

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA DO DESENVOLVIMENTO

JUNEIA KINGESKI

**CARACTERÍSTICAS DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS QUE ADOTARAM O
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO ENTRE 1997 E 2012**

Porto Alegre
2014

JUNEIA KINGESKI

**CARACTERÍSTICAS DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS QUE ADOTARAM O
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO ENTRE 1997 E 2012**

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Adalmir Antônio Marquetti

Porto Alegre
2014

K54c Kingski, Juneia
Características dos municípios brasileiros que adotaram o
orçamento participativo entre 1997 e 2012 / Juneia Kingski. – Porto
Alegre, 2014.
60 f.

Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Administração,
Contabilidade e Economia, PUCRS.

Orientador: Prof. Dr. Adalmir Antônio Marquetti

1. Administração Pública. 2. Orçamento Participativo.
3. Democracia. 4. Participação Social. 5. Administração Municipal -
Porto Alegre - Orçamento Participativo I. Marquetti, Adalmir
Antônio. II. Título.

CDD 352.081651

Ficha Catalográfica elaborada por Loiva Duarte Novak – CRB10/2079

JUNEIA KINGESKI

" Características dos Municípios Brasileiros que Adotaram o Orçamento Participativo entre 1997 a 2012". "

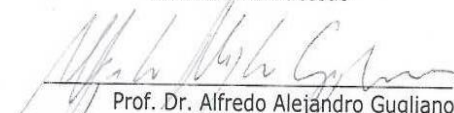
Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Economia do Desenvolvimento, pelo Programa de Pós-Graduação em Economia, da Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Aprovado em 29 de agosto de 2014.

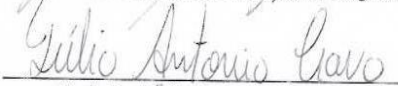
BANCA EXAMINADORA:



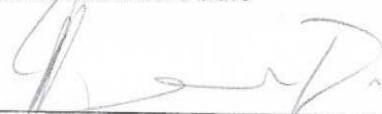
Prof. Dr. Adalmir Antonio Marquetti
Presidente da Sessão



Prof. Dr. Alfredo Alejandro Gugliano



Prof. Dr. Tullio Antonio Cravo



Prof. Dr. Osmar Tomaz de Souza
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Economia

Dedico esta dissertação de mestrado aos meus pais que me incentivaram durante todo o tempo de estudo.

AGRADECIMENTOS

Ao professor Dr. Adalmir Antônio Marquetti pela sua orientação, incentivo e oportunidades de aprendizado durante todo o curso.

À professora Dra. Izete Pengo Bagolin pelos ensinamentos.

A CAPES pelo apoio financeiro para a realização do curso.

Aos professores Gustavo Inácio de Moraes, Paulo de Andrade Jacinto e Sílvio Hong Tiing Tai pelos conselhos.

Aos colegas João Salles, Alexandre Ricardo Dias, Tatiele Lacerda e Patrícia Sandes pelo apoio e colaboração nas atividades de aula.

Aos colegas que realizaram o trabalho de monitoria no 1º semestre dando todo apoio necessário para que pudéssemos avançar nos estudos: Alexandre Rodrigues Loures, Izabelita Barboza, Silvana Moraes e Laura Vernier.

Não queremos um Estado que seja maior do que a sociedade, mas também rejeitamos o Estado mínimo pretendido e arquitetado pelos neoliberais sob as cinzas das conquistas sociais e das lutas de várias décadas dos trabalhadores. (DUTRA, 2001, p.16)

RESUMO

Esta dissertação analisa as características de cidades com o Orçamento Participativo nas grandes cidades brasileiras durante os períodos administrativos entre 1997 a 2012. O Orçamento Participativo é um processo democrático de elaboração do orçamento das cidades e municípios através de sistemáticas negociações entre cidadãos, as organizações da sociedade civil e do governo municipal. A população participa da definição das obras e serviços a serem executados pelo município. O programa foi implementado em Porto Alegre pelo Partido dos Trabalhadores no final dos anos 80. Devido ao envolvimento da comunidade e os resultados obtidos com o programa, o OP passou a ser adotado também por outras cidades do Brasil e do exterior. No Brasil, os municípios maiores são mais propensos a adotar o Orçamento Participativo. É um programa utilizado com frequência por partidos de esquerda, em particular pelo Partido dos Trabalhadores. Os municípios com menor PIB per capita tendem a adotar o Orçamento Participativo. As cidades com maior organização da sociedade civil são mais propensas a implementar o OP.

Palavras chave: Orçamento Participativo. Cidades Brasileiras. Partidos Políticos. Porto Alegre.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the characteristics of cities with Participatory Budgeting in large Brazilian cities during the administrative periods between 1997 and 2012. Participatory Budgeting is a democratic process of budget formulation in cities and municipalities through systematic negotiations between citizens, civil society organizations and local government. The population participates in the definition of works and services to be performed by the municipality. The program was implemented by the Workers Party in Porto Alegre, in the late 80s. Due to the involvement of the community and the results obtained with the program, Participatory Budgeting came to be adopted also by other cities in Brazil and abroad. In Brazil, the larger municipalities are most likely to adopt Participatory Budgeting. It is a program frequently used by leftist parties, in particular by the Workers Party. Municipalities with the lowest GDP per capita tend to adopt Participatory Budgeting. Cities with the largest civil society organization are more likely to implement Participatory Budgeting.

Keywords: Participatory Budgeting. Brazilian Cities. Political Parties. Porto Alegre.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Mapa das 17 regiões de Porto Alegre	21
Quadro 1 – Bairros que compõe as 17 regiões do OP	22
Quadro 2 – Critérios para distribuição de recursos entre as regiões e temáticas	24
Quadro 3 – Distribuição de frequências absolutas e relativas segundo o gênero, considerando anos anteriores e dirigentes de associações de moradores, delegados (as) e conselheiros (as) 1993, 1995, 1998, 2000 e 2002	26
Quadro 4 – Distribuição de frequências absolutas e relativas segundo escolaridade, considerando anos anteriores e dirigentes de associações de moradores, delegados (as) e conselheiros (as) 1995, 1998, 2000 e 2002	26
Quadro 5 – Distribuição de frequências absolutas e relativas segundo a renda familiar, considerando anos anteriores e dirigentes de associações de moradores, delegados (as) e conselheiros (as) 1998, 2000 e 2002	27

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Número de experiências de OP nas médias e grandes cidades brasileiras	.....42
Tabela 2 - Número percentual de continuidade de experiência de OP nos períodos administrativos 1997-2000, 2001-2004, 2005-2008 e 2009-2012	.....42
Tabela 3 - Número de experiências de OP por classes de tamanho de população nos períodos administrativos 1997-2000, 2001-2004, 2005-2008 e 2009-2012	.....43
Tabela 4 - Percentual de experiências de OP por classes de tamanho de população nos períodos administrativos 1997-2000, 2001-2004, 2005-2008 e 2009-2012	.....44
Tabela 5 - Número de habitantes vivendo em municípios com experiências de OP por classes de tamanho de população nos períodos administrativos 1997-2000, 2001-2004, 2005-2008 e 2009-2012	.....45
Tabela 6 - Percentual de habitantes vivendo em municípios com experiências de OP por classes de tamanho de população nos períodos administrativos 1997-2000, 2001-2004, 2005-2008 e 2009-2012	.....45
Tabela 7 - Número de cidades governadas pelo PT por classe populacional nos períodos administrativos 1997-2000, 2001-2004, 2005-2008 e 2009-2012	.....46
Tabela 8 - Número de cidades governadas pelo PT com OP nos períodos administrativos 1997-2000, 2001-2004, 2005-2008 e 2009-2012	.....46
Tabela 9 - Número de cidades com experiências de OP de acordo com a ideologia política dos partidos dos prefeitos nos períodos administrativos 1997-2000, 2001-2004, 2005-2008 e 2009-2012	.....47
Tabela 10 - Experiências de OP por regiões nos períodos administrativos 1997-2000, 2001-2004, 2005-2008 e 2009-2012	.....49
Tabela 11 - Percentual de OP por regiões nos períodos administrativos 1997-2000, 2001-2004, 2005-2008 e 2009-2012	.....49
Tabela 12 - Coeficiente de Gini para as médias e grandes cidades por tamanho de população com e sem experiência de OP nos períodos administrativos 1997-2000, 2001-2004, 2005-2008 e 2009-2012	.....50
Tabela 13 - PIB per capita e cidades com experiências de OP nos períodos administrativos 1997-2000, 2001-2004, 2005-2008 e 2009-2012	.....51
Tabela 14 - Número de fundações privadas e associações sem fins lucrativos por 1.000 habitantes nas cidades com experiência de OP nos períodos administrativos 1997-2000, 2001-2004, 2005-2008 e 2009-2012	.....53
Tabela 15 - Número de fundações privadas e associações sem fins lucrativos por 1.000 habitantes nas cidades sem experiência de OP nos períodos administrativos 1997-2000, 2001-2004, 2005-2008 e 2009-2012	.....53

LISTA DE SIGLAS

CEEE – Companhia Estadual de Energia Elétrica
CETM – Conselho de Transporte da Região Metropolitana
COP – Conselho do Orçamento Participativo
CRC – Coordenadoria de Relações Comunitárias
DAER – Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem
DEM - Democratas
FRACAB – Federação Rio Grandense de Associações Comunitárias e Moradores de Bairros
GAPLAN – Gabinete de Planejamento
GDP – Gross Domestic Product
GPO – Gabinete de Programação Orçamentária
INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
NRP - Núcleos Regionais de Planejamento
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
ONU - Organização das Nações Unidas
OP - Orçamento Participativo
OT – Orçamento Tradicional
PC do B – Partido Comunista do Brasil
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PFL – Partido da Frente Liberal
PIB – Produto Interno Bruto
PIS – Plano de Investimento e Serviços
PL – Partido Liberal
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PP – Partido Progressista
PPB – Partido Progressista Brasileiro
PPS – Partido Popular Socialista
PR – Partido da República
PRB – Partido Republicano 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
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PV – Partido Verde
RGE – Rio Grande Energia
UAMPA – União das Associações de Moradores de Porto Alegre

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	17
2.1 A ORIGEM DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	18
2.2 A ORGANIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE	19
2.2.1 Como Funciona o OP	19
2.2.2 Quem participa do OP	25
2.2.3 A Tomada de Decisão	27
2.2.4 O Monitoramento	28
3 BREVE REVISÃO DA LITERATURA SOBRE OP.....	29
3.1 A VISÃO GERAL SOBRE OP	29
3.2 DETERMINANTES PARA CONSIDERAR UMA GESTÃO COMO SENDO OP.....	33
3.3 FATORES QUE INFLUENCIAM A ADOÇÃO DO OP.....	34
3.3.1 A Organização da Sociedade Civil.....	34
3.3.2 O Nível de Renda da População	36
3.3.3 O Tamanho Populacional	37
3.3.4 Ideologias dos Partidos Políticos	38
4 ANÁLISE EMPÍRICA E RESULTADOS	41
4.1 FONTE	41
4.2 ANÁLISES DOS DADOS	41
4.3 DISCUSSÕES DOS RESULTADOS	53
5 CONCLUSÃO.....	55
REFERÊNCIAS	58

1 INTRODUÇÃO

No final da década de 1980, o Brasil passava por mudanças importantes, era o momento de transição de um período de ditadura para o início da democracia. As inovações institucionais surgidas dentro deste contexto foram substituindo as elites dominantes e seus projetos de modernização. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, garantindo a participação da sociedade no processo de definição do orçamento e acesso às informações de interesse público e particular, a população passou a ter respaldo legal para lutar pelos seus interesses. Os municípios também foram favorecidos com a descentralização das tomadas de decisão. Esta mudança de regime político no Brasil possibilitou que forças de esquerda assumissem prefeituras e introduzissem novas formas de gestão (CUNHA, 2007).

O Estado do Rio Grande do Sul também vivia um momento importante, no final da década de 1980. Isto devido aos movimentos sociais originados por associações de moradores de bairros pobres da capital: a Federação Rio Grandense de Associações Comunitárias e Moradores de Bairros – FRACAB e alguns anos mais tarde, com a criação da União das Associações de Moradores de Porto Alegre – UAMPA.

A FRACAB surgiu em 1959, organizada por pessoas que vislumbravam melhorar as condições de vida das comunidades mais carentes de Porto Alegre. É uma associação civil de direito privado, sem fins lucrativos que representa os usuários de serviços públicos nas esferas municipal e estadual. Como representante da comunidade, a FRACAB participa do Conselho de Consumidores da AES SUL, Conselho de Consumidores da CEEE, Conselho de Consumidores da RGE, Conselho de Tráfego do DAER, Conselho de Transporte da Região Metropolitana (CETM), Conselho Estadual da Saúde, Conselho Estadual da Assistência Social, entre outros. A FRACAB atuou em causas como a dos mutuários do sistema habitacional, a dos aposentados e pensionistas do INANPS (atual INSS), no combate aos despejos nas vilas populares e na realização de seminários em defesa do transporte coletivo.

A UAMPA foi criada em 1983, filiada a FRACAB trabalha para atender as necessidades dos movimentos comunitários. É uma sociedade civil sem fins lucrativos. Uma das finalidades da UAMPA é reivindicar junto aos poderes públicos ou entidades privadas melhores condições de vida, habitação, alimentação, transporte, saúde e outras demandas da comunidade porto-alegrense.

Essas associações tiveram sua importância na democratização e contribuíram para a implantação do Orçamento Participativo. O Orçamento Participativo é uma inovação na gestão da política fiscal, promovida pelo município de Porto Alegre e teve um ensaio com

promessas do Partido Democrático Trabalhista (MARQUETTI, 2005). Porém, somente se concretizou em 1988 com a vitória do Partido dos Trabalhadores à Prefeitura da capital gaúcha. Segundo Andrioli (2004), o fato de um governo recém-eleito, disposto a ampliar a participação popular e uma forte mobilização social representavam as condições ideais para a implementação do OP. No primeiro momento, o programa atraiu a atenção da população mais carente. Com a criação das Assembleias Temáticas, o OP conquistou também a participação da classe média (OLIVEIRA, 2013)

O modelo de Porto Alegre virou exemplo por destinar uma parcela do orçamento da cidade a um processo intenso de discussão e deliberação por parte dos cidadãos. Andreoli (2004) acrescenta que esta proposta de gestão reduz a corrupção e fornece a sociedade uma forma de controle dos eleitos, constituindo dois elementos que assumem importância política a nível internacional. Esta nova proposta de gestão com a participação popular aos poucos foi se expandindo no Brasil, seja através do seu modelo original ou adaptada à realidade de cada local. Eventos como o Habitat II, ocorrido em 1996 na cidade de Istambul e o primeiro Fórum Social Mundial, realizado em Porto Alegre, no ano de 2001 contribuíram para promover o Orçamento Participativo na esfera global.

Atualmente, o OP está disseminado nos cinco continentes. Muitos estudiosos têm vindo à capital gaúcha para conhecer melhor esta forma de administrar o município, conversar com os representantes das associações de bairros e tentar entender como ocorreu a ampliação do processo democrático, uma vez que a democracia direta tem sido discutida em debates pelo mundo. Um aspecto importante neste contexto é saber que o modelo implantado em Porto Alegre serviu de inspiração para intelectuais, militantes, estudantes e governos de outras cidades.

Este reconhecimento global ocorreu através de dois elementos: por intermédio de um grupo de pessoas da prefeitura de Porto Alegre e também por Organizações Internacionais que passaram a divulgá-lo e premiá-lo, como por exemplo, a ONU e o Banco Mundial (OLIVEIRA, 2013). O processo de promoção, divulgação e transferência do OP para outros países e a captação de recursos começaram com as ações de Tarso Genro, construindo relações com outras autoridades locais de países da América do Sul e Europa (OLIVEIRA, 2013). Naquela ocasião, Tarso Genro era o prefeito da cidade de Porto Alegre.

Após a implantação do OP em Porto Alegre, outras cidades brasileiras também buscaram através do OP promover a igualdade social, melhorar a qualidade de vida da população e democratizar a administração pública, como por exemplo, Recife, Belo Horizonte, São Paulo, etc. Esta adesão por parte de outros municípios ocorreu devido aos

resultados obtidos com a implantação do programa em Porto Alegre. Segundo Oliveira (2013), sem esses resultados os promotores do OP não teriam subsídios suficiente para defendê-lo e transferi-lo para outros países. De acordo com Andreoli (2004), este modelo poderia ser ampliado ao nível federal, caso fosse interesse do governo brasileiro.

Antes de 1997 havia sete experiências de OP nas cidades brasileiras com população acima de 200 mil habitantes. A maioria destas experiências concentrava-se na região sudeste do país. O número de cidades com experiência de OP foi crescendo gradativamente ao longo dos quatro períodos administrativos seguintes e atingiu outras regiões do Brasil. No período de 1997 e 2000 havia cerca de 21 experiências de OP. Este número subiu para 43 no período de 2001-2004. Em 2005-2008 havia 51 casos de OP. No período de 2009-2012 havia 49 casos.

Considerando este cenário, vale analisar os fatores que contribuíram para a adoção do OP em diversos municípios brasileiros. O OP é uma forma de democracia participativa em que cidadãos, as organizações da cidade civil juntamente com o governo municipal decidem sobre a aplicabilidade dos recursos públicos.

Cabe saber se a implantação do OP está associada a participação da sociedade civil. O papel das associações civis não se restringe a representar os usuários de serviços públicos. As associações civis educam a comunidade para a vida política e a mobilizam na luta pelos seus direitos perante os entes públicos. Outra avaliação a ser feita é se a chegada dos partidos de esquerda às prefeituras destes municípios possibilitou a adoção do OP. Os partidos de esquerda são conhecidos por defender a administração com base na participação popular. É importante também avaliar se o tamanho das cidades e a renda da população afetam a implantação do OP. Cidades grandes podem dificultar a participação dos cidadãos e complicar o processo de elaboração do orçamento.

O objetivo deste trabalho é investigar as características dos municípios brasileiros que adotaram o Orçamento Participativo no período de 1997 a 2012. Marquetti (2005) realizou um estudo sobre este assunto considerando o período de 1997 a 2004, tendo como referência municípios acima de 100 mil habitantes. Nesta pesquisa, o estudo considera os municípios com população acima de 200 mil habitantes. A investigação consiste na consideração das seguintes hipóteses:

- Os municípios onde a sociedade civil é mais organizada aumenta a probabilidade de adesão ao Orçamento Participativo;
- Os municípios com maior renda têm maior possibilidade de adotar o Orçamento Participativo;

- Os municípios com maior população têm maior possibilidade de adotar o Orçamento Participativo;
- A relação entre a ideologia dos partidos políticos e a adoção do Orçamento Participativo.

Esta dissertação está organizada em quatro capítulos. No primeiro capítulo é realizada a apresentação do Orçamento Participativo. A proposta deste capítulo é expor as características, a origem e a organização do OP de Porto Alegre. São apresentadas informações sobre quem participa do processo, os responsáveis pela tomada de decisão, pelo monitoramento na execução das obras e aplicação dos recursos públicos. No segundo capítulo é feita uma breve revisão da literatura sobre o Orçamento Participativo. Neste capítulo é apresentada uma visão geral do OP, determinantes para considerar uma gestão como sendo OP e fatores que influenciam a adoção do OP. No terceiro capítulo é feita a análise das características dos municípios brasileiros acima de 200 mil habitantes, em 2000, com experiências de OP. São investigadas a relação entre organização da sociedade civil, a ideologia dos partidos políticos, o tamanho dos municípios e PIB per capita dos municípios no processo de adoção do OP. Também é realizada uma discussão sobre os resultados das análises. Por fim, o quarto capítulo apresenta as considerações finais sobre os resultados obtidos.

2 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

No seu formato original, usando como referência o modelo de Porto Alegre, o Orçamento Participativo é um processo democrático de gestão que permite a participação direta da população na decisão da aplicação dos recursos públicos, em obras e serviços que serão executados pelo município. A população participa da definição do Plano de Investimentos e Serviços da sua Região ou Temática.

O Orçamento Participativo mudou a relação existente entre eleitos, a comunidade e as políticas públicas (IDEASS BRASIL, 2005). Isto exigiu uma mudança de comportamento por parte da população que deixou a posição de cliente para assumir a posição de tomadores de decisão. Uma vez que somente a população tem o real conhecimento das dificuldades encontradas no dia a dia do seu bairro ou região: falta de saneamento básico, habitação, ausência de postos de saúde, falta de creches ou escolas entre outros problemas enfrentados.

Esta participação trouxe ganhos para o município, uma vez que a população participa dessas definições, ela também está mais motivada a contribuir por meio de pagamento de impostos. Esta confiança gerada entre município e comunidade é um dos fatores importantes para garantir a presença de todos na implantação do programa. Isto favorece também a sustentabilidade do processo. Segundo Avritzer (2002), a baixa participação inicial em Porto Alegre estava diretamente ligada à eficácia do OP. Porém, já no ano seguinte, o fato das deliberações realizadas no estágio inicial terem se concretizado (obras e investimentos) gerou motivação para a participação da população nos casos que havia alguma tradição inicial de participação. No entanto, as regiões sem tradição prévia, sendo elas as regiões mais pobres da capital, permaneceram com baixa participação. As práticas pré-existentes destes movimentos participativos são importantes para a eficácia do programa.

A confiança no processo realizado em Porto Alegre aumentou continuamente a participação. Segundo a análise de Andreoli (2004), em 1988 apenas 2% do orçamento da prefeitura de Porto Alegre eram revertidos em investimento para melhoria das condições de vida da população, devido ao elevado nível de endividamento. No entanto, em 2003 este percentual passou para 20% dos recursos, contando com a decisão da população na destinação dos referidos recursos. Esta mudança na postura do cidadão trouxe conhecimento e consciência política, reduzindo o clientelismo.

Com o objetivo de incluir todos os cidadãos, o município de Porto Alegre tem desenvolvido programas sociais em parceria com a população. Esta parceria é realizada entre

secretarias através de políticas públicas e controle social. No que diz respeito às políticas públicas, a população tem priorizado os investimentos nas áreas sociais. O município visando atender as demandas da população e o governo prospectado recursos junto aos órgãos financeiros nacionais e internacionais. A criação de mecanismos de participação popular e a promoção de uma forma de comunicação mais clara e simples entre o corpo técnico administrativo e os cidadãos contribuíram para o controle das intervenções realizadas (IDEASS BRASIL, 2005).

Considerando que o caso de Porto Alegre é o mais conhecido e o que deu origem às diversas formas de orçamento participativo praticado atualmente em várias cidades do Brasil e do mundo, neste trabalho, foi empregado o modelo implementado na capital gaúcha para descrever o que é o Orçamento Participativo, suas características e funcionamento.

2.1 A ORIGEM DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O OP é uma ferramenta de inclusão social e de transparência implementada em 1989, após o Partido dos Trabalhadores assumir a prefeitura de Porto Alegre. O Partido dos Trabalhadores havia definido, como uma questão chave para sua campanha eleitoral de 1988, promover a democratização do governo local com base nos “Conselhos Populares” (MARQUETTI, 2002). Segundo o autor, não havia uma fórmula definida de como fazer esta gestão com a participação da sociedade civil, seria necessário criar uma administração pública participativa. O OP não surgiu por intermédio de uma teoria pré-estabelecida, mas através da prática e interação entre governo e comunidade (OLIVEIRA, 2013).

Conforme estudo realizado por Gugliano et al. (2008), no período de 1971 a 1987, outras cidades brasileiras já haviam feito um ensaio de gestão pública com a participação da população, por exemplo, os casos de Lages (Santa Catarina), as cidades de Piracicaba e Diadema (São Paulo) e a cidade de Pelotas (Rio Grande do Sul). Estas experiências somadas ao aumento dos partidos de esquerda nos governos municipais contribuíram para a implantação desta forma democrática de gestão.

Em Porto Alegre, durante 16 anos o OP foi o principal elemento da agenda do Partido dos Trabalhadores. No início da gestão petista, a prefeitura apresentava dificuldades financeiras. Com a Constituição Federal de 1988, foi liberada aos municípios a possibilidade de realizar a reforma fiscal. A busca da solução para as dificuldades financeiras e a realização da reforma tributária contribuiu para o sucesso do Orçamento Participativo, uma vez que é

necessário oferecer o mínimo de recurso para promover a participação e a definição de sua empregabilidade (MARQUETTI, 2002).

O Orçamento Participativo contou com grande influência dos movimentos realizados pelas Associações Comunitárias na luta pela participação e democratização dos processos de decisão municipal. Pode-se dizer que realmente havia a participação ativa da população porto-alegrense na elaboração do orçamento. Em 2005, com a vitória de José Fogaça pelo partido PPS nas eleições municipais de 2004 as rodadas passaram a ser realizadas por uma nova administração. Apesar das diferenças ideológicas, a nova gestão manteve o OP, conforme promessas de campanha.

No entanto, no primeiro período administrativo, José Fogaça mudou de partido, filiando-se ao PMDB. Ainda neste mandato, Fogaça lança o projeto de Governança Solidária Local. O projeto consiste em uma rede de participação democrática dos cidadãos em benefício do desenvolvimento das pessoas e das comunidades. Foi criado para despertar a cultura da solidariedade e da cooperação entre cidadãos e governo, na qual o cidadão pode colaborar com aporte de recursos ou conhecimentos. Desta forma, o projeto Governança Solidária Local passou a ser um programa paralelo ao Orçamento Participativo (SOUZA, 2010).

2.2 A ORGANIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE

2.2.1 Como Funciona o OP

O princípio básico do programa de OP é a deliberação coletiva, por parte da população, das prioridades dos bairros e regiões da cidade. Também compõe estes princípios a execução e fiscalização do orçamento. Esta deliberação ocorre mediante repetidas negociações entre os participantes do OP e o governo municipal. O processo de negociação é realizado com base na combinação de elementos da democracia participativa, representativa e deliberativa (SPADA, 2014).

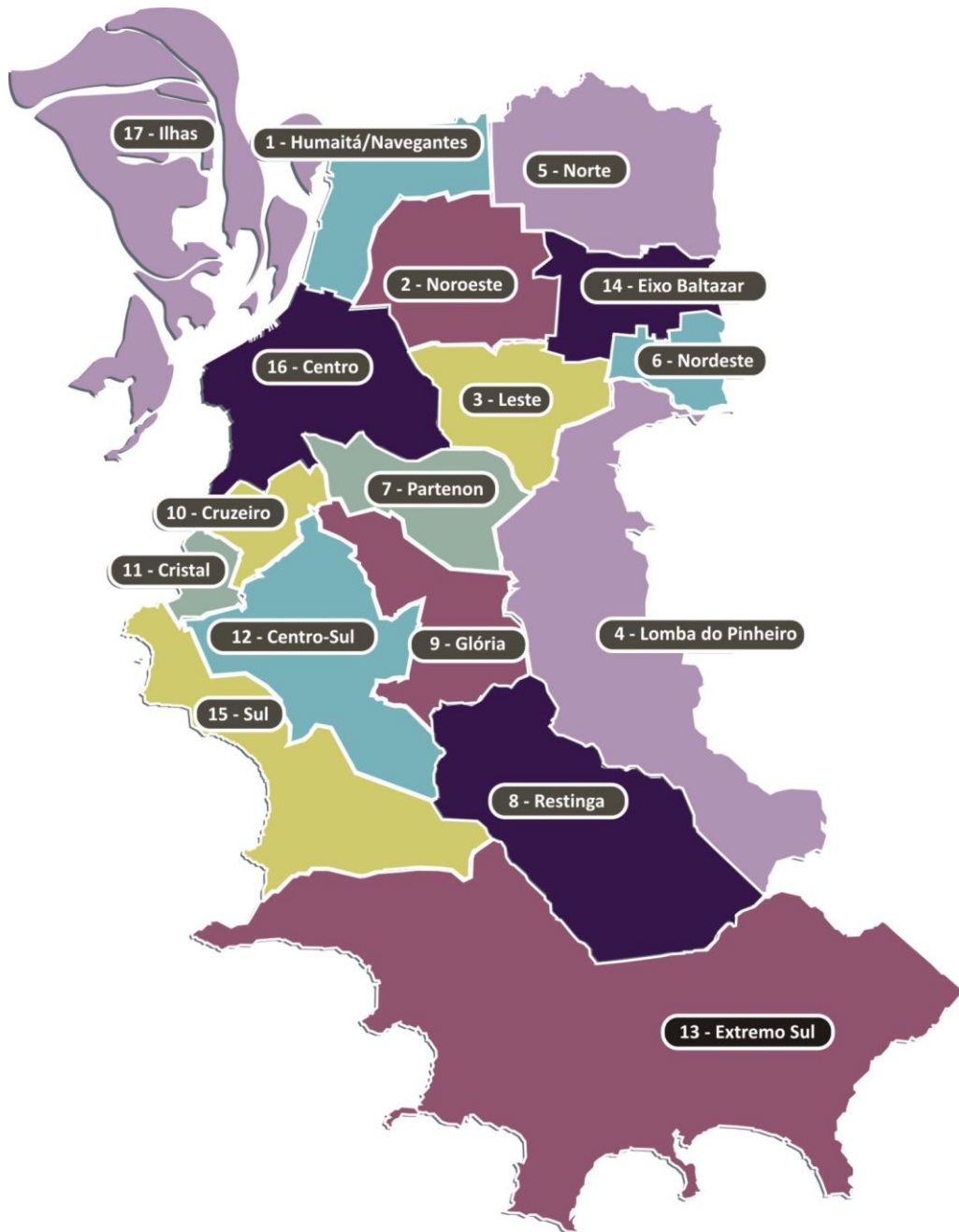
O Orçamento Participativo (OP) é organizado de modo semelhante ao Orçamento Tradicional (OT), no entanto, o OP torna o processo mais complexo (MARQUETTI; 2007). Ambos são compostos por quatro etapas: preparação, adoção, execução e monitoramento. Porém, no caso do OP a fase de preparação é subdividida em três novas etapas. É na fase de preparação que ocorre a definição das receitas, definição das preferências e elaboração do orçamento.

O Brasil é uma república federativa constitucional presidencialista. Desta forma, o Estado brasileiro está organizado nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. No orçamento participativo dos municípios, a etapa da preparação do orçamento é de responsabilidade do Poder Executivo. A etapa da adoção está relacionada aos debates e aprovação do orçamento pelo Poder Legislativo. A fase de execução cabe às secretarias envolvidas, de acordo com as prioridades escolhidas. Na etapa de monitoramento a responsabilidade é tanto do Poder Executivo quanto do Poder Legislativo (MARQUETTI, 2007).

O Orçamento Participativo é composto pelas bases regional (investimento para região), temática (investimento para cidade) e institucional. Seguindo as estruturas prévias de organização comunitária, a base regional de Porto Alegre é composta por 17 regiões. Segundo Marquetti (2009), as regiões foram definidas considerando a homogeneidade econômica e social entre os integrantes e pelo tamanho.

A figura 1 mostra a divisão regional do OP de Porto Alegre. O quadro 1 apresenta os bairros pertencentes a cada região. A base temática (define investimentos para a cidade) é formada pelas seis Plenárias Temática: Transporte e Circulação; Saúde e Assistência Social; Educação, Esporte e Lazer; Cultura; Desenvolvimento Econômico, Tributação e Turismo; Organização da Cidade e Desenvolvimento Urbano. A base institucional é composta pelas secretarias e pelos órgãos da prefeitura.

Figura 1 – Mapa das 17 regiões de Porto Alegre



Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre 2014

Quadro 1 – Bairros que compõe as 17 regiões do OP

Região	Nome	Bairros
01	Humaitá/Navegantes	Anchieta, Navegantes, Farrapos, Humaitá, São Geraldo
02	Noroeste	Boa Vista, Cristo Redentor, Higianópolis, Jardim Floresta, Jardim Itu, Jardim Lindóia, Jardim São Pedro, Passo D'Areia, Santa Maria Goretti, São João, São Sebastião, Vila Ipiranga
03	Leste	Bom Jesus, Chácara das Pedras, Jardim Carvalho, Jardim do Salso, Jardim Sabará, Morro Santana, Três Figueiras, Vila Jardim
04	Lomba do Pinheiro	Agronomia, Lomba do Pinheiro
05	Norte	Sarandi
06	Nordeste	Mário Quintana
07	Partenon	Coronel Aparício Borges, Partenon, Santo Antônio, São José, Vila João Pessoa
08	Restinga	Restinga
09	Glória	Belém Velho, Cascata, Glória
10	Cruzeiro	Medianeira, Santa Tereza
11	Cristal	Cristal
12	Centro-Sul	Camaquã, Campo Novo, Cavalhada, Nonoai, Teresópolis, Vila Nova
13	Extremo-Sul	Belém Novo, Chapéu do Sol, Lageado, Lami, Ponta Grossa
14	Eixo Baltazar	Passo das Pedras, Rubem Berta
15	Sul	Espírito Santo, Guarujá, Hípica, Ipanema, Pedra Redonda, Serraria, Tristeza, Vila Assunção, Vila Conceição
16	Centro	Auxiliadora, Azenha, Bela Vista, Bom Fim, Centro, Cidade Baixa, Farroupilha, Floresta, Independência, Jardim Botânico, Menino Deus, Moinhos de Vento, Mont'Serrat, Petrópolis, Praia de Belas, Rio Branco, Santa Cecília, Santana
17	Ilhas	Arquipélago

Fonte: A autora (2014)

O ciclo orçamentário do OP se caracteriza por três momentos: as Reuniões Preparatórias, a Rodada Única de Assembleias Regionais e Temáticas e a Assembleia Municipal.

As Reuniões Preparatórias são realizadas para prestação de contas do exercício anterior. Neste momento, a Prefeitura apresenta o Plano de Investimentos e Serviços (PIS) para o exercício seguinte. Também são apresentadas as estimativas de recursos disponíveis para a elaboração do orçamento do próximo ano. Quando o OP foi implementado, as Reuniões Preparatórias iniciavam no mês de março, após janeiro de 2012 o início foi alterado para o mês de fevereiro, possibilitando conciliar o OP com o Orçamento da Prefeitura de Porto Alegre.

A Rodada Única de Assembleias Regionais e Temáticas é o momento em que as comunidades votam as prioridades. As prioridades são Saneamento Básico Drenagem e Dragagem, Saneamento Básico Água e Esgoto Cloacal, Habitação, Pavimentação, Educação, Assistência Social, Saúde, Circulação e Transporte, Áreas de Lazer, Esporte e Lazer, Iluminação Pública, Desenvolvimento Econômico Tributação e Turismo, Cultura, Saneamento Ambiental, Juventude, Acessibilidade e Mobilidade Urbana, Turismo, Trabalho e Renda. Também é na Rodada Única que as comunidades elegem seus conselheiros, determinam o número de delegados para os fóruns regionais e para os grupos que realizam os debates temáticos. Esta fase ocorre entre os meses de abril e maio.

Nos fóruns regionais e temáticos são eleitos os delegados. Eles são eleitos para o Conselho do OP e para o Fórum de Delegados. É o momento da hierarquização das obras e serviços e deliberação das demandas. Os fóruns regionais e temáticos acontecem entre os meses de maio de junho.

Para distribuir os recursos a prefeitura estabelece três critérios globais. Os critérios estão relacionados com o tamanho da população total da região, a carência do serviço ou infraestrutura e a prioridade temática da região. O processo para definição dos critérios globais inicia com o credenciamento das pessoas e distribuição das cédulas para votação. A votação é realizada da seguinte maneira:

- Cada região deve escolher quatro entre as dezoito prioridades temáticas;
- Notas são atribuídas às prioridades de cada região, de acordo com o grau de importância. Sendo que a primeira prioridade recebe nota quatro, a segunda prioridade recebe nota três, a terceira recebe nota dois e a quarta recebe nota um;

- Com a soma das notas de todas as prioridades das 17 regiões, obtêm-se as três prioridades da cidade como um todo;
- No caso de empate, o critério utilizado é o de maior participação nas Assembleias Regionais e Temáticas.

A Assembleia Municipal é realizada para empossar os novos conselheiros. Nesta ocasião, as Regiões e Temáticas entregam ao Governo as prioridades em obras e serviços definidos pela população para o Orçamento Participativo. Elas são entregues através do preenchimento do formulário disponibilizado pelo Gabinete de Programação Orçamentária (GPO), anteriormente conhecido como Gabinete de Planejamento (GAPLAN). O GPO é responsável pela elaboração da Proposta Orçamentária, o Plano Plurianual, o Plano de Investimento e Serviços e a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

As demandas orçamentárias são analisadas nos meses de agosto, setembro e outubro. O GPO realiza o cadastramento das demandas e submete para os órgãos e secretarias emitir o parecer legal, técnico e financeiro. No mês de setembro o GPO elaborada a matriz orçamentária. No entanto, a deliberação é realizada pelo Conselho do Orçamento Participativo (COP). A matriz é construída com base nas prioridades das regiões e temáticas e nas propostas orçamentárias dos órgãos municipal. No quadro 2 são apresentados os critérios para distribuição de recursos entre as regiões e temáticas.

Quadro 2 – Critérios para distribuição de recursos entre as regiões e temáticas

Nota	População Total da Região	Carência do Serviço ou Infra-Estrutura	Prioridade Temática da Região
	Peso 2	Peso 4	Peso 5
1	até 25.000 habitantes	de 1,01% a 14,99%	Quarta
2	25.001 à 45.000 habitantes	de 15% a 50,99%	Terceira
3	45.001 à 90.000 habitantes	de 51,00% a 75,99%	Segunda
4	acima de 90.001 habitantes	de 76% em diante	Primeira

Fonte: A autora (2014)

Em outubro a matriz orçamentária é encaminhada para aprovação do Comitê Gestor. Até o dia 15 de outubro é o prazo legal para entrega da proposta orçamentária ao poder legislativo. De outubro a novembro é realizado o detalhamento do Plano de Investimentos e Serviços (PIS). Também ocorrem neste período a apresentação e votação do PIS nos fóruns de delegados regionais e temáticos. Os órgãos do governo responsáveis pelo OP são a Secretaria Municipal de Governança Local e a Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico e Orçamento.

Nos meses de novembro e dezembro acontecem as discussões nos fóruns regionais e temáticos das alterações do Regimento Interno do Orçamento Participativo. O Regimento

Interno é analisado anualmente pelo Conselho do Orçamento Participativo (COP) e modificando quando necessário. São revisados os critérios técnicos e os critérios gerais do referido regimento. De dezembro a janeiro o COP discute e vota nas alterações dos critérios do RI.

2.2.2 Quem participa do OP

O processo do OP é aberto a todos os cidadãos, através de democracia direta, desta forma, participam das assembleias os funcionários públicos, delegados e conselheiros eleitos pelos participantes, indivíduos da população em geral, (MARQUETTI, 2007). Cabe aos funcionários públicos organizar as reuniões e informar aos cidadãos sobre os encontros. No entanto, há casos de OP onde a participação é restrita aos representantes das organizações da sociedade civil. Nestes casos, o programa participativo é conhecido como OP comunitário. A UAMPA compartilha a ideia da participação no OP restrita aos presidentes de associações de moradores ou, ao menos, a garantia antecipada de participação (BAIERLE, 2007). Conforme o autor, a proposta foi rejeitada, mas tanto a UAMPA, como o SIMPA (Sindicato dos Municipários de Porto Alegre) conseguiram um lugar no Conselho do Orçamento Participativo. O governo também tem lugar garantido, porém sem direito ao voto.

Pesquisa realizada pelo Centro de Assessoria e Estudos Urbanos – Cidade (2003) revela que os participantes do OP, em Porto Alegre, são na maioria mulheres com baixa escolaridade e pertencentes às classes mais pobres. A referida pesquisa teve como objetivo identificar os perfis sociais e econômicos dos participantes do OP de Porto Alegre em 1995, 1998, 2000 e 2002. Assim, fazem parte da pesquisa dirigente de associações de moradores, delegados e conselheiros eleitos no OP, incluindo os ex-delegados e ex-conselheiros em exercício de seus mandatos na ocasião da aplicação do questionário. A análise também levou em consideração a participação por regiões e temáticas do OP.

É possível observar no Quadro três que as mulheres também são a maioria nos cargos de dirigentes de associações de moradores, delegados e conselheiros. Em especial atenção para os cargos de delegados, no qual o percentual de participantes do sexo feminino é significativamente superior ao masculino. A avaliação da participação por região revela que as mulheres predominam na região Cruzeiro, com 81,3% e os homens nas regiões Centro-Sul e Partenon, com 53,5% e 54,2%. Nas temáticas os homens são a maioria em Circulação e Transporte, representando 54,2% e as mulheres em Saúde e Assistência Social, representando 66,7%.

Quadro 3 – Distribuição de frequências absolutas e relativas segundo o gênero, considerando anos anteriores e dirigentes de associações de moradores, delegados (as) e conselheiros (as) 1993, 1995, 1998, 2000 e 2002.

Sexo	1993	1995	1998	2000	2002		Dir. AMs	Delegados	Conselheiros	
	%	%	%	%	Nº	%	%	%	%	
Feminino	53,3	46,7	46,8	51,4	57,3	898	56,4	55,7	60,6	52,5
Masculino	46,7	47,6	52,2	48,4	41,5	689	43,3	44,3	39,4	47,5
NR	-	5,7	1	0,2	1,3	6	0,4	-	-	-
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	1593	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Cidade (2003)

(*) Cf. Censo do IBGE para a cidade de Porto Alegre, realizado no ano de 2000.

A análise sobre a variável escolaridade mostra que a participação é maior na faixa ensino fundamental incompleto em todos os períodos. Os delegados representam 34,1% dos participantes, demonstrando que o OP realmente proporciona a inclusão social. A análise por região e temática evidencia de forma não surpreendente um percentual maior de participantes com curso superior completo na temática da Cultura.

Quadro 4 - Distribuição de frequências absolutas e relativas segundo escolaridade, considerando anos anteriores e dirigentes de associações de moradores, delegados (as) e conselheiros (as) 1995, 1998, 2000 e 2002.

Escolaridade	1995	1998	2000	2002		Dir. AMs	Delegados	Conselheiros
	%	%	%	Nº	%	%	%	%
Sem instrução	5,5	3,0	4,7	60	3,8	-	1,2	-
Afabetizado			2,1	42	2,6	3,1	1,2	-
Ensino Fundamental incompleto	3,7	4,6	34,3	708	44,4	36,6	34,1	27,9
Ensino Fundamental completo	12,1	12,2	10,9	212	13,3	16,8	13,0	11,5
Ensino Médio incompleto	12,6	7,5	10,4	124	7,8	6,9	11,4	13,1
Ensino Médio completo	18,6	13,1	13,7	255	16,0	21,4	18,7	18,0
Superior completo ou não	14,2	16,1	20,1	191	12,0	15,3	20,3	29,5
NR	-	2	3,8	1	0,1	-	-	-
Total	100,0	100,0	100,0	1593	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Cidade (2003)

A análise sobre a renda familiar confirma que 69,3% dos participantes do OP possuem renda familiar de até quatro salários mínimos. Este percentual também é expressivo para os cargos de delegados, com 55,5% e conselheiros com 50%. No que se refere às temáticas e regiões, os menores níveis de renda familiar encontram-se nas regiões Restinga, Cristal e Humaitá, com até dois salários mínimos. Por outro lado, os maiores níveis de renda familiar encontram-se nas temáticas da Cultura, Circulação e Transporte. Nessas temáticas, a renda familiar é de 12 salários mínimos ou mais. Isto a nível percentual representa 24,3% e 20,8% do total dos entrevistados nestas plenárias.

Quadro 5 - Distribuição de frequências absolutas e relativas segundo a renda familiar, considerando anos anteriores e dirigentes de associações de moradores, delegados (as) e conselheiros (as) 1998, 2000 e 2002.

Renda Familiar (SM = R\$ 200,00)	1998	2000	2002		Dir. AMs	Delegados	Conselheiros
	%	%	Nº	%	%	%	%
Menos de 2 SM	30,9	24,9	627	39,4	25,9	23,7	21,7
De 2 a 4 SM	26,1	29,3	476	29,9	37,4	31,8	28,3
De 4 a 8 SM	21,1	22,7	292	18,4	19,1	25,3	21,7
De 8 a 12 SM	9,7	10	81	5,1	8,4	9	13,3
Mais de 12 SM	12,2	13,1	108	6,8	9,4	10,2	15
Não sabe			7	0,4	0,8	-	-
Total	100,0	100,0	1591	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Cidade (2002)

2. 2.3 A Tomada de Decisão

A tomada de decisão está relacionada à elaboração do orçamento. É o momento em que as preferências dos cidadãos são incorporadas ao orçamento. Estas preferências são definidas em assembleias públicas (regionais ou temáticas) por meio da democracia direta. Todos os cidadãos têm direito de participar, discutir e votar no que é de sua melhor conveniência. No modelo de Porto Alegre, o apoio técnico para elaboração do orçamento fica a cargo do Gabinete de Programação Orçamentária (GPO). A responsabilidade de escrever o orçamento é do poder executivo. Neste sentido, deve haver vontade política por parte dos governantes para compartilhar o poder de decisão com a população.

Embora o conhecimento técnico seja do Gabinete de Programação Orçamentária, em algumas experiências de OP capacitações são realizadas para os conselheiros e delegados com o objetivo de esclarecer os princípios fundamentais do processo orçamentário. O conhecimento deve ser compartilhado entre todos os envolvidos no processo. Quando este conhecimento é restrito aos funcionários públicos há possibilidade destes conhecimentos serem utilizados de acordo com a conveniência de grupos de apoio ao governo.

Para que a população tenha interesse em participar do processo é necessário o mínimo de recursos para deliberar. Em muitos casos de OP, a deliberação é sobre um percentual reduzido de recursos. Segundo Marquetti (2007), aumentar a influência do OP na definição da receita não é algo simples, pois exige mudanças na legislação. Na sugestão do autor, o ideal é de que o OP deliberasse sobre 100% dos recursos.

2.2.4 O Monitoramento

A responsabilidade de monitorar o andamento das obras e aplicação dos recursos no caso de Porto Alegre fica ao cargo da Coordenação do Orçamento Participativo (COP). Este trabalho exige a interface com o Gabinete de Programação Orçamentária (GPO) e a Coordenadoria de Relações Comunitárias (CRC).

A população recebe no mês de dezembro, o Plano de Investimento e Serviços. Desta forma, ela pode acompanhar os cumprimentos das obras e serviços escolhidos. Internamente este controle é feito por órgãos contábeis e de controladoria do Poder Executivo. Externamente, o controle ocorre através das auditorias do Tribunal de Contas e também pelas associações e pelos cidadãos interessados no processo.

A Prefeitura de Porto Alegre disponibiliza essas informações relacionadas ao status das obras e investimentos via internet. As consultas podem ser realizadas por temáticas, região e ciclo; por ano ou órgão responsável em executá-las; pelo número da solicitação, mas vale ressaltar que esta ferramenta não é utilizada para deliberar, conforme ocorre em outras capitais brasileiras (BEST; RIBEIRO; MATHEUS e VAZ, 2010).

O acompanhamento das informações detalhadas sobre a execução orçamentária dos municípios, por meio eletrônico, tornou-se lei em maio de 2009. A lei Complementar nº 131 colabora para participação de todos os cidadãos no controle das despesas da União, Estados, Distrito Federal e municípios. Estes espaços eletrônicos ficaram conhecidos como “Portal da Transparência.”. A partir da publicação da lei, os entes da Federação passaram a ter prazos para divulgar as informações. Os municípios com mais de 100 mil habitantes têm o prazo de um ano. Para os municípios com população entre 50 e 100 mil habitantes o prazo definido é de dois anos. Municípios que tenham até 50 mil habitantes o prazo é de quatro anos.

Pires (2003) afirma que o OP facilita a prestação de contas, aumenta o capital social e o empoderamento dos cidadãos. Estes conceitos tiveram relevância por parte de outros países na adoção do Orçamento Participativo. Conforme Marquetti (2007), além do controle por parte dos cidadãos, outras ferramentas de controle são as comissões de obras públicas em andamento, organizadas pelos delegados e conselheiros e as Assembleias Regionais e Temáticas.

3 BREVE REVISÃO DA LITERATURA SOBRE OP

3.1 A VISÃO GERAL SOBRE OP

No Brasil, a disseminação do OP ocorreu durante a década de 90 por meio de ações políticas dos partidos de esquerda e pelo sucesso do modelo de Porto Alegre que serviu de inspiração para outras cidades brasileiras. Na esfera internacional, o Fórum Social Mundial ocorrido em Porto Alegre em 2001 serviu como promotor do OP (DIÁLOGO GLOBAL, 2012).

Esta disseminação de políticas públicas tem proporcionado resultados similares em ambientes diferentes, conforme Oliveira (2013). Para o autor, a difusão do OP contou com o trabalho de um grupo de pessoas, envolvendo autoridades locais brasileiras. Posteriormente, órgãos internacionais colaboraram para este processo de disseminação como o World Bank, a Organização das Nações Unidas (ONU) entre outras redes.

Oliveira (2013) cita o empenho das Organizações Internacionais como o Banco Mundial em financiar e produzir conhecimento acerca do tema. Neste sentido, viu-se a disseminação primeiramente por países como a França, a Espanha e a Itália. Logo, conforme Oliveira (2013) o OP atingiu a África Subsaariana. Alcançou a Ásia e algumas localidades da América do Norte. Spada (2014) comenta que os Estados Unidos estão entre os últimos países a adotar o OP. As cidades americanas de Nova York, Boston, Chicago, Vallejo e San Francisco estão em fase de experimentação do programa. De acordo com o relatório Diálogo Global (2012) deve haver atualmente um total de 795 a 1.469 experiências de Orçamentos Participativas no mundo.

De acordo com Marquetti (2005), sob o aspecto da democracia e da política fiscal, o OP é uma novidade institucional, que inclui a sociedade nas etapas do processo de definição e destinação dos recursos públicos. Com o objetivo de definir de forma mais precisa o processo, Sintomer, Herzberg e Röche (2005) acrescentam cinco critérios: a origem do recurso deve ser discutida; o engajamento no processo deve ser em nível de município, de forma descentralizada, mas com algum poder na administração municipal; o processo deve ser constante, ou seja, encontros periódicos; o processo deve incluir alguma forma de decisão pública durante encontros específicos com essa finalidade; a realização da prestação de contas de forma a trazer transparência ao processo.

O reconhecimento do Orçamento Participativo deve-se aos resultados obtidos com o programa (MARQUETTI; SILVA; CAMPBELL, 2009). Primeiro porque ele sustenta os ideais democráticos economicamente e socialmente. Segundo está relacionado ao caráter pedagógico do programa. Ele realmente desenvolve o exercício da cidadania e a capacidade nas pessoas de compreender quais são seus direitos e suas responsabilidades. Terceiro melhora a gestão fiscal e aumenta a eficiência da gestão dos investimentos. Por fim, melhora a qualidade de vida da população local mais pobre. No modelo de Porto Alegre, a população participa de todas as etapas do processo (MARQUETTI; SILVA; CAMPBELL, 2009). A população atua na definição das preferências, na transformação das demandas em orçamento e na fiscalização e monitoramento da execução dos investimentos.

Retornando ao caráter pedagógico do programa, o OP foi capaz de mobilizar as pessoas para buscarem melhores políticas sociais. Nogueira (2009) relaciona formação educacional com capacidade de criar opinião pública. Para o autor, a privação de capacidades é uma maneira de exclusão social. Neste sentido, é difícil acreditar na racionalidade do processo democrático quando o direito da população a expressar opinião é falho. Isto compromete a legitimidade democrática. A legitimidade democrática está associada à soberania popular. A soberania popular confere ao cidadão o direito de legislar sobre si mesmo.

Neste sentido, desenvolver cidadania requer criar espaços educativos para a discussão entre os indivíduos (NOGUEIRA, 2009). Allegretti e Herzberg (2004) sugerem que o OP pode ser o “lugar” onde o coletivo decide o que é melhor para todos, através do diálogo entre a comunidade e as instituições responsáveis, com o objetivo de alcançar a equidade social. Para Dutra (2001, p. 12) este lugar tem um significado maior:

Com a experiência e o aprofundamento desses debates, esses espaços públicos acabam por superar os corporativismos egoístas e os particularismos limitadores, que, aliás, brotam inevitavelmente num primeiro momento, em razão de uma longa história de exclusão e ausência de decisões e de projetos coletivos.

Wampler (2008) considera o OP como um programa inovador. Isto se deve ao fato do OP promover justiça social, provocar e mobilizar a participação da sociedade e por definir novos mecanismos de responsabilização. Walker (1969) define inovação como sendo uma política ou programa novo no local onde está sendo implementado, não importa quão antigo o programa possa ser ou quantos outros estados já o tem adotado.

O Orçamento Participativo é uma “ferramenta útil” que permite aos excluídos territorialmente participação direta na distribuição dos recursos públicos (PIRES; 2004). No entanto, segundo o autor, o OP cumpre o papel distributivo quando consegue direcionar

investimentos para regiões e territórios da cidade em que a ausência ou carência de recursos impacta na qualidade de vida dessa população. O autor enfatiza que o OP não distribui recursos aos cidadãos diretamente, mas destina recursos para as regiões mais deficitárias do município.

Marquetti (2002) aponta que o OP possui caráter redistributivo, reduzindo as desigualdades sociais. O Brasil se transformou em um dos países mais desiguais do mundo no decorrer do século XX. A desigualdade é maior nas grandes cidades onde a população cresceu à taxa elevada. No entanto, os serviços públicos não acompanharam esta mudança ocorrida no crescimento populacional urbano. De acordo com Pires (2003), o OP desempenha o papel redistributivo quando direciona os recursos públicos para as áreas em que há mais necessidade ou inexistência de infraestrutura.

Além do papel distributivo, o OP também contribui para transparência no processo de gestão dos recursos público e reduz o clientelismo (DIÁLOGO GLOBAL; 2012). O destino dos investimentos é discutido e definido em espaço público com a participação da comunidade. Desta forma, reduz as possibilidades de corrupção ao se opor a prática da chamada “justiça de gabinete” (FEDOZZI; 1998). O autor enfatiza que nas associações clientelistas não há movimentação coletiva pressionando, mas relações individualizadas por parte de determinados líderes comunitários em troca de benefícios. O Orçamento Participativo altera a relação do cidadão frente ao Estado e ao poder público (DUTRA, 2001). A transparência nos processos sem mascarar as informações irá legitimar os resultados: controle dos cidadãos sobre a gestão pública e a prestação de contas por parte do Estado aos cidadãos.

Conforme Wampler (2008), o OP se mostrou como uma opção atraente de fazer política pública, devido à possibilidade de melhorar resultados e reeleger candidatos. Segundo o autor, no período de 1989 a 1996, as prefeituras dos grandes municípios que fizeram uso do programa eram todas administradas pelo PT. Porém, no segundo período, entre 1997 a 2004, prefeituras de outros partidos passaram a adotar o OP com o objetivo de obter benefícios eleitorais por utilizar uma gestão voltada para boa governança. Wampler (2008) comenta que redes de políticas públicas e partidos políticos realizam um trabalho em parceria com o objetivo de ampliar o auxílio. Segundo o autor, as características políticas e sociais dos municípios que adotaram o OP mudaram de forma significativa entre 1997 a 2004, quando comparado ao período de implantação, ou seja, 1989 a 1996.

De acordo com o relatório Diálogo Global (2012) é possível observar o progresso promovido pelo OP nos bairros pobres de Porto Alegre e de outras cidades. Progressos na esfera da educação, saneamento básico, habitação e na regulamentação do uso da terra. Os

dados apresentados por Andrioli (2004) destacam que em 1990, no início da implantação do OP em Porto Alegre, 80% da população tinha acesso à rede de água potável, aumentando para 98% em 2002; o sistema de esgoto atendia apenas a 46% da população em 1989, atingindo 85% em 1996; e o número de matrículas nas escolas públicas triplicou no período de 10 anos, entre 1989 e 1999.

O percentual da população vivendo em grandes municípios com OP aumentou de 17,1% no período de 1997 a 2000 para 43,4% no período de 2001 a 2004, conforme Marquetti (2005). Outra questão importante analisada pelo autor é a de que cidades com administração participativa e com tamanho de população semelhante apresentam melhor distribuição de renda e organização civil. Em continuidade, esta investigação confirma que a probabilidade de ocorrência do OP é maior em municípios mais ricos.

O efeito distributivo do OP é observado também por Wampler (2011). Uma análise realizada na cidade de Belo Horizonte, no período de 2009 a 2010, verificou que 57% dos investimentos em OP foram destinados às regiões de fragilidade social. A facilidade em mesurar o impacto se deve ao fato do programa fornecer as informações necessárias para isso, como por exemplo, quanto de recurso será destinado para quais localidade e projetos, quais projetos serão executados e quais já foram concluídos.

Ribeiro e Simon (2008) comentam que para o PT, o objetivo principal do OP era democratizar o Estado e promover a cidadania. O que na literatura é expresso como “democratizar a democracia” por meio da mobilização da sociedade, associações e pessoas carentes as quais as políticas públicas vigentes naquele momento não alcançavam (DIÁLOGO GLOBAL, 2012). Oliveira (2013) destaca duas ideologias do OP de Porto Alegre. A primeira, no início da implantação do programa pelo PT, a ideia principal era de radicalizar a democracia. Esta radicalização significava administrar o município por meio da interação com a população, promovendo a justiça social. Era o momento de implantação do programa e que exigia uma mudança na forma de fazer a gestão pública. A segunda, a ideologia da “boa governança” foi adotada após o ano de 2005 pela administração do PMDB. Naquele momento OP já era reconhecido pelo Banco Mundial pela modernização da administração pública por meio da “boa governança”.

O OP não foi uma imposição do governo à sociedade, mas um trabalho construído com os movimentos de base. A mobilização destes grupos e a pressão por eles exercida resultaram em um desenvolvimento sustentável e mais justo (DIÁLOGO GLOBAL, 2012). Realmente foi possível perceber certo empoderamento da sociedade, um fortalecimento da

democracia representativa e direta. O êxito do programa é atribuído à interação entre município, população e as organizações comunitárias (IDEASS BRASIL, 2005).

3.2 DETERMINANTES PARA CONSIDERAR UMA GESTÃO COMO SENDO OP

Identificar o que é OP não é uma tarefa simples, uma vez que não podemos nos deter simplesmente a nomenclatura (SINTOMER; HERZBERG; RÖCKE, 2005). Esta ferramenta difere muito de uma região para outra. Desta forma, alguns critérios devem ser observados.

Para Marquetti (2005), uma experiência pode ser classificada como OP contanto que atenda pelo menos dois dos seguintes critérios: prática de democracia direta na escolha das preferências; a participação dos habitantes na elaboração do orçamento e das regras de composição das preferências e distribuição dos recursos; monitoramento da execução das obras e serviços.

As diferenças nas experiências de OP possibilitam a sua classificação em tipologias. As tipologias conhecidas são: adaptação de Porto Alegre, participação de proximidade, consulta das finanças públicas, participação de atores diversificados, orçamento participativo comunitário, participação de grupos organizados (DIÁLOGO GLOBAL, 2012).

A adaptação de Porto Alegre consiste na participação individual dos moradores da cidade e possui critérios de distribuição dos investimentos bem estabelecidos. Neste modelo, as discussões representam um ponto forte deste tipo de orçamento e tem como base investimentos e projetos concretos. Embora em Porto Alegre a Câmara Municipal tenha a decisão final sobre o orçamento, as propostas da população são consideradas. Aspectos sócios ambientais também são levados em conta, a fim de que os recursos realmente alcancem os bairros mais pobres da capital.

Os modelos de participação de proximidade e de consulta das finanças públicas possui caráter consultivo. Os resultados das deliberações são consolidados pelas autoridades públicas locais. Não há deliberação por parte dos cidadãos nem definição de prioridades. Este modelo apresenta fraca influência da sociedade civil e as associações não desempenham nenhum papel dentro do processo. A participação se resume na forma de assembleia dos cidadãos.

Os tipos de participação de atores diversificados e o orçamento participativo comunitário se caracterizam pela relativa independência do orçamento do município. Ambos contemplam um fundo para investimentos nas áreas social, cultural e ambiental. Em alguns casos, ele está à disposição de instituições internacionais e fundações sem fins lucrativos. A

tomada de decisão não é restrita aos órgãos municipais. Uma característica peculiar deste tipo de orçamento é que os próprios participantes é que executam o projeto.

A participação de grupos organizados tem um caráter mais introdutório de OP. As discussões estão mais voltadas para formulação de objetivos políticos e definição de agenda. A participação, neste caso, assume um papel consultivo.

Marquetti (2007) com base na análise da participação popular nos grandes municípios brasileiros entre o período de 2001 a 2004 identificou cinco tipos de OP: consulta pública, a participação não é aberta para todos os cidadãos, OP de baixa intensidade, OP de média intensidade e OP de alta intensidade.

No tipo consulta pública são realizados encontros regionais onde os cidadãos sugerem obras e serviços a serem executados pelo município. Este tipo consiste basicamente da definição das preferências. Estes encontros são realizados apenas para ouvir as prioridades dos cidadãos. Na maioria dos casos, não há recursos financeiros para atender as necessidades elencadas pela população. Neste tipo de experiência não há elementos como a tomada de decisão e o controle.

No tipo em que a participação não é aberta a todos os cidadãos, representantes da sociedade civil participam nas definições das demandas e das eleições. É possível encontrar elementos que compõe a tomada de decisão e o controle. O debate recai sobre um percentual reduzido do valor total dos recursos. Este tipo de experiência é também conhecido como OP Comunitário.

Nas tipologias de intensidade, o OP de baixa intensidade é aquele em que os cidadãos participam da deliberação de menos de 20% dos recursos, no OP de média intensidade deliberam entre 20% e 80%, no OP de alta intensidade decidem acima de 80% dos investimentos do município.

3.3 FATORES QUE INFLUENCIAM A ADOÇÃO DO OP

3.3.1 A Organização da Sociedade Civil

O surgimento do OP de Porto Alegre em meados dos anos 1980 está associado não somente ao trabalho realizado pela prefeitura, mas também às associações de bairro (Avritzer, 2002). Segundo o autor, esta característica também é percebida em Belo Horizonte, onde existiam associações comunitárias organizadas desde os anos de 1970 e 1980. Neste sentido,

em Belo Horizonte, o surgimento do OP também ocorreu com base em movimentos sociais e a chegada do PT à gestão municipal. O processo de adoção de Recife foi uma unificação de práticas de participação popular pré-existentes, ou seja, o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social e o Programa Prefeitura nos Bairros com o modelo de Porto Alegre. De acordo com Oliveira (2013), em Recife ocorreu uma mudança de uma participação representativa para uma participação direta.

Santos (1998) argumenta que até o momento o Orçamento Participativo tem sido uma forma visível de promoção da participação cidadã e da equidade redistributiva. Para o autor, Porto Alegre é uma cidade com sociedade civil organizada e com tradição democrática. Esta organização das associações de bairros, clubes de futebol, clubes de mães, grupos culturais surgida nos anos 80, tornou-se profundamente inserida no governo local (SANTOS 1998).

A ideia de que OP tenha surgido em razão das pressões dos movimentos sociais urbanos é uma das hipóteses mais difundidas (GUGLIANO; VENEZIANO; MAURICH; LOECK, 2005). Em continuidade, os autores comentam que estas pressões sociais caracterizaram a gestão petista como sendo “*assembleista*”. Os autores apontam que é possível perceber este atributo no ano de 1994, quando ocorreu a mudança de uma estrutura formada por assembleias regionais, para uma estrutura formada por assembleias temáticas, igualmente realizadas com a participação popular.

A importância das associações dos moradores é percebida não somente no surgimento do OP, como também na divulgação das reuniões. Uma pesquisa realizada pelo Centro de Assessoria e Estudos Urbanos - Cidade (2003) mostrou que no ano de 2000, 42,9% das pessoas, no total de 678 entrevistados, afirmaram ter obtido informações das reuniões por meio da associação de moradores. Em resposta a mesma questão, em 2002, no total de 739 entrevistados, 46,4% teve conhecimento das reuniões através da associação de moradores. Tendo ainda como base este estudo, nos anos de 1995, 1998, 2000 e 2002 entre o público do OP que participa de entidades civis, a maioria participava das associações de moradores. Muitos eram integrantes de clubes, associações religiosas, associações culturais entre outras. Entrevista realizada em 2002 com 1593 pessoas nas plenárias regionais e temáticas do OP confirmaram que entre os entrevistados 974 pessoas participavam de alguma associação ou entidade civil (CIDADE, 2003).

Em municípios do estado de São Paulo, como Jaboticabal, Santos e São Paulo a participação da sociedade civil também teve relevância, apesar das diferenças na intensidade com que esta se envolveu no processo de democratização das políticas públicas. No município de Jaboticabal as associações de bairros foram as únicas organizações da sociedade civil a se

interessar pelo processo, com uma participação bastante tímida, segundo Ribeiro e Simon (2008).

Porém, Ribeiro e Simon (2008) perceberam uma participação mais ativa das associações de bairro no caso da cidade de Santos, inclusive com participação também de entidades de classe como a OAB e o Sindicato de Portuários. Já no caso de São Paulo, os autores relatam uma forma diferenciada de participação. No primeiro ano, em 1990, as propostas foram submetidas à população pelos Núcleos Regionais de Planejamento (NRP), em caráter consultivo. No ano seguinte, a prefeitura utilizou o método informativo, levando ao conhecimento da população as prioridades estabelecidas pelo município.

3.3.2 O Nível de Renda da População

Há um paradoxo no que se refere a variável renda na adoção do OP. Embora o OP tenha sido adotado primeiramente em cidades mais ricas e com nível de desenvolvimento humano mais elevado ele conseguiu atingir a população mais pobre. Marquetti (2005) comenta que os participantes do OP, em sua maioria, apresentam renda familiar inferior à renda de uma família característica da classe média, independente da esfera de participação, ou seja, as rodadas, o Fórum de Delegados e o COP. Esta característica de participação do OP proveniente das classes mais baixas da sociedade também é observada pelos levantamentos feitos pelo Cidade (2003), onde menciona que 69,3% dos participantes possuem renda familiar de até 4 salários mínimos, incluindo conselheiros e delegados

De acordo com Pires (2003), em Belo Horizonte, o perfil dos participantes não é diferente. A mobilização é de pessoas de baixa renda e escolaridade. Em 2004, 65% dos envolvidos no processo do OP em Belo Horizonte tinham renda de até cinco salários mínimos. Luchmann (2012) em seu estudo de caso nos municípios catarinense também observa que o perfil socioeconômico dos participantes do OP é de renda familiar de até três salários mínimos e escolaridade de nível fundamental. Segundo a autora, para que a inclusão dos segmentos desfavorecidos da população nas decisões políticas seja reconhecida como “escola da cidadania” o programa deve promover desenvolvimento e mudanças político-sociais.

Na cidade de São Paulo, no início da implantação do mecanismo a participação era da classe média. Com o tempo a população carente e de baixa escolaridade começou a se interessar pelo OP. O fato do OP ocorrer em uma cidade com o nível de renda como São

Paulo não é surpresa, pois o OP foi implementado primeiramente em cidades com alto nível de qualidade de vida e renda (WAMPLER, 2008). Para o autor, o estrato classe média é maior em cidades ricas, desta forma, possuem maior probabilidade de adotar programas que visam à transparência. Para Wampler (2008), os candidatos com potencial inovador podem ter tido o apoio da classe média para implantação de políticas mais justas. Esta característica é facilmente observada, pois as regiões mais desenvolvidas do país, as regiões sul e sudeste, apresentaram o maior número de adesões nos primeiros períodos do surgimento do programa (DIÁLOGO GLOBAL; 2012).

3.3.3 O Tamanho Populacional

A adoção do Orçamento Participativo no Brasil não se restringiu a municípios de um determinado tamanho populacional. Municípios brasileiros, independentemente do tamanho empregaram o OP com o objetivo de atender as demandas dos cidadãos. De qualquer forma, vale ressaltar que dos 225 municípios acima de 100 mil habitantes, 117 adotaram o OP entre o período de 1997 a 2004 (WAMPLER, 2008).

No entanto, a introdução do OP em grandes municípios é perceptível. Conforme mostra o relatório Diálogo Global (2012), algumas das maiores cidades brasileiras aderiram ao programa. O referido estudo exemplifica com os programas implantados em São Paulo com uma população de 11 milhões de habitantes, Belo Horizonte com um a população de 3,1 milhões de habitantes, Recife com 1,4 milhões de habitantes (semelhante à população de Porto Alegre) e Belém com uma população de 1,25 milhões de habitantes. Na opinião de Avritzer (2002) o que dá credibilidade ao OP enquanto projeto de democratização é o peso destes municípios que utilizaram do mecanismo.

Apesar de o OP estar relacionado às cidades com grande população, nos períodos de 1997-2000 e 2001-2004 ocorreu um aumento nas experiências de OP em cidades com população entre 100 e 200 mil habitantes e entre 200 e 500 mil habitantes (MARQUETTI, 2005). Uma hipótese para este fato, de acordo com Marquetti (2005) é de que o PT começou vencendo eleições em grandes municípios, sendo estes os pioneiros a experimentar o OP. Posteriormente, o sucesso eleitoral do PT nos municípios com populações menores acarretaram no aumento do OP nestas cidades. Outra análise importante feita pelo referido autor é de que o percentual de cidades com práticas participativas aumenta à medida que a população aumenta.

Ribeiro e Simon (2008) analisaram práticas orçamentárias em municípios norte-americanos e constataram o impacto do tamanho do município no processo de elaboração e apresentação do orçamento. Os autores ressaltam a necessidade de um sistema organizacional e adequado para o tamanho de cada município. Município de pequeno, médio e grande porte demanda um sistema informatizado diferente. Trazendo esta questão para o contexto brasileiro, mais precisamente para os municípios paulista, Ribeiro e Simon (2008) presumem que o tamanho das cidades impacta tanto na implantação de instituições participativas quanto nos resultados obtidos.

As experiências de OP aconteceram primeiramente nos grandes municípios. Isto se deve ao fato do PT ter ganhado eleições nas grandes cidades. Desta forma, os grandes municípios foram os pioneiros na utilização do OP. Conforme o PT foi obtendo sucesso eleitoral em municípios com menor população, as experiências de OP foram avançando também nesses municípios (MARQUETTI, 2005).

3.3.4 Ideologias dos Partidos Políticos

Desde o começo dos anos oitenta o PT abordava em seus discursos a reavaliação da administração da cidade por meio da democratização do orçamento público (GUGLIANO; VENEZIANO; MAURICH; LOECK, 2005). A primeira experiência de OP no Brasil, ou a mais significativa, foi implantada em Porto Alegre pelo PT em 1989. O projeto foi idealizado pelo partido e se instaurou após lutas históricas da comunidade na busca por espaço para debater sobre as necessidades da população carente e também pela articulação entre as associações de bairros pobres. O OP proporcionou uma mudança na postura da comunidade e alterou a relação entre cidadãos e o poder público. Essa mudança vai além do compromisso de votar nos períodos de eleição municipal, estadual e federal (DUTRA, 2001)

Análise realizada por Wampler (2008) mostra que a adoção do OP nos períodos de 1989 a 1996 e de 2001 a 2004 estava relacionada à gestão do Partido dos Trabalhadores, visto que o PT se promoveu por meio das boas práticas do OP. No entanto, no período entre 1997 e 2000, os demais partidos políticos buscaram também usar este mecanismo para se promover e melhorar a gestão.

Em um estudo realizado recentemente, Spada (2014) sugere que a adoção do OP pode estar relacionada a vontade dos agentes políticos. Inovações como o OP, são geralmente aplicadas por políticos empreendedores e com crença na mudança por meio da interação e

engajamento dos cidadãos. Em termos de inovação democrática, o autor reconhece que atualmente, o OP é uma das inovações mais disseminadas.

Para Wampler (2008) é natural que os prefeitos do PT aderissem ao OP, principalmente após o sucesso da implantação na capital gaúcha. O autor sugere que as ideias principais do OP são muito semelhantes às relacionadas à de partidos de esquerda, dentro do contexto da política brasileira. Desta forma, na região sul, os governos de outros partidos têm mais resistência em adotar o OP, visto que ele representa a promoção do Partido dos Trabalhadores (WAMPLER, 2008).

A ascensão e o declínio dos casos de OP estão ligados à implementação da ferramenta em cidades administradas pelo Partido dos Trabalhadores, sendo o sucesso dessa gestão difundida nas cidades vizinhas (SPADA, 2014). Para Spada (2014), a chegada do Partido dos Trabalhadores ao governo brasileiro foi um fato relevante. Naquele momento, o OP estava em alta, período de 2000 a 2004. No entanto, declinando posterior a este período supostamente pelas novas políticas econômicas e sociais do então governo federal. Quanto a disseminação do OP através da implantação nas cidades vizinhas, Wampler (2008) comenta que das 10 cidades que adotaram o OP entre 1989 e 1992, o PT governou nove municípios, sendo que a única cidade que não pertencia a uma gestão petista localizava-se próximo a uma outra com experiência de OP e governada pelo PT, Vitória-ES.

No caso de Fortaleza, Mesquita (2007) menciona que apesar da pressão exercida pela organização civil sobre as lideranças políticas exigindo uma gestão pública mais participativa, esta só foi possível com a chegada do Partido dos Trabalhadores, em 2005. Em continuidade, comenta que a classe política desempenha um papel fundamental na implantação de mecanismos responsáveis por atrair a participação popular, mesmo em regiões onde o associativismo não tem tradição. Sob este ponto de vista é possível inferir que a vontade política facilita a implantação do OP, porém apenas a movimentação da comunidade sem o apoio do município tal evento não ocorre.

Se por um lado alguns estudiosos (GUGLIANO; VENEZIANO; MAURICH; LOECK, 2005) e (SPADA, 2014) relacionam a adoção do OP aos partidos políticos, por outro lado (AVRITZER, 2002) atribui não somente aos partidos políticos de forma específica, mas também à efetividade do processo. O efeito desta efetividade é observado na análise de Spada (2014) que atribui a expansão do programa em regiões próximas às cidades nas quais o programa tem dado resultado positivo. No entanto, Wampler (2008) salienta que nem sempre a reprodução destes mecanismos inovadores podem trazer resultados semelhantes em realidades diferentes.

Apesar do PT ter sido o maior promotor do OP, outros partidos aderiram ao programa no Brasil (SPADA, 2014). Um exemplo disso foi à vitória da oposição à prefeitura de Porto Alegre, em 2004. Este resultado, segundo Spada (2014) pode ter sido impulsionado a partir da estratégia utilizada pelo partido adversário, ainda durante a campanha eleitoral, de dar continuidade ao OP.

Estudo realizado pelo Centro de Assessoria e Estudos Urbanos (CIDADE, 2003) com as Conselheiras e os Conselheiros do OP mostra que não há relação entre partido político e adoção do OP. Os entrevistados acreditam que a continuidade está associada à movimentação da sociedade civil e articulação com a prefeitura. Porém, o relatório Diálogo Global (2012) mostra que o programa Orçamento Participativo foi suspenso em algumas prefeituras das regiões sul e sudeste após a derrota do PT em 2004.

4 ANÁLISE EMPÍRICA E RESULTADOS

O presente capítulo tem por objetivo investigar as características dos municípios brasileiros que adotaram o Orçamento Participativo no período de 1997 a 2012. O estudo considera os municípios de médio e grande porte com população acima de 200 mil habitantes. A investigação consiste na análise de hipóteses de adoção do Orçamento Participativo nos períodos administrativos de 1997-2000, 2001-2004, 2005-2008 e 2009-2012. As variáveis utilizadas neste trabalho são: tamanho da população; ideologia política, PIB per capita e organização da sociedade civil.

4.1 FONTE

A fonte utilizada para desenvolvimento da presente investigação é o estudo realizado por Marquetti (2005), “Characteristics of Brazilian Cities Experiencing the Participatory Budgeting”. De acordo com Marquetti (2005) o objetivo do trabalho por ele realizado é analisar as características das grandes cidades brasileiras que adotaram o OP nos períodos de 1997 a 2000 e de 2001 a 2004. O autor usou como referência municípios com população acima de 100 mil habitantes.

A proposta desta pesquisa é expandir este estudo, considerando os períodos administrativos de 1997 a 2000, 2001 a 2004, 2005 a 2008 e 2009 a 2012. Embora os primeiros casos de OP foram registrados no período que antecede ao ano de 1997, não há registros ou dados confiáveis que possam colaborar para este estudo. O estudo foi realizado com base em 106 cidades brasileiras, com população acima de 200 mil habitantes, em 2000. Desses municípios, seis estão localizados na região norte, 25 municípios na região nordeste, seis municípios na região centro-oeste, 51 municípios na região sudeste e 18 municípios na região sul.

4.2 ANÁLISES DOS DADOS

A Tabela 1 mostra o número de experiências de OP nestes municípios. Antes de 1997 havia sete casos de OP, isto representa 6,6% das cidades consideradas nesta pesquisa. Este número aumentou para 21 no período de 1997 a 2000, representando 19,81% destas cidades. No período de 2001 a 2004 foi registrado o número de 43 casos de OP, representando 40,56% destas cidades. No período de 2005 a 2008 observaram-se 51 casos de OP, representando

48,11% dos municípios analisados. Este número reduz no período de 2009 a 2012, quando foi registrado 49 casos de OP, representando 46,22% destes municípios.

Tabela 1 - Número de experiências de OP nas médias e grandes cidades brasileiras

N° Cidades	Experiências de Orçamento Participativo				
	Antes	1997-2000	2001-2004	2005-2008	2009-2012
106	7	21	43	51	49

Fonte: A autora (2014)

Na Tabela 2 observa-se que ocorreu um aumento significativo na taxa de permanência de experiências de OP durante a passagem de um período administrativo para outro. Isto confirma que uma vez que o processo é adotado fica mais difícil abandoná-lo (MARQUETTI, 2005). Nota-se que dos casos de OP que antecedem ao ano de 1997 foram mantidos 33,33% no período 1997-2000. No período administrativo de 1997-2000 para 2001-2004 foram mantidos 48,84% dos casos de OP. Este percentual de continuidade de experiências de OP aumentou para 84,31% na passagem do período administrativo 2001-2004 para 2005-2008. No período de 2005-2008 para 2009-2012 o percentual de continuidade de experiências de OP chegou a 96,08%.

Tabela 2 - Número percentual de continuidade de experiência de OP nos períodos administrativos 1997-2000, 2001-2004, 2005-2008 e 2009-2012

Continuidade de Experiências de OP		
Período		%
Antes/	1997-2000	33,33
1997-2000/	2001-2004	48,84
2001-2004/	2005-2008	84,31
2005-2008/	2009-2012	96,08

Fonte: A autora (2014)

A Tabela 3 e a Tabela 4 apresentam o número e percentual de experiências de OP por classes de tamanho de população nos períodos administrativos de 1997-2000, 2001-2004, 2005-2008 e 2009-2012. É possível identificar que antes de 1997 a ocorrência de OP é maior na classe populacional entre 200 a 500 mil habitantes. Porém, devemos considerar que é nesta classe que concentra o maior número de cidades, ou seja, são 76 cidades das 106 cidades investigadas, aumentando a probabilidade de ocorrência do evento de OP.

O mesmo é percebido no período 1997-2000, onde o maior número de experiências de OP ocorre na classe populacional entre 200 a 500 mil habitantes. São 13 casos de OP o que representa em percentuais 17,11% de experiências de OP. No entanto, a taxa maior está na

classe populacional 1.000.001-5.000.000, representando 40% desses municípios ainda nesse período administrativo.

No período 2001-2004 a situação é semelhante. O maior número de experiências de OP encontra-se na classe populacional entre 200 a 500 mil habitantes. Enquanto o maior percentual de experiências de OP encontra-se na classe populacional 1.000.001-5.000.000, representando 60% desses municípios.

No período de 2005 a 2008 são 32 experiências de OP na classe populacional entre 200 a 500 mil habitantes, confirmado o mesmo resultado dos períodos anteriores. O maior percentual de experiências de OP encontra-se nos municípios com população entre 1.000.001 a 5.000.000 de habitantes com 80% dos casos de OP. O percentual de 61,11% experiências de OP verificado no estrato 500.001-1.000.000 também é significativo.

No período de 2009 a 2012 o maior número de experiências de OP permaneceu na classe populacional entre 200 a 500 mil habitantes com 35 casos. Também confirmando o maior percentual de experiências de OP na classe populacional 1.000.001 a 5.000.000 de habitantes com 60% dos municípios. Porém, apresentando uma queda quando comparado ao período anterior e mesma classe populacional quando 80% dos municípios tinham experiência de OP.

Nota-se uma expansão gradual no número de adoções do OP na classe populacional 200.000 500.000 no decorrer dos quatro períodos administrativos. Isto também ocorre nos dois estratos seguintes, mas com uma queda na continuidade no período administrativo de 2009-2012. Cidades acima de 5.000 milhões de habitantes estão representadas por apenas dois municípios, sendo que a adesão ao OP nesta classe de população ocorreu no período de 2001 a 2004. O percentual de cidades com experiências de OP aumenta conforme aumenta a classe populacional. Nessas cidades o OP atingiu 50% destes municípios.

Tabela 3 - Número de experiências de OP por classes de tamanho de população nos períodos administrativos 1997-2000, 2001-2004, 2005-2008 e 2009-2012

População	Nº de Cidades	Cidades com OP				
		Antes 1997	1997-2000	2001-2004	2005-2008	2009-2012
200.000-500.000	76	4	13	29	32	35
500.001-1.000.000	18	1	4	7	11	8
1.000.001-5.000.000	10	2	4	6	8	6
Acima de 5.000.000	2	0	0	1	0	0
Total	106	7	21	43	51	49

Fonte: Marquetti (2005), a autora (2014)

Tabela 4 - Percentual de experiências de OP por classes de tamanho de população nos períodos administrativos 1997-2000, 2001-2004, 2005-2008 e 2009-2012

População	Nº de Cidades	Cidades com OP %				
		Antes 1997	1997-2000	2001-2004	2005-2008	2009-2012
200.000-500.000	76	5,26	17,11	38,16	42,11	46,05
500.001-1.000.000	18	5,56	22,22	38,89	61,11	44,44
1.000.001-5.000.000	10	20,00	40,00	60,00	80,00	60,00
Acima de 5.000.000	2	0,00	0,00	50,00	0,00	0,00
Total	106	6,60	19,81	40,57	48,11	46,23

Fonte: Marquetti (2005), a autora (2014)

A Tabela 5 e a Tabela 6 mostram o número e percentual de habitantes vivendo em municípios com experiências de OP por classes de tamanho de população nos períodos administrativos de 1997-2000, 2001-2004, 2005-2008 e 2009-2012. Conforme dados do IBGE, em 2000, mais de 68 milhões de habitantes residiam em cidades brasileiras de médio e grande porte.

Antes de 1997 mais de 5 milhões de habitantes viviam em cidades com experiências de OP. Isto significa 7,49% da população vivendo em cidades brasileiras de médio e grande porte com experiências de OP.

No período 1997-2000 esse número aumentou para 12,7 milhões de habitantes vivendo em cidades com gestão de OP. Em percentuais, representa 18,65% da população vivendo em cidades de grande e médio porte com experiências de OP.

No período administrativo 2001-2004 este número já era de 32,9 milhões de habitantes. Um aumento bastante significativo, representando 48,32% da população vivendo em municípios brasileiros de médio e grande porte com experiências de OP. Este aumento deve-se em parte ao fato da cidade de São Paulo ter aderido ao OP. A população de São Paulo era superior a 10 milhões de habitantes, em 2000 (IBGE).

No período 2005-2008 havia 31,2 milhões de habitantes vivendo em cidades com experiências de OP. Isto representa 45,77% da população vivendo em municípios brasileiros de médio e grande porte com experiências de OP. Um dos fatores que contribui para essa queda no número e percentual de habitantes deve-se ao fato da interrupção do OP na cidade de São Paulo.

No período 2009-2012 este número reduziu para 26 milhões de habitantes, representando 38,16% da população vivendo em municípios de médio e grande porte com experiências de OP. Em números e em percentuais a redução ocorreu nos municípios acima de 500 mil habitantes.

Tabela 5 - Número de habitantes vivendo em municípios com experiências de OP por classes de tamanho de população nos períodos administrativos 1997-2000, 2001-2004, 2005-2008 e 2009-2012

População	Pop. Cidades	População nas Cidades com OP				
		Antes 1997	1997-2000	2001-2004	2005-2008	2009-2012
200.000-500.000	23.221.680	999.922	3.722.307	9.013.421	9.911.657	10.667.015
500.001-1.000.000	12.583.713	504.923	3.032.478	5.008.011	8.098.250	5.695.836
1.000.001-5.000.000	16.046.018	3.599.116	5.952.447	8.468.359	13.178.089	9.641.975
Acima de 5.000.000	16.292.156	0	0	10.434.252	0	0
Total	68.143.567	5.103.961	12.707.232	32.924.043	31.187.996	26.004.826

Fonte: Marquetti (2005), a autora (2014)

Tabela 6 - Percentual de habitantes vivendo em municípios com experiências de OP por classes de tamanho de população nos períodos administrativos 1997-2000, 2001-2004, 2005-2008 e 2009-2012

População	Pop. Cidades	População nas Cidades com OP %				
		Antes 1997	1997-2000	2001-2004	2005-2008	2009-2012
200.000-500.000	23.221.680	4,31	16,03	38,81	42,68	45,94
500.001-1.000.000	12.583.713	4,01	24,10	39,80	64,36	45,26
1.000.001-5.000.000	16.046.018	22,43	37,10	52,78	82,13	60,09
Acima de 5.000.000	16.292.156	0,00	0,00	64,04	0,00	0,00
Total	68.143.567	7,49	18,65	48,32	45,77	38,16

Fonte: Marquetti (2005), a autora (2014)

A Tabela 7 e a Tabela 8 exibem o número de cidades governadas pelo PT e o número de cidades governadas pelo PT com OP nos períodos 1997-2000, 2001-2004, 2005-2008 e 2009-2012.

No período 1997-2000, o PT governou 15 cidades. Dessas 15 cidades, 11 adotaram o OP. Isto significa que 73,33% das cidades com OP eram governadas pelo PT. No estrato populacional 200.000-500.000 mil habitantes das 10 cidades governadas pelo PT, nove cidades adotaram o OP.

No período 2001-2004, dos 28 municípios governados pelo PT 27 desses municípios adotaram o OP. Foi o período em que praticamente quase todas as cidades com OP eram governadas pelo PT, chegando aos 96,43% das prefeituras desses municípios. Nesse período, todas as cidades acima de 500.000 mil habitantes adotaram o OP. A exceção foi a classe populacional 200.000-500.000 mil habitantes que registrou das 19 cidades governadas pelo PT, 18 dessas cidades adotaram o OP.

No período 2005-2008, dos 26 municípios governados pelo PT 22 municípios adotaram o OP. Isto significa 84,61% das prefeituras das cidades com OP governadas pelo PT. Nesse período, todas as cidades acima de 500.000 mil habitantes adotaram o OP.

No período 2009-2012, dos 30 municípios governados pelo PT 25 municípios adotaram o OP. Em percentuais, significa que 83,33% dos municípios com OP governados

pelo PT. Nesse período, todas as cidades acima de 1.000.000 milhão de habitantes adotaram o OP.

As cidades com população acima de 500 mil habitantes governadas pelo PT, a maioria implementou o OP nos períodos administrativos 2001-2004, 2005-2008 e 2009-2012. Esta observação sugere que os governos municipais administrados pelo Partido dos Trabalhadores utilizam o Orçamento Participativo.

Tabela 7 - Número de cidades governadas pelo PT por classe populacional nos períodos administrativos 1997-2000, 2001-2004, 2005-2008 e 2009-2012

População	Nº Cidades	Cidades governadas pelo PT			
		1997-2000	2001-2004	2005-2008	2009-2012
200.000-500.000	76	10	19	18	23
500.001-1.000.000	18	3	3	4	4
1.000.001-5.000.000	10	2	5	4	3
Acima de 5.000.000	2	0	1	0	0
Total	106	15	28	26	30

Fonte: Marquetti (2005), a autora (2014)

Tabela 8 - Número de cidades governadas pelo PT com OP nos períodos administrativos 1997-2000, 2001-2004, 2005-2008 e 2009-2012

População	Nº Cidades	Cidades governadas pelo PT com OP			
		1997-2000	2001-2004	2005-2008	2009-2012
200.000-500.000	76	9	18	14	19
500.001-1.000.000	18	1	3	4	3
1.000.001-5.000.000	10	1	5	4	3
Acima de 5.000.000	2	0	1	0	0
Total	106	11	27	22	25

Fonte: Marquetti (2005), a autora (2014)

A adoção do OP é maior em cidades governadas pelo Partido dos Trabalhadores. O levantamento realizado na Tabela 9 confirma que partidos de esquerda tem mais probabilidade de implantar o OP, em particular, o PT. Os partidos que representaram as prefeituras dos municípios investigados nos períodos administrativos 1997-2000, 2001-2004, 2005-2008 e 2009-2012 são: DEM, PC do B, PDT, PMDB, PP, PR, PRB, PSB, PSDB, PT, PTB, PV, PFL, PL, PPS, PSD, PPB, PSC, PSL e PSDC.

A classificação dos partidos quanto às ideologias políticas seguiram as definições de Tarouco e Madeira (2013). Para os autores, são considerados partidos de esquerda o PDT, PSB, PT, PPS, PC do B e PV. Compõe o conjunto de partidos de direita o PFL, PL, PPB, PSC, PSD, PP e PR. Os partidos considerados de centro são compostos pelo PMDB, PSDB, PTB, PSL, PSDC, DEM e PRB.

No período 1997-2000 havia 21 experiências de OP no Brasil, entre elas 18 foram implementadas por partidos de esquerda, 02 experiências por partidos de centro e apenas 01 experiência por partido de direita.

No período 2001-2004 prevalece a adoção do OP por partidos de esquerda com um total de 35 cidades. A adesão do OP por partidos de centro aumentou de 2 cidades para 7 cidades. Por outro lado, a adoção do OP por partidos de direita, nesse período, ainda permanece constante, registrando apenas 01 experiência de OP. Observou-se a resistência dos partidos de direita em adotar o OP.

No período 2005-2008, dos 51 municípios com OP, 34 municípios eram governados por partidos de esquerda. Este foi o período com maior adoção por parte dos partidos de direita. Foram registrados 13 municípios com experiência de OP governados pelos partidos de direita. Entretanto, há uma redução nas experiências de OP por partidos de centro quando comparado ao período administrativo anterior: de sete para quatro cidades com experiências de OP.

No período 2009-2012 os partidos de esquerda ainda representam a maioria dos adotantes do OP, com 33 prefeituras. Entretanto, percebe-se um aumento bastante significativo de adoção do OP por prefeituras de partidos de centro. Foram registradas 15 cidades administradas por partidos de centro com experiências de OP.

Este fato pode estar relacionado ao aumento de prefeituras de médias cidades administradas pelos partidos de esquerda. Assim, todos os demais partidos buscaram de alguma forma se associar à imagem da boa governança transmitida pelo OP, com o objetivo de também arrecadar votos e garantir sucesso nos processos eleitorais. Mesmo assim, os partidos de direita são os que menos fazem uso desta inovação e das estratégias de partido de esquerda para obter sucesso eleitoral.

Tabela 9 - Número de cidades com experiências de OP de acordo com a ideologia política dos partidos dos prefeitos nos períodos administrativos 1997-2000, 2001-2004, 2005-2008 e 2009-2012

Ideologia Política		1997-2000	2001-2004	2005-2008	2009-2012
Esquerda	PT	13	26	18	25
	Todos os demais	5	9	16	8
Centro		2	7	4	15
Direita		1	1	13	1
Total		21	43	51	49

Fonte: Marquetti (2005), a autora (2014)

Na Tabela 10 e Tabela 11 são apresentadas as experiências e os percentuais de OP por regiões nos períodos administrativos 1997-2000, 2001-2004, 2005-2008 e 2009-2012.

Antes de 1997 havia uma experiência de OP na região Norte, cinco experiências de OP na região Sudeste, uma experiência de OP na região Sul. Embora a região Nordeste sendo representada por boa parte das cidades consideradas nessa pesquisa, ou seja, 25 cidades, não apresentou nenhuma experiência de OP. O mesmo ocorreu com a região Centro-Oeste, nenhum registro de OP neste período. A região Norte é que apresentou o maior percentual de municípios com OP, 16,7%.

No período 1997-2000 observou-se o surgimento do OP na região Nordeste. Foram identificados seis municípios com experiências de OP. A região Sudeste registrou nove municípios e a região Sul cinco municípios com experiências de OP. Centro-Oeste não apresentou nenhuma experiência de OP. A região Sul registrou o maior percentual dos municípios com experiências de OP, com 27,8% desses municípios.

No período 2001-2004 a região Sudeste predominava em número de experiências de OP. Foram identificados 19 municípios com OP. Neste período ocorreu um aumento no número de OP por regiões, inclusive na região Centro-Oeste que até o final do período de 1997-2000 não havia nenhum município com OP. A região Sul apresentou o maior percentual, 66,67% das cidades com experiências de OP estavam localizadas na região sul.

No período 2005-2008 ocorreu um aumento nos números de experiências de OP nas regiões Norte, Nordeste e Sudeste. A região Sul apresentou uma queda de 12 para sete no número de experiências de OP nos municípios gaúchos. As regiões Norte e Nordeste apresentaram o maior percentual de municípios com experiências de OP, 66,67% e 60% cada.

No período de 2009-2012 ocorreu um aumento no número de experiências de OP na região Sul e Sudeste. Nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste ocorreram quedas no número e nos percentuais de experiências de OP.

Outra consideração a fazer a partir dos dados da Tabela 10 e da Tabela 11 refere-se à região Sudeste. Esta região obteve o maior número de experiências de OP em todos os períodos. Nota-se um aumento gradual em todos os períodos tanto em número quanto em percentuais de experiências de OP. Por outro lado, as demais regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste apresentaram uma queda tanto em número quanto em percentuais de experiências de OP.

Tabela 10 - Experiências de OP por regiões nos períodos administrativos 1997-2000, 2001-2004, 2005-2008 e 2009-2012

Região	Nº Cidades	Cidades com OP				
		Antes 1997	1997-2000	2001-2004	2005-2008	2009-2012
Norte	6	1	1	2	4	3
Nordeste	25	0	6	8	15	11
Centro-Oeste	6	0	0	2	2	1
Sudeste	51	5	9	19	23	26
Sul	18	1	5	12	7	8
Total	106	7	21	43	51	49

Fonte: Marquetti (2005), a autora (2014)

Tabela 11 - Percentual de OP por regiões nos períodos administrativos 1997-2000, 2001-2004, 2005-2008 e 2009-2012

Região	Nº Cidades	Cidades com OP %				
		Antes 1997	1997-2000	2001-2004	2005-2008	2009-2012
Norte	6	16,67	16,67	33,33	66,67	50,00
Nordeste	25	0,00	24,00	32,00	60,00	44,00
Centro-Oeste	6	0,00	0,00	33,33	33,33	16,67
Sudeste	51	9,80	17,65	37,25	45,10	50,98
Sul	18	5,56	27,78	66,67	38,89	44,44
Total	106	6,60	19,81	40,57	48,11	46,23

Fonte: Marquetti (2005), a autora (2014)

A Tabela 12 mostra o Coeficiente de Gini referente ao ano de 2000 (PNUD/IPEA/FPJ, 2003) para cidades com OP e sem OP por tamanho de população nos períodos administrativos 1997-2000, 2001-2004, 2005-2008 e 2009-2012. O Coeficiente de Gini é uma medida estatística usada para mensurar o grau de concentração de renda da população. Consiste em um número entre zero e um, sendo expresso em pontos percentuais. Quanto mais perto de zero menor a concentração de renda, menor a desigualdade, quanto mais perto de um maior é a concentração de renda, ou seja, maior a desigualdade.

Os dados da Tabela 12 possibilitam avaliar a relação existente entre as experiências de OP e a distribuição de renda. A segunda coluna informa a média do coeficiente de Gini para todas as cidades dentro do estrato da população de cada linha. Podemos inferir que cidades grandes apresentam maior desigualdade de renda. Cidades na classe populacional 200.000-500.000 mil habitantes apresentaram menor desigualdade.

No período 1997-2000 as cidades com OP no estrato de população 200.000-500.000 mil habitantes apresentaram menor desigualdade quando comparadas com as cidades sem OP no mesmo período e estrato populacional. A desigualdade é maior em cidades com população acima de 1.000.000 milhão de habitantes e sem experiências de OP.

No período 2001-2004 tanto as cidades com OP quanto as cidades sem OP, no estrato de população 200.000-500.000 mil habitantes apresentaram igualdade social com índices

aproximados de 0.567 e 0.560. A desigualdade é maior entre municípios com população acima de 1.000.000 milhão de habitantes e sem experiências de OP.

No período 2005-2008 as cidades com OP no estrato de população 200.000-500.000 mil habitantes apresentaram maior desigualdade que as cidades sem OP na mesma classe populacional e no mesmo período. Nas cidades com população acima de 1.000.000 milhão de habitantes não há diferença significativa nos índices das cidades com experiências de OP e sem experiências de OP. A desigualdade social é maior em grandes municípios com e sem experiências de OP.

No período 2009-2012 as cidades com experiências de OP na classe populacional 500.001-1.000.000 apresentaram menor desigualdade social quando comparadas a cidades sem experiências de OP na mesma classe populacional e no mesmo período. Não há diferença significativa nos índices das cidades com experiências de OP e sem experiências de OP nas demais classes populacional.

Tabela 12 - Coeficiente de Gini para as médias e grandes cidades por tamanho de população com e sem experiência de OP nos períodos administrativos 1997-2000, 2001-2004, 2005-2008 e 2009-2012

População	Todas Cidades	1997-2000		2001-2004		2005-2008		2009-2012	
		Com OP	Sem OP	Com OP	Sem OP	Com OP	Sem OP	Com OP	Sem OP
200.000-500.000	0,562	0,538	0,567	0,560	0,563	0,578	0,550	0,563	0,561
500.001-1.000.000	0,581	0,628	0,568	0,563	0,568	0,580	0,583	0,579	0,583
1.000.001-5.000.000	0,627	0,608	0,640	0,620	0,638	0,629	0,620	0,627	0,628
Acima de 5.000.000	0,620	NA	0,620	0,620	0,620	NA	0,620	NA	0,620

Fonte: Marquetti (2005), a autora (2014)

A Tabela 13 mostra a relação entre o PIB per capita, ano corrente, em quatro classes e as cidades com OP nos períodos administrativos de 1997-2000, 2001-2004, 2005-2008 e 2009-2012. Inicialmente, o OP foi adotado por municípios mais ricos e níveis altos de qualidade de vida (WAMPLER, 2008). O autor explica que a base de apoio do PT estava em cidades com grande número de trabalhadores sindicalizados e de classe média. Estes grupos sociais deram o suporte necessário ao PT para que o partido pudesse reformular as políticas públicas. Logo, com o sucesso de alguns modelos, como o de Porto Alegre, o OP passou a ser adotado por municípios com população de menor renda. No entanto, a Tabela 13 mostra uma realidade diferente.

No período 1997-2000 o maior número de experiências de OP ocorreu em cidades com PIB per capita nas classes 1.000-5.000 e 5.001-10.000 mil reais. Neste período, sete municípios na classe 1.000-5.000 mil reais e sete municípios na classe 5.001-10.000 mil reais

tinham experiências de OP. Apenas dois municípios com PIB per capita acima de 15.000 mil reais tinham experiências de OP.

No período 2001-2004 aumentou de forma significativa o número de municípios com experiência de OP nas classes de PIB per capita 1.000-5.000, 5.001-10.000 e 10.001-15.000 mil reais. Nos municípios com PIB per capita acima de 15.000 mil reais, dois municípios tinham experiências de OP.

No período de 2005-2008 o maior número de municípios com experiências de OP ficou nas classes PIB per capita 1.000-5.000 e 5.001-10.000 mil reais. Eram 16 municípios com OP na classe PIB per capita 1.000-5.000 e 19 municípios na classe PIB per capita 5.001-10.000 mil reais. Houve um aumento de dois para três municípios na classe PIB per capita acima de 15.000 mil reais.

No período 2009-2012 há uma redução em municípios com experiências de OP na classe PIB per capita 1.000-5.000 mil reais. É uma redução significativa de 16 municípios no período anterior para 8 municípios. Isto representa a metade das cidades com experiências de OP nessa classe PIB per capita. Por outro lado, ocorreu um aumento significativo em municípios com PIB per capita acima de 15.000 mil reais. No período anterior eram três municípios com OP nessa classe, passando a 10 municípios com OP.

Tabela 13 - PIB per capita e cidades com experiências de OP nos períodos administrativos 1997-2000, 2001-2004, 2005-2008 e 2009-2012

PIB Per Capita R\$ 1.000,00	Cidades com OP			
	1997-2000	2001-2004	2005-2008	2009-2012
1.000-5.000	7	12	16	8
5.001-10.000	7	16	19	19
10.001-15.000	5	13	13	12
Acima de 15.000	2	2	3	10
Total	21	43	51	49

Fonte: Marquetti (2005), a autora (2014)

A Tabela 14 e a Tabela 15 mostram o número de fundações privadas e associações sem fins lucrativos por habitante nas cidades com e sem experiência de OP nos períodos administrativos 1997-2000, 2001-2004, 2005-2008 e 2009-2012. Neste caso, a proposta é avaliar a presença da organização da sociedade civil na adoção do OP. Há uma grande dificuldade em encontrar dados sobre essas organizações. Os dados aqui apresentados foram obtidos através do site IBGE, Cidades, ano base 2010, verificando o número de fundações privadas e associações sem fins lucrativos para cada município desta pesquisa. Após, este número foi dividido entre a população destes municípios. Os dados populacionais são de 2000, IBGE (2005).

Verifica-se que no período que antecede ao ano de 1997 as cidades com experiências de OP apresentam média maior de fundações privadas e associações sem fins lucrativos que as cidades sem experiências de OP do mesmo tamanho populacional. Outro dado interessante é que a média é maior em cidades com experiências de OP no estrato da população entre 1.000.001 e 5.000.000 milhões de habitantes quando comparado com cidades sem experiências e do mesmo tamanho. Neste estrato, cidades com experiências de OP apresentaram média de 8,15 fundações privadas e associações sem fins lucrativos por 1.000 habitantes enquanto cidades sem experiências de OP apresentaram média de 3,17 fundações privadas e associações sem fins lucrativos por 1.000 habitantes.

No período 1997-2000 há um equilíbrio na média de fundações privadas e associações sem fins lucrativos entre cidades com experiências de OP e cidades sem experiências de OP. Isto considerando os estratos populacionais 200.000-500.000 e 500.001-1.000.000. Porém, as cidades com experiências de OP no estrato populacional 1.000.001 e 5.000.000 apresentam média maior de fundações privadas e associações sem fins lucrativos quando comparadas as cidades sem experiências de OP no mesmo estrato populacional.

No período 2001-2004, cidades com experiências de OP apresentaram média maior de fundações privadas e associações sem fins lucrativos que as cidades sem experiências de OP em quase todos os estratos, com exceção dos municípios que apresentam população acima de 5.000 milhões de habitantes. Neste estrato, a média é maior para cidades sem experiência de OP.

No período 2005-2008 cidades com experiências de OP apresentaram média maior que cidades sem experiências de OP nos estratos populacionais 200.000-500.000 e 1.000.001-5.000.000 milhões de habitantes. No entanto, cidades sem experiências de OP no estrato populacional 500.001-1.000.000 apresentam média maior quando comparadas as cidades sem experiências de OP do mesmo tamanho.

No período 2009-2012 cidades sem experiências de OP apresentaram médias maior de fundações privadas e associações sem fins lucrativos que cidades com experiências de OP nos estratos populacionais 200.000-500.000 e 1.000.001-5.000.000. No estrato 500.001-1.000.000 a média de fundações privadas e associações sem fins lucrativos são maiores para cidades com experiências de OP.

Tabela 14 - Número de fundações privadas e associações sem fins lucrativos por 1.000 habitantes nas cidades com experiência de OP nos períodos administrativos 1997-2000, 2001-2004, 2005-2008 e 2009-2012

População	Cidades com OP				
	Antes 1997	1997-2000	2001-2004	2005-2008	2009-2012
200.000-500.000	4,47	3,07	3,31	3,18	3,10
500.001-1.000.000	4,45	2,50	3,18	2,59	2,93
1.000.001-5.000.000	8,15	5,04	4,72	4,24	4,47
Acima de 5.000.000	-	-	4,02	-	-

Fonte: Marquetti (2005), a autora (2014)

Tabela 15 - Número de fundações privadas e associações sem fins lucrativos por 1.000 habitantes nas cidades sem experiência de OP nos períodos administrativos 1997-2000, 2001-2004, 2005-2008 e 2009-2012

População	Cidades sem OP				
	Antes 1997	1997-2000	2001-2004	2005-2008	2009-2012
200.000-500.000	3,09	3,19	3,08	3,16	3,22
500.001-1.000.000	2,68	2,86	2,53	3,08	2,66
1.000.001-5.000.000	3,17	3,58	3,32	3,85	3,69
Acima de 5.000.000	4,72	4,72	5,42	4,72	4,72

Fonte: Marquetti (2005), a autora (2014)

4.3 DISCUSSÕES DOS RESULTADOS

Considerando as análises feitas sobre as hipóteses de adoção do Orçamento Participativo nos períodos administrativos de 1997-2000, 2001-2004, 2005-2008 e 2009-2012 obtiveram-se cinco resultados. Primeiro, o percentual de experiências de OP é maior nas grandes cidades o que associa o OP a municípios com maior população. As experiências de OP também aumentaram em número de maneira gradativa no decorrer dos quatro períodos administrativos no estrato populacional 200.000-500.000 mil habitantes.

Segundo, o OP está relacionado ao Partido dos Trabalhadores. Em 2003, com a chegada do PT à presidência da república o partido começou a ter melhor desempenho nos processos eleitorais em municípios de pequeno e médio porte e que não haviam ainda passado por experiências de OP. Desta forma, as médias cidades foram adotando o OP, possibilitando o aumento das experiências nas cidades com população entre 200.000-500.000 habitantes.

Terceiro, a investigação mostra que o OP é adotado com maior facilidade por partidos de esquerda, em particular o PT. O OP foi adotado na maioria das cidades governadas pelo PT durante os quatro períodos administrativos analisados. Das sete experiências de OP identificadas nos municípios com população acima de 200 mil habitantes, anterior ao ano de 1997, seis haviam sido implementadas pelo PT. Apenas o caso de Vitória (ES) havia sido implementado pelo PSDB. O OP foi implementado apenas uma vez em cada período 1997-

2000, 2001-2004 e 2009-2012 pelos partidos de direita. A exceção foi o período de 2005-2008 que registrou 13 experiências de OP em cidades governadas por partidos de direita. Partidos conservadores têm mais dificuldades de implementar políticas públicas em parceria com as classes sociais.

Quarto há evidências de que o OP é adotado em sua maioria por municípios de menor PIB per capita. Este fato se confirma principalmente nos três primeiros períodos administrativos 1997-2000, 2001-2004 e 2005-2008.

Quinto, A investigação da relação entre organização da sociedade civil e adoção do OP confirma que cidades com médias maiores de fundações privadas e associações sem fins lucrativos por habitante apresentam maior probabilidade de adotar o OP.

5 CONCLUSÃO

O OP tem suscitado o interesse de muitos intelectuais, militantes de partidos políticos, instituições filantrópicas ao longo das últimas décadas (FEDOZZI, 1998; AVRITZER, 2002; MARQUETTI, 2005; WAMPLER, 2008; LUCHMANN, 2012; SPADA, 2014). O que desperta tanto interesse pelo OP? Uma das razões mencionadas por Spada (2014) deve ao fato de que o OP é a inovação democrática que obteve mais sucesso em termos de difusão mundial. Podemos creditar também este interesse ao fato que ele é aplicável a qualquer cidade no mundo, independente da cultura, economia ou sociedade a qual está sendo inserido, contanto que sejam feitas as devidas adaptações à realidade local. Os benefícios gerados pelo OP e um trabalho intenso de divulgação das redes informais contribuíram para a disseminação deste mecanismo de inovação.

Entre as possíveis vantagens que o OP oferece para as cidades que o adotam estão: transparência na aplicação dos recursos públicos, a aplicação destes recursos nas áreas mais carentes e de interesse da comunidade, redução da corrupção, maior igualdade social. Mais importante, o OP vem desenvolvendo um papel no processo de democratização da democracia.

Há um conjunto de práticas similares nos municípios que implantaram o OP. Deve haver desprendimento e ausência de pré-conceitos entre os cidadãos e o governo. É necessária a vontade tanto dos partidos que estão no poder, e envolvimento da sociedade para que o OP produza resultado. Os resultados serão alcançados se houver um diálogo verdadeiro e de confiança mútua entre as partes envolvidas no processo. É um aprendizado para todos, pois melhora o capital social.

Desta maneira, dada à relevância do OP, esta dissertação investiga as características das 106 cidades brasileiras com população acima de 200 mil habitantes em 2000 que adotaram o OP nos períodos administrativos compreendidos entre os anos de 1997 a 2012. Algumas questões foram elencadas para avaliar os fatores determinantes que conduzem um município a adotar o OP, desenhando desta forma as características políticas, sociais e econômicas destes municípios. Primeiro foi avaliada a relação entre tamanho da população e a adoção do OP. Segundo foi analisada a relação entre ideologias políticas e a implantação do OP. Terceiro se a adoção do OP está relacionada ao PIB per capita dos municípios. Por fim, se as sociedades civis organizadas tendem a adotar o OP com mais facilidade do que as sociedades com baixo índice de associativismo.

Primeiro, os dados analisados confirmam que o OP é adotado por cidades de grande porte. O OP foi adotado em 60% das cidades com população entre 1.000.001 a 5.000.000 de 2001 a 2004, o número de experiências continuou a aumentar neste estrato da população, chegando a 80% no período de 2005-2008, reduzindo a 60% destes municípios no período seguinte. Isto indica que os grandes municípios estão mais bem preparados e articulados para aderir às inovações de gestão participativa. Dos quatro municípios que iniciaram o OP antes do ano de 1997, Porto Alegre, Belo Horizonte, Volta Redonda e Ipatinga, apenas 50% continuava mantendo o OP em 2012. Estes casos são: Porto Alegre com população acima de 1.360.590 habitantes e Belo Horizonte com população acima de 2.238.526 habitantes. O município de Guarulhos, na grande São Paulo, iniciou sua experiência de OP no período de 1997-2000 e manteve o OP pelos períodos seguintes 2001-2004, 2005-2008 e 2009-2012. Em 2000 a população de Guarulhos era de 1.072.717 habitantes.

Segundo, as diferenças ideológicas impactam na adoção do OP. Nos quatro períodos investigados é visível a supremacia dos partidos de esquerda na implementação do OP. Percebe-se a predominância do PT nas cidades com OP. É fácil compreender este fenômeno, pois os partidos de esquerda possuem forte vínculo com as classes menos favorecidas. São partidos que representam a classe trabalhadora e por sua vez preferem medidas políticas que venham atender a demanda social. Neste caso, o OP atende perfeitamente estes requisitos sociais, possibilita participação e favorece a redistribuição dos recursos. Durante muitos anos também representou uma ótima estratégia para obter votos e chegar à prefeitura de cidades importantes, como por exemplo, a cidade de São Paulo. A capital paulista é o principal centro financeiro da América do Sul e detentora do décimo maior PIB mundial.

O avanço dos partidos de esquerda a essas prefeituras levou uma mobilização dos partidos de direita a aderir ao OP no período de 2005 a 2008. Talvez a falta de afinidade e a dificuldade de promover um diálogo entre governo e os segmentos pobres da população fez com que os partidos de direita tenham recuado no período de 2009-2012. Os partidos de direita, no Brasil, são reconhecidos por reforçar a autoridade do estado. Estão mais voltados para políticas de ajustes do que para políticas participativas.

Terceiro, o OP é implementado em municípios com menor PIB per capita. No entanto, algumas cidades com maior PIB per capita também aderiram ao programa no último período administrativo.

Por último, cidades com maior média de fundações privadas e associações sem fins lucrativos tendem a adotar o OP. Os municípios com experiências de OP antes de 1997

confirmaram maior média de fundações privadas e associações sem fins lucrativos quando comparados aos municípios sem experiências de OP e mesmo tamanho populacional.

No entanto, na última década, apesar do sucesso obtido nos primeiros anos de implantação do OP está ocorrendo uma redução na adoção do programa. Isto não está relacionado ao desgaste do programa no que se refere a sua capacidade de produzir resultados. Ao contrário, consequência de um cenário econômico, político e social totalmente diferente. A preocupação com a redemocratização perdeu espaço no debate político. Os políticos já não têm tanto interesse em dividir o ato de governar com o povo. Em que medida reduziu o interesse da sociedade civil em participar da vida política é uma questão em aberto.

Enfim, é necessária a reflexão constante dos desafios impostos pelo OP e a readequação do programa de acordo com o novo cenário enfrentado pelas cidades brasileiras nos dias atuais. Somente por meio da reavaliação do programa, dos seus limites e potenciais o OP continuará promovendo cidadania e justiça social. As necessidades da população de forma geral permanecem as mesmas de outrora: saúde, habitação, educação de qualidade, transporte, etc. O OP é uma maneira da população de menor renda ter acesso a essas políticas públicas.

REFERÊNCIAS

- ALLEGRETTI, Giovanni; HERZBERG, Carsten. **Participatory Budgets in Europe: Between efficiency and growing local democracy.** Transnational Institute and the Centre for Democratic Policy-Making. TNT Briefing Series, p. 5, N° 2004/5.
- ANDREOLI, Antônio I. **O Orçamento Participativo de Porto Alegre: um exemplo para Alemanha?** Revista Espaço Acadêmico, n° 43, mensal ISSN 1519.6186, dezembro, 2004.
- AVRITZER, Leonardo. **Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil.** 2002.
- AVRITZER, Leonardo. **O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico.** A inovação democrática no Brasil. São Paulo, 2003.
- BAIERLE, Sérgio. **Lutas Urbanas em Porto Alegre: entre a revolução política e o transformismo.** Livro Cidade, junho de 2007.
- BEST, Nina J.; RIBEIRO, Manuella M.; MATHEUS, Ricardo; VAZ, José C. **Internet e a Participação Cidadã nas Experiências de Orçamento Participativo Digital no Brasil.** Cadernos PPG-AU/FAUFBA. 2010, Volume 9, p. 105-124,.
- CIDADE, Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. **Fazendo Política: Perfil das Conselheiras e Conselheiros do Orçamento Participativo 2002/2003,** Porto Alegre, 2003.
- CIDADE, Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. **Quem é o Público do Orçamento Participativo – 2002.** Porto Alegre, 2003.
- CUNHA, Eleonora S. M. **Democracia e Reinvenção do Estado: Lições do Brasil e da Índia.** Centro de Estudos Sociais, Laboratório Associado, Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra. Oficina N° 282, Agosto, 2007.
- DIÁLOGO GLOBAL. **Aprendendo com o Sul: O Orçamento Participativo no mundo – um convite à cooperação global.** Estudo. Engagement Global GmbH, Service für Entwicklungsinitiativen. Versão portuguesa, n° 25, março, 2012.
- DUTRA, Olívio; BENEVIDES, Maria V. **Socialismo em Discussão.** Orçamento Participativo e Socialismo. Editora Perseu Abramo, 1ª Edição, outubro, 2001.
- Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação. IPEA. Volume 7. Diálogos para o Desenvolvimento. Brasília, 2011. Capítulo 2
- FEDOZZI, Luciano. **Inovações Democráticas na Gestão Pública: A experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre (Brasil),** junho, 1998.
- GUGLIANO, Alfredo A.; LOECK, Robson B.; ORSATO, Andrea; PEREIRA, André L. **Processos participativos e estratégias de redistribuição: resgatando o Orçamento Participativo em Pelotas (1984-1985).** 2008.

GUGLIANO, Alfredo A.; VENEZIANO, Alicia; MAURICH; Mário R.; LOECK, Robson. **Análise Comparada dos Modelos do Orçamento Participativo em Porto Alegre, Montevideo e Buenos Aires**. FEE 12-02.2005.

<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>, acesso realizado em 04 de julho de 2014.

IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2012**. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Rio de Janeiro, 2013.

IBGE. **Produto interno bruto dos municípios 1999-2002**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro, 2005.

IDEASS Brasil. **Inovação para o Desenvolvimento e Cooperação Sul-Sul**. 2005.

LUCHMANN, Lígia H. H. **Participação e Aprendizado Político no Orçamento Participativo**. Estudo de caso em um município catarinense. Educ. Soc., Campinas, abril-junho, 2012, Volume 33, n. 119, p. 513-532.

MARQUETTI, Adalmir A. **Characteristics of Brazilian cities experiencing the Participatory Budgeting**. Maio, 2005

MARQUETTI, Adalmir A. **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: uma proposta de classificação**. 2007.

MARQUETTI, Adalmir A. **O Orçamento Participativo como uma Política Redistributiva em Porto Alegre**. 2002.

MARQUETTI, Adalmir A.; SILVA, Carlos E. S.; CAMPBELL, Al. **Participatory Economic Democracy in Action: Participatory Budgeting in Porto Alegre, 1989 – 2004**. Outubro, 2009.

MESQUITA, Erle C. **Participação, Atores Políticos e Transformação Institucional no Ceará**. Relatório da Pesquisa Participação e Distribuição nas Políticas Públicas do Nordeste. Belo Horizonte, 2007.

NOGUEIRA, Túlio C. **Soberania Popular e Crise do Direito: um estudo sobre legitimidade democrática**. São Paulo, 2009.

OLIVEIRA, Osmany P. de. **Embaixadores da Participação: A difusão internacional do Orçamento Participativo a partir do Brasil**. São Paulo, 2013.

PIRES, R. **Orçamento participativo, efeitos distributivos e combate à pobreza**. Teoria & Sociedade. Belo Horizonte: UFMG, 2004.

PIRES, Roberto R. C. **O Orçamento Participativo em Belo Horizonte e seus Efeitos Distributivos sobre a Exclusão Territorial**. Anais X Encontro Nacional da Anpur. Belo Horizonte, 2003.

PIRES, Roberto R. **Participação, exclusão e território: estratégias para a análise dos efeitos distributivos das instituições participativas**. Efetividade das Instituições Participativas no

Brasil: Estratégias de Avaliação. IPEA. Volume 7. Diálogos para o Desenvolvimento. Brasília, 2011. Capítulo 18.

PNUD/IPEA/FPJ 2003. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Fundação João Pinheiro. Brasília.

RIBEIRO, Carlos A. C.; SIMON, Walter T. **Práticas Orçamentárias Participativas: um estudo de caso de prefeituras paulistas.** Outubro, 2008.

SANTOS, Boaventura de S. **Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy.** Politics Society; Vol. 26; Nº 4, 461-510. Sage Publications, Inc, 1998.

SINTOMER Yves; HERZBERG, Carsten; RÖCKE, Anja. **From Porto Alegre to Europe: Potentials and Limitations of Participatory Budgeting,** 2005.

SOUZA, Ailton de. **A metamorfose do Orçamento Participativo: Uma Análise da Transição Política de Porto Alegre (1990-2009).** Universidade de Brasília. Instituto de Ciências Sociais. Centro de Pesquisa e Pós-Graduação Sobre as Américas. Brasília, 2010.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, pág. 20-45.

SPADA, Paolo. **The Adoption and Abandonment of Democratic Innovations: Investigating the Rise and Decline of Participatory Budgeting in Brazil.** April 2014.

TAROUCO, Gabriela da S.; MADEIRA, Rafael M. **Partidos, Programas e o Debate sobre Esquerda e Direita no Brasil.** Revista de Sociologia e Política, V21, Nº 45, pg. 149-165. Curitiba. Março, 2013.

TEIXEIRA, Elenaldo C. **O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade.** 2002.

WALKER, Jack. **The Diffusion off Innovations among American States.** The American Political Science Review, Volume 63, Nº 3, Setembro, 1969.

WAMPLER, Brain. **Que Tipo de Resultados Devemos Esperar das Instituições Participativas?** 2011

WAMPLER, Brian. **A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: “boas-práticas” devem ser promovidas?** Opinião Pública. Campinas, Volume. 14, nº 1, pp 65-95, p.5, junho, 2008.