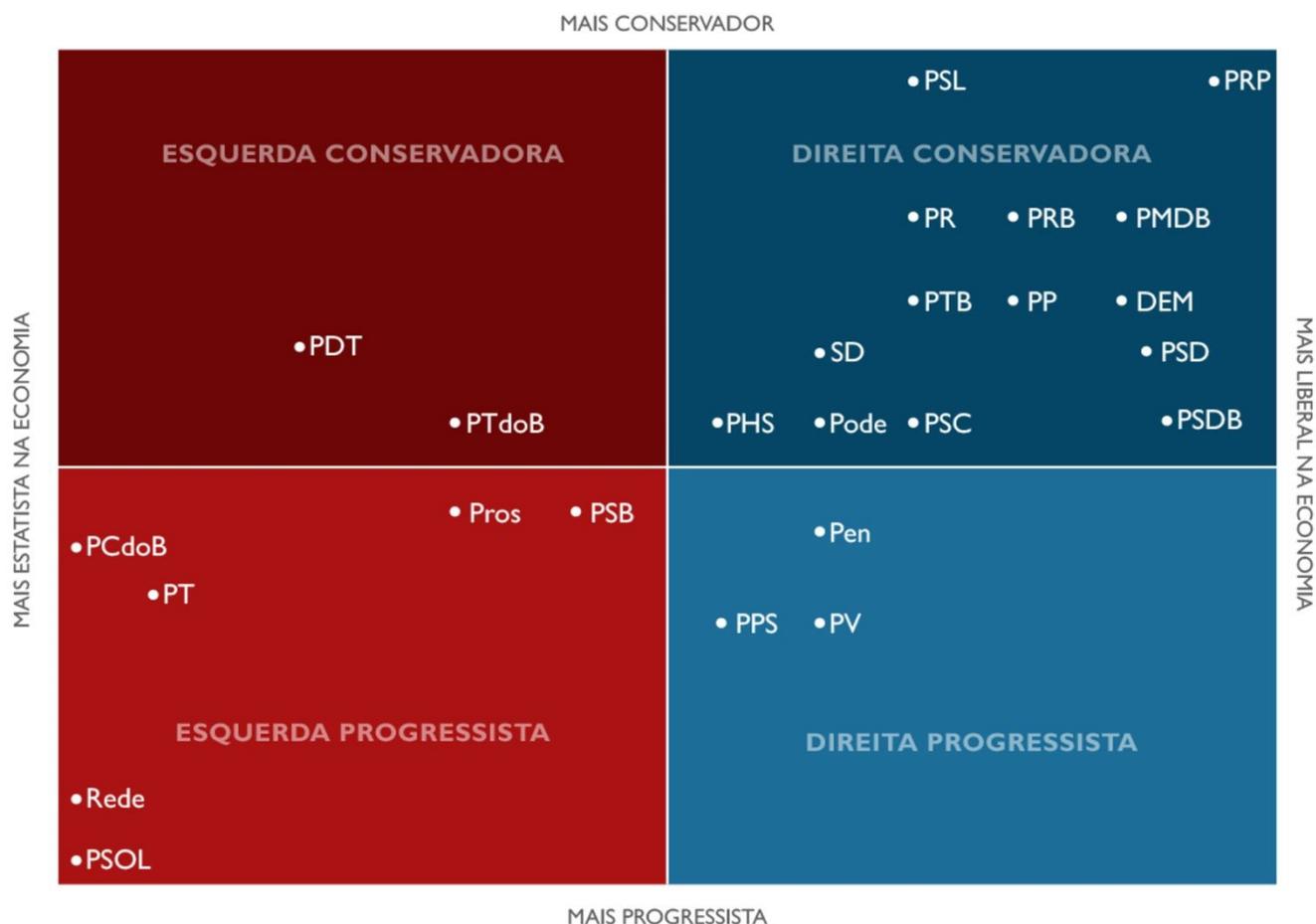


Figura II.2 – Classificação dos partidos segundo orientação ideológica [esquerda/direita] e quanto ao grau [mais ou menos] de aceitação de mudança em temas ligados aos costumes [conservador/progressista]

Fonte: BBC Brasil 2017

Para efeitos de comparação entre essa classificação efetuada pela BBB Brasil 2017 e contida em Tarouco & Madeira (2015), adotada como base na presente investigação, foi necessário adequar essa última, de modo a nela classificar os partidos em somente duas posições ideológicas, esquerda e direita, tal qual o estudo da BBC. Para tanto, a partir das análises já realizadas no capítulo empírico deste estudo, reproduziu-se o resultado do Expert Survey ABCP em relação aos partidos que governaram qualquer das 26 capitais estaduais no período de 2008 a 2015 e, mediante a mesma técnica já aplicada [no capítulo empírico] quando da divisão do contínuo apresentado pela ABCP em três classes (E-C-D), dividiu-se agora em duas, por meio de separatriz que coincide com a média igual a 3,8 (que é ponto que coincide com o meio da amplitude das médias). Assim, os partidos que obtiveram média até 3,8 valores foram

classificados como sendo de esquerda; os que obtiveram média maior, de direita. O resultado dessa adequação é apresentado na tabela a seguir:

Partido	Média ABCP 2010	Ideologia	Períodos
PSOL	1,4	E	3
PCdoB	2,3	E	5
PT	2,9	E	45
PSB	3,0	E	34
PDT	3,3	C	21
PV	3,5	C	4
PPS	4,0	C	3
PMDB	4,2	C	27
PSDB	4,6	C	21
PTB	5,0	C	11
PTC	5,1	D	2
PP	6,0	D	10
DEM	6,2	D	11
Soma			197

Tabela II.3 – Classificação E/D dos partidos que governaram os 26 municípios nos períodos estudados

Elaboração própria com base em classificação de Tarouco e Madeira (2015)

Mediante comparação do resultado apresentado pela pesquisa BBC Brasil 2017 com o resultado da pesquisa ABCP 2010 acima adequada, pode-se perceber as seguintes pequenas discrepâncias entre eles: (i) Um partido, o PTC, aparece somente no segundo resultado (ABCP). (ii) Em sentido contrário, 13 dos partidos que aparecem na pesquisa BBC Brasil, não figuram na ABCP adequada: PROS, REDE, PTdoB, PSL, PRP, PR, PRB, SD, PSD, PHS, PODE, PSC E PEN. Essas pequenas diferenças são perfeitamente justificáveis: (a) a circunstância de o PTC não aparecer na pesquisa da BBC deve-se ao fato de que o partido elegeu somente dois dos 513

deputados da Câmara Federal nas eleições de 2014¹⁹ (ambos mudaram de sigla logo no ano seguinte). Então é compreensível e razoável que eles não tenham participado de nenhuma das dez votações analisadas pela BBC Brasil. Ademais, o PTC teve modesta participação nesta tese, pois governou em apenas dois dos 197 períodos pesquisados [como pode ser percebido no capítulo empírico deste estudo]. (b) E o fato de que partidos citados na pesquisa da BBC Brasil não aparecerem na Tabela II.3 é justificado porque a referida tabela somente contém os partidos que interessam particularmente a esta tese, que são aqueles que governaram alguma das 26 capitais estaduais brasileiras em pelo menos um dos 208 períodos estudados.

Feitas essas observações, nota-se que, salvo um único desacordo entre os resultados, as duas classificações da ideologia dos partidos são perfeitamente convergentes. Esse desacordo ocorreu com o PV, que se classificou à esquerda pela ABCP, mas pela direita pela BBC Brasil. Vale, todavia, observar, que esse desacordo é mitigado e pode ser aqui considerado desprovido de significância na medida em que, com a média de 3,5 valores que lhe foi atribuída em Tarouco e Madeira (2015) a partir de pesquisa da ABCP, o PV ali classificou-se no limiar das posições de esquerda, muito próximo da direita. E já na pesquisa da BBC, embora classificado como de direita progressista, o partido ficou graficamente localizado relativamente próximo ao eixo divisório com a esquerda progressista. Esse posicionamento do partido em região limiar convergente em ambas as pesquisas demonstra alguma aproximação entre as classificações a ele nelas atribuídas, o que permite concluir que o referido desacordo, não tão grave, como se viu, não é suficiente para macular a conformidade constatada entre aquelas duas pesquisas, conformidade essa que corrobora o acerto desta investigação ao tomar como base, desde o início, o estudo de Tarouco e Madeira (2015) como fonte secundária para uma classificação operacional da orientação ideológica dos partidos políticos brasileiros que governaram as capitais do Brasil no período abrangido neste estudo.

Assim, essas classificações ideológicas, feitas por seus respectivos autores, mostraram que partidos políticos brasileiros podem ser identificados por suas respectivas posições ideológicas nas classes esquerda, centro e direita. Com isso se demonstra que essa fonte secundária se confirmaram como fonte válida para alcançarmos com sucesso o objetivo pretendido com o desenvolvimento deste capítulo, que foi de reunir insumos teóricos suficientes para construção da variável sobre a orientação ideológica dos partidos dos prefeitos, a ser

¹⁹ Resultado das eleições disponíveis em: <http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/bancadas/bancada-na-eleicao>

construída no capítulo empírico. Assim, contribuiu também este capítulo para o alcance do já mencionado objetivo geral desta pesquisa.

CAPÍTULO III – A FORMALIZAÇÃO DO OP NA LOA: BASE TEÓRICA PARA A CONSTRUÇÃO DA VARIÁVEL A SER EXPLICADA

Busca-se, nesta investigação, conhecer se há influência da posição ideológica do partido do prefeito sobre a formalização do orçamento participativo - OP na lei orçamentária anual - LOA. O indicador adotado para a variável explicativa da pesquisa [ideologia] – já se discorreu a respeito – é a posição ideológica do partido do prefeito nas classes ideológicas esquerda, centro e direita, posição essa aqui definida a partir de teoria própria, apresentada no capítulo anterior. Como medidor da variável a ser explicada [formalização do OP], adotou-se a verificação da existência/inexistência de valor monetário a título de OP na LOA dos municípios estudados, no período compreendido na pesquisa. Nesse percurso investigativo, tenciona-se agora, neste capítulo, formular e apresentar fundamentos que justificam a escolha da referida constatação da existência ou inexistência de valor monetário na LOA, a título de OP, como marcador da formalização do OP.

III.1 Formalização do OP – noção

Para efeito deste trabalho, a formalização do OP significa o registro, na lei orçamentária anual - LOA, do produto resultante do processo do OP, isto é, o registro, na LOA, a título de *OP* ou rótulo equivalente, de despesas e valores devidamente discriminados e correspondentes a ações prioritizadas pelos cidadãos ao fim do processo próprio, registro esse que é condição imprescindível para que possam posteriormente ser executadas as obras ou serviços correspondentes às referidas ações.

Oportuno lembrar que não é objeto desta investigação as fases de implantação e de execução de ciclos participativos do OP pelo poder público. Portanto, não é objeto desta pesquisa a etapa de discussões, pelos cidadãos, para priorização de ações a serem executadas com recursos públicos. O que aqui é objeto de estudo é o oficial acatamento, pelo poder público, da ação prioritizada pelos cidadãos, por meio da formalização do OP na LOA. E o ponto em que se dá essa formalização pode ser visualizado por meio da Figura III.1 a seguir, que ilustra de maneira simplificada todo o processo.

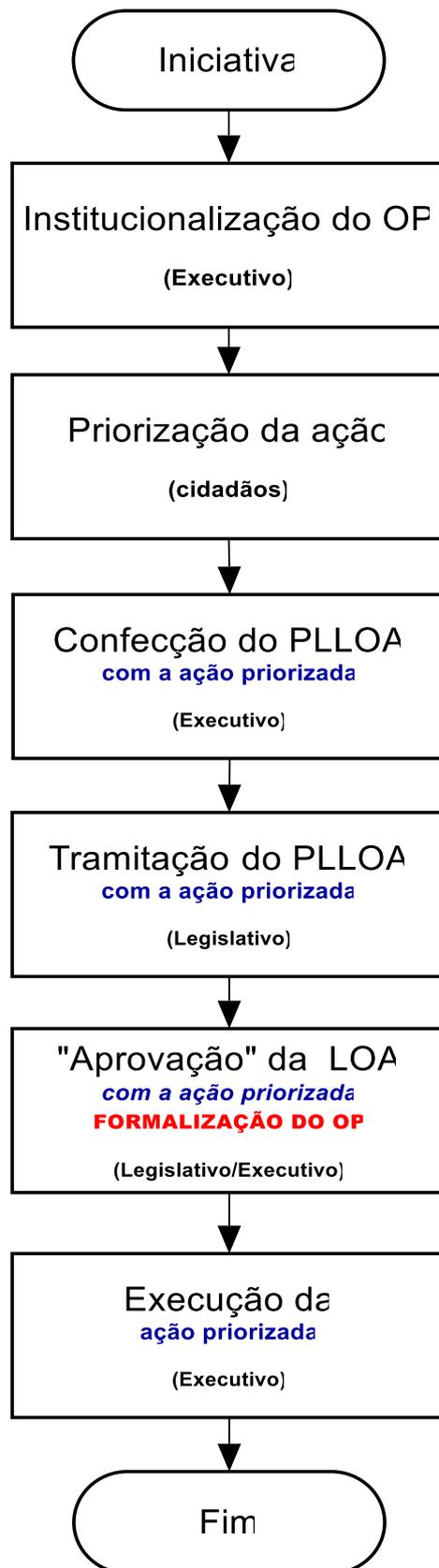


Figura III.1 – O processo e a formalização do OP
Elaboração própria

III.2 Definição do orçamento público no Brasil – prevalência do Executivo

A opção por considerar neste estudo a ideologia do partido ao qual está filiado o chefe do Executivo municipal, o prefeito, foi a supremacia da vontade do Executivo, em todos os entes da federação brasileira, no processo de definição da LOA. A literatura consultada atribui a origem dessa supremacia ao texto constitucional. Dentre as normas constitucionais que dariam ao Executivo a referida prevalência estão, por exemplo: 1. Definir o montante da receita pública que pode ser gasta em determinado orçamento e, a partir dessa definição, impor limites de gasto aos entes estatais [Judiciário, Legislativo, Ministério Público, dentre outros], ou seja, definir quanto cada órgão pode gastar em determinado ano. Com base nesse teto de gasto, cada órgão elabora sua proposta orçamentária e a encaminha para o Executivo. Além disso, o Executivo define, sem interferência externa, sua própria proposta orçamentária. Nesse momento pode, dentre outras coisas, definir um limite de gasto para as decisões dos cidadãos que participarem do OP, caso haja vontade política nesse sentido. 2. Elaborar o projeto de lei orçamentária - PLLOA, tomando por base as propostas encaminhadas pelos diversos órgãos estatais e a do próprio Executivo e encaminhar tal projeto para aprovação do Legislativo. 3. Vetar emendas feitas pelo Legislativo ao PLLO, antes de sancionar e publicar a LOA aprovada pelo Legislativo (Mainwaring, 2001:328; Palermo, 2000: 3; e Limongi e Figueiredo, 2005: 4).

Sobre a prevalência da vontade do Executivo na definição do orçamento público no Brasil, Mainwaring (2001) observa que o “poder Legislativo brasileiro, em todos os níveis, tem pouca autonomia na elaboração de políticas públicas. O papel do Congresso tem-se caracterizado mais pelo bloqueio e moderação das iniciativas do presidente do que pela função efetiva de apresentar propostas políticas”. Acrescenta ainda o autor que a Constituição de 1988 é uma “constituição em que os poderes do Executivo fazem parecer pequenos os poderes do Legislativo, exalta a Presidência e diminui a importância decisória das legislaturas. [...] o poder está concentrado no Executivo, os cargos ligados a essa esfera são os mais ambicionados. Presidentes, governadores e prefeitos detêm imensos poderes proativos em comparação com os respectivos Legislativos” (Mainwaring, 2001:328). No mesmo sentido, para Palermo (2000), “como na maioria dos países da América Latina, no Brasil o presidente possui poderes legislativos fortes [...]. Especialmente a partir da Constituição de 1988, os presidentes ganharam amplos poderes constitucionais, sobretudo pró-ativos” (Palermo, 2000: 3).

Ainda acerca da supremacia do Executivo na definição da lei orçamentária, Figueiredo e Limongi (2005) sustentam que “o controle que o Executivo detém sobre o processo

orçamentário é maior do que usualmente se supõe.” Por essa razão, avaliam que mesmo quando há emendas a “alocação de recursos feita pelos legisladores é complementar, e não contrária, à do Executivo.” (Limongi e Figueiredo, 2005: 4).

Pereira e Mueller (2002), sobre o processo de elaboração do orçamento público no Brasil afirmam que o governo [no sentido de Executivo] mantém esse processo “sob rígido controle. Normas e procedimentos institucionais garantem que o Executivo não corra o risco de ter sua proposta desfigurada pelos congressistas. O presidente não só pode vetar as mudanças indesejáveis impostas pelos parlamentares ao projeto original, como tem à disposição uma série de instrumentos institucionais e vantagens informacionais que lhe permitem guiar em segurança a tramitação do orçamento pelo Congresso. Como se isso não bastasse, certas normas resguardam as preferências do governo, colocando fora do alcance dos parlamentares as partes mais importantes do orçamento, porque lhes é permitido propor emendas apenas a uma parcela diminuta do pacote de despesas orçadas” (Pereira e Mueller, 2002: 294). Cabe observar que as mesmas prerrogativas, sobre matéria orçamentária, dadas ao presidente da República se estendem também aos governadores dos estados e aos prefeitos dos municípios brasileiros.

III.3 OP – A razão da necessidade de formalização

Formalização do OP, já se disse, é o ato de fazer constar na LOA o resultado advindo da parte do processo de eleição de prioridades em OP, isto é, o registo, em LOA, da descrição da obra ou serviço priorizados pelos cidadãos, a título de *OP* ou denominação homóloga, juntamente com o valor monetário necessário à posterior execução. É a transposição, para uma norma jurídica, do resultado das discussões, no âmbito próprio para isso, levadas a efeito para priorização, pelos cidadãos comuns, de ações a serem executadas com dinheiro público. Entende-se aqui que a partir do OP já formalizado, pode-se então afirmar, de forma objetiva e com base em um documento público válido, que cidadãos comuns realmente decidiram diretamente sobre o gasto de dinheiro público. Neste estudo, portanto, o OP formalizado implica poder de decisão enunciado, de forma direta, dos participantes do OP na definição de despesas orçamentárias e, por que não dizer, implica concretização da democracia direta no sistema político representativo brasileiro de forma transparente.

No Brasil, a lei orçamentária anual – LOA, por meio da qual é prevista a receita e fixada a despesa dos entes federados [União, estados, Distrito Federal e municípios], é processada pelos poderes Executivo e Legislativo de cada ente, sempre, como já fundamentado

acima, com prevalência da vontade política do Executivo. Nas últimas décadas, o OP tem sido implantado em municípios brasileiros como um espaço institucionalizado para possibilitar que cidadãos comuns decidam, diretamente, sobre despesas a serem fixadas no orçamento público, definindo obras e serviços a serem realizados com recursos públicos, de modo a caracterizar o efetivo compartilhamento do poder de decisão entre os políticos eleitos e os cidadãos participantes do OP quanto à definição do referido orçamento público.

Em Estados democráticos representativos, como o Brasil, por exemplo, é normal que, no ordenamento jurídico [Constituição, leis e outras normas institucionais], estejam claramente estabelecidos os limites do poder político e identificadas as autoridades com legitimidade para impor tal poder à sociedade (Bobbio, 2014: 86-91). Essa é uma das razões para que, com o advento da democracia representativa, a formalização de regras de conduta social, política e econômica fosse considerada imprescindível para a continuidade e a estabilidade de governos democráticos. Isso porque a formalização, de um lado, conferiria significados que norteariam, justificariam e limitariam as ações do Estado na sociedade e, de outro lado, serviria de orientação para que as ações dos indivíduos na sociedade tivessem como referência “obrigações culturais e normas sociais” e não interesses e vontades individuais ou de governantes, destaca Porta (2003: 40). Talvez por isso, a base institucional formal seja considerada por alguns teóricos como uma das características de poder político democrático legítimo, ou seja, “poder exercido na forma jurídica, não mediante comandos isolados, mas mediante regras criadas e aplicadas segundo procedimentos regulares e relativamente estáveis, de tal maneira que cada comando individualmente dirigido a um sujeito se apresenta sempre como a aplicação de uma regra anterior” (Canotilho, 1999: 6).

O Brasil é uma democracia representativa que primou pela formalização minuciosa das atividades estatais sobre matéria orçamentária. Dentre as normas que compõem o sistema orçamentário constitucional, a lei orçamentária anual – ou simplesmente LOA – é o documento público formal que dispõe sobre o orçamento público, orçamento esse que deve conter as despesas do governo correspondentes à cada uma das ações que pretende realizar, em determinado período, juntamente com as receitas a serem arrecadadas para custear tais ações, com as respectivas fontes devidamente especificadas [tributos ou recursos próprios do governo]. A LOA é decidida pelos poderes Executivo e Legislativo, com prevalência do Executivo.

A obrigatoriedade de se formalizar decisões sobre o orçamento público em um documento acessível a todos os cidadãos é uma prática identificada com governos democráticos representativos. Essa formalização serviria para orientar as ações futuras do governante, dar transparência e previsibilidade às ações do Poder Público na sociedade, e possibilitar o controle

e responsabilização dos agentes públicos em relação ao orçamento. Nesse contexto, o registro do OP em LOA é de fundamental relevância por dois motivos: (i) primeiro, porque é absolutamente necessário à posterior execução, pela Administração Pública, da ação priorizada pelos cidadãos (CRFB, art. 165, § 8º c/c art. 167, I e II), sob pena de frustrar não só a execução do serviço ou da obra priorizada, mas também de desacreditar todo o anterior processo de participação direta; (ii) depois, porque é por meio desse registro que se oficializa, que se institucionaliza, enfim, o resultado do referido processo, ao mesmo tempo em que se possibilita a ampla divulgação [transparência] acerca da existência de um processo em que teria havido compartilhamento de poder decisório sobre uso de dinheiro público, o que obviamente requer que haja clara indicação, na LOA, de que se trata de ação priorizada em processo de OP.

A formalização do OP transcende, portanto, a questão meramente legalista. Tem importante alcance político e social na medida em que a publicidade decorrente da formalização dá transparência às demandas priorizadas pela população e às respostas políticas dadas a elas. Assim, a formalização é considerada neste estudo como relevante para fortalecimento do OP seja enquanto instrumento de democracia participativa com poder de decisão seja como prática administrativa voltada à melhoria da gestão pública, eis que enuncia para a sociedade, por exemplo: 1. a resposta estatal às demandas priorizadas pelos cidadãos, de modo a possibilitar que sejam realizadas com recursos públicos; 2. a possibilidade de responsabilização política desses cidadãos sobre suas decisões; 3. que os representantes políticos que detêm o poder de decisão sobre matéria orçamental realmente compartilharam desse poder.

Além disso, a transparência dada com a formalização – transparência que, aliás, é um dos requisitos das normas orçamentárias – facilita o controle da sociedade, especialmente daqueles que participaram do OP, sobre a resposta dos políticos quanto à inclusão ou não na LOA das ações priorizadas, ao mesmo tempo em que evidencia a vontade política para execução dessas ações. A propósito, vale ressaltar a fundamentação adotada pelo Município de Porto Alegre, segundo a qual essa formalização é imprescindível para a “*garantia da realização das obras e serviços demandados pelo Orçamento Participativo*” (Porto Alegre, LOA 2016 – apresentação: XLVII) [destacamos] haja vista que enuncia o “reconhecimento jurídico formal”²⁰ (Santos, 2002:24) do poder de decisão dos cidadãos participantes do OP sobre matéria orçamental, tanto pelo Executivo quanto pelo Legislativo municipal.

²⁰ Santos (2002:24) referiu-se a “reconhecimento jurídico formal” para afirmar que o OP de Porto Alegre não tinha, à época, reconhecimento do Poder Legislativo daquele Município.

Segundo Bobbio (2014: 40), a “função das instituições políticas é a de dar respostas às demandas provenientes do ambiente social [...]. As respostas das instituições políticas são dadas sob a forma de decisões coletivas vinculatórias para toda a sociedade”. No Brasil, decisões vinculatórias à toda a sociedade sobre matéria orçamentária estão contidas na LOA. Não há decisão vinculatória sobre orçamento público fora da lei orçamentária. Pode-se, portanto, afirmar que cidadãos só decidem em orçamento participativo se suas decisões estiverem registadas na LOA como decisões do OP. OP como tal não inserido na LOA fica resumido ao ciclo participativo, etapa importante, mas não suficiente para mostrar o poder de decisão dos cidadãos sobre matéria orçamentária e, tão pouco, causa qualquer impacto na gestão do orçamento público

Como se mostra a seguir, entretanto, é possível que se desdobre processo de discussão que culmine na priorização, pelos cidadãos comuns, de obras ou serviços a serem executados com dinheiro público, inclusive com registo em LOA da correspondente informação, mas sem que se caracterize a *formalização do OP* conforme definida neste trabalho.

III.4 OP – Como formalizar

A importância da formalização do OP decorre do fato de que é a partir dela que se torna possível, objetivamente, considerar o OP como: 1) instrumento de democracia direta compatível com o modelo de democracia participativa com poder de decisão relacionado com a esquerda, que tem Macpherson (1978) e Pateman (1992) como referências, ou 2) como prática administrativa suprapartidária voltada à transparência e controlo do dinheiro público pela sociedade, conforme Sintomer, Herzberg e Röcke (2012) e Wampler, Brian (2008).

O conhecimento acerca do modo como se dá o que aqui se convencionou denominar *formalização do OP* demanda estudo de normas jurídicas que dispõem sobre orçamento público no Brasil, normas essas veiculadas, por exemplo, na própria Constituição da República, na Lei n.º 4.320/64, de 17 de março, que dispõe sobre normas gerais de direito financeiro, como também da Lei Complementar n.º 101/2000, de 4 de maio, usualmente denominada Lei de Responsabilidade Fiscal. São normas jurídicas de abrangência nacional que regulam a edição, pelas unidades federadas, União, estados, Distrito Federal e municípios, de suas próprias leis orçamentárias, que são, conforme o artigo 165 da CRFB, o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA.

O PPA e a LDO, em que pese serem enunciados como normas orçamentárias, têm seus objetivos mais voltados ao planejamento estatal. A LDO, que é a Lei de Diretrizes Orçamentárias, como o próprio nome já sugere, tem por finalidade definir o que deve ser observado pelos órgãos estatais no momento de construção de suas respectivas propostas orçamentárias, especialmente ao Executivo, responsável que é pela consolidação dessas propostas em um projeto de lei orçamentária único, que garanta a coesão entre o PPA e a LOA. A LDO não define valores monetários, mas deve definir, por exemplo: 1) as metas e as prioridades do governo [obtidas a partir do PPA] a serem inseridas no orçamento público do ano seguinte; 2) a estrutura e organização do orçamento público; 3) as diretrizes para elaboração e execução do orçamento e suas alterações; 4) o tratamento do governo à dívida pública; 5) a possibilidade de aumentar as despesas do governo com pessoal e encargos sociais. Além dessas finalidades, a LDO tem outras como, por exemplo, definir o montante de recursos que o governo planeja economizar; traçar regras, vedações e limites para as despesas dos Poderes.

Já o Plano Plurianual - PPA, tem por finalidade definir o planejamento do governo para um período de quatro anos. Sendo um plano, retrata temas que serão priorizados pelo governo, prévia e qualitativamente, na esfera econômica e social. Nele deve ser evidenciado *o que e como* se pretende realizar, e em *que tempo e quais* interesses públicos se busca alcançar. Como observa Bercovici (2005), o “planejamento coordena, racionaliza e dá uma unidade de fins à atuação do Estado, diferenciando-se de uma intervenção conjuntural ou casuística. O plano é a expressão da política geral do Estado. É mais do que um programa, é um ato de direção política, pois determina a vontade estatal por meio de um conjunto de medidas coordenadas, não podendo limitar-se à mera enumeração de reivindicações. Por ser expressão desta vontade estatal, o plano deve estar de acordo com a ideologia constitucional adotada. O planejamento está, assim, sempre comprometido axiologicamente, tanto pela ideologia constitucional como pela busca da transformação do *status quo* econômico e social. Quando os interesses dominantes estão ligados à manutenção deste *status quo*, o planejamento e o desenvolvimento são esvaziados. Desta forma, não existe planejamento “neutro”, pois se trata de uma escolha entre várias possibilidades, escolhas guiadas por valores políticos e ideológicos, consagrados, no caso brasileiro, no texto constitucional. Desta forma, o planejamento, ainda, deve ser compreendido dentro do contexto de legitimação do Estado pela capacidade de realizar objetivos predeterminados. O fundamento da ideia de planejamento é a perseguição de fins que alterem a situação econômica e social vivida naquele momento. É uma atuação do Estado voltada essencialmente para o futuro” (Bercovici, 2005:69-70).

O PPA é, portanto, o instrumento por meio do qual se formaliza o planejamento estratégico da administração pública, para o período de quatro anos. Em regra, o PPA é estruturado em torno de programas de governo, que por sua vez são desdobrados em ações. Embora o plano traga, cada uma dessas ações com valores, produtos e finalidades bem definidas, trata-se ainda de um planejamento, com valores ainda estimados, porque somente *a posteriori*, na LOA, é que será definitivamente fixado o valor da despesa correspondente a cada ação a ser realizada em determinado ano; somente na LOA é que será formalizada a despesa anual do Poder Público.

Tome-se, como exemplo desse percurso, programas do PPA do Município de Porto Alegre, período 2014-2017,²¹ em cujo trecho que resume essas despesas, indicado na figura a seguir, é possível conhecer os temas definidos para compor a agenda do governo municipal para esse quadriênio, temas esses que devem nortear a elaboração de LDOs e LOAs circunscritas aquele período de vigência.

RESUMO DAS DESPESAS DOS PROGRAMAS DE GOVERNO PARA 2014 - 2017			
PROGRAMAS DO PODER EXECUTIVO	Desp. Correntes	Desp. de Capital	Total Geral
150- CIDADE EM TRANSFORMAÇÃO	250.377.088	1.486.561.264	1.736.938.352
151- DESENVOLVER COM INOVAÇÃO	42.625.674	19.369.834	61.995.508
153- QUALIFICA POA	1.261.259.957	243.885.877	1.505.145.834
154- INFÂNCIA E JUVENTUDE PROTEGIDAS	482.463.502	60.936.237	543.399.739
155- PORTO ALEGRE MAIS SAUDÁVEL	3.373.372.615	322.662.189	3.696.034.803
156- PORTO DA IGUALDADE	67.627.314	2.047.905	69.675.219
157- PORTO DA INCLUSÃO	184.387.580	628.763.597	813.151.177
158- PORTO VIVER	112.394.060	116.631.512	229.025.572
159- SEGURANÇA INTEGRADA	19.326.676	12.354.107	31.680.783
160- CIDADE DA PARTICIPAÇÃO	170.421.927	9.569.778	179.991.705
161- GESTÃO TOTAL	2.790.669.710	1.123.603.008	3.914.272.718
162- VOCÊ SERVIDOR	11.623.167.401	2.648.289	11.625.815.690
9999- RESERVAS	608.180.432	0	608.180.432
TOTAL:	20.986.273.937	4.029.033.597	25.015.307.533

Figura III.2 – Programas de governo de Porto Alegre

Fonte: PPA 2014-2017 de Porto Alegre

Cada um desses programas são desdobrados, dentro do próprio PPA, nas várias ações consideradas necessárias para alcançar a finalidade neles pretendida.

Vê-se, dentre os programas de governo, o denominado *Cidade da participação*, cuja despesa total planejada é da ordem de 180 milhões de reais distribuída pelos quatro anos: aproximadamente 39 milhões em recursos públicos para 2014, 44 milhões para 2015, 47 milhões para 2016 e 50 milhões de reais para 2017. Esses valores foram divididos nas ações em

²¹ Lei n.º Lei Nº 11.474/2013, de 2 de setembro, disponível no site <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smpeo/usu_doc/ppa_2014-2017-quarta_atualizacao.pdf>

que foi desdobrado o programa *Cidade de participação*. São cerca de 20 ações, dentre as quais há uma intitulada *Orçamento participativo*, para a qual, aproximadamente, dois milhões e meio de reais foram destinados para a “realização do ciclo do OP”, ou seja, apenas para o fornecimento de meios [espaço físico, material de consumo, etc.], para viabilizar as reuniões do OP, como pode ser percebido no extrato do referido PPA, figura abaixo:

Ação: 1140 - ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Descrição: Realização do ciclo do Orçamento Participativo - OP - e definição das demandas que irão compor o Plano de Investimentos e Serviços, com o acompanhamento da execução destas.

Finalidade: Discutir, votar e acompanhar a execução das demandas, incentivando a democracia participativa.

Produto: Participação da população nas Plenárias Regionais

Unid. Medida: Número de participantes

	2014	2015	2016	2017	
Metas:	16735	16741	16747	16753	

	2014	2015	2016	2017	TOTAL
Despesas Correntes	565.799	598.842	638.814	670.829	2.474.284
Despesas de Capital	0	0	0	0	0
TOTAL GERAL	565.799	598.842	638.814	670.829	2.474.284

Figura III.3 – Programas de governo de Porto Alegre desdobrados em ações

Fonte: PPA 2014-2017 de Porto Alegre

Observe-se que a descrição da ação orçamentária 1140 - *Orçamento participativo* informa que o ciclo do orçamento participativo, custeado com dinheiro público, deve ter como resultado a “definição das demandas que irão compor o Plano de Investimento e Serviços” do Município para as LOAs vinculadas a esse PPA. A propósito, nesse exemplo particular, o valor formalizado em LOA para 2014 para a ação 1140 ficou 30% abaixo do valor planejado: constava o valor de 566 mil reais no PPA, dos quais apenas 401 mil foram formalizados²² nessa LOA.

E é justamente a LOA que é, por essência, voltada à orçamentação das receitas e das despesas a serem realizadas pelo governo no período de um ano, aí incluídas as despesas orçamentárias decididas em OP, razão pela qual, dentre as normas citadas, é sobre a LOA que se concentra maior atenção nesse estudo. É a Lei Orçamentária Anual o documento no qual os governos de todos os entes da Federação fazem a previsão das receitas que sustentarão as ações estatais e fixam as despesas necessárias à realização dessas mesmas ações.

²² O valor formalizado na LOA 2014 de Porto Alegre para a ação *Orçamento participativo* foi de R\$ 401.171,00, conforme lei orçamentária disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smpeo/usu_doc/loa_2014_completa_com_capas.pdf

Ações prioritizadas em processo de OP, por óbvio, implicam despesas públicas. No Brasil, despesas públicas obrigatoriamente necessitam ser previamente registradas em LOA. Tal obrigatoriedade provém tanto da Lei n.º 4.320/64, de 17 de março, que dispõe sobre normas gerais de direito financeiro, como também da Lei Complementar n.º 101/2000, de 4 de maio, que é a LRF. A Lei n.º 4.320/64, em seu artigo 4º, preconiza que a LOA “compreenderá todas as despesas próprias dos órgãos do Governo e da administração centralizada, ou que, por intermédio deles se devam realizar, [...]”. A lei é, portanto, taxativa, *todas* as despesas do governo, aí incluídas aquelas prioritizadas em OP, por exemplo, devem estar na LOA. A LRF, por sua vez, para além de reforçar aquela obrigatoriedade do art. 4º da Lei n.º 4.320/64, prescreve, em seu artigo 16, §1º, que as despesas orçadas na LOA devem ser “objeto de dotação específica e suficiente, [...]” para, com isso, contribuir para a realização do plano de trabalho do governo. Por esse dispositivo, fica clara a necessidade de que o registo de despesas em LOA deve conter sua descrição, valor e ainda convergência entre as ações descritas e os valores monetários orçados para que sejam realizadas.

Descrição e valor são, evidentemente, elementos mínimos necessários ao registo da despesa em LOA, mesmo porque esse registo reveste-se da qualidade de autorização legal para que se dê início ao processo público formal para aquisição de bens ou serviços, ou mesmo para pagamento de obrigações com dinheiro público. Para efeitos desta investigação, contudo, em se tratando formalização, em LOA, de despesa referente a ação prioritizada pelos cidadãos em OP, descrição e valor são também notoriamente necessários, mas já não são suficientes. Para que seja realmente considerado formalizado o OP e se torne oficialmente manifesta a decisão direta de cidadãos sobre o orçamento público, um elemento a mais é necessário: a transparência no registo do OP; a clara indicação, em LOA, que a referida despesa é proveniente do processo decisório do OP. A propósito disso, segundo Weiss (2006), o orçamento público tem como principal finalidade dar transparência ao uso dos recursos públicos e, com isso, possibilitar o controlo social sobre as contas públicas. Observa ainda que para que essa finalidade seja alcançada é preciso incluir no ordenamento jurídico normas que imponham o dever de transparência a todos os entes, públicos e privados, que utilizem recursos públicos em suas atividades (Weiss, 2006).

No Brasil, todas as decisões sobre receitas e despesas que um governo pretenda, respetivamente, arrecadar e gastar, devem constar na LOA. Nesse sentido, está disposto no parágrafo 8º, do artigo 165 da Constituição que a “lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, [...]”. Dispositivos de leis infraconstitucionais especificam como deve ser cumprida essa obrigação constitucional, além

de impor outras obrigações a serem observadas pelos governantes quando da definição da lei orçamentária. Assim, no artigo 2º da Lei n.º 4.320/64 está expressa a obrigação de que a lei do orçamento contenha a “discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, [...].”

Portanto, na orçamentação das despesas públicas, que é nosso foco, devem ser descritas, com clareza, as ações que serão executadas, com quanto de dinheiro público e com que finalidade pública, finalidade essa obviamente extraída a partir da política e do programa obrigatoriamente evidenciados, segundo a lei. Com isso, a sociedade, da mesma forma que o governo, pode conhecer quais demandas [dentre as muitas existentes] podem ser atendidas pelo poder público no ano de vigência de determinada LOA. Esse conhecimento é importante para que as pessoas possam controlar a execução daquilo que foi orçado e apresentar novas demandas ao governo, por exemplo.

A partir da obrigatoriedade legal de discriminação da despesa de forma tão detalhada que evidencie tanto a política econômica e financeira, como o plano de trabalho do governo, é possível perceber, com a formalização do OP em LOA, o real poder de decisão dos cidadãos sobre uma determinada parcela do orçamento público. Além disso, tal discriminação detalhada vai também ao encontro da obrigatoriedade de transparência no âmbito estatal no Brasil. E esse dever de “transparência pública” está expresso na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção do ano de 2003,²³ da qual o Brasil é signatário. De acordo com o artigo 10 do convencionado, “cada Estado Parte, [...], adotará medidas que sejam necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública, inclusive no relativo a sua organização, funcionamento e processos de adoção de decisões, [...] que permitam ao público em geral obter, [...], informação sobre a organização, o funcionamento e os processos de adoção de decisões de sua administração pública”.

O Brasil é um “Estado Parte” das Nações Unidas. Essa Convenção faz parte do ordenamento jurídico brasileiro, introduzida pelo Decreto Presidencial Nº 5.687/2006 e deve, portanto, ser observada no processo de definição de leis orçamentárias, especialmente, da LOA. Além da óbvia imposição moral inerente ao trato da coisa pública, a transparência é, portanto, dever legal da Administração brasileira, notadamente no que se refere aos processos de adoção de decisão. E o orçamento participativo é espaço decisório da mais alta relevância, pois suas resoluções impactam diretamente na despesa pública. E a “despesa é o coração de todo o

²³ Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf

sistema de Finanças Públicas. Portanto, as regras devem ser claras no início do jogo. A disposição dos dinheiros públicos pleiteia uma ação pública mais objectiva, transparente e estável” (Dias, 2006:568). Pela sua própria relevância, torna-se incontestável a necessidade de que o orçamento participativo seja revestido de transparência em todo seu decurso, designadamente quando da formalização das ações priorizadas pelos cidadãos.

Não se pode deixar de mencionar, também, a necessidade de rigorosa observância ao princípio constitucional da publicidade. A transparência no setor público, como observa Figueiredo (2001) “[...] vem dar maior elasticidade ao princípio da publicidade, garantia constitucional. Do modo em que inserida na lei, a transparência surge não somente como imperativo, como também com o objetivo de informar a decisão do Administrador. [...]. O princípio da transparência concretiza o princípio da cidadania (inciso I, do artigo 1º da CRFB) e oferece meios para que os cidadãos brasileiros possam, não somente compreender a gestão dos recursos públicos, como efetivamente participar desse processo administrativo. [...]. De nada valeria todo o esforço de incentivo à participação se não pudesse a população e as entidades interessadas efetivamente opinar e, sobretudo, influenciar a decisão administrativa. [...]. A "apreciação" exige conhecimento, explicação minuciosa das peças orçamentárias, preparação de quem vai examinar e esclarecimento de quem exhibe a conta, enfim, transparência e participação para efetivar a cidadania. Nesse sentido, o mandatário divide a responsabilidade com a sociedade. Decide segundo as possibilidades, com o respaldo de pressões legítimas.” (Figueiredo, 2001:6-7).

A partir dessa Convenção da ONU, internalizada, repita-se, ao ordenamento jurídico brasileiro, municípios em que há OP com a proposta de inovar o processo de decisão sobre matéria orçamental têm, portanto, o dever de identificar claramente, na LOA, as despesas correspondentes às ações priorizadas pelos cidadãos como sendo provenientes do processo decisório do OP. Ademais disso, a transparência resultante da formalização do OP enquanto fonte de decisão sobre matéria orçamentária é ainda necessária para possibilitar que pessoas da sociedade conheçam quem decidiu e sobre o que se decidiu no orçamento público. É imprescindível, portanto, que as ações priorizadas em processo de OP sejam efetivamente formalizadas, assim entendidas aquelas registradas em LOA a título de OP ou rótulo equivalente.

Todavia, essa não é uma prática corrente em todos os municípios brasileiros pesquisados empiricamente. Percebemos, em algumas das LOAs estudadas, casos de municípios que, embora divulguem que tenham adotado orçamento participativo, deixaram de observar o dever de “transparência pública” e o dever de discriminação e de orçamentação das ações demandadas pelos cidadãos participantes de seus respectivos OPs. Essas inconsistências,

podem representar uma desconformidade de orçamentos públicos com o ordenamento jurídico do País e, ainda, frustram uma expectativa lógica da sociedade e, principalmente, dos participantes de OPs de serem discriminadas e orçadas, no orçamento público, suas demandas, devidamente identificadas com o OP. A formalização do OP na LOA, aqui entendida como o registo e clara descrição, na LOA, da ação priorizada naquele espaço participativo, vinculada ao valor monetário necessário para sua posterior execução e manifesta identificação com o OP, é condição necessária para que essa prática institucional possa ser considerada instrumento de democracia participativa com poder de decisão e, ao mesmo tempo, prática administrativa que promove a transparência e o controle da sociedade sobre as contas públicas. Condições essas que encontram amparo no ordenamento jurídico do Brasil. De que modo, entretanto, é que se operacionaliza a formalização do OP na LOA?

A elaboração da Lei Orçamentária Anual se desenrola em um processo que envolve várias etapas²⁴. No caso de municípios que têm OP, a realização do ciclo participativo e a priorização de demandas a serem inseridas no orçamento público é uma etapa que precisa anteceder a definição final da lei orçamentária. Essa antecedência é necessária para que o Executivo municipal que implantou o OP possa, na etapa seguinte, fazer constar de sua proposta orçamentária as despesas demandadas pelos cidadãos [devidamente descritas, orçadas e identificadas com o OP]. Esse procedimento, de menor complexidade, requer determinação do Executivo municipal, cuja vontade detém supremacia em relação à dos demais atores envolvidos nesse processo de elaboração, supremacia essa amparada no ordenamento jurídico brasileiro e justificada na literatura Mainwaring (2001:328), Palermo (2000: 3) e Limongi e Figueiredo (2005: 4).

O modo como o Município de Porto Alegre operacionalizou a inclusão do OP na LOA do ano de 2016, serve aqui de exemplo de como concretizar a formalização na forma por nós defendida. Nesse município, o OP expressamente faz “parte da própria Lei Orçamentária Anual” (Porto Alegre, LOA 2016 – apresentação: XLVII). Na LOA de 2016 - Lei nº 11.983/2015, de 23 de dezembro,²⁵ as receitas e as despesas do Município foram orçadas no valor de seis bilhões e meio de reais, aproximadamente. Desse valor, a maior parte, cerca de cinco e meio bilhões de reais, foi fixada para atender as chamadas *despesas correntes*, ou seja,

²⁴ Talvez por essa razão Giacomoni (2009) afirme que o “documento orçamentário, apresentado na forma da lei, caracteriza apenas um momento de um processo complexo, marcado por etapas que foram cumpridas antes e por etapas que ainda deverão ser vencidas” (Giacomoni, 2009:201).

²⁵ Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smpeo/usu_doc/loa_2016_completa.pdf

mais de 80% do valor total do orçamento. Sobre esse percentual, não houve qualquer decisão proveniente de processo de orçamento participativo, uma vez que o montante orçado na classificação dessas ‘despesas correntes’ destina-se ao custeio “das atividades dos órgãos da administração pública, como por exemplo: despesas com pessoal, juros da dívida, aquisição de bens de consumo, serviços de terceiros, manutenção de equipamentos, despesas com água, energia, telefone etc. Estão nessa categoria as despesas que não concorrem para ampliação dos serviços prestados pelo órgão, nem para a expansão das suas atividades” (MPOG, 2016).

O restante do valor orçado foi destinado às *despesas de capital*, com cerca de 867 milhões de reais, e à *reserva de contingência*, pouco mais de 295 milhões, 13% e 4,5%, aproximadamente e respectivamente. Sobre *reserva de contingência*, também não há decisão em OP. O valor orçado para atender as *despesas de capital* foi dividido entre as contas: *investimentos*, com 690 milhões de reais, que equivale a pouco mais de 10% do orçamento do município; *inversões financeiras*”, com 50 milhões, e amortização da dívida, com algo mais que 127 milhões de reais. Dessas contas, houve decisão em OP para a LOA 2016 somente sobre o gasto de parte dos recursos destinados a *investimentos*. Daqueles 690 milhões de reais, decidiu-se em OP sobre aproximadamente 80 milhões, ou seja, uma parcela superior a 11% do valor total destinado pelo Município à realização de obras e serviços novos foi reservada às demandas prioritizadas em OP, valor que equivale a pouco mais de 1,2 % do valor total orçado para as despesas públicas a serem efetuadas pelo município de Porto Alegre para o ano de 2016.²⁶

E assim, com vontade política e sob a coordenação do Executivo, o OP de Porto Alegre definiu um “Plano de Investimentos - PI” para a LOA de 2016, inserido no PLLO 2016, no qual, nas palavras do prefeito “foram contempladas as prioridades da população, eleitas através do Orçamento Participativo (OP) na seguinte ordem: habitação, assistência social, cultura, saúde, saneamento básico urbano (DEP), educação, pavimentação, desenvolvimento econômico, esporte e lazer, juventude, trabalho e renda e saneamento básico urbano (DMAE)”.²⁷ Essas demandas foram todas identificadas em um anexo da LOA denominado “Demonstrativo das Demandas do PI na LOA 2016”, PI definido pelo OP, conforme disposto desde o PPA. Nesse PI, estão discriminados ações e valores de maneira que possibilita que um cidadão comum pode perceber sobre o que o OP decidiu ou, ao menos, quais das demandas do OP foram acolhidas pelo Poder Público, conferindo, assim, maior visibilidade aos resultados

²⁶ Todos esses valores podem ser verificados na LOA de Porto Alegre para 2016, encontra disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smpeo/usu_doc/loa_2016_completa.pdf, notadamente na tabela indicada nos anexos.

²⁷ Ofício n.º 1149/GP, de 14/10/2016, também anexo à LOA de Porto Alegre para 2016.

da participação cidadã e ao próprio orçamento. Como observado por Santos (2002), a “*relação directa da participação com os resultados* é fator crucial na sustentabilidade da democracia participativa” (Santos, 2002:119) [destaque do autor].

Mesmo em Porto Alegre, município que há mais de 15 anos tem seu OP disseminado enquanto referência de democracia participativa com poder de decisão, a formalização do OP na LOA, por meio da inclusão do demonstrativo das demandas do PI como anexo da LOA, é uma novidade iniciada na Lei orçamentária de 2014. Esse modelo resolveria algumas das questões levantadas pelo Banco Mundial em avaliação que fez do OP de Porto Alegre, contratada pelo próprio município. Consta daquela avaliação que “a maioria das informações sobre o desempenho do OP se dá através de mídia sob formatos inadequados e de modo casual”.

Tal inadequação teria como consequência a “falta de atenção à execução do orçamento municipal” o que “pode ter contribuído indiretamente à atual situação do OP, que apresenta vários investimentos que não estão sendo executados”. Nessa avaliação, dentre as sugestões apresentadas para melhorar o OP de Porto Alegre, destacamos: (1) a sugestão que indica que é fundamental haver convergência entre “o cronograma do processo de priorização do OP e o ciclo municipal do orçamento. [...] traria melhores resultados em termos de qualidade de informação disponível durante o processo de priorização e, conseqüentemente, melhoraria a eficácia das demandas do OP; [...]”; (2) e a sugestão sobre a necessidade de tornar o orçamento público mais transparente de modo a possibilitar que as pessoas compreendam do orçamento em Porto Alegre, como uma pré-condição para melhorar a capacidade de fiscalizar a execução do orçamento público.

Segundo os avaliadores, a compreensão do orçamento se encontrava limitada e desequilibrada entre os cidadãos de Porto Alegre. “Embora o OP tenha contribuído para melhorar o entendimento das necessidades dos gastos públicos voltados aos pobres, ele não tem cumprido seu potencial de aperfeiçoar a compreensibilidade do orçamento” (Banco Mundial, 2008: 9 a 13).

A maneira pela qual o OP de Porto Alegre foi formalizado na LOA de 2016 mostrou que o governo municipal buscou corrigir falhas que poderiam comprometer a eficácia do OP, principalmente, quanto à transparência sobre o real poder de decisão dos cidadãos sobre o orçamento público.

III.5 OP – O medidor da formalização

A LOA é, no Brasil, portanto, o documento público que pode mostrar, de forma objetiva e segura, existência de real possibilidade de execução de obras e serviços públicos priorizados pelos cidadãos em OP. Para que haja tal possibilidade, é necessário que haja *formalização* do OP, formalização essa aqui definida como registro, em LOA, de ação priorizada pelos cidadãos participantes do OP, devidamente identificada como originada do referido processo de participação e com dotação monetária suficiente para sua execução, consoante previsto nas normas jurídicas nacionais que trazem as regras gerais sobre o orçamento público.

O indicador de medida da formalização do OP, que é a variável explicada desta investigação foi construído a partir de parâmetros objetivos extraídos da própria definição da variável. Assim, a constatação, na LOA de município em análise, de despesa fixada cuja descrição indique tratar-se de ação priorizada por cidadãos comuns em processo próprio, ou seja, de algum valor monetário em despesa sob a rubrica OP ou rótulo equivalente, implica OP formalizado. A situação oposta, inexistência de despesa com essa característica, implica inexistência de OP.

CAPÍTULO IV – QUADRO TEÓRICO DE ANÁLISE, HIPÓTESES E SUAS JUSTIFICATIVAS

IV.1 Quadro teórico de análise

Nossa pretensão com o desenvolvimento dos capítulos teóricos foi, principalmente, apresentar fundamentos que pudessem servir de base para nossa pesquisa sobre a influência da ideologia partidária [esquerda, centro e direita] sobre a formalização do orçamento participativo – OP em leis orçamentárias de municípios do Brasil. A seguir apresenta-se, resumidamente, a teoria que forma o quadro teórico de análise deste estudo, a hipótese de trabalho, sua justificativa e as hipóteses secundárias. A apresentação da teoria que forma o quadro teórico de análise segue na ordem em que os assuntos estão dispostos nos capítulos anteriores:

1) No primeiro capítulo, apresentamos teorias sobre participação política em governos democráticos representativos, com a finalidade de conhecer aspectos teóricos que teriam contribuído para a introdução e expansão do orçamento participativo – OP nesses governos. Da teoria estudada, pode-se depreender que propostas teóricas trouxeram diferentes prescrições sobre essa participação, prescrições essas apresentadas enquanto necessárias à implantação, manutenção e expansão de governos democráticos, com ênfase na participação indireta, em eleições livres e periódicas. Essas teorias foram apresentadas aqui a partir dos seguintes modelos teóricos: democracia como proteção, democracia desenvolvimentista, democracia elitista pluralista e democracia participativa, enfatizamos esse último modelo, denominado por Held (1998) como “democracia participativa”, modelo que tem Pateman (1992) e Macpherson (1978) como referências.

A partir da teoria relativa a esses modelos pode-se perceber a importância da participação política indireta, por meio do voto em eleições livres e periódicas, para o sucesso da democracia representativa. A participação indireta foi e é tão importante que dos modelos estudados apenas um [democracia participativa] defendeu a participação política direta do cidadão comum em decisões sobre negócios públicos, no âmbito de governos democráticos representativos e no limite do poder político compartilhados pelos representantes políticos do Executivo e do Legislativo (Pateman (1982), Macpherson (1978)).

Na literatura pesquisada, encontramos poucos exemplos de práticas relacionadas com a proposta teórica advogada por Pateman (1982) e por Macpherson (1978), sendo que o OP, tomando como referência o OP de Porto Alegre, foi associado por teóricos de várias partes do

mundo como prática institucionalizada que permitiria que cidadãos comuns decidissem, diretamente, sobre despesas a serem inseridas no orçamento público. Com isso, o OP de Porto Alegre, iniciado em 1989, se tornaria um exemplo real da viabilidade da proposta teórica denominada como democracia participativa com poder de decisão, apresentada como uma proposição da esquerda (Macpherson (1978), Pateman (1992), Fung e Wright (2003)).

Com a repercussão positiva do OP, passados mais de 10 anos do início dessa prática em Porto Alegre, no início do século XXI, instituições internacionais como o Banco Mundial e a ONU, por exemplo, teriam disseminado o OP como prática administrativa a ser usada por governos preocupados com a melhoria da gestão pública, com a transparência e o controle das contas públicas, principalmente. Com essa nova configuração a participação direta do cidadão em decisões no âmbito público não seria mais a principal marca do OP e, com isso, essa prática deixaria de ser associada com partidos de esquerda para ser visto como um instrumento suprapartidário de gestão pública, segundo Wampler (2008) e Sintomer et al., (2012).

2) No segundo capítulo, apresentamos teorias que pudessem ser usadas como base para uma definição, no capítulo empírico, de uma classificação ideológica operacional de partidos brasileiros nas classes: esquerda, centro e direita. Essa classificação torna possível a definição da variável explicativa desta pesquisa que é ideologia partidária. Assim, com essa finalidade e com base na teoria estudada:

2.1) Definimos partido político como “qualquer grupo político identificado por um rótulo oficial que se apresente em eleições, e seja capaz de colocar através de eleições, candidatos a cargo público” (Sartori, 1982:86). Utilizamos essa definição de Sartori por entendermos que ela contém elementos formais que podem ser usados para diferenciar partidos de outros grupos que atuem no sistema político e por ser convergente com dispositivos da Lei 9.096/2005, conhecida no Brasil como lei dos partidos políticos, que permitem definir partido no mesmo sentido dado por Sartori.

2.2) Evidenciamos que há referências negativas sobre o sistema partidário do Brasil, sendo que percebemos Mainwaring (2001) como o principal crítico. Rodrigues (2002) resumiu algumas dessas críticas [atribuídas aos brasilianistas]: quantidade excessiva de partidos; facilidade com que se cria, extingue ou troca legenda de partido; a prática comum de político trocar de partido; inexistência ou fragilidade de partidos com conteúdo ideológico-programático; partidos movidos pelo clientelismo; atuações individualistas de políticos; indisciplina partidária. Características como essas teriam levado Barry Ames a considerar que “no plano nacional, os partidos brasileiros dificilmente poderiam ser considerados partidos políticos” (Rodrigues, 18 a 22). A percepção negativa do sistema partidário do Brasil levou

Mainwaring (2001) a afirmar que os partidos brasileiros são fracos e descomprometidos com a aprovação de políticas públicas convergentes com interesses da coletividade. Com isso, predominaria, no sistema partidário brasileiro, atuações motivadas por trocas de cunho personalista. Hoffmann (2014) entende que o “sistema político fisiologista brasileiro” contribuiu os escândalos políticos do país.

2.3) Após apresentar fundamentos teóricos sobre partidos políticos, entramos no estudo da classificação ideológica partidária: esquerda, centro e direita. Encontramos na literatura entendimentos favoráveis e desfavoráveis à essa classificação. Enfatizamos os primeiros. As classes ideológicas partidárias [esquerda/direita] foram apresentadas na literatura pesquisada enquanto formas simplificadas e abstratas ou “modelos mentais” que não possuem características pétreas, uma vez que podem designar diversos conteúdos conforme os tempos e as situações em que foram estudadas.

Percebe-se que os autores pesquisados enfatizam conteúdos relacionados com esquerda e direita como forma de diferenciar uma classe ideológica da outra, conteúdos esses que refletiriam diferenças “não só de ideias, mas também de interesses e de valorações a respeito da direção a ser seguida pela sociedade” (Bobbio, 2011: 51). Essa contraposição seria mantida, de acordo com a literatura pesquisada, porque essas classes ideológicas partidárias teriam preservado, ao longo do tempo, conteúdos que relacionam a esquerda com a promoção da igualdade e a direita seguiria advogando a defesa de conteúdos associados com a liberdade de mercado e com o exercício de atividades econômicas, por exemplo, (Macpherson (1978), Bobbio, (2011), Sartori (1982)).

Para ajudar na percepção de que esquerda e direita representam conteúdos que seguem um certo padrão, repetimos a seguir tabela que elaboramos com os conteúdos relacionados a essas classes a partir da teoria estudada. E para facilitar a percepção da semelhança dos conteúdos, tanto da esquerda quanto da direita, entre aqueles derivados de diversos teóricos com os do MGR, relacionamos em colunas diferentes os seus respectivos conteúdos:

Conteúdos associados com as classes ideológicas esquerda e direita			
Fontes			
Com base na teoria estudada		Manifesto Research Group (MRG)	
Esquerda	Direita	Esquerda	Direita

Igualdade – política, econômica e social promovida pelo Estado	Liberdade – de mercado, de propriedade, etc	Forças armadas: negativo	Forças armadas: positivo
Propriedade privada: negativo	Estado mínimo	Anti-imperialismo	Liberdades e direitos humanos
<i>Welfare State</i> – positivo	Propriedade privada e capitalismo	Paz	Constitucionalismo: positivo
Regulação do mercado e da sociedade civil pelo Estado	Redução dos serviços sociais prestados por entes estatais	Internacionalismo: positivo	Autoridade política
desenvolvimento humano	Desregulamentação das relações de trabalho	Democracia	Livre iniciativa
Proteção ecológica - conciliada com o crescimento econômico e a criação de postos de trabalho	Diminuição do tamanho do Estado	Regulação do mercado	Incentivos
Sociedade solidária e inclusiva	Proteção dos direitos individuais pelo Estado	Planejamento econômico	Protecionismo: negativo
Transparência no setor público	Autonomia da sociedade civil em relação ao Estado	Protecionismo: positivo	Ortodoxia econômica
Criação de uma economia dinâmica, mas de pleno emprego	Autoritarismo moral	Economia controlada	Limitação do <i>Welfare State</i>
Integração de políticas sociais com políticas econômicas	Individualismo econômico	Nacionalização	Nacionalismo: positivo
Regulamentação dos “custos sociais e	Aceitação da desigualdade	Expansão do <i>Welfare State</i>	Moralidade tradicional: positivo

ambientais aplicáveis às empresas			
Concretização de direitos – com a participação do Estado e da sociedade	Nacionalismo	Expansão da educação	Lei e ordem
Participação do cidadão nos negócios públicos – no controlo e nas decisões	Austeridade do gasto público	Classes trabalhadoras: positivo	Harmonia social
Comunidade	Baixa consciência ecológica		
Solidariedade	Lei formal		
Autoexpressão	Desregulamentação		

Tabela IV.1 - Conteúdos representados pelas classes ideológicas esquerda e direita
Elaboração própria a partir da teoria estudada.

Sendo que conteúdos associados com a esquerda demandariam a atuação ampla do Estado para que sejam concretizados, inclusive em relação à proposta de ampliação da participação direta dos cidadãos em decisões estatais. E conteúdos relacionados com a direita revelariam a pretensão de uma diminuição do tamanho do Estado, suficiente para que atue na proteção de atividades econômicas.

O centro político partidário, por sua vez, é apresentado na teoria estudada como espaço ocupado por partido que conciliaria conteúdos tanto da esquerda quanto da direita, com o intuito de angariar maior quantidade de votos possível para seus membros.

Apresentados seus respectivos conteúdos, definimos, com base na literatura estudada, para os fins deste estudo, esquerda, centro e direita enquanto formas simplificadas e abstratas por meio das quais partidos políticos podem ser diferenciados uns dos outros, difundir seus interesses e orientar suas práticas (Bobbio (2011) Sartori (1982), Power e Zucco (2009)). Essa é uma definição ampla, mas, útil às pretensões deste estudo. Destacamos que essa definição converge com a definição de ideologia que adotamos nesta pesquisa. Ideologia significa aqui representações simbólicas ou “modelos mentais” construídos de forma não aleatória para

“estabelecer e sustentar relações de poder” (Dijk (2015), Power e Zucco (2009)). Nesse sentido, uma ideologia compõe um sistema estruturado de valores e cognições que se manifestam por meio de “formulações explícitas, conscientes e logicamente organizadas” de modo a formarem um sistema coerente e articulado a partir do qual se faz uma leitura/interpretação do mundo (Viegas, 1996:29).

Repisa-se, a pretensão com o desenvolvimento do segundo capítulo foi de apresentar aspectos teóricos que serviriam de base para a elaboração de uma classificação ideológica operacional, nas classes esquerda, centro e direita, dos partidos estudados no capítulo empírico. Não buscamos fundamentos sobre os diversos rótulos e respectivas ideias e práticas identificadas com a esquerda, centro e direita.

2.4) Por último, o capítulo segundo serviu para apresentarmos teorias sobre classificações ideológicas de partidos brasileiros no eixo esquerda/direita, com a finalidade de encontrar fundamentos que pudessem ser usados como fonte secundária para a definição da variável explicativa deste estudo [definida no capítulo empírico]. Dentre os estudos apresentados, optamos por utilizar a classificação de Tarouco e Madeira (2015) para a definição da referida variável explicativa [ideologia partidária], conforme justificativas lá apresentadas. Com isso, confirmou-se a validade do uso de fontes secundárias como base para a construção de uma classificação ideológica dos partidos dos prefeitos brasileiros que governaram os municípios estudados. Além de Tarouco e Madeira (2015), apresentamos outros estudos realizados com a pretensão de construir essa mesma classificação ideológica partidária, mas, não foram utilizados nesta pesquisa por não terem obtido o resultado pretendido pelos pesquisadores. Isso pôde ser percebido, por exemplo, em Zucco (2009) e Tarouco e Madeira (2013). Zucco (2009) tomou como base pesquisa dirigida por Power e Zucco (2009) feita, diretamente, com parlamentares do Legislativo federal. A conclusão de Zucco (2009) foi de que a divisão que prevaleceu entre os entrevistados é a que posiciona os políticos como de governo ou como de oposição ao governo. Tarouco e Madeira (2013) buscaram uma classificação ideológica [esquerda/direita] tomando como base documentos programáticos de alguns partidos brasileiros. A classificação a que chegaram teria mostrado incompatibilidades com outras anteriormente realizadas. Por essa razão, esses autores desconsideraram, expressamente, o resultado obtido em 2013 para adoção de outro estudo que realizaram em 2015.

3) No capítulo terceiro, apresentamos fundamentos teóricos e jurídicos que confirmaram a importância de haver a formalização do OP na LOA e a prevalência do Executivo em decisão sobre orçamento público. Formalização que significa, neste estudo, a

inserção da rubrica OP ou sua equivalente no orçamento estatal, vinculada à ação priorizada por cidadãos participantes de OP e ao respectivo valor monetário necessário à execução de tal ação. Tal constatação, na LOA, implica existência de OP formalizado. A situação oposta, ausência, na LOA, de registo com essa característica, implica inexistência de OP formalizado. A teoria e as normas estudadas confirmaram a necessidade jurídica de o OP ser formalizado na LOA e a prevalência da vontade do Executivo em promover essa formalização.

Assim, os capítulos teóricos foram formados por teorias que possibilitaram: 1) perceber o OP enquanto prática administrativa suprapartidária inserida em sistemas democráticos representativos; 2) a definição de parâmetro para uma classificação ideológica partidária de partidos que tiveram seus filiados à frente do Executivo das capitais dos estados do Brasil entre 2008 a 2015; 3) a definição de parâmetros para a formalização do OP na LOA.

IV.2 Hipóteses da investigação

IV.2.1 Hipótese básica e sua justificação

O modelo de democracia participativa defendido por Pateman (1992) e Macpherson (1978), por exemplo, propõe ampliar a participação direta de cidadãos comuns [não eleitos] em decisões administrativa e políticas tomadas no âmbito de governo democrático representativo. Essa proposta de ampliação da participação direta, segundo seus defensores, renovaria a participação política em governo democrático representativo, até então baseado em modelos teóricos que enfatizaram a participação indireta do povo na política como a melhor opção para garantir a sobrevivência dessa forma de governo. Esse modelo de democracia participativa tem sido referido na literatura como base teórica para a implantação do orçamento participativo – OP. E o OP é objeto deste estudo, especificamente sua formalização em lei orçamentária anual – LOA.

Teóricos, na década de 90 do século passado, principalmente, relacionaram o OP, com ênfase no OP de Porto Alegre, enquanto prática institucionalizada que poderia operacionalizar a participação direta do cidadão comum em decisões políticas. Com isso, consequentemente, o OP seria apresentado em vários estudos como exemplo real da viabilidade da proposta teórica de Pateman (1992) e de Macpherson (1978), implantado por governos de esquerda (Wampler e Avritzer (2004), Fung e Wright (2001) e Santos (2003)). Naquele período o foco de estudos

sobre o OP foi, principalmente, na análise da participação do cidadão comum nessa prática institucionalizada, no decorrer do seu ciclo participativo (Wampler (2008)).

Mas seria como prática administrativa suprapartidária, com ênfase na melhoria da gestão pública, principalmente na transparência e no controle da despesa pública, que o OP teria sido disseminado no Brasil e no mundo por organizações internacionais como, por exemplo, a Organização das Nações Unidas - ONU e o Banco Mundial, desde os primeiros anos deste século. Essa mudança de escopo do OP e a importância que passou a ter na sociedade teria levado à sua implantação por governos de partidos diversos, independentemente de classe ideológica (Wampler (2008) e Sintomer et al., (2012)).

A posição de Wampler (2008) e Sintomer et al., (2012) foi adotada como fundamento para a hipótese básica deste estudo: *a categoria de orientação ideológica [esquerda, centro e direita] do partido do prefeito das capitais estaduais brasileiras não possui influência sobre a formalização do OP nesses municípios, foi considerado o período de 2008 a 2016*. Isso ocorreu por ter sido a proposição desses autores formulada mais recentemente, aproxima-se do período de realização deste estudo, e por conter fundamentos teóricos e empíricos, principalmente em Sintomer et al., (2012), que deram credibilidade a esses estudos. Além disso, as proposições de mudanças de escopo do OP convergem com as afirmações de Heywood (2010), por exemplo, no sentido de que “o mundo das ideologias não é estático: ele muda de acordo com as circunstâncias sociais e históricas que estão sempre em transformação” (Heywood, 2010: 122). Convergem, ainda, com o entendimento de Burstein e Linton (2002) e Giddens (1999) sobre a adoção por partidos diversos de ideias e práticas de sucesso associadas inicialmente com determinada classe ideológica, como uma consequência possível de ocorrer para vencer eleições (Burstein e Linton (2002) e Giddens (1999)). Assim, de acordo com a teoria pesquisada percebeu-se como possível ter ocorrido a mudança que Wampler (2008) e Sintomer et al., (2012) afirmaram ter incidido sobre o OP nos últimos anos, ou seja, o OP teria se transformado em uma prática administrativa suprapartidária.

A adoção do OP por governos de partidos diversos, independente de classe ideológica, seria uma consequência possível de ocorrer com qualquer ideia ou prática que, por seu sucesso, tivesse potencial para angariar votos no processo eleitoral (Burstein e Linton (2002) e Giddens (1999)). Sobre essa possibilidade, Burstein e Linton (2002) observaram que há mais de 40 anos cientistas políticos e economistas sustentam que a competição eleitoral, frequentemente, força políticos eleitos a implantarem ações que possam garantir votos nas próximas eleições, independentemente de inclinação ideológica (Burstein e Linton (2002)). Essa seria uma das

razões para a disseminação do OP no mundo enquanto prática administrativa suprapartidária (Wampler (2008) e de Sintomer et al., (2012)).

Giddens (1999), no mesmo sentido de Burstein e Linton (2002), sustenta que ideias que estão sendo avaliadas de forma positiva pela sociedade geralmente são apossadas por opositores e disseminadas “como suas próprias opiniões”. Isso teria ocorrido, “por exemplo, no período posterior à Segunda Guerra Mundial [...]. Para sobreviver, partidos de direita tiveram que adotar alguns dos valores da esquerda e aceitar a estrutura básica do *welfare state*” (Giddens, 1999: 49).

Além dos fundamentos acima, a hipótese básica poderia ainda ser justificada pelos vários problemas existentes no sistema político partidário do Brasil, dentre eles a atuação fisiologista dos políticos, apontados na teoria. Políticos brasileiros atuam para satisfazer seus interesses pessoais, sem um comprometimento com valores e crenças ideológicas partidárias no entender de Mainwaring (2001). Mainwaring (2001) faz várias críticas ao sistema partidário do Brasil com ênfase na sua baixa institucionalização que favoreceria que “partidos aparecessem e desaparecessem com assombrosa frequência”; [...] partidos “*catch-all*, descentralizados, indisciplinados e individualistas” e, também, facilitaria que políticos trocassem de partido sempre que queiram. Mainwaring (2001) argumenta que a ampliação da institucionalização do sistema partidário brasileiro levaria à formação de partidos “‘fortes’, com ideologias e bases sociais bem definidas [...]” (Mainwaring, 2001: 33/35/390/393). Mas o foco foi na mudança de identificação partidária do OP.

IV.2.2 Hipóteses alternativas

A hipótese básica de trabalho definida para esta pesquisa, a ser empiricamente validada, é a de que a formalização do OP na lei orçamentária dos municípios estudados não recebe influência da categoria de orientação ideológica [E, C ou D] do partido ao qual está filiado o prefeito. Todavia, como visto no primeiro capítulo, opiniões há, não são poucas, todas abalizadas, apesar de anteriores àquelas que tomamos por base para a definição da hipótese básica, diga-se, que pregam em sentido contrário, por exemplo, Wampler e Avritzer (2004), Fung e Wright (2001) e Santos (2003). Era razoável supor, portanto, que essa hipótese básica poderia ser refutada quando da pesquisa empírica. Acaso refutada, isto é, porventura empiricamente verificado que a classe da orientação ideológica do partido do prefeito exerça influência sobre a formalização do OP, possibilitaria conhecer qual categoria de orientação ideológica seria responsável por

maiores índices de formalização do OP, categoria essa que, com base exatamente no mesmo método utilizado no teste da hipótese básica, seria possível aqui apontar.

Então, se [e somente se] for refutada essa hipótese básica, isto é, se for verificado que existe influência de orientação ideológica sobre a formalização do OP, pretende-se, então, testar hipóteses alternativas (Sampieri, Collado & Lucio, 2006: 136) ou secundárias, assim entendidas as que possibilitam “indicar relações deduzidas da primeira” ou “apontar outras relações possíveis de serem encontradas”, (Marconi e Lakatos, 2003: 221), hipóteses alternativas essas que partem do pressuposto de que (i) são os prefeitos de partidos de esquerda que mais propiciam formalização ao OP, ou (ii) são os prefeitos de partidos de centro que mais propiciam formalização ao OP ou (iii) são os prefeitos de partidos de direita que mais propiciam formalização ao OP. Haveria ainda uma quarta hipótese alternativa possível, que seria decorrente da combinação de uma das três anteriores, em função de eventual ocorrência de empate, entre duas das três categorias de orientação ideológica, em relação ao número de OPs formalizados.

Como se percebe, essas hipóteses secundárias, antagônicas à hipótese básica, são fortuitas, necessárias e, embora também sujeitas à validação empírica, dispensam justificção teórica. São fortuitas porque só podem ser testadas em caso de refutação da hipótese básica; necessárias porque ao menos uma delas obrigatoriamente ocorrerá em caso de refutação da hipótese básica, e dispensam justificção porque representam exatamente a negação (ou as consequências lógicas da refutação) da hipótese básica.

Ao final, depois do teste das hipóteses em sua versão original, serão realizados ensaios com propósito de avaliação do resultado por meio de tentativa de depuração da variável ideologia com base no critério do desvio padrão sobre os valores atribuídos aos partidos políticos no estudo de Tarouco e Madeira (2015).

CAPÍTULO V – METODOLOGIA DA PESQUISA

Tendo em consideração a questão de partida e decorrentes objetivos anteriormente estabelecidos, pretende-se agora apresentar e legitimar as escolhas feitas sobre o campo de análise, os conceitos e variáveis correspondentes e os procedimentos de validação das hipóteses avançadas. Nesse sentido tenciona-se, neste capítulo, de caráter fundamentalmente metodológico: (i) reapresentar a questão de partida, os objetivos e as hipóteses da investigação; (ii) discorrer sobre os critérios adotados para seleção do campo de análise; (iii) explicar o modo pelo qual se pretende verificar se existe influência entre as variáveis; (iv) descrever o método como se dará a recolha e organização dos dados; (v) descrever o desdobramento da parte empírica da investigação; (vi) descrever ensaios de depuração das variáveis; (vii) avaliar a possibilidade de extrapolar o resultado desta investigação e (ix) a título de ilustração, apresentar um esquema gráfico que represente a tese.

V.1 Reapresentação da questão, objetivos e hipóteses

Nesta investigação, que tem como por tema *orientação ideológica e formalização do OP*, questiona-se de partida: *há influência da orientação ideológica [esquerda - centro – direita] dos partidos a que pertencem os prefeitos sobre a formalização do OP nas capitais estaduais brasileiras?*

Na busca de uma resposta para essa pergunta, estabeleceu-se, como objetivo geral da pesquisa, conhecer se há influência da categoria da orientação ideológica, esquerda - centro - direita, dos partidos políticos à frente do Executivo municipal das capitais estaduais brasileiras, sobre a existência ou inexistência de formalização do orçamento participativo nesses municípios. Está-se, portanto, a investigar eventual presença de alguma relação entre duas variáveis. Como variável explicativa, a categoria de orientação ideológica irá assumir três valores possíveis: esquerda, centro ou direita; como variável a explicar, a formalização do OP irá assumir dois valores possíveis: existente ou inexistente ou, respetivamente, sim ou não.

Os três objetivos específicos foram definidos como: (1º) apresentar uma classificação dos 208 períodos de governo estudados conforme a categoria de orientação ideológica do partido do prefeito [E, C ou D]; (2º) apresentar uma classificação desses períodos de acordo com a existência ou não de OP formalizado [S ou N]. Acaso verificada a existência de influência

da ideologia sobre a formalização do OP, e (3º) conhecer qual categoria de orientação ideológica [E, C ou D] mais contemplou a formalização do OP naqueles períodos.

A análise da teoria revisada levou à formulação da hipótese de que *a categoria de orientação ideológica do partido do prefeito das capitais estaduais brasileiras não possui influência sobre a formalização do OP*. Na eventualidade de que essa hipótese fosse empiricamente refutada, planeou-se testar outras três hipóteses alternativas: (1ª) A ideologia influencia na formalização e é a esquerda quem mais formaliza o OP; (2ª) A ideologia influencia na formalização e é o centro quem mais formaliza o OP; e (3ª) A ideologia influencia na formalização e é a direita quem mais formaliza o OP.

V.2 Estabelecimento dos critérios de escolha do campo de análise

Do universo dos municípios brasileiros, foram destacados para análise os 26 que sediam as capitais dos Estados. As matérias pesquisadas foram, de um lado, a orientação ideológica do partido do prefeito no governo desses municípios de 2008 até 2015; de outro, o conjunto das leis orçamentárias anuais - LOAs dos mesmos 26 municípios, referentes ao ano subsequente, de 2009 até 2016, do que resultou um conjunto de 208 leis orçamentárias selecionadas para pesquisa.

A variável *ideologia* foi construída em dois momentos. Num primeiro momento, foi tomado por base estudo realizado por Tarouco e Madeira (2015), que utilizou resultado de *expert survey*, realizado pela Associação Brasileira de Ciência Política em 2010, na modalidade observação direta extensiva, sob a forma de questionário com pergunta *fechada*, de *múltipla escolha*, na modalidade de *estimação ou avaliação* (Marconi & Lakatos, 2003). Com esse tipo de pergunta obtém-se respostas que “consistem em emitir um julgamento através de uma escala com vários graus de intensidade para um mesmo item. As respostas sugeridas são quantitativas e indicam um grau de intensidade crescente ou decrescente” Marconi & Lakatos, 2003: 201-206). Como bem explicado pelos autores Tarouco & Madeira, a elaboração do questionário adotou o formato matricial, ou seja, aos respondentes bastava escolher um valor inteiro de *um a sete* ou então a resposta *não sei*. Utilizou-se, repita-se, pergunta fechada, de modo que não há, portanto, no estudo de Tarouco & Madeira (2015), como é natural nesse tipo de pesquisa, qualquer indicação de critérios de referência justificativos das respostas dos inquiridos. A partir do referido *expert survey*, os partidos políticos do Brasil foram distribuídos ao longo de um contínuo ideológico que vai da extrema-esquerda à extrema-direita. Houve assim, nesse

primeiro momento, um processo de *quantitização*,²⁸ em que a *expertise* dos respondentes permitiu que eles, em constructo, expressassem, em números distribuídos ao longo de uma escala contínua de valores de *um* [orientação ideológica à esquerda] a *sete* [orientação ideológica à direita], as crenças e valores por eles atribuídas aos partidos.

Mas o propósito desta tese é saber se existe influência da orientação ideológica [esquerda, centro e direita] sobre a formalização do OP. Inviável, entretanto, verificar essa influência a partir de dados distribuídos ao longo de uma escala linear. Necessitava-se antes definir posições sobre o contínuo. Necessitava-se dispor essa frequência em dados agrupados. Por isso, e já num segundo momento, particionou-se esse contínuo ideológico de forma a classificar os partidos ali distribuídos em categorias de orientação ideológica, ou seja, de forma a agrupar os números do contínuo. Necessita-se, para tanto, definir o número de classes e, conseqüentemente, a amplitude dessas classes (Levin, 1978: 22). Para isso optou-se, nesta investigação, por dividir o contínuo não só em duas [que seriam esquerda e direita], mas em três categorias, [esquerda, centro e direita] o que trará dupla utilidade: (a) dar maior relevo aos partidos classificados nas duas zonas mais extremas, que são aqueles que obtiveram pontuação mais próxima ao valor *um*, que serão considerados partidos de esquerda, ou ao valor *sete*, que serão considerados partidos de direita, e, (b) em sentido reverso, obter alguma resposta também em relação aos partidos que obtiveram pontuação em torno do ponto central do contínuo, que serão considerados partidos de centro. Houve assim, nesse segundo momento, um processo de *qualitização*,²⁹ por meio do qual os números de *um* a *sete* antes atribuídos pelos especialistas de acordo com a percepção das crenças e valores caracterizadores de cada partido foram agora reagrupados nas classes E, C ou D, que serviram de parâmetro de medição da variável *orientação ideológica*.

E para estruturação da segunda variável da investigação, *formalização do OP*, após pesquisa nas LOAs correspondentes a cada um dos oito períodos de governo de cada uma das 26 capitais estaduais brasileiras, foram esses períodos agrupados em duas categorias de acordo com a verificação da existência ou inexistência [S ou N], nas referidas LOAs, de algum valor monetário na rubrica *OP* ou equivalente, existência essa que serviu de parâmetro de medição da variável *formalização do OP*.

²⁸ Processo de tornar quantificável, em tradução livre de *quantitizing*, presente no original: (Sandelowsky, 2000).

²⁹ Processo de transformação de dados quantitativos em qualitativos, em tradução livre de *qualitizing*, presente no original (Sandelowsky, 2000).

As variáveis da pesquisa foram selecionadas consoante critérios sobre os quais alguns questionamentos podem ser colocados e já aqui mesmo sumariamente respondidos. Pode-se indagar, por exemplo, (i) por que foram escolhidos para análise os municípios que servem de capital de Estado? (ii) Por que foi adotada a orientação ideológica do partido do prefeito ao invés da orientação ideológica pessoal do próprio prefeito? (iii) Qual a razão da escolha do partido do prefeito, que é o Chefe do Executivo do município, ao invés dos partidos dos membros do Legislativo, já que é o parlamento que possui competência para aprovar as leis? (iv) Qual a razão da adoção de estudo baseado em observadores externos para classificação da posição ideológica dos partidos? (v) Qual o motivo da escolha da existência de inscrição de valor monetário em LOA, vinculado à rubrica OP, como indicador de formalização do OP? (vi) Por que foi adotado o período de 2009 a 2016 para análise? É o que se busca responder em seguida.

V.2.1 A opção pelas capitais estaduais

Dentre os municípios brasileiros, foram destacadas para estudo as 26 capitais estaduais. O país é organizado política e administrativamente em entes federativos, que são os estados, municípios e Distrito Federal, além da própria União. Jellinek definiu Estado federal como “Estado soberano, formado por uma pluralidade de Estados, no qual o poder do Estado emana dos Estados-membros, ligados numa unidade estatal” (*Apud*, Bonavides, 2011:193). No Brasil, essa unidade estatal, município, é elevada, na própria Constituição, ao *status* de ente federado (CRFB, art. 1º)³⁰. Aliás, à forma federativa foi dado o *status* de cláusula pétrea, pelo que não poderá ser objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa do Estado brasileiro (CRFB, art. 60,§4º, I)³¹. Quis o constituinte, portanto, garantir a unidade do Estado nacional e a harmônica divisão de poderes entre os entes da federação. E dentre os entes da federação, o município é a menor partição. Ao mesmo tempo, o município é o ente da Federação que guarda maior proximidade com a população, seja por ser responsável pela execução dos serviços públicos básicos da cidade, seja pela maior possibilidade de interação entre Administração e cidadãos.

³⁰ CRFB: “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito (...)”

³¹ CRFB: “Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: (...) § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; (...)”

Assim como os demais, União, estados e Distrito Federal, os municípios são entes federados autônomos (CRFB, art. 18).³² Essa autonomia foi confirmada pelo Supremo Tribunal Federal – STF: “A CF conferiu ênfase à autonomia municipal ao mencionar os Municípios como integrantes do sistema federativo (art. 1º da CF/1988) e ao fixá-la junto com os estados e o Distrito Federal (art. 18 da CF/1988). A essência da autonomia municipal caracteriza-se primordialmente por (i) autoadministração, que implica capacidade decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou aprovação hierárquica; e (ii) autogoverno, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Legislativo” (ADI 1.842, rel. min. Gilmar Mendes, j. 6-3-2013, P, DJE de 16-9-2013). Na prática, dentro dos limites constitucionais, essa autonomia descentraliza o poder de decisão e de execução, eis que cada ente federado – cada Estado, cada Município – possui estrutura de governo própria, com competências legislativa e executiva desempenhadas pelos partidos políticos, por meio de seus filiados eleitos democraticamente para o parlamento ou para a chefia do Executivo, respectivamente.

Há, no Brasil, 26 estados. Os estados são divididos em municípios. Em cada Estado, há um município especial, que é sua capital. O que torna especial o município tomado como capital do Estado é, por exemplo, a concentração da estrutura principal dos órgãos dos poderes do Estado – Executivo, Legislativo e Judiciário –, das maiores representações administrativas dos órgãos públicos da União naquele Estado, além, obviamente, dos órgãos do Executivo e Legislativo do próprio município. A capital estadual é, em regra, o município de maior relevo do Estado em relação à economia, ao número de habitantes, à infraestrutura, e aos recursos de modo geral. E essa proeminência de natureza econômica e política é também acompanhada de melhor eficiência organizacional, notadamente em termos de transparência, o que implica menos dificuldade de acesso do público a dados orçamentários. Essa facilidade de acesso é de vital importância para a presente investigação, principalmente no que diz respeito à construção da variável *formalização do OP*. E essa relevância das capitais justificou sua escolha como campo para estudo dentro o universo dos municípios brasileiros. Como são 26 Estados, 26 municípios foram pesquisados.

³² CRFB: “Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. (...)”

V.2.2 A opção pela ideologia do partido

Dentre duas alternativas, quais sejam a construção da variável *ideologia* a partir da orientação ideológica do partido do prefeito ou da orientação ideológica pessoal do próprio prefeito, adotou-se a primeira opção. Para justificar tal opção, convém reiterar o já dito anteriormente, no Brasil não há candidaturas avulsas. Para que uma pessoa possa concorrer a uma função política no país, seja do Executivo ou do Legislativo, precisa estar filiada a um dos partidos existentes (CRFB, art. 14, §3º, V), ou seja, não há candidatos sem vínculo partidário. E essa filiação precisa ocorrer no prazo mínimo de seis meses antes da data da eleição (Lei nº 9.504/1997, art. 9º). Nesse sentido, assim esclareceu o Supremo Tribunal Federal – STF, que é a corte constitucional brasileira: “A noção de elegibilidade (condição para o exercício regular do direito de candidatura) abarca o mandamento de que a satisfação dos seus requisitos, dentre os quais a filiação partidária, deve ser atestada de maneira prévia ao pleito eleitoral” (ADI 1.817, rel. Min. Dias Toffoli, j. 28-5-2014, P, DJE de 1º-8-2014). A referência ideológica que tem o político é sempre, daí, a mesma do partido, ao qual deve fidelidade sob pena de sanções, conforme possibilita a lei (Lei nº 9.096/1995, de 19 de setembro, artigos 25 e seguintes). O partido político, portanto, enquanto “pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal” (Lei nº 9.096/1995, art. 1º). Os partidos detêm, pois, papel fundamental ao funcionamento da democracia no Brasil. São os partidos que se inter-relacionam no interior do sistema político na disputa pelo voto dos eleitores e que figuram como atores principais da democracia brasileira, razão pela qual sua orientação ideológica esquerda – centro – direita deveria prevalecer em relação à orientação pessoal do político que integra um partido, se porventura fosse diversa. Para além das questões legais acima, há na teoria uma base bem estruturada no sentido da predominância da ideologia partidária sobre seus filiados, conforme exposição que fizemos no Capítulo II.

V.2.3 A opção pelo partido do prefeito

Como se viu anteriormente, a esfera político-administrativa objeto desta pesquisa é o município. Os agentes políticos são eleitos pelo povo para atuarem no Legislativo e no Executivo municipal. Para o Executivo, os cargos elegíveis são os de prefeito e de vice-prefeito; para o Legislativo, o de vereador. Poder-se-ia utilizar, como variável, a posição ideológica dos

membros do Poder Legislativo, porque a outra variável da investigação, formalização do OP, possui leis orçamentárias como matéria de pesquisa. Em relação à instituição política cujo partido seria classificado segundo a posição ideológica, havia, pois, duas alternativas, quais sejam a instituição representada pelo agente político chefe do Poder Executivo local, que é o prefeito Municipal e a instituição representada pelos agentes políticos componentes do Poder Legislativo ou Câmara Municipal. Optou-se, então, por se considerar a orientação ideológica esquerda - centro - direita do partido do prefeito, uma vez que nos filiamos ao entendimento de teóricos, que se dedicaram a estudar o processo político de definição da LOA, no sentido de que o Executivo tem predomínio sobre a definição do orçamento público. Essa preponderância tem origem na Constituição e é reafirmada na teoria. No plano nacional, a Constituição deu ao Executivo a iniciativa na propositura de lei que define o orçamento anual (CRFB, art. 165, III). Trata-se, aliás, de atribuição privativa, indelegável, portanto, do Chefe do Executivo (CRFB, art. 61, II, “b”, c/c art. 84, XXIII), que ainda tem o poder de veto a emendas eventualmente inseridas pelo Legislativo no projeto de lei orçamentária (CRFB, art. 48, II). Para além disso, há ainda restrições à possibilidade mesmo de apresentação de emendas legislativas ao projeto de lei orçamentária consolidado pelo Executivo, que somente podem abordar determinadas matérias e em condições específicas (CRFB, art. 166, §3º e §4º, c/c Lei 4.320/1964, de 17 de março). A competência privativa dada ao Executivo para elaboração da lei orçamentária, aliada às limitações impostas ao Legislativo para sua modificação, e ainda ao poder de veto na volta ao Executivo, conferem à Administração, portanto, inegável controle sobre seu conteúdo. A propósito, sustentam Limongi e Figueiredo (2005) que “o controle que o Executivo detém sobre o processo orçamentário é maior do que usualmente se supõe.” Por essa razão, avaliam que, mesmo quando há emendas, a “alocação de recursos feita pelos legisladores é complementar, e não contrária, à do Executivo” (Limongi e Figueiredo, 2005:4). Por ser oportuno, convém aqui reforçar que, de todo o processo referente ao OP, a abordagem feita neste estudo recai exatamente no ponto definido aqui como *formalização do OP*, que se refere à inserção da rubrica OP na LOA, com a devida orçamentação das ações priorizadas pelos cidadãos no ciclo participativo. Consideramos esse ponto o mais adequado e oportuno porque, a partir daí restaria apenas as atividades de acompanhamento da execução e avaliação do orçamento, de modo que, isoladas essas duas atividades, é válido afirmar que a referida *formalização* pode ser vista como uma espécie de produto que tem como insumos, de um lado, a priorização de despesas orçamentárias pelos cidadãos, de outro, a vontade política do governante em inserir tais despesas na LOA. Assim, embora seja da competência das Câmaras Municipais a aprovação de leis, dentre elas as orçamentárias, optou-se por considerar, neste estudo, a posição ideológica

do partido político do prefeito, representante do Executivo municipal, em detrimento aos partidos dos membros daquelas câmaras. Deu-se essa escolha pela prevalência, na edição de leis orçamentárias, da vontade do Chefe do Executivo em relação à vontade dos membros do parlamento, o que justifica plenamente a adoção, como variável de referência desta investigação, a orientação ideológica do partido político do prefeito, ao invés da orientação dos outros atores do processo de confecção das leis orçamentárias, que são os membros do Legislativo.

V.2.4 Critérios para a definição da orientação ideológica dos partidos

Como indicador de medida utilizado para a classificação dos partidos políticos segundo a orientação ideológica [esquerda, centro ou direita], optou-se por seguir estudo que toma como critério de classificação ideológica dos partidos as opiniões externas, ao invés de estudos apoiados em opiniões internas. A estratégia consistente na busca de dados em fontes secundárias para entabulação de novo estudo é avalizada por autores no âmbito da Ciência Política como Tarouco e Madeira (2015), Strauss e Corbin (2002), Porta (2012) e Sartori (1982). A opção por tomar como base neste estudo uma classificação da posição ideológica dos partidos políticos baseada em estudos fundamentados em opinião de observadores externos decorre da imprecisão observada em outros estudos que buscaram definir tal classificação a partir da autodeclaração de parlamentares (Zucco, 2009) ou em programas dos partidos (Tarouco e Madeira, 2013). Além desses estudos observou-se manifestações em que determinados partidos e seus membros enunciam publicamente sua inclinação ideológica de forma imprecisa. Imprecisão essa em regra atribuída à aversão que partidos e seus membros manifestam diante da possibilidade de serem considerados de direita. Os testemunhos dessa aversão são públicos. Com o título “O incrível caso do país sem direita”, a Revista Veja, semanário de grande circulação no país, publicou matéria em que conclui que nenhum dos então 27 partidos políticos do Brasil se assumiam como direitista. O artigo faz menção à opinião do cientista político Ricardo Caldas, que afirma que a rejeição ao “rótulo de direitista está ligada à herança negativa deixada pelas legendas conservadoras no país. Estes partidos foram contra a abolição da escravidão, contra o fim da monarquia e, na figura da Arena, apoiaram o regime militar”. Nesse mesmo sentido, Power & Zucco (2009), no artigo “Estimating ideology of brazilian legislative parties”, em que entrevistaram mais de 850 congressistas brasileiros de 1990 a 2005, com o intuito de traçar o espectro ideológico dos partidos políticos baseados

unicamente nas auto percepções e nas percepções recíprocas, também relatam que os políticos brasileiros evitam ser rotulados como sendo de direita: “We also document the rather unexpected persistence of direita envergonhada, by which legislators attempt to avoid being labelled rightist. It must be noted, however, that we base our analysis solely on the self-perceptions and reciprocal perceptions of legislators, so our findings imply simply that politicians recognize and share the understanding of what it means to be on the left or on the right” (Power & Zucco, 2009).

O estudo aqui tomado como fonte secundária dos dados utilizados na construção da variável orientação ideológica foi realizado por Tarouco & Madeira (2015). Esses autores classificaram partidos brasileiros no eixo esquerda/direita utilizando resultado de *expert survey* elaborado e levado a efeito pela Associação Brasileira de Ciência Política - ABCP, durante encontro promovido por essa associação em Recife, no ano de 2010, ocasião em que foi apresentado questionário autoaplicável a 87 especialistas em Ciência Política. Esses especialistas eram os participantes das áreas temáticas de Eleições e Representação Política e de Instituições, que somavam 87 trabalhos programados para apresentação. Desses, 47 [ou 54%] responderam, o que foi considerado um número suficiente por Tarouco & Madeira para subsidiar a classificação pretendida.³³ Nesse questionário, foram os participantes convidados a indicar a posição dos partidos políticos brasileiros ao longo de um eixo contínuo que tem como polos a extrema-esquerda de um lado e a extrema-direita de outro. Essa indicação foi feita mediante atribuição, pelos especialistas, de valores de um até sete para cada um dos partidos políticos do Brasil. O valor *um* indicaria um posicionamento político à extrema-esquerda, e o número *sete* um posicionamento de extrema-direita. Daí, naquele mesmo estudo, calculou-se a média aritmética dos valores atribuídos pelos especialistas para cada partido. Essa média aritmética foi tabelada [Tabela VI.2], e serviu como indicador da posição de cada partido ao longo do eixo ideológico. Na mesma tabela, foram também incluídas medidas de dispersão e o número de respostas “não sabe”, dadas pelos entrevistados, resposta essa que, como se verá, será aqui de grande utilidade quando da realização dos ensaios de depuração da variável explicativa, que se refere à ideologia dos partidos. E conforme exposto no tópico destinado ao estabelecimento dos critérios de escolha do campo de análise, a observação direta extensiva sob a forma de questionário com pergunta de múltipla escolha do tipo estimativa ou avaliação, que

³³ Essa proporção de respondentes pode ser também considerada satisfatória sob o ponto de vista de Marconi & Lakatos (2003: 201), para quem “em média, os questionários expedidos pelo pesquisador alcançam 25% de devolução.

foi a modalidade adotada no *expert survey* ABCP 2010, prescinde de indicação de critérios de referência justificativos das respostas dos inquiridos.

A partir dos dados obtidos nessa fonte secundária, Tarouco & Madeira (2015), percebe-se que os partidos foram distribuídos em posições em toda a extensão da linha iniciada pela esquerda e finalizada pela direita. Mas olhar os partidos com essa dispersão ao longo desse eixo ideológico não atenderia às nossas pretensões com o desenvolvimento deste estudo. Precisava-se de uma classificação operacional que alocasse os partidos em três categorias de orientação ideológica: esquerda, centro e direita. Para tanto, o contínuo das médias possíveis do *expert survey*, que ia do valor um ao valor sete, foi fracionado em três partes iguais, por meio da inserção de duas separatrizes ou tercis coincidentes com o valor três e o valor cinco. Assim, partidos que obtiveram média de um a três valores foram classificados como de esquerda; os partidos com média acima de três até cinco valores foram classificados como de centro, e os partidos com média acima de cinco até sete valores foram classificados como de direita. Importante aqui observar que não há, aqui, qualquer transformação de variável qualitativa em quantitativa ou vice-versa, pois esse processo mental foi feito pelos próprios especialistas entrevistados, enquanto as diferenças qualitativas entre as três categorias aqui definidas foram devidamente mostradas no Capítulo II. Enfatize-se ainda, por oportuno, que a fonte secundária utilizada para construção da variável *ideologia* não é, diretamente, o *Expert Survey* ABCP 2010, mas sim o trabalho elaborado por Tarouco & Madeira (2015).

V.2.5 A opção pelo registo do OP em LOA como indicador de formalização

O orçamento participativo - OP, instituto símbolo da possibilidade de participação popular em decisões de governo, é um processo de duração anual dinâmico, com início meio e fim. Passa por etapas de convocação, reunião, discussão e tomadas de decisão de cidadãos acerca de serviços e obras a serem inseridas no orçamento público, inserção essa que depende de ato discricionário a ser praticado pelo representante do Poder Executivo municipal.

Há circunstâncias em que, por um motivo ou por outro, há interrupção do ciclo do OP, de modo que seu objetivo não seja alcançado. É possível, ainda, que o OP seja meramente retórico, fruto de discurso político eleitoral ou demagógico, e que depois se revela como prática manipulatória ou clientelista, o que pode levar à frustração da cidadania em relação às políticas participativas (Kliksberg, 2007). Por essas razões, por exemplo, entendemos que sem registro de OP em LOA, não há OP, ou na melhor hipótese, não há transparência sobre ter sido

ou não as decisões do OP inseridas no orçamento público. Sem transparência, o cidadão não tem as informações necessárias para o acompanhamento e controlo das ações priorizadas no OP. Sem transparência e sem o controlo do cidadão não há como responsabilizar os políticos.

A partir dessas constatações, optou-se, nesta investigação, intercalar o processo do OP num ponto bem definido, já bem próximo ao fim do percurso, que é a contemplação, pelo poder público, da ação priorizada pelos cidadãos mediante sua inscrição em LOA, juntamente com o correspondente valor monetário, sob a rubrica *orçamento participativo* ou equivalente. Isso porque tal inscrição, que aqui é denominada *formalização* é, como já visto, condição indispensável à execução da obra ou do serviço priorizado pelo cidadão. Além disso, após a formalização do OP restariam somente o acompanhamento e a avaliação da execução da obra ou serviço priorizado. Chegou-se, aí, à dimensão mensurável da variável qualitativa e dicotômica *OP* e a seus medidores: à existência de valor monetário de OP ou equivalente em LOA como *OP formalizado*; sua inexistência, como *OP não formalizado*.

Mas poderia também haver alguma soma monetária inscrita em LOA a título de OP ou equivalente, o que implicaria *OP formalizado* cujo valor fosse relativamente irrisório, o que tornaria esse OP uma espécie de OP simbólico, talvez meramente retórico. Tomar-se-ia assim o cuidado de, após a verificação da existência ou não de valor monetário de OP ou seu equivalente nas LOAs estudadas, calcular a proporção entre esse valor e o valor total de orçamento em cada LOA, depois dispor as LOAs em ordem decrescente de acordo com essa proporção e, ao fim, desprezar as LOAs dotadas de OP formalizado situadas abaixo do 9º decil, de modo a considerar somente os valores aqui convencionados como *condizentes* e minimizar eventual imprecisão quando da verificação da existência de influência da orientação ideológica esquerda-centro-direita do partido do prefeito sobre a formalização do OP no município. Esse cuidado adicional, todavia, não pôde ser levado adiante em função das limitações impostas pela forma como OPs foram publicados nas LOAs, conforme será explicado no capítulo empírico.

V.2.6 A escolha do período investigado

É oportuno esclarecer que o período investigado deve ser entendido sob dois aspectos, de acordo com cada variável. Em relação à variável *ideologia*, pesquisou-se a orientação ideológica do partido dos prefeitos que governaram as 26 capitais durante cada um dos oito anos de 2008 até 2015. Já em relação à segunda variável, investigou-se a formalização do OP nas LOAs correspondentes a cada um dos oito anos de 2009 até 2016. Essa diacronia é

necessária porque o governo de determinado ano é responsável por elaborar a LOA do ano subsequente: em regra,³⁴ o Poder Executivo deve encaminhar ao Legislativo o projeto de lei orçamentária anual para o ano seguinte até o dia 31 de agosto de cada ano.

E a opção pelo período objeto da investigação decorreu da maior disponibilidade de acesso a dados de LOAs, a partir de 2009, com o advento da Lei Complementar n.º 131/2009, de 27 de maio, popularmente conhecida como *Lei da Transparência*, que acrescentou dispositivos à Lei Complementar n.º 101/2000, de 4 de maio, conhecida como Lei de responsabilidade Fiscal, todos os entes da federação, aí inclusos os municípios, ficaram obrigados a dar plena publicidade, por meios eletrônicos de acesso público, a todos os seus planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias. Para verificação da formalização do OP, fixou-se, então, como marco inicial do período a investigar, o ano de 2009. Como marco final, estabeleceu-se o ano de 2016 que, tendo em vista o momento da investigação, é o mais atual ano com dados disponibilizados em meios eletrônicos de acesso público.

V.3 Modo de verificação de existência de influência da ideologia sobre a formalização

Classificados os partidos políticos brasileiros conforme a posição de sua inclinação ideológica, isolados os partidos aos quais estavam filiados os prefeitos das 26 capitais estaduais de 2008 até 2015, verificadas e classificadas as LOAs correspondentes a esses municípios e períodos segundo existência ou inexistência de valor monetário inscrito na rubrica OP ou equivalente, reuniu-se, enfim, dados suficientes e necessários para conhecer se há influência de uma variável da investigação [ideologia] sobre a outra [formalização do OP].

Obteve-se, de um lado, uma variável independente de caráter qualitativo e nominal com três valores possíveis: *esquerda*, *centro* e *direita*, doravante rotulados E, C e D; do outro, uma variável dependente, também qualitativa e nominal, que pode assumir dois valores *OP formalizado* e *OP não formalizado*, doravante rotulados S e N, do que resultou na distribuição dos dados obtidos na classificação dos partidos políticos e das LOAs em uma matriz de três linhas por duas colunas.

³⁴ Vide CRFB, ADCT, art.35, §2º, inciso III: “III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.”

Como se vê, está-se a falar de campos de estudo não parametrizados estatisticamente. Seriam estatisticamente parametrizáveis se fossem sujeitos a avaliação por medidas de tendência central, como média ou mediana, por exemplo, ou por medidas de dispersão, como variância ou desvio padrão, por exemplo, o que não é o caso. Como está-se a tratar de dados nominais não-paramétricos, então resolveu-se adotar, para verificação de existência de influência entre as variáveis, o teste *qui-quadrado*, que aqui será aplicado com nível de significância de 5%, de modo a oferecer patamar mínimo de confiança de 95%. Esse teste foi efetuado consoante roteiro a seguir explanado, com o apoio informático do Excel.

O teste *qui-quadrado*, que é efetuado a partir da comparação entre frequências observadas e esperadas de determinados eventos relacionados às variáveis da investigação, serve para verificar se há discrepância estatisticamente significativa entre ambas. A inexistência de diferença significativa implica inexistência de influência entre elas, que é a hipótese nula, que foi adotada como hipótese de partida desta investigação. Em sentido oposto, a presença de desvio estatisticamente significativo permite afirmar que há influência entre as variáveis da pesquisa, isto é, a corrente ideológico-partidária influencia na formalização do OP, o que coincide com a hipótese alternativa desta investigação.

Para realização do teste *qui-quadrado*, tornou-se necessário que se tabulasse a frequência esperada e a frequência observada da ocorrência das variáveis. A *frequência observada*, como a própria terminologia sugere, decorre da simples contagem e totalização dos resultados observados para as variáveis, devidamente concatenados. A *frequência esperada*, por sua vez, resulta de cálculo em que se faz a distribuição ponderada daqueles mesmos totais observados e concatenados. A realização do teste encontra-se devidamente descrita em tópico que mais à frente trata da operacionalização da pesquisa.

V.4 Recolha e organização dos dados

Em sua fase empírica, esta investigação consistirá basicamente na construção das variáveis da pesquisa e na verificação da existência de influência entre elas. Para construção das variáveis da investigação, fez-se necessário recolher e organizar dados referentes à orientação ideológica do partido político ao qual encontrava-se filiado o prefeito das 26 capitais estaduais durante os oito períodos de um ano, que vai de 2008 até 2015, bem como referentes à existência ou inexistência de orçamento participativo formalizado nas leis orçamentárias anuais daqueles municípios durante os oito anos subsequentes, ou seja, de 2009 até 2016.

Para construção da variável *orientação ideológica*, fez-se necessário: (i) conhecer os partidos políticos aos quais encontravam-se filiados os prefeitos das 26 capitais estaduais durante os oito períodos de um ano, de 2008 até 2015. (ii) Conhecer a posição da orientação ideológica dos referidos partidos no contínuo esquerda - direita com base em Tarouco & Madeira, (2015). (iii) Particionar esse contínuo esquerda em três categorias de orientação ideológica: esquerda, centro e direita e (iv) Registrar a classificação daqueles partidos políticos em cada uma dessas categorias de orientação ideológica (E, C ou D), com o que se considerou construída a variável *orientação ideológica*. Nas etapas (i) e (ii), que se referem a recolha de dados, a pesquisa tem natureza preponderantemente qualitativa. Nas etapas (iii) e (iv), que se referem a tratamento desses dados, a pesquisa tem natureza preponderantemente quantitativa.

Para construção da variável *formalização do OP*, fez-se necessário: (a) conhecer o teor das leis orçamentárias anuais e respetivos quadros demonstrativos de despesas das 26 capitais estaduais durante os oito períodos de um ano, de 2009 até 2016. (b) Verificar e registar a existência ou inexistência [S ou N], nesses documentos, de algum valor monetário lá inscrito sob a rubrica de *orçamento participativo* ou seu equivalente, com o que se considerou construída a variável *formalização do OP*. Nas etapas (a) e (b), que se referem a recolha de dados, a pesquisa tem natureza preponderantemente qualitativa.

Uma vez construídas as variáveis, para verificação a existência ou inexistência de influência entre elas, utilizou-se o teste estatístico *qui-quadrado* a nível de significância estatística de 5%, que equivale à margem de segurança de 95%. Nessa etapa de verificação de existência ou inexistência de influência entre essas variáveis, a pesquisa será, portanto, de natureza quantitativa.

V.4.1 Recolha e organização dos dados relativos à variável *orientação ideológica*

V.4.1.1 Recolha dos dados relativos aos partidos no governo das capitais estaduais

Esses dados, que revelam a quais partidos políticos estavam filiados os prefeitos que estiveram à frente do Executivo municipal das capitais no período de 2008 até 2015, foram obtidos de fontes primárias. Para sua recolha, levou-se em consideração que esse acesso ao poder pode ter decorrido (a) de eleição democrática do prefeito filiado ao partido, que é a situação normal, mas que pode depois sofrer alteração por (b) substituição do prefeito eleito por político filiado a

outro partido, em razão de sua renúncia, impeachment, intervenção política ou afastamento por ordem judicial ou por (c) mudança de filiação do prefeito, de um partido político para outro, durante o mandato. Todas essas alterações foram obviamente registradas e processadas. Independentemente dessas três situações acima, esses dados foram sempre obtidos de fontes primárias, e o partido considerado foi aquele no poder quando do envio do PLLOA à Câmara.

Para obtenção dos dados relativos à primeira situação, eleição do prefeito, foi primeiro obtido o nome do político eleito nas páginas do Tribunal Superior Eleitoral - TSE destinada à divulgação do resultado oficial da eleição.³⁵ Depois, foi pesquisado esse nome junto à página em que o mesmo TSE informa os dados de filiação dos eleitores brasileiros aos partidos políticos,³⁶ de modo a confirmar a filiação do prefeito ao partido, bem como o período em que perdurou essa filiação.

Foram também contempladas as situações em que o prefeito que efetivamente governou o município não foi o mesmo eleito para o período. Houve, por exemplo, casos de substituição de prefeito por outro de diferente partido, como em Cuiabá, Curitiba, Goiânia, Porto Alegre e Teresina. Foram ainda constatados alguns casos de troca de partido político, pelo prefeito, durante seu mandato, como em Fortaleza, João Pessoa, Maceió, São Luís e São Paulo. Em qualquer caso, foi considerado o partido no poder momento do envio do PLOA à Câmara. Informações acerca das correspondentes filiações e desfiliações foram adquiridas na página própria do TSE.³⁷ Listam-se, a seguir, essas situações especiais, juntamente com a indicação dos *sites* oficiais da internet em que constam as referidas informações:

(a) Wilson Santos (PSDB), prefeito de Cuiabá eleito em 2008, renunciou ao cargo em 30/03/2010. Assumiu o Vice-prefeito Chico Galindo (PTB). Isso pode ser verificado em <http://www.tce.mt.gov.br/protocolo/documento/num/68489/ano/2011/numero_documento/42984/ano_documento/2011/hash/d6bcc4125fc79d16fb730d93a4f270f7>.

(b) O prefeito de Curitiba, Beto Richa (PSDB), renunciou ao cargo em 30/03/2010. Assumiu seu vice, Luciano Ducci (PSB), como se pode constatar em <http://www.cmc.pr.gov.br/ass_det.php?not=14847#&panel1-1>.

(c) O prefeito Roberto Cláudio, de Fortaleza, elegeu-se em 2012 pelo PSB, mas em 2015 mudou para o PDT, conforme dados de <<http://www.tse.jus.br/partidos/filiacao-partidaria/relacao-de-filiados>>.

³⁵ <http://divulga.tse.jus.br/oficial/index.html>

³⁶ <http://www.tse.jus.br/partidos/filiacao-partidaria/relacao-de-filiados>

³⁷ <http://www.tse.jus.br/partidos/filiacao-partidaria/relacao-de-filiados>

(d) Íris Resende (PMDB), prefeito de Goiânia eleito em 2008, renunciou ao cargo em 1º/04/2010. Assumiu o Vice-prefeito Paulo Garcia (PT), consoante pode ser conferido em <<https://portal.al.go.leg.br/deputado/perfil/deputado/1361>>

(e) O prefeito Luciano Catarxo, de João Pessoa, trocou o PT pelo PSD em setembro de 2015. Vide <<http://www.tse.jus.br/partidos/filiacao-partidaria/relacao-de-filiados>>

(f) José Fogaça (PMDB), prefeito de Porto Alegre eleito em 2008, renunciou ao cargo em 29/03/2010. Assumiu o Vice-prefeito José Fortunati (PDT). Dados a respeito em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/dopa/default.php?p_secao=99>.

(g) O prefeito de São Luís, Edivaldo Júnior, deixou o PTC e filiou-se ao PDT em agosto de 2015, conforme <<http://www.tse.jus.br/partidos/filiacao-partidaria/relacao-de-filiados>>.

(h) Gilberto Kassab, prefeito de São Paulo, em outubro de 2011, saiu do DEM e filiou-se ao PSD, partido por ele criado, o que se confirma em <<http://www.tse.jus.br/partidos/filiacao-partidaria/relacao-de-filiados>>.

(i) Sílvio Mendes (PSDB) renunciou ao cargo de prefeito de Teresina em 31/03/2010. Assumiu o Vice-prefeito Elmano Férrer (PTB), consoante publicação em diário oficial em <http://dom.teresina.pi.gov.br/lista_diario.php>.

Após a coleta dos dados sobre quais partidos políticos estiveram à frente do governo nos períodos de um ano compreendidos de 2008 a 2015 das 26 capitais estaduais brasileiras, o que totaliza 208 períodos de um ano, foram esses dados devidamente tabelados (Tabela VI.1) para posterior classificação de acordo com a orientação ideológica desses partidos.

V.4.1.2 Recolha dos dados relativos à orientação ideológica dos partidos

Os dados que revelam a posição da orientação ideológica dos partidos políticos brasileiros ao longo do contínuo esquerda - direita, posteriormente organizados nesta tese em três categorias de orientação ideológica, foram obtidos de fonte secundária, que é o estudo realizado por Tarouco & Madeira (2015), com o título “Os partidos brasileiros segundo seus estudiosos - Análise de um *expert survey*” (Tabela VI.2), fonte essa devidamente validada em capítulo teórico.

V.4.1.3 Organização dos dados: particionamento do contínuo ideológico

A classificação aqui tomada como base é resultante do *Expert Survey ABCP 2010*,³⁸ analisado e validado em Tarouco & Madeira (2015). Aquele estudo da ABCP consistiu em aplicação de questionário a especialistas em Ciência Política, em que cada especialista, por meio de constructo, em processo de *quantitização*,³⁹ atribuiu de um a sete valores a cada partido de acordo com sua percepção das crenças valores e práticas desse partido. Ao valor *um* corresponderia a extrema-esquerda; ao valor *sete*, a extrema-direita. Calculou-se, depois, a média de valores obtida por cada um dos partidos, do que resultou na distribuição dos partidos políticos do Brasil ao longo de um eixo contínuo esquerda - direita.

Porém, para aplicação do método estatístico planejado para verificação da influência entre as variáveis, ainda não estava completa a construção da primeira variável, *orientação ideológica*, tal qual idealizada nesta investigação. Necessitava-se ainda que os partidos políticos que governaram os 26 municípios durante os oito anos fossem, em processo de *qualitização*,⁴⁰ separados em categorias ou classes de orientação ideológica, de modo que se conhecesse a classe da orientação ideológica desses partidos, e não apenas sua posição pontual no eixo contínuo. Então, quais categorias utilizar? Duas delas são óbvias, eis que serviram de parâmetro durante o *quantitizing* ocorrido na pesquisa da ABCP (2010): esquerda e direita. Não se poderia, porém, ignorar uma terceira classe de orientação ideológica, que é o centro, a representar uma *zona cinzenta* [em analogia com a cor resultante da mistura das cores preta e branca] na visão tricotômica sugerida por Bobbio (Bobbio, 2011: 54), ou mesmo uma “conciliação, o ‘meio’ entre duas alternativas bem definidas”, que seriam a esquerda e a direita, no entender de Giddens (Giddens, 1999: 54). Fixada em três a quantidade de categorias, pôde-se determinar a amplitude de cada uma delas. Se o *expert survey* tivesse indicado qualquer fator de ponderação na distribuição de seu contínuo, esse fator poderia ser utilizado. Não há, contudo, qualquer fator de ponderação. Também, repita-se, tendo em vista o formato matricial de questionário adotado por Tarouco & Madeira (2015), não há indicação dos critérios utilizados pelos especialistas no

³⁸ Conforme Tabela V.2 do capítulo empírico.

³⁹ Processo de tornar quantificável, em tradução livre de *quantitizing*, presente no original: (Sandelowsky, 2000).

⁴⁰ Processo de transformação de dados quantitativos em qualitativos, em tradução livre de *qualitizing*, presente no original (Sandelowsky, 2000).

constructo de quantização,⁴¹ abalizado em sua expertise, por meio do qual fizeram representar as crenças e valores ideológicos característicos de cada partido em números de *um* a *sete*. Optou-se, então, pela equalização das amplitudes. Como a amplitude total do contínuo ideológico a ser particionado é de seis valores (*sete* menos *um*), então a amplitude de cada uma das três categorias de orientação ideológica será de dois valores (*seis* dividido por *três*). Houve assim, em movimento inverso, repita-se, um processo de *qualitização*⁴² em que valores de *um* a *sete*, antes atribuídos em contínuo pelos especialistas de acordo com sua percepção das crenças, valores e práticas caracterizadoras de cada partido, foram, mediante inserção de duas separatrizes ou tercís, coincidentes com o valor *três* e o valor *cinco*, reagrupado em três classes de orientação ideológica: os partidos com média de um a três valores foram classificados como de esquerda; os partidos com média acima de três até cinco valores foram classificados como de centro, e os partidos com média acima de cinco até sete valores foram classificados como de direita.

V.4.1.4 Organização dos dados: classificação dos períodos de governo das capitais de acordo com a categoria E - C - D de orientação ideológica do partido do prefeito

A partir do cotejamento entre as informações a respeito dos partidos dos prefeitos que se encontravam no governo municipal das 26 capitais brasileiras, no período de 2008 a 2015 com a informação obtida com a categorização da orientação ideológica dos partidos em esquerda, centro e direita, construiu-se uma nova tabela (Tabela VI.3), em que consta a rotulagem dessa categoria de orientação ideológica E - C - D para cada um dos períodos até aqui planejados para estudo.

Observe-se, a propósito, que eram previstos 208 períodos a serem pesquisados, que foram agora reduzidos a 203, por não haver indicação da classe de orientação ideológica para cinco períodos, que foram os governos das capitais Florianópolis, em 2013, 2014 e 2015, João Pessoa, em 2015 e São Paulo, em 2012. Isso ocorre porque esses municípios encontravam-se, nesses períodos sob o governo do PSD, que ainda não existia à época da pesquisa utilizada na

⁴¹ Processo de tornar quantificável ou de transformação de dados qualitativos em quantitativos, em tradução livre de *quantitizing*, presente no original: (Sandelowsky, 2000).

⁴² Processo de transformação de dados quantitativos em qualitativos, em tradução livre de *qualitizing*, presente no original (Sandelowsky, 2000).

classificação dos partidos por orientação ideológica. A pesquisa é de 2010, ocasião em que existiam 27 partidos políticos registrados no Brasil. O PSD só viria a ser registrado no TSE no ano seguinte. Na verdade, outros partidos políticos brasileiros são mais recentes que o *Expert Survey* ABCP 2010. Depois do PSD, foram ainda registrados, por exemplo, PPL, PEN, PROS, SD, NOVO, REDE e PMB.⁴³ Contudo, à exceção do PSD, esses partidos que surgiram após a realização da *survey* aqui adotada como parâmetro não assumiram o governo de nenhuma das capitais estaduais durante os períodos estudados, de modo que tal fato é irrelevante à presente investigação. Ademais, com a exclusão dos cinco períodos governados pelo PSD, as 208 possibilidades de associação passaram a ser de 203, o que significa uma redução menor que três por cento do campo de estudo. Considerou-se, então, com a produção da Tabela VI.4, construída a primeira variável da investigação, que é a classificação da orientação ideológica dos partidos dos chefes do Poder Executivo nas 26 capitais estaduais brasileiras, no período de 2008 a 2015.

Uma vez efetuada essa classificação dos 203 períodos de governo das capitais de acordo com a categoria E - C - D de orientação ideológica do partido do prefeito, concluída está a fase de recolha e organização dos dados referentes à variável orientação ideológica.

V.4.2 Recolha e organização dos dados relativos à variável *formalização do OP*

O processo de construção da segunda variável, *formalização do OP*, teve como objetivo constatar se houve, em cada um dos 26 municípios, em cada um dos oito anos (2009 a 2016), OP formalizado. Para tanto, foram percorridas as seguintes etapas, nesta ordem: (1) Acesso aos *sites* da internet já aqui informados para fins de coleta e tabulação dos dados necessários à investigação: (a) obrigatoriamente as 203 leis orçamentárias anuais - LOAs, cada uma com seu correspondente Quadro de Detalhamento da Despesa – QDD e, (b) eventualmente, de acordo com a necessidade de caracterizar determinada despesa registrada em LOA como equivalente ao OP, pesquisou-se também Planos Plurianuais – PPA referentes a determinados períodos de alguns municípios. (2) Mediante análise da documentação coletada, detetou-se a existência ou a inexistência, no QDD de cada uma das LOAs, de registro de qualquer valor monetário sob a rubrica *orçamento participativo* ou equivalente e rotulou-se como *S* as LOAs em que havia esse

⁴³ Data de registo dos partidos políticos brasileiros em <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos>>

registro, o que caracteriza existência de OP formalizado, e como *N* aquelas em que não havia registro, vale dizer, o que marca a inexistência de OP formalizado.

V.4.2.1 Recolha dos dados relativos à variável formalização do OP

A recolha dos dados para construção da variável OP formalizado foi feita junto aos *Portais da Transparência*, ou mesmo junto aos *sites* oficiais da internet dos 26 municípios estudados, foram coletados os dados correspondentes às LOAs necessárias ao estudo, juntamente com o correspondente anexo de detalhamento da despesa. Foram ali também coletados, sempre que necessários à classificação de determinadas despesas como equivalentes a OP, alguns dados de PPAs. Essa forma de coleta de dados tornou-se factível porque, com o advento da Lei Complementar n.º 131/2009, de 27 de maio,⁴⁴ popularmente conhecida como *Lei da Transparência*, que acrescentou dispositivos à Lei Complementar nº 101/2000, de 4 de maio,⁴⁵ conhecida como Lei de responsabilidade Fiscal, todos os entes da Federação, aí inclusos os municípios, ficaram obrigados a dar plena publicidade, por meios eletrônicos de acesso público, a todos os seus planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias. Os endereços eletrônicos acessados nessa coleta de documentos foram os seguintes:

Município	Link para acesso
Aracaju	http://transparencia.aracaju.se.gov.br/orcamentos.html
Belém	http://transparencia.belem.pa.gov.br/giig/portais/portaldatransparencia/Templates/wfrmPaginaPadrao.aspx?IdLinkItem=79
Belo Horizonte	http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=contaspublicas&tax=11734&lang=pt_BR&pg=6420&taxp=0&
Boa Vista	http://transparencia.boavista.rr.gov.br/portal/2016.php#
Campo Grande	http://transparencia.capital.ms.gov.br/orcamento/loa/
Cuiabá	http://www.cuiaba.mt.gov.br/secretarias/planejamento-e-financas/loa/

⁴⁴ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm, acesso em 27/03/2017.

⁴⁵ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm, acesso em 27/03/2017.

Curitiba	http://www.orcamentos.curitiba.pr.gov.br/
Florianópolis	http://www.pmf.sc.gov.br/transparencia/index.php?pagina=diarioOficial&menu=11
Fortaleza	https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/index.php/orcamento/loa
Goiânia	http://www4.goiania.go.gov.br/portal/site.asp?s=775&m=2072
João Pessoa	http://transparencia.joaopessoa.pb.gov.br/orcamento-municipal
Macapá	http://transparencia.macapa.ap.gov.br/transparenciainancas/
Maceió	http://www.transparencia.maceio.al.gov.br/
Manaus	http://dom.manaus.am.gov.br/
Natal	https://natal.rn.gov.br/transis/orcamento/
Palmas	http://www.palmas.to.gov.br/transparencia/12/
Porto Alegre	http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smpeo/default.php?p_secao=56
Porto Velho	http://www.portovelho.ro.gov.br/or%C3%A7amento
Recife	http://transparencia.recife.pe.gov.br/codigos/web/estaticos/estaticos.php?natt=PO#filho
Rio Branco	http://transparencia.riobranco.ac.gov.br/ e http://diario.ac.gov.br/
Rio de Janeiro	http://www2.rio.rj.gov.br/smf/orcamento/loa.asp ; e http://doweb.rio.rj.gov.br/book/?edi_id=736 (ano de 2009 em <i>flash</i>)
Salvador	http://www.gestaopublica.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=21&Itemid=34
São Luís	http://www.agenciasaoluis.com.br/site/portalthtransparencia/1647
São Paulo	http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/loa.html
Teresina	http://transparencia.teresina.pi.gov.br/orcamentos.jsp
Vitória	http://transparencia.vitoria.es.gov.br/PrestacaoDeContas.aspx?c=1

Tabela V.1 – Locais de coleta dos dados para construção da variável formalização do OP

Elaboração própria

Houve casos em que não havia, no *site* do município, disponibilização de LOA referente a determinados anos, circunstância em que tal documento foi solicitado pelo canal de interação com os cidadãos disponibilizado no próprio site. Verificou-se essa situação em relação aos municípios de Macapá (2009, 2010, 2011, 2012 e 2013), Rio Branco (2009), Salvador (2009), São Luís (2009, 2010, 2011 e 2013) e Teresina (2009, 2010, 2011 e 2012). Após a solicitação, houve atendimento por parte de Macapá e São Luís. Em decorrência disso, impossibilitou-se a pesquisa acerca da influência da ideologia sobre a formalização do OP em seis LOAs, relativas aos seguintes municípios e anos: Rio Branco (2009), Salvador (2009) e Teresina (2009, 2010, 2011 e 2012). Em virtude dessa eliminação, o campo de observação, que era originalmente formado por 208 períodos de governo, posteriormente reduzidos a 203 quando da recolha de dados para construção da variável *orientação ideológica*, passaram a ser agora de 197 períodos, o que representa uma redução de apenas 5,3% em relação ao campo de estudo inicialmente previsto.

V.4.2.2 Organização dos dados - classificação dos períodos de governo segundo a formalização do OP

Cada uma das LOAs foi analisada com seu correspondente QDD com vistas à constatação de existência ou inexistência de algum valor monetário neles registado a título de OP ou equivalente. Diz-se *equivalente* em virtude de que há, (1) em alguns casos, emprego de terminologia diferenciada para identificar o registo em LOA de despesa referente ao processo de priorização, pelos cidadãos, de obras ou serviços públicos; (2) noutros casos, registo de valor em OP que não seja resultante do referido processo. Em ambas as situações, essa anomalia foi depurada com o auxílio da análise ao correspondente PPA.

De maneira concomitante a essa análise, os períodos de governo estudados cujas LOAs continham valores monetários a título de OP ou equivalente foram classificadas com S, que significa existência de OP formalizado; os que não continham, com N, que tem o significado de inexistência de OP formalizado. Tabelou-se, então, o resultado dessa classificação (Tabela VI.5), com o que se conclui a construção da variável explicada.

Devidamente recolhidos e organizados os dados necessários à investigação, pôde-se passar a sua operacionalização.

V.5 Desdobramento empírico da investigação

A pesquisa empírica foi desenvolvida em cinco partes, quais sejam: (1) construção da variável explicativa, *orientação ideológica*, com base em dados oriundos de fontes primária e secundária. Os dados recolhidos em fonte primária [*site* do Tribunal Superior Eleitoral - TSE] foram aqueles referentes aos partidos de filiação dos prefeitos no governo das 26 capitais estaduais durante os anos de 2008 a 2015. Os dados recolhidos em fonte secundária [estudo de Tarouco & Madeira (2015)] foram aqueles referentes à orientação ideológica desses partidos. (2) Construção da variável explicada, *formalização do OP*, com base em dados oriundos de fonte primária, relativos a valores monetários registrados a título de OP ou equivalente, nas LOAs dos anos de 2009 a 2016 daqueles 26 municípios. (3) Teste de influência entre as variáveis, isto é, verificação da existência de alguma influência da orientação ideológica do partido do prefeito sobre a formalização do OP. (4) Ensaio de novo teste de verificação da existência dessa influência após depuração da variável explicativa. (5) Análise dos resultados.

A operacionalização dos dois primeiros itens, correspondentes à coleta e organização dos dados para construção das variáveis, mais acima já descritos, resultaram em duas tabelas. Na primeira delas (Tabela VI.4), correspondente à variável explicativa, foram dispostos os períodos de governo estudados segundo a categoria de orientação ideológica [E - C - D] do partido do prefeito. Na outra (Tabela VI.5), correspondente à variável explicada, foram mostrados os períodos de governo segundo a existência ou inexistência [S - N] de OP formalizado em LOA.

Para operacionalização do terceiro item, verificação da existência de influência da orientação ideológica do partido do prefeito na formalização do OP, foi realizado o teste *qui-quadrado*, que se baseia na comparação de duas distribuições de frequências: as frequências observadas e as frequências esperadas. Para definição das frequências observadas, fez-se uso das funções *CONCATENAR* e *CONTAR.SE* do Excel. A função *CONCATENAR* possui a sintaxe $\text{<=CONCATENAR}(X;Y)\text{>}$, em que *X* é o endereço matricial (linha : coluna) da célula da Tabela VI.4, que contém a orientação ideológica do partido no governo de determinada capital estadual num determinado ano, enquanto *Y* é o endereço matricial (linha : coluna) da célula na Tabela VI.5, que contém a informação sobre a existência ou inexistência de OP formalizado na LOA do ano subsequente daquele mesmo município. O resultado dessa concatenação é apresentado na Tabela VI.6. A função *CONTAR.SE* tem como sintaxe

$\text{<=CONTAR.SE(INTERVALO;CRITÉRIOS>}$, em que *INTERVALO* contém o endereço matricial (linha : coluna), nas células das tabelas que contém os dados das variáveis; *CRITÉRIOS* é o próprio valor a ser contado: E, C ou D, para a variável *orientação ideológica*, e S ou N para a variável *formalização do OP*. As frequências observadas foram dispostas na Tabela VI.7. As frequências esperadas, que decorrem da distribuição ponderada dos totais das frequências observadas, estão dispostas na Tabela VI.9.

Conhecidas as *frequências esperadas* e as *frequências observadas* no comportamento das variáveis da investigação, estabeleceu-se confronto entre elas, mediante aplicação do teste estatístico *qui-quadrado*, que é feito mediante comparação entre o x^2 tabelado e o x^2 calculado. O x^2 tabelado vem de construção teórica, de acordo com o nível de significância desejado (Larson & Farber, 2010: A19), enquanto o x^2 calculado pode ser obtido por meio da seguinte equação (Larson & Farber, 2010: 442):

$$x_c^2 = \sum \frac{(O-E)^2}{E}$$

Em que O e E são, respetivamente, a frequência observada e a frequência esperada de cada uma das concatenações das tabelas das frequências observadas e esperadas.

Conhecido o resultado do teste *qui-quadrado*, pôde-se, enfim, testar as hipóteses de partida da investigação, quais sejam a hipótese básica e as três hipóteses alternativas. As observações sobre esse desfecho encontram-se apontadas ao final do capítulo correspondente à pesquisa empírica.

V.6 Ensaio de depuração de dados

Após consecução do resultado a partir dos dados brutos recolhidos, pretendia-se ainda efetuar ensaios em que as variáveis da investigação seriam estruturadas não mais a partir dos dados brutos recolhidos, mas sim a partir de dados arbitrariamente depurados mediante critérios previamente estabelecidos: (a) em relação à variável *orientação ideológica*, mediante exclusão dos partidos políticos que em tese obtiveram menor precisão na classificação de sua orientação ideológica na pesquisa ABCP 2010; (b) em relação à variável *formalização do OP*, mediante exclusão dos OPs de menor valor relativo em comparação com o valor monetário total do respetivo orçamento. Esse último ensaio, contudo, não foi possível realizá-lo, pois houve dificuldade em se conhecer o valor exato de determinados OPs. Já o primeiro ensaio, feito sobre a variável *orientação ideológica*, foi realizado a contento. Ambos os ensaios [a realização do primeiro e a frustrada intenção em relação ao segundo], são a seguir relatados.

V.6.1 Ensaio de depuração dos dados relativos à variável explicativa

A variável explicativa, ideologia partidária dos partidos políticos brasileiros, não é parametrizável estatisticamente, eis que ao assumir três valores nominais possíveis, E, C ou D, não está sujeita, em si, a avaliação em função de medidas de tendência central ou de dispersão. Mas não se pode dizer a mesma coisa em relação à pesquisa que lhe deu origem. Essa variável, sabe-se, foi construída com base em fonte secundária (Tarouco & Madeira, 2015). Essa fonte secundária foi apoiada sobre avaliações subjetivas [*expert survey*], que são naturalmente sujeitas a dispersão que, por sua vez, poderia trazer alguma imprecisão à presente investigação. No caso, a dispersão nas avaliações dos especialistas pode ser bem percebida no resultado do *Expert Survey* ABCP 2010 que indica, para cada partido político, o desvio padrão - DP e o coeficiente de variação - CV correspondente. Como se pode ver na Tabela VI.12, os valores de desvio padrão variam desde 0,40 (PCO) até 1,65 (PT do B). Os valores de coeficiente de variação variam desde 0,12 (DEM) até 0,51 (PC do B). Quanto maior o valor dessas medidas de dispersão, maior é a dispersão das notas atribuídas ao partido em relação à média dessas notas, o que significa maior divergência, entre os entrevistados, quanto à atribuição de valores ao respectivo partido. Isso significa, por exemplo, que houve maior convergência entre os entrevistados em torno da avaliação sobre a orientação ideológica do PCO, ao qual corresponde o menor desvio padrão (0,40) e que obteve média 1,1 no *expert survey*, razão pela qual foi aqui classificado como partido de esquerda. No outro extremo da escala, o desvio padrão de 1,65 revela que houve maior divergência entre os entrevistados em relação ao PT do B, que no *expert survey* obteve a média 4,7 e com isso foi aqui classificado como partido de centro. Tal divergência sugere que pode ter havido entrevistado que lhe tenha atribuído valor correspondente a partido de esquerda, assim como pode ter havido entrevistado que lhe tenha dado nota que o classificaria como partido de direita.

Embora indiretamente, uma maior quantidade de respostas “não sabe” para determinada questão pode ser também considerada como um bom indicador de divergência de opiniões no *expert survey*, na medida em que sugere maior probabilidade de que possa ocorrer imprecisão na resposta dos entrevistados sobre a referida questão. Veja-se, por exemplo, o caso do PTC na Tabela VI.2, que traz o resultado do *Expert Survey* ABCP 2010. Por ter obtido média de 5,1 valores, esse partido foi posicionado muito próximo da classificação correspondentes aos partidos de direita, bem próximo aos de centro. No entanto, obteve também 27 respostas “não sabe”, um dos mais elevados naquela pesquisa. Esse maior número de entrevistados que

disseram não saber a orientação ideológica do PTC no contínuo esquerda - direita sugere que pode também haver, em tese, alguma indecisão ou imprecisão na resposta dos entrevistados que atribuíram valores à inclinação ideológica daquele partido. Outro indicador dessa provável imprecisão na classificação da orientação ideológica do PTC é o desvio padrão das respostas obtidas em torno da média, que foi de 1,43 valores, também um dos maiores daquele *expert survey*. Aliás, das duas medidas de dispersão mostradas naquele estudo, é justamente o desvio padrão que guarda maior correlação com a quantidade de respostas “não sabe”, como se demonstra nos gráficos abaixo, em que são ilustradas as medidas de dispersão CV e DP [ao longo da circunferência] e a quantidade de respostas “não sabe” [ao longo do raio] para cada partido.

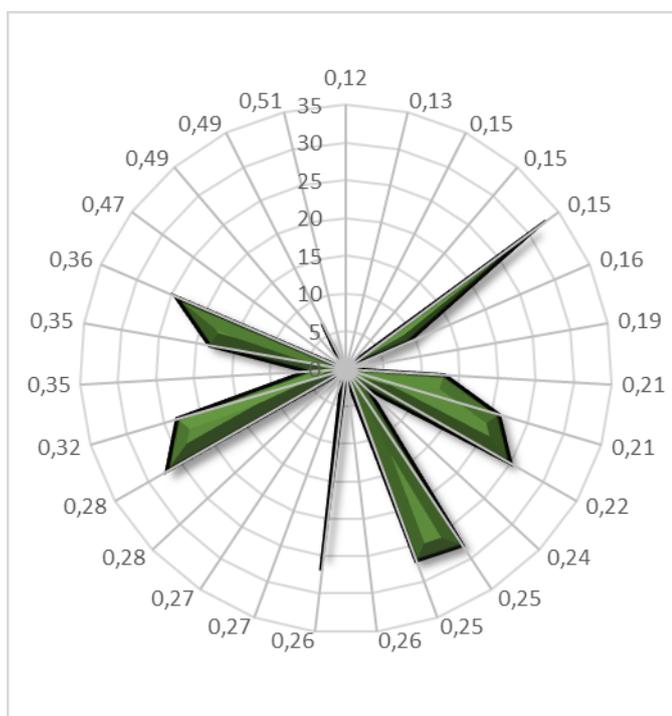


Figura V.1 – Depuração da variável explicativa: relação entre a resposta “não sabe” [dimensão radial] e o coeficiente de variação [dimensão circular]

Elaboração própria

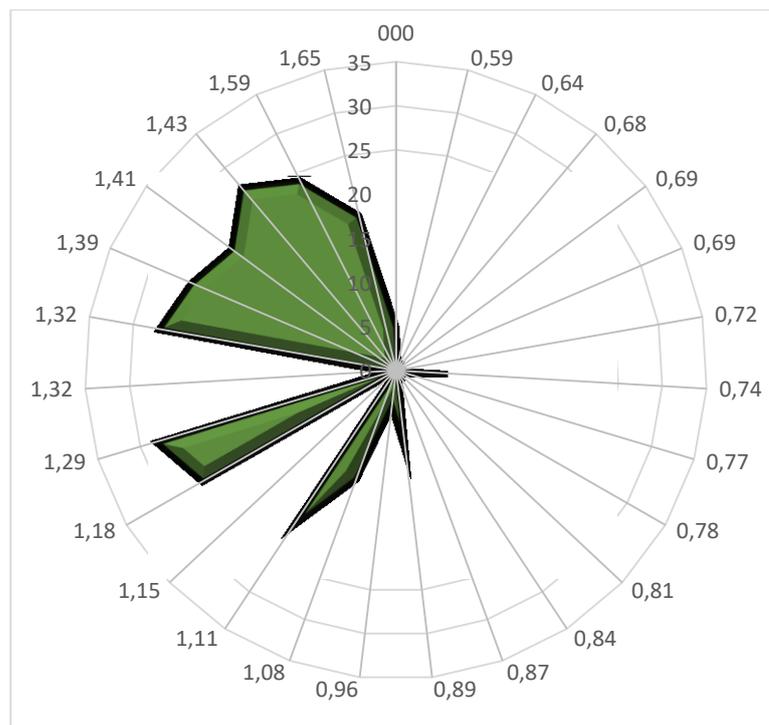


Figura V.2 – Depuração da variável explicativa: relação entre a resposta “não sabe” [dimensão radial] e o desvio padrão [dimensão circular]

Elaboração própria

Como se pode perceber no primeiro desses dois gráficos acima (Figura V.1), a ocorrência de resposta “não sabe” [valores medidos ao longo dos raios do círculo] encontra-se dispersa para uma diversidade de valores diferentes de coeficiente de variação [valores medidos ao longo da linha da circunferência]. A mesma coisa não ocorre no segundo gráfico (Figura V.2), em que há maior concentração de respostas “não sabe” [valores medidos ao longo dos raios do círculo] justamente nos setores do círculo que correspondem aos maiores valores de desvio padrão [medidos ao longo da linha da circunferência].

Em razão dessa convergência entre os valores de desvio padrão em torno da média atribuída pelos observadores externos no *Expert Survey ABCP 2010* e a quantidade ali apresentada de respostas “não sabe”, é que aqui se resolveu adotar esses valores de desvio padrão como critério para este ensaio de depuração da variável explicativa desta investigação.

Assim, com o objetivo de minimizar eventuais imprecisões decorrentes de divergências nas avaliações subjetivas do *expert survey*, apresenta-se a seguir, a título de ensaio, cenário resultante da depuração da variável explicativa por meio da exclusão de partidos sobre os quais houve maior discordância dos entrevistados, que são aqueles que obtiveram maiores valores de desvio padrão em torno das respectivas médias. Para isso, reordenou-se a classificação

de Tarouco e Madeira (2015), Tabela VI.2, de acordo com os valores de desvio padrão de cada partido político, do que resultou a Tabela VI.12. Na sequência, de forma arbitrária, foram excluídos os nove partidos localizados no terço superior da escala crescente de valores de desvio padrão, vale dizer: excluiu-se, nessa depuração, um terço dos partidos. Em seguida, foi novamente construída a variável explicativa, mas dessa feita já depurada somente para efeito deste ensaio. A partir daí, conforme descrição no capítulo empírico, com obediência ao mesmo método antes utilizado, foi construído novo cenário, com novo estabelecimento de associação entre ideologia partidária [agora depurada em função do DP] e formalização do OP.

V.6.2 Ensaio [frustrado] de depuração dos dados relativos à variável explicada

Pretendia-se ainda, também a título de depuração, desprezar OP's cujos valores monetários registados em LOA foram considerados meramente simbólicos. Como OP de valor meramente simbólico, entendia-se o OP cuja proporção em relação ao valor total do orçamento correspondente ficasse abaixo do nono decil na listagem dessas proporções organizadas em ordem decrescente. Acontece que, com a análise das LOAs no desenrolar da pesquisa empírica, a constatação de algumas inconsistências impossibilitou a segura identificação e isolamento desses OPs simbólicos. Como exemplo dessas inconsistências, pode-se citar a LOA do ano de 2012 do município Rio de Janeiro.⁴⁶ Ali, o projeto denominado "Infraestrutura viária...", de classificação orçamentária 1503.15.451.0200.1741, que possui um determinado valor foi dividido em dois produtos (3733 e 3754), sendo que apenas o segundo deles refere-se a OP. Não se desdobrou, entretanto, o valor, de sorte que não foi possível detetar o valor formalizado de OP para esse produto 3754, correspondente a substituição de passarela na Av. Brasil, naquela cidade. Em casos assim, embora seja possível afirmar com segurança que existe OP formalizado, torna-se impraticável saber a proporção entre o valor monetário do OP e o valor monetário do orçamento. Esse tipo de inconsistência, que se repetiu nessa e em outras LOAs do município, impediu que se isolasse OPs meramente simbólicos ou de pequeno valor relativo. Além disso, muito embora o ciclo do OP [aí compreendida a priorização, feita pelos cidadãos, de ações a serem inseridas no orçamento público] não tenha sido objeto dessa pesquisa, a constatação dessa suspeição de que o valor de OP formalizado em LOA acaba por distorcer o

⁴⁶ Disponível em: <<http://www2.rio.rj.gov.br/smf/banco/pdforc/loa/lei5362.pdf>>

conceito de OP como política pública destinada à concretização de obras e serviços públicos priorizados pelos cidadãos tornou inviável a utilização de valor de OP neste estudo. É o caso, por exemplo, do município de Recife, que tem por prática o registro em LOA, a título de OP, de projetos abrangentes e vagos, com valores relativamente altos. Cita-se, como ilustração, a LOA de 2014 daquele município,⁴⁷ em que há registro de OP com valor superior a um bilhão e seiscentos milhões de reais, equivalentes a mais de 30% do valor total do orçamento do ano, a título de “urbanização de áreas de risco” ou de “requalificação de espaços de interesse público”, dentre outros, situação repetida nas demais LOAs de Recife. Assim como no caso do Rio de Janeiro, pode-se dizer com certeza que em Recife há OP formalizado, porém não seria plausível levar em conta o valor monetário registrado em OP como critério para classificação dos OPs quanto à proporcionalidade desse valor em relação ao do orçamento como um todo. Desse modo, para a construção da segunda variável, que é a *formalização do OP* em determinado ano em cada um dos 26 municípios estudados, bastou-se a constatação da existência ou inexistência de registro de algum valor monetário, sob o rótulo OP ou equivalente, na Lei Orçamentária Anual do mesmo município em cada um dos oito anos compreendidos pela pesquisa, com o que se frustrou a realização do ensaio com depuração dos dados concernentes à variável *formalização do OP*.

V.7 Observações sobre a possibilidade de extrapolação do resultado desta investigação

Sobre a possibilidade de extrapolação do seu resultado para um universo maior, a presente investigação pode, a princípio, ser avaliada sob dois aspectos: o conjunto dos 26 municípios estudados pode ser visto (i) como o próprio campo de estudo, ou (ii) como amostra. Nesse segundo caso, seria de se considerar que esta investigação deveria ser classificada como *exploratória* (Parasuraman, 1991), e essa amostra teria sido resultado de processo de amostragem não-probabilística (Marconi e Lakatos, (2003) com critérios de seleção da amostra definidos pela própria pesquisadora, com base em critérios conveniência, tipicidade e, principalmente, acessibilidade aos dados, conforme explanado em V.2.1. Já na primeira situação, em que o conjunto das 26 capitais estaduais é tomado como o próprio universo de

⁴⁷ Disponível em:

<http://transparencia.recife.pe.gov.br/codigos/web/estaticos/estaticos.php?nat=PO#filho#filho>

estudos, a pesquisa deve ser classificada como *conclusiva* (Parasuraman, 1991). Não obstante terem sido definidos com clareza os critérios utilizados para definição da amostra não probabilística, a seleção não aleatória das 26 capitais estaduais comprometem a precisão de eventual extrapolação dos resultados que serão aqui apresentados, de sorte que se sugere que esta investigação seja classificada como conclusiva ou censitária, e que seu resultado tenha caráter não inferencial, o que obviamente não lhe reduz a importância na medida em que: (i) no contexto teórico, abre uma discussão inédita sobre a influência da ideologia partidária sobre um resultado expectável em relação ao OP, qual seja, a garantia de que o governo formalmente reservará recursos específicos para realização das obras ou serviços priorizados pelos cidadãos em OP, em outras palavras, a garantia de que o governo formalmente sinalize que o cidadão realmente decide sobre orçamento público; (ii) no âmbito acadêmico, possibilita que, mediante aplicação do método aqui desenvolvido, investigações semelhantes possam ser efetuadas sobre amostras representativas, factíveis de extrapolação.

V.8 Proposta de representação gráfica da investigação

Uma vez conhecidos a questão de partida, os objetivos da investigação, os objetos de estudos, é possível apresentar um desenho da investigação. Embora reducionista como toda representação, o esquema a seguir ilustrado é instrumento útil à medida que permite a visualização da investigação como um todo:

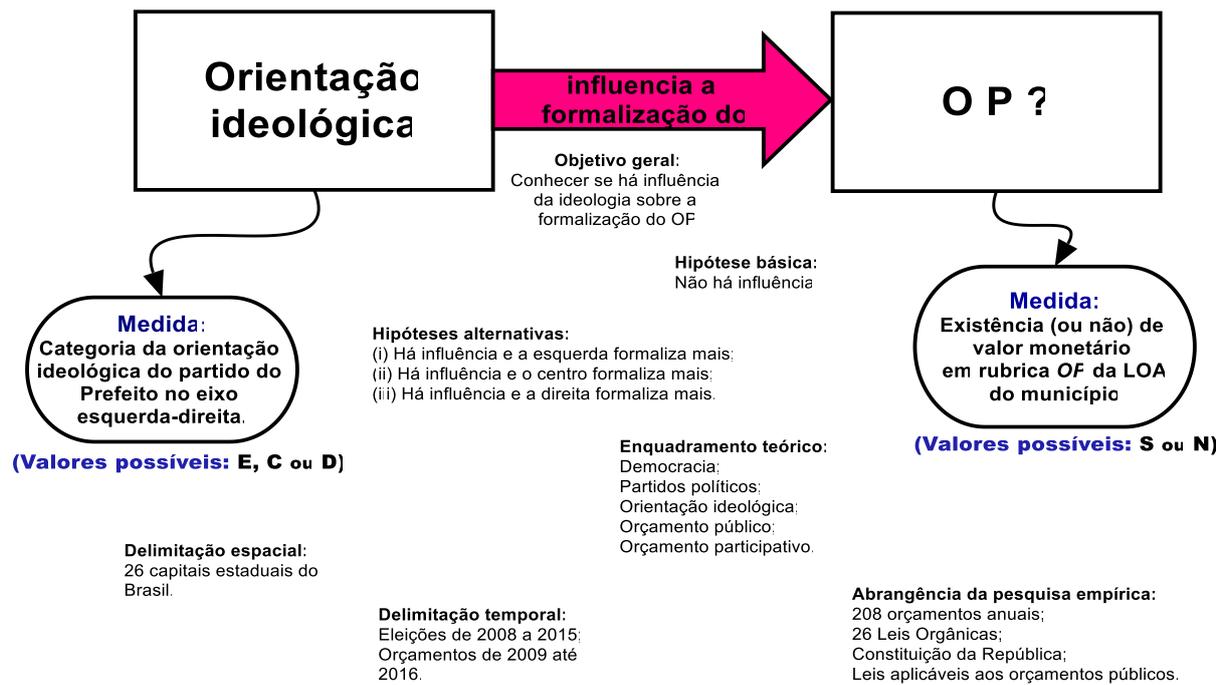


Figura V.3 – Ilustração gráfica da investigação

Elaboração própria

CAPÍTULO VI – TRATAMENTO DOS DADOS E SÍNTESE DOS RESULTADOS

Este capítulo aborda o estágio empírico da tese. Tem fundamentalmente a finalidade de (i) demonstrar a construção da variável explicativa [*ideologia*]; (ii) demonstrar a construção da variável explicada [*formalização*]; (iii) efetuar o teste das hipóteses e apresentar o resultado desses testes; e (iv) demonstrar ensaios de depuração dos dados utilizados na construção das variáveis, aí compreendido novo teste das hipóteses, agora na versão pós-depuração, também com posterior apresentação dos correspondentes resultados. Para isso, o procedimento empírico seguirá o percurso previsto no item V.5 do capítulo metodológico. O resultado da investigação consiste (a) na constatação da existência ou inexistência da influência entre as variáveis *ideologia* e *formalização do OP* e, somente em caso de constatação da existência dessa influência, (b) na constatação de qual categoria de orientação ideológica mais proporcionou formalização do OP.

A primeira variável da investigação, variável explicativa, é a posição da orientação ideológica [esquerda, centro ou direita] do partido político ao qual estava filiado o chefe do Poder Executivo das 26 capitais estaduais brasileiras em cada um dos oito anos do período observado [de 2008 até 2015]. Essa variável admite três resultados possíveis: esquerda (E), centro (C) ou direita (D).

A segunda, variável explicada, *formalização do OP*, aqui entendida como a presença ou ausência, na LOA das 26 capitais, de valor monetário a título de orçamento participativo ou equivalente, apresenta dois resultados possíveis: OP formalizado (S) ou OP não formalizado (N).

Os métodos utilizados na operacionalização empírica encontram-se descritos no capítulo metodológico.

Após a coleta e armazenamento dos dados, foi feita a contagem dos eventos observados das variáveis da pesquisa, E, C, D, S e N. O resultado obtido com a contagem foi disposto em uma tabela de contingência, formada por uma matriz de três linhas por duas colunas. A existência ou inexistência de dependência entre essas variáveis foi aferida mediante aplicação do teste *qui-quadrado* sobre a referida tabela, com nível de significância a cinco por cento, e a partir da hipótese nula de que não há influência entre elas, ou seja, de que são independentes, em contrapartida à hipótese alternativa de que existe dependência entre ambas, situação em que a formalização do OP sofreria influência da posição ideológica do partido do prefeito municipal.

Sempre que possível, utilizou-se, como instrumento informático, o programa de computador Microsoft Excel, integrante do pacote Microsoft Office Casa e Estudantes 2013, atualizado até a versão 15.0.4911.1002.

Ressalte-se que, enquanto a primeira variável, *orientação ideológica dos partidos*, reporta-se ao período de observação que vai de 2008 até 2015, a segunda, *formalização do OP*, refere-se ao lapso de 2009 até 2016. Isso porque a fonte de verificação da existência de formalização é a LOA, e a LOA de determinado ano, conforme já mostrado no Capítulo III, é confeccionada e aprovada na parte final do ano imediatamente anterior, isto é, ainda sob a competência do governo anterior. E essa é a razão pela qual nesta pesquisa se procura conhecer a associação entre a orientação ideológica do partido no poder com a formalização do OP na LOA do ano seguinte.

Todos os dados foram coletados ou confirmados em fontes oficiais de informação, notadamente de *sites* de órgãos públicos na internet. Todos os dados foram obtidos a partir de consultas realizadas durante o segundo semestre de 2016. Foram todos, entretanto, confirmados durante o mês de março de 2017.

VI.1 Construção da variável *orientação ideológica*

Este tópico tem como objetivo descrever os passos e apresentar a primeira variável construída: posição da orientação ideológica do partido do prefeito dos municípios e períodos estudados. O resultado, apresentado na Tabela VI.4, mostrará a classe de posição da orientação ideológica [E, C, D] do partido político do chefe do Poder Executivo das 26 capitais estaduais brasileiras durante os anos de 2008 até 2015.

O procedimento de construção da variável, orientação ideológica dos partidos, seguiu a seguinte ordem: (1) Acesso aos *sites* da internet, já identificados no capítulo metodológico, para coleta e tabulação dos dados necessários à investigação: (a) informações oficiais acerca da identificação dos prefeitos das 26 capitais estaduais brasileiras durante os anos de 2008 a 2015; (b) informações oficiais acerca da vinculação partidária desses prefeitos durante o período; (c) resultado da *expert survey* ABCP 2010 aqui adotado como base em Tarouco & Madeira (2015), que posicionou os partidos políticos brasileiros ao longo do eixo de orientação ideológica esquerda-direita. (2) Identificação dos partidos dos prefeitos das 26 capitais estaduais em exercício em cada um dos oito anos de pesquisa no momento do envio do PLLOA à Câmara, considerando-se os eleitos para os mandatos, as eventuais substituições de prefeito e eventuais

mudanças de partido, pelo prefeito, ocorridas durante esses mandatos. (3) Particionamento do eixo ideológico do *expert survey* em três classes de igual amplitude: esquerda, centro e direita. (4) Classificação dos partidos no governo das capitais segundo sua categoria de orientação ideológica, mediante cruzamento e tabelamento dos dados, oportunidade em que os prefeitos de cada um dos oito anos foram rotulados por E, C ou D, segundo a orientação ideológica do partido político do chefe do Executivo tenha sido aqui classificada como esquerda, centro ou direita, respectivamente.

Após a coleta dos dados sobre quais partidos políticos estiveram à frente do governo das 26 capitais estaduais brasileiras durante os anos de 2008 até 2015, o que totaliza 208 períodos de um ano, foram esses partidos dispostos na forma da tabela abaixo:

Capital estadual	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Aracaju	PCdoB	PCdoB	PCdoB	PCdoB	PCdoB	DEM	DEM	DEM
Belém	PTB	PTB	PTB	PTB	PTB	PSDB	PSDB	PSDB
Belo Horizonte	PT	PSB	PSB	PSB	PSB	PSB	PSB	PSB
Boa Vista	PSB	PSB	PSB	PSB	PSB	PMDB	PMDB	PMDB
Campo Grande	PMDB	PMDB	PMDB	PMDB	PMDB	PP	PP	PP
Cuiabá	PSDB	PSDB	PTB	PTB	PTB	PSB	PSB	PSB
Curitiba	PSDB	PSDB	PSB	PSB	PSB	PDT	PDT	PDT
Florianópolis	PSDB	PMDB	PMDB	PMDB	PMDB	PSD	PSD	PSD
Fortaleza	PT	PT	PT	PT	PT	PSB	PSB	PDT
Goiânia	PMDB	PMDB	PT	PT	PT	PT	PT	PT
João Pessoa	PSB	PSB	PSB	PSB	PSB	PT	PT	PSD
Macapá	PT	PDT	PDT	PDT	PDT	PSOL	PSOL	PSOL
Maceió	PP	PP	PP	PP	PP	PSDB	PSDB	PSDB
Manaus	PSB	PTB	PTB	PDT	PDT	PSDB	PSDB	PSDB
Natal	PDT	PV	PV	PV	PV	PDT	PDT	PDT
Palmas	PT	PT	PT	PT	PT	PP	PP	PSB
Porto Alegre	PMDB	PMDB	PDT	PDT	PDT	PDT	PDT	PDT

Porto Velho	PT	PT	PT	PT	PT	PSB	PSB	PSB
Recife	PT	PT	PT	PT	PT	PSB	PSB	PSB
Rio Branco	PT							
Rio de Janeiro	DEM	PMDB						
Salvador	PMDB	PMDB	PMDB	PMDB	PMDB	DEM	DEM	DEM
São Luís	PDT	PSDB	PSDB	PSDB	PSDB	PTC	PTC	PDT
São Paulo	DEM	DEM	DEM	DEM	PSD	PT	PT	PT
Teresina	PSDB	PSDB	PTB	PTB	PTB	PSDB	PSDB	PSDB
Vitória	PT	PT	PT	PT	PT	PPS	PPS	PPS

Tabela VI.1 – Partidos no governo das capitais estaduais brasileiras de 2008 a 2015

Elaboração própria

Considerado, portanto, o partido político do prefeito, esses 208 períodos de governo encontravam-se distribuídos conforme ilustra o gráfico a seguir:

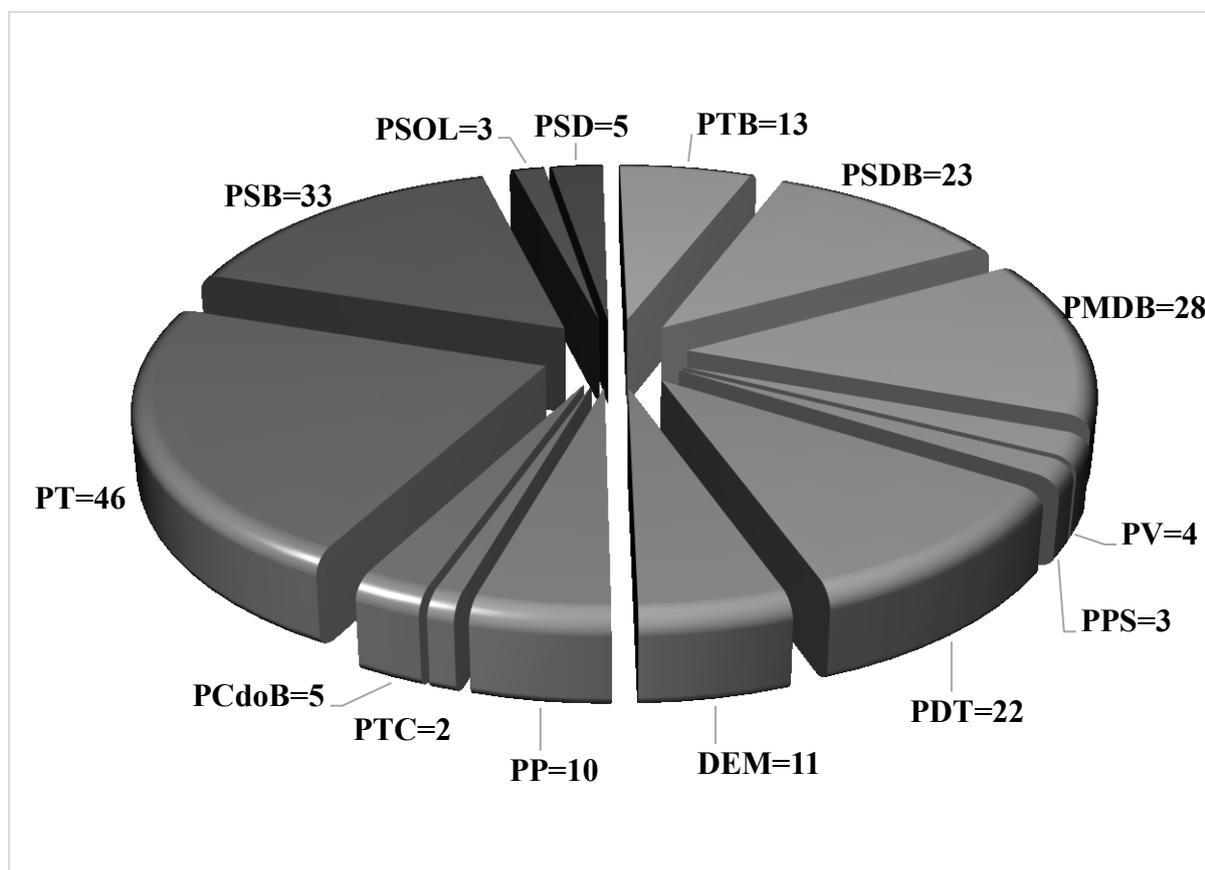


Figura VI.1 – Quantidade de períodos de governo por partido

Elaboração própria

VI.1.1 Particionamento do contínuo ideológico

Tenciona-se, aqui, categorizar em três classes [esquerda, centro e direita] os partidos políticos contidos na Tabela VI.1, que são aqueles aos quais encontravam-se filiados os prefeitos que governaram as 26 capitais estaduais brasileiras durante os anos de 2008 até 2015. Essa categorização tomará como base a classificação em contínuo mostrada na média da tabela a seguir, que é resultante do *expert survey* ABCP 2010, apresentado por Tarouco & Madeira (2015).

Partido	Média	Mín.	Máx.	Desvio Padrão	Coef. Var.	Moda	Nº de respostas	Não sabe
PCO	1,1	1	3	0,4	0,35	1	42	5
PSTU	1,2	1	4	0,59	0,49	1	46	1
PSOL	1,4	1	4	0,69	0,47	1	47	0
PCB	1,5	1	4	0,74	0,49	1	42	5
PCdoB	2,3	1	7	1,15	0,51	2	47	0
PT	2,9	1	5	0,77	0,27	3	46	1
PSB	3	1	5	0,84	0,28	3	46	1
PDT	3,3	2	6	0,87	0,26	3	46	1
PV	3,5	2	5	0,69	0,19	4	47	0
PPS	4	2	6	0,96	0,24	4	43	4
PMDB	4,2	3	6	0,64	0,15	4	46	1
PMN	4,4	3	7	1,41	0,32	3	24	23
PHS	4,5	1	7	1,59	0,36	4	23	24
PSDB	4,6	3	6	0,68	0,15	4	47	0
PTdoB	4,7	1	7	1,65	0,35	5	29	18
PTB	5	2	7	1,32	0,27	5	46	1
PTC	5,1	2	7	1,43	0,28	5	20	27

PTN	5,1	3	7	1,29	0,25	5	19	28
PRB	5,1	3	7	1,08	0,21	5	34	13
PSL	5,2	2	7	1,32	0,25	5	20	27
PSC	5,2	3	7	1,11	0,21	5	26	21
PRTB	5,3	2	7	1,39	0,26	6	22	25
PSDC	5,4	3	7	1,18	0,22	6	22	25
PR	5,4	3	7	0,89	0,16	6	38	9
PRP	5,4	4	7	0,81	0,15	5	16	31
PP	6	4	7	0,78	0,13	6	47	0
DEM	6,2	5	7	0,72	0,12	6	47	0

Tabela VI.2 – Partidos políticos brasileiros no contínuo esquerda - direita

Fonte: Tarouco & Madeira (2015)

Após esse particionamento efetuado conforme procedimento indicado no capítulo metodológico, enquadraram-se aqui como partidos de esquerda todos aqueles que obtiveram média de um a três pontos; de centro, todos os de média maior que três até cinco pontos; de direita, todos os demais, que são aqueles cuja média superou cinco pontos. Convém aqui lembrar que essa distinção é numérica porque deriva do constructo por meio do qual os especialistas avaliaram, também numericamente, em estudo aqui já validado (Tarouco & Madeira, 2015), a orientação ideológica dos partidos. Assim, foram considerados posicionados à esquerda os partidos PCO, PSTU, PSOL, PCB, PCdoB, PT e PSB. Os partidos PDT, PV, PPS, PMDB, PMN, PHS, PSDB, PTdoB e PTB classificaram-se ao centro. Os demais, PTC, PTN, PRB, PSL, PSC, PRTB, PSDC, PR, PRP, PP e DEM, à direita.

Sob a forma de tabela, teremos:

Esquerda	Centro	Direita
PCO	PDT	PTC
PSTU	PV	PTN
PSOL	PPS	PRB
PCB	PMDB	PSL
PCdoB	PMN	PSC

PT	PHS	PRTB
PSB	PSDB	PSDC
	PTdoB	PR
	PTB	PRP
		PP
		DEM

Tabela VI.3 – Partidos políticos brasileiros por categoria de orientação ideológica
Elaboração própria

VI.1.2 Classificação dos partidos no governo das capitais segundo orientação ideológica

Construiu-se, na sequência, a tabela a seguir, com a orientação ideológica dos partidos que se encontravam no governo municipal das 26 capitais brasileiras, no período de 2008 a 2015. Observe-se que essa próxima tabela é resultado do cotejamento dos partidos no governo das 26 capitais (Tabela VI.1) com a rotulagem desses partidos segundo sua classe de orientação ideológica (Tabela VI.3), esquerda, centro e direita, respetivamente representadas por E, C e D.

Capital	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Aracaju	E	E	E	E	E	D	D	D
Belém	C	C	C	C	C	C	C	C
Belo Horizonte	E	E	E	E	E	E	E	E
Boa Vista	E	E	E	E	E	C	C	C
Campo Grande	C	C	C	C	C	D	D	D
Cuiabá	C	C	C	C	C	E	E	E
Curitiba	C	C	E	E	E	C	C	C
Florianópolis	C	C	C	C	C			
Fortaleza	E	E	E	E	E	E	E	C

Goiânia	C	C	E	E	E	E	E	E
João Pessoa	E	E	E	E	E	E	E	
Macapá	E	C	C	C	C	E	E	E
Maceió	D	D	D	D	D	C	C	C
Manaus	E	C	C	C	C	C	C	C
Natal	C	C	C	C	C	C	C	C
Palmas	E	E	E	E	E	D	D	E
Porto Alegre	C	C	C	C	C	C	C	C
Porto Velho	E	E	E	E	E	E	E	E
Recife	E	E	E	E	E	E	E	E
Rio Branco	E	E	E	E	E	E	E	E
Rio de Janeiro	D	C	C	C	C	C	C	C
Salvador	C	C	C	C	C	D	D	D
São Luís	C	C	C	C	C	D	D	C
São Paulo	D	D	D	D		E	E	E
Teresina	C	C	C	C	C	C	C	C
Vitória	E	E	E	E	E	C	C	C

Tabela VI.4 – Classe da orientação ideológica dos partidos no governo das capitais

Elaboração própria

Legenda:

E: período governado por prefeito vinculado a partido de esquerda

C: período governado por prefeito vinculado a partido de centro

D: período governado por prefeito vinculado a partido de direita

Célula vazia com fundo em cor cinza: período governado por prefeito do PSD

Vale lembrar que, dos 208 períodos de governo iniciais, excluíram-se os cinco correspondentes ao PSD, cuja classificação ideológica foi prejudicada porque o partido ainda não existia à época do estudo classificatório, de sorte que os períodos foram reduzidos a 203.

Realizada a contagem desses 203 períodos indicados na tabela acima de acordo com a orientação ideológica do partido do prefeito, verificou-se que 87 deles foram governados por partidos de esquerda, 93 de centro e 23 partidos orientados à direita, conforme mostra a figura:

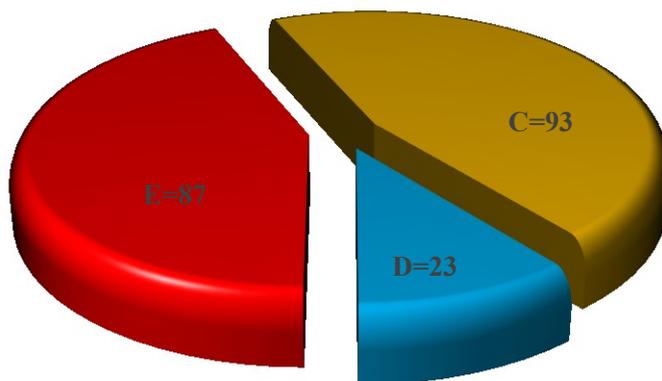


Figura VI.2 – Quantidade de períodos de governo por orientação ideológica do partido do prefeito

Elaboração própria

Legenda:

Em vermelho: períodos governados pela esquerda

Em marrom-claro: períodos governados pelo centro

Em azul: períodos governados pela direita

Em maior detalhamento, com indicação dos partidos integrantes de cada categoria de orientação ideológica de acordo com a classificação indicada na Tabela VI.3, essa mesma distribuição dos 203 períodos de governo pode ser também ilustrada pela seguinte figura:

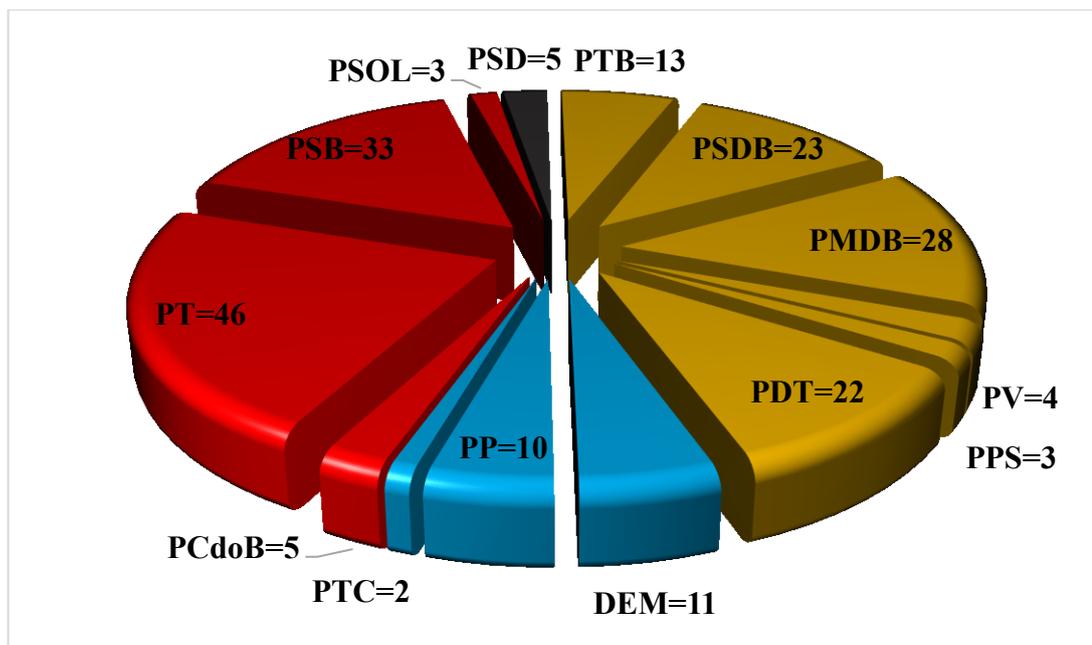


Figura VI.3 – Quantidade de períodos de governo por orientação ideológica e por partido
Elaboração própria

Legenda:

Em vermelho: períodos governados por partidos de esquerda

Em marrom: períodos governados por partidos de centro

Em azul: períodos governados por partidos de direita

Em cinza: PSD (não classificado)

VI.2 Construção da variável *formalização do OP*

O objetivo desta fase é o de demonstrar os passos para construção da variável *formalização do OP* e apresentá-la já construída, de modo que se possibilite verificar a existência ou inexistência de OP formalizado nas LOAs referentes a cada um dos oito anos (2009 a 2016), em cada uma das 26 capitais estaduais brasileiras. Conforme já explicado nos capítulos teóricos, *OP formalizado* possui aqui o significado de presença de registro, na LOA, de algum valor monetário a título de *orçamento participativo* ou equivalente, correspondente a ações priorizadas pelos cidadãos em processo próprio.

O processo de construção da variável, *formalização do OP*, teve como objetivo, portanto constatar se houve, em cada um dos 26 municípios, em cada um dos oito anos (2009 a 2016), OP formalizado.

Cada uma das LOAs foi analisada com seu correspondente QDD com vistas à constatação de existência ou inexistência de algum valor monetário neles registrado a título de OP ou equivalente. Diz-se *equivalente* em virtude de que há, (1) em alguns casos, emprego de terminologia diferenciada para identificar o registro em LOA de despesa referente ao processo de priorização, pelos cidadãos, de obras ou serviços públicos; (2) noutros casos, registro de valor em OP que não seja resultante do referido processo. Em ambas as situações, essa anomalia foi depurada com o auxílio da análise ao correspondente PPA.

De maneira concomitante a essa análise, os períodos de governo cujas LOAs continham valores monetários a título de OP ou equivalente foram classificadas com S, que significa existência de OP formalizado; as que não continham, com N, que tem o significado de inexistência de OP formalizado. Gerou-se, daí, a tabela a seguir, em que se tem a variável *formalização do OP* definitivamente construída:

Capital	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Aracaju	S	S	S	S	S	S	S	S
Belém	N	N	N	N	N	N	N	N
Belo Horizonte	S	S	S	S	S	S	S	S
Boa Vista	N	N	N	N	N	N	N	N
Campo Grande	N	N	N	N	N	N	N	N
Cuiabá	N	N	N	N	N	N	N	N
Curitiba	N	N	N	N	N	N	N	N
Florianópolis	N	N	N	N	N			
Fortaleza	S	S	S	S	S	N	N	N
Goiânia	N	N	N	N	N	N	N	N
João Pessoa	S	S	S	S	S	S	S	
Macapá	N	N	N	N	N	S	S	N
Maceió	S	N	N	N	N	N	N	N

Manaus	N	N	N	N	N	N	N	N
Natal	S	N	N	N	N	S	S	S
Palmas	S	S	S	N	S	N	N	N
Porto Alegre	S	S	S	S	S	S	S	S
Porto Velho	S	S	S	S	S	N	N	N
Recife	S	S	S	S	S	S	S	S
Rio Branco		S	N	N	N	N	N	N
Rio de Janeiro	S	S	S	S	S	S	S	S
Salvador		S	S	S	S	N	N	N
São Luís	S	S	S	S	S	S	S	N
São Paulo	N	N	N	N		N	N	N
Teresina					S	S	S	S
Vitória	S	S	S	S	S	S	S	S

Tabela VI.5 – Formalização do OP

Elaboração própria

Legenda:

S = existência de OP formalizado;

N = inexistência de OP formalizado

Fundo cinza = partido PSD (1ª variável prejudicada)

Fundo bege = LOA inacessível (2ª variável prejudicada)

Convém mais uma vez recordar que seriam, a princípio, 208 períodos de governos municipais a serem analisados, mas que foram reduzidos a 197 no decorrer da investigação. Cinco períodos foram excluídos na construção da variável *orientação ideológica* (que foram períodos governados pelo PSD, que ainda não existia quando da classificação ideológica dos partidos) e outros seis na construção da variável *formalização do OP* (que foram períodos cujas LOAs revelaram-se inacessíveis).

Realizada a contagem desses 197 períodos indicados na tabela acima de acordo com a presença (S) ou ausência (N) de OP formalizado, verificou-se que houve 92 períodos com OP formalizado contra 105 sem formalização de OP, como mostra a ilustração a seguir.

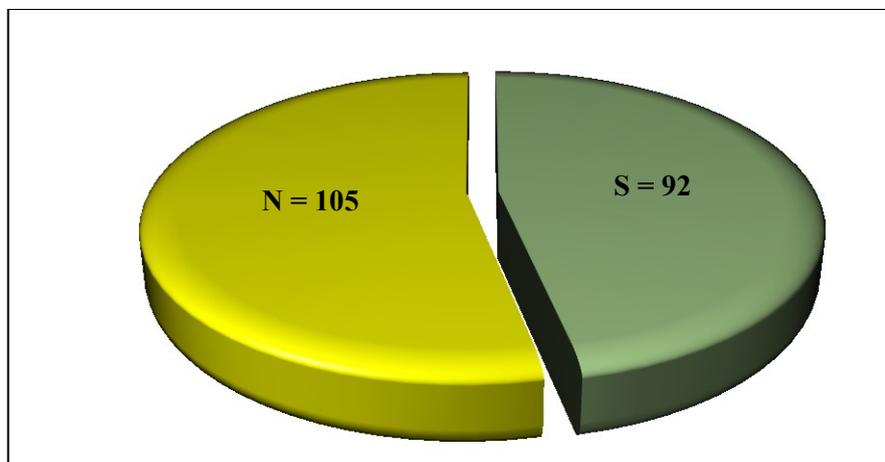


Figura VI.4 – Quantidade de períodos de governo por existência (S) ou inexistência (N) de OP formalizado

Elaboração própria

VI.3 Teste das hipóteses

Por meio do teste da hipótese básica, será possível conhecer se há ou não influência da orientação ideológica sobre a formalização do OP, que são as duas variáveis já construídas. A hipótese básica é de que não há influência. Em caso de refutação da hipótese básica, serão testadas as hipóteses alternativas, com o que, se for o caso, será conhecida a categoria de orientação ideológica que mais favorece a formalização do OP. A variável *orientação ideológica*, variável nominal, teve sua construção finalizada com a Tabela VI.4, na qual assumiu resultados *E*, *C* ou *D* para cada um dos períodos estudados. A outra variável, *formalização do OP*, também nominal, assumiu resultados *S* ou *N* para cada um dos períodos estudados, o que foi revelado na Tabela VI.5.

VI.3.1 Concatenação das variáveis

Fez-se necessário conhecer, para cada um dos períodos de governo, a concatenação ou o cruzamento do conteúdo da Tabela VI.4, *variável explicativa*, que contém a orientação ideológica dos partidos no governo das capitais estaduais nos anos de 2008 até 2015, com o conteúdo da Tabela VI.5, *variável a explicar*, que contém a informação sobre existência ou

inexistência de OP formalizado nas LOAs daqueles municípios nos anos de 2009 até 2016. Utilizou-se, para isso, o aplicativo informático Microsoft Excel versão 2013. A fórmula utilizada para a concatenação possui a sintaxe $\langle =CONCATENAR(X;Y) \rangle$, em que X é o endereço matricial (linha : coluna) da célula da Tabela VI.4, que contém a orientação ideológica do partido no governo de determinada capital estadual num determinado ano, enquanto Y é o endereço matricial (linha : coluna) da célula na Tabela VI.5, que contém a informação sobre a existência ou inexistência de OP formalizado na LOA do ano subsequente daquele mesmo município. Como resultado dessa concatenação de informações, formou-se a tabela abaixo, que mostra, em cada célula, a orientação ideológica [E , C ou D] do partido político no governo de cada capital estadual, em cada ano, juntamente com a informação sobre a existência ou inexistência [S ou N] de OP formalizado na LOA planejada por aquele mesmo governo, que é a LOA do ano subsequente, o que resultou em seis combinações distintas, conforme a legenda.

	CONCATENAÇÃO							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Aracaju	ES	ES	ES	ES	ES	DS	DS	DS
Belém	CN	CN	CN	CN	CN	CN	CN	CN
Belo Horizonte	ES	ES	ES	ES	ES	ES	ES	ES
Boa Vista	EN	EN	EN	EN	EN	CN	CN	CN
Campo Grande	CN	CN	CN	CN	CN	DN	DN	DN
Cuiabá	CN	CN	CN	CN	CN	EN	EN	EN
Curitiba	CN	CN	EN	EN	EN	CN	CN	CN
Florianópolis	CN	CN	CN	CN	CN			
Fortaleza	ES	ES	ES	ES	ES	EN	EN	CN
Goiânia	CN	CN	EN	EN	EN	EN	EN	EN
João Pessoa	ES	ES	ES	ES	ES	ES	ES	
Macapá	EN	CN	CN	CN	CN	ES	ES	EN

Maceió	DS	DN	DN	DN	DN	CN	CN	CN
Manaus	EN	CN						
Natal	CS	CN	CN	CN	CN	CS	CS	CS
Palmas	ES	ES	ES	EN	ES	DN	DN	EN
Porto Alegre	CS							
Porto Velho	ES	ES	ES	ES	ES	EN	EN	EN
Recife	ES							
Rio Branco		ES	EN	EN	EN	EN	EN	EN
Rio de Janeiro	DS	CS						
Salvador		CS	CS	CS	CS	DN	DN	DN
São Luís	CS	CS	CS	CS	CS	DS	DS	CN
São Paulo	DN	DN	DN	DN		EN	EN	EN
Teresina					CS	CS	CS	CS
Vitória	ES	ES	ES	ES	ES	CS	CS	CS

Tabela VI.6 – Concatenação entre dados de orientação ideológica e formalização do OP
Elaboração própria

Legenda das combinações obtidas:

ES= frequência observada de períodos com governo à esquerda com OP formalizado na LOA

CS = frequência observada de períodos com governo de centro com OP formalizado na LOA

DS = frequência observada de períodos com governo de direita com OP formalizado na LOA

EN= frequência observada de períodos com governo à esquerda sem OP formalizado na LOA

CN = frequência observada de períodos com governo de centro sem OP formalizado na LOA

DN = frequência observada de períodos com governo de direita sem OP formalizado na LOA

Fundo cinza = governos do PSD (1ª variável prejudicada)

Fundo bege = LOAs inacessíveis (2ª variável prejudicada)

VI.3.2 Construção da tabela das frequências observadas

Para obtenção das frequências observadas do número de períodos de governo sob cada uma das três categorias de orientação ideológica, *E*, *C* ou *D*, com ou sem OP formalizado, *S* ou *N*, procedeu-se à contagem da quantidade de ocorrências de cada uma das seis combinações obtidas com a concatenação mostrada na Tabela VI.6, que é a tabela de dados concatenados. Para isso, foi utilizada a função *CONTAR.SE* do Excel, que tem como sintaxe $\text{<=CONTAR.SE(INTERVALO; CRITÉRIOS>}$, em que *INTERVALO* contém o endereço matricial (linha : coluna), naquelas tabelas, das células que contém os dados concatenados e “*CRITÉRIOS*” é o objeto a ser quantificado, que é, no caso, cada uma das seis combinações contidas também na referida tabela. Os resultados dessa contagem são as próprias *frequências observadas*, que foram distribuídas em uma tabela de contingência de três linhas por duas colunas, que é a tabela a seguir:

Variáveis	S	N	Soma
E	50	36	86
C	35	53	88
D	7	16	23
Soma	92	105	197

Tabela VI.7 – Frequências observadas

Elaboração própria

Legenda:

E = quantidade de períodos de governo de esquerda

C = quantidade de períodos de governo de centro

D = quantidade de períodos de governo de direita

S = quantidade de períodos com OP formalizado

N = quantidade de períodos sem OP formalizado

Constatou-se na pesquisa empírica, portanto, que dos 197 períodos observados, 92 deles revelam OP formalizado em LOA. Desses 92 períodos, 50 referem-se a períodos governados por partidos ideologicamente posicionados à esquerda, 35 períodos foram governados por partidos de centro e somente 7 por partidos de direita. Do outro lado, de 105 períodos sem OP formalizados em LOA, 36 são de governo de esquerda, 53 de centro e 16 de direita.

VI.3.3 Construção da tabela das frequências esperadas

As frequências esperadas são calculadas por meio da distribuição ponderada da soma das linhas e das colunas da tabela das frequências observadas. Utilizou-se, para isso, a seguinte tabela como planilha auxiliar, conforme adiante se explica.

Variáveis	S	N	Soma
E	ESe	Ene	86
C	CSe	Cne	88
D	DSe	Dne	23
Soma	92	105	197

Tabela VI.8 – Planilha auxiliar para cálculo das frequências esperadas

Elaboração própria

Legenda:

E, C, D, S e N = idem à legenda da Tabela VI.7

ESe = frequência esperada de períodos com governo de esquerda com OP formalizado na LOA

CSe = frequência esperada de períodos com governo de centro com OP formalizado na LOA

DSe = frequência esperada de períodos com governo de direita com OP formalizado na LOA

Ene = frequência esperada de períodos com governo à esquerda sem OP formalizado na LOA

Cne = frequência esperada de períodos com governo de centro sem OP formalizado na LOA

Dne = frequência esperada de períodos com governo de direita sem OP formalizado na LOA

Conforme já se adiantou, as *frequências esperadas* resultam de cálculo e decorrem de distribuição ponderada dos totais das frequências observadas. A frequência esperada de cada célula é resultado do produto da soma da respectiva linha pela soma da respectiva coluna, dividido pelo total de observações.

Assim,

$$ESe = 86 \times 92 / 197 = 40,2$$

$$CSe = 88 \times 92 / 197 = 41,1$$

$$DSe = 23 \times 92 / 197 = 10,7$$

$$ENe = 86 \times 105 / 197 = 45,8$$

$$CNe = 88 \times 105 / 197 = 46,9$$

$$DNe = 23 \times 105 / 197 = 12,3$$

Esse resultado significa, por exemplo, que a partir dos totais das *frequências observadas*, era estatisticamente *esperado* que houvesse 40,2 períodos de governos de esquerda com existência de OP formalizado em LOA, e que era *estatisticamente esperada* a ocorrência de 12,3 períodos de governos de direita sem existência de OP formalizado em LOA. Pôde-se, com esses cálculos, preencher a tabela seguinte, que é a tabela de contingência de três linhas por duas colunas que traz as *frequências esperadas* para a distribuição das variáveis da investigação, já concatenadas.

Variáveis	S	N	Soma
E	40,2	45,8	86
C	41,1	46,9	88
D	10,7	12,3	23
Soma	92,0	105,0	197

Tabela VI.9 – Frequências esperadas

Elaboração própria

Em resumo, essa tabela das *frequências esperadas*, calculadas a partir da distribuição ponderada das somas das *frequências observadas*, revelou que do total de 92 períodos com OP formalizado em LOA, esperava-se que 40,2 deles fossem relativos a governos de esquerda;

também que 41,1 períodos fossem governados por partidos de centro e 10,7 períodos fossem governados por partidos de direita. Do outro lado, de 105 períodos sem OP formalizados em LOA, esperava-se que 45,8 deles fossem de governo de esquerda; outros 46,9 períodos, de centro, e 12,3 de direita.

VI.3.4 Teste da hipótese básica

Conhecidas as *frequências esperadas* e as *frequências observadas* no comportamento das variáveis da investigação, já foi possível confrontá-las com o fim de constatar se há ou não discrepância estatisticamente significativa entre elas. A inexistência de diferença significativa implica confirmação da hipótese nula e refutação das hipóteses alternativas; a existência, rejeição da hipótese nula e confirmação de uma das hipóteses alternativas. Segundo a hipótese nula, que é também a hipótese de trabalho desta investigação, não há qualquer relação de dependência entre as variáveis, o que significaria dizer que a ideologia não exerce influência sobre a formalização do OP. As hipóteses alternativas afirmam que a inclinação ideológica do partido no poder exerce, sim, influência sobre a existência de OP formalizado em LOA e que determinada categoria de orientação ideológica [esquerda, centro ou direita] privilegia, mais que as outras, essa formalização.

As hipóteses foram verificadas a partir de teste *qui-quadrado*. Esse teste é efetuado mediante comparação de dois índices simbolizados por χ^2 . Comparou-se dois valores de χ^2 : o de χ^2 calculado [χ_c^2] com o de χ^2 tabelado [χ_t^2]. O χ^2 calculado foi extraído a partir dos valores da tabela das frequências esperadas (Tabela VI.9) e da tabela das frequências observadas (Tabela VI.7). O χ^2 tabelado, construção teórica (Larson & Farber, 2010: A19), foi retirado da tabela de distribuição de χ^2 (Tabela VI.10), a partir do cruzamento de dois parâmetros: o número de *graus de liberdade* [GL] e o *nível de significância estatística* α . GL é calculado com base no número de linhas e de colunas das tabelas de contingência das frequências esperadas e observadas. O nível de significância α é um percentual arbitrado como valor crítico adotado como limite para aceitação da discrepância entre duas amostragens como sendo ou não decorrente do acaso. Esse limite foi ao início aqui adotado como sendo 5% ou 0,05, com o que se oferece um nível de confiança de 95% para o resultado do teste das hipóteses. O número de graus de liberdade, que depende do número de linhas e colunas das tabelas a serem comparadas (frequências observadas e frequências esperadas), é calculado pela fórmula: $GL =$

((nº de linhas – 1) x (nº de colunas – 1)). Como essas tabelas a serem comparadas possuem 3 linhas e duas colunas, então, GL = (3-1) x (2-1), logo, GL = 2 x 1, ou, GL = 2. Da tabela padrão de distribuição de qui-quadrado a seguir, extraiu-se, com o cruzamento de $\alpha = 0,05$ com GL = 2, o χ^2 tabelado ou χ^2 crítico que, como se percebe, é igual a 5,991.

GL / α	0,990	0,975	0,950	0,900	0,100	0,050	0,025	0,001
1	0,0039	0,001	0,004	0,016	2,706	3,841	5,024	6,635
2	0,1026	0,051	0,103	0,211	4,605	5,991	7,378	9,210
3	0,3518	0,216	0,352	0,584	6,251	7,815	9,348	11,345
4	0,7107	0,484	0,711	1,064	7,779	9,488	11,143	13,277

Tabela VI.10 – Qui-quadrado tabelado

Elaborado por Larson & Farber (2010)

Logo, χ_t^2 (tabelado) é igual a 5,991

Já o χ^2 calculado pode ser obtido por meio da seguinte equação (Larson & Farber, 2010: 442):

$$\chi_c^2 = \sum \frac{(O-E)^2}{E}$$

Em que O e E são, respectivamente, a frequência observada e a frequência esperada de cada uma das concatenações das tabelas das frequências observadas (Tabela VI.7) e esperadas (Tabela VI.9).

Com a aplicação da fórmula por partes, teremos:

$$ES \Rightarrow (O - E)^2 / E = (50,0 - 40,2)^2 / 40,2 = 2,388$$

$$EN \Rightarrow (O - E)^2 / E = (36,0 - 45,8)^2 / 45,8 = 2,096$$

$$CS \Rightarrow (O - E)^2 / E = (35,0 - 41,1)^2 / 41,1 = 0,905$$

$$CN \Rightarrow (O - E)^2 / E = (53,0 - 46,9)^2 / 46,9 = 0,793$$

$$DS \Rightarrow (O - E)^2 / E = (7,0 - 10,7)^2 / 10,7 = 1,280$$

$$DN \Rightarrow (O - E)^2 / E = (16,0 - 12,3)^2 / 12,3 = 1,114$$

Daí,

$$\chi_c^2 = 2,388 + 2,096 + 0,905 + 0,793 + 1,280 + 1,114 = 8,576$$

Como $8,576 > 5,991$, então $\chi_c^2 > \chi_t^2$, ou seja, o qui-quadrado calculado é maior que o qui-quadrado crítico ou tabelado. Isso implica existência de dependência entre as variáveis, vale dizer, implica rejeição da hipótese nula, que é a hipótese básica deste trabalho, e adoção de uma das três hipóteses alternativas, como se verá mais à frente. Isso significa que, segundo o método aqui adotado e ao nível de significância α de 5% previamente escolhido, pode-se afirmar, com índice de confiabilidade mínima de 95%, que há relação de dependência entre a posição da orientação ideológica do partido do prefeito das 26 capitais estaduais brasileiras durante os oito anos (2008 a 2015) e a presença de OP formalizado nos anos subsequentes (2009 a 2016), entendido o OP formalizado como a presença, em LOA, de valor monetário registrado a título de OP ou equivalente. Mais: pode-se perceber que o valor de qui-quadrado calculado nesta investigação (8,576) é ainda maior que o valor do qui-quadrado tabelado (7,378) correspondente ao nível de significância estatística α de 0,025 para dois graus de liberdade da Tabela VI.10, o que permite ampliar o índice de confiabilidade dessa refutação da hipótese básica formulada ao início para pelo menos 97,5%, o que confere considerável margem de segurança ao resultado, margem essa obviamente circunscrita aos parâmetros da pesquisa. Refutada a hipótese básica, segundo a qual *não existe influência da variável orientação ideológica sobre a variável formalização do OP*, resta testar as hipóteses alternativas.

VI.3.5 Teste das hipóteses alternativas

Após refutação da hipótese básica de trabalho, pôde-se afirmar com margem de segurança em relação ao campo de estudo que a categoria de orientação ideológica [esquerda, centro ou direita] do partido do prefeito exerce influência sobre a formalização do OP, o que implica necessariamente dizer que pelo menos uma dessas categorias de orientação ideológica propicia mais a formalização em relação às outras, conforme hipóteses alternativas avançadas: (i) *são os prefeitos de partidos de esquerda que mais propiciam formalização ao OP*, ou (ii) *são os prefeitos de partidos de centro que mais propiciam formalização ao OP* ou ainda (iii) *são os prefeitos de partidos de direita que mais propiciam formalização ao OP*.

Como critério para avaliação se determinada orientação ideológica favorece em maior ou menor grau a formalização, utilizou-se a mesma medida antes adotada para verificação da existência de influência da orientação ideológica sobre a formalização do OP, que é a quantidade de períodos governados em que foi constatada essa formalização.

Ora, se levadas em consideração em termos de números absolutos, as frequências aqui observadas [mostradas na Tabela VI.7] revelam que, dos 92 períodos em que houve formalização do OP, em 50 deles, ou seja, em mais da metade desses períodos, o governo municipal era exercido por prefeito filiado a partido aqui classificado como de esquerda. Em 35 períodos com OP formalizado, o governo era de centro, e em apenas 7 dos 92 períodos o governo era de direita. Esse quadro pode ser visualizado com auxílio da seguinte figura:

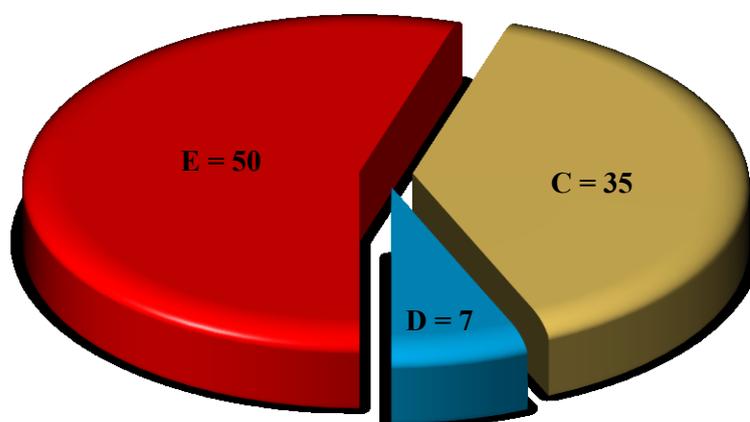


Figura VI.5 – Frequências observadas: número de períodos com OP formalizado por classificação ideológica
Elaboração própria

Legenda:

E = esquerda

C = centro

D = direita

Numa análise superficial, poder-se-ia dizer que esses números parecem indicar a confirmação da primeira hipótese alternativa, segundo a qual seriam de esquerda os partidos que mais formalizam o OP. Todavia, embora essa análise revele presença preponderante de governos de esquerda nos períodos com OP formalizado, ela não é conclusiva sobre a orientação ideológica tendente a mais privilegiar a formalização do OP. Isso porque leva em

consideração somente números absolutos de períodos com OP formalizado, sem preocupação com a necessária ponderação em relação à proporção entre a quantidade de períodos governados por partidos de cada uma das três classes de orientação ideológica aqui definidas, ponderação essa que foi devidamente aplicada, conforme mostra análise dos dados em termos relativos de OPs formalizados, indicados por *S*, contidos nas Tabelas VI.9 e VI.7, que mostraram respectivamente as frequências esperadas e observadas, a partir das quais pôde-se construir a tabela a seguir:

NÚMERO DE PERÍODOS COM OP FORMALIZADO			
RELAÇÃO ENTRE FREQUÊNCIAS OBSERVADAS E ESPERADAS			
Classe ideológica	Esp	Obs	Diferença
Esquerda	40,2	50,0	24%
Centro	41,1	35,0	-15%
Direita	10,7	7,0	-35%

Tabela VI.11 – Número de períodos com OP formalizado por classe ideológica
Elaboração própria

Como se percebe, somente em governos de esquerda é que houve incremento do número de OPs formalizados observados em relação ao número estatisticamente esperado: havia expectativa estatística de que houvesse formalização de OP em 40,2 períodos governados pela esquerda. Observou-se, contudo, formalização de OP em 50 períodos. Em sentido inverso, a expectativa estatística não foi superada nos governos de centro e de direita: houve 35 períodos com OPs formalizados em governos de centro e apenas 7 em governos de direita, ao passo que eram respectivamente esperados 41,1 e 10,7 períodos com OPs formalizados, circunstância que pode ser visualizada na figura a seguir, em que, de cada par de colunas correspondente a cada inclinação ideológica, a coluna posicionada à esquerda [com perímetro tracejado] representa sempre o número de períodos com OPs formalizados esperados; a outra, o número de OPs formalizados realmente observados.

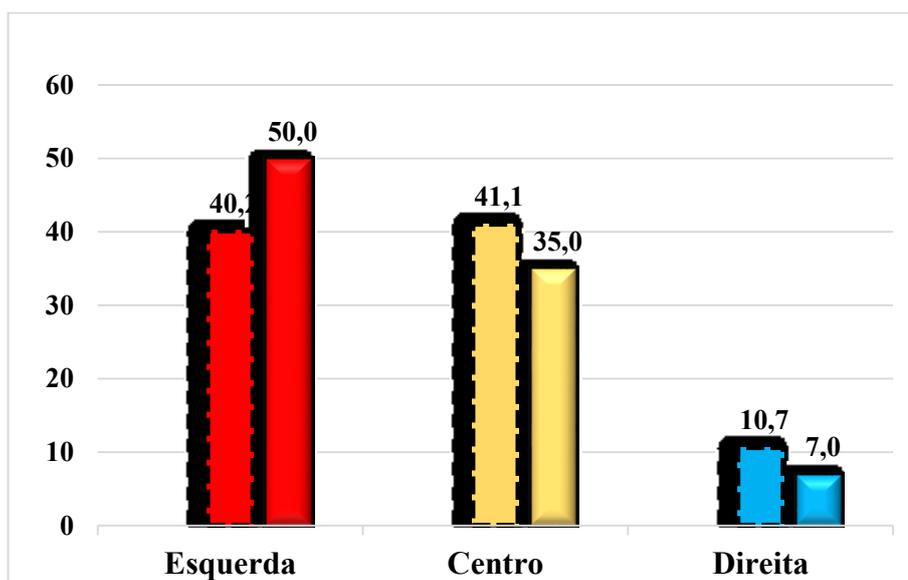


Figura VI.6 – OP formalizado: frequências esperadas (linha tracejada) e observadas
Elaboração própria

Essa situação pode ser também vista sob o enfoque do incremento, em que se percebe, ainda a partir da Tabela VI.11, que nos municípios governados por prefeitos filiados a partidos de esquerda, houve formalização do OP em um número de períodos 24% superior ao número de períodos estatisticamente esperado. Já nos municípios governados por prefeitos pertencentes a partidos de centro e de direita, houve formalização de OP em quantidade de períodos 15% e 35% inferior ao número esperado, respectivamente. Essa situação encontra-se representada pelo gráfico a seguir, em que se ilustra o incremento ou decremento da quantidade de períodos com OP formalizado em LOA com base no número esperado de períodos com OP formalizado por classe de orientação ideológica do partido.

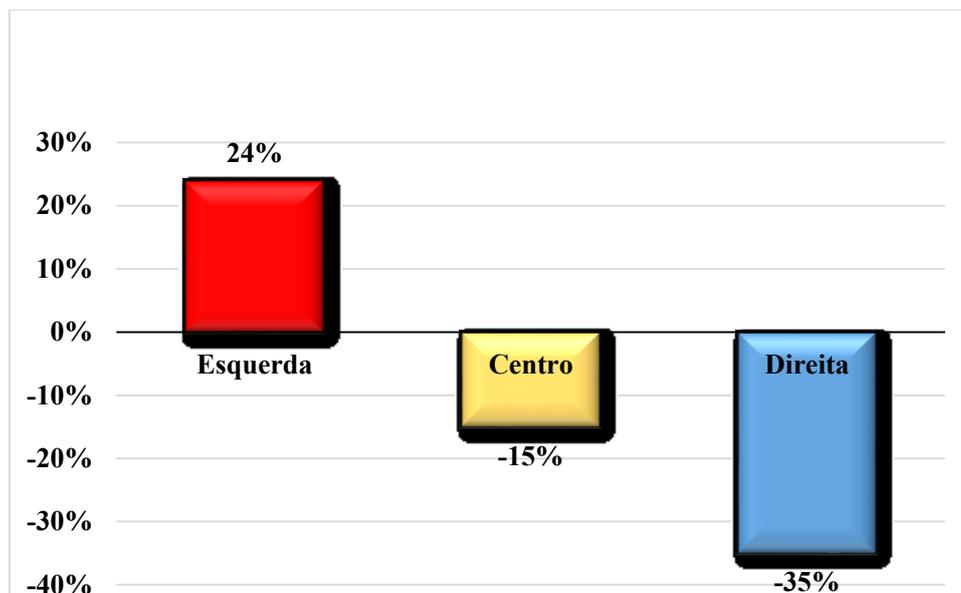


Figura VI.7 – Incremento / decréscimo em OP formalizado

Elaboração própria

A conclusão a que chegou a pesquisa permite, portanto, afirmar com segurança que, com fundamento nos parâmetros aqui adotados, a preponderância, observada no gráfico acima, da presença de governos de esquerda nos municípios e períodos em que houve formalização do OP não se deveu ao acaso. Assim, depois de refutada a hipótese básica formulada ao início da investigação, confirma-se a primeira hipótese alternativa de trabalho e refutam-se as outras duas. A partir deste tópico, pode-se portanto afirmar que, em relação ao campo de estudo em enfoque, *os governos vinculados a partidos de esquerda são os que realmente mais privilegiaram a formalização do OP em LOA*, resultado esse que será objeto de interpretação mais à frente.

VI.4 Ensaios de depuração dos dados relativos às variáveis

Conforme previsto no capítulo metodológico, seriam feitos dois ensaios de depuração de dados usados nesta investigação: um ensaio de depuração dos dados utilizados na construção da variável *orientação ideológica* e outro para depuração dos dados com que foi construída a variável *formalização do OP*. Frustrou-se, entretanto, esse último, conforme relatado no capítulo metodológico. Mas o primeiro ensaio, sobre os dados relativos à variável *orientação ideológica*, foi bem-sucedido. Conforme já explicado no capítulo metodológico, após a depuração dos dados, o método seguido nesse ensaio de depuração é semelhante ao já aqui

utilizado até agora: construiu-se a variável *orientação ideológica*, agora a partir dos dados depurados e testou-se a existência ou inexistência de influência dessa orientação ideológica [agora depurada] sobre a formalização do OP. A depuração consistiu na exclusão dos partidos sobre os quais teria havido maior grau de incerteza na classificação de sua orientação ideológica. O critério eleito para medir esse grau de incerteza foi o valor do desvio padrão correspondente ao partido político na pesquisa que serviu de base à construção da variável explicativa, que foi Tarouco & Madeira (2015) já devidamente justificada. Adotou-se o valor do desvio padrão como critério de depuração por guardar consonância e proporcionalidade aproximada com o número de respostas “não sabe” da pesquisa base, conforme demonstrado no capítulo metodológico, por meio de gráfico sob a forma de radar ilustrado na Figura V.2: os partidos políticos que obtiveram maior número de respostas “não sabe”, número esse que também pode ser considerado indicador de incerteza, foram também, em regra, os partidos que obtiveram os maiores valores de desvio padrão. Por essa razão, foi adotado o desvio padrão como critério de depuração. A partir dessas considerações, foram realizados os ensaios de depuração de acordo com o roteiro em seguida descrito, em que foram excluídos os partidos que obtiveram maiores índices de desvio padrão na classificação adotada por Tarouco e Madeira (2015).

VI.4.1 Concatenação das variáveis após depuração

Em primeiro lugar, reorganizou-se a classificação adotada por Tarouco e Madeira (2015) (Tabela VI.2) em ordem crescente segundo o desvio padrão referente a cada partido político, do que resultou a tabela seguinte.

Partido	Média	Mín.	Máx.	Desvio Padrão	Coef. Var.	Moda	Nº de respostas	Não sabe
PCO	1,1	1	3	0,40	0,35	1	42	5
PSTU	1,2	1	4	0,59	0,49	1	46	1
PMDB	4,2	3	6	0,64	0,15	4	46	1
PSDB	4,6	3	6	0,68	0,15	4	47	0
PSOL	1,4	1	4	0,69	0,47	1	47	0

PV	3,5	2	5	0,69	0,19	4	47	0
DEM	6,2	5	7	0,72	0,12	6	47	0
PCB	1,5	1	4	0,74	0,49	1	42	5
PT	2,9	1	5	0,77	0,27	3	46	1
PP	6	4	7	0,78	0,13	6	47	0
PRP	5,4	4	7	0,81	0,15	5	16	31
PSB	3	1	5	0,84	0,28	3	46	1
PDT	3,3	2	6	0,87	0,26	3	46	1
PR	5,4	3	7	0,89	0,16	6	38	9
PPS	4	2	6	0,96	0,24	4	43	4
PRB	5,1	3	7	1,08	0,21	5	34	13
PSC	5,2	3	7	1,11	0,21	5	26	21
PC do B	2,3	1	7	1,15	0,51	2	47	0
PSDC	5,4	3	7	1,18	0,22	6	22	25
PTN	5,1	3	7	1,29	0,25	5	19	28
PTB	5	2	7	1,32	0,27	5	46	1
PSL	5,2	2	7	1,32	0,25	5	20	27
PRTB	5,3	2	7	1,39	0,26	6	22	25
PMN	4,4	3	7	1,41	0,32	3	24	23
PTC	5,1	2	7	1,43	0,28	5	20	27
PHS	4,5	1	7	1,59	0,36	4	23	24
PT do B	4,7	1	7	1,65	0,35	5	29	18

Tabela VI.12 – Partidos políticos brasileiros no contínuo esquerda-direita por DP

Fonte: Tarouco e Madeira (2015) [reordenado por DP neste ensaio]

Foi, em seguida, excluído um terço dos partidos de maior desvio padrão, que é representado pelos nove partidos localizados no terço inferior da tabela disposta em ordem crescente de valor do desvio padrão. São eles o PSDC, PTN, PTB, PSL, PRTB, PMN, PTC, PHS e o PT do B. Em decorrência, neste ensaio ficam de fora da construção da variável

orientação ideológica todos os períodos governados por esses partidos. Mas na prática, só dois desses partidos governaram capitais de estados do Brasil no período estudado: o PTB, com 13 períodos, e o PTC, que governou dois períodos. Em razão dessa depuração pelo DP, foram excluídos 15 períodos de governo: Belém (2008 a 2012), Cuiabá (2010 a 2012), Manaus (2009 e 2010), São Luís (2013 e 2014) e Teresina (2010 a 2012). Acontece que esses três períodos de Teresina governados pelo PTB já haviam sido excluídos, quando da construção da variável explicada, em razão da inacessibilidade das LOAs correspondentes, de modo que nessa depuração da variável explicativa pelo DP, dos 197 estudados, foram excluídos de fato apenas 12 períodos, do que restaram 185 períodos de governo. Importante sempre lembrar que os períodos referentes à variável *formalização do OP* dizem respeito ao ano de vigência da LOA e correspondem sempre ao ano subsequente aos respectivos períodos de governo.

A partir da supressão desses 12 períodos em razão da depuração da variável *orientação ideológica* em função do desvio padrão, períodos esses correspondentes aos nove partidos agora excluídos, pôde-se elaborar uma nova tabela de concatenação das variáveis, que é semelhante à Tabela VI.6:

	CONCATENAÇÃO PÓS-DEPURAÇÃO							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Aracaju	ES	ES	ES	ES	ES	DS	DS	DS
Belém						CN	CN	CN
Belo Horizonte	ES	ES	ES	ES	ES	ES	ES	ES
Boa Vista	EN	EN	EN	EN	EN	CN	CN	CN
Campo Grande	CN	CN	CN	CN	CN	DN	DN	DN
Cuiabá	CN				CN	EN	EN	EN
Curitiba	CN	CN	EN	EN	EN	CN	CN	CN
Florianópolis	CN	CN	CN	CN	CN			
Fortaleza	ES	ES	ES	ES	ES	EN	EN	CN
Goiânia	CN	CN	EN	EN	EN	EN	EN	EN

João Pessoa	ES							
Macapá	EN	CN	CN	CN	CN	ES	ES	EN
Maceió	DS	DN	DN	DN	DN	CN	CN	CN
Manaus	EN			CN	CN	CN	CN	CN
Natal	CS	CN	CN	CN	CN	CS	CS	CS
Palmas	ES	ES	ES	EN	ES	DN	DN	EN
Porto Alegre	CS							
Porto Velho	ES	ES	ES	ES	ES	EN	EN	EN
Recife	ES							
Rio Branco		ES	EN	EN	EN	EN	EN	EN
Rio de Janeiro	DS	CS						
Salvador		CS	CS	CS	CS	DN	DN	DN
São Luís	CS	CS	CS	CS	CS			CN
São Paulo	DN	DN	DN	DN		EN	EN	EN
Teresina					CS	CS	CS	CS
Vitória	ES	ES	ES	ES	ES	CS	CS	CS

Tabela VI.13 – Concatenação pós-depuração entre orientação ideológica e formalização do OP

Elaboração própria

Legenda das combinações obtidas:

ES = frequência observada de períodos com governo à esquerda com OP formalizado na LOA

CS = frequência observada de períodos com governo de centro com OP formalizado na LOA

DS = frequência observada de períodos com governo de direita com OP formalizado na LOA

EN = frequência observada de períodos com governo à esquerda sem OP formalizado na LOA

CN = frequência observada de períodos com governo de centro sem OP formalizado na LOA

DN = frequência observada de períodos com governo de direita sem OP formalizado na LOA

Fundo cinza = períodos de governo do PSD (1ª variável prejudicada)

Fundo bege = períodos de LOAs inacessíveis (2ª variável prejudicada)

Fundo azul claro = períodos de governo do PTB e do PTC (excluídos na depuração)

Fundo verde = períodos coincidentes de LOAs inacessíveis e governos excluídos na depuração

Em decorrência da exclusão desses 12 períodos de governo, o campo de estudo foi reduzido a 185 períodos, o que ainda equivale a 89% do campo de estudo inicialmente previsto, que era de 208 períodos.

Nesse ensaio de depuração dos dados da variável *orientação ideológica* pelo DP, a verificação de influência entre a variável explicativa e a explicada seguiu o mesmo roteiro já anteriormente percorrido em relação aos dados sem depuração: foi realizada a contagem e tabelamento das frequências observadas e efetuado o cálculo e construção da tabela de contingência com a distribuição ponderada das frequências esperadas; depois, efetuou-se a confrontação entre as tabelas das frequências esperadas e observadas mediante teste *qui-quadrado* [comparação entre qui-quadrado tabelado e qui-quadrado calculado], para fins de teste da hipótese de trabalho e das hipóteses alternativas.

VI.4.2 Tabela das frequências observadas após a depuração

Da contagem das frequências mostradas na tabela de concatenação após depuração dos dados referentes à orientação ideológica em função do DP, resultou a seguinte tabela de contingência das *frequências observadas*:

Variáveis	S	N	Soma
E	50	35	85
C	35	44	79
D	5	16	21
Soma	90	95	185

Tabela VI.14 – Frequências observadas após depuração da 1ª variável pelo DP

Elaboração própria

Com essa contagem após depuração da variável explicativa em função do desvio padrão, constatou-se, portanto, que dos 185 períodos observados, 90 deles revelam OP formalizado em LOA. Desses 90 períodos, 50 referem-se a períodos governados por partidos ideologicamente posicionados à esquerda, 35 períodos foram governados por partidos de centro e somente 5 por partidos de direita. Do outro lado, de 95 períodos sem OP formalizado em LOA, 35 são de governo de esquerda, 44 de centro e 16 de direita.

VI.4.3 Tabela das frequências esperadas após a depuração

A partir da totalização das *ocorrências observadas* para as variáveis da tabela anterior, construiu-se a tabela com as *frequências esperadas* dessas ocorrências. As *frequências esperadas* resultam de cálculo e decorrem de distribuição ponderada dos totais das frequências observadas: a frequência esperada de cada célula é resultado do produto da soma da respectiva linha pela soma da respectiva coluna, dividido pelo total de observações. Pôde-se, com esses cálculos, preencher a tabela a seguir, que é a tabela de contingência de três linhas por duas colunas que traz as *frequências esperadas* para a distribuição das variáveis da investigação, já concatenadas, desta feita com a variável *orientação ideológica* depurada em função do desvio padrão das respostas dos especialistas em relação à ideologia de cada partido.

Variáveis	S	N	Soma
E	41,4	43,6	85,0
C	38,4	40,6	79,0
D	10,2	10,8	21,0
Soma	90,0	95,0	185

Tabela VI.15 – Frequências esperadas após depuração da orientação ideológica pelo DP

Elaboração própria

VI.4.4 Teste da hipótese básica após depuração

Assim como foi feito na pesquisa original, isto é, anterior a este ensaio de depuração da variável explicativa, ideologia, uma vez conhecidas as *frequências esperadas* e as *frequências observadas* no comportamento das variáveis da investigação, essas frequências foram confrontadas com o fim de constatar se há ou não discrepância estatisticamente significativa entre elas. A inexistência de diferença significativa implica confirmação da hipótese nula e refutação das hipóteses alternativas; a existência, rejeição da hipótese nula e confirmação de pelo menos uma hipótese alternativa. Segundo a hipótese nula, que é também a hipótese de trabalho desta investigação, não há qualquer relação de dependência entre as variáveis, o que significaria dizer que a ideologia não exerce influência sobre a formalização do OP. As hipóteses alternativas partem da afirmação de que a inclinação ideológica do partido no poder exerceria, sim, influência sobre a existência de OP formalizado em LOA, e que os partidos de determinada categoria de orientação ideológica, esquerda, direita ou centro seriam responsáveis pelo maior número de formalizações.

Assim como na versão anterior, antes da depuração, as hipóteses foram verificadas a partir do teste *qui-quadrado*. Esse teste é efetuado mediante comparação de dois índices simbolizados por χ^2 : o tabelado [ou crítico] e o calculado. O χ^2 tabelado, que é função do número de *graus de liberdade* [GL] (no caso igual a 2), e o *nível de significância estatística* α [no caso igual a 0,05] é o mesmo anterior, ou seja, o qui-quadrado crítico é igual a 5,991 (Larson & Farber (2010: A19)). Já o χ^2 calculado ou χ_c^2 é obtido por meio da seguinte equação (Larson & Farber, 2010: 442):

$$\chi_c^2 = \sum \frac{(O-E)^2}{E}$$

Em que O e E são, respetivamente, a frequência observada e a frequência esperada de cada uma das concatenações das tabelas das frequências observadas (Tabela VI.14) e esperadas (Tabela VI.15), ambas pós depuração.

Com a aplicação da fórmula por partes, teremos:

$$ES \Rightarrow (O - E)^2 / E = (50,0 - 41,4)^2 / 41,4 = 1,787$$

$$EN \Rightarrow (O - E)^2 / E = (35,0 - 43,6)^2 / 43,6 = 1,697$$

$$CS \Rightarrow (O - E)^2 / E = (35,0 - 38,4)^2 / 38,4 = 0,302$$

$$CN \Rightarrow (O - E)^2 / E = (44,0 - 40,6)^2 / 40,6 = 0,286$$

$$DS \Rightarrow (O - E)^2 / E = (5,0 - 10,2)^2 / 10,2 = 2,647$$

$$DN \Rightarrow (O - E)^2 / E = (16,0 - 10,8)^2 / 10,8 = 2,500$$

Daí,

$$x_c^2 = 1,787 + 1,697 + 0,302 + 0,286 + 2,647 + 2,500 = 9,219$$

Como $9,219 > 5,991$, então $x_c^2 > x_t^2$, ou seja, o *qui-quadrado calculado* é maior que o *qui-quadrado crítico* ou tabelado. Isso implica existência de dependência entre as variáveis mesmo após depuração da variável explicativa em função do desvio padrão no resultado da pesquisa que lhe serviu de base. E também neste ensaio após a depuração, verifica-se a rejeição da hipótese nula e adoção das hipóteses alternativas. Isso significa que, mesmo após essa depuração, segundo o método aqui adotado e ao nível de significância α de 5% previamente escolhido, pode-se afirmar, com índice de confiabilidade mínima de 95%, que há relação de dependência entre a posição da orientação ideológica do partido do prefeito das 26 capitais estaduais brasileiras durante os oito anos (2008 a 2015) e a presença de OP formalizado nos anos subsequentes (2009 a 2016), entendido o OP formalizado como a presença, em LOA, de valor monetário registado a título de OP e equivalente. Mais: pode-se perceber, mesmo após a depuração efetuada na variável explicativa, que o valor de *qui-quadrado calculado* nesta investigação (9,219) é ainda maior que o valor do *qui-quadrado tabelado* (7,378) correspondente ao nível de significância estatística α de 0,025 para dois graus de liberdade da Tabela VI.10. Isso permite ampliar o índice de confiabilidade na refutação da hipótese de não-influência entre as variáveis para pelo menos 97,5%, o que confere considerável margem de segurança ao resultado [margem essa obviamente circunscrita aos parâmetros da pesquisa], segundo o qual, a exemplo da situação anterior à depuração, também se reafirma a refutação da hipótese básica de trabalho [resultado que será objeto de interpretação mais adiante] segundo a qual não haveria influência da variável explicativa sobre a explicada, ou seja: *mesmo após a depuração dos dados relativos à orientação ideológica dos partidos, pode-se refutar, com ótima margem de segurança, a hipótese segundo a qual a orientação ideológica do partido do prefeito não influencia a formalização do OP.*

VI.4.5 Teste das hipóteses alternativas após depuração

A refutação da hipótese básica de trabalho, agora reafirmada após a depuração, em função do desvio padrão, dos dados usados para classificação da orientação ideológica dos partidos,

também levou à constatação, circunscrita aos parâmetros pesquisados, de que a orientação ideológica influencia a formalização do OP. Tal constatação leva à necessidade de verificação das hipóteses alternativas, nessa circunstância pós-depuração, segundo as quais uma das categorias de orientação ideológica, esquerda, centro ou direita, favorece a formalização do OP em relação às outras duas categorias. Então, a exemplo do que foi feito no teste da hipótese básica, e segundo o mesmo método, passa-se ao teste das hipóteses alternativas, que são as mesmas formuladas ao início: (i) *são os prefeitos de partidos de esquerda que mais propiciam formalização ao OP*, ou (ii) *são os prefeitos de partidos de centro que mais propiciam formalização ao OP* ou (iii) *são os prefeitos de partidos de direita que mais propiciam formalização ao OP*.

Em meros termos de números absolutos, poder-se-ia avançar que os partidos de esquerda são os que mais tendem a favorecer a formalização do OP: as frequências observadas após a depuração (Tabela VI.14) revelam que, dos 90 períodos em que houve formalização do OP, em 50 deles, ou seja, em mais da metade desses períodos, o governo municipal era exercido por prefeito filiado a partido aqui classificado como de esquerda. Em 35 períodos com OP formalizado, o governo era de centro, e em apenas 5 dos 90 períodos o governo era de direita. Essa preponderância dos partidos de esquerda na formalização do OP, em termos absolutos, após depuração dos dados está ilustrada no seguinte gráfico:

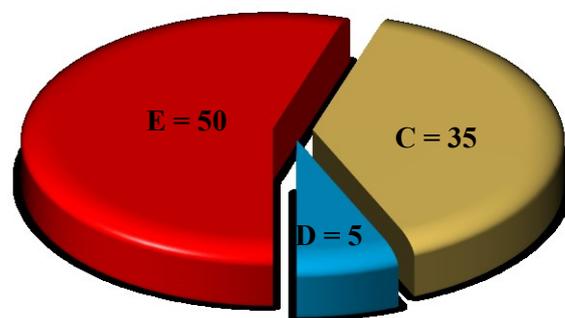


Figura VI.8 – Frequências observadas: número de períodos com OP formalizado por classificação ideológica após depuração dos dados pelo DP

Elaboração própria

Legenda:

E = esquerda

C = centro

D = direita

Esse quadro parece confirmar a primeira hipótese alternativa: partidos de esquerda tendem a mais favorecer a formalização do OP. Não é, porém, conclusivo, porquanto formulado em números absolutos. Necessário efetuar ponderação dos dados, o que foi feita mediante confronto entre as frequências esperadas e observadas após a depuração de dados em função do DP, o que se passa a fazer com o auxílio do quadro a seguir, que contém as frequências esperadas e observadas de OP formalizado por categoria de orientação ideológica, cujos dados foram copiados das Tabelas VI.14 e VI.15:

NÚMERO DE PERÍODOS COM OP FORMALIZADO			
RELAÇÃO ENTRE FREQUÊNCIAS OBSERVADAS E ESPERADAS			
Classe ideológica	Esp	Obs	Diferença
Esquerda	41,4	50,0	20%
Centro	38,4	35,0	- 10%
Direita	10,2	5,0	- 50%

Tabela VI.16 – Períodos com OP formalizado por classe ideológica após depuração

Elaboração própria

Como se percebe também após depuração dos dados referentes à orientação ideológica pelo desvio padrão, somente em governos de esquerda é que houve aumento do número de OPs formalizados observados em relação ao número estatisticamente esperado: havia expectativa estatística de que houvesse formalização de OP em 41,4 períodos governados pela esquerda. Observou-se, contudo, formalização de OP em 50 períodos. Em sentido inverso, a expectativa estatística não foi superada quanto aos governos de centro e de direita: houve 35 períodos com OPs formalizados em governos de centro e apenas 5 em governos de direita, ao passo que eram respectivamente esperados 38,4 e 10,2 períodos com OPs formalizados, circunstância que pode ser visualizada no gráfico a seguir, em que, de cada par de colunas correspondente a cada inclinação ideológica, a coluna posicionada do lado esquerdo (com

perímetro tracejado) representa sempre o número de períodos com OPs formalizados esperados; a outra, o número de OPs formalizados realmente observados.

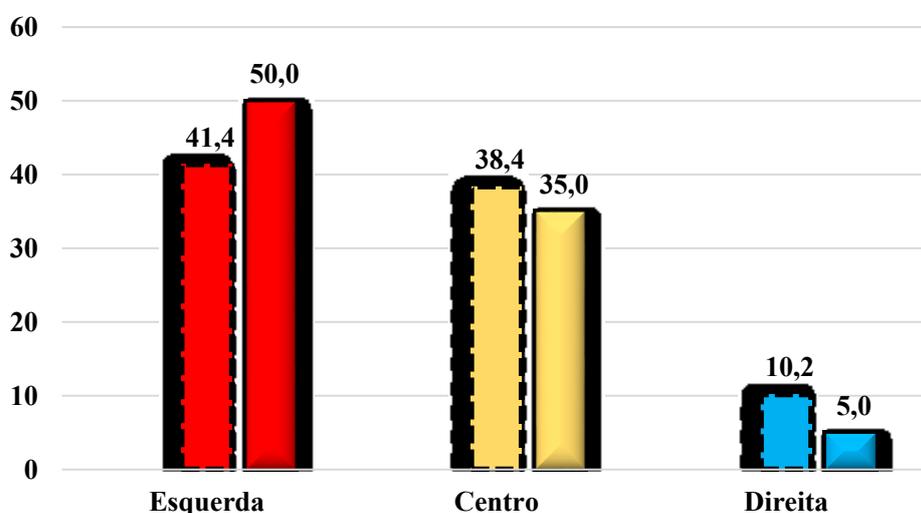


Figura VI.9 – OP formalizado: frequências esperadas (linha tracejada) e observadas pós-depuração

Elaboração própria

Legenda:

E = esquerda

C = centro

D = direita

Percebe-se visualmente pelo gráfico acima que, também nesta versão depurada, foi a esquerda que mais privilegiou a formalização do OP. Essa situação pode ser também constatada se analisada a situação sob o enfoque do incremento, em que se percebe, ainda a partir da Tabela VI.16, que nos municípios governados por prefeitos filiados a partidos de esquerda, houve formalização do OP em um número de períodos 20% superior ao número de períodos estatisticamente esperado. Já nos municípios governados por prefeitos pertencentes a partidos de centro e de direita, houve formalização de OP em quantidade de períodos 10% e 50% inferior ao número esperado, respectivamente. Essa situação encontra-se representada pelo gráfico a seguir, em que se ilustra o incremento ou decréscimo da quantidade de períodos com OP formalizado em LOA com base no número esperado de períodos com OP formalizado por classe de orientação ideológica do partido após depuração dos dados.

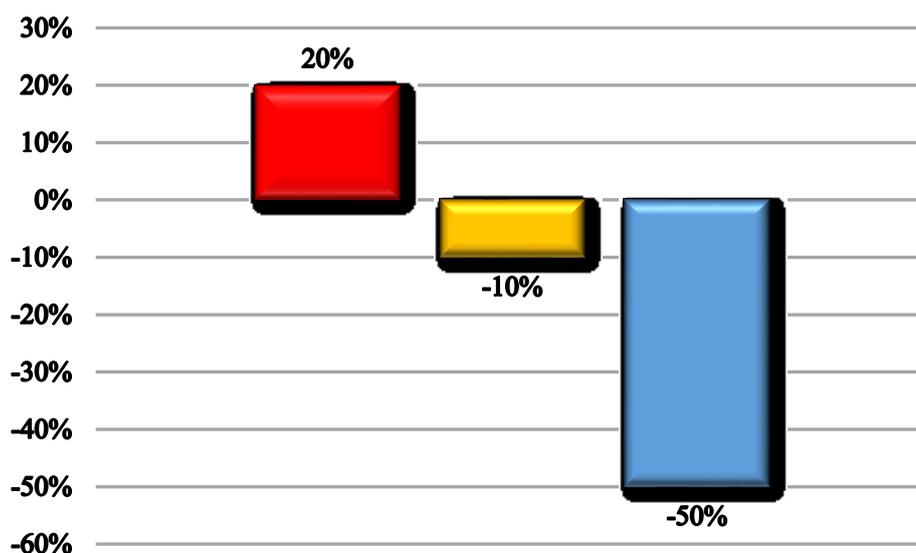


Figura VI.10 – Incremento / decremento em OP formalizado pós-depuração

Elaboração própria

Com fundamento nos parâmetros aqui adotados para depuração dos dados relativos à variável *orientação ideológica* com base no desvio padrão indicado em Tarouco e Madeira (2015), com o que, pretende-se, tenha reduzido sobremaneira a incerteza sobre a classificação lá efetuada dos partidos políticos de acordo com sua orientação ideológica, considera-se satisfatoriamente demonstrada a preponderância de governos de esquerda nos municípios e períodos em que houve formalização do OP. Depois, portanto, de refutada a hipótese básica da pesquisa também em sua versão depurada, confirma-se, mais uma vez, a primeira das hipóteses alternativas: *os governos vinculados a partidos de esquerda são os que realmente mais privilegiaram a formalização do OP em LOA.*

VI.5 Síntese dos resultados da investigação

Desta investigação, observados os parâmetros nela definidos, aí compreendidos os métodos aplicados e os dados utilizados, resultaram duas proposições cuja certeza pôde ser afirmada com margem de segurança superior a 95%: (i) A orientação ideológica do partido ao qual encontrava-se vinculado o prefeito das 26 capitais estaduais brasileiras durante o período de 2008 a 2015 exerceu influência sobre a formalização do OP. (ii) Foram os governos vinculados

aos partidos de esquerda os que mais privilegiaram a formalização do OP nas LOAs das 26 capitais estaduais brasileiras durante o período de 2008 a 2015.

Foram, portanto, atingidos os objetivos específicos pré-estabelecidos e, em decorrência, o objetivo geral. Os objetivos específicos eram: (a) apresentar uma classificação dos oito períodos de governo, de 2008 a 2015, das 26 capitais estaduais brasileiras de acordo com a categoria de orientação ideológica do partido do prefeito [E, C e D]; (b) apresentar uma classificação dos oito períodos subsequentes de governo [2009 a 2016] das 26 capitais estaduais brasileiras de acordo com a existência ou não [S ou N] de OP formalizado nas suas respectivas leis orçamentárias. O primeiro deles, *objetivo específico (a)*, foi alcançado com a apresentação da Tabela VI.4, que contém a classe da orientação ideológica dos partidos no governo das capitais, contruída a partir de fonte primária [dados do Tribunal Superior Eleitoral] e de fonte secundária [Tarouco & Madeira, 2015], fonte secundária essa que foi duplamente validada: validada internamente pelos autores, mediante comparação e conformidade com outros estudos e validada também nesta tese, por apresentar resultados convergentes com estudo ainda mais recente [BBC Brasil, 2017]. O segundo, *objetivo específico (b)*, atingiu-se com a apresentação Tabela VI.5, que contém informação sobre a existência ou inexistência de OP formalizado nos períodos de governo estudados e que foi construída a partir de dados coletados em fontes primárias: LOAs referentes aos oito períodos de governo das 26 capitais estaduais. Mais adiante, a partir da concatenação dos dados contidos nessas duas tabelas e aplicação do teste *qui-quadrado*, pôde-se alcançar o objetivo geral da pesquisa: conhecer se houve [ou não] influência da categoria da orientação ideológica dos partidos sobre a formalização do OP, o que se concretizou no Tópico VI.3.4, em que se constatou, com margem de segurança ótima, a existência de influência. Como foi constatado que a orientação ideológica demonstrou influência sobre a formalização do OP, caberia então apontar, dentre as três categorias de orientação ideológica aqui estabelecidas [esquerda, centro ou direita], qual mais privilegiou a formalização do OP. Pôde-se então ainda cumprir, já em caráter complementar, um terceiro *objetivo específico (c)*, que era o de conhecer qual categoria de orientação ideológica [E, C ou D] mais contemplou a formalização do OP nas 26 capitais estaduais brasileiras durante os oito períodos de governo estudados. Isso foi feito no Tópico VI.3.5, em que se testou as hipóteses alternativas, oportunidade em que se constatou que foram os governos de esquerda que mais privilegiaram a formalização do OP.

Com o atingimento do objetivo geral da investigação, que era o de conhecer se houve [ou não] influência da orientação ideológica sobre a formalização do OP, constatou-se, no Tópico VI.3.4, que sim, ou seja, que houve influência. Frustrou-se, com isso, a hipótese básica,

segundo a qual não haveria tal influência. Inaplicáveis, pois, ao caso específico dessa tese, algumas das teorias utilizadas na justificação dessa hipótese básica, segundo as quais, por exemplo, (a) os partidos políticos brasileiros estariam ultimamente mais voltados à fisiologia do que às crenças e valores característicos dessa ou daquela inclinação ideológica, ou de que (b) não obstante ser originalmente política pública criada e praticada por governos de esquerda, modernamente o OP seria caracterizado como uma prática transnacional e suprapartidária, ou ainda de que (c) políticas públicas idealizadas e executadas por determinados partidos, dentre elas, por exemplo, o OP, acabam sendo copiadas e praticadas por outros de crenças e valores diversos, de sorte que a disseminação de tais práticas por partidos distribuídos por todo o espectro ideológico culmina por fazer com que se dilua a identificação que possuíam tais políticas públicas com essa ou aquela orientação ideológica. A interpretação subjetiva da pesquisadora sobre a não validação da hipótese básica é apresentada na conclusão.

Mas a refutação da hipótese básica abriu caminho para que pudessem ser testadas as hipóteses alternativas, segundo as quais uma das três categorias de orientação ideológica empiricamente trabalhadas [esquerda, centro e direita] mais teria realizado a formalização do OP. Nesse teste das hipóteses alternativas, descobriu-se que foram os partidos de esquerda os que mais favoreceram a formalização do OP.

E os resultados da pesquisa [que são interpretados ou explicados logo na sequência deste capítulo], segundo os quais a categoria de orientação ideológica do partido do prefeito realmente influenciou a formalização do OP, e de que são os partidos de esquerda que mais realizaram essa formalização, foram ainda em seguida ratificados por ocasião de outros testes dessas hipóteses, tópicos VI.4.4 e VI.4.5, feitos posteriormente à depuração da variável explicativa, ratificação essa que conferiu maior segurança ao desfecho da investigação.

INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS E CONCLUSÃO

Esta investigação foi motivada a partir da dúvida sobre a existência de influência de orientação ideológica partidária sobre a formalização do OP em lei orçamentária anual –LOA de municípios brasileiros, capitais dos estados, no período de 2009 a 2016. Estabeleceu-se então, como objetivo geral, conhecer se existiu a referida influência sobre a existência ou inexistência de formalização de OP nas leis orçamentárias desses municípios, especificamente da categoria da orientação ideológica, esquerda - centro - direita dos partidos políticos que comandaram o Executivo. Após revisão da teoria e sua análise, formulou-se a hipótese de trabalho segundo a qual não existiria tal influência, isto é, de que a categoria de orientação ideológica do partido do chefe do Executivo municipal, o Prefeito, não possui influência sobre a formalização do OP na lei orçamentária – LOA das capitais brasileiras. As razões que levaram à formulação dessa hipótese fundaram-se em teorias segundo as quais ter-se-ia transformado o OP, desde os primeiros anos do século XXI, em uma prática administrativa suprapartidária, utilizada por governos de várias partes do mundo, independentemente de inclinação ideológica (Wampler (2008) e Sintomer et al., (2012)). Formulou-se ainda mais três hipóteses alternativas para a eventualidade de que a hipótese básica fosse empiricamente refutada, ou seja, para o caso de constatação de que existe influência da ideologia sobre a formalização do OP: (i) é a esquerda quem mais formaliza o OP; (ii) são os partidos de centro que mais formalizam o OP; e (iii) é a direita quem mais contempla a formalização do OP.

Observadas as delimitações no espaço, no tempo e metodológicas e em contrariedade à teoria a princípio adotada como referência, refutou-se, neste estudo, a hipótese básica ao, empiricamente, mostrar-se que a inclinação ideológica influenciou a formalização do orçamento participativo na lei orçamentária anual dos municípios estudados. Confirmou-se, em contrapartida, a primeira das hipóteses alternativas com a constatação empírica de que foi a esquerda que mais formalizou o OP na LOA.

É certo que os municípios estudados, que constituem as 26 capitais estaduais, estejam bem distribuídos pelas cinco grandes regiões em que foi dividido o território brasileiro, Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul, diferenciadas em seus perfis de natureza geográfica, econômica, cultural, social, educacional, etc. Malgrado, todavia, o fato de serem municípios relevantes em muitos aspectos, não se pode conferir a essas 26 capitais o atributo da representatividade do universo dos municípios brasileiros para efeitos da presente investigação, de modo que possibilitasse ampliar os resultados obtidos com este estudo no espaço e no tempo

a ponto de, por exemplo, afirmar que seriam os partidos de esquerda que mais contemplam a formalização do OP no Brasil. Isso porque só se poderia atribuir caráter indutivo aos resultados desta pesquisa se a amostragem usada tivesse sido definida de forma aleatória. Nesta investigação, todavia, a amostra foi arbitrariamente tomada, tanto em relação ao espaço, quanto em relação ao tempo, pelas razões apresentadas no capítulo metodológico. Não há segurança, portanto, para propormos inferências que extrapolem o espaço e tempo aqui estudados.

Levando-se em conta os parâmetros delimitadores desta investigação, pode-se afirmar que de seu resultado, em linhas gerais, emergiram duas proposições: (i) a orientação ideológica influencia na formalização do OP, e (ii) é a esquerda que mais privilegia a formalização do OP. Abaixo, essas proposições passam a ser subjetivamente interpretadas pela pesquisadora

Em relação à primeira dessas proposições [*a orientação ideológica influencia na formalização do OP*], que resultou da refutação da hipótese básica de trabalho, pode-se deduzir que teria contribuído para sua confirmação:

1) A possibilidade de que os políticos brasileiros, quando eleitos, atuem orientados pelas respectivas inclinações ideológicas partidárias. Sendo assim, haveria uma convergência dessa hipótese alternativa [confirmada] com percepções teóricas que defendem que inclinação ideológica partidária [esquerda, centro e direita] influencia políticos eleitos. Tal influência seria, para Sartori (1982), uma característica de sistemas democráticos representativos, uma vez que a “sociedade é ideologizada” (Sartori, 1982: 163). Com entendimento no mesmo sentido, Porta (2003) observa que a orientação ideológica é um traço marcante de partidos políticos, uma vez que a ideologia teria a “função fundamental para a organização” de partidos (Porta: 2003). Assim, no sistema partidário do Brasil, haveria partidos com inclinação ideológica partidária definida, que orienta a atuação dos políticos, ao contrário do afirmado por Mainwaring (2001).

2) Outra possibilidade a ser observada, a partir da confirmação da proposição de que *a orientação ideológica influencia na formalização do OP*, seria de existir no Brasil uma preocupação mais acentuada com conteúdos materiais. Com isso, haveria uma convergência dessa primeira proposição com o entendimento de Inglehart e Welzel (2009) sobre a inaplicabilidade da teoria desses autores em sociedades que não podem ser consideradas pós-materialistas, como o Brasil, por exemplo. Esses autores propõem que há uma diminuição significativa da influência da ideologia partidária e dos próprios partidos sobre as pessoas que vivem em sociedades pós-industriais ou pós-materialista, nas quais a ênfase da participação política estaria em valores de autoexpressão, por exemplo, praticada pelos próprios interessados sem a intermediação de partidos. Nessas sociedades, as necessidades materiais já estariam

superadas. Mas no Brasil, no entendimento desta pesquisadora, a carência material está longe de ser superada e a participação no OP poderia significar para o cidadão a possibilidade de ter atendimento para alguma necessidade material, portanto o Brasil não se enquadraria nos moldes desenhados por Inglehart e Welzel (2009).

Por sua vez, em relação à segunda proposição, que resultou da confirmação da primeira hipótese alternativa de trabalho, pode-se inferir que pode ter concorrido para a constatação de que *é a esquerda que mais formaliza o OP*:

A) Primeiramente, pode-se sugerir que *a esquerda que mais formaliza o OP* em decorrência de ainda existir, de forma saliente, uma convergência dessa prática institucionalizada com governos de partidos de esquerda, conforme já observado por Santos (2003), Wampler e Avritzer (2004), Fung e Wright (2001), dentre outros. Sendo assim o OP poderia ser ainda considerado um “processo de democracia direta, voluntária e universal, onde a população pode discutir e decidir sobre o orçamento público [...]” (Souza, 2001:275). Com isso, um maior índice de formalização do OP [como entendida neste estudo] seria um indicador de que *é a esquerda que mais propicia* que os participantes do OP realmente decidam sobre despesas a serem incluídas no orçamento público. Assim, o OP se manteria como um instrumento usado pela esquerda, principalmente, com a proposta de dar ao cidadão poder de decisão para definir que obra ou/e serviço deve compor o orçamento público. Desse modo, o OP continuaria sendo, para a esquerda, uma prática administrativa que enfatiza a democracia direta, inserida em governos democráticos representativos.

B) Outra conjectura que pode ser feita sobre o resultado de que *é a esquerda que mais formaliza o OP* diz respeito à possibilidade de existir uma influência histórica do OP de Porto Alegre sobre outros OPs criados por governos de esquerda em outros municípios brasileiros. Essa possibilidade existiria por ser o OP de Porto Alegre uma referência [no Brasil e no mundo] de sucesso de democracia participativa com poder de decisão, promovida por partidos de esquerda para possibilitar que cidadãos decidam sobre despesas a serem inseridas no orçamento público. Desse modo, o sucesso nacional e internacional alcançado pelo OP de Porto Alegre talvez tenha inspirado outros governos de esquerda a definirem seus OPs nos moldes daquele de sucesso. Sendo assim, seria possível que em municípios com membros de partidos de esquerda à frente do Executivo, seguindo o modelo de Porto Alegre, tenham mantido a ênfase de seus OPs na ampliação da participação direta dos cidadãos comuns em decisões sobre despesas públicas, circunstância em que a formalização do OP na LOA seria uma evidência dessa influência, por exemplo.

A partir desses pressupostos, pode-se concluir que os resultados deste estudo, segundo os quais *a ideologia influencia na formalização do OP e é a esquerda que mais formaliza o OP* podem ser interpretados a partir de uma base teórica [modelo de democracia participativa com poder de decisão] e de uma referência empírica [OP de Porto Alegre]. Mas a confirmação ou não das conjecturas acima formuladas ficam abertas para novos estudos.

Ainda a propósito de novas investigações, instigante seria aprofundar pesquisa específica acerca de valores nominais de OP formalizado e sua proporção em relação ao valor também formalizado do correspondente orçamento público ou da parcela desse orçamento destinada a investimento, com o que se poderia identificar OPs meramente simbólicos e utilizados com finalidades demagógicas. Infelizmente, pelas limitações contidas nas leis orçamentárias e QDDs, não se conseguiu aqui avançar esta pesquisa na parte em que seriam abordados valores nominais, quando da tentativa de depuração da variável *formalização*, mas isso não impede que essa abordagem quantitativa seja melhor explorada a partir de outras fontes em estudos futuros.

Interessante seria também que se propusesse investigação de natureza comparativa, em relação ao tempo, da influência da ideologia partidária sobre a formalização do OP, que tivesse como objetos de comparação os primeiros OPs, que se seguiram à Constituição de 1988, supostamente mais ideológicos, com os atuais. Tal pesquisa, todavia, deveria ser fundamentalmente qualitativa, haja vista a dificuldade de obtenção de números confiáveis em relação ao período anterior a 2009, em que foi criada a que ficou conhecida como *Lei da Transparência*.

Assim, apesar das limitações aqui encontradas, entende-se que o resultado obtido nesta pesquisa é um importante contributo para instigar novos estudos sobre a influência da ideologia partidária sobre as respostas que governos que adotaram o OP dão às demandas dos cidadãos.

Tanto os dados empíricos apurados quanto a metodologia utilizada na análise, aqui disponibilizados, podem potencialmente ajudar a testar outros argumentos que fazem previsões sobre a atuação de partidos políticos. Ao conjunto de dados coletados na pesquisa pode ser atribuído natureza de amostra universal, com representatividade quase absoluta, haja vista que, de 208 LOAs possíveis, foram analisadas 197, ou seja, mais de 94% do campo de pesquisa. E o método implementado aqui pode ser aplicado também a dados semelhantes de outros países, o que pode contribuir para uma imagem mais clara de como a ideologia partidária tem ou não influenciado em decisões políticas e administrativas relativas ao OP, por exemplo. Abre-se, portanto, espaço para novas pesquisas, principalmente aquelas que tenham por pretensão conhecer outros aspectos sobre a influência da ideologia partidária em decisões políticas que

formalizam demandas dos cidadãos que participam de OPs, que é questão pouco explorada na literatura nacional e internacional, apesar do grande volume de publicações que têm o OP como objeto.

Portanto, o contributo desta investigação não se encerra propriamente em seu resultado. Há também que se destacar a importância da inovação em direcionar o foco das atenções acadêmicas para a etapa do OP, à jusante do ciclo de participação popular, em que se dá a inserção da vontade dos cidadãos na lei orçamentária mediante o que aqui se convencionou chamar *formalização do OP*, condição essencial, como foi demonstrado, à posterior execução dos serviços ou das obras priorizadas pela população, vale dizer: não-formalização implica certeza de que não haverá execução alguma. E tal enfoque na formalização do OP propicia uma ampliação do campo de investigação acerca da matéria, inclusive possibilitando pesquisas de natureza quantitativa, dado seu caráter objetivo.

Há ainda a contribuição de ordem pragmática desta pesquisa, na medida em que, ao estabelecer algum liame entre a orientação ideológica partidária e a possibilidade de que obras e serviços priorizados em OP componham o orçamento público, esta investigação oferece subsídios para formação de opinião dos diversos atores intervenientes ao processo, quais sejam, por exemplo, os eleitores em geral, os cidadãos participantes do ciclo participativo do OP, os cidadãos que pretendam filiar-se a um partido político, os próprios políticos eleitos, etc. Com isso, pode este estudo contribuir para que esses atores decidam de forma mais coerente com suas convicções quanto a importância da ampliação da participação democrática direta com poder de decisão aos cidadãos comuns sobre o gasto de dinheiro público, por exemplo.

BIBLIOGRAFIA

- Ames, Barry (2016). Entrevista sobre a direita e a guinada política no país para Marcos Augusto Gonçalves. Folha online. <http://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2016/05/1773123-barry-ames-fala-sobre-a-direita-e-a-guinada-politica-no-pais.shtml>.
- Amorim, Marina Alves e Salej, Ana Paula (2016). O conservadorismo saiu do armário!: a luta contra a ideologia de gênero do movimento escola sem partido. Revista *Ártemis*, Vol. XXII nº 1; jul-dez, 2016. pp. 32-42, ISSN: 1807 - 8214. Disponível em <http://periodicos.ufpb.br/index.php/artemis/article/download/32142/16812>.
- Alexy, Robert (2008). Teoria dos direitos fundamentais. Malheiros Editores, São Paulo, p. 85-108.
- Althusser, L. (1980). Ideologia e Aparelhos Ideológicos do Estado. 3ª edição. Editorial Presença/Martins Fontes, Lisboa. <https://politica210.files.wordpress.com/2014/11/althusser-louis-ideologia-e-aparelhos-ideolc3b3gicos-do-estado.pdf>
- Arretche, Marta; Rodden, Jonathan. (2004). Política distributiva na Federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo. Revista *Dados*, v. 47, n. 3, Rio de Janeiro. <http://www.scielo.br/pdf/dados/v47n3/a04v47n3.pdf>
- Avritzer, Leonardo e Navarro, Zander (2003), “A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. Cortez, São Paulo, p. 13-57.
- Avritzer, Leonado (2011). A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate, em: *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*, organizador: Roberto Rocha C. Pires. Ipea, Brasília, p. 13-21. http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf
- Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento / Banco Mundial (2008). Rumo a um Orçamento Participativo mais inclusivo e efetivo em Porto Alegre. http://siteresources.worldbank.org/INTBRAZIL/Resources/OP_port.pdf.
- Baumgarten, Britta (2015). O futuro dos movimentos sociais na representação sociopolítica, em: André Freire (org. e intr.). *O futuro da representação política democrática*. Nova Vega, Lisboa, p. 143-153.
- Belchior, Ana Maria (2010). “Elite parlamentar e eleitores na perspectiva da representação política”, em: José Manuel Leite Viegas, Susana Santos e Sérgio Faria (orgs.), *A qualidade da democracia em debate deliberação, representação e participação políticas em Portugal e Espanha*, editora Mundos Sociais, Lisboa, p. 131-154.

- Belchior, Ana Maria e Freire, André (2010). Os significados de “esquerda e “direita” para os portugueses. Em: Viegas, José Manuel Leite; Santos, Susana e Farias, Sérgio. *A qualidade da democracia em debate – deliberação, representação e participação políticas em Portugal e Espanha*. Mundos Sociais, Lisboa, p.107-124.
- Belchior, Ana Maria (2015). Crise económica e percepções sobre a ideologia dos partidos políticos em Portugal (2008-2012). *Análise Social*, 217, 1 (4.º), ISSN online 2182-2999, p. 734-760. http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/AS_217_a03.pdf
- Bell, Judith (2010). Como realizar um projecto de investigação. Gradiva, Lisboa, p. 19-32.
- Bentham, Jeremy (1974). Uma introdução aos princípios da moral e da legislação, p. 9-24. <https://pt.scribd.com/document/118087172/Jeremy-Bentham-Uma-introducao-aos-principios-da-moral-e-da-legislacao>.
- Bercovici, Gilberto (2005). Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. Malheiros, São Paulo, p. 69-70.
- Bobbio, Norberto. (1997). A teoria das formas de governo. 9 ed., Editora da UnB - Brasília.
- Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola; Pasquino, Gianfranco (1998). Dicionário de Política. 11ª ed., Editora Universidade de Brasília, Brasília.
- Bobbio, Norberto. (2000). Futuro da democracia. 7 ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- Norberto Bobbio (2000). Teoria Geral da Política. Organização de Michelangelo Bovero, tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Ed. Campus, :Rio de Janeiro.
- Bobbio, Norberto (2004). A era dos direitos; tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Bobbio, Norberto. (2011). Direita e Esquerda: Razões e significado de uma distinção política. Editora da Universidade Estadual Paulista, São Paulo.
- Bobbio, Norberto. (2014). Estado, governo, Sociedade Para uma teoria geral da política. Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- Bonavides, Paulo (2011). Ciência Política. Malheiros Editores, São Paulo, p. 369-385.
- Borba, Julian. (2003). Os partidos políticos e as eleições em Santa Catarina. In: Hass, M. Partidos, eleições e voto. Chapecó: Ed. Grifos.
- Borba, Julian. (2005). Cultura política, ideologia e comportamento eleitoral: alguns apontamentos sobre o caso brasileiro. *Opinião Política*. [online]. v. 11, no. 1, p. 147-168. ISSN 0104-6276. <http://www.scielo.br/pdf/op/v11n1/23698.pdf>.
- Borba, Julian e Lüchmann, Lígia Helena Hahn. (2010). A representação política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 2, n. 2, p. 229-246. ISSN 2175-3369. <file:///C:/Users/neuci/Downloads/urbe-4474.pdf>.

- Borba, Julian (2011). Participação política como resultado das instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação, em: *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Organizador: Roberto Rocha C. Pires. Ipea, Brasília, p. 65-75.
- http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf
- Borba, Julian (2012). Participação Política: uma revisão dos modelos de classificação. *Revista Sociedade e Estado*, v. 27, nº 2. ISSN 0102-6992, Brasília. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922012000200004
- Brasil, Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988, versão atualizada.
- Brasil, Lei Complementar nº 101, de 4/05/2000 - Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.
- Brasil, Lei nº 9.096/1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal.
- Brasil, Lei nº 4.320, de 17/03/1964 - Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.
- Brasil, Decreto Presidencial Nº 5.687/2006.
- Brum, Argemiro J. (2009). O desenvolvimento econômico brasileiro. Unijuí, Ijuí.
- Burdeau, Georges (1969). A democracia. Coleção Saber, Lisboa.
- Burdeau, Georges (2005). O Estado. Martins Fontes, X – 12, São Paulo.
- Burstein, Paul e Linton, April (2002). The Impact of Political Parties, Interest Groups, and Social Movement Organizations on Public Policy: Some Recent Evidence and Theoretical Concerns *Social Forces*, Vol. 81, No. 2. (Dec., 2002), p.381-408. https://www.unc.edu/~fbaum/teaching/articles/Burstein_Linton_Social_Forces_2002.pdf.
- Câmara dos Deputados - Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF. <http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/diretorias/diretoria-legislativa/estrutura-1/conof>.
- Canotilho, José Joaquim Gomes. (1998). *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 3ª ed. Almedina, Lisboa, 282. <https://pt.scribd.com/doc/47058648/CANOTILHO-Jose-Joaquim-Gomes-Direito-Constitucional>.
- Canotilho, José Joaquim Gomes (1999). Estado de direito. *Cadernos Democráticos*, Fundação Mário Soares e Gradiva, Lisboa. <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/32571-39731-1-PB.pdf>.

- Cardoso, Fernando Henrique (2006). *A arte da política a história que vivi*, Editora Record, Rio de Janeiro.
- Carreirão, Yan de Souza. (1990). *Eleições e sistema partidário em Santa Catarina (1945-1979)*. Editora da UFSC, Florianópolis. <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/111881>.
- Carreirão, Y. Souza. (2002). Identificação ideológica e voto para presidente. *Opinião Pública*, Campinas, v. 8, n. 1, p. 54-79. <http://www.scielo.br/pdf/op/v8n1/14874.pdf>.
- Carreirão, Y. Souza. (2006). Ideologia e partidos políticos: um estudo sobre coligações em Santa Catarina. *Opinião Pública*, Campinas, v. 12, n. 1. <http://www.scielo.br/pdf/op/v12n1/29401.pdf>.
- Dahl, Robert (1988). *A análise política moderna*. Editora Universidade de Brasília, Brasília.
- Dahl, Robert (2001). *Sobre a Democracia*. Editora Universidade de Brasília, Brasília, p. 37-74. <https://oidmercosul.files.wordpress.com/2012/11/63830651-dahl-robot-sobre-a-democracia.pdf>
- Dalton, Russell J., McAllister, Ian e Wattenberg, Martin P. (2003). Democracia e identificação partidária nas sociedades industriais avançadas. *Análise Social*, vol. XXXVIII (167), p. 295-320. <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1218738858V5xST4bl7Mk14EP6.pdf>.
- Deth, Jan W. van (2001). *Studying political participation: Towards a theory of everything?* Introductory paper prepared for delivery at the Joint Sessions of Workshops of the European Consortium for Political Research, Workshop “Electronic Democracy: Mobilisation, Organisation and Participation via new ICTs”. https://www.academia.edu/2233354/STUDYING_POLITICAL_PARTICIPATION_TOWARDS_A_THEORY_OF_EVERYTHING?auto=download.
- Dias, Cláudia (2006), *A avaliação ex ante e ex post da despesa fiscal* in “Estudos Jurídicos e Económicos em homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco”, vol. I, Coord. Paulo de Pitta e Cunha, Lisboa, Coimbra Editora, Edição da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 568.
- Dijk, Teun A. Van (2015). Ideologia. *Letras de Hoje*, Porto Alegre, v. 50, p. 53-56. <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fale/article/view/23139/14070>.
- Dreifuss, René Armand (1987). *1964: A conquista do Estado: Ação política, poder e golpe de classe*. Petrópolis, Vozes. <https://comunicacaoeidentidades.files.wordpress.com/2014/04/rene-armand-dreifuss.pdf>.
- Duverger, Maurice (1957). *Los Partidos Políticos*. FCE, México, p. 10.

- Eagleton, Terry (1997). Ideología Una introducción. Editorial Paidós, Barcelona.
https://cesarmangolin.files.wordpress.com/2010/08/eagleton_terry_-_ideologia_uma_introduccion.pdf.
- Easton, David (1968). Uma teoria de análise política. Tradução: Gilberto Velho. Zahar editores, Rio de Janeiro, pp. 153 – 161.
- Esping-Andersen, G. (1991). As três economias políticas do *Welfare State*. Lua Nova, n. 24, p. 85-116. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000200006.
- Fausto, Boris (2001). História Concisa do Brasil. Edusp, São Paulo.
- Fedozzi, Luciano (1998). Esfera pública e cidadania: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre. Ensaios FEE, v.19, n. 2, Porto Alegre.
<https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/1931/2306>.
- Fedozzi, Luciano (2009). Orçamento Participativo de Porto Alegre - Gênese, avanços a limites de uma ideia que se globaliza. Cidades – Comunidades e Territórios, Nº 18, p. 41-57.
https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/3328/1/Cidades2009-18_Fedozzi.pdf.
- Fedozzi, Luciano; Furtado, Adriana; Bassani, Valéria D. S.; Macedo, Carlos E. G., Parenza, Cidriana T.; Cruz, Milton (2013). Orçamento participativo de Porto Alegre - Perfil, avaliação e percepções do público participante. Gráfica e Editora Hartmann, Porto Alegre.
http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/livro_op.pdf.
- Fedozzi, Luciano e Martins, André Luís Borges (2015). Trajetória do orçamento participativo de porto alegre: representação e elitização política. Lua Nova, São Paulo, 95: p. 181-223.
http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452015000200181&script=sci_abstract&tlng=pt
- Fernández, Ernesto G. e Fortes, Braulio G. (2010). “Inovação democrática e controlo dos representantes Os orçamentos participativos”, em: José Manuel Leite Viegas, Susana Santos e Sérgio Faria (orgs.), *A qualidade da democracia em debate deliberação, representação e participação políticas em Portugal e Espanha*, editora Mundos Sociais, Lisboa, p. 181-210.
- Figueiredo, Marcelo (2001). A Lei de Responsabilidade Fiscal: notas essenciais e alguns aspectos da improbidade administrativa. Revista Diálogo Jurídico, n. 9, Salvador.
http://www.marcelofigueiredo.adv.br/site/pdf/A_LEI_DE_RESPONSABILIDADE_FISCAL.pdf.
- Fortunati, José (2015). OP: Ano 26. Prefeitura Municipal de Porto Alegre.
http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_cidade/default.php?p_noticia=179446.

- Freire, André (2004). “Identidades ideológicas e partidárias: A «nova Europa do Sul» em perspectiva comparativa”. Comunicação apresentada no 1º Congresso da Democracia Portuguesa, organizado pela Associação 25 de Abril, na Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- Freire, André (2007). A esquerda europeia ante os dilemas da Imigração. *Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*. <http://www.redalyc.org/pdf/4265/426539980012.pdf>.
- Freire, André (2015). O futuro da democracia representativa. Em: André Freire (org. e intr.). *O futuro da representação política democrática*. Nova Veja, Lisboa, p. 15-65.
- Fung, Archon e Wright, Erik Olin (2001), “Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance”, *Politics and Society*, Vol. 29, No. 1.
- Fung, Archon e Wright, Erick Olin (2003): En torno al gobierno participativo con poder de decisión” en *Democracia en Profundidad*, A. Fung y E.O Wright (editores), Bogotá.
- Fung, Archon e Cohen, Joshua (2007). *Democracia radical*. *Política e Sociedade*, nº 11, p. 221-235. [file:///C:/Users/neuci/Downloads/1293-4181-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/neuci/Downloads/1293-4181-1-PB%20(1).pdf).
- Genro, T. & Souza, U. (1997). *Orçamento Participativo: A experiência de Porto Alegre*. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo.
- Giacometti, Haroldo (2005). *Orçamento participativo: a experiência de Ribeirão Pires*. Disponível:http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2905/P00327_1.pdf?sequence=1
- Giacomoni, James. *Orçamento Público*. (2009). 14. ed. Ampliada, revista e atualizada. Atlas, São Paulo.
- Latham, Mark (2007). A terceira via: um esboço, em: Anthony Giddens (org) *O Debate Global sobre a Terceira Via*. UNESP, São Paulo, p. 53.
- Giddens, Anthony (2007). *O debate global sobre a terceira via*. Tradução de Roger Maioli dos Santos. São Paulo, UNESP, 17-63.
- Giddens, Anthony (1996). *Para além da Esquerda e da Direita. O futuro da política radical*. Tradução: Álvaro Hattner. São Paulo: Ed. da UNESP.
- Giddens, Anthony (1999). *A terceira Via*. Record, Rio de Janeiro, 11-34.
- Guedes, Nuno (2016). Esquerda-direita: análise das posições ideológicas do PS e do PSD (1990-2010). *Sociologia, Problemas e Práticas*, nº.80, Lisboa. http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0873-65292016000100005.
- Hall, Stuart (2003). *Da diáspora identidades e mediações culturais*. Editora UFMG, Belo Horizonte.<https://iedamagri.files.wordpress.com/2014/07/da-diaspora-stuart-hall.pdf>.

- Habermas, Jürgen (1997). *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. V. 1, Tempo brasileiro, Rio de Janeiro.
- Held, David (1987). *Modelos de democracia*. Editora Paidéia LTDA, Belo Horizonte Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.
- Heywood, Andrew (2010). *Ideologias Políticas: do liberalismo ao fascismo*. São Paulo: Ática.
- Hoffmann, Fábio (2014). *O Equilíbrio de Nash no Fisiologismo Político Brasileiro*. Em: <http://fabiohoffmann.com/?p=30>
- Inglehart, R.; Welzel, C. (2009). *Modernização, mudança, cultura e democracia – A sequência do desenvolvimento humano*. Editora Francis, São Paulo – SP.
- Kinzo, M. D. (1990). *O quadro partidário e a constituinte*. em: Lamounier, B. (org.) *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: IDESP / Sumaré.
- Kinzo, Maria D’Alva. (2004). *Os Partidos no Eleitorado: Percepções Públicas e Laços Partidários no Brasil*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, p. 65-81.
- Kliksberg, Bernardo (2007). *Cómo avanzar la participación en el continente más desigual de todos?* *Rev. Adm. Pública*, v.41, n.3, p.537-581. <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6598/5182>.
- Kirchheimer, Otto (2012). *A transformação dos sistemas partidários da Europa Ocidental*. *Rev. Bras. Ciênc. Polít.* no.7 Brasília. Versão on-line, ISSN 2178-4884. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522012000100014.
- Laclau, Ernesto e Mouffe, Chantal (2015). *Hegemonia e estratégia socialista: por uma política democrática radical*. São Paulo, Intermeios.
- LaPalombara, Joseph (1970). *O declínio da ideologia: uma discordância e uma interpretação*. In *Sociologia Política II*, Zahar, Brasília, p. 129-136.
- Larson, Ron e Farber, Betsy (2010). *Estatística Aplicada*. Câmara Brasileira do Livro, São Paulo.
- Levin, Jack (1978). *Estatística aplicada a Ciências Humanas*. Editora Harper e Row, São Paulo.
- Lipset, Seymour Martin (2012). *Alguns requisitos sociais da democracia*. *Primeiros Estudos*, n. 2, São Paulo, p. 198-250.
- Limongi, Fernando e Figueiredo, Argelina (2005). *Processo orçamentário e comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo*. *Dados* vol.48 nº.4, Rio de Janeiro. <http://www.scielo.br/pdf/dados/v48n4/28478.pdf>.

- Luchmann, Lígia Helena Hahn (2012) Modelos Contemporâneos de Democracia e o Papel das Associações. Revista de Sociologia e Política. ISSN:1678-9873. <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v20n43/a04v20n43.pdf>.
- Macpherson, Crawford. B. (1978). A Democracia liberal: origens e evoluções. Rio de Janeiro: Zahar.
- Mannheim, Karl (1968). Ideologia e Utopia. Trad. de Sergio M.Santeiro. Rio de Janeiro, Zahar, https://kupdf.com/embed/karl-mannheim-ideologia-e-utopia_59f60427e2b6f5c52c3dd72f.html?sp=0.
- Mainwaring, S. (2001). Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil. Porto Alegre, Mercado Aberto; FGV, Rio de Janeiro.
- Marconi, Marina de Andrade; Lakatos, Eva Maria (2003). Fundamentos de Metodologia Científica. São Paulo: Atlas.
- Marenco, André e Serna, Miguel (2007). Por que carreiras políticas na esquerda e na direita não são iguais? Recrutamento legislativo em Brasil, Chile e Uruguai. Revista Brasileira de Ciências Sociais - VOL. 22 Nº. 64. <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v22n64/a08v2264>.
- Marshall, T. H. Cidadania e classe social (1967). em: *Cidadania, classe social e status*. Zahar, Rio de Janeiro, p. 57-114. <https://adm.ufersa.edu.br/wp-content/uploads/sites/18/2014/10/Marshall-Cidadania-Classe-Social-e-Status1.pdf>.
- Marx, K. e Engels F. (1998) A Ideologia Alemã. Martins Fontes, São Paulo. <https://revistasofosunirio.files.wordpress.com/2012/04/a-ideologia-alemc3a3-pp-3-ate-54.pdf>.
- Matte, Izabel (2015). Orçamento participativo: compromisso e responsabilidade nos investimentos. Em: OP – Construindo e inovando a cidade. Plano de Investimentos e serviços – 2015/2016, Porto Alegre. http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smpeo/usu_doc/plano_de__investimentos_2015_2016.pdf
- Mezzaroba, Orides (2004). Introdução ao direito partidário. Lumen Juris, Rio de Janeiro.
- Mezzaroba, Orides (2010). Partidos políticos. Juruá, Curitiba.
- Michels, Robert (1982). Sociologia dos partidos políticos. Editora Universidade de Brasília, Brasília, p. 219 - 238.
- Miguel, Luis Felipe (2014). Oligarquia, democracia e representação no pensamento de Michels. Revista Brasileira de Ciência Política, nº13. Brasília, janeiro - abril de 2014, p. 137-154. <http://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n13/a06n13.pdf>.
- Mill, John Stuart (2005). Utilitarismo. Porto Editora, LDA. Rua da Restauração, Porto.

- Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - Manual Técnico de Orçamento – MTO (2015). < <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico-de-orcamento-mto>>.
- Mouffe, Chantal (2003). Democracia, cidadania e a questão do pluralismo. *Política & Sociedade: revista de sociologia política*, Florianópolis, n. 3, p. 11-26.
- Mouffe, Chantal (2015). Sobre o Político. Martins Fontes, São Paulo, p.119-130.
- Moraes, Alexandre de (2007). Direito constitucional. Atlas, São Paulo.
- Município de Porto Alegre, OP - Regimento Interno – critérios gerais, técnicos e regionais – 2015/2016. http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/2015-rp-0020-15i_folder_regimento_interno_op_201516_15x21cm.pdf.
- Noris, Pippa. A tese da “nova clivagem” e a base de apoio à direita radical. *Campinas: Opinião Pública*, v. 11 (1), 2005.
- Offe, Claus (1984). A democracia partidária competitiva e o “*Welfare State*” Keynesiano: fatores de estabilidade e desorganização. Em: Claus Offe (1984). *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro, p. 356-384. <https://pt.scribd.com/document/224429026/Offe-Claus-a-Democracia-Partidc3a1ria-Competitiva-e-o-Welfare-State-Keynesiano-in-Problemas-Estruturais-Do-Estado-Capitalista>.
- Organização das Nações Unidas – ONU - Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção do ano de 2003. Disponível em:https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf.
- Palermo, Vicente (2000). Como se governa o Brasil? O Debate sobre Instituições Políticas e Gestão de Governo. *Dados* vol.43 no.3 Rio de Janeiro. ISSN 1678-4588. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582000000300004&lng=en&nrm=iso&tlng=pt.
- Pasquino, Gianfranco (2010) Curso de Ciência Política, Curso de Ciência Política. Princípios, p. 70- 71.
- Parasuraman, A. (1991). *Marketing Research*. New York: Addison-Wesley Publishing Company, p.129.
- Pateman, Carole, (1992), *Participação e teoria democrática*, Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- Patsias, Caroline, Latendresse, Anne e Bherer, Laurence (2013). “Participatory Democracy, Decentralization and Local Governance: the Montreal Participatory Budget in the light of ‘Empowered Participatory Governance’”, *International Journal of Urban and Regional Research*, Volume 37, Issue 6, p. 214-230.

https://www.researchgate.net/publication/259551360_Participatory_Democracy_Decentralization_and_Local_Governance_the_Montreal_Participatory_Budget_in_the_light_of_'Empowered_Participatory_Governance'

- Pereira, Carlos e Mueller, Bernardo (2002). Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. *Dados*, Vol. 45, Rio de Janeiro, p. 265-301. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000200004.
- Porta, Donatella Della (2003). *Introdução à Ciência Política*. Estampa, Lisboa.
- Porta, Donatella della; Rainer, Bauböck; Lago, Ignacio; e Ungureanu, Camil. (2012). “¿De las “guerras” metodológicas al pluralismo metodológico?” *Revista Española de Ciencia Política*. N° 29, p. 11-38. http://biblioteca.universia.net/html_bura/ficha/params/title/guerras-metodologicas-pluralismo-metodologico/id/57185127.html.
- Porta, D. & Keating, M. (2013). *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista*. Akal, Madrid, 31-73.
- Power, Timothy J. e Zucco, César (2009). Estimating ideology of brazilian legislative parties, 1990-2005. *Latin American Research Review*, Vol. 44, nº. 1. by the Latin American Studies Association, p. 219-246. <https://www.fgv.br/professor/cesar.zucco/files/PaperLARR2009>.
- Ragin, Charle, C. (2007), *La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad*. Universidad de los Andes, Bogotá, p. 143-176. https://www.academia.edu/28594434/Ragin_C._La_construcci%C3%B3n_de_la_investigaci%C3%B3n_social.
- Rebello, Maurício Michel (2017). A disputa nos governos estaduais (1994-2014): a batalha entre incumbents e oposição, *Revista Opinião Pública*, e-ISSN 1807-0191 p. 168-193, Campinas, vol. 23, nº 1, jan. - abr., 2017. <http://www.scielo.br/pdf/op/v23n1/1807-0191-op-23-1-0168.pdf>.
- Revista Veja. Editora Abril. Disponível em <http://veja.abril.com.br/brasil/o-incrivel-caso-do-pais-sem-direita/>.
- Rodrigues, Leôncio Martins (2002). Partidos, ideologia e composição social: um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados. São Paulo, Edusp, p.16-36.
- Rousseau, Jean-Jacques (1985), “Do Contrato Social Discurso Sobre a Economia Política”, Hemus, Livro III.
- Sandelowski, Margarete (2000). *Focus on Research Methods Combining Qualitative and Quantitative Sampling, Data Collection, and Analysis Techniques in Mixed-Method Studies*.

- University of North Carolina, p. 246-255.
<https://pdfs.semanticscholar.org/3e89/2a9a23afd4c28c60bbf8a6e5201bf62c1dcd.pdf>.
- Sáez, Manuel A. e Freidenberg, Flávia. (2002). Partidos políticos na América Latina. Opinião Pública, Campinas, Vol. VIII, nº2, p.137-157. <http://www.scielo.br/pdf/op/v8n2/14876.pdf>.
- Sampieri, Roberto Hernández, Fernández-Collado, Carlos e Lucio, Pilar Baptista (2006). Metodología de la investigación. McGraw-Hill, México.
- Santos, Boaventura de Sousa (2002). Democracia e participação. Edições Afrontamento, Porto.
- Santos, Boaventura de Sousa e Avritzer, Leonardo (2003) “Introdução: para ampliar o cânone democrático”, em: Boaventura de Sousa Santos (org.), *Democratizar a democracia os caminhos da democracia participativa*, Edições Afrontamento, p. 39-60.
- Santos, Boaventura de Sousa (2003), “Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva”, em: Boaventura de Sousa Santos (org), *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Edições Afrontamento, Porto, p. 377-453.
- Sartori, G. (1982), Partidos e Sistemas Partidários. Zahar, Rio de Janeiro.
- Sartori, G. (1994), A Teoria da Democracia Revisitada – O Debate Contemporâneo. Editora Ática, São Paulo.
- Shalders, André (2017). Direita ou esquerda? Análise de votações indica posição de partidos brasileiros no espectro ideológico. BBC Brasil, Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-41058120>
- Schumpeter, Joseph A, (1961), Capitalismo, Socialismo e Democracia, Editora Fundo de Cultura, Rio de Janeiro.
- Silva, Marcelo Kunrath (1999). A Construção da participação popular. Sociologias, ano 1, n.2, Porto Alegre, p. 190-224. ISSN on-line: 1807-0337. <http://www.seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/6933/4207>.
- Sintomer, Yves, Herzberg, Carsten, RöCke, Anja (2012). Modelos Transnacionais de Participação Cidadã: o Caso do Orçamento Participativo. Sociologias, Porto Alegre, p. 70-116. <http://www.seer.ufrgs.br/sociologias/article/view/30076>.
- Singer, André (2000). Esquerda e Direita no Eleitorado Brasileiro. São Paulo, Edusp/Fapesp.
- Singer, André (2014). A política como ela é. Folha de São Paulo. <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/andresinger/2014/03/1432779-a-politica-como-ela-e.shtml>
- Souza, Ubiratan (2001). Orçamento Participativo - Experiência do Rio Grande do Sul, em: *El ajuste estructural en América Latina. Costos sociales y alternativas*. Buenos Aires,

- CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20101003022635/13cap12.pdf>.
- Strauss, Anselm e Corbin, Juliet (2002). Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada. Editorial Universidad de Antioquia, Medellín. <https://diversidadlocal.files.wordpress.com/2012/09/bases-investigacion-cualitativa.pdf>.
- Supremo Tribunal Federal – STF. ADI 1.817, rel. Min. Dias Toffoli, j. 28-5-2014, P, DJE de 1º-8-2014.
- Tarouco, Gabriela; Madeira, Rafael M. (2013). Partidos, Programas e o Debate Sobre Esquerda e Direita no Brasil. Revista de Sociologia e Política V. 21, Nº 45: p. 149-165. <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n45/a11v21n45.pdf>.
- Tarouco, Gabriela; Madeira, Rafael M. (2015). Os partidos brasileiros segundo seus estudiosos: análise de um expert survey. Civitas, v. 15, n. 1, Porto Alegre, p. 24-39. <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/18077>.
- Telles, Helcimara de Souza e Storni, Tiago Prata. L. (2011) Ideologia e valores: o voto dos eleitores de direita e de esquerda. Opinião Pública, Belo Horizonte. <http://opiniaopublica.ufmg.br/site/files/biblioteca/IdeologiaRevisto-30-maio-2011.pdf>.
- Thompson, J. B. (2011). Ideologia e cultura moderna: teoria social e crítica na era dos meios de comunicação de massa. Petrópolis: Vozes.
- UAMPA Boletim informativo nº 10, de maio de 1986. Centro de documentação e Pesquisa Vergueiro. Disponível em www.cpvsp.org.br/upload/periodicos/pdf/PUAMPRS051986010.pdf.
- Ugarte, Pedro Salazar (2004), “Que participação para qual democracia?” em: Vera Schattan Coelho; Marcos Nobre (Orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. Editora 34, 1. ed. São Paulo, p. 93-103.
- UN-Habitat Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (2009). 72 Perguntas frequentes sobre Orçamento Participativo. Série Caixa de Ferramentas de Governança Urbana. ISBN: 92-1-131699-5, HS/722/04EAH Editorial, Quito. <https://www.google.com.br/search?q=72+Perguntas+frequentes+sobre+Or%C3%A7amento+Participativo&oq=72+Perguntas+frequentes+sobre+Or%C3%A7amento+Participativo&aqs=chrome..69i57.1518j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8>.
- Viegas, José Manuel Leite (1996). Nacionalizações e Privatizações: Elites e cultura política na história recente de Portugal. Celta Editora, Oeiras – Portugal.

- Viegas, José Manuel Leite, Santos, Susana, Faria, Sérgio e Carreiras, Helena (2010), Deliberação democrática - As atitudes dos cidadãos e dos deputados e o funcionamento parlamentar, em: José Manuel Leite Viegas, Susana Santos e Sérgio Faria (orgs.), *A qualidade da democracia em debate deliberação, representação e participação políticas em Portugal e Espanha*, editora Mundos Sociais. Lisboa, p. 37/63.
- Viegas, José Manuel Leite; Belchior, Ana Maria e Seiceira, Felipa (2010). Mudanças e continuidades no modelo de participação política em Portugal. Análise comparada europeia. FCT, Lisboa.
<http://www.perspectivasjournal.com/index.php?journal=perspectivas&page=article&op=view&path%5B%5D=16&path%5B%5D=12>.
- Viegas, José Manuel Leite; Teixeira, Conceição Periquito e Amador Inês (2015). Cidadãos menos participativos ou cidadãos com outro estilo de participação política, em: André Freire, Marco Lisi e José Manuel Leite Viegas (orgs.). *Crise económica, política de austeridade e representação política*. Lisboa, Assembleia da República – Divisão de Edições.
- Viegas, José Manuel Leite; Santos, Susana e Silva, Sofia Serra (2015). O apoio dos cidadãos e dos deputados à deliberação democrática: os efeitos da crise social e económica. em: André Freire, Marco Lisi e José Manuel Leite Viegas (orgs.). *Crise económica, política de austeridade e representação política*. Lisboa, Assembleia da República – Divisão de Edições.
- Vitale, Denise (2004). A institucionalização jurídica do Orçamento Participativo. In: Democracia semidireta no Brasil pós-1988: a experiência do Orçamento Participativo. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito da Faculdade de Direito da USP. São Paulo.
- Wampler, Brian e Avritzer, Leonardo (2004), “Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático”. em: Vera Schattan Coelho; Marcos Nobre, (Orgs.), “Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo”. Editora 34, São Paulo, p. 210-234.
- Wampler, Brian (2008). A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas? *Opinião Pública* vol.14 no.1 Campinas Junho 2008. Versão on-line ISSN 1807-0191. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762008000100003>. Boise State University.
- Weber, Max (1999). *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Editora Universidade de Brasília: São Paulo: imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.
- Weber, Max. (2011). *Ciência e política: duas vocações*. 17. ed. Cultrix, São Paulo.

- Weber, Max. Três Tipos Puros de Poder Legítimo. Disponível em: <www.lusosofia.net/textos/weber_3_tipos_poder_morao.pdf> .
- Weiss, Fernando Lemme (2006) Princípios Tributários e Financeiros. Lúmen Júris, Rio de Janeiro.
- Yin, Robert K. (2001), “Estudo de caso: planejamento e métodos”, 2. ed. Bookman, Porto Alegre, 19/37.
- Zucco, Cesar (2009). Esquerda, Direita e Governo: A ideologia dos partidos políticos brasileiros. Preparado para o Seminário \Legislator Views of Brazilian Governance", Universidade de Oxford. <https://pt.scribd.com/document/217360539/ZUCCO-Jr-Cezar-Esquerda-direita-e-centro-a-ideologia-dos-partidos-politicos-brasileiros>.

FONTES

Legislação nacional: Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988, versão atualizada; Decreto Presidencial nº 5.687/2006; Lei Complementar nº 101/2000 (estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências); Lei nº 4.320/1964 (estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal); Lei nº 9.096/1995 (dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal); LEI Nº 12.527/2011 (regula o acesso à informação – Lei da Transparência).

Legislação municipal de Fortaleza-CE: Lei nº 9560/2009 (PPA2010 – 2013); Lei nº 10.095/2013 (PPA 2014 – 2017); Lei nº 9.440/2008 (LOA 2009); Lei nº 9.562/2009 (LOA 2010); Lei nº 9.733/2010 (LOA 2011); Lei nº 9.855/2011 (LOA 2012); Lei nº 9.962/2012 (LOA 2013); Lei nº 10.141/2013 (LOA 2014); Lei nº 10.312/2014 (LOA 2015); Lei nº 10.435/2015 (LOA 2016).

Legislação municipal de Recife-PE: Lei nº 17.586/2009 (PPA 2010 – 2013); Lei nº 17.949/2013 (PPA 2014 – 2017); Lei nº 17.509/2008 (LOA 2009); Lei nº 17.587/2009 (LOA 2010); Lei nº 17.670/2010 LOA 2011; Lei nº 17.757/2011 (LOA 2012); Lei nº 17.850/2012 (LOA 2013); Lei nº 17.94/2013 (LOA 2014); Lei nº 18.085/2014 (LOA 2015); Lei nº 18.187/2015 (LOA 2016).

Legislação municipal de Maceió-AL: Lei nº 5.868 (PPA 2010 – 2013); Lei nº 6.291/2013 (PPA 2014 – 2017); Lei nº 5.724/2008 (LOA 2009); Lei nº 5.870/2009 (LOA 2010); Lei nº 6.002/2011 (LOA 2011); Lei nº 6.105/2012 (LOA 2012); Lei nº 6.198/2013 (LOA 2013); Lei nº 6.303/2014 (LOA 2014); Lei nº 6.363/2015 (LOA 2015); Lei nº 6.526/2016 (LOA 2016).

Legislação municipal de Salvador-BA: Lei nº 7.729/2009 (PPA 2010 – 2013); Lei nº 8.535/2013 (PPA 2014 – 2017); Lei nº 7.790 /2009 (LOA 2010); Lei nº 7.954/2010 (LOA 2011); Lei nº 8.163/2011 (LOA 2012); Lei nº 8.384/2012 (LOA 2013); Lei nº 8.539/2013 (LOA 2014); Lei nº 8.738/2014 (LOA 2015); Lei nº 8.961/2015 (LOA 2016).

Legislação municipal de São Luis-MA: Lei nº 5.209/2009 (PPA 2010 – 2013); Lei nº 5.816/2013 (PPA 2014 – 2017); Lei nº 5.061/2008 (LOA 2009); Lei nº 5.208/2009 (LOA 2010); Lei nº 5.393/2010 (LOA 2011); Lei nº 5.595/2011 (LOA 2012); Lei nº 5.704/2012 (LOA 2013); Lei nº 5.817/2013 (LOA 2014); Lei nº 5.817/2013 (LOA 2015); Lei nº 5.817/2013 (LOA 2016).

Legislação municipal de João Pessoa-PB: Lei nº 11.866/2010 (PPA 2010 – 2013); Lei nº 12.752/2014 (PPA 2014 – 2017); Lei nº 11.658/2009 (LOA 2009); Lei nº 11.867/2010 (LOA

2010); Lei nº 12.023/2011 (LOA 2011); Lei nº 12.309/2012 (LOA 2012); Lei nº 12.458/2013 (LOA 2013); Lei nº 12.753/2014 (LOA 2014); Lei nº 5.928/2014 (LOA 2015); Lei nº 13.161/2016 (LOA 2016).

Legislação municipal de Teresina-PI: Lei nº 4.483/2013 (PPA 2014 – 2017); Lei nº 4.358/2012 (LOA 2013); Lei nº 4.500/2013 (LOA 2014); Lei nº 4.676/2014 (LOA 2015); Lei nº 4.858/2015 (LOA 2016).

Legislação municipal de Natal-RN: Lei nº 6.047/2010 (PPA 2010 – 2013); Lei nº 6.433/2014 (PPA 2014 – 2017); Lei nº 5.897/2009 (LOA 2009); Lei nº 6.054/2010 (LOA 2010); Lei nº 6.207/2011 (LOA 2011); Lei nº 6.328/2012 (LOA 2012); Lei nº 6.362/2013 (LOA 2013); Lei nº 6.434/2014 (LOA 2014); Lei nº 6.514/2015 (LOA 2015); Lei nº 6.602/2016 (LOA 2016).

Legislação municipal de Aracaju-SE: Lei nº 3.810/2009 (PPA 2010 – 2013); Lei nº 4.477/2013 (PPA 2014 – 2017); Lei nº 3.622/2008 (LOA 2009); Lei nº 3.807/2009 (LOA 2010); Lei nº 3.978/2010 (LOA 2011); Lei nº 4.131/2011 (LOA 2012); Lei nº 4.334/2012 (LOA 2013); Lei nº 4.488/2013 (LOA 2014); Lei nº 4.606/2014 (LOA 2015); Lei nº 4.730/2015 (LOA 2016).

Legislação municipal de Porto Alegre-RS: Lei nº 10.741/2009 (PPA 2010 – 2013); Lei nº 11.474/2013 (PPA 2014 – 2017); Lei nº 10.598/2008 (LOA 2009); Lei nº 10.802/2009 (LOA 2010); Lei nº 11.025/2010 (LOA 2011); Lei nº 11.178/2011 (LOA 2012); Lei nº 11.393/2012 (LOA 2013); Lei nº 11.520/2013 (LOA 2014); Lei nº 11.748/2014 (LOA 2015); Lei nº 11.983/2015 (LOA 2016); Lei Complementar nº 195/1988 (cria o sistema de participação do povo no governo municipal); Lei Complementar nº 661/2010 (dispõe normas gerais sobre os Conselhos Municipais); Lei Orgânica do Município de Porto Alegre – LOM – 1990.

Legislação municipal de Curitiba-PR: Lei nº 13.378/2009 (PPA 2010 – 2013); Lei nº 14.371/2013 (PPA 2014 – 2017); Lei nº 13.073/2008 (LOA 2009); Lei nº 13.408/2009 (LOA 2010); Lei nº 13.667/2010 (LOA 2011); Lei nº 13.913/2011 (LOA 2012); Lei nº 14.218/2012 (LOA 2013); Lei nº 14.397/2013 (LOA 2014); Lei nº 14.585/2014 (LOA 2015); Lei nº 14.781/2015 (LOA 2016).

Legislação municipal de Florianópolis-SC: Lei nº 7.874/2009 (PPA 2010 - 2013); Lei nº 9.264/2013 (PPA 2014 - 2017); Lei nº 7.791/2008 (LOA 2009); Lei nº 8.107/2009 (LOA 2010); Lei nº 8.496/2010 (LOA 2011); Lei nº 8.798/2011 (LOA 2012); Lei nº 9.155/2012 (LOA 2013); Lei nº 9.431/2014 (LOA 2014); Lei nº 9.946/2015 (LOA 2016).

Legislação municipal de Cuiabá-MT: Lei nº 5.293/2010 (PPA 2010 – 2013); Lei nº 5.764/2013 (PPA 2014 – 2017); Lei nº 5.168/2008 (LOA 2009); Lei nº 5.295/2010 (LOA 2010); Lei nº 5.375/2010 (LOA 2011); Lei nº 5.499/2011 (LOA 2012); Lei nº 5.621/2012 (LOA 2013); Lei nº 5.765/2013 (LOA 2014); Lei nº 5.908/2014 (LOA 2015); Lei nº 6.017/2015 (LOA 2016).

Legislação municipal de Goiânia-GO: Lei nº 8.824/2009 (PPA 2010 – 2013); Lei nº 9.393/2014 (PPA 2014 – 2017); Lei nº 8.643/2009 (LOA 2009); Lei nº 8.825/2009 (LOA 2010); Lei nº 9.010/2010 (LOA 2011); Lei nº 9.135/2012 (LOA 2012); Lei nº 9.229/2013 (LOA 2013); Lei nº 9.394/2014 (LOA 2014); Lei nº 9.527/2014 (LOA 2015); Lei nº 9.732/2015 (LOA 2016).

Legislação municipal de Campo Grande-MS: Lei nº 4.742/2009 (PPA 2010 – 2013); Lei nº 5.298/2014 (PPA 2014 – 2017); Lei nº 4.694/2008 (LOA 2009); Lei nº 4.782/2009 (LOA 2010); Lei nº 4.915/2010 (LOA 2011); Lei nº 5.023/2011 (LOA 2012); Lei nº 5.118/2012 (LOA 2013); Lei nº 5.293/2014 (LOA 2014); Lei nº 5.425/2014 (LOA 2015); Lei nº 5.640/2015 (LOA 2016).

Legislação municipal de São Paulo-SP: Lei nº 15.090/2009 (PPA 2010 – 2013); Lei nº 15.949/2013 (PPA 2014 – 2017); Lei nº 14.871/2008 (LOA 2009); Lei nº 15.089/2009 (LOA 2010); Lei nº 15.356/2010 (LOA 2011); Lei nº 15.520/2012 (LOA 2012); Lei nº 15.680/2012 (LOA 2013); Lei nº 15.950/2013 (LOA 2014); Lei nº 16.099/2014 (LOA 2015); Lei nº 16.334/2015 (LOA 2016).

Legislação municipal de Rio de Janeiro-RJ: Lei nº 5.147/2010 (PPA 2010 – 2013); Lei nº 5.686/2014 (PPA 2014 – 2017); Lei nº 5.148/2010 (LOA 2010); Lei nº 5.247/2011 (LOA 2011); Lei nº 5.362/2012 (LOA 2012); Lei nº 5.551/2013 (LOA 2013); Lei nº 5.687/2014 (LOA 2014); Lei nº 5.836/2015 (LOA 2015); Lei nº 6.045/2016 (LOA 2016).

Legislação municipal de Belo Horizonte-MG: Lei nº 9.801/2009 (PPA 2010 – 2013); Lei nº 10.690/2013 (PPA 2014 – 2017); Lei nº 9.668/2008 (LOA 2009); Lei nº 9.802/2009 (LOA 2010); Lei nº 10.061/2010 (LOA 2011); Lei nº 10.369/2011 (LOA 2012); Lei nº 10.582/2012 (LOA 2013); Lei nº 10.691/2013 (LOA 2014); Lei nº 10.789/2014 (LOA 2015); Lei nº 10.895/2015 (LOA 2016). OK

Legislação municipal de Vitória-ES: Lei nº 7845/2010 (PPA 2010 – 2013); Lei nº 8.590/2013 (PPA 2014 – 2017); Lei nº 7.633/2008 (LOA 2009); Lei nº 7.847/2009 (LOA 2010); Lei nº 8.013/2010 (LOA 2011); Lei nº 8.202/2011 (LOA 2012); Lei nº 8.397/2012 (LOA 2013); Lei nº 8.591/2013 (LOA 2014); Lei nº 8.775/2014 (LOA 2015); Lei nº 8.912/2015 (LOA 2016).

Legislação municipal de Rio Branco-AC: Lei nº 1.755/2009 (PPA 2010 – 2013); Lei nº 2.010/2013 (PPA 2014 – 2017); Lei nº 1.791/2009 (LOA 2010); Lei nº 1.823/2010 (LOA 2011); Lei nº 1.878/2011 (LOA 2012); Lei nº 1.952/2012 (LOA 2013); Lei nº 2.031 /2013 (LOA 2014); Lei nº 2.099/2014 (LOA 2015); Lei nº 2.162/2015 (LOA 2016).

Legislação municipal de Macapá-AP: Lei nº 1415/2009 (LOA 2009); Lei nº 1.768/2010 (LOA 2010); Lei nº 1.843/2011; (LOA 2011); Lei nº 1.943/2012 (LOA 2012); Lei

nº 2.038/2013 (LOA 2013); Lei nº 2.117/2014 (LOA 2014); Lei nº 2.148/2015 (LOA 2015); Lei nº 2.204/2016 (LOA 2016).

Legislação municipal de Manaus-AM: Lei nº 1.623/2011 (PPA 2010 – 2013); Lei nº 1.831/2013 (PPA 2014 – 2017); Lei nº 1303/2008 (LOA 2009); Lei nº 1398/2009 (LOA 2010); Lei nº 1545/2010 (LOA 2011); Lei nº 1.622/2011 (LOA 2012); Lei nº 1.709/2013 (LOA 2013); Lei nº 1.830/2013 (LOA 2014); Lei nº 1.947/2014 (LOA 2015); Lei nº 2.076/2015 (LOA 2016).

Legislação municipal de Belém-PA: Lei nº 8.729/2009 (PPA 2010 – 2013); Lei nº 9.026/2013 (PPA 2014 – 2017); Lei nº 8.901/2011 (LOA 2012); Lei nº 8.976/2012 (LOA 2013); Lei nº 9.048/2013 (LOA 2014); Lei nº 9.075/2014 (LOA 2015); Lei nº 9.180/2015 (LOA 2016).

Legislação municipal de Porto Velho-RO: Lei nº 1.836/2009 (PPA 2010 – 2013); Lei nº 2.114/2013 (PPA 2014 – 2017); Lei nº 1.793/2008 (LOA 2009); Lei nº 1.855/2009 (LOA 2010); Lei nº 1.915/2010 (LOA 2011); Lei nº 1.979/2011 (LOA 2012); Lei nº 2.036/2012 (LOA 2013); Lei nº 2.116/2013 (LOA 2014); Lei nº 2.202/2014 (LOA 2015); Lei nº 2.275/2015 (LOA 2016).

Legislação municipal de Palmas-TO: Lei nº 1.680/2009 (PPA 2010 – 2013); Lei nº 2.021/2014 (PPA 2014 – 2017); Lei nº 1.595/2008 (LOA 2009); Lei nº 1.679/2009 (LOA 2010); Lei nº 1.768/2010 (LOA 2011); Lei nº 1.832/2011 (LOA 2012); Lei nº 1.947/2012 (LOA 2013); Lei nº 2.022/2014 (LOA 2014); Lei nº 2107/2015 (LOA 2015); Lei nº 2.223/2015 (LOA 2016).

Outras fontes: Município de Porto Alegre, OP - Regimento Interno – critérios gerais, técnicos e regionais – 2015/2016 (2015); AI – Ato Institucional n.º 5/1968; AI – Ato Institucional nº 1/1964; Supremo Tribunal Federal – STF. ADI 1.817, rel. Min. Dias Toffoli, j. 28-5-2014, P, DJE de 1º-8-2014; Organização das Nações Unidas – ONU - Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção do ano de 2003; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - Manual Técnico de Orçamento – MTO (2015); Câmara dos Deputados - Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF; Estatuto do PSDB PND - Programa.