VINTE ANOS DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: ANÁLISE DAS EXPERIÊNCIAS EM MUNICÍPIOS BRASILEIROS

TWENTY YEARS OF PARTICIPATORY BUDGETING: AN ANALYSIS OF THE BRAZILIAN MUNICIPALITIES EXPERIENCE

RESUMO

O estudo teve como objetivo analisar as experiências de Orçamento Participativo (OP) nos municípios brasileiros, tendo tido como foco principal o seu processo de implantação e os principais resultados alcançados. As variáveis que serviram de base para o estudo foram organizadas em cinco dimensões de análise: participativa, administrativa, normativo-legal, financeira e territorial. Para tanto, foi feito um levantamento das publicações referentes aos municípios brasileiros que tiveram experiência de OP em três ou mais gestões desde 1989, tendo-se obtido um total de 43 artigos referentes às experiências de 26 municípios. O método utilizado foi a análise de conteúdo. Os resultados mostraram que, para todos os municípios, o ciclo do OP durante o processo de implantação foi formado por oito etapas. Contudo, as variáveis analisadas mostraram que a tendência do processo do OP foi de assumir contornos próprios de acordo com as características e necessidades de cada município. Em resumo, as variáveis que explicaram as experiências bem-sucedidas do OP foram vontade política e cooperação entre os membros da prefeitura e da sociedade; continuidade administrativa e maturidade no processo; participação da comunidade nas assembleias; coesão entre planejamento, técnica, administração e OP, e a credibilidade do processo. Ressalta-se que, apesar do avanço do Orçamento Participativo, os municípios analisados sequer passaram da segunda fase, ou seja, os municípios apenas legitimaram o OP. Em outras palavras, as práticas participativas são ainda marginais na cultura política nacional.

PALAVRAS-CHAVE Orçamento participativo, municípios, democracia, políticas públicas, participação popular.

Danielle Martins Duarte Costa danicontabeis2003@yahoo.com.br

Mestra em Administração pela Universidade Federal de Viçosa (UFV) e professora da graduação do Centro Universitário de Formiga (Unifor).
Programa de pós-graduação – Universidade Federal de Viçosa (UFV) e Centro Universitário de Formiga (Unifor)

Artigo recebido em 08/12/2009. Aprovado em 06/09/2010.

ABSTRACT *The object of this study was to analyze the experience of Participatory Budgeting (PB) in the Brazilian municipalities, focusing on the process of implantation and the main obtained results. The variables on which the study was based were organized in five dimensions of analysis: participative, administrative, normative legal, financial, and territorial dimension. For this purpose, a survey of publications concerning the experience of Brazilian municipalities in PB in three or more governments since 1989 was carried out, obtaining 43 articles relating to the experience of 26 municipalities. The method used was content analysis. The results had shown that in all municipalities the cycle of PB during the implantation process was composed by eight stages. However, the analyzed variables revealed that the process of PB tended to acquire new outlines according to the characteristics and needs of each municipality. In brief, the variables that explained the well succeeded experiences of PB were political diligence and cooperation between members of the city council and society; administrative continuity and maturity in the process; participation of the community in the assemblies; cohesion between planning, technique, administration and PB; and the credibility of the process. It is emphasized that, despite the development of Participatory Budgeting, the municipalities analyzed did not even pass the second stage, which means they had only legitimized the PB. In other words, participatory practices are still considered marginal in the national political culture.*

KEYWORDS *Participatory Budgeting, municipalities, democracy, public politics, popular participation.*

1. INTRODUÇÃO

Entre os compromissos assumidos pela Constituição de 1988 estava o de restaurar a Federação através da descentralização político-administrativa e do fortalecimento da democracia por meio do empoderamento das comunidades locais no processo decisório sobre políticas públicas. É nesse contexto que os princípios do Orçamento Participativo (OP) começaram a se formar e têm sido o mecanismo mais praticado de democracia direta na história política do país defronte outros instrumentos, como o plebiscito e o referendo.

Para Costa (2008), o Orçamento Público não deve ser encarado como um instrumento puramente técnico de gestão econômica, mas sim como um instrumento de planejamento com imenso conteúdo político e social cuja função é cuidar dos recursos públicos e investi-los de forma a atender as necessidades do município e prioridades demandadas pela população.

Nesse sentido, Avritzer e Navarro (2003) caracterizam o Orçamento Participativo como uma forma de balancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa, tendo como base os seguintes objetivos: i) cessão de soberania por quem detém o poder local; ii) reintrodução de elementos de participação local; iii) autorregulação soberana, a partir da definição de regras e procedimentos pelos participantes do OP e, iv) reversão das prioridades de recursos públicos locais em prol das populações mais carentes.

Sob esses aspectos, o Orçamento Participativo é um mecanismo governamental de democracia participativa que permite os cidadãos intervir diretamente sobre a gestão financeira, orçamentária e contábil das entidades públicas. Representa desse modo um grande avanço na gestão dos recursos públicos e no desenvolvimento social e político de um país.

Segundo pesquisas realizadas pelo Fórum Nacional de Participação Popular (FNPP, 2003) e estudos divulgados por Genro e Souza (1997), Teixeira *et al.* (2003) e Mendes (2004), as experiências precursoras de participação social de Orçamento Participativo local no Brasil datam do final da década de 1970. Embora nem todas tivessem a pretensão de ser ou sequer fossem denominadas Orçamento Participativo, possuíam características que dele se aproximavam. Nessa primeira fase ficou conhecido o caso de Lajes (SC) em 1978. Mais tarde, os municípios de Boa Esperança (ES) em 1982, Diadema (SP) em 1983, bem como Vila Velha (ES) e Uberlândia (MG), ambos em 1986, ingressaram nessa perspectiva "participativa". Em todos os casos, foram constituídos órgãos com a presença de moradores para discutir o uso do orçamento municipal.

Outros autores, como Alves (1980) e Nunes (1999), afirmam que as experiências de participação popular no Brasil tiveram início nos anos 1960, período em que o país estava imerso em pleno regime ditatorial, como é o caso de Piracicaba, em São Paulo, e Ipiaú, na Bahia, em 1969. Já Barros (2003) acredita que a primeira iniciativa reconhecida de OP teria ocorrido em Pelotas, no Rio Grande do Sul.

Para Mendes (2004), o período compreendido entre 1989 e 1996 foi a fase mais importante para o desenvolvimento do OP no Brasil, não apenas como política de governo do Partido dos Trabalhadores, mas também de outros partidos, entre eles, PMDB, PSDB, PSB, PDT e PFL. É nessa fase que se iniciaram as experiências mais conhecidas, como a de Porto Alegre (RS), Piracicaba (SP), Santo André (SP), Ipatinga (MG), Betim (MG), São Paulo (SP), Santos (SP) e Jabuticabal (SP). A partir de então, o OP no Brasil passou a se propagar para outros municípios, chegando a atingir 194 cidades em 2004.

No entanto, apesar do maior envolvimento dos governos e das comunidades locais, a institucionalização de fato do orçamento participativo

ainda é um processo complexo, que depende de fatores como a vontade do representante político, o nível de organização, a mobilização e politização da sociedade, características socioculturais do município e a situação financeira e capacidade técnica da "máquina administrativa". É fundamental, ainda, a coesão entre os objetivos do governo e dos demais representantes da sociedade civil. Todas essas variáveis são indícios do sucesso ou não do orçamento participativo.

Dessa forma, analisar o papel que vem sendo desempenhado pelos governos locais, no que se refere ao estímulo ou constrangimento de experiências de Orçamento Participativo, processo de implementação e os principais efeitos no âmbito do governo local, é visto como uma alternativa viável e de importância fundamental na formulação, implementação e manutenção de políticas públicas, cujas ações possam, de um lado, assegurar a participação da sociedade nas decisões públicas e, de outro, promover o desenvolvimento social, político e econômico dos municípios.

O objetivo deste artigo é analisar as principais experiências de Orçamento Participativo local, a fim de verificar por que algumas experiências tiveram sucesso e outras não. Especificamente, pretende-se: (i) selecionar, analisar e descrever o processo de implementação das experiências de Orçamento Participativo nos municípios brasileiros ao longo das gestões e, (ii) identificar e analisar os principais resultados da implementação e institucionalização do Orçamento Participativo nos municípios brasileiros.

Além desta introdução, o artigo apresenta na segunda seção de sua estrutura uma contextualização teórica acerca da tipologia proposta por Avritzer & Navarro (2003) e Ricci (2007), situando a discussão quanto aos estudos realizados acerca do Orçamento Participativo e democracia. A terceira seção detalha os aspectos metodológicos que orientam a pesquisa para, posteriormente, na quarta seção, serem apresentadas as análises e discussões acerca dos dados da pesquisa. Na quinta seção, são apresentadas as considerações finais e ponderações da autora sobre as limitações da pesquisa realizada e as perspectivas do campo. Na sexta e última seção relacionam-se as referências que foram utilizadas como fonte de pesquisa.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Institucionalização do Orçamento Participativo

Segundo Subirats e Gomà (2004), quando uma política pública envolve diferentes níveis de governo – federal, estadual, municipal – ou diferentes regiões de um mesmo país, ou ainda diferentes setores de atividade, a implementação pode se mostrar uma questão problemática, já que o controle do processo se torna mais complexo. Portanto, instituir o Orçamento Participativo como parte do processo político por si só não garante a sua continuidade ao longo dos mandatos.

Como afirma Costa (2008), a participação pública da sociedade civil não gera automaticamente um processo de transformação da cultura política predominante em determinada sociedade. É preciso questionar até que ponto um processo que permite a incorporação dos cidadãos nas decisões políticas pode ser caracterizado, de fato, como de "participação popular".

Esta é uma das conclusões da pesquisa Projeto Metrópoles, Desigualdades Socioespaciais e Governança Urbana [pesquisa realizada em 2006, coordenada pela PUC-Minas, Ipardes, UFRGS, PUC-SP, FASE, UFRJ e que envolveu 1.540 conselheiros de Curitiba, Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife, Belém, São Paulo e Rio de Janeiro] (RICCI, 2007). A pesquisa revela que as diferenças de grau e forma de incorporação dos atores sociais em arenas de gestão participativa estão diretamente relacionadas às diferenças na proporção de pessoas habilitadas a participar do controle das

políticas sociais, bem como pelas diferenças entre as culturas cívicas e a instituição e mobilização das esferas públicas.

Da mesma forma, Avritzer e Navarro (2003) destacam que a forma como o Orçamento Participativo é institucionalizado no interior dos governos locais depende do seu procedimento metodológico. Assim, os autores classificam duas formas de Orçamento Participativo, ambas diretamente relacionadas com a elaboração do Orçamento Municipal: *OP Stricto Sensu* e *OP Lato Sensu*. O primeiro é aquele em que o processo de elaboração da proposta orçamentária é discutido entre o governo e a população, e que esta tem poder deliberativo sobre os tópicos definidos, ou seja, a voz e o voto dos representantes populares têm peso nas decisões orçamentárias, mesmo que não alcancem o orçamento como um todo. Já o *OP Lato Sensu* são todas as formas de participação que não necessariamente conduzem a deliberações aceitas pelo poder público.

Nesse sentido, nem sempre as representações populares no processo político são de fato institucionalizadas no interior dos governos locais. Ricci (2007) sugere uma tipologia que ele chama de elementos ou fases que devem ser observadas ao longo do processo de implantação do OP:

2.1.1. Fase de legitimação

Trata-se de uma fase inicial que pressupõe a legitimação da dinâmica de gestão participativa como processo decisório de governo e como *locus* de apresentação de demandas sociais e deliberação participativa das ações públicas. Nessa etapa, procura-se a legitimação no interior do governo, o reconhecimento do governo, a incorporação dos processos de participação gerencial nas secretarias e instâncias da gestão municipal, legitimação externa ou social – revelada pela capacidade de mobilização social e representatividade territorial dos delegados e representantes locais.

2.1.2. Fase de efetividade

Consolidada a legitimação interna e externa, inicia-se o envolvimento político das instâncias de governo na dinâmica participativa e o enraizamento desse sistema decisório e participativo no ambiente social e político. Nessa fase, surgem novos objetivos visando à consolidação do processo de descentralização administrativa, aumento da participação das comunidades no processo de gestão, propiciando a discussão do desenvolvimento do território em sua totalidade. É possível destacar três instrumentos que definem essa etapa: 1) construção de programas e práticas intersetoriais que envolvam as diversas instâncias de governo na formulação de projetos de desenvolvimento de territórios; 2) criação de um sistema de comunicação social e de planejamento que envolva e integre comunidades de diversos territórios e instâncias governamentais e, 3) criação de práticas de empoderamento social (estruturas estatais participativas, descentralizadas, articuladas em rede, elaboração e gestão de políticas públicas) que se articulem ao redor de um sistema de governança social.

2.1.3. Fase de institucionalização

É a fase em que o OP é consolidado (ou interiorizado) na cultura política e social do município, capaz de se sustentar ao longo dos mandatos. Para isso, a dinâmica participativa deve superar a estrutura burocrática da organização estatal por meio de um sistema de gestão de natureza híbrida (instâncias estatais onde o governo e a sociedade civil estariam assentados para gerenciar as políticas públicas). É nesse momento que é possível vislumbrar a superação da antiga cultura local por uma nova cultura política de desenvolvimento do município a partir da identificação explícita das intenções políticas e do envolvimento do cidadão na decisão da alocação dos recursos públicos.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1. Universo e amostra dos dados

As cidades foram selecionadas tendo em vista a necessidade de se estabelecer metodologicamente uma amostragem mais heterogênea de experiências desenvolvidas em todo o país desde o ano de 1989 e que, até a gestão de 2004, tivessem realizado o Orçamento Participativo por no mínimo três gestões políticas, consecutivas ou não. Esse critério foi necessário para a seleção das amostras porque se julgou que experiências com mais de três gestões seriam passíveis de apresentar resultados mais concretos, seja de avanços ou dificuldades. Além disso, encontrou-se pouco ou nenhum material bibliográfico das experiências com menos de três gestões.

Conforme levantamento feito pelo pesquisador Brian Wampler[1], houve 177 experiências de OP no Brasil da gestão de 1989 até a gestão de 2004. Já em levantamento realizado pelo Projeto Democracia Participativa (UFMG, 2004), foram 194 os municípios com OP. Nesse sentido, levando em consideração os objetivos deste trabalho e a relação dos dois levantamentos citados acima, dos 194 casos de OP desenvolvidos no país ao longo de quatro gestões políticas – 1989-1992, 1993-1996, 1997-2000 e 2001-2004 –, 26 municípios tiveram experiência por mais de 3 gestões, sendo que 5 deles tiveram continuidade durante os respectivos 16 anos, ou seja, mantiveram o OP nas quatro gestões.

A relação dos 26 municípios bem como suas características encontra-se na Tabela 1.

Tabela 1 – **Características da amostra da pesquisa**

REGIÃO	MUNICÍPIO (ESTADO)	POPULAÇÃO (EM 2005)	PARTIDO POLÍTICO DE CADA GESTÃO (1989 A 2004)	GESTÕES COM OP	N° DE GESTÕES COM OP
SUL	Porto Alegre (RS)	1.428.696	PT, PT, PT, PT	(1989-2004)*	4
	Caxias do Sul (RS)	404.187	PT, PT, PT	(1993-2004)	3
	Londrina (PR)	488.287	PDT, PMDB, PDT, PSL	(1993-2004)	3
	Viamão (RS)	210.953	PDT, PDT, PDT	(1993-2004)*	3
	Gravataí (RS)	264.953	PDT, PTB, PT	(1993-2004)	3
	Chapecó (SC)	169.256	PT, PT, PT	(1993-2004)	3
	Medianeira (PR)	36.385	PMDB, PT, PT	(1993-2004)*	3
SUDESTE	Belo Horizonte (BH) (MG)	2.375.329	PSDB, PSDB, PT, PSB	(1993-2004)*	3
	Betim (MG)	391.718	PT, PT, PSDB	(1993-2004)	3
	Ipatinga (MG)	232.812	PT, PT, PT, PT	(1989-2004)*	4
	Vila Velha (ES)	396.323	PT, PCB-PMDB, PDT	(1993-2004)*	3
	Vitória (ES)	313.312	PT, PSDB, PSDB, PSDB	(1989-2004)*	4
	Franca (SP)	321.969	PMDB, PMDB, PT, PSDB	(1993-2004)	3
	Santo André (SP)	669.592	PT, PTB, PT, PT	(1989-1992) – (1997-2004)*	3

Tabela 1 – **Características da amostra da pesquisa** (continuação)

REGIÃO	MUNICÍPIO (ESTADO)	POPULAÇÃO (EM 2005)	PARTIDO POLÍTICO DE CADA GESTÃO (1989 A 2004)	GESTÕES COM OP	N° DE GESTÕES COM OP
SUDESTE	Mauá (SP)	406.242	PSB, PT, PT, PT	(1993-2004)	3
	Piracicaba (SP)	360.762	PT, PT, PT, PT	(1989-1992) – (1997-2004)*	3
	Jabuticabal (SP)	67.389	PT, PMDB, PT, PT	(1989-1992) – (1997-2004)	3
	Ribeirão Pires (SP)	116.677	PP (atualmente PPB), PSDB, PT, PT	(1993-2004)	3
	Angra dos Reis (RJ)	140.345	PT, PT, PT, PDT	(1989-2000)	3
	Barra Mansa (RJ)	175.328	PDT, PT, PT, PMDB	(1993-2004)	3
	Volta Redonda (RJ)	255.695	PDT, PSB, PMDB, PMDB	(1993-2004)	3
NORDESTE	Vitória da Conquista (BA)	285.927	PT, PT, PT, PT	(1993-2004)	3
	Icapuí (CE)	17.550	PMDB, PT, PT, PDT	(1989-2004)*	4
	Teresina (PI)	788.773	PMDB, PT, PT, PSDB	(1989-2004)*	4
	Recife (PE)	1.501.008	PFL, PMDB, DEM, PT	(1993-2004)*	3
NORTE	Belém (PA)	1.280.614	PTB, PMDB, PSOL, PSOL	(1993-2004)*	3

Fonte: Resultado da pesquisa; Finbra (2005), TSE e TREs; pesquisador Brian Wampler (s/d) e sites das respectivas prefeituras.
* A experiência permaneceu na gestão (2004-2008).

3.2. Definição das variáveis

Apesar de o tema "Orçamento Participativo" ter ganhado espaço na agenda de discussões do governo nos últimos anos, os estudos e pesquisas nessa área, além de escassos, ainda são muito incipientes. Por esse motivo, existe uma lacuna enorme na literatura sobre o tema. Assim, para a realização deste trabalho, foi feito inicialmente um levantamento bibliográfico por meio de artigos, material produzido em universidades, pesquisas de fóruns, comentários, sites das prefeituras e sites oficiais do governo, e demais publicações sobre os conceitos e experiências realizadas e divulgadas referentes ao assunto em questão.

Diante da bibliografia, percebeu-se que o termo "Orçamento Participativo" tem sido conceituado, estudado e analisado sob vários aspectos, visando à sua melhor compreensão teórica. Citam-se aqui quatro abordagens:

1. *Natureza histórico-política:* trata-se de averiguar o contexto ambiental, as forças sociais e político-ideológicas, os objetivos, o discurso adotado, e sob que condições surgem as experiências de Orçamento Participativo.

2. *Natureza técnica:* trata-se elucidar de que modo as metodologias propiciadoras da participação dos cidadãos comuns na definição e no processo do Orçamento Municipal pode contribuir para a sofisticação e melhoria das técnicas.

3. *Natureza tecnopolítica:* analisa o Orçamento Participativo do ponto de vista econômico e financeiro, fazendo um paralelo entre o planejamento financeiro e as demandas por infraestrutura e serviços da cidade (relacionamento entre Orçamento e Finanças Públicas).

4. *Natureza científico-política:* analisa principalmente a dificuldade para compatibilizar a democracia representativa com procedimentos decisórios mais próximos da democracia direta, e os limites colocados pelo poder local para as

mudanças perseguidas por novos modos de gerir os recursos públicos.

Identificado essas abordagens, em um segundo momento, o trabalho buscou identificar e coletar variáveis necessárias para compreender a implantação, a estrutura e o funcionamento do OP (compreendendo as quatro abordagens acima citadas). Dessa forma, dada a grande dispersão do universo dos orçamentos participativos, as variáveis selecionadas tiveram como base os estudos realizados por Boschi (1999) e principalmente pela coordenação da rede de estudos URB-AL (s/d),ii conforme descritas na Tabela 2:

Tabela 2 – **Variáveis teóricas selecionadas**

DIMENSÃO DE ANÁLISE	VARIÁVEIS ANALISADAS
DIMENSÃO PARTICIPATIVA	Vontade política do partido que detém o poder e integração entre os membros internos e externos dos atores do OP
	Participação popular e participação comunitária
	Mecanismos de participação (deliberativo e consultivo)
	Instâncias de controle e de coordenação do OP
DIMENSÃO ADMINISTRATIVA	Os canais e métodos para a divulgação dos resultados
	Capacidade de mapeamento e critérios de divisão regional do OP
	A capacidade técnica da máquina administrativa, o grau de adequação das máquinas administrativas e as exigências dos orçamentos participativos
DIMENSÃO NORMATIVO-LEGAL	Instrumentos de formalização e/ou institucionalização
DIMENSÃO FINANCEIRA	Valor da despesa orçamentária "Investimento"
	Valor dos recursos debatidos pela sociedade
	Relação entre OP e recomendação fiscal
DIMENSÃO TERRITORIAL	Impacto do OP sobre o investimento das prioridades

Fonte: Resultado da pesquisa; Boschi (1999) e URB-AL (s/d).

3.3. Procedimento da pesquisa

O instrumento de coleta de dados consistiu na análise de conteúdo de todas as espécies de publicações e/ou notícias encontradas na forma de dissertações, teses, periódicos, anais de eventos, endereços eletrônicos, sites das prefeituras e outros que tinham referências de experiências dos 26 municípios selecionados e especificados na Tabela 1, ou seja, os municípios da amostra.

A análise de conteúdo é considerada uma técnica para o tratamento de dados que visa a identificar o que está sendo dito a respeito de determi-

nado tema (VERGARA, 2005). Segundo Puglisi e Franco (2005), para a análise de conteúdo, a contextualização deve ser considerada um dos principais requisitos e, mesmo, "o pano de fundo" no sentido de garantir a relevância dos resultados a serem divulgados, de preferência socializados.

Como critério para a seleção dos textos, utilizaram-se as palavras "Orçamento Participativo" e "Governança Local", que abrangeram também a pesquisa aos títulos, resumos e palavras-chaves dos artigos. Nesse sentido, considerando que essa metodologia permite mapear o tema Orçamento Participativo na esfera local, foram encontradas e analisadas 43 publicações, sendo pelo menos uma para cada um dos 26 municípios. A relação dos artigos para cada experiência dos respectivos municípios pode ser visto na Tabela 3.

Tabela 3 – **Número de artigos pesquisados por municípios da amostra**

MUNICÍPIO	ARTIGOS	MUNICÍPIO	ARTIGOS	MUNICÍPIO	ARTIGOS
Belo Horizonte (MG)	3	Franca (SP)	2	Piracicaba (SP)	1
Angra dos Reis (RJ)	1	Vila Velha (ES)	3	Icapuí (CE)	2
Porto Alegre (RS)	4	Gravataí (RS)	1	Chapecó (SC)	2
Betim (MG)	2	Santo André (SP)	2	Jabuticabal	1
Barra Mansa (RJ)	1	Vitória (ES)	2	Teresina (PI)	2
Medianeira (PR)	1	Caxias do Sul (RS)	1	Belém	1
Ipatinga (MG)	3	Mauá (SP)	1	Ribeirão Pires (SP)	1
Volta Redonda (RJ)	1	Vitória da Conquista (BA)	1	Recife (PE)	2
Viamão	1	Londrina (PR)	1		

Fonte: Resultado da pesquisa.

Os resultados foram analisados e dispostos em duas fases. A primeira refere-se à análise descritiva dos municípios que atenderam aos parâmetros da amostra. A segunda corresponde aos objetivos: (i) selecionar, analisar e descrever o processo de implantação das experiências de OP nos municípios brasileiros ao longo das gestões, e (ii) identificar e analisar os principais resultados da implantação e institucionalização do OP nos municípios brasileiros.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1. Análise descritiva dos municípios da amostra

A Tabela 1, na subseção "3.1 Universo e amostra dos dados", demonstra os municípios selecionados para a amostra divididos por região, população e partido político, e os mandatos e períodos em que o Orçamento Participativo ocorreu nos respectivos municípios.

A partir desses dados, percebe-se a variabilidade na extensão do OP como política pública nas regiões do Brasil. Dos 26 municípios com OP em três ou quatro gerações, 53,85% encontram-se na Região Sudeste, seguida pelas regiões Sul e Nordeste, com 27% e 15,38% respectivamente, e apenas 3,85% (um município) na Região Norte.

Com relação ao porte dos municípios, verifica-se que, apesar das diversas dimensões populacionais, as experiências se concentram em cidades entre 20.000 a 500.000 habitantes. A Tabela 3 mostra a relação dos municípios por habitantes com experiências de OP:

Tabela 3 – **População dos municípios com Orçamento Participativo – gestão 2000-2004**

POPULAÇÃO	MUNICÍPIOS COM OP POR HABITANTES
ATÉ 20.000 HABITANTES	29%
20.001 A 100.000 HABITANTES	32%
100.001 A 500.000 HABITANTES	31%
501.000 A 1.000.000 HABITANTES	4%
ACIMA DE 1.000.001 HABITANTES	4%

Fonte: Resultado da pesquisa.

Quanto aos partidos, as experiências de Orçamento Participativo concentram-se, em mais de 50% dos casos, nos municípios governados pelo Partido dos Trabalhadores, seguido pelo Partido da Social-Democracia Brasileira e Partido Socialista Brasileiro (Tabela 4).

Tabela 4 – **Experiências de Orçamento Participativo por partido político (2001-2004)**

PARTIDO POLÍTICO	MUNICÍPIOS (EM %)	PARTIDO POLÍTICO	MUNICÍPIOS (EM %)
PT	53	PPS	3
PSDB	13	PV	3
PSB	11	PTB	2
PMDB	9	PFL	2
PDT	8		

Fonte: Resultado da pesquisa; Projeto Democracia Participativa (UFMG, 2004).

4.2. Análise do processo de implantação do Orçamento Participativo

No que refere à implantação do Orçamento Participativo ao longo das gestões, ou ciclo de vida do OP, como também é conhecido esse processo, verificou-se que, de modo geral, o processo de implantação do Orçamento Participativo nos 26 municípios da amostra ao longo das gestões ocorreu por meio de oito etapas, descritas na Tabela 5, abaixo:

Tabela 5 – **Etapas da implantação do Orçamento Participativo nos municípios da amostra**

ETAPA 1	Negociação interna: É a fase em que se definem os responsáveis para coordenar o OP. Geralmente são dois órgãos: Gabinete do Prefeito ou a Secretaria de Governo e a Secretaria de Planejamento. Também é comum definir um Conselho de OP formado por membros do governo e da sociedade.
ETAPA 2	Autorregulamentação e legislação: É a fase de legalização do OP, seja por Regimento Interno revisto a cada ano, antes do início de um novo ciclo, ou pela Lei Orgânica, leis ordinárias ou leis próprias de OP.
ETAPA 3	Divulgação e mobilização: É a etapa em que o OP é divulgado à população. Um dos grandes desafios encontrados foi divulgar informações sistematizadas, com linguagem clara que consiga de fato mobilizar todos os setores da população.
ETAPA 4	Mapeamento ou divisão do município: Para mobilizar e conhecer as prioridades da sociedade mapeiam-se (identificam-se) os setores mais articulados e já organizados da sociedade (polos comunitários, grupos organizados e de pressão, empresários, sindicatos, existência de projetos mobilizadores já ocorridos ou que ainda ocorrem na comunidade, líderes comunitários, etc.). O mapeamento permite definir a descentralização do município em regiões estratégicas ou regiões administrativas, também denominadas subprefeituras.
ETAPA 5	Plenárias regionais e temáticas: Nas plenárias regionais são escolhidos os representantes locais ou regionais, chamados conselheiros(as) e ou delegados(as), que assumem as tarefas de indicar e deliberar prioridades locais e da cidade como um todo. Já nas segundas, ocorre a discussão por temas ou prioridades de cada área (saúde, habitação, assistência social e criança e adolescente, educação). O critério para participação nas assembleias temáticas é o interesse pelo tema e não a região de moradia. Ainda nessas reuniões o Conselho Municipal do OP é escolhido e votado.
ETAPA 6	Elaboração da Peça Orçamentária Anual (POA) ou Plano de Investimento: O conselho, com a representação das regiões e setores, juntamente com a população e o governo e, em certos casos, os vereadores, discute as prioridades demandadas e aprovados nas plenárias e elabora a POA, que será enviada ao Gabinete de Planejamento do Governo para elaborar a LOA.
ETAPA 7	Elaboração da LOA: Este Projeto de Lei é elaborado pelos órgãos da prefeitura (Gabinete de Planejamento do Governo) e segue para a Câmara Municipal para debate, no período de setembro a dezembro de cada ano. Nesse momento de decisão, ocorre uma análise técnica e de viabilidade sobre as demandas apresentadas pela população e as decisões apresentadas pelo governo.
ETAPA 8	Execução e fiscalização das demandas: O Conselho do OP acompanha a execução do orçamento aprovado e pressiona em caso de corte orçamentário ou atraso nas obras definidas. Tem início em janeiro do ano seguinte, quando a LOA entra em vigor.

Fonte: Resultados da pesquisa.

Contudo, pela análise dos artigos, percebeu-se que a realização dessas fases não garante a continuidade e, consequentemente, a legitimação, a efetividade e principalmente a institucionalização do Orçamento Participativo nos municípios. Para que esse processo seja concretizado é necessário um conjunto de variáveis tidas como essenciais. Os resultados da análise dessas variáveis estão dispostos no próximo item.

4.3. Institucionalização do Orçamento Participativo diante das dimensões de análise

A primeira dimensão analisada foi a Dimensão Participativa, composta pelas variáveis: vontade política, participação popular e comunitária, mecanismos de participação e instâncias de controle e de coordenação do OP.

Segundo Souza (2004), vontade política significa romper com as resistências internas do governo e aceitar os segmentos sociais na decisão e discussão do Orçamento Municipal. Dessa forma, a fim de verificar o grau de envolvimento político dos atores envolvidos no OP, nos 26 casos selecionados, analisou-se a "vontade política do partido que detém o poder e integração entre os membros internos e externos dos atores do OP" como variável da Dimensão Participativa (Tabela 6):

Tabela 6 – **Resultado das variáveis da Dimensão Participativa (dados de 1989-2004)**

MUNICÍPIO*	VARIÁVEIS DA DIMENSÃO PARTICIPATIVA (I)
Porto Alegre	Forte comprometimento e integração entre o prefeito, os secretários e os conselhos. Forte mobilização das associações de moradores e da classe empresarial.
Caxias do Sul	Foi marcado por tensões e conflitos entre os membros do governo e vereadores da coligação liderada pelo PT. Raramente havia a presença do governo, do Legislativo e dos secretários nas plenárias. A relação com o poder local se materializava pela utilização do clientelismo com um alto poder de manipulação e cooptação para com as lideranças comunitárias.
Gravataí	Relações tensas entre o governo municipal e as entidades existentes no município (uma vez que estas se encontravam, em grande medida, controladas pelas forças políticas de oposição ao governo petista). O processo participativo se sustentou num contato direto com a população não organizada, levando à oposição das lideranças locais. Não houve divergências entre os membros internos da Prefeitura. No campo econômico, há uma relação de cooperação entre o empresariado de Gravataí e o governo municipal a partir de 2001.
Chapecó	Relativo comprometimento e envolvimento do governo com o processo do OP. Houve participação do prefeito e das secretarias municipais nas atividades do OP, bem como uma integração entre essas e o setor do OP para atendimento das demandas populares. Resistências e questionamentos dos vereadores de oposição, contando-se com a participação apenas dos vereadores do campo de esquerda, negando a legitimidade do processo.
Belo Horizonte	Forte comprometimento e integração entre o prefeito, os secretários e os conselhos. Forte mobilização das associações de moradores, grupos de professores e de profissionais.
Betim	Comprometimento entre os membros internos da Prefeitura, mas houve divergências entre o Executivo e secretários com os vereadores de oposição do governo atual.

Tabela 6 – **Resultado das variáveis da Dimensão Participativa (dados de 1989-2004)** (continuação)

MUNICÍPIO*	VARIÁVEIS DA DIMENSÃO PARTICIPATIVA (I)
Ipatinga	Forte comprometimento e integração entre o prefeito, os secretários e os conselhos.
Vila Velha	Forte comprometimento e integração entre o prefeito, os secretários e os conselhos. Forte mobilização das associações de moradores.
Vitória	Coordenação entre os membros internos da Prefeitura. Contudo, houve um distanciamento entre a sociedade e os conselhos.
Franca	Não houve sinergia entre os vereadores (79% nunca ou quase nunca participam e, quando participam, 21% são de outro partido). 20%, apenas, dos vereadores petistas disseram que, quando o assunto é OP, a relação entre Câmara e Prefeitura é boa. Há comprometimento dos prefeitos e dos secretários.
Santo André	Relação entre conselheiros da sociedade civil e do governo no Conselho um pouco conturbada, embora houvesse bom envolvimento dos conselheiros com seus bairros.
Piracicaba	De um lado prevalece o 'prefeiturismo' de coalizão do Executivo sobre o Legislativo. De outro, há um envolvimento grande entre as associações, bem como empenho do governo, principalmente com as finanças.
Jabuticabal	Falta de consenso e de apoio das demais secretarias em relação ao OP, ausência de secretários nas instâncias participativas e recusa deles de inserir as demandas aprovadas pelo OP. Além do número restrito de associações de moradores, não há coordenação entre elas.
Angra dos Reis	Há cooperação e integração com todos os membros do governo.
Barra Mansa	A resistência dos parlamentares foi o primeiro efeito surgido da 'tensão' provocada na política em razão do Orçamento Participativo. Essa resistência estava associada à ameaça de perder o poder político por parte dos parlamentares.
Volta Redonda	Resistência inicial das associações de bairro e da Câmara Municipal, superada apenas no último ano de OP. Contudo, houve uma dedicação das secretarias e das unidades da administração indireta (autarquias, fundações etc.) com o governo central.
Icapuí	Comprometimento dos órgãos internos da Prefeitura e do Legislativo; contudo, a relação com as associações comunitárias ainda é muito pequena. Indícios de clientelismo.
Teresina	Comprometimento e integração muito altos entre o prefeito e os conselhos. Relação de conflito com a Câmara e os secretários.
Recife	Comprometimento e integração muito altos entre o prefeito, os secretários e os conselhos.
Belém	Cooperação entre os envolvidos na maior parte das discussões, mas de forma desorganizada.

Fonte: Resultado da pesquisa. Artigos pesquisados das experiências de OP, conforme percentual descrito na Tabela 3.
*Não há informações dos municípios de Londrina (PR), Viamão (RS), Medianeira (PR), Mauá (SP), Ribeirão Pires (SP), Vitória da Conquista (BA).

Embora o modelo básico de OP seja o mesmo, a tendência do processo é de assumir contornos próprios em cada localidade, de acordo com as características de cada uma. A prioridade atribuída pelo governo ao OP é bem mais evidente em Porto Alegre, Belo Horizonte, Ipatinga, Vila Velha, Angra dos Reis, Recife e Belém.

O grau de comprometimento e envolvimento com o OP nesses municípios pode ser explicado por dois motivos.

Primeiro, pela maturidade dos municípios com experiências de democracia participativa representadas principalmente por associações de moradores, entidades sem fins lucrativos, grupos religiosos, etc.

Em Porto Alegre, por exemplo, 67% dos participantes declararam atuar em alguma entidade da sociedade civil, com destaque para as associações de moradores (41% dos presentes no OP). Em Belo Horizonte, 79% dos participantes do OP integram alguma entidade associativa comunitária, destacando-se novamente as associações de moradores (40% dos participantes do OP). O mesmo ocorre em Recife e Vila Velha, e Ipatinga em proporção menor.

O segundo motivo é a formação político-histórica. Percebe-se que os municípios onde não houve coesão entre os atores envolvidos no OP foram marcados, historicamente, por uma cultura clientelista que hoje deixa heranças em forma de conflitos de interesses políticos entre a sociedade civil e os partidos políticos representados pelo Executivo e Legislativo.

Em Chapecó, Betim, Vitória, Santo André, Piracicaba, Volta Redonda, Icapuí e Teresina, apesar do comprometimento com o OP, o clima era de conflitos, ora pelos membros de oposição da Câmara, ora pelos membros internos da Prefeitura e as associações de bairro. Nos demais municípios, não houve comprometimento entre os envolvidos.

Além da vontade política, a vontade de participação dos cidadãos também é um aspecto essencial para a institucionalização do Orçamento Participativo. Nesse sentido, a Tabela 7 demonstra, além da variável 'participação cidadã', as outras duas variáveis que compõem a Dimensão Participativa do estudo:

Tabela 7 – **Resultado das variáveis na Dimensão Participativa (dados de 1989-2004)**

MUNICÍPIO*	PARTICIPAÇÃO POPULAR (% DA POPULAÇÃO PARTICIPANTE) (II)	MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO (DELIBERATIVO OU CONSULTIVO) (III)	INSTÂNCIAS DE CONTROLE E DE COORDENAÇÃO DO OP (IV)
Porto Alegre	2% do eleitorado. Desde 1989.	Poder deliberativo na definição das prioridades e na escolha dos representantes.	Assembleias regionais e temáticas e Conselho do Orçamento Participativo (COP).
Caxias do Sul	1,02% da população.	Poder consultivo nas decisões de obras e deliberativo na escolha dos membros	Controlado pelo órgão central da Prefeitura.
Gravataí	10% da população.	Poder consultivo e deliberativo, com manipulação e pressão do executivo.	Estrutura institucional fortemente concentrada no Executivo municipal.
Chapecó	3,4% do eleitorado	Poder deliberativo nas decisões de obras e escolha dos membros	Assembleias regionais e temáticas e gabinete do prefeito.
Belo Horizonte	1,4% do eleitorado.	Poder deliberativo na definição das prioridades e na escolha dos representantes	Assembleias regionais e Conselho do Orçamento Participativo (Comforças).
Betim	Não identificado (N. i.)	Poder consultivo na definição das prioridades e deliberativo na escolha dos representantes.	Assembleias regionais e Conselho do Orçamento Participativo (COP).

Tabela 7 – **Resultado das variáveis na Dimensão Participativa (dados de 1989-2004)** (continuação)

MUNICÍPIO*	PARTICIPAÇÃO POPULAR (% DA POPULAÇÃO PARTICIPANTE) (II)	MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO (DELIBERATIVO OU CONSULTIVO) (III)	INSTÂNCIAS DE CONTROLE E DE COORDENAÇÃO DO OP (IV)
Ipatinga	21,47% da população.	A partir de 2000, o poder passou de consultivo para deliberativo sobre as decisões acerca do OP e para eleição dos representantes do conselho.	Conselhos regionais (delegados) e Conselho Municipal de Orçamento (autoridades municipais e representantes da sociedade).
Vila Velha	2,4% do eleitorado.	Poder deliberativo na definição das prioridades e na escolha dos representantes regionais e dos membros do conselho.	Assembleias regionais e Conselho do Orçamento Participativo (COP)
Vitória	1,3% da população.	Poder consultivo na pré-seleção das prioridades e na eleição dos representantes.	Secretaria de Coordenadoria do Governo e Fórum Regional (GAB/COB).
Franca	N. i. Diminuição da população depois de 1998.	Poder consultivo nas assembleias temáticas e deliberativas nas plenárias gerais.	Assembleias regionais e Conselho do Orçamento Participativo (COP).
Santo André	Não identificado.	Poder deliberativo na definição das prioridades e na escolha dos representantes regionais e dos membros do conselho.	Comissões Regionais de Acompanhamento e o Conselho Municipal.
Piracicaba	N. i. Crescimento da população	Participação consultiva e opinativa.	Gabinete do prefeito.
Jabuticabal	0,63% da população.	No inicio era apenas consultivo. Na segunda gestão, consultivo e indicativo e depois se tornou deliberativo no final da segunda gestão, em 1999.	Vinculo institucional representado pela Secretaria de Governo e o Gabinete do prefeito. A coordenação cabia às secretarias de Finanças e de Ação Social.
Ribeirão Pires	N. i. Aumento da população desde sua instituição	Não identificado.	Não identificado.
Angra dos Reis	N. i. Aumento da população desde sua instituição.	Participação deliberativa, com conselho consultivo.	Assembleias regionais e Secretaria Municipal de Planejamento.
Volta Redonda	N. i. Aumento da participação popular no ultimo ano de gestão, quando as associações de bairro também passaram a apoiar o OP.	Poder deliberativo na definição das prioridades e na escolha dos representantes.	Assembleias regionais e a Secretaria Municipal de Planejamento.
Icapuí	22% da população e varia muito entre as gestões.	Poder deliberativo.	Assembleias regionais e a Secretaria Municipal de Planejamento.
Teresina	N. i. Presença em massa da comunidade.	Predominantemente consultivo.	Comissões Regionais de Acompanhamento, Gabinete do prefeito e secretarias.
Recife	25% do eleitorado.	Poder deliberativo	Assembleias regionais e temáticas e Conselho do Orçamento Participativo (COP).
Belém	17% do eleitorado	Poder deliberativo e consultivo	Assembleias regionais e temáticas; COP.

Fonte: Resultado da pesquisa; sites das respectivas prefeituras e artigos pesquisados das experiências de OP, conforme percentual descrito na Tabela 3.
*Não há informações dos municípios de Londrina (PR), Viamão (RS), Medianeira (PR), Mauá (SP), Ribeirão Pires (SP), Barra Mansa (RJ), Vitória da Conquista (BA).

Percebe-se relativa participação da população nas assembleias ao longo do ciclo do OP. Esse fato ocorre mesmo nos municípios cuja demanda da população tem aumentado progressivamente desde que o OP foi instituído em cada uma delas, como é o caso de Porto Alegre, Belo Horizonte, Vitória e Vila Velha.

Quanto aos mecanismos de participação, dos 26 municípios analisados, 12 atribuem poder deliberativo à comunidade para definir e decidir as prioridades de investimentos, e os representantes em cada uma das regiões. Nas demais, esse poder foi predominantemente consultivo, e deliberativo apenas na escolha dos representantes locais do OP. Em outras palavras, as práticas participativas são, ainda, marginais na cultura política nacional.

Na maioria dos casos analisados, a estrutura de participação e negociação do OP é formada diante de duas principais instâncias decisórias: a comunidade, reunida nas assembleias regionais ou temáticas diretas, e o Conselho do Orçamento Participativo (COP).

A segunda dimensão analisada é formada por três variáveis e corresponde, de forma geral, à capacidade técnica e administrativa dos membros internos e externos da Prefeitura na implantação e execução do Orçamento Participativo.

Assim, para a primeira variável analisada nessa dimensão, "canais e métodos para a divulgação dos resultados", verificou-se que os instrumentos mais utilizados pelas Prefeituras para divulgar o OP e transmitir seus resultados são: carro de som (95%), imprensa local (82%), rádio (82%), correspondência (73%), faixas (68%), outdoors (36%). Desses instrumentos, o carro de som e a presença dos delegados e conselheiros foram apontados pela população como os mais eficientes.

Os resultados da variável II estão descritos na Tabela 8.

Tabela 8 – **Resultado da variável II da dimensão administrativa**

MUNICÍPIO*	MAPEAMENTO E CRITÉRIOS DE DIVISÃO REGIONAL DO OP (II)
Porto Alegre	6 regiões distribuídas de acordo com a localização, o perfil socioeconômico e as necessidades de cada área.
Caxias do Sul	9 regiões (critério não identificado)
Gravataí	20 regiões (critério não identificado)
Chapecó	38 regiões (critério não identificado)
Belo Horizonte	20 regiões criadas segundo um índice específico de qualidade de vida urbana de cada bairro, o IQVU.
Betim	20 regiões (critério não identificado)
Ipatinga	9 regiões, definidos a partir de indicadores sociais, de cidadania ativa e de gestão.
Vila Velha	5 regiões (critério não identificado)

Tabela 8 – **Resultado da variável II da dimensão administrativa** (continuação)

MUNICÍPIO*	MAPEAMENTO E CRITÉRIOS DE DIVISÃO REGIONAL DO OP (II)
Vitória	7 regiões (critério não identificado)
Franca	6 regiões (critério não identificado)
Santo André	17 regiões (critério não identificado)
Piracicaba	A literatura especifica que Piracicaba não foi dividida em regionais de OP.
Jabuticabal	11 regiões segundo a proximidade entre os bairros, presença de instrumentos públicos e densidade populacional.
Angra dos Reis	16 regiões (critério não identificado)
Volta Redonda	12 regiões, compostas por conjuntos de bairros geograficamente próximos
Icapuí	7 regiões formadas a partir dos critérios de infraestrutura e faixa de renda média das regiões. Estas regionais iriam adquirir status de miniprefeituras em 1997.
Teresina	Município foi dividido em 17 ARs, conforme critérios dispostos na Lei 3.688/86. Nessa lei, os limites utilizados são os dados com que a Conder trabalhava (órgão que antes era Urbis), atualmente a Seplam.
Recife	15 regionais, subdivididas em 50 microrregionais.
Belém	Em 1993 era dividida em 8 distritos a partir de critérios técnicos, não levando em consideração a organização política e comunitária dos bairros. Em 1997 fizeram-se ajustes na divisão distrital, de acordo com a tradição associativa da comunidade. Cada distrito foi subdividido em microrregiões, compostas por um ou mais bairros. Ao todo, são 28 microrregiões.

Fonte: Resultado da pesquisa; sites das respectivas prefeituras e artigos pesquisados das experiências de OP, conforme percentual descrito na Tabela 3.
*Não há informações dos municípios de Londrina (PR), Viamão (RS), Medianeira (PR), Mauá (SP), Ribeirão Pires (SP), Barra Mansa (RJ), Vitória da Conquista (BA).

Pela Tabela 8, percebe-se que não há muita discrepância quanto aos critérios utilizados para dividir as regionais do OP e que eles foram sendo adaptados ao longo das gestões de forma a atender as necessidades de cada município. Percebe também que não há uma correlação entre o porte do município e o número de regionais, reforçando a afirmação de que as regionais são definidas de acordo com as necessidades de cada município em questão.

A variável (III) é tanto mais eficiente quanto maior for o entendimento dos responsáveis acerca da análise da viabilidade financeira do seu município. Surpreendentemente, a análise dessa variável mostrou que apenas Jabuticabal, Piracicaba, Vitória e Icapuí encontraram dificuldade na elaboração e execução do OP. As dificuldades apontadas pelos municípios foram principalmente: dificuldade de analisar a viabilidade financeira do município, o que levava ao desequilíbrio orçamentário, uma vez que havia superestimativa de receita e valores altos de despesas orçadas; dificuldade de coordenar e integrar o Orçamento Municipal ao OP; escassez de recursos e falta de

critérios para definir o montante de recursos destinados ao OP.

A terceira dimensão analisada refere-se à institucionalização ou formalização do Orçamento Participativo (dimensão normativo-legal). Os resultados mostraram que, em 18 dos 26 casos analisados, a estrutura e a dinâmica do Orçamento Participativo não foram objeto de lei, sendo regulados pelo Regimento Interno elaborado pela própria comunidade ou, nos casos extremos, apenas pelo órgão central da prefeitura. Esses regimentos definem os canais de participação, forma de eleição dos representantes, duração de mandato, atribuições, frequência das reuniões, fiscalização e controle. Além disso, dispõem sobre a estrutura interna do Conselho do Orçamento Participativo, apresentam os critérios gerais para distribuição de recursos entre as regiões e os critérios técnicos para a proposição e aprovação de demandas.

Em BH, o Regimento Interno do OP Cidade foi objeto de lei (Portaria nº 3.735/99), mas o OP Habitação continua formalizado no regimento interno próprio dele; e em Ipatinga, o OP foi definido em lei municipal. Recentemente, os Orçamentos Participativos de Piracicaba e Vitória também foram institucionalizados por meio da Lei Municipal nº 4.860 de 2000 e da Lei OP-2001 (Lei "Ítalo Batan"), respectivamente.

Os municípios cujo OP não foi definido por nenhum mecanismo institucional (lei, decreto, regimento interno) foram Jabuticabal e Caxias do Sul. Em Jabuticabal houve a elaboração de um regimento interno; contudo, não foi implementado. Para os demais, não foi possível identificar nos artigos a forma de legalização do Orçamento Participativo.

Há provavelmente duas razões para a não institucionalização do OP nas cidades analisadas. Em primeiro lugar, porque a institucionalização poderia tirar do OP a flexibilidade necessária à constante revisão de suas regras. Em segundo, porque seria inócua: as leis podem ser revogadas ou modificadas.

A quarta dimensão a ser analisada compõe-se de três variáveis de estudo: (I) definição dos recursos orçamentários demandado ao OP; (II) valor dos recursos que serão postos em discussão à sociedade; e (III) relação entre Orçamento Participativo e recomendação fiscal.

Pode-se dizer que as duas primeiras variáveis são as mais importantes, uma vez que um aspecto central das experiências do Orçamento Participativo é a definição inicial dos recursos disponíveis de acordo com o plano orçamentário municipal, conforme afirmam Avritzer e Navarro (2003). Nesse sentido, os resultados das variáveis (I) e (II) para cada um dos 26 municípios estão dispostos na Tabela 9, a saber:

Tabela 9 – **Resultado das três variáveis – Dimensão financeira (dados de 1989-2004)**

MUNICÍPIO**	% MÉDIO DE RECURSOS DEMANDADOS PARA OP (PARA INVESTIMENTO)	VALOR DOS RECURSOS POSTOS EM DISCUSSÃO À SOCIEDADE (II)
Porto Alegre	18% da ROT*.	100% são discutidos e deliberados pela população.
Caxias do Sul	5% da LOA	Não há critério para definir quanto do orçamento de investimento pode ser discutido pela população. Seja qual for o critério, na prática, a maior parte das demandas da população não são aprovadas nem aceitas pelo governo.
Londrina	3,03% ROT*	Não identificado.

Tabela 9 – **Resultado das três variáveis – Dimensão financeira (dados de 1989-2004)** (continuação)

MUNICÍPIO**	% MÉDIO DE RECURSOS DEMANDADOS PARA OP (PARA INVESTIMENTO)	VALOR DOS RECURSOS POSTOS EM DISCUSSÃO À SOCIEDADE (II)
Gravataí	6,53% da LOA	A população discute 100% do investimento do OP. Contudo, a decisão final é do Executivo (de forma implícita).
Chapecó	8,85% ROT*	A população demanda sobre uma parte do Orçamento total.
BH	8,37% ROT*	37% dos investimentos discutidos e deliberados pela população.
Betim	16,29% ROT*	100% dos investimentos consultados com a população.
Ipatinga	6,61% ROT*	13,59% do orçamento total da cidade é deliberado pela população.
Vila Velha	9,6% ROT*	100% dos investimentos consultados com a população e com o governo.
Vitória	6,14% ROT*	40% do Orçamento de investimento é decidido pela população.
Franca	3,08% ROT*	100% dos Investimentos consultado com a população e com o governo.
Santo André	0,5% ROT*	100% do orçamento é discutido pela população, embora na prática o poder de deliberação dos conselheiros populares restrinja-se a investimentos, basicamente.
Piracicaba	15% ROT*	Não é bem definido. Varia durante os anos. Média de 40% do Plano de Investimentos.
Jabuticabal	Não é definido	Não é definido.
Volta Redonda	6,28% ROT*	100% discutidos e deliberados pela população e pelo governo em conjunto.
Icapuí	15% ROT*	30% do Orçamento de Investimento.
Teresina	7,87% ROT*	Varia durante os anos. Média de 40% do Plano de Investimentos.
Recife	5,37% da LOA	100% do Plano de Investimento é discutido pela população.
Belém	36% da LOA	Não identificado.

Fonte: Resultado da pesquisa; sites das respectivas prefeituras e artigos pesquisados das experiências de OP, conforme percentual descrito na Tabela 3.
*Receita Orçamentária Total (ROT).
**Não há informações dos municípios de Viamão (RS), Medianeira (PR), Mauá (SP), Ribeirão Pires (SP), Angra dos Reis (RJ), Barra Mansa (RJ), Vitória da Conquista (BA).

Os resultados mostraram que, para todos os municípios, a Lei Orçamentária Anual (LOA) deliberou recurso orçamentário apenas para as despesas com investimento. A média dos recursos orçamentários demandados aos investimentos desses municípios foi de apenas 8,33%. O restante do Orçamento já estava comprometido com despesas legais e constitucionais (em média 79%), bem como despesas necessárias à manutenção da máquina administrativa (9%). Além disso, os resultados da variável (II) demonstram que apenas 7 municípios deliberam sobre o total das despesas de investimentos ou sobre o orçamento total, sendo que, desses 7, somente em Porto Alegre, Recife e Betim não houve nenhum tipo de intervenção durante ou após a definição do destino do recurso demandado para o OP. O restante dos municípios usufruem seus poderes deliberativos apenas sobre uma parte dos recursos do orçamento.

Dessa forma, somando o fator acima colocado mais a escassez de recursos da maioria dos municípios, a parcela sujeita à interferência da população fica muito pequena. Nesse sentido, verifica-se que o OP não proporcionou a deliberação de todos os itens do orçamento público, mas tão somente dos investimentos (obras e material permanente), o que corresponde a um dos itens das despesas de capital.

Quanto aos resultados apresentados pela variável (III), pode-se dizer que foi um dos avanços do OP. Somente Caxias do Sul, Franca, Jabuticabal e Icapuí apresentaram dificuldades de coordenar as demandas do Orçamento Municipal com o OP. Ressalta-se que Leis como a Lei de Responsabilidade Fiscal, o Estatuto da Cidade e demais legislações contribuem para o equilíbrio das contas públicas ao exigir dos governantes maiores responsabilidade para com os recursos públicos, por meio do planejamento e do controle.

A última dimensão de variáveis analisada talvez seja a mais importante e relaciona-se diretamente com as demais. Trata-se do comprometimento do governo na execução das obras demandadas pelo OP.

O ciclo do Orçamento Participativo se completa com a execução das demandas, que tem início em janeiro do ano seguinte, quando a LOA entra em vigor. Embora a aprovação da LOA pelo Poder Legislativo contemple determinada alocação de recursos, a execução dos investimentos é outro processo, marcado por condicionantes de outra ordem, como a arrecadação da receita prevista e a ação propulsora do Executivo, no sentido de dar os passos necessários para que os investimentos sejam realizados. Portanto, a execução das demandas é etapa essencial no ciclo do OP, pois se trata da efetivação das decisões diretas da população, tomadas após um amplo processo de debate.

Apesar da importância central da execução das demandas, as análises do OP nos municípios revelaram resultados bastante distintos.

Enquanto Vila Velha e Ipatinga realizaram 100% das obras do OP, Teresina, Jabuticabal, Gravataí, Caxias do Sul e Belém apresentam resultados bastante insatisfatórios. Porto Alegre, Belo Horizonte, Franca, Chapecó, Ribeirão Pires e Santo André também apresentam alto índice de cumprimento das demandas. Franca e Chapecó tiveram mais de 85% das obras demandadas já executadas, sendo que o restante depende apenas da existência de superávit no fim do exercício. Em Porto Alegre, desde a instituição do OP já haviam sido concluídos 83% das demandas regionais, 5% estavam em obras e 12% encontravam-se nas fases preliminares de execução. Em Belo Horizonte, desde as primeiras demandas no ano de 1993, 77% haviam sido concluídas e 23% encontravam-se em obra ou nas fases preliminares. Contudo, há casos gravíssimos, como o município de Teresina, onde, no ultimo ano da ultima gestão, nenhuma das 10 obras demandadas pelo OP foram executadas.

A falta de planejamento, dificuldades finan-

ceiras, incapacidade técnica dos membros ou o fato de a gestão passada ter deixado as chamadas "heranças políticas" foram respectivamente as causas principais da não realização das obras em Caxias de Sul, Volta Redonda, Vitória e Recife. Em Jabuticabal o período consecutivo de déficit orçamentário foi a principal causa para a não realização das obras. Das demandas aprovadas em Jabuticabal, 50% foram realizadas na primeira gestão; 14,3% na segunda, sendo que nesses 50% estavam incluídas as demandas não realizadas na gestão anterior e nenhuma for executada na gestão de 2001-2004.

Gravataí apresentou o caso mais grave de todos os princípios da democracia participativa. Nesse município, todas as demandas constituídas no OP são eventualmente, atendidas como demandas particulares, bloqueando-se, assim, a construção de qualquer sentido coletivo ou público entre demandas idênticas, mas que se colocam como concorrentes pelo acesso privilegiado aos bens e serviços públicos. Em síntese, observa-se uma configuração sociopolítica marcada por relações hierárquicas, clientelistas e particularistas que são reproduzidas pela forma como atuam os atores políticos e governamentais.

5. CONCLUSÕES

Apesar das dificuldades, as experiências de orçamento participativo apresentaram um avanço no processo político dos municípios analisados, não apenas nos partidos de esquerda, mas nas gestões sob outros partidos.

O estudo constatou ainda que, apesar do avanço do Orçamento Participativo, a tendência do processo foi de assumir contornos próprios em cada localidade de acordo com as características de cada uma, e os casos de sucesso apresentaram como principais determinantes a combinação entre vontade política e cooperação entre os membros da Prefeitura e da sociedade; continuidade administrativa e maturidade no processo; participação da comunidade nas assembleias (prioridade entendida como a posição que essa política ocupa no ranking das escolhas do governo que a promove); coesão entre planejamento, técnica, administração; e OP e a credibilidade do processo. Contudo, ressalta-se que os municípios analisados não conseguiram atingir sequer a fase de efetividade. Em outras palavras, as práticas participativas são, ainda, marginais na cultura política nacional. Mesmo naquelas historicamente conhecidas e exemplos mundiais, como Porto Alegre e Belo Horizonte, ainda têm muito que percorrer até serem totalmente institucionalizadas.

De um modo geral, as experiências analisadas neste trabalho mostraram que o Orçamento Participativo é bem mais do que uma mera abertura do orçamento público, ou parte dele. É um processo amplo, que envolve a construção de um espaço de democracia participativa, no qual os cidadãos desenvolvem a capacidade de participar politicamente e de tomar decisões relativas à comunidade onde vivem.

NOTAS

[1] WAMPLER, Brian. Orçamento participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. S/d.

[2] Documento-base para o seminário de lançamento da Rede 9 URB-AL – Financiamento Local e Orçamento Participativo, que coordena a cidade de Porto Alegre, no Brasil, e que apoia a União Europeia por meio de seu programa URB-AL. Disponível em: <www.urbal9.palegre.com.br>.

REFERÊNCIAS

ALVES, M. M. *A força do povo:* democracia participativa em Lages. São Paulo: Brasiliense, 1980.

AVRITZER, L. O Orçamento Participativo e a teoria democráti-

ca: um balanço crítico. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs.) *A inovação democrática no Brasil:* o Orçamento Participativo. São Paulo: Cortez, 2003. Disponível em: <www.democraciaparticipativa.org.br>. Acesso em 20.mai.2008.

BARROS, H. Democratização dos gastos. *O Globo*, 5 de março de 2003. O País, p. 3.

BOSSOIS, I. A formulação democrática do Orçamento Municipal: a experiência de Vila Velha no período de 1983-1986. *Revista de Administração Municipal (RAM)*. Rio de Janeiro, v. 34, n. 184, p. 6-11, jul./set. 1987.

COSTA, D. M. D. Novas tendências para a administração pública: ções práticas em çamento Participativo e governança local solidária. Notas de aula. Viçosa: UFV, 2008.

FINBRA. Finanças do Brasil. Receitas e Despesas dos Municípios. Disponível em : <HTTP:/www.tesouro.fazenda.gov.br>. Acesso em 13.set.2008.

FNPP. *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil:* período de 1997 a 2000. Petrópolis: Vozes, 2003.

GENRO, T.; SOUZA, U. *Orçamento Participativo:* a experiência de Porto Alegre. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.
MENDES, D. C. V. R. *Democratizando o processo orçamentário:* a experiência do orçamento participativo nos municípios brasileiros. Brasília: Esaf, 2004. 78 p.

NUNES, D. Por uma pedagogia da participação popular. *Revista Organizações & Sociedade*. Salvador, v. 6, n.16. p. 129-151, set./dez.1999.

PONTUAL, P. *Orçamento participativo:* democratização da gestão pública e controle social. Rio de Janeiro: Fase; Fórum Nacional de Participação Popular, 2003.

PUGLISI, M. L.; FRANCO, B. *Análise de conteúdo*. 2. ed. Brasília: Líber Livro, 2005.

RICCI, R. Contradições na implementação das ações de participação. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/036/36ricci.htm>.

SOUZA, C. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo em Perspectiva*, 18 (2): 27-41, 2004.

SUBIRATS, J.; GOMÀ, R. (Org.) *Políticas públicas em Espana:* contenidos, redes de actores y niveles de gobierno. Barcelona: Ariel, 2004. 442 p.

TEIXEIRA, A. C.; GRAZIA G.; ALBURQUERQUE, M. C. Orçamento Participativo em municípios paulistas: gestão 1997-2000. São Paulo, Pólis, 2002. 32p. (Cadernos Pólis, 5).

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <http:/www.tse.gov.br>. Acesso em 18.set.2008.

UFMG. Projeto Democracia Participativa 2004. (UFMG, 2004). Disponível em <www.ufmg.br>. Acesso em 20.mai.2008.

VERGARA, S. C. *Projetos e relatórios de pesquisa em Administração*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003.