

O orçamento participativo em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiência

Ana Claudia Chaves Teixeira

O Princípio de Avogrado¹, uma das leis da Química, afirma que “se tivermos volumes iguais de quaisquer gases, desde que medidos nas mesmas condições de temperatura e pressão, teremos o mesmo número de moléculas”. Quando pensamos na possibilidade de replicação do Orçamento Participativo em outros municípios ou mesmo no nível estadual ou federal, freqüentemente imaginamos quais seriam o volume e as condições de temperatura e pressão que permitiriam a obtenção do mesmo número de moléculas. No caso da experiência do Orçamento Participativo, o mesmo número de moléculas significaria o mesmo grau de relativo sucesso que o Orçamento Participativo (OP) vem obtendo em municípios como Porto Alegre e Belo Horizonte.

Este artigo tem dois objetivos. Por um lado, apontar, através de pesquisa do Fórum Nacional de Participação Popular realizada sobre os OPs na gestão 1997-2000, qual o perfil dos municípios onde Orçamento Participativo tem sido implantado. Por outro lado, através do estudo de três casos (Icapuí-CE, Serranópolis do Iguaçu-PR e Medianeira-PR), procuraremos destacar que, diferente do Princípio de Avogrado, para implementar o OP em outra localidade nunca será possível obter as mesmas condições. Através destes estudos de caso e da discussão da bibliografia existente sobre outras experiências de OPs, veremos no que os OPs têm se aproximado e se afastado do que Porto Alegre vive e viveu. Quando olhamos detidamente para estas experiências percebemos que cada OP é único e, apesar de “inspiradora”, a experiência pioneira de Porto Alegre pouco tem sido seguida à risca. Podemos dizer que uma política pública como o Orçamento Participativo não encontrará nunca as mesmas condições para ser aplicada em outro município ou em outro nível de

¹ O Princípio de Avogrado foi enunciado por Amadeo Avogrado, cientista italiano, em 1811.

governo. Desta maneira, o Orçamento Participativo nunca será replicável no sentido estreito de um modelo a ser seguido.

Este artigo está dividido em três partes. Na primeira, há uma breve caracterização da experiência do Orçamento Participativo no Brasil, com base na pesquisa “Experiências de Orçamento Participativo no Brasil, gestão 1997-2000”, realizada pelo Fórum Nacional de Participação Popular. Na segunda parte, discutimos os estudos de caso citados anteriormente e na terceira parte, comparamos estes estudos de caso com dados da pesquisa nacional, procurando refletir sobre os fatores que afetam a replicabilidade da experiência do Orçamento Participativo.

I. O Orçamento Participativo no Brasil: histórico e desdobramentos

A primeira experiência de Orçamento Participativo, com esta denominação, foi a realizada em Porto Alegre, estado do Rio Grande do Sul, a partir de 1989. O Orçamento Participativo surgiu nesta cidade a partir do objetivo genérico “de transferir o poder para a classe trabalhadora organizada”, que participaria democraticamente da gestão da cidade e não apenas de quatro em quatro anos por ocasião da eleição dos seus representantes (Genro e Souza, 1997). Há vários trabalhos que relatam o surgimento desta experiência (Abers, 1996; Avritzer, 2002; Genro e Souza, 1997; Fedozzi, 2001; Baierle, 1992, entre outros), entretanto o mais importante a ser destacado neste momento é que ela foi construída da interação entre a sociedade organizada, especialmente a UAMPA, União das Associações de Moradores de Porto Alegre, e o governo petista eleito para a gestão 1989-1992. Uma das idéias mais presentes na experiência de Porto Alegre é que o OP se auto-regulamenta, ou

seja, a cada ano as regras de funcionamento são revistas, a partir de discussões feitas entre membros do governo e da sociedade. Esta idéia de que governo e sociedade criaram juntas o formato do OP e o alteram ano a ano buscando o seu aperfeiçoamento ajuda a corroborar a afirmação de que não existe um modelo de Orçamento Participativo a ser seguido. É provável que um dos sucessos do Orçamento Participativo esteja ligado justamente a esta característica da auto-regulamentação. Ao invés de modelos prontos, o OP tem se caracterizado por se renovar a cada dia.

O Orçamento Participativo, entretanto, não é a única forma de gestão democrática experimentada pelos municípios. Ele faz parte de um conjunto de iniciativas que, desde a segunda metade da década de 70, fizeram emergir propostas de tornar a administração pública mais permeável à participação popular, tornando-se contrapontos ao regime militar. Os mutirões para a construção de casas populares e as hortas comunitárias de Lages, Santa Catarina, entre 1976 e 1982, durante o governo MDB (Movimento Democrático Brasileiro), são um exemplo de como as administrações públicas se abriram à participação popular.

Esta demanda por participação popular partia de atores que compunham o chamado campo movimentalista (movimentos populares e sociais, movimento sindical, pastorais sociais e ONGs); partidos de esquerda, especialmente o Partido dos Trabalhadores; setores acadêmicos e entidades profissionais, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e Associação Brasileira de Imprensa (ABI) (GECD, 1998/1999).

A Constituição de 1988 foi um importante momento de consolidação e de abertura de novos canais de participação popular. A partir dela e com a aprovação de legislações específicas, foram implementados, de forma articulada nos vários níveis de governo, Conselhos Gestores de Políticas Públicas em áreas, como Saúde, Educação, Assistência

Social, Criança e Adolescente, que são formados por membros do governo e da sociedade e devem orientar as políticas públicas em cada área.

A Constituição de 88 forneceu ainda capacidades financeiras e legais que permitiriam aos municípios a administração de questões locais (Faria, 2000). Estas novas capacidades serão importantes para o desenvolvimento da experiência do Orçamento Participativo, que se tornará a mais inovadora forma de co-gestão e de controle social sobre o orçamento já realizado no Brasil.

Após a realização de vários seminários sobre a experiência do Orçamento Participativo, o Fórum Nacional de Participação Popular (FNPP), com a coordenação da Fase,² a participação das ONGs que o compõem e o apoio da Fundação Ford, realizou a pesquisa “Experiências de Orçamento Participativo no Brasil - gestão 1997-2000”. O estudo é inédito, pois apresenta o mapeamento exaustivo sobre essa nova e importante experiência de gestão participativa no nível municipal. A pesquisa, realizada em todo o país, obteve respostas de 103 municípios que afirmam ter implementado o OP na gestão 1997-2000. Este número é um pouco menor do que o número real de Orçamentos Participativos porque uma pequena parte dos questionários enviados não retornaram. Nestes casos, o pedido de preenchimento não foi acatado pelos destinatários do questionário. Em levantamento anterior realizado pela FASE, apurou-se que entre 1989 e 1992, 12 municípios teriam realizado OP, e entre 1993 e 1996, 36 municípios teriam realizado OP. O fato de descobrir que pelo menos 103 municípios brasileiros já haviam experimentado o OP durante este período nos traz novos desafios. Antes deste mapeamento, a ênfase das análises sobre o OP era praticamente restrita ao município de

² Pesquisa coordenada por Grazia de Grazia (Fase-Nacional), com assessoria de Ana Clara Ribeiro Torres (IPPUR-UFRJ).

Porto Alegre, bem como a algumas outras experiências brasileiras como Belo Horizonte, Recife e Santo André, o que poderia conferir um caráter de esporádico ou pontual às experiências. Evidentemente que 103 experiências ainda é um número pequeno no contingente dos mais de cinco mil municípios brasileiros, mas a progressão do número de OPs ao longo das gestões indica que esta experiência têm se disseminado. Ainda não foi possível realizar o mapeamento dos OPs para a gestão que se iniciou em 2001, mas, através de informações não sistematizadas que obtivemos no Instituto Pólis sobre os OPs do Estado de São Paulo, é provável que este número dobre ou triplique, mesmo sabendo que várias experiências não conseguiram manter a continuidade com a troca dos prefeitos.

Para a realização da pesquisa do FNPP, foi feito um levantamento inicial por parte das ONGs do Fórum espalhadas por todo o país. Para efeitos da pesquisa, consideramos OP todas as experiências que se autodenominam desta forma e ainda aquelas experiências que consideravam sua experiência próxima a do OP apesar de utilizarem a denominarem de um modo diferente. Após esta fase, procedemos à coleta dos dados no segundo semestre de 2000, através da aplicação de questionário elaborado pelo FNPP nos municípios identificados. O Fórum elaborou amplo roteiro, composto de questões fechadas, abrangendo tanto dados sobre o município como características gerais da experiência de OP naquela cidade. O questionário foi encaminhado por correio, fax ou e-mail e contou com diversos pesquisadores, sendo que cada um deles ficou responsável pelo acompanhamento e verificação dos dados obtidos nessa etapa. A checagem das informações obtidas foi feita por telefone. A partir daí, os dados foram tabulados e analisados em conjunto. Ressaltamos que o questionário foi preenchido por um ou mais gestores municipais e que normalmente

as informações foram fornecidas pelo coordenador do OP, o que nos forneceu muitas vezes apenas um olhar sobre a experiência.

A metodologia adotada nos permitiu obter um panorama geral, bastante útil, das experiências de OP, mas não nos permite ainda inferir qualitativamente sobre se e o quanto essas experiências contribuíram para o aprofundamento da democracia e da cidadania, nem para a melhoria da qualidade de vida das pessoas que moram nos municípios onde foi implementado o OP.

Nossa intenção, entretanto, não era a de medir os impactos do OP – o que sem dúvida seria impossível com esta metodologia – mas entender como esses OPs funcionavam, no que obtivemos relativo sucesso. É importante destacar que mesmo esse entendimento é difícil, já que pudemos perceber, especialmente na checagem de informações ao telefone, que as normas de funcionamento das experiências quase sempre se modificam a cada ano, quando não no “meio do jogo”, sempre que algum processo não funciona como previsto. Outro limite na aplicação do questionário foram as várias interpretações que alguns termos têm em cada município. Termos como “delegados”, “conselheiros”, “Conselho do Orçamento Participativo”, “assembléia de abertura”, “plenárias temáticas”, entre outros, mudam de significado dependendo do município em questão. Mesmo com todos estes limites, julgamos que os dados obtidos nos ajudam a melhor formular os problemas e questões de pesquisa, que poderão ser melhor investigados em outros estudos.

A pesquisa apontou que estas 103 experiências foram realizadas preferencialmente em municípios com menos de 500 mil habitantes, como podemos observar na tabela 1.

Tabela 1 – População dos Municípios

Número de Habitantes	Municípios
Até 20 mil habitantes	31
20 mil a 100 mil	33
100 mil a 500 mil	30
500 mil a 1 milhão	5
Acima de 1 milhão	4
Total	103

Fonte: Pesquisa FNPP e IBGE - Contagem Populacional, 1996.

Ao analisarmos os dados do Censo 2001, sobre o porte populacional dos municípios brasileiros, percebemos que esta informação é relevante na medida que boa parte dos 5.507 municípios brasileiros tem porte populacional de menos de 20 mil habitantes (veja tabela 2). Apesar destes municípios concentrarem apenas 28,75% da população do país, eles representam 73,03% dos municípios brasileiros. Portanto, o tipo de município por porte populacional, onde mais há probabilidade de replicação do OP é em municípios com menos de 20 mil habitantes. Daí a necessidade de percebermos, como faremos neste artigo, quais as características específicas do OP em pequenos municípios.

O tamanho do município, em termos de volume populacional, pode parecer uma questão menos importante na definição do Orçamento Participativo, mas cada vez mais ela tem se mostrado relevante para a questão da replicabilidade do OP, já que poucos municípios brasileiros apresentam um contingente populacional superior a 1 milhão de

habitantes, como Porto Alegre. As características rurais ou urbanas de um município também merecem ser destacadas, especialmente quando o município concentra maior contingente populacional na zona urbana e menor contingente na zona rural, pois freqüentemente as demandas deste último grupo não encontram espaço nas discussões do OP. Segundo Veiga (30/06/2001, OESP), 60% dos municípios brasileiros poderiam ser considerados urbanos e não 80% como constatou a análise preliminar do Censo 2000. Há vários critérios para delimitar se um município é rural ou urbano. Por exemplo, 70% do municípios brasileiros têm densidades demográficas inferiores a 40 hab/km², enquanto o parâmetro da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) para que uma localidade seja considerada urbana é de 150 hab/km². Por este critério, apenas 411 dos 5.507 municípios brasileiros existentes em 2000 seriam considerados urbanos. Mesmo não adotando este critério, vários municípios brasileiros apresentam características rurais, que merecem atenção especial.³

³ A discussão sobre o que é atualmente o meio rural no nosso país apresenta várias nuances. Estudos recentes mostram que atividades agrícolas não são as únicas atividades econômicas realizadas no meio rural, aliás em algumas regiões elas vêm decrescendo de importância. A este respeito ver estudo “O novo rural brasileiro: políticas públicas, número 4”, editores Clayton Campanhola e José Graziano da Silva, Jaguariúna, SP: Embrapa Meio Ambiente, 2000. Sobre este mesmo debate ver ainda o texto de Ricardo Abramovay, “Do setor ao território: funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo”, Texto para discussão n. 702, IPEA, 2000.

Tabela 2 – Municípios brasileiros segundo porte populacional

Faixa de população (habitantes)	Número de municípios	Número de habitantes	% municípios	% habitantes
0-4.999	1.329	4.482.486	24,13	2,64
5.000-9.999	1.313	9.387.706	23,84	5,54
10.000- 19.999	1.380	19.623.425	25,06	11,57
20.000-49.999	958	28.631.758	17,40	16,89
50.000-99.999	303	21.004.081	5,50	12,39
100.000-199.999	117	16.368.072	2,12	9,65
200.000-499.999	76	23.173.544	1,38	13,67
500.000-999.999	18	12.550.361	0,33	7,40
Mais de 1.000.000	13	34.323.010	0,24	20,24
Total	5.507	169.544.443	100,00	100,00

Fonte: Censo, 2000.

Em termos de distribuição regional, há uma grande concentração de experiências nas regiões sul e sudeste do país (tabela 3).

Tabela 3 – Distribuição dos OPs por Regiões

Região	Municípios
Sudeste	45
Sul	39
Nordeste	14
Norte	3
Total	103

Fonte: Pesquisa FNPP.

Tabela 4 – Distribuição dos municípios brasileiros por Regiões

Regiões	Número de municípios	% de OPs por região
Norte	449	0,60
Nordeste	1.787	0,78
Sudeste	1.666	2,70
Sul	1.159	3,36
Centro-Oeste	446	0
Total	5.507	1,87

Fonte: Censo, 2000.

Se compararmos a distribuição dos OPs pelo país com a distribuição total dos municípios (tabela 4) é possível perceber que a região sul possui relativamente mais experiências de OP, enquanto a região centro-oeste é a região que ainda não desenvolveu

experiências de OP e as regiões norte e nordeste são as que pouco desenvolveram esta experiência. Sabe-se que o município de Mundo Novo, em Mato Grosso do Sul, desenvolveu uma experiência antes que sua prefeita fosse assassinada, mas não foi possível obter dados para esta pesquisa.

Sobre o início da experiência do OP, conforme a tabela 3, em sua maioria elas iniciaram em 1997, mas há experiências que iniciaram em 1998, em 1999 e até em 2000. Poucas, 13 no total de 103, tiveram seu início em gestões anteriores.

Tabela 5 – Início da Experiência

Ano	Municípios
1997	68
1998	13
1999	08
2000	01
Gestões anteriores	13
Total	103

Fonte: Pesquisa FNPP.

Sobre o tempo de duração da experiência, 29 municípios tiveram interrupção da experiência (correspondendo a 28% dos municípios que fizeram OP), seja porque a gestão terminou, interrompendo a experiência do OP que foi retomada na gestão 1997-2000, seja porque a experiência foi encerrada no meio da gestão.

Tabela 6 – Interrupção do OP

Sim	29
Não	73
Total	103

Fonte: Pesquisa FNPP.

Sobre os partidos que têm implementado o OP, há uma concentração de experiências em municípios governados pelo Partido dos Trabalhadores (PT), mas há experiências na qual o prefeito é de outros partidos, e até de partidos considerados de direita no espectro partidário. Este dado nos chamou a atenção porque o Orçamento Participativo tem sido considerado uma experiência marcadamente petista, contudo ao que parece o OP tem se disseminado para outros partidos. Vale a ressalva de que estamos considerando apenas o partido do prefeito. Como as coligações no Brasil são feitas das mais diferentes formas, levando em conta dinâmicas regionais que muitas vezes não acompanham as coligações feitas no nível federal, relativiza-se a importância que os partidos possam ter para a adoção do OP. Frequentemente descobrimos, através das conversas telefônicas, que o PT fazia parte da coligação ou que alguém do PT teria sido convidado para implementar o OP. Outra ressalva importante diz respeito à flutuação dos políticos entre diversas legendas. Quando perguntávamos qual era o partido do prefeito, os informantes muitas vezes não sabiam porque o prefeito já havia mudado de partido diversas vezes ou o prefeito estava simplesmente sem partido.

Tabela 7 – Partido Político do Prefeito

Partido	Municípios
PT	52
PSDB	13
PSB	11
PMDB	9
PDT	8
PV	3
PPS	3
PFL	2
PTB	2
Total	103

Fonte: Pesquisa FNPP.

Estas informações mostram que o OP tem se generalizado para pequenas e médias cidades, nas regiões sul e sudeste e para diferentes partidos. As experiências mais conhecidas de OP tinham se realizado em municípios com mais de 500 mil habitantes, predominantemente urbanos, que eram pólos regionais, concentrados nas regiões Sul e Sudeste, como Porto Alegre, Belo Horizonte e Santo André. Na última gestão, municípios menores e com outras dinâmicas sociais, políticas e econômicas começam a experimentar o OP.

Vale destacar ainda que há outras formas de expansão do OP, seja para o nível estadual - que não foi objeto da pesquisa nacional - bem como experiências de OP em outros países.

Existem ainda experiências de Fóruns de Acompanhamento do Orçamento, como os do Rio de Janeiro e São Paulo, que monitoram as receitas e despesas do município, procurando influenciar, mesmo quando o Executivo não quer realizar o Orçamento Participativo, para que o governo preste contas dos seus gastos e leve em conta a reivindicação de setores da sociedade.

Este artigo, entretanto, concentra-se nas experiências de OP realizadas no nível municipal. Dadas as características gerais dos municípios brasileiros com OPs, apontadas acima, daremos destaque, no próximo item, para experiências de Orçamento Participativo desenvolvidas em pequenos municípios, com perfil mais rural.

II. Estudos de caso em pequenos municípios rurais

Este item trata de três experiências de Orçamento Participativo desenvolvidas na gestão 1997-2000: Icapuí-CE, Serranópolis do Iguaçu-PR e Medianeira-PR. Apresentaremos estas experiências a partir de cinco pontos principais: o contexto do município, econômico e social; recursos orçamentários disponíveis; a tradição associativa prévia ao OP; a composição do governo e os formatos assumidos pelos OPs.

a) Contextos dos Municípios

Icapuí é um município localizado no litoral sul do estado do Ceará, com 16.051 habitantes (8.196 homens e 7.855 mulheres), dos quais 11.389 habitantes (71%) vivem na zona rural e 4.662 habitantes (29%) vivem na zona urbana.

As principais atividades econômicas do município são: a agricultura irrigada, através da acerola, caju, coco da baía, goiaba, graviola, mamão, manga, maracujá, uva, mandioca etc.; a agroindústria através do beneficiamento da produção agrícola através da fabricação de sucos e conservas; a pesca artesanal, principalmente através da lagosta; o turismo e o extrativismo mineral, através da extração do petróleo (Mesquita, 2001).

Durante muito tempo, a principal atividade econômica do município foi a pesca da lagosta. A partir de 1995, o colapso da economia da lagosta, devido à pesca predatória, agravou a situação do Município, fazendo com que o poder público incentivasse a diversificação da economia local e elaborasse projetos de capacitação dos pescadores.

O município de Icapuí é um ex-distrito de Aracati. Ele foi emancipado através de um plebiscito realizado em 23 de janeiro de 1984. O plebiscito foi conduzido por um grupo de estudantes do município, ligados na época ao PMDB, que assumiram o poder na primeira eleição municipal, realizada em 1985. Em 1986, José Airton Félix Cirilo Silva, tornou-se o prefeito do município. Em 1988, acompanhando vários colegas de sua gestão, José Airton saiu do PMDB e filiou-se ao PT (Almeida, 1993 e Silva, 1998).

Desde então o PT nunca saiu do poder em Icapuí. A segunda gestão (1989-1992) foi realizada por Francisco José Teixeira (mais conhecido como Dedé Teixeira), a terceira gestão (1993-1996) novamente por José Airton, a quarta gestão (1997-2000) e recentemente também a quinta gestão (2001-2004) por Dedé Teixeira.

As duas maiores áreas de atuação dos governantes de Icapuí, desde a fundação do município, foram educação e saúde. A escolha destas duas áreas não se deu por acaso. O ex-distrito possuía baixíssimos índices de saúde e educação. Havia apenas uma escola em todo o município e nenhum hospital. O trabalho intenso nestas duas áreas já foi reconhecido por vários prêmios: em 1991, o Unicef agraciou o município com o prêmio “Criança e Paz – Educação”; em 1994, Icapuí recebeu da OPAS (Organização Pan-americana de Saúde) o prêmio “100% de Cobertura Vacinal”; em 1996, a FGV (Fundação Getúlio Vargas) e a Fundação Ford concederam ao município o prêmio “Universalização do Ensino”.

Serranópolis do Iguaçu, localizado no sudoeste do Paraná, é um município menor ainda em termos populacionais e foi fundado mais recentemente. O município teve sua primeira administração em 1997, após ter sido emancipado de Medianeira. Serranópolis possui 4.535 habitantes (2.385 homens e 2.350 mulheres), sendo 1.928 habitantes da zona urbana e 2.807 da zona rural. Contudo, o município praticamente é todo rural, mesmo as pessoas que vivem na chamada zona urbana, trabalham ou possuem propriedades na zona rural. A zona urbana, na verdade, constitui-se apenas de uma rua parcialmente asfaltada, com o prédio da prefeitura e poucos estabelecimentos comerciais.

Em termos econômicos, o município sobrevive basicamente da agricultura familiar da soja e do fumo (sendo o maior produtor per capita de fumo do Paraná). Para a economia do município é muito importante o ICMS ecológico, proveniente do Parque Nacional do Iguaçu.

Medianeira, município do qual Serranópolis se emancipou é o maior município dos três considerados neste artigo e o mais urbano. Possui 37.800 habitantes (18.620 homens e 19.180 mulheres), sendo 33.243 da zona urbana e 4.557 da zona rural.

A parte agrícola do município (que corresponde a 15% da economia) constitui-se de suínos, aves, leite, fumo, soja, trigo e milho. As principais indústrias são a suinocultura, aves, leite, bolacha, móveis. Há ainda o setor de serviços e comércio que serve não apenas ao município, mas a toda a região. A região ao redor de Medianeira tem na agricultura sua atividade econômica principal. Os dois municípios desmembrados recentemente de Medianeira - Missal e Serranópolis do Iguaçu – possuem um perfil mais agrícola. Com o desmembramento, o município de Medianeira ficou mais com a área urbana, tornando-se um pólo micro regional do oeste do Paraná.

b) Recursos Orçamentários

Em Icapuí, as receitas médias entre janeiro e junho de 2001 foram de R\$ 639.168,26 ao mês. Sendo que 53% são provenientes de receitas constitucionais, como o FPM (Fundo de Participação dos Municípios), que representa a maior parte dos recursos; 37% são provenientes de convênios; 9% de recursos patrimoniais, principalmente *royalties* da Petrobrás, e apenas 1% de receitas próprias, sendo que o IPTU (Imposto Predial Territorial Urbano) arrecada apenas R\$ 981,34 ao mês.

Os Orçamentos Participativos freqüentemente discutem sobre as despesas, poucos discutem as receitas, mesmo porque medidas de cobrança de impostos são extremamente impopulares. Em Icapuí, seja porque as pessoas são extremamente pobres seja porque não se sentem co-responsáveis pelo município (explicação dada por alguns governantes locais), algumas comunidades recusam-se a pagar o IPTU, alegando que a prefeitura tem obrigação de arrumar recursos para o município através de transferências do Estado e da União. Por

este motivo, o município praticamente não possui recurso próprio. Há 85% de inadimplência de IPTU.

Esta dificuldade, não impede que Icapuí consiga realizar as obras do OP, pois seus governantes se tornaram exímios “elaboradores de projetos” e sobrevivem da fama de que são responsáveis e fazem uma administração transparente. Desde 1989, portanto antes da existência do OP (que só foi implementado em 1997), o prefeito pinta no muro de sua casa mensalmente o orçamento do município com as receitas e despesas. Esta atitude por parte dos gestores públicos têm garantido receitas para a elaboração das obras que são solicitadas via o Orçamento Participativo. Entretanto, várias obras solicitadas no OP dependem de convênios estabelecidos, por isso o poder municipal nunca pode garantir efetivamente se uma demanda do Orçamento Participativo será realizada - o que, como veremos a seguir, afeta a própria dinâmica da experiência.

Já Serranópolis do Iguaçu possui uma situação financeira mais confortável. O ICMS ecológico garante recursos certos todos os meses. Esta situação permite que o município tenha 27% de investimentos, que são decididos inteiramente pelo OP. O problema para o município neste momento não parece ser orçamentário, mas sim de atender todas as demandas, dada a quantidade de demandas existentes num município recém criado.

Medianeira, por outro lado, sofreu graves problemas orçamentários ao implementar o OP. O ano de 1997, quando o OP foi implementado pela primeira vez, foi o primeiro sem recursos provenientes do ICMS ecológico (que ficaram para o município de Serranópolis do Iguaçu) e sem o ICMS proveniente da represa de Itaipu (que ficou com o município de Missal). No primeiro ano, foram levantadas, através do OP, obras que totalizavam um investimento de 3 milhões de reais. Esta previsão se mostrou impraticável no ano seguinte, pois a arrecadação foi de 10 milhões de reais.

b) Tradições Associativas

Icapuí possui várias associações de moradores, cooperativas de pequenos produtores, colônia de pescadores, além de vários conselhos saúde, educação, desenvolvimento sustentável, turismo, tutelar. Boa parte destas organizações foram incentivadas pelos governos municipais. A pessoa responsável pela participação popular no município tem se mostrado descrente destes vários espaços participativos:

“Todas as comunidades têm associações de moradores, mas não funciona na prática. Alguns presidentes que vêm nas secretarias, nenhum chega para resolver o problema de uma família da comunidade. Eles vêm para tentar resolver os problemas dele. A gente está repensando esta história da participação aqui em Icapuí”.(entrevista concedida em setembro de 2001).

Uma das “auto-críticas” feitas pela entrevistada diz respeito ao perfil de participante dos vários espaços associativos.

“O problema que eu vejo é que são as mesmas pessoas. Quem participa? Todo mundo é funcionário da prefeitura, mesmo que não esteja representando a prefeitura”.

Esta impressão é comprovada pelo fato de que 63,9% dos conselheiros do Fórum do "OP" de Icapuí serem funcionários públicos, e 8,3% são prestadores de serviços à Prefeitura, o que proporcionalmente indica que, a cada 10 conselheiros, 7 estão ligados diretamente com a prefeitura (Mesquita, 2001).

Em um município pobre como Icapuí era de se esperar que o funcionalismo público alimentasse boa parte da economia local. Entretanto, como podemos observar, isto pode gerar problemas, pois um espaço como o OP e outras formas de participação popular ao serem capitaneadas por agentes ligados de alguma forma ao poder público, garante-se pouca autonomia à sociedade civil local.

O prefeito de Icapuí, Dedé Teixeira, também aponta dificuldades na organização das pessoas. Ele atribui esta dificuldade ao fato do município ser muito pequeno:

“A dinâmica, a cultura, o povo é mais desorganizado, as instituições são mais frágeis, a academia não está próxima para ajudar. ONG, tem duas em Icapuí, pequenas. No município pequeno a vida ocorre de forma mais miúda. O que o prefeito faz interessa para todo mundo. É uma dinâmica diferente de vida”
(entrevista concedida em setembro de 2001)

Serranópolis do Iguazú e Medianeira possuem características associativas semelhantes no meio rural. As comunidades têm uma tradição de participação. Em todas elas, há a organização do time de futebol, da cancha de bocha, do clube de mães, da pastoral da criança. Sábado à tarde e domingo eles se encontram para lazer: baralho, bocha, jogo de futebol.

Esta região foi uma das que mais contribuiu para a fundação do MST. O coordenador atual do OP de Medianeira, Afonso Kamer, foi do Mastro (Movimento anterior ao MST), participou do primeiro Congresso em 85, em Curitiba, quando se decidiu o nome MST. Em 86 foi eleito presidente do sindicato dos trabalhadores rurais, permanecendo no cargo até 1990. O Partido dos Trabalhadores nesta região nasceu do sindicato dos trabalhadores rurais.

O meio urbano, contudo, tem dificuldade para se organizar neste dois municípios, especialmente na cidade de Medianeira onde as distinções entre rural e urbano são mais demarcadas.

c) Composição dos governos

Nestes três municípios, a gestão 1997-2000 foi realizada através de coligações. Em Icapuí, foi feita uma coligação do PT (prefeito) com o PSDB (que possui algumas secretarias). Em Serranópolis do Iguaçu, o prefeito é do PT, o vice-prefeito é do PFL e na coligação também está o PSDB. Em Medianeira, o prefeito é do PT, o vice do PFL, e na coligação estão o PTB e o PDT.

A dificuldade nos municípios de Medianeira e Icapuí tem sido enfrentar o fato de que as secretarias estão nas mãos de outros partidos, que pouco se envolvem com o Orçamento Participativo. Durante toda a gestão 1997-2000, em Medianeira, a Secretaria de Administração e Planejamento esteve nas mãos do PFL, que era coligado com o PT. Esta secretaria costuma ser vital para o OP, pois através dela são viabilizadas as obras da cidade.

Ao que parece, observando o caso de Serranópolis do Iguaçu, há lugares onde, por mais que a coligação percorra praticamente todo o espectro partidário, não há problemas internos ao governo. Neste município, a coligação é PT-PFL e PSDB, com secretarias distribuídas entre os três partidos. Mas como afirmou um assessor do Orçamento Participativo:

“No interior, a ideologia não prevalece muito. O relacionamento, a amizade, a vizinhança, todo mundo se conhecer, tudo isto prevalece mais do que a ideologia. E

eles [os membros dos outros partidos] estão filiados em a, b ou c partidos e nem sabem porquê”. (entrevista concedida em dezembro de 2001).

d) Formatos do OP

Para que possamos observar como o volume populacional e as características rurais e urbanas afetam o OP, consideremos Serranópolis do Iguaçu e Medianeira. Nos dois casos, as estruturas do OP foram extremamente reduzidas depois de uma gestão (1997-2000) em que a administração municipal procurou implementar o OP nos moldes de Porto Alegre. Órgãos como o CRC (Coordenação de Relações com a Comunidade), existente em Porto Alegre, constavam do Regimento Interno dos OPs 1997-2000, mas nunca foram implementados. A alegação é que numa cidade pequena todos se conhecem, todos podem falar com os membros da prefeitura, inclusive o prefeito, que pode ser encontrado a qualquer hora. Outro motivo, que indiretamente está ligado à diminuição de estruturas do OP diz respeito ao número de funcionários envolvidos exclusivamente com o OP. Na gestão anterior, não havia nenhum funcionário especificamente destinado a cuidar do OP em Medianeira, todos acumulavam funções: eram secretários ou assessores de comunicação e, ao mesmo tempo, coordenadores do OP.

Uma inovação importante foi feita por Serranópolis do Iguaçu. O novo formato do OP ainda está em implementação. Nele haverá um conselho formado por 30 membros: 15 da Zona Rural (um de cada comunidade), 12 da Zona Urbana (um de cada bairro) e 03 do Executivo municipal, todos com direito a voz e voto na elaboração do Orçamento Municipal e do Plano de Investimentos. O novo modelo prevê que tanto as comunidades rurais quanto os setores urbanos votem em prioridades rurais quanto urbanas. Isto porque

segundo os organizadores do OP *“na verdade, todo o município é rural, porque mesmo quem vive na cidade trabalha ou vive do campo”*. Quando eles dizem que as prioridades são rurais ou urbanas, na verdade eles estão falando de demandas que interessam a todos (ou quase todos). Demandas urbanas são escolas, cursos profissionalizantes, pavimentação de avenidas, construção de praças; demandas rurais são abastecedouros comunitários, pavimentação de cascalho, sistema comunitário de água. As prioridades que recebem mais pontos entram no Orçamento Municipal e o Conselho do OP decidirá, através de critérios, onde estes investimentos serão feitos. Este novo formato foi idealizado porque durante a gestão 1997-2000 as demandas das várias comunidades se repetiam e um município de pouco mais de 4 mil pessoas não precisaria (nem poderia, do ponto de vista administrativo e financeiro) construir uma escola ou posto de saúde em cada comunidade. Trata-se de decidir se a escola é efetivamente uma prioridade, onde ela será construída e como garantir que os demais cidadãos tenham acesso a este benefício.

Em Medianeira, o problema de saúde para as comunidades rurais foi resolvido garantindo que 10 vagas do Posto de Saúde ficariam para as comunidades rurais todos os dias até 10 horas da manhã. Não tinha sentido construir um Posto de Saúde em cada comunidade, mas era preciso garantir que pessoas do campo tivessem tempo de se deslocar até o Posto de Saúde, que fica na cidade.

Um município pequeno permite ainda outras inovações metodológicas que seriam impossíveis em municípios de maior parte. O OP de Icapuí inicia com uma equipe composta de técnicos e estagiário que percorre as comunidades casa a casa para a mobilização para a reunião do OP, ocasião em que aplicam um questionário para conhecer as prioridades para a comunidade e para o conjunto do município. O resultado da pesquisa é

apresentado nas plenárias comunitárias durante as reuniões do OP, servindo de parâmetro para a discussão e a escolha de prioridades.

Entretanto, alguns pontos da metodologia executada por estes orçamentos participativos merecem comentários não tão positivos. Icapuí, por exemplo, constitui o Fórum Municipal do OP com os seus conselheiros, no dia de apresentação do Orçamento na Câmara. A discussão com a população é feita de forma descentralizada (em plenárias em todas as comunidades e plenárias regionais), mas não há discussão para a elaboração final do orçamento. A prefeitura elabora o orçamento. O papel do Conselho será acompanhar a execução do orçamento.

Em Serranópolis, os itens do Plano de Investimento são feitos pela prefeitura e a população nas comunidades escolherá entre aqueles itens. Permitindo pouca flexibilidade sobre os temas a serem discutidos.

III. Fatores que afetam a replicabilidade do OP

Neste item trataremos de algumas comparações entre os estudos de caso e os resultados da pesquisa do Fórum Nacional de Participação Popular, dando destaque para questões que podem ser consideradas como fatores que afetam a replicabilidade do Orçamento Participativo em outros contextos.

a) Tradição associativa

A tradição associativa do município é um importante fator que influencia o OP. Alguns estudos (Avritzer, 2002; Silva, 2001) já mostraram a importância da trama

associativa existente no município e como ela influencia o formato do Orçamento Participativo. Chama a atenção, entretanto, como esta trama associativa é ignorada por muitas experiências de Orçamento Participativo. Quando perguntamos na Pesquisa do FNPP se há reuniões com entidades da sociedade, apenas 39% dos entrevistados responderam que sim, apesar de 56% dos entrevistados afirmarem que membros de associações de moradores são o tipo de organização comunitária que mais participa do OP. Pode-se levantar a hipótese, que precisaria de mais dados para ser confirmada, de que provavelmente a forma organizacional do município é pouco levada em conta pelos organizadores da experiência do OP. Os argumentos utilizados são de que o associativismo local costuma ser pouco democrático e apegado a velhas práticas políticas de clientelismo, ou são “apenas entidades assistenciais”. À margem deste processo, resta saber até que ponto o OP consegue afetar estas formas de organização social ou se essas entidades não se tornam opositoras da experiência.

Nesta mesma direção, é importante perceber até que ponto os OPs tem se relacionado com os Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Se é verdade que muitas experiências de Conselho não são experiências que atraem efetivamente membros da sociedade, sendo muitas vezes ocupados quase na totalidade por membros da prefeitura ou “amigos do prefeito” (Tatagiba, 2002), em outros casos há conselhos vigorosos, como o Conselhos de Saúde de Medianeira (PR) e o Conselho de Desenvolvimento Rural de Serranópolis do Iguçu (PR). Contudo, dificilmente encontramos um regimento interno de OP que preveja a articulação dos vários conselhos com o OP. Como o Conselho de Saúde, por exemplo, decide sobre os recursos do SUS, espera-se que ele acate as decisões do OP. O que nem sempre acontece, podendo haver conflitos sobre quem decide sobre os recursos.

A forma organizativa da sociedade terá impacto sobre a mobilização para o OP feita no município. Em Serranópolis, o OP movimentou cerca de 1000 pessoas (o que corresponde a quase um quarto da população), em Medianeira, a participação foi decrescente durante os anos da gestão 1997-2000, mais de 1200 pessoas no primeiro ano e cerca de 500 em 2000. Em Icapuí, cerca de 3000 pessoas participaram nos anos de 1999 e 2000, quando foram realizadas plenárias temáticas (o que representa cerca de 20% da população).

A mobilização é parte fundamental do ciclo do OP nos municípios, pois do sucesso dela depende a garantia de que a experiência seja mais universal, de forma que qualquer cidadão tenha acesso ao OP. Nas experiências pesquisadas, os instrumentos utilizados para a mobilização da população foram: imprensa local (77 municípios), rádio e carro de som (76 municípios), correspondência (69 municípios), faixas (46 municípios) e outdoors (23 municípios). Muitas experiências também contaram com uma mobilização inicial feita por entidades da sociedade civil, especialmente associações de moradores. Contudo, pudemos perceber que no decorrer do processo, os atores que mais se envolveram na mobilização da população foram os próprios delegados e conselheiros de anos anteriores (58 municípios).

É possível perceber que a mobilização parece ainda ser um ponto frágil nos OPs pesquisados. Na pesquisa do FNPP, 39 entrevistados, entre 103 experiências, relataram que a falta de participação da população é um problema enfrentado pelos governos.

Outra forma de verificar a capacidade dos orçamentos participativos estarem relacionados com a organização da sociedade local é observar como é feito o monitoramento da execução orçamentária.

Monitorar a implementação das demandas aprovadas no OP, e mais ainda, da execução orçamentária como um todo, não é tarefa simples. Entretanto, desde a eleição de uma prioridade nas plenárias do OP municipal, até sua efetiva realização, o caminho percorrido é longo e difícil. Os resultados da pesquisa sugerem que o monitoramento da execução das demandas aprovadas no OP é um momento ainda bastante frágil das experiências analisadas, como veremos.

Os atores mais citados como responsáveis pela fiscalização e pelo acompanhamento da execução das decisões do OP foram: o Conselho do OP (em 69 municípios); os técnicos da prefeitura (em 61 municípios); os delegados eleitos (em 48 municípios); os cidadãos (em 28 municípios) e as comunidades organizadas (em 23 municípios).

No caso de Icapuí, como foi apontado acima, a tradição associativa não é muito forte e os sucessivos governos desde que o município foi implementado praticamente criaram a sociedade local.

Nos casos de Serranópolis do Iguaçu e de Medianeira, a sociedade local, especialmente as comunidades rurais têm uma forte tradição associativa, o que podemos ver refletido no alto grau de participação alcançado no município de Serranópolis do Iguaçu.

Entretanto estes três municípios apresentam uma grande fragilidade no acompanhamento da execução orçamentária. Tanto Medianeira quanto Serranópolis do Iguaçu tiveram muita dificuldade para realizar o que foi decidido pelo OP, pois não tiveram critérios claros para orientar a escolha de prioridades por parte da população, nem sabiam ao certo quanto recurso tinham efetivamente disponível para a realização de obras. Em Icapuí, sempre se soube dos escassos recursos financeiros, mas a população sempre teve

dificuldade de entender os números apresentados pela prefeitura para a tomada de decisões a respeito do orçamento e depois para acompanhar os resultados do OP. Afirma uma representante do Fórum do Orçamento:

“O fundamental é ter acesso aos papéis da prefeitura. Não dá para discutir uma obra sem saber os valores... Nós não temos esta resposta da prefeitura: a gente trabalha no nada, a gente não tem uma base”(entrevista concedida em setembro de 2001).

Esta discussão sobre o papel do associativismo local e de como ele consegue se inserir no processo do Orçamento Participativo nos remete à discussão sobre a fragilidade da sociedade civil e de como é necessária a autonomia da sociedade civil. Estes espaços participativos serão mais efetivos se forem ocupados com qualidade e independência por parte da sociedade civil (Carvalho, 2000).

b) Vontade Política

Antes de começar uma experiência de Orçamento Participativo, os governos tomam decisões que vão desde o surgimento da idéia até a implementação da proposta. Na maioria dos casos, a proposta de formato do OP aparece do contato experiências similares com outros municípios.

Quando a decisão de realizar o OP começa a se formar na nova equipe de governo, um dos primeiros passos é decidir sobre as instâncias mais adequadas para coordenar o processo. Nas experiências pesquisadas, essa tarefa ficou prioritariamente com dois órgãos de governo: o Gabinete do Prefeito (ou Secretaria de Governo), 58 municípios; e a Secretaria de Planejamento, em 34.

É preciso, e isso vem sendo bastante debatido, que estejamos alertas para o fato de que a experiência municipal do OP tende a ficar mais frágil sem o envolvimento do conjunto do governo. As conseqüências disso foram relatadas por 29 municípios, que incluíram entre as principais dificuldades para implementar o OP as divergências internas ao governo, além de 45 entrevistados terem mencionado dificuldades com a máquina administrativa e 55 mencionarem o acúmulo de obras não realizadas.

Os momentos fundamentais dos processos de Orçamento Participativo têm sido a seleção de prioridades para aplicação do orçamento municipal, em plenárias realizadas junto à população e a escolha de representantes. O número de reuniões e a ordem (se primeiro escolhem os representantes ou as prioridades) variam de município para município.⁴

Para que as reuniões ocorram de forma descentralizada e permitam a participação direta da população, o modelo mais comum é o da divisão dos municípios em regiões. Ela acontece em 92 casos. Nos demais casos ocorre a divisão em unidades menores, por bairro, comunidade ou vila.

Após o levantamento de demandas que pode ser feitos em uma ou mais reuniões, ou ainda através do preenchimento de formulários, o passo seguinte, ainda dentro do mesmo momento do ciclo dos OPs pesquisados, foi a eleição das demandas prioritárias para o município, dentre as levantadas nas reuniões gerais e temáticas. Esta definição se dá no âmbito de um Conselho do OP, Fórum de Delegados, Assembléia ou Congresso, espaço que conta com representantes da população e do governo.

⁴ No artigo “Orçamento Participativo no Estado de São Paulo” (Carvalho et al, 2002), consideramos que o Ciclo do Orçamento Participativo apresenta as seguintes fases: 1. Construção da proposta do OP; 2.

Observamos que o processo dessa decisão, que ocorreu em uma ou em várias reuniões, geralmente contou com uma análise prévia de viabilidade técnica sobre as demandas apresentadas pela população, e com negociação entre as propostas da população e as propostas apresentadas pelo governo.

Sobre a eleição dos representantes do OP, eles são, normalmente, chamados de “delegados” e “conselheiros”. Nos municípios em que há os dois tipos de representantes, os delegados geralmente são mais numerosos e eleitos nas reuniões gerais, ficando responsáveis por decisões relativas às regiões, micro-regiões, bairros ou distritos. Já os conselheiros são eleitos (entre os delegados ou não) para participar de instâncias municipais de decisão, como os Conselhos, Fóruns, Assembléias ou Congressos do OP. No entanto, esse “modelo” de representação, contando com delegados e conselheiros, não é o adotado por uma boa parcela dos 103 municípios pesquisados.

Pudemos perceber ao longo da pesquisa, que além dos modelos de representação utilizados serem diferentes dos mais conhecidos e tradicionais, como o do OP de Porto Alegre, que mesmas denominações de cargos são usadas com significados distintos de município para município. Em alguns casos, essas denominações até deixam de existir, e os participantes do Conselho são chamados apenas de “representantes do OP”.

A diversidade dos modelos de representação, da denominação e das funções dos representantes reflete a flexibilidade da experiência às diferentes necessidades e perfis municipais, gerados pelas diferenças regionais, políticas, de porte e tempo de OP, de população e complexidade dos municípios estudados.

Mobilização e divulgação; 3. Reuniões com a comunidade; 4. Escolha dos representantes; 5. Negociação com governo e vereadores; 6. Execução e monitoramento.

Em Icapuí, elegem-se os delegados comunitários (que praticamente não têm função) e os representantes para o Fórum Municipal do Orçamento (que são escolhidos no dia de apresentação da peça orçamentária à Câmara e que terão a função de acompanharem as obras decididas. Como o município faz suas obras em grande parte a partir de convênios, o Fórum ajuda a decidir para onde vão os recursos que chegam através de convênios. Em Serranópolis são eleitos apenas conselheiros. E em Medianeira, são eleitos delegados (que organizarão uma reunião sem presença do poder público, para escolherem as prioridades e dois conselheiros por região).

Sobre o processo de negociação do conselho com a prefeitura, a pesquisa do FNPP apresenta os seguintes dados: 74 dos 103 municípios confirmaram que houve negociação das propostas do governo com a população. Em 19 casos, há existência de decisões exclusivas do prefeito. Em 6 municípios, partes do orçamento são inegociáveis pela existência de recursos vinculados a compromissos prévios com os eleitores.

Os critérios para a distribuição dos recursos destinados ao OP mais apontados foram: 1. prioridades eleitas pelas regiões ou bairros (em 74 municípios); 2. nível de atendimento das demandas nos anos anteriores (46 municípios); 3. grau de participação dos representantes (33 municípios), 4. nível de carência de água, luz, esgoto e pavimentação (30 municípios). Em 16 municípios o governo também propôs prioridades por região e para o município para que a população votasse.

No momento de finalização do Projeto de Lei Orçamentária, outro importante espaço potencial de debate público sobre o orçamento, notamos que em 53 municípios os órgãos da Prefeitura decidiram sobre a finalização do projeto. A decisão final sobre a Lei Orçamentária coube ao Prefeito em 31 municípios. Apenas em 28 dos municípios

estudados foi a instância municipal do OP (Conselho, Fórum, Congresso ou Assembléia) quem finalizou o Projeto de Lei Orçamentária.

A negociação do Orçamento Público acontece também na Câmara Municipal. Em 71 dos municípios estudados, a Câmara não modificou as propostas aprovadas no OP, apesar de se verificar a oposição ou a não participação dos vereadores no processo, como veremos a seguir. Em 26 municípios, entretanto, a Câmara produziu alterações significativas: em 10 na distribuição setorial dos recursos, em 3 na distribuição geográfica e em 13 municípios acrescentando novas propostas. Em 78 municípios houve alguma participação de vereadores em reuniões do OP. Em 46 municípios, os vereadores ou fizeram oposição à experiência (32 municípios) ou não participaram do processo (14 municípios). A Câmara Municipal tem assento no Conselho do OP em 15 casos estudados.

A etapa da negociação tanto com o governo quanto com a Câmara também é uma etapa difícil que tem demonstrado como a importância da combinação da autonomia da sociedade com a vontade política dos governantes. Como afirmamos anteriormente, a falta de informações e de critérios claros de como os recursos serão alocados, nos municípios de Icapuí, Serranópolis e Medianeira tem feito com que a população deixe de acreditar no processo. Em Medianeira, o número de participantes decresceu sensivelmente ao longo dos anos, pelo acúmulo de obras decididas e não realizadas. A relação com a Câmara nestes três municípios não é nada fácil, contudo as decisões do Orçamento, provavelmente por medo de que a população fique contra a Câmara, raramente são modificadas pelos vereadores. As dificuldades de execução orçamentária não resultam, portanto, de conflitos com a Câmara, mas de dificuldades de articulação interna ao governo (como foi o caso de Medianeira) e

de uma certa inabilidade em planejar adequadamente os gastos do município, levantando demandas que não poderão ser cumpridas dada a absoluta falta de recursos.

c) Recursos humanos e orçamentários *versus* a dívida social do município

Os recursos humanos e orçamentários são fundamentais para que um processo de Orçamento Participativo se efetive; sem eles, as decisões tomadas no OP podem se tornar apenas desejos que nunca se realizarão. Alguns estudos têm mostrado que os OPs se implementaram em municípios como Porto Alegre e Belo Horizonte, aproveitando o aumento de recursos locais após a Constituição de 88 (Souza).

Icapuí, quando da sua criação como município, utilizou os recursos disponíveis para investir basicamente em saúde e educação, melhorando os índices destas duas áreas de forma drástica. Entretanto, a população, ao alcançar patamares bons de saúde e educação, exige novos investimentos, especialmente em moradia e em geração de emprego e renda – demandas estas que o município não tem conseguido atender por falta de recursos.

O município de Medianeira também enfrenta graves problemas orçamentários, pois como afirmamos anteriormente ele perdeu receita quando Missal e Serranópolis se emanciparam. Serranópolis, dos três municípios, é o que apresenta melhor condições financeiras, entretanto, pela primeira gestão municipal ter iniciado em 1997, houve grande dificuldade de definir quais demandas seriam atendidas e como. E o OP se tornou instrumento de frustração para a população.

Há ainda dificuldades de recursos humanos. Todos os municípios enfrentaram problemas de poucos funcionários para fazer funcionar o OP. Foi comum nestes municípios, na gestão 1997-2000, o coordenador do OP ser também de alguma secretaria,

acumulando funções. Nos três municípios, na atual gestão, procurou-se deixar um responsável, pelo menos, apenas para o OP.

Considerações Finais

Este artigo procurou enfrentar a questão de como a experiência do OP tem se disseminado por todo o país, levantando algumas dificuldades enfrentadas por experiências realizadas em municípios de pequeno porte populacional. Para isso, avaliamos os dados da pesquisa nacional sobre orçamentos participativos, comparando-os com os dados de três municípios Icapuí-CE, Medianeira e Serranópolis do Iguaçu-PR. Através desta análise, foi possível perceber o quanto a organização da sociedade, a vontade política dos governantes e os recursos disponíveis de forma articulada tem impactos sobre as dinâmicas do OP. Vale destacar ainda que estes fatores têm gerado experiências de formatos diferenciados de OP, para que ela se adapte às realidades locais.

Uma das características mais marcantes que parece diferenciar pequenos municípios dos grandes, onde o OP foi constituído pela primeira vez, parece ser a menor distância entre governantes e governados. Este estudo não conseguiu explorar totalmente esta face dos pequenos municípios, mas em pesquisas posteriores é possível explorar até que ponto esta menor distância contribui para experiências mais democrática. Por um lado, existe maior facilidade de intercâmbio entre sociedade e Estado, mas por outro, é preciso observar como o clientelismo e especialmente o personalismo são repostos quando da implementação do Orçamento Participativo.

Bibliografia:

ABERS, Rebecca (2000) “Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre”. *Coleção Cadernos da Cidade*, n. 7, vol. 5, maio de 2000.

ALMEIDA, Marco Antonio (1993) “Estudos de Gestão: Icapuí e Janduís”. São Paulo, *Publicações Pólis*, 11, 88 p.

AVRITZER, Leonardo (2002). “O Orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte”. In: Dagnino, E (org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.

BAIERLE, Sérgio Gregório (1992) *Um novo princípio ético-político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80*. Campinas: Unicamp. Dissertação (Mestrado em Ciência Política).

CARVALHO, Maria do Carmo & Felgueiras, Débora (2000) “Orçamento Participativo no ABC- Mauá, Ribeirão Pires e Santo André”. São Paulo, *Publicações Pólis*, 34, 80 p.

CARVALHO, Maria do Carmo, TEIXEIRA, Ana Claudia C., ANTONINI, Luciana, MAGALHÃES, Inês. (2002) “Orçamento Participativo no Estado de São Paulo”. *Cadernos Pólis*, n. 5.

FARIA, Claudia Feres (2000). “O Orçamento Participativo em Belo Horizonte: uma forma nova de gestão pública democrática?”

FEDOZZI, Luciano (2001) Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 3^a.edição.

GECD - Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática – (1998,1999). “Dossiê: Os Movimentos Sociais e a Construção Democrática”, *Idéias*, 5(2)/6 (1).

GENRO, T. & Souza, U. (1997) *Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Perseu Abramo.

MESQUITA, Erle (2001) “O Orçamento Participativo e a Participação Popular: um estudo de caso no Município de Icapuí - Fortaleza”, Fortaleza: UECE, monografia em Ciências Sociais.

SILVA, José Airton F. C. (1998) *Icapuí: uma história de luta*. Fortaleza: Encaixe Ed.

SILVA, Marcelo K. (2001). “Construção da “participação popular”: análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da

Região Metropolitana de Porto Alegre/RS. Porto Alegre: UFRGS. Tese (Doutorado em Sociologia).

SOUZA, Celina. “Participatory Budgeting in Brazilian Cities: Limits and Possibilities in Building Democratic Institutions”.

TATAGIBA, Luciana (2002) “Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil”. In: Dagnino, E (org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.

VEIGA, José Eli (2001). “O Brasil é menos urbano do que se calcula”. Jornal: *O Estado de São Paulo*, 30/06/2001.