



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA – UFBA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO - EAUFBA
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – NPGA
MESTRADO ACADÊMICO EM ADMINISTRAÇÃO

FLÁVIO SANTOS NOVAES

**O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE VITÓRIA DA CONQUISTA-BA:
UMA GESTÃO PÚBLICA SOCIETAL?**

Salvador

2011

FLÁVIO SANTOS NOVAES

**O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE VITÓRIA DA CONQUISTA-BA:
UMA GESTÃO PÚBLICA SOCIETAL?**

Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração, da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Maria Elisabete Pereira dos Santos

Salvador
2011

Escola de Administração - UFBA

N935 Novaes, Flávio Santos.

O orçamento participativo de Vitória da Conquista-BA: uma gestão pública societal? / Flávio Santos Novaes. – 2011.
198 f.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Elisabete Pereira dos Santos.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2011.

1. Orçamento municipal – Participação do cidadão - Vitória da Conquista (BA). 2. Democracia - Participação do cidadão - Vitória da Conquista (BA). 3. Administração municipal - Participação do cidadão - Vitória da Conquista (BA). 4. Planejamento participativo – Vitória da Conquista (BA).
I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 352.12

FLÁVIO SANTOS NOVAES

**O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE VITÓRIA DA CONQUISTA-BA: uma
gestão pública societal?**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre em Administração, Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia – UFBA.

Aprovada em 7 de dezembro de 2011.

Banca Examinadora

Maria Elisabete Pereira dos Santos – Orientadora _____
Doutora em Ciências Sociais pela Universidade de Campinas – Unicamp
Universidade Federal da Bahia

José Antônio Gomes de Pinho _____
Doutor em Planejamento Regional pela *London School of Economics – LSE*
Universidade Federal da Bahia

Gildásio Santana Júnior _____
Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia – UFBA
Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia

A

Fátima, companheira de toda a vida.

Victor, nosso filho amado, que nos alegra, nos ensina e nos dá a esperança em um mundo melhor.

Vital Correia de Novaes (*Seo Vivo*), meu pai, que descobriu na participação popular um meio de ajudar à sua humilde comunidade do Simão.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho foi realizado graças à colaboração de muitas pessoas e instituições.

À Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), instituição onde graduei e trabalho há mais de vinte anos, fundamental para que eu pudesse realizar o Mestrado. O apoio da Reitoria, através dos Professores Abel Rebouças São José e Paulo Roberto Pinto Santos, desde o primeiro momento incentivando a minha jornada, deu certeza de que ela seria possível. A Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PPG), com seu programa de bolsas, é essencial a todos que buscam um curso *stricto sensu*.

À Gerência de Recursos Humanos da UESB, especialmente a Rosetelma Aparecida Araújo e a Railda Rodrigues Lima, colegas e amigas, que muito colaboraram para que eu pudesse resolver minha vida funcional, distante de Vitória da Conquista ao longo desses dois anos, com apoios providenciais.

Aos colegas da UESB, Wesley Piau e Gildásio Santana Júnior, que colaboraram com a ideia inicial deste estudo através da indicação de referências que foram bastante úteis.

À professora Maria Elisabete Pereira dos Santos, minha orientadora, que confiou em minha capacidade e estimulou para que eu descobrisse novas possibilidades de realizar este trabalho.

Ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração (NPGA), da UFBA, pelo apoio, orientação e compromisso dos seus professores, pesquisadores e servidores. Como é impossível citar todos os professores, faço menção aos Professores José Antônio Gomes de Pinho, Sandro Cabral e Ernani Marques dos Santos, que estão na linha de frente do Programa e lutando incansavelmente por seu crescimento. Agradeço também às servidoras Anaélia Almeida e Dacy Andrade, pela presteza e apoio aos pós-graduandos.

À equipe do Orçamento Participativo de Vitória da Conquista, especialmente Josezito Ferreira e Edilane Azevedo, que muito colaboraram com a pesquisa aos documentos e informações sobre o OP. Ao Secretário Municipal, Edwaldo Alves Silva, cujas entrevistas muito

contribuíram para a compreensão das questões que lancei ao meu objeto de pesquisa. Ao servidor municipal José Cerqueira Costa, ex-Coordenador do Orçamento Participativo, que gentilmente colaborou com as informações iniciais sobre o OP-VC.

Aos delegados do IX Congresso do Orçamento Participativo de Vitória da Conquista (2011), cuja simplicidade de pessoas do interior, respondendo com muito boa vontade aos questionários aplicados, facilitou o trabalho de pesquisa. Estendo meus agradecimentos a todos os entrevistados que, ao lançaram diferentes olhares sobre a mesma realidade, ajudaram na direção escolhida para este trabalho. Agradeço especialmente ao amigo Ruy Herman de Araújo Medeiros, cujas observações argutas auxiliaram à minha pesquisa.

Finalmente, à Fátima, esposa e companheira de todas as jornadas e todas as lutas, desde o primeiro instante, cuja companhia é essencial em tudo o que faço na minha vida, da qual ela é a outra parte traduzida. A Victor, que sempre ajuda com a “informática”, estimula e dá um apoio indispensável com seu espírito alegre e otimista.

A todos e todas o meu muito obrigado! Lembrando que as falhas são unicamente minhas.

NOVAES, Flávio Santos. *O Orçamento Participativo de Vitória da Conquista-BA: uma gestão pública societal?* 198f. 2011. Dissertação (Mestrado) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

RESUMO

O presente estudo de caso analisa o Orçamento Participativo de Vitória da Conquista em suas possibilidades efetivas de democratizar a gestão pública municipal. No contexto da crise econômica mundial dos anos de 1980 e 1990 e da redemocratização da sociedade brasileira, o orçamento participativo foi analisado em meio à emergência de experiências participativas de gestão e às discussões sobre a reforma do Estado, onde se destacaram duas posições principais, como os defensores do modelo gerencial, alinhados com as ideias hegemônicas nos anos 1990 de redução do papel do Estado frente à sociedade e à economia, e os críticos às ideias do “gerencialismo” e da “globalização”. O orçamento participativo foi situado no debate sobre a teoria democrática, onde diferentes modelos de democracia são avaliados, como a democracia participativa, a deliberativa e a representativa, além de abordar o modelo de gestão pública societal, para entender o desenvolvimento de diferentes experiências participativas ao nível da gestão local no Brasil. Com base em pesquisa bibliográfica, análise documental, entrevistas e questionários, o estudo foi conduzido no sentido de avaliar se o orçamento participativo de Vitória da Conquista efetivamente democratiza a gestão pública municipal a ponto de configurar uma gestão societal. Foram analisadas algumas dimensões do problema, como a participação social, a legitimidade do processo de OP e a dimensão institucional administrativa, mediante pesquisa a diferentes documentos sobre o OP-VC, como atas de plenárias, fóruns de delegados e congressos, históricos, ofícios, jornais etc., foram entrevistados integrantes da equipe do OP-VC e outros dirigentes municipais, além de integrantes dos movimentos sociais, líderes sindicais dos servidores públicos e Vereadores da oposição. Também foram aplicados 350 questionários aos delegados do IX Congresso do Orçamento Participativo, em 2011, dos quais 262 foram respondidos e analisados mediante a utilização do *software Sphinx Léxica*®. Os resultados do estudo indicam que o orçamento participativo de Vitória da Conquista contribui apenas parcialmente com a democratização da gestão pública municipal, pois não é o principal instrumento de uma efetiva participação da população na definição das políticas públicas e na aplicação dos recursos públicos. Em razão disso, o OP-VC não favorece plenamente à construção de uma gestão pública societal, ampliando os canais de participação da sociedade civil, cuja participação na gestão municipal é limitada a alguns segmentos. Por outro lado, o orçamento participativo favoreceu a ampliação da base social da sociedade política e a criação de laços políticos entre parcela da população e os gestores municipais, o que contribuiu para a permanência no poder municipal do mesmo projeto político ao longo de quinze anos. Finalmente, devido às suas limitações políticas e administrativas, o orçamento participativo de Vitória da Conquista não pode ser diretamente relacionado com o aumento da eficiência administrativa da gestão municipal, pois não define adequadamente as prioridades de cada comunidade ou bairro, não estabelece claramente as prioridades para a cidade, nem consegue priorizar e garantir o pleno atendimento das demandas aprovadas em seus congressos.

Palavras-chave: Orçamento participativo. Democracia participativa. Gestão societal.

NOVAES, Flávio Santos. *O Orçamento Participativo de Vitória da Conquista-BA: uma gestão pública societal?* 198f. 2011. Dissertação (Mestrado) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

ABSTRACT

This case study analyzes the participatory budgeting in Vitória da Conquista and its effective possibilities of democratizing local public administration. In the context of the global economic crisis of the 1980s and the 1990s and the democratization of Brazilian society, participatory budgeting has been analyzed through the emergence of participatory management experiences and discussions on the reform of the State, where the two highlighted key positions, such as proponents of the managerial model, aligned with hegemonic ideas in the 1990s to reduce the role of the state to society and the economy are critical to the ideas of "managerialism" and "globalization." Participatory budgeting was situated in the debate on democratic theory, where different models of democracy are evaluated, such as participatory democracy, deliberative and representative democracy, in addition to addressing the societal model of public management, to understand the development of participatory experiences at different local management in Brazil. Based on a review of the body of literature, document analysis, interviews and questionnaires, this study was conducted in order to assess whether the participatory budget process in Vitória da Conquista (PB-VC) effectively democratizes municipal public administration to the point of setting a societal management. I have analyzed some dimensions of the problem, such as social participation, the legitimacy of the process of Participatory Budgeting (PB) administrative and institutional dimension, and by the different research papers on the PB-VC, in the form of minutes of plenary sessions, forums and conferences delegates, historic crafts, newspapers; interviews with team members and others PB-VC city officials, and members of social movements, trade union leaders of civil servants and opposition Councillors. In addition, there were 350 questionnaires given to the delegates of the Ninth Congress of Participatory Budgeting in 2011, of which 262 were returned and analyzed by using Sphinx Lexica® computer software. The study results indicate that participatory budgeting in Vitória da Conquista only partially contributes to the democratization of municipal public administration; it is not the main instrument of effective public participation in policy and public use of public resources. As a result, the OP-VC does not favor the construction of fully public management societal, expanding channels of participation of civil society, whose participation in municipal management is limited to certain segments. On the other hand, the participatory budget process promoted the expansion of the social basis of political society and the establishment of political ties between a portion of the population and municipal managers, which helped to maintain in municipal power the same political project over fifteen years. Finally, due to its political and administrative constraints, the participatory budgeting process in Vitória da Conquista cannot be directly related to increasing administrative efficiency of the municipal administration. Moreover, it does not adequately define the priorities of each community or neighborhood, nor does it clearly establish priorities for the city, or prioritize and ensure full compliance of demands adopted at its congress.

Keywords: Participatory budgeting. Participatory democracy. Societal management.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – I Congresso do OP-VC: Prioridades para investimentos	100
Quadro 2 – Resoluções do I Congresso do OP-VC (1997)	101
Quadro 3 – Relação dos Conselhos Municipais de Vitória da Conquista	112
Quadro 4 – Pendências em 2010 do II Congresso OP de 1999	157
Quadro 5 – Demandas aprovadas no VIII Congresso do OP – 2008	160

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Gênero dos delegados do IX Congresso do OP-VC (2011)	115
Tabela 2 – Faixa etária dos delegados do IX Congresso do OP-VC (2011)	116
Tabela 3 – Renda familiar mensal dos delegados do IX Congresso do OP-VC (2011)	117
Tabela 4 – Escolaridade dos delegados do IX Congresso do OP-VC (2011)	121
Tabela 5 – Tempo de participação dos delegados no OP-VC (2011)	124
Tabela 6 – Divulgação do OP-VC (2011)	125
Tabela 7 – Motivação da participação no OP-VC (2011)	127
Tabela 8 – Avaliação do OP-VC (2011)	128
Tabela 9 – Demandas atendidas pelo OP-VC (2011)	129
Tabela 10 – Prioridades para o OP-VC (2011)	130
Tabela 11 – Efetividade das decisões do OP-VC (2011)	132
Tabela 12 – Canais de reivindicação dos delegados do OP-VC (2011)	133

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 POSSIBILIDADES DE REFORMA DO ESTADO NO BRASIL E A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	26
2.1 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO CONTEXTO DA TEORIA DEMOCRÁTICA	40
2.2 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E A GESTÃO PÚBLICA SOCIETAL	57
2.3 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO BRASIL	67
3 A EXPERIÊNCIA PARTICIPATIVA DE VITÓRIA DA CONQUISTA-BA	80
3.1 ORIGENS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE VITÓRIA DA CONQUISTA-BA	82
3.2 ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE VITÓRIA CONQUISTA-BA	84
3.3 ANÁLISE DO PROCESSO DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM VITÓRIA DA CONQUISTA-BA	95
3.3.1 A participação social em Vitória da Conquista-BA	95
3.3.1.1 <i>Vontade política</i>	97
3.3.1.2 <i>Ampliação da participação social</i>	103
3.3.1.3 <i>A participação dos delegados no OP-VC</i>	115
3.3.2 A legitimidade do processo de OP em Vitória da Conquista-BA	137
3.3.2.1 <i>Laços políticos com a comunidade</i>	138
3.3.2.2 <i>Relação do OP-VC com os movimentos sociais e a sociedade civil</i>	144
3.3.3 Dimensão institucional administrativa	151
3.3.3.1 <i>Capacidade de implantação das deliberações do OP-VC</i>	153
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	169

REFERÊNCIAS	176
APÊNDICES	192
APÊNDICE A – Bionotas dos entrevistados	193
APÊNDICE B – Entrevista exploratória escrita	195
APÊNDICE C – Entrevista escrita com vereadores de oposição	197
APÊNDICE D – Entrevista escrita com dirigentes sindicais	198

1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação discute o Orçamento Participativo do município de Vitória da Conquista-BA, analisado enquanto experiência pioneira na Bahia e no Nordeste brasileiro, ao desenvolver-se ininterruptamente no decorrer de quinze anos (de 1997 a 2011), através de sucessivas gestões municipais com mesmo projeto político. Esta característica diferencia tal experiência de outras observadas no Brasil e possibilita analisar aprofundamento de experiências locais, consolidação de práticas, bem como a cristalização de vícios de ordem administrativa e política.

Desse modo, pretende-se analisar o Orçamento Participativo de Vitória da Conquista como um estudo de caso único, avaliando suas potencialidades e limitações como mecanismo de democratização da gestão pública municipal. Para tanto, parte-se da análise da reforma do Estado brasileiro e da implementação do modelo gerencial, para, em seguida, discutir a democracia participativa e o modelo da administração pública societal (PAES DE PAULA, 2005a; 2005b). Considera-se a emergência de experiências de construção de “espaços públicos” democratizantes (DAGNINO, 2002), especialmente o orçamento participativo, na tentativa de responder à pergunta de partida ou o problema central deste estudo.

Este trabalho apresenta brevemente o conceito de Estado, no contexto da sua reforma no Brasil, “palavra de ordem” que surgiu em meio à crise capitalista dos anos 1980 e 1990. Tal reforma se deu em paralelo à busca do estabelecimento de um modelo de gestão pública chamado de gerencial por seus defensores e apontado como “gerencialista” por seus críticos, alguns dos quais propondo um modelo alternativo, a exemplo da gestão pública societal.

É nesse contexto que o presente trabalho pretende abordar o Orçamento Participativo de Vitória da Conquista (OP-VC), avaliando a sua capacidade efetiva de democratizar a gestão pública municipal, tornando-se uma experiência alternativa de gestão pública, um “espaço público” para debates e articulação entre o governo e a sociedade civil, ou se estamos diante de mais um instrumento da administração pública que funciona como uma ferramenta de governança e governabilidade e que resultaria apenas em maior eficiência da gestão pública, quando muito.

Devemos lembrar que o orçamento participativo é um tema que ganhou relevância nos últimos anos, coincidentemente no mesmo período de discussão da reforma do Estado, posto que tal experiência teve início na cidade de Porto Alegre, em 1989. Navarro (1999, p. 295), por exemplo, discutiu a democracia e o controle social de fundos públicos, abordando especificamente o caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre, considerando-o como uma “[...] notável experiência de criação de um 'espaço público não-estatal’”, que alterou a estrutura de decisões das tarefas públicas no âmbito municipal, notadamente na montagem e implementação do seu orçamento. O autor aborda o processo de constituição do Orçamento Participativo de Porto Alegre, que foi mantido nas administrações de 1992 e 1996, estudando as condições que explicariam o seu surgimento, a implementação do processo, os resultados obtidos, lançando um questionamento: “Quais são as condições de repetição da experiência em outros locais?” (NAVARRO, 1999, p. 297). Eis um dos desafios da presente pesquisa.

A experiência de Porto Alegre foi amplamente estudada e ainda desperta grande interesse de acadêmicos e de muitos gestores públicos, que buscam implantar modelos semelhantes em suas gestões. Tal experiência foi repetida em outras cidades, em sua maioria administrada por prefeitos do Partido dos Trabalhadores (PT) ou por “Frentes” das quais tal partido integrava, como é o caso de Vitória da Conquista.

Estudos como os de Boaventura Santos (2009), Avritzer (2003; 2009b), Santos (2004) abordam o caso de Porto Alegre; por sua vez, Pires (2001) discute o Orçamento Participativo de Belo Horizonte; Gomes (2004) discute o insucesso da implantação do orçamento participativo pela administração da cidade de Cabedelo, na Paraíba, e outros mais estudam o processo de orçamento participativo, sob diferentes ângulos, como se verá no decorrer deste trabalho. São estudos que nos levam a questionar se o Orçamento Participativo de Vitória da Conquista - BA atua como um instrumento de controle social da população sobre o poder público municipal, em especial o Executivo, democratizando a sua gestão, ou se, ao contrário, pode ser visto como uma peça política que contribui para o controle de parcela da população pelo Executivo e pelos grupos de interesses que representa, através do estabelecimento de laços políticos.

A metodologia de pesquisa adotada neste trabalho se inspira nas formulações de Quivy e Campenhoudt (1998) que, preocupados com o desenrolar das etapas da pesquisa, cuidam para que cada uma delas seja cumprida ao seu tempo. Esses autores preocupam-se, por exemplo, que não se parta para a coleta de dados antes de serem formuladas as hipóteses de investigação, tampouco que se aplique técnicas de investigação antes de definir exatamente o

que se procura. Também são apresentados alguns “princípios mais importantes do procedimento científico e as etapas de sua aplicação prática” (QUIVY & CAMPENHOUDT, 1998, p. 25), dentre os quais os que afirmam que a investigação em ciências sociais deve partir de hipóteses teóricas, que posteriormente serão confrontadas com dados de observação.

Na primeira etapa do método proposto, o problema inicial a ser resolvido pelo pesquisador refere-se à definição de uma “pergunta de partida”, que seria um meio de começar bem o trabalho, ao conseguir traduzir o seu foco num projeto de investigação operacional, escolhendo um fio condutor da pesquisa, que exprima o mais exatamente possível o que se procura saber ou compreender melhor. Essa opinião é partilhada por Moreira e Caleffe (2008, p. 22), quando defendem que, após definido o tema, o passo seguinte seria formular um problema de pesquisa que seja suficientemente específico, que tenha alguma relevância para a pesquisa. Por sua vez, Luna (1996) enfatiza a necessidade de clareza em relação ao problema da pesquisa, “passo fundamental dentro do processo de pesquisar”.

Para realização do presente estudo sobre o OP de Vitória da Conquista utilizou-se uma abordagem qualitativa, envolvendo técnicas como a análise de documentos, pesquisa bibliográfica, entrevistas etc. (COOPER & SCHINDLER, 2003, p. 132), buscando entender as peculiaridades da experiência do OP-VC diante do processo mais geral de realização do OP em outros municípios do Brasil.

Também se entende que o tema proposto foi abordado enquanto um estudo de caso, metodologia que, segundo autores como Roesch (1999), tem sido amplamente utilizada como uma estratégia de pesquisa em Administração, permitindo o desenvolvimento do conhecimento teórico nessa área do conhecimento. A propósito do estudo de caso, Yin (2005, p. 20) considera-o como uma estratégia de pesquisa utilizada em muitas situações para contribuir com o conhecimento de “[...] fenômenos individuais, organizacionais, sociais, políticos e de grupo, além de outros fenômenos relacionados [...]”, servindo para a compreensão de fenômenos sociais complexos na administração, psicologia, ciência política e até na economia, dentre outros campos. Para esse autor, os estudos de casos podem ter propósitos tanto exploratórios, quanto descritivos ou explanatórios (causais). No presente estudo de caso o objetivo é descritivo, tendo como fontes de evidências a pesquisa documental, as entrevistas e o questionário.

Para Yin (2005), as entrevistas são uma das mais importantes fontes de informações para um estudo de caso, sejam elas conduzidas de modo espontâneo, sejam elas “focadas”. Moreira e Caleffe (2008) também destacam a importância da entrevista como técnica de coleta de dados na pesquisa qualitativa, observando que os dados podem resultar de transcrições de entrevistas gravadas, de anotações ou diários de campo, de documentos, de fotografias e de outras representações gráficas. Os referidos autores distinguem entrevistas padronizadas de entrevistas não padronizadas e dão especial atenção às entrevistas estruturadas ou de levantamento e às entrevistas semiestruturadas, ambas classificadas como padronizadas. Na presente pesquisa recorre-se às entrevistas semiestruturadas, presenciais e gravadas em áudio, e também foram realizadas entrevistas estruturadas (escritas) encaminhadas e respondidas por meio de correio eletrônico.

Ao longo do trabalho de campo, foram entrevistados integrantes e ex-integrante da equipe do Orçamento Participativo de Vitória da Conquista, Secretários Municipais ligados ao processo de idealização e implantação do OP-VC, Secretários Municipais com vinculação funcional ao orçamento participativo, integrantes de movimentos sociais que acompanham e estudam o processo do OP-VC, vereadores da oposição e militantes sindicais das categorias dos servidores municipais, em especial os professores e os servidores da saúde, que estão dentre os mais numerosos. Além das entrevistas, foram consultados documentos oficiais do OP-VC, como atas de congressos e plenárias regionais, ofícios, históricos do OP-VC, jornais, boletins, regimentos internos, relatórios com propostas de grupos por eixos e relações de obras em andamento, relações de demandas aprovadas e demandas atendidas; foram pesquisadas dissertações de mestrado que avaliaram o OP-VC, como Andrade (2005), Rocha (2008); além de referências sobre o caso estudado, a exemplo de Avritzer (2007), Milani (2007), Mota (2007), Pires e Tomas (2007).

Neste estudo, as entrevistas foram complementadas com questionários, aplicados a 350 delegados do IX Congresso do OP-VC (2011), dentre os seus 530 delegados eleitos, dos quais 263 questionários foram respondidos (75%) e 262 foram considerados válidos, buscando identificar o perfil socioeconômico dos delegados, suas percepções sobre o processo participativo e sobre os seus resultados. Segundo Barros (1990), o questionário apresenta vantagens em relação às entrevistas no tocante à abrangência de um maior número de pessoas, ao menor custo, menor tempo de aplicação e maior facilidade para análise dos resultados, especialmente quando se utiliza algum *software* de análise quantitativa, como foi o caso do

presente estudo, que recorreu ao *software Sphinx Léxica*® para análise das respostas aos questionários aplicados.

Quivy e Campenhoudt (1998) defendem a construção de um modelo de análise, entendido como um conjunto estruturado e coerente, composto por conceitos e hipóteses articulados entre si e explicitando as suas relações. Sugere-se a construção de conceitos, onde sejam definidas as dimensões e os indicadores da pesquisa. A lógica da proposta é partir das hipóteses, ou dos pressupostos (no caso do presente estudo), empreender uma “conceptualização” ou construção dos conceitos, seguida da definição das dimensões e dos indicadores, que permitam uma futura verificação empírica dos pressupostos.

Os indicadores são entendidos como traços de um fenômeno, passíveis de observação, que posteriormente permitirão a confrontação entre os pressupostos e os dados observados no campo. Na presente proposta de pesquisa os indicadores serão tratados enquanto categorias observáveis, uma vez que não se buscará comprovação mediante testes quantitativos e nem teste de hipóteses. Entende-se que os conceitos e indicadores foram definidos no sentido de auxiliar na identificação do tipo de informação que será coletada e tratada para buscar compreender o fenômeno do orçamento participativo no seu aspecto da efetiva democratização da gestão local, no contexto da administração pública societal.

Serão consideradas algumas dimensões para análise do orçamento participativo de Vitória da Conquista: a participação social; a legitimidade política; e a dimensão institucional administrativa; de modo a averiguar os pressupostos estabelecidos: a efetiva democratização; a criação de laços políticos com a comunidade; e o aumento da eficiência administrativa; recorrendo-se às compreensões desenvolvidos Avritzer (2007, p. 36-37), que discute a “dimensão democratizante deliberativa e a dimensão administrativa”; além de Avritzer e Navarro (2003); Avritzer (2009d); Milani (2007); Pires e Tomas (2007); Romão (2010); Wampler (2003). Com base nessas dimensões, foram elaborados alguns indicadores, que serão avaliados com a confrontação das compreensões teóricas sobre o OP com a análise da realidade observada através da pesquisa documental, das entrevistas e dos questionários.

Como o objetivo desta pesquisa é o estudo do Orçamento Participativo de Vitória da Conquista, o mesmo será abordado levando em consideração as compreensões a respeito da participação e da deliberação enquanto processos de renovação da democracia, no bojo da variedade de canais de participação e deliberação surgidos no Brasil dos últimos anos (COELHO & NOBRE, 2004). Assim, serão discutidos temas como a democracia deliberativa

e a democracia participativa, em contraste com a democracia representativa. A experiência do orçamento participativo será analisada em meio ao processo de emergência de novas estruturas de governança, naquilo que Wampler e Avritzer (2004) denominaram de “públicos participativos”.

O conceito de democracia utilizado aqui é tratado enquanto “princípio universal de legitimação” (HELD, 2007; NOBRE, 2004), com foco em torno da criação de novos espaços de participação e deliberação que “desafiam as macroestruturas de um regime democrático” (NOBRE, 2004, p. 22), compreendendo a natureza do regime democrático e a posição que nele devem ocupar esses mecanismos de participação e deliberação dos cidadãos, a exemplo do orçamento participativo. Dentre os modelos teóricos propostos por David Held (2007), serão discutidos o modelo de democracia participativa e de democracia deliberativa, na tentativa de melhor compreender o OP. Além disso, norteando-se pelas perspectivas traçadas por Paes de Paula (2005a; 2005b) e Pacheco et. al (2007), dentre outros, o OP-VC será avaliado em suas possibilidades de aproximar-se de uma gestão pública societal, servindo efetivamente para democratizar a gestão municipal.

A partir dessa reflexão teórica foram definidas as seguintes premissas:

- O Brasil vive um processo de redemocratização, iniciado durante o período final da ditadura militar (1964-1985) e aprofundado nos últimos anos (BAQUEIRO, 1995; DAGNINO, 2002; DINIZ, 1997; MOISÉS, 1995; NOGUEIRA, 1998; PEREIRA, 2003; PINHEIRO, 1996; PRZEWORSKI, 1994; RUIZ SÁNCHEZ, 2002; O'DONNELL, 1993; REIS & O'DONNELL, 1988; STEPAN, 1988; WEFFORT, 1986);
- A democracia no Brasil caminha para o seu amadurecimento, com a consolidação das instituições democráticas e o estabelecimento da regularidade do “jogo democrático” (AVRITZER, 2009a; DAGNINO, 2002; COELHO & NOBRE, 2004; COELHO & VON LIERS, 2010; SANTOS, 2009a);
- A democracia brasileira passa por um processo de inovação e de redefinição, numa transição de um modelo de democracia representativa ou “delegativa” para um modelo que pode ser caracterizado como uma forma plural de democracia, onde convivem conceitos e experiências da democracia representativa, ao lado da democracia deliberativa e da democracia participativa (AVRITZER, 2003;

NAVARRO, 2003; NOBRE, 2004; O'DONNELL, 1993; RUIZ SÁNCHEZ, 2002; VITALE, 2004; WAMPLER, 2003; WERLE, 2004);

- O surgimento, nos últimos anos, de experiências de participação popular, a exemplo dos conselhos gestores, fóruns de políticas públicas, conferências e orçamento participativo, dentre outras, contribuiu para o processo brasileiro de inovação democrática, que desperta o interesse de pesquisadores e gestores nacionais e internacionais (AVRITZER, 2002b; RUIZ SÁNCHEZ, 2002; SANTOS 2009a; SANTOS & AVRITZER, 2009; WAMPLER, 2003);
- O orçamento participativo, e experiências similares, pode ser definido como um exemplo de “encontro” entre a sociedade civil e o Estado, na tentativa de romper com modelos de gestão presentes desde os primórdios da história do país, onde se verificavam traços como o personalismo, o patrimonialismo, o nepotismo, o clientelismo, a corrupção e outros males (DAGNINO, 2002; FAORO, 1987; PEREIRA, 2003; WAMPLER & AVRITZER, 2004);
- O orçamento participativo é uma instituição que se dissemina no país, presente em mais de 170 municípios, embora não seja institucionalizada e não apresente um desenho institucional único, o que desperta interesse em conhecer as diferentes experiências, a exemplo do Orçamento Participativo de Vitória da Conquista (AVRITZER, 2003, 2009c; RIBEIRO & GRAZIA, 2003; RUIZ SÁNCHEZ, 2002).

Com base nessas premissas, no referencial teórico apresentado e na proposta de pesquisa deste trabalho, definiu-se o problema da pesquisa: o Orçamento Participativo de Vitória da Conquista efetivamente democratiza a gestão pública municipal, configurando uma administração pública societal? Este é o ponto de partida deste estudo.

Com a pergunta acima, espera-se definir um foco para a proposta de investigação operacional, ou seja, definir um fio condutor para a pesquisa, de modo que o mesmo seja claro, preciso e conciso (QUIVY & CAMPENHOUDT, 1998). O problema de pesquisa mostrou-se pertinente e exequível para os propósitos e recursos deste estudo, que busca atender aos outros critérios da metodologia dos autores referidos.

Recorrendo às orientações dos autores acima, considera-se que hipóteses são proposições de resposta às perguntas do pesquisador, embora sejam respostas provisórias e sumárias que guiarão a coleta e a análise dos dados, que posteriormente serão testadas, corrigidas e aprofundadas. Cooper e Schindler (2003) definem hipóteses como proposições formuladas para testes empíricos. Sendo uma afirmação declaratória, uma hipótese é de natureza tentativa e conjectural. Elas também podem ser descritas como declarações para as quais atribuímos variáveis para os casos estudados. Os autores ainda apresentam três requisitos de uma “boa hipótese”: ser adequada ao seu propósito; poder ser avaliada; ser melhor do que as concorrentes. Considerando a natureza qualitativa do presente estudo, optou-se pela utilização de pressupostos ao invés de hipóteses, uma vez que não se recorrerá a testes ou verificação de hipóteses.

Para esta pesquisa foram formulados os seguintes **pressupostos**: O Orçamento Participativo de Vitória da Conquista contribui parcialmente com a democratização da gestão pública municipal e com a construção de uma administração pública societal, uma vez que não garante uma efetiva participação da população na definição dos rumos das políticas públicas e da aplicação dos recursos do município (ANDRADE, 2005; AVRITZER, 2007; MILANI, 2007; MOTA, 2007; PAES DE PAULA, 2005a; 2005b; ROCHA, 2008). Por outro lado, o Orçamento Participativo de Vitória da Conquista-BA possibilita a criação de laços políticos entre os gestores públicos municipais e a população, contribuindo com a permanência no poder do projeto político dominante na cidade (AVRITZER, 2007; MOTA, 2007; ROCHA, 2008; ROMÃO, 2010; SANTOS & AVRITZER, 2009). O último pressuposto é que a existência de um orçamento participativo no município de Vitória da Conquista-BA não está diretamente relacionada com um aumento da eficiência administrativa, orientando a administração municipal no atendimento de demandas prioritárias da população e na aplicação dos fundos públicos, uma vez que as deliberações do OP não são plenamente implementadas (ANDRADE, 2005; AVRITZER, 2007; PIRES & TOMAS, 2007; ROCHA, 2008).

O **objetivo geral** da pesquisa é compreender a capacidade do orçamento participativo de Vitória da Conquista atuar como um instrumento que efetivamente democratiza a gestão pública municipal, viabilizando uma gestão pública societal, contribuindo para a criação de “espaços públicos” de participação da população, de modo que esta influa efetivamente nos destinos dos recursos públicos e na formulação de políticas públicas municipais.

Como **objetivos específicos** da pesquisa destacam-se os seguintes:

- Caracterizar o processo de funcionamento do OP de Vitória da Conquista, entre 2000-2010, discutindo em que medida se constitui como mecanismo de efetiva participação social, naquilo que apresenta de original e inovador em relação a outras experiências brasileiras;
- Relacionar a experiência de participação social com a eficiência da gestão pública, o aumento da sua capacidade administrativa e financeira e de ampliação dos serviços oferecidos à população;
- Avaliar a percepção dos delegados do OP de Vitória da Conquista, bem como sua compreensão sobre a experiência de participação em um mecanismo de gestão pública que inova em relação às práticas tradicionais de gerenciamento da *res publica*;

O tema do orçamento participativo no Brasil tem relevância acadêmica e política por constituir-se numa experiência inovadora de gestão social, reconhecida internacionalmente por gestores públicos de outros países, a exemplo da Espanha, França, Portugal, Inglaterra, Argentina, Uruguai, México, Estados Unidos, dentre outros, com a reprodução de modelos de gestão inspirados, principalmente, na experiência de Porto Alegre-RS (AVRITZER, 2003; NAVARRO, 2003). Tal experiência chegou a ser premiada pela Organização das Nações Unidas (ONU), na conferência internacional “Habitat II”, realizada em 1996 na Turquia; foi reconhecida e difundida pelo Banco Mundial (NAVARRO, 2003); além de reproduzida por cerca de 170 cidades do Brasil nos últimos anos (AVRITZER, 2009c; SANTOS & AVRITZER, 2009), inclusive nas principais capitais: Belo Horizonte, Belém, São Paulo, Recife (WAMPLER, 2003).

Alguns autores consideram o OP como uma forma de revitalização do regime democrático, uma vez que a democracia representativa apresenta sinais de esgotamento em países de longa tradição democrática (NOBRE, 2004). O surgimento de novas formas de participação da população junto à gestão pública é considerado como uma esperança de florescimento de novas possibilidades de construção democrática, a exemplo da democracia deliberativa ou da democracia participativa. O orçamento participativo também foi tratado como uma das experiências de “minipúblicos”, no conceito de Robert Dahl, visto como um dos espaços para o engajamento cívico e a deliberação pública na política contemporânea,

contribuindo com a democracia em termos de legitimidade, *accountability* pública, justiça social, governança efetiva e mobilização popular (FUNG, 2004). Autores como Wampler e Avritzer (2004) analisaram o OP através do conceito de “públicos participativos”, tratando-o como uma forma de incorporar os cidadãos em processos deliberativos de formação de decisão, entrelaçando a sociedade civil com a sociedade política formal.

Em função da sua inovação, essas experiências participativas e outras como os conselhos gestores, os fóruns de políticas públicas, os fóruns populares, as audiências públicas etc., têm sido tratadas como verdadeiros “encontros” entre a sociedade civil e o poder público, assim como uma forma de controle social deste último, gerando uma grande quantidade de estudos acadêmicos, como os que serão tratados neste trabalho. Por outro lado, analisar um caso específico de experiência participativa, no caso o OP-VC, contribui para uma melhor compreensão do fenômeno verificado em diversos municípios do país, especialmente por se tratar de uma experiência que se reproduz por quatro gestões sucessivas e é considerada um sucesso no estabelecimento de políticas públicas e na aplicação dos fundos públicos.

Por sua vez, o presente estudo pretende avaliar alguns aspectos do orçamento participativo que podem contribuir para um melhor entendimento do fenômeno, como a sua caracterização enquanto uma experiência de gestão societal, a sua contribuição para a eficiência administrativa e a sua possível instrumentalidade eleitoral.

A experiência do Orçamento Participativo de Vitória da Conquista já foi abordada por outros estudos: Andrade (2005) discute o OP como processo de “inversão de prioridades”, de participação ativa da população na definição do investimento público e de transparência administrativa. Rocha (2008) aborda o OP-VC analisando o cumprimento efetivo pela Prefeitura Municipal das demandas educacionais apresentadas pela população em suas plenárias. O seu objetivo é confrontar os investimentos educacionais realizados pela administração municipal com as demandas apresentadas pelos delegados nas plenárias temáticas da educação no OP, de modo a avaliar se as deliberações daquele fórum popular são acatadas pela gestão municipal. Por sua vez, Milani (2007) analisa a experiência participativa de Vitória da Conquista em comparação com outras três experiências baianas de participação social na formulação de políticas públicas locais. Sua ênfase, no caso de Vitória da Conquista, é quanto à iniciativa de implantação do OP, uma vez que não detecta uma demanda prévia por participação que “justificasse a instauração do orçamento participativo no ano de 1997”, enfatizando a “vontade política” do executivo municipal para implantar e dar continuidade ao processo.

Outro estudo que aborda o OP-VC é de Avritzer (2007), que indica três modelos de participação social no Nordeste: o primeiro, que emerge das demandas dos próprios atores sociais; outro que resulta do incentivo estatal (e que seria o caso de Vitória da Conquista); e um terceiro, no qual o estado e principalmente a sociedade política, no caso o “carlismo” na Bahia, adota posturas antiparticipativas. Seu estudo aponta um número muito alto de instituições participativas tanto em Vitória da Conquista quanto em Alagoinhas-BA, o que destoa das demais cidades de porte médio do Estado, indicando dados que mostrariam uma relação entre a existência de orçamento participativo e o aumento do número dessas instituições em tais cidades. Também são destacadas características como a institucionalidade participativa, a efetividade deliberativa e a relação entre a implantação de políticas participativas e o aumento da eficiência administrativa, fato que será analisado nesta pesquisa.

No mesmo estudo, Mota (2007) compara as fissuras na “estrutura de mandonismo” na Bahia com a emergência de experiências participativas como o OP-VC, as quais favoreceriam a ampliação do número de instituições participativas e o aumento da “densidade associativa”. No caso de Vitória da Conquista, constata o aumento do número de conselhos municipais a partir da gestão iniciada em 1997, aquela que implantou o OP, e considera bem-sucedida a experiência da gestão participativa da cidade.

Pires e Tomas (2007) pesquisam a interface entre a existência de instituições participativas e a gestão pública, discutindo se governos comprometidos e bem capacitados administrativa e financeiramente são pré-requisito para o bom funcionamento das instituições participativas, ou se ocorre o oposto: a implantação e manutenção de arranjos participativos geram incentivos e pressões para a modernização administrativa e para o aprimoramento da gestão pública. Realizando uma comparação entre pares de municípios nordestinos, na qual Vitória da Conquista foi comparada a Itabuna-BA, consideram a primeira cidade governada por uma administração comprometida com a participação e o controle social e a segunda, desprovida de instituições participativas duradouras, diversificadas e com funções deliberativas, restringindo-se somente às instituições obrigatórias por lei ou de caráter meramente consultivo. Aspecto que será considerado no presente trabalho.

Já Wampler e Barboza (2000) discutiram o OP-VC no contexto da recuperação financeira e tributária do município iniciada em 1997, com a nova gestão municipal. Wampler (2003) avalia que o OP-VC apresenta resultados parciais em algumas áreas e resultados negativos em outras, salientando como fato positivo do mesmo a existência de regras que focalizaram o aumento dos recursos e a limitação dos gastos públicos. Craveiro e Lima (2003)

situaram o OP-VC no contexto de fortalecimento financeiro do município de Vitória da Conquista, quando ocorreram mudanças na tributação e na política fiscal do município, no período de 1997 a 2002, devido à inclusão da cidade no Programa de Modernização da Administração Tributária (PMAT), do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), resultando no que consideram “um caso de sucesso de fortalecimento financeiro com justiça fiscal”, já que a experiência foi premiada pelo Programa Gestão Pública e Cidadania como um dos cinco melhores programas participantes do ciclo de premiação de 1999.

Pinho (2006) analisou o processo de inovação da administração municipal de Vitória da Conquista nas gestões de 1997-2000 e 2001-2004, num “contexto de múltiplas adversidades”, no qual o orçamento participativo teve papel estratégico nas mudanças necessárias para a recuperação financeira do município, saneamento das contas públicas, recuperação administrativa e financeira da prefeitura, resgatando sua capacidade política de governar. Para o autor, a realização do OP em 1997 contribuiu com a definição de prioridades para o aumento da eficiência da arrecadação tributária do município.

Como se observa, são muitas as questões e expectativas em torno da experiência do orçamento participativo. A pesquisa do tema desperta interesse acadêmico e também de gestores públicos preocupados em observar acertos e refletir sobre erros dessa inovadora experiência de gestão pública. Aqui pretende-se destacar o alcance que este mecanismo proporciona ao gestor público na sua relação com os cidadãos contribuintes, com os movimentos sociais e com os demais segmentos da sociedade, convertendo-se em uma gestão societal. No caso específico do Orçamento Participativo de Vitória da Conquista-BA, há espaço para o “controle democrático do Estado”? Para “a participação efetiva dos cidadãos no poder”? O cidadão torna-se um “co-participante” no governo local? Ou seja, o OP-VC seria uma experiência de administração pública societal? É o que se busca responder ao longo deste estudo.

O presente estudo está estruturado da seguinte forma: a introdução corresponde ao primeiro capítulo; o segundo capítulo apresenta uma revisão da literatura (o “estado da arte”) sobre o conceito de Estado e a sua reforma, a democracia participativa e o orçamento participativo, seguida de uma discussão sobre o modelo de gestão societal e de uma abordagem sobre o “estado do campo”, ou seja, a experiência do OP no Brasil; o capítulo terceiro contextualiza o OP de Vitória da Conquista, sua evolução e seus desafios, analisa e avalia os dados pesquisados, confrontando-os com os pressupostos utilizados no modelo de

análise para responder à pergunta de partida; fecham este trabalho as considerações finais, referências e apêndices.

2 POSSIBILIDADES DE REFORMA DO ESTADO NO BRASIL E A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

O conceito de Estado desenvolvido por Antonio Gramsci, especialmente a sua noção de “Estado ampliado” ou “Estado integral” se constitui em uma rica referência para o entendimento dos desafios colocados pelo tema deste trabalho. Para Gramsci, o Estado é a própria sociedade organizada, devendo ser entendido para além do aparelho governamental, incluindo o “aparelho privado de hegemonia” ou “sociedade civil” (GRAMSCI, 1984). Sua noção geral de Estado comporta elementos que também são comuns à noção de sociedade civil, quando formula: “Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia revestida de coerção”¹.

Gramsci distingue duas esferas essenciais na superestrutura do “bloco histórico”, a sociedade civil e a sociedade política, recorrendo às concepções de sociedade civil de Hegel e de Marx, porém dando-lhe novo significado (PORTELLI, 1977). Marx atribuía à sociedade civil o conjunto da estrutura econômica e social de um determinado período histórico, o que resultava da concepção hegeliana de que a sociedade civil compreende o complexo das relações econômicas e a formação das classes sociais. Por sua vez, em Gramsci, a sociedade civil pertence ao momento da superestrutura, que seria composto por dois níveis: a sociedade civil – reunindo os organismos considerados “privados”, correspondendo à função de hegemonia cultural e política exercida pelo grupo dominante sobre toda a sociedade; e a sociedade política ou o Estado – correspondendo à função de “dominação direta” ou de comando, que se exprime no Estado ou governo jurídico (PORTELLI, 1977, p. 149).

Para Gramsci, o governo político é o aparelho de coerção do Estado, que assegura “legalmente” a disciplina dos grupos que recusam seu acordo, seja ativo ou passivo. Na sociedade política estaria agrupado o conjunto das atividades da superestrutura que diz respeito à função de coerção. Na concepção gramsciana, isso seria um “prolongamento da sociedade civil”, posto que a tomada do poder político se daria com o controle da sociedade

¹ Ibidem, p. 149.

civil e à sociedade política caberia um papel secundário no sistema hegemônico (PORTELLI, 1977, p. 30).

Como explica Buci-Gluckmann (1980), enquanto o Estado ou a sociedade política representam o aparelho de coerção, através do exército, polícia, administração, tribunais, burocracia etc., a sociedade civil é o campo dos aparelhos de hegemonia (culturais, políticos, econômicos). Na sociedade política tem-se o governo (“Estado em sentido estreito”), Estado como aparelho de poder e dominação. Enquanto que na sociedade civil tem-se o Estado no sentido integral, como o organizador do consenso, como direção moral da sociedade.

Coutinho (2003) defende conceitualmente a sociedade civil como portadora material da figura social da hegemonia, como esfera de mediação entre a infraestrutura econômica e o Estado em sentido restrito, mas não admite que Gramsci tenha retirado da infraestrutura a centralidade explicativa para atribuí-la a um elemento da superestrutura (a sociedade civil, “momento ativo e positivo”). Segundo Coutinho (2003, p. 123), Gramsci aceita o princípio básico do materialismo histórico de que a produção e reprodução da vida material são o “[...] fator ontologicamente primário na explicação da história”. Coerente com a visão marxista, afirma ainda a gênese do Estado na divisão da sociedade em classes, condicionando a sua existência enquanto existirem tais classes. Desse modo, a função do Estado estaria em conservar e reproduzir tal divisão, favorecendo a imposição dos interesses de uma classe particular como o interesse geral da sociedade.

Em Coutinho (2003) podemos encontrar uma explicação para a visão de “Estado ampliado” em Gramsci. Este último analisou o fenômeno estatal em meio à intensificação dos processos de socialização da participação política, verificados nos países ocidentais do final do século XIX, no momento de formação dos grandes sindicatos e dos partidos de massa, da conquista do sufrágio universal e de outras mudanças, quando surgia uma esfera social nova, dotada de leis e de funções relativamente autônomas e específicas, “[...] tanto em face do mundo econômico quanto dos aparelhos repressivos do Estado” (COUTINHO, 2003, p. 124).

Para Gramsci, dessas transformações do final do século XIX teria surgido o Estado em sentido amplo, com suas duas esferas principais: a sociedade política, o “Estado em sentido estrito” ou o “Estado-coerção”, o conjunto dos mecanismos pelos quais a classe dominante mantém o monopólio legal da repressão e da violência; e a sociedade civil, o conjunto dos órgãos responsáveis pela elaboração e difusão das ideologias (sistema escolar, igrejas,

partidos políticos, sindicatos, organizações profissionais, os meios de comunicação de massa). Através da sociedade civil as classes sociais buscam exercer sua hegemonia, buscam conquistar aliados para suas posições mediante a “direção política” e o consenso; por meio da sociedade política essas mesmas classes exercem sempre uma ditadura ou “dominação mediante coerção”.

A contribuição e diferença do marxista italiano Antonio Gramsci em relação aos clássicos do marxismo foi a sua prioridade conferida à sociedade civil, considerada nos termos de “[...] organismos sociais coletivos voluntários e relativamente autônomos em face da sociedade política” (COUTINHO, 2003, p. 128). A sociedade civil é tratada como mediação necessária entre a estrutura econômica e o Estado-coerção (sociedade política).

Ainda no campo do pensamento gramsciano, Joachim Hirsch (2003a; 2003b; 2010) busca desenvolver sua “teoria materialista do Estado”, uma tentativa de explicá-lo não apenas de uma perspectiva jurídica ou da sociologia da organização, mas também recorrendo a um sentido mais estrito, valendo-se da teoria social e das teorias de Marx, Weber, Gramsci e Poulantzas. Hirsch² propõe-se a romper com uma “análise marxista mais simples”, ou seja, com a concepção de Estado apenas como instrumento da dominação capitalista de classe, mas indica como ponto de partida da sua teoria materialista do Estado as relações materiais de produção, o modo como se comportam os indivíduos entre si no processo de produção, numa clara inspiração marxista. Ao apontar duas análises teóricas sobre o Estado no campo marxista, a “teoria do Estado do marxismo soviético” (que concebe o Estado como instrumento das classes dominantes e de suas frações) e o “marxismo ocidental”, derivado da teoria da hegemonia de Gramsci, do estruturalismo de Althusser e do pensamento de Poulantzas, afirma a “autonomia relativa” do Estado em relação a todas as classes e o nega enquanto simples aparelho repressivo de uma classe (HIRSCH, 2010, p. 22).

Reafirmando o pensamento de Gramsci, Hirsch (2010) define o Estado como instância ideológica e parte integrante de amplas relações hegemônicas, definidas pelo pensamento e ação dos indivíduos, e que vai além de simples aparelho repressivo de uma classe. “O Estado ou o político não são considerados aqui simples reflexo das estruturas econômicas, ou 'superestrutura', mas um campo de ação que possui condições e dinâmicas próprias”

2 Op. cit.

(HIRSCH, 2010, p. 22). Coerente com a visão gramsciana, Hirsch³ defende a existência do aparelho de domínio político como formalmente separada das classes economicamente dominantes, sustentando que a dominação política e a dominação econômica não são mais “imediatamente idênticas”. Daí o conceito de que “o Estado é a expressão de uma *forma social* determinada que assumem as relações de domínio, de poder e de exploração nas condições capitalistas” (HIRSCH, 2010, p. 24, grifos do autor).

Nessa concepção, o Estado não é apenas o aparelho de força, pois nele também se expressa, ao mesmo tempo, a comunidade política da sociedade capitalista. Nele também está presente o caráter de classe do Estado capitalista, já que “ele não é nem a expressão de uma vontade geral, nem mero instrumento de uma classe, mas a objetivação de uma relação estrutural de classes e de exploração” (HIRSCH, 2010, p. 32). Dessa forma, o Estado se mantém garantindo o processo de reprodução econômica, esse Estado é capitalista devido à sua estrutura e não apenas porque esteja submetido à influência direta do capitalismo. Partindo dessa concepção de Estado, cabe agora buscar entender a natureza da ação do Estado no Brasil e as razões que levaram à busca da reforma do Estado a partir da década de 1990 discutindo algumas das propostas que emergiram em meio a esse processo.

O tema da reforma do Estado no Brasil domina a cena acadêmica e a administração pública desde os anos 1980 em razão do processo de transição política, que se origina na passagem da ditadura militar (1964-1985) para o regime democrático. Esse percurso envolveu a instalação do governo civil em 1985, após a eleição indireta do presidente José Sarney; a elaboração da nova Constituição, aprovada em 1988, com a primeira eleição direta para presidente da república, após a ditadura militar, com a eleição de Fernando Collor de Melo, no ano de 1989.

Vis-à-vis com a transição política, o país passou por um processo de crise econômica, em escala mundial, acentuado com os choques do petróleo dos anos 70 (1973 e 1979). Essa conjuntura desencadeou forte recessão econômica, aumento da dívida pública, escalada inflacionária, crise fiscal do Estado, culminando no que ficou conhecido como a “década perdida”, ou os anos 1980. Esse processo de crise econômica, não exclusivo ao Brasil, é analisado por Perry Anderson (2003), que discute o processo de constituição das ideias neoliberais, capitaneado por Friedrich Hayek, com a participação, dentre outros, de Milton

3 Ibid.

Friedman, Karl Poper, Michael Polanyi, Salvador Madriaga. O objetivo desse grupo era combater as teses keynesianas que se consolidavam em diferentes países da Europa, desde 1947, e que deram origem ao chamado “Estado do bem-estar social”.

A chegada da grande crise do modelo econômico do pós-guerra, em 1973, quando todo o mundo capitalista avançado caiu numa longa e profunda recessão, combinando, pela primeira vez, baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação, mudou tudo. A partir daí as idéias neoliberais passaram a ganhar terreno. As raízes da crise, afirmavam Hayek e seus companheiros, estavam localizadas no poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira mais geral, no movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalistas com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais. (ANDERSON, 2003, p. 10)

Após todo esse processo, as ideias neoliberais ganharam enorme espaço em todo o mundo, com a predominância do chamado “Consenso de Washington” e as discussões em torno da “globalização”, processo este questionado por Paulo Nogueira Batista Jr. (1997, p. 84):

Na década de 90, e especialmente nos anos mais recentes, o tema da “globalização” passou a ocupar uma posição central no debate brasileiro. Prevalece a percepção de que há processos em curso que dominam de maneira inexorável a economia mundial e tendem a destruir as fronteiras nacionais. Os Estados nacionais, afirma-se, estão em crise ou declínio irreversível. Em fase de extinção, segundo as versões mais extremadas. Assim entendida, a globalização é um mito. Um fenômeno ideológico nem sempre muito sofisticado, que serve a propósitos variados.

Desse modo, nos anos 1990 emerge a palavra de ordem da “reforma do Estado”, no Brasil e em outros países do mundo, como destacava Bresser Pereira: “A grande tarefa política dos anos 90 é a reforma ou a reconstrução do Estado” (PEREIRA, 1997, p. 7). O autor avaliava que a conjuntura dos anos 70 levou o Estado à crise e o “[...] transformou na principal causa da redução das taxas de crescimento econômico, da elevação das taxas de desemprego e do aumento da taxa de inflação que, desde então, ocorreram em todo o mundo”⁴. Concluía que a crise dos anos 80 tinha como causa fundamental a crise do Estado: uma crise fiscal do Estado; uma crise no modo de intervenção do Estado no econômico-social,

4 Ibid.

além uma crise da administração burocrática, embora tais conclusões já suscitassem grande polêmica àquela época.

Em sentido contrário, Hirsch (2010), ao discutir a sua “teoria materialista do Estado”, define o Estado capitalista como essencialmente interventor e por via dessa intervenção retira seus meios financeiros do processo capitalista de produção e de valorização. Assim, numa concepção diferente de Bresser Pereira, assevera que no caso de uma crise nesse processo capitalista de produção surge uma crise financeira do Estado e as suas possibilidades de ação se reduzem. Desse modo, a explicação para a crise do Estado partiria de uma antecedente crise no processo capitalista de produção e não ao contrário. Além disso, Hirsch (2010) sustenta ainda que o capitalismo, com suas contradições internas, é um sistema social portador de crises, e que a crise do chamado fordismo resultava do esgotamento do seu regime de acumulação dominante, intensificada com o “choque do petróleo”.

Em momentos diferentes, Hirsch (2003a; 2003b) volta a discutir a relação entre o Estado e a crise que se observa em finais do século XX e inícios do século XXI. Em sua opinião, o processo de globalização estava relacionado com a erosão dos contextos “nacional-econômicos”, o que diminuiria a capacidade de integração econômica e social dos Estados. Por meio da estratégia neoliberal de globalização e os processos correspondentes de desregulação e privatização, os Estados estariam mais dependentes dos mercados financeiros e dos capitais internacionais, e uma evidência sintomática disso seria o crescimento da importância dos Ministérios das Finanças e dos Bancos Centrais autônomos na maioria dos países (HIRSCH, 2003a). Para o autor, seria esse contexto de mudanças sociais, econômicas e políticas, de novas formas de acumulação e regulação com o processo de “globalização”, que estaria associado à transformação dos Estados nacionais em “Estados competitivos nacionais” (HIRSCH, 2003b). Observam-se aqui outras razões para a reforma do Estado e não somente aquelas alegadas por Bresser Pereira (1996; 1997; 1999).

Para Sader (2009a), a década de 1990 foi marcada pela ofensiva das políticas neoliberais, de um lado, e pela resistência dos movimentos sociais, de outro. Como resultado, o neoliberalismo conseguiu criar um consenso favorável às suas políticas, graças à forte propaganda internacional, aliada às ameaças de elevação da inflação, o que levou à “criminalização” do Estado e à introdução das políticas de ajuste fiscal. Foi essa conjuntura que possibilitou a reeleição de vários presidentes latino-americanos promotores do neoliberalismo, como Carlos Menem, na Argentina; Fernando Henrique Cardoso, no Brasil; e

Alberto Fujimori, no Peru. Esse processo foi, no entanto, contraditório: pois, se na década de 1990, “[...] o neoliberalismo havia se estendido no continente como em nenhuma outra região do mundo”, ao mesmo tempo, esse modelo “[...] por suas próprias características intrínsecas, não conseguiu criar as bases sociais de sua reprodução e legitimação.” (SADER, 2009a, p. 50).

Uma das consequências do modelo neoliberal foi a combinação de enfraquecimento da capacidade reguladora dos Estados com a retração das políticas sociais, fruto do endividamento generalizado dos países e dos compromissos impostos pelo Fundo Monetário Internacional, além dos processos de privatização do patrimônio público e a crescente abertura e internacionalização das economias. Na opinião do autor, além da crítica ao papel regulador do Estado, “[...] que impunha constrangimentos à livre realização do capital, estava embutida a tese da livre circulação, numa crença real de que 'o mercado é o melhor alocador de recursos'.” (SADER, 2009a, p. 59).

Como se sabe, a visão que prevaleceu naquele período foi a defesa do modelo neoliberal e, diante da crise econômica mundial e da crise do Estado, Bresser Pereira (1997, p. 7), um dos promotores de políticas reformistas, apontava quatro problemas a serem resolvidos pela reforma do Estado:

- (a) um problema econômico-político – a delimitação do tamanho do Estado;
- (b) um outro também econômico-político, mas que merece tratamento especial – a redefinição do papel regulador do Estado;
- (c) um econômico-administrativo – a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; e
- (d) um político – o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade, e governar.

Os objetivos de tal reforma, segundo Bresser Pereira (1997), seriam a redução do tamanho do Estado; a diminuição da sua interferência nas atividades econômicas; aumento da sua capacidade fiscal e administrativa; aumento do poder político democrático de seus governantes. Como principal ideólogo da reforma do Estado no Brasil, reconhecido internacionalmente, além de pertencer aos quadros do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Bresser Pereira teve oportunidade de implantar suas propostas durante a primeira gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998).

Essa visão reformista também influenciou diversos outros autores do período, a exemplo de Kettl (1999, p. 75), que destaca: “Desde os primeiros anos 80, vê-se crescer em todo o mundo uma onda global de reforma do setor público. Praticamente todos os governos têm empreendido esforços para modernizar e agilizar a administração pública”. Por sua vez, Spink (1999, p. 142) discute a extensão do debate da reforma do Estado para seminários locais, revistas nacionais de administração pública, ocupando espaços entre acadêmicos, profissionais, membros de agências bilaterais e multilaterais. O autor enfatiza que o debate envolve tanto as novas abordagens de organização dos serviços públicos como o reconhecimento da importância da sociedade civil que, inclusive, entrara na pauta dos programas idealizados pelo Banco Mundial naquele período (segunda metade da década de 1990).

Inspirados por tal conjuntura e pelos ideais de reforma do Estado, os gestores públicos dos anos 90 deram curso ao processo de adaptação do aparelho estatal à nova realidade mundial de “reestruturação produtiva” (CASAGRANDE, 2008), ou ao “regime de acumulação mundializado sob dominância financeira” (CHESNAIS, 1998), e à busca da chamada “administração pública gerencial”, vista por muitos como a grande solução para retirar o Estado da crise em que se encontrava e para superar a chamada administração pública burocrática, que vigorava no Brasil desde 1936, com a reforma administrativa implantada por Maurício Nabuco e Luiz Simões Lopes e a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP)⁵ (PEREIRA, 1999, p. 241).

O marco teórico para a busca da administração pública gerencial veio dos Estados Unidos, com o livro de Osborne e Gaebler, *Reinventando o governo* (1992), onde se discutem experiências inovadoras em gestão pública naquele país. “Era a administração pública gerencial que estava surgindo, inspirada nos avanços realizados pela administração de empresas” (PEREIRA, 1999, p. 242). Naquele período, também foram importantes as experiências de reformas ocorridas no Reino Unido, Nova Zelândia e Austrália, que tanto influenciaram os técnicos do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE).

Novamente recorrendo a Bresser Pereira (1996, p. 272), destacam-se os “contornos da nova administração pública”:

⁵ “Órgão previsto pela Constituição de 1937 e criado em 30 de julho de 1938, diretamente subordinado à Presidência da República, com o objetivo de aprofundar a reforma administrativa destinada a organizar e a racionalizar o serviço público no país, iniciada anos antes por Getúlio Vargas.” (FGV-CPDOC, 2008).

(1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; (2) descentralização administrativa, pela delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; (3) organizações com poucos níveis hierárquicos em vez de piramidal; (4) organizações flexíveis ao invés de unitárias e monolíticas, nas quais as idéias de multiplicidade, de competição administrada e de conflito tenham lugar; (5) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; (6) definição dos objetivos a serem atingidos na forma de indicadores de desempenho sempre que possível quantitativos [...]; (7) controle por resultado, *a posteriori*, em vez do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e (8) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida.

Na visão do autor, a administração pública gerencial baseia-se em uma concepção de Estado e de sociedade “democrática e plural”, em oposição à administração pública burocrática, que teria um “vezo centralizador e autoritário”.

Naquele momento, paralelamente à reforma do Estado, a discussão girava em torno do modelo de gestão pública que deveria ser implementado, superando o modelo então vigente, o burocrático weberiano, advindo da Europa e dos Estados Unidos do século XIX e inícios do século XX. Tal modelo fora iniciado na administração pública brasileira a partir de 1936, com a reforma administrativa de Getúlio Vargas e a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), como referido aqui.

Todavia, Pinho (1998) já apontava os riscos à reforma gerencialista devido à persistência de elementos patrimonialistas na organização da administração pública brasileira, mesmo decorrido longo período após iniciada a tentativa de reforma burocrática nos anos de 1930. Na opinião do autor, é preciso relativizar a tentativa de reforma weberiana patrocinada pelo DASP, que foi distorcida e depois abandonada, exatamente porque não foi capaz de resistir ao “poder histórico do patrimonialismo”. Dessa forma, a burocracia patrimonialista não teria sido completamente substituída por um modelo burocrático de gestão porque “[...] a tradição autoritária e centralizadora brasileira conduzia à busca de caminhos alternativos fora das estruturas burocráticas assentadas, caminhos esses mais desimpedidos para as decisões e ações” (PINHO, 1998, p. 63).

Além de resistir à tentativa de implantação de uma burocracia moderna pelo governo Vargas nos anos 1930, a burocracia patrimonialista, que dominava o Estado no Brasil desde a Colônia, foi capaz de se adaptar a outros momentos históricos de mudanças na sociedade e no

Estado brasileiro. Pinho (1998) indica que o patrimonialismo foi capaz de sobreviver à ditadura Vargas e à redemocratização do país após 1945, impedindo a modernização da gestão pública. Mesmo no período democrático que vai até 1964, o autor aponta inúmeros exemplos de persistência do patrimonialismo, gerando um “híbrido administrativo”, que conseguiu irradiar-se até pela estrutura de administração indireta construída pela ditadura militar, também na tentativa de modernizar a gestão pública no Brasil. Tendo sobrevivido à ditadura e à redemocratização, o patrimonialismo convivia ao lado do Estado burocrático que Bresser Pereira buscava combater. Segundo Pinho (1998), Bresser admitia que o patrimonialismo ainda estava presente na sociedade brasileira, através do nepotismo, da corrupção e do “excesso de pessoal”, embora, contraditoriamente, afirmasse não ser um valor dominante na cultura do país.

Considerando uma “boa idéia” o gerencialismo, Pinho (1998) alertava para a ameaça da “carga patrimonialista” ainda presente na sociedade brasileira, de forma implícita, disfarçada, convivendo com uma estrutura burocrática em processo de decadência, ao lado da busca de implantação de uma estrutura gerencialista, naquilo que o autor denomina de “trifrontalidade”. Essa situação seria uma ameaça ao êxito do gerencialismo, o que poderia torná-lo uma “presa fácil dos interesses patrimonialistas”, mesmo por que: “o que se tem assistido é uma impressionante resiliência do patrimonialismo, capaz de absorver mudanças modernizantes na sociedade brasileira e de se amoldar à nova situação” (PINHO, 1998, p. 72).

Outros autores, a exemplo de Pacheco (1999, p. 43), avaliam esse processo de substituição do “paradigma burocrático” pelo “paradigma gerencial” definindo-o como uma transição:

A reforma da Administração Pública atualmente em curso no Brasil representou uma inovação na agenda. Tanto por ter superado a visão burocrática que presidiu a elaboração do capítulo da Administração Pública na Constituição de 1988, como por ter avançado com relação às idéias descentralizadoras dos anos 60.

A autora acredita que tal processo visava o fortalecimento da capacidade de governo, a eficiência e melhoria da qualidade dos serviços prestados à sociedade. No entanto, para atingir tais propósitos seria necessária uma reforma que alterasse o quadro constitucional vigente e criasse “novos formatos institucionais”, como as organizações sociais, o que resultou na criação da figura jurídica das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

No entanto, não se pode imaginar que fosse consensual a visão dos autores sobre a reforma do Estado e sobre a administração pública gerencial. Mesmo àquela época já existiam questionamentos quanto à forma de aplicação do novo paradigma na administração pública. Abrucio (1999, p. 178, grifos do autor) questionava as múltiplas faces do modelo pós-burocrático, onde avaliava que “[...] o chamado *managerialism* foi o propulsor inicial das grandes mudanças por que passa o setor público”. Para o autor, mesmo sendo a Grã-Bretanha o “laboratório das técnicas gerenciais aplicadas ao setor público”, foi nos Estados Unidos do século XIX que surgiu o *managerialism*, e onde nunca se converteu em modelo único da gestão pública. Mesmo apresentando êxito na Grã-Bretanha, o gerencialismo não apresentou uma forma única, como conclui Abrucio (1999, p. 181): “Ao invés de se estruturar a partir de uma doutrina rígida e fechada, o modelo gerencial britânico apresenta um grande poder de transformação, incorporando boa parte das críticas à sua prática, e assim modificando as peças de seu arcabouço.”

Orientando o debate sobre o *managerialism*, o autor discute três visões da administração pública inglesa que surgiram durante as décadas de 1980 e 1990: o gerencialismo puro, o *consumerism* e o *public service orientation*, e conclui que “[...] o principal desafio do modelo pós-burocrático, no entanto, é definir que tipo de Estado deve ser construído para o século XXI.” (ABRUCIO, 1999, p. 195).

Discutindo uma alternativa ao gerencialismo anglo-americano, Kickert (2008, p. 5) diferencia a gestão pública da mera gestão de negócios, onde a primeira é mais ampla e não pode ser reduzida como simples gestão de negócios, orientada para clientes e para a competição de mercado, ou seja, reduzida a uma mera questão de eficiência e eficácia, uma vez que envolve também questões como legalidade e legitimidade, além de outros valores que vão além dos restritos padrões do *business*.

Por sua vez, Reginaldo Santos et al. (2003) discutem a reforma do Estado no contexto da reestruturação produtiva dos anos 1980 e 1990 e na perspectiva do projeto neoliberal, avaliando as modificações iniciadas desde a década de 1980, nos governos do General João Baptista Figueiredo e do presidente José Sarney, e o seu aprofundamento nos anos 1990. Para os autores:

A reforma gerencial se destaca pela substituição da gerência burocrática/patrimonial pela gerencial/profissional. Mudanças que tiveram por objetivo central promover uma profunda reforma/“modernização” em todas as atividades desempenhadas pelo setor público. É importante ressaltar

que a definição conceitual que sustentaria o novo modelo de ação do Estado brasileiro, considerado um desenho de Bresser Pereira, na verdade está fundamentado na discussão teórica sobre os gastos públicos, liderada por Paul Samuelson e outros autores americanos nos anos 50 do século passado. (SANTOS et al., 2003, p. 10)

Desse modo, esse novo modelo de gestão exige um perfil diferente do gestor público, guiado pelos mesmos padrões vigentes no setor privado. Em contraposição a tal modelo, os autores propõem a discussão das “[...] condições imprescindíveis para a implementação de uma política social mais ampla e justa (Projeto de Nação)”⁶, concluindo que: “A médio e longo prazos é possível implementar-se um programa estruturador que garanta a materialidade (o futuro) do povo brasileiro”⁷.

Outra perspectiva de reforma do Estado pode ser buscada em Francisco de Oliveira (2001), quando defendeu uma reforma no sentido de “desprivatizar o Estado” e ampliar os espaços da esfera pública não burguesa, com a sociedade civil balizando seus movimentos, democratizando-os e ampliando as arenas de conflito e a resolução de problemas. Esta visão é totalmente diversa da reforma que prevaleceu e representava uma visão minoritária nos meios políticos e intelectuais de então.

Em período mais recente, os questionamentos à administração pública gerencial ou gerencialismo têm apresentado outro viés, como aquele desenvolvido por Paes de Paula (2005a; 2005b): a esperança de que a Administração Pública possa desenvolver-se “[...] a partir de um modelo de *gestão societal*, e não mais gerencial” (PACHECO et al., 2007, p. 1, grifos nossos).⁸ As referidas autoras compreendem que as manifestações políticas realizadas no Brasil, desde o final da década de 1980, influenciaram o novo discurso político, que simbolizaria o interesse em promover um “encontro mais amplo” entre o Estado e a sociedade civil. Apontam ainda que a transição do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB) para o governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (PT) trouxe esperanças de que o modelo de gestão societal pudesse, enfim, ser desenvolvido no Brasil. No entanto, tomando

6 Ibid. p. 12

7 Ibid., p. 13.

⁸ É importante salientar que algumas experiências de participação social que apontam para um modelo de gestão societal surgiram na sociedade brasileira em momento anterior ao processo de reforma gerencial do Estado, especialmente em administrações municipais comandadas pelo Partido dos Trabalhadores, entre o final dos anos 1980 e os anos de 1990.

como referência a experiência da participação social na I Conferência Municipal de Políticas Culturais de Olinda-PE e na Conferência Estadual de Cultura de Pernambuco (2005), onde se discutiu em que medida as práticas do Ministério da Cultura poderiam caracterizar uma maior participação social na gestão da política de cultura nacional, as referidas autoras concluíram que o atual governo, “[...] apesar de possuir um discurso diferente dos demais, de parecer não destacar o neoliberalismo econômico e buscar efetivar a ação da sociedade, ainda está longe de promover uma plena participação social” (PACHECO et al., 2007, p. 1).

Pacheco et al. (2007) analisam que o Estado oferece mecanismos que, em tese, facilitariam um maior envolvimento da comunidade, favorecendo a participação nos níveis locais, regionais e nacional, a exemplo das experiências com os conselhos, fóruns, câmaras setoriais e outras (como o orçamento participativo). No caso do Sistema Nacional de Cultura, a proposta governamental seria de uma maior democratização da gestão e das políticas públicas, possibilitando maior democratização e inserção da sociedade na elaboração de políticas públicas de cultura. As autoras buscam, então, compreender o “processo de participação social promovido pelo Estado brasileiro” como uma possibilidade de se constituir um novo modelo de gestão pública em que houvesse uma “reemergência” da sociedade civil.

Nota-se aí uma análise que não se prende meramente à administração pública gerencial ou gerencialismo mas abre-se espaço para a compreensão de um novo modelo de gestão pública, a denominada gestão pública social ou societal, como se discute a seguir.

Paes de Paula (2005a; 2005b) traça quadro comparativo entre essas duas vertentes, a administração pública gerencial e a administração pública societal, e questiona o caráter predominantemente instrumental da administração, em que há maior foco na criação de técnicas administrativas do que na análise de suas dimensões políticas e sociais. Numa perspectiva comparada, a autora avalia a “nova administração pública” ou administração pública gerencial, enquanto movimento que ganhou força nos anos 90 com o debate da reforma gerencial do Estado e que acompanhou a tendência verificada em outros países do mundo, a exemplo do Reino Unido, da Austrália e dos Estados Unidos, onde prevalecia um movimento gerencialista no setor público influenciado pela “cultura empreendedora”, como reflexo do capitalismo flexível, que orientou a organização das atividades da administração pública na busca pelo controle, eficiência e competitividade ao nível máximo.

Por sua vez, a vertente societal seria herdeira da “tradição mobilizatória brasileira”, cujo auge se deu no governo de João Goulart, com a mobilização da sociedade pelas “reformas de base” no país, sendo que estas mobilizações “[...] retornaram na década de 1970, período no qual a Igreja Católica catalisou a discussão de problemas coletivos nas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs)” (PAES DE PAULA, 2005a, p. 39). Essas lutas teriam consolidado o chamado “campo movimentalista” e teria fortalecido o papel da sociedade civil na condução da vida política do país.

Uma concepção começou a se tornar predominante no âmbito desse campo, a saber: a implementação de um projeto político que procura ampliar a participação dos atores sociais na definição da agenda política, criando instrumentos para possibilitar um maior controle social sobre as ações estatais e desmonopolizando a formulação e a implementação das ações públicas. (PAES DE PAULA, 2005a, p. 39)

Uma resultante desse processo seria o surgimento no Brasil de propostas inovadoras de gestão pública, nas quais a participação social seria estimulada, especialmente nos governos das chamadas “Frentes Populares”, que introduziram experiências como conselhos de gestão tripartite, comissões de planejamento, orçamento participativo, “e outras formas específicas de representação”.

Na opinião da autora, o processo de reforma do Estado na década de 1990 não se deu com base numa visão unívoca de reforma, dada a emergência de um novo paradigma reformista: “[...] o Estado-novíssimo-movimento-social, que rearticula o Estado e a sociedade, combinando a democracia representativa e a participativa” (PAES DE PAULA, 2005a, p. 39). No entanto, avalia que a esperança de que uma nova abordagem de gestão pública iniciasse no Brasil após a eleição de uma proposta identificada com um pensamento de esquerda desfez-se no âmbito do governo federal onde “[...] até o momento se observa uma continuidade em relação às práticas gerencialistas”⁹.

Após esse percurso pela reforma do Estado no Brasil, onde se viu duas concepções sobre o conteúdo da mesma, a seguir será analisada a emergência das experiências participativas, como o OP, os conselhos gestores, os fóruns populares e as conferências públicas, dentre outras, no contexto das discussões sobre as teorias democráticas, para em seguida relacionar melhor o orçamento participativo com a gestão pública societal.

9 Ibid., p. 40.

2.1 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO CONTEXTO DA TEORIA DEMOCRÁTICA

Coelho e Nobre (2004) avaliam que os temas da participação e da deliberação estão hoje no centro de um grande debate sobre a renovação da democracia e destacam a experiência recente de democratização do Brasil como uma referência nesse debate. O surgimento de múltiplos canais de participação e deliberação após a redemocratização dos anos 1980, como o orçamento participativo, os conselhos, mecanismos de deliberação no interior das agências de regulação, conferências, legislação participativa e audiências públicas, além do expressivo público participante nesses espaços, atraíram a atenção de pesquisadores nacionais e internacionais e alimentaram o debate em torno do potencial democrático dessas experiências. Emergiram desse debate discussões acerca da democracia deliberativa, “[...] onde os direitos políticos, civis e sociais encontram-se institucionalizados e têm efetividade” (COELHO & NOBRE, 2004, p. 11), especialmente na Europa e América do Norte, onde também se observam problemas relativos à perda de vitalidade da democracia. Por outro lado, também assume relevância a questão da legitimidade democrática das decisões alcançadas em processos deliberativos, a viabilidade desse projeto, as consequências da atribuição de tamanha ênfase ao coletivo e as dificuldades de se “[...] garantir as exigentes condições procedimentais pressupostas pelos modelos normativos de democracia”¹⁰.

Coordenando reflexões teóricas e análises de experiências participativas no Brasil, Coelho e Nobre (2004) apresentam questionamentos quanto às suas limitações, tais como: a maior participação leva a avanços democráticos mesmo com a escassez e a assimetria de recursos? A representação política que contorna a representação eleitoral e parlamentar pode resultar em arbitrariedade, estabilidade e manipulação na escolha coletiva ou na criação de monopólios de representação?

¹⁰ Ibid., p. 12.

Na opinião de Nobre (2004), haveria uma disputa política em torno do sentido de “democracia” em pelo menos duas grandes arenas, sendo uma delas referente à criação de novos espaços de participação e deliberação, que desafiaria as “macroestruturas de um regime democrático”, ao questionar a sua capacidade de dar suporte a essas novas formas de participação e ao colocar em xeque a própria lógica do “arranjo macroestrutural” em vigor. Caberia assim uma reflexão sobre a natureza dos regimes democráticos e da posição que neles deveriam ocupar os mecanismos de participação e deliberação dos cidadãos, além de análises concretas desses mecanismos e das suas lógicas institucionais. O autor apresenta um binômio entre o estabelecimento de direitos e a criação de uma cultura democrática, ao defender que “[...] o exercício da democracia depende não apenas da sua garantia por meio de direitos, mas também de uma *cultura política democrática* que lhe dê sustentação” (NOBRE, 2004, p. 26, grifos do autor). Com isso defende um novo modelo de cidadania, onde a promoção da igualdade coincida com a promoção de um cidadão que não seja “mero cliente” do Estado e capaz de questionar a própria lógica da ação estatal, além de buscar novas formas de participação nas decisões e novas formas de promoção da igualdade. Daí a necessidade de participar das esferas públicas, dos espaços de expressão da opinião pública, de modo a conseguir da sociedade o reconhecimento da legitimidade das suas reivindicações. Após discutir cinco modelos teóricos de democracia, inspirado em David Held, e três modelos normativos de democracia em Habermas, Nobre (2004, p. 37) afirma que:

[...] se a deliberação e a participação devem encontrar seu lugar no Estado Democrático de Direito, será necessário aceitar um jogo entre, de um lado, espaços públicos autônomos e as novas formas de institucionalidade que projetam, e, de outro, macroestruturas definidoras do regime democrático, que serão a cada vez testadas em seus limites e suas configurações presentes.

Ao longo desta pesquisa avaliaremos se o orçamento participativo é um autêntico “espaço público autônomo” e se pode funcionar como um meio de criação de uma “cultura política democrática”, garantindo um novo modelo de cidadania que vá além do “cidadão-cliente” e permitindo a participação nas decisões estatais a ponto de promover a igualdade.

No entanto, cabe aqui um questionamento: por que discutir o caráter da democracia ou sua classificação neste ou naquele modelo?

Held (2007) aponta uma provável razão. Para o autor, a relativa tranquilidade da democracia nos anos 1990 deu lugar a pressões internas e externas e abriu espaços para se

pensar na sua capacidade de garantir a segurança dos cidadãos, manter a prosperidade e defender seus ideais do abatimento geral e da sua apatia interna. Seu objetivo é esclarecer porque: “[...] la democracia es tan importante en las relaciones humanas, por qué es tan controvertida y por qué, a pesar de su vulnerabilidad, sigue siendo el mejor de los gobiernos posibles” (HELD, 2007, p. 14). A este ponto o autor apresenta como conceito democrático chave a participação política, o que tem ampla relação com o objetivo do presente trabalho. Em seu livro, Held (2007) introduz as principais interpretações da democracia, faz uma análise crítica de suas sucessivas concepções e discute o significado da democracia nos dias atuais. Acrescenta ainda que, diante dos questionamentos à democracia enquanto forma de governo em que o povo governa, muito provavelmente “[...] el significado de democracia se haya mantenido, y probablemente siempre se mantenga, inestable” (HELD, 2007, p. 21). É essa instabilidade do conceito, dentre outras razões, que mantém viva as discussões em torno da democracia, como a que se realiza aqui.

Tendo como tarefa central do seu livro a análise das variantes de democracia, Held (2007) apresenta dois tipos gerais, e que se opõem - a democracia direta ou participativa e a democracia liberal ou representativa – para, em seguida, discutir alguns modelos clássicos e os modelos recentes de democracia. Desses últimos, aqui serão abordadas a democracia participativa e a democracia deliberativa. Mesmo favorável à forma deliberativa e participativa, Held (2007) expressa que não acredita que nenhum modelo isoladamente forneça elucidação satisfatória das condições, características ou lógica da forma de democracia.

A democracia participativa tem inspiração em Rousseau, nos anarquistas, nas posturas marxistas libertárias e nos pluralistas. Sendo considerado “un nuevo modelo de democracia emergente”, que foi aprofundado por autores da chamada Nova Esquerda, como Carole Pateman e C. B. Macpherson (Held, 2007, p. 300), por volta dos anos 1960, em meio aos transtornos políticos daqueles anos, dos debates internos da esquerda e da insatisfação com a herança da teoria política, liberal e marxista. O modelo questiona a tentativa da concepção liberal de fazer uma clara separação entre a sociedade civil e o Estado, que não é visto nem como independente e nem imparcial em relação à sociedade, a ponto de os cidadãos não serem tratados como “libres e iguales”.

Uma questão urgente nesse modelo é referente à forma que deveria adotar o controle democrático e em qual âmbito deveriam ocorrer as decisões democráticas. Nele também se

negam as visões de Marx e Lênin de que as instituições da democracia representativa poderiam ser suprimidas pela democracia de massas, isso porque não se acredita que as instituições da democracia direta ou de autogoverno possam simplesmente substituir ao Estado. Na concepção weberiana, a burocracia ocuparia o vazio de coordenação deixado pelo último (HELD, 2007, p. 302). A ideia é que o Estado deva ser democratizado, tornando o parlamento, as burocracias estatais e os partidos políticos mais acessíveis e responsáveis, ao passo em que novas formas de luta em nível local garantam que sociedade e Estado se democratizem e se submetam a processos que garantam sua responsabilidade. Podemos ver aqui muitas semelhanças com as propostas e as práticas existentes nas experiências de orçamentos participativos, que coincidem com visões como esta:

Si las personas saben que existen oportunidades para una participación efectiva en la toma de decisiones, es probable que crean que la participación merece la pena, que participen activamente y que, además, defiendan la idea de que las decisiones colectivas deban ser obligatorias.¹¹

A opinião de Held (2007) é que as pessoas aprendem a participar participando, logo estarão mais interessadas e terão mais possibilidades de melhor compreender os assuntos e problemas que afetam de forma imediata as suas vidas. Assim, a participação direta e o controle sobre os “cenários imediatos”, juntamente com a competição entre os partidos e os grupos de interesses no tocante às questões governamentais (a exemplo do orçamento público), constituem a forma mais realista de avançar os princípios da democracia participativa, segundo a concepção de Pateman (HELD, 2007, p. 306).

Carole Pateman (1970) esclarece que o termo “participação” tornou-se popular no vocabulário político durante os anos de 1960, impulsionado pelas reivindicações, especialmente dos estudantes, de abertura de novas áreas de participação. Desde então o termo refere-se a uma variedade de situações para diferentes povos. Segundo a autora, a convicção de que os “teóricos clássicos” da democracia aceitavam a ideia da máxima participação de todas as pessoas deveria ser revisada, uma vez que na doutrina ortodoxa o conceito de participação tinha um papel bem reduzido e seria até maior a preocupação com a estabilidade do sistema político, o que, de certa forma, uma ampla participação poderia ameaçar. A autora apresenta dessa forma os questionamentos à questão da participação na teoria democrática:

11 Id., Ibid., p. 304.

Thus, although democracy as the rule of the people by means of the maximum participation of all the people might still be an ideal, grave doubts, doubts put forward in the name of social science, appeared to have been cast upon the possibility of realising this ideal. (PATEMAN, 1970, p. 2)

Para a autora, mesmo as teorias sobre democracia formuladas no século XX, como a de Joseph Schumpeter, que criticava aspectos da doutrina clássica e teve grande influência na teoria política seguinte, não enfatizavam o papel central da participação, uma vez que para Schumpeter “[...] *his revised theory it is the competition by potential decision makers for the people's vote that is the vital feature*”¹². Assim, observa-se que a competição das elites pela liderança é ainda a característica distintiva da ideia de democracia e mais, Schumpeter compara a competição política por votos à disputa de mercado, assemelhando eleitores a consumidores. Outros teóricos recentes (*contemporary theory of democracy*), como Berelson, Dahl, Sartori e Eckstein, também não teriam, na opinião de Pateman (1970), explorado o papel da participação na sociedade democrática. Dahl, por exemplo, apresenta argumentos sobre os possíveis riscos de um aumento da participação das pessoas comuns (PATEMAN, 1970, p. 10).

Onde estariam então as raízes de uma teoria da participação? Segundo Pateman (1970, p. 20), nas teorias de J. S. Mill e J. J. Rousseau onde:

[...] participation has far wider functions and is central to the establishment and maintenance of a democratic polity, the latter being regarded not just as a set of a national representative institutions but what I shall call a participatory society.

Assim, esses seriam os teóricos da *participatory democracy*, além de G. D. H. Cole. A participação em Rousseau seria a participação no processo de tomada de decisão e sua teoria do governo representativo seria um meio de proteger os interesses privados e assegurar um bom governo.

Para esses teóricos, a participação teria uma função educativa, seria um meio de desenvolver a responsabilidade e a ação social e política individual, também forçaria a deliberação de acordo com um senso de justiça dos cidadãos, o que poderia tornar o sistema participativo autossustentável para funcionar satisfatoriamente. Além disso, a participação aumentaria o valor da liberdade individual e capacitaria o indivíduo a tornar-se “*his own*

12 Ibid., p. 4.

master”, ao tempo em que teria uma função integrativa, quando aumenta o sentimento individual do cidadão de que ele pertence à sua comunidade. Vinculando essa ideia com a presente pesquisa, destaca-se o objetivo de discutir a participação em nível do governo local, o mais próximo do cidadão.

A democracia deliberativa é outra candidata a novo modelo democrático para Held (2007), que afirma que o termo foi introduzido por Joseph Besset, por volta de 1980. Seu debate se dá em meio à divisão do pensamento democrático entre aqueles que valoram a participação política em si mesma e a veem como uma forma de autorrealização e aqueles que têm uma visão mais instrumental e compreendem a política democrática apenas como meio para proteger os cidadãos de um governo arbitrário e expressar suas preferências¹³. O enfoque político da democracia deliberativa seria centrado na melhoria da qualidade da democracia, melhorando a natureza e a forma de participação política, expresso da seguinte forma:

El problema que abordan los demócratas deliberativos es si los procesos e instituciones democráticos deben constituirse alrededor de la voluntad real o empírica de los actores políticos o si deben construirse alrededor de lo que cabría denominar juicio político “razonable”. (HELD, 2007, p. 333)

O objetivo fundamental desse modelo seria a modificação radical da perspectiva comum às teorias liberais e ao pensamento democrático em geral: a fonte de legitimidade não seria a vontade pré-determinada dos indivíduos e sim o processo de sua formação, ou seja, a própria deliberação. Os ideólogos desse modelo, como James Fishkin (apud Held, 2007), preocupam-se com as deficiências da vida política atual e com a apatia e o desinteresse contemporâneos pela vida pública de grande parcela do eleitorado, além do elitismo dos partidos políticos e dos grupos no poder. Uma solução seria pensar em alternativas, como um novo tipo de participação com mais poder e oportunidades do cidadão exercer esse poder conscientemente. Vale perguntar: formas participativas recentes, como o OP, contribuem para isto?

Para Held (2007), a democracia deliberativa não pode representar apenas outra versão dos modelos de democracia direta. Ela deve ser compreendida como “[...] conjunto de opiniones según las cuales la deliberación pública de los ciudadanos libres e iguales es el centro de la toma de decisiones políticas legítimas y del auto gobierno” (BOHMAN, 1998, p. 401 apud HELD, 2007, p. 339). A essência seria a transformação das opiniões particulares,

¹³ Ibid., p. 332.

mediante o “processo de deliberação”, em posições que poderiam suportar a segurança e o escrutínio público, numa concepção de que a deliberação pode superar as limitações das opiniões particulares, além de melhorar a qualidade da tomada de decisões públicas. A crença é no reforço da legitimidade dos procedimentos e das instituições democráticas, recorrendo-se a elementos deliberativos desenhados para ampliar a capacidade da vida democrática ao mesmo tempo em que melhoraria os seus resultados.

A ideia central é a deliberação livre e um processo deliberativo que garanta resultados “racionalmente” aceitos ou um “razonamiento imparcial”, presente nas concepções de Habermas e John Rawls (HELD, 2007, p. 341 et seq.).

Ainda a respeito da democracia deliberativa, Dryzek (2004), critica uma suposta racionalidade instrumental (que seria puramente formal), propõe uma “racionalidade discursiva e comunicativa” e apresenta o seu pressuposto, que seria o “assentimento refletido” que ocorreria em uma deliberação autêntica e lhe daria a legitimidade, ou seja, os resultados são legítimos apenas quando recebem o assentimento refletido através da participação em uma deliberação autêntica da parte de todos os sujeitos envolvidos com a decisão em questão. A essência da deliberação seria alcançada quando as “[...] alegações favoráveis e contrárias às decisões coletivas precisam ser justificadas àqueles submetidos a estas decisões em termos os quais, dada a oportunidade para se refletir, esses indivíduos possam aceitar” (DRYZEK, 2004, p. 41). Entendendo a esfera pública como o local mais apropriado para a deliberação, o autor discute possíveis soluções para assegurar a sua legitimidade, dentre elas a restrição da deliberação a um número reduzido de ocasiões, em que seria possível a deliberação popular; ou a redução do número de envolvidos na deliberação, escolhendo apenas os “representativos”. A solução proposta por Dryzek (2004) para assegurar a legitimidade da deliberação por parte desses representantes seria a sua seleção por meio de sorteio. Comparando tal proposta com a experiência do orçamento participativo, observa-se que este último encontrou solução diferente para a escolha de representantes: a eleição de delegados para os congressos e a formação de um Conselho do OP com representantes de tais delegados.

Boaventura Santos (2009a) insere as discussões em torno da democracia participativa no contexto da chamada “globalização neoliberal”, no qual estariam em confronto duas concepções (similares aos dois “tipos gerais” de HELD, 2007): o modelo hegemônico de democracia (democracia liberal, representativa) e a democracia participativa ou democracia popular. Esta última teria assumido uma nova dinâmica “[...] protagonizada por comunidades

e grupos sociais subalternos em luta contra a exclusão social e a trivialização da cidadania, mobilizados pela aspiração de contratos sociais mais inclusivos e de democracia de mais alta intensidade”¹⁴. Em seu estudo, o autor busca compreender a emergência de uma “globalização alternativa” a partir de experiências participativas em países como o Brasil, África do Sul, Colômbia, Índia, Moçambique e Portugal, ou seja, em países que podem ser situados na periferia da ordem global dominante.

Em trabalho conjunto com Leonardo Avritzer (SANTOS & AVRITZER, 2009), relembram os autores que, ao ser questionado sobre o acontecimento mais importante do século XX, Amartya Sen indicou a emergência da democracia. Por outro lado, era também necessário entender as razões que explicam “[...] como a democracia tinha passado de uma aspiração revolucionária no século XIX a um *slogan* adotado universalmente mas vazio de conteúdo no século XX” (SANTOS & AVRITZER, 2009, p. 39). Dessa forma, avaliam que a democracia ocupa um lugar central no debate político do século XX, mas enfatizam o problema da forma de democracia e de suas variações, os chamados de “modelos de democracia” (HELD, 2007), como já vimos aqui. Em seguida, os autores comparam as duas concepções de democracia, a hegemônica, que seria uma “democracia de baixa intensidade”, elitista ou liberal-representativa, em confronto com as concepções não hegemônicas de democracia, nas quais inserem a democracia participativa. Santos e Avritzer (2009, p. 51) esclarecem que: “o problema da democracia nas concepções não hegemônicas está estreitamente ligado ao reconhecimento de que a democracia não constitui um mero acidente ou uma simples obra de engenharia institucional”. Apontam ainda uma reinvenção da democracia participativa nos países do Sul, a exemplo daqueles já referidos aqui, os quais passaram por processos recentes de democratização, iniciando uma ampliação democrática a partir dos anos 1970, conhecida como “terceira onda de democratização”. A experiência do orçamento participativo ocupa um lugar de destaque nesse processo, como se verá adiante.

Por fim, os autores fazem uma relação entre a democracia participativa e a democracia representativa e propõem uma solução diferente àquela da “teoria hegemônica”, apontando duas formas de arranjo que seriam uma resposta alternativa ao problema democrático: a combinação entre democracia representativa e democracia participativa através de expedientes como a coexistência e a complementaridade. Além disso, propõem três teses para

14 Op. cit., p. 32.

o fortalecimento da democracia participativa: o fortalecimento da “demodiversidade” (isto é, a convivência de diferentes modelos de democracia); o fortalecimento da articulação contra-hegemônica entre o local e o global; e a ampliação do experimentalismo democrático.

Sader (2009b), no mesmo estudo, entende a democracia participativa como contraponto a alguns dos pressupostos essenciais da democracia liberal, uma vez que as experiências de democracia participativa em geral se opõem ou buscam complementar as formas de democracia representativa e são experimentos políticos de afirmação do Estado de direito, de planejamento territorial, de democracias participativas em suas formas clássicas ou experiências como o OP, sendo que estas últimas apontam para a socialização da política e do poder, para uma reforma democrática do Estado, uma forma de diminuição da separação entre governantes e governados, uma vez que tais experiências resgatam a dimensão pública e cidadã da política.

Para o autor, o OP seria a experiência mais avançada de democracia participativa, uma tentativa de “[...] reforma democrática radical do Estado, fazendo da participação não apenas um elemento de maior transparência governamental, mas alavanca para a construção de um tipo diferente de Estado [...]” (SADER, 2009b, p. 668-669). É bom salientar o excesso de otimismo do autor, que vê nas experiências de participação uma possibilidade de transformação muito maior do que tais experiências têm demonstrado em relação ao tipo de Estado que prevalece na sociedade, ou seja, é preciso relativizar a sua capacidade de “alavancar” um novo tipo de Estado ou de promover uma “reforma radical” no mesmo.

Por sua vez, Wampler e Avritzer (2004) abordam duas tradições teóricas concorrentes (“institucionalismo” e “sociedade civil”) para explicarem a democratização do Brasil e a emergência das experiências participativas, apresentando o conceito de “públicos participativos”, com base nas teorias de Habermas e Robert Dahl. Segundo Wampler e Avritzer (2004), o surgimento de experiências de sucesso em termos de participação no governo local estaria ligado à proliferação de organizações da sociedade civil na transição da ditadura militar para o regime democrático, nos anos 1980, resultando na inovação institucional em nível municipal. Nesse processo, haveria esforço da sociedade civil para a expansão do terreno institucional, onde ocorre a competição por recursos políticos. A existência de organizações da sociedade civil favoreceu o surgimento de instituições deliberativas na produção de políticas públicas, a exemplo do OP, que incorporou o cidadão em processos deliberativos de formação de decisão. Com essas formas inovadoras

participativas foi possível questionar práticas como o clientelismo e o patrimonialismo, presentes na história política do Brasil desde o seu nascedouro, criando espaços para novas práticas como o associativismo voluntário e o engajamento cívico.

Considerando que o institucionalismo foi incapaz de conectar a sociedade civil e a sociedade política, o que limitaria a sua utilidade no contexto brasileiro, e que as teorias da sociedade civil e dos movimentos sociais, que penetraram o debate democrático na América Latina dos anos 1980, também apresentavam limitações para a análise da democratização do Brasil, os autores introduzem o conceito de Públicos Participativos na tentativa de suprir tais limitações teóricas:

A idéia de Públicos Participativos compreende cidadãos organizados que buscam superar a exclusão social e política por meio da deliberação pública, da promoção de transparência e responsabilização (*accountability*) e da implementação de suas preferências políticas. (WAMPLER e AVRITZER, 2004, p. 212)

Seguindo um percurso pouco diferente, Vitale (2004) define o OP como uma prática da democracia direta em âmbito municipal, lembrando que a Constituição Federal de 1988 prevê a democracia semidireta ou participativa, dando maior autonomia e valorização ao poder local, inclusive com previsão expressa de participação popular no planejamento, o que teria favorecido o surgimento do OP. A sua avaliação é a de que as limitações do sistema representativo distorcem os princípios democráticos e que, no Brasil, tais distorções são ainda maiores. Dessa forma, a existência de mecanismos de participação direta complementam o sistema representativo, que seria falho. Embora tal princípio democrático previsto na Constituição de 1988 não tenha se concretizado no Brasil, foi possível o surgimento de formas participativas não previstas no ordenamento jurídico do país, a exemplo do OP e de alguns fóruns populares. Assim, mesmo sem respaldo legal, surgiram inúmeros casos de orçamentos participativos no Brasil, embora a autora alerte para o fato de sua implantação depender da vontade do Executivo, já que não é uma obrigação legal.

Embora enfatize a dependência do OP à “vontade política” do chefe do Executivo, e aponte a possibilidade de oposição ao mesmo por parte dos vereadores, que veriam no instrumento participativo uma forma de perda do seu poder, Vitale (2004) atribui ao OP uma dupla democratização, que seria a abertura das discussões e decisões orçamentárias a todos os moradores e a democratização do uso dos recursos a todas as áreas da cidade. Esse último

aspecto, o caráter distributivo do OP, também é abordado, dentre outros, por autores como Avritzer (2003); Marquetti (2003); Ruiz Sánchez (2002); Wampler (2003). O cerne da avaliação de Vitale (2004) é a criação de instâncias diretas de participação que se articulam às instâncias representativas, o que gera necessidade de arranjos dentro dessas instâncias, a exemplo da solução encontrada pelas experiências de OP, quando criaram níveis representativos com mandato imperativo, nos casos dos delegados e integrantes dos seus conselhos. Outra vantagem apontada pela autora seria a flexibilidade no desenho institucional do OP e os diferentes graus de aprofundamento democrático, com diferentes intensidades, a depender de cada caso de OP no país. No presente estudo, como já foi referido, espera-se avaliar o aprofundamento democrático da experiência do OP-VC.

Por fim, a autora assevera que o OP possibilita o aprofundamento do regime democrático, pois introduz um sistema participativo e deliberativo aberto aos moradores, num processo que se encontra em permanente construção e avaliação, e onde se realizaria o “[...] princípio da democracia semidireta a partir de uma dinâmica inovadora, compatível com as exigências das sociedades modernas” (VITALE, 2004, p. 253).

Para Ruiz Sánchez (2002), a democracia participativa deu um novo entusiasmo à vida política, o que valorizou o debate sobre participação e deliberação. Seu objetivo é debater as inovações democráticas advindas com as experiências de participação democrática, com foco no OP da cidade de São Paulo, em 2001, relacionando a inovação democrática com o atual debate entre democracia participativa e democracia deliberativa, o que se aproxima dos objetivos desta pesquisa. Em meio a esse debate estariam, em sua visão, quatro perspectivas: a teoria democrática tradicional, que buscaria complementar as instituições da democracia representativa com as instituições de democracia participativa, ou seja, tentaria integrar as duas instituições; a corrente marxista, que repensou a noção de democracia participativa na teoria política, ao buscar a destruição do Estado e a criação de um paradigma da emancipação; a democracia deliberativa, que, segundo Ruiz Sánchez (2002), faria um elo entre as ideias de Karl Marx, Max Weber e Jürgen Habermas, resgatando noções de espaço público e sociedade civil, bem como as noções de participação e deliberação pública; e a perspectiva instrumental, que veria a participação como um reforço do mecanismo de regulação de mercado para a administração do interesse público e que é o gerencialismo, aqui discutido.

Diante dessas perspectivas e dos “impasses do regime político da democracia representativa”, o autor aponta na participação a busca por um remédio para os “principais

males da democracia”, incorrendo na interferência mais direta e cotidiana da população em assuntos públicos, através das novas formas de participação: o OP, os conselhos e fóruns cidadãos de caráter deliberativo. Haveria assim a necessidade de “renovar os fundamentos da vida democrática” (RUIZ SÁNCHEZ, 2002, p. 11), e o OP dentre outras instâncias participativas, seria uma experiência de gestão democrática e participativa das políticas públicas para decidir a melhor alocação dos recursos, criada por uma administração local oriunda de lutas sociais e de um partido popular (referindo-se à gestão de Porto Alegre-RS). Embora o OP possa ser considerado um mecanismo de inovação democrática, com a incorporação de um princípio redistributivo (a exemplo da visão de VITALE, 2004) ou um instrumento de busca de maior equidade e igualdade social, Ruiz Sánchez (2002) aponta a primeira limitação dessa deliberação pública: a sua restrição à definição do orçamento público que, como se sabe, tem caráter apenas autorizativo (promessa) e não “mandatório” (obrigatório) (cf. BALCÃO e TEIXIERA, 2003; BAVA, 2003).

Na sua abordagem sobre o orçamento participativo, quando o insere entre as experiências emergentes de “espaços públicos”, ao lado dos conselhos, fóruns e câmaras setoriais, Dagnino (2002a) questiona se o mesmo representa um verdadeiro compartilhamento de concepções políticas ou se trata apenas de uma mera “complementaridade instrumental” entre o Estado e a sociedade civil. Seu foco dirige-se para os “encontros” entre a sociedade civil e o governo, afirmando que houve uma aposta nesses “encontros” ao longo dos anos 1990, e que o OP se destaca dentre eles por ser um espaço formalizado e estável que exerce funções consultivas ou deliberativas sobre políticas públicas. No processo de redemocratização da sociedade brasileira na década de 1990, opina a autora que houve uma atuação conjunta do Estado e da sociedade civil, resultando num esforço para a criação desses “espaços públicos”, que seriam marcados por conflitos e tensões, num processo de construção democrática não linear, mas contraditório e fragmentado.

Ao lado da construção desses espaços emerge a noção de “projeto político”, que seria algo que orienta a ação, “[...] aquilo que une ou opõe as diferentes forças que as integram, os conjuntos de interesses expressos em escolhas políticas [...]” (DAGNINO, 2002a, p. 282), que teria um peso explicativo e poderia articular os resultados encontrados, levando ao questionamento: “projetos democratizantes no interior da sociedade civil podem ser levados para o âmbito do poder de Estado?”. Daí a necessidade de se avaliar o impacto da sociedade civil sobre o desempenho dos governos – a *governance*. Ressalta também a existência de

conflitos pela partilha efetiva do poder, bem como sobre a natureza da “participação da sociedade civil”, que teria diferentes concepções e resistências, ao mesmo tempo em que haveria insistência de setores da sociedade civil em participar efetivamente das decisões políticas e de possuir controle social sobre as mesmas.

Dentre os questionamentos da autora, destaca aquele que pode ser aplicado a todas as experiências de OP: ocorre o poder deliberativo ou apenas o consultivo, isto é, existe uma partilha efetiva do poder ou, no caso do OP, as decisões se circunscrevem apenas sobre “questões materiais”? Ressalte-se ainda que existem mecanismos de bloqueio da efetiva partilha do poder e que a sociedade civil precisa resolver um dilema: opta pela luta institucional (via OP, conselhos e outros) ou parte para a mobilização social. A partir desses questionamentos, a autora faz distinção entre “compartilhamento de um projeto político”, que teria ocorrido em experiências como os orçamentos participativos de Porto Alegre-RS e Belo Horizonte-MG (e que, espera-se observar neste estudo, poderia ocorrer no OP-VC), de uma simples “complementaridade instrumental” entre os propósitos do Estado e da sociedade civil, o que poderia dar estabilidade a alguns “encontros”. Nos dois projetos, seria necessária a presença de uma sociedade civil ativa e propositiva. Além disso, tal complementaridade poderia ser uma estratégia do Estado para a implementação do ajuste neoliberal, que exigiria o encolhimento das suas responsabilidades sociais.

Todavia, a grande preocupação da autora é com a “[...] *confluência perversa* entre um projeto participatório, construído, a partir dos anos 80, ao redor da extensão da cidadania e do aprofundamento da democracia, e o projeto de um Estado mínimo que se isenta progressivamente do seu papel de garantidor de direitos” (DAGNINO, 2002a, p. 288-289, grifos da autora). Devido à possibilidade da “confluência perversa”, a participação da sociedade civil se dá num terreno minado, onde se joga o avanço ou recuo de cada projeto político. A abordagem do OP-VC também levará em conta essa reflexão, buscando identificar se ocorre o compartilhamento de concepções políticas na aliança poder local – sociedade civil, se existe uma partilha efetiva do poder, ou se existe meramente uma “complementaridade instrumental”, expressa através da criação de laços eleitorais. Também é possível questionar se a vitória eleitoral, em 2002, do projeto político de uma coligação que reúne entre suas forças segmentos historicamente ligados aos movimentos sociais, sindicais e empenhados na construção de experiências como o OP não representa o risco de um novo tipo de “confluência perversa”.

Avritzer (2002b) situa a experiência do OP na “terceira onda de democratização”, quando ocorreu a luta em âmbito local, localizando em meados dos anos 1970 o surgimento de uma sociedade civil autônoma e democrática no Brasil.¹⁵ Sua opinião é que o orçamento participativo “[...] consiste na mais inovadora prática de gestão democrática em nível local surgida no Brasil no período pós-autoritário”¹⁶, além de introduzir uma novidade no país: colocar o orçamento público no centro de disputa entre diferentes práticas políticas em nível local. Enquanto prática, o OP seria capaz de democratizar a relação entre sociedade civil e poder local, mas aponta entre os seus limites a pouca democratização na relação entre os próprios atores sociais.

Em outra reflexão, Avritzer (2003) questiona até que ponto o OP pode representar uma forma de aprofundamento da democracia no Brasil e ser estendido a outras regiões e cidades do país, uma vez que o considera uma “[...] complexa engenharia de participação, de difícil expansão e replicação em outros ambientes” (AVRITZER, 2003, p. 14). O orçamento participativo também é considerado pelo autor como uma “[...] forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa”¹⁷, no qual seriam necessários elementos como a cessão de soberania pelos representantes eleitos; a reintrodução de elementos de participação local e de delegação; o princípio da autorregulação soberana; e uma tentativa de reversão de prioridades na distribuição dos recursos públicos em nível local. De todo modo, sua concepção do OP é que o mesmo é uma forma de aprofundamento da democracia, já que significa um aumento da participação na decisão sobre a distribuição de recursos orçamentários; um aumento do acesso a recursos públicos e aos direitos pela população; um aumento da capacidade de decisão e “[...] uma certa capacidade de determinar a regra do processo deliberativo”¹⁸.

Da sua abordagem, pretende-se destacar aqui o que ele chama de “questão teórica” do OP, que consiste em defini-lo como uma experiência de democracia direta (como já se viu em

¹⁵ Nota-se uma visão bastante otimista do autor quanto aos resultados das mobilizações da sociedade civil nos anos de 1970. Pode ser questionado se ocorreu naquele período o surgimento de uma sociedade civil “autônoma e democrática” no Brasil. Talvez seja mais correto pensar em focos de resistência no interior da sociedade civil.

¹⁶ Ibid., p. 19.

¹⁷ Id., Ibid.

¹⁸ Ibid., p.19.

VITALE, 2004) ou de democracia deliberativa. Caso fosse considerado uma experiência de democracia direta, seria necessário substituir os mecanismos de representação política, ou seja, os mecanismos tradicionais da democracia representativa, mas pondera que os níveis de participação nas experiências observadas, em torno de 2% da população (ou de 1,21%, no caso do OP de Vitória da Conquista, como se verá), não seriam suficientes para dar-lhe a representatividade necessária. Por outro lado, considerá-lo uma tentativa de articular representação e deliberação participativa esbarra na sua legitimidade, que decorre da simples decisão do prefeito permitir ou não a participação, fato já apontado aqui na discussão proposta por Vitale (2004) e por Milani (2007), este no caso do OP-VC. A solução de Avritzer (2003) passa pelos limites das teorias da democracia representativa para explicar o que seria o orçamento participativo, alertando sobre a necessidade de propor um modelo alternativo ou com a possibilidade de discutir a articulação entre os dois principais modelos disponíveis de democracia: a representativa e a participativa. Seu questionamento é no sentido de definir se o modelo de democracia participativa deve ser pensado unicamente como uma forma universal de participação direta ou se o mesmo poderia ser pensado a partir de um conjunto de inovações na área da argumentação e da deliberação proposta por variados autores.

No que poderia ser sua resposta, o autor aponta a questão do modelo único ou articulado de democracia, a ideia de complementaridade das formas de democracia, evitando a ideia de modelos universais e competitivos entre si. Assim, sua visão é negativa quanto a uma forma exclusiva de democracia, como a democracia direta. Concepção esta que também é expressa em seu trabalho conjunto com Boaventura Santos, já comentado aqui (SANTOS & AVRITZER, 2009). Essa concepção será aprofundada ao longo deste trabalho, contribuindo para a compreensão do OP-VC.

Com questionamentos similares ao último autor, Wampler (2003) tenta conceituar o OP, na tentativa de identificar se o seu caráter é de um “espaço público não-estatal”, se é uma experiência de democracia direta ou de democracia participativa, e se é uma “instituição redistributiva” ou é uma “instituição de delegação de poder”. Sua opinião é que o OP deve ser avaliado considerando três distintas áreas: democracia, racionalização da administração local e justiça redistributiva; o que explica a sua consideração do OP como uma “força inicial de transformação social”, uma instituição democrática e uma “instituição de elaboração de políticas públicas”; para se chegar ao seu conceito: “o orçamento participativo é também uma instituição democrática inovadora que amplia os limites da democracia representativa”

(WAMPLER, 2003, p. 64). Portanto, inova a democracia representativa “clássica e tradicional”, ao incorporar os cidadãos diretamente no processo de tomada de decisão e estimular a delegação de autoridade. Wampler (2003) conclui sua análise afirmando que o OP tem consequências democratizantes na relação entre o Estado e a sociedade civil (os “encontros” já discutidos aqui).

Em sua discussão sobre a gestão societal, Paes de Paula (2005b, p. 160) a contextualiza numa concepção de democracia que “transcende a instrumentalidade e tenta abranger a dimensão sociopolítica da gestão pública”, assim como define a democracia participativa como um “sistema piramidal”, onde haveria uma democracia direta na base e uma “democracia por delegação” nos níveis superiores. Evidencia ainda que sua visão de democracia participativa é “atualizada pela concepção de democracia deliberativa”, baseada nas contribuições de Habermas à teoria política, onde destaca a teoria da ação comunicativa e o conceito de esfera pública. Por fim, esclarece que “[...] a democracia deliberativa se opõe ao modelo elitista, que concebe a democracia como mecanismo de escolha dos representantes políticos, que equipara a dinâmica política ao jogo de mercado e que relega os cidadãos à apatia” (PAES DE PAULA, 2005b, p. 160).

Por sua vez, Navarro (2003, p. 97) busca empreender uma análise crítica do orçamento participativo, avaliando sua potencialidade de converter-se em uma “[...] arena deliberativa, [...] como espaço principal de uma suposta dinamização democrática, à imagem, na devida proporção, de uma 'poliarquia diretamente deliberativa' [...]”. Preocupado com a criação de uma esfera pública realmente autônoma, que escape do “dirigismo estatal”, ou da sua indução, sua proposta é de um OP enquanto espaço “efetivamente plebeu”, que possa controlar e direcionar uma considerável parcela das políticas públicas locais. Sua ideia de democracia deliberativa aproxima-se da ideia de Dryzek (2004), já comentada nesta dissertação:

[...] seria assentada no eixo central que informa que cidadãos e/ou representantes deliberam sobre os problemas e temas públicos sob condições que produzem uma reflexão racional e argumentativa, e assim instituem um processo público de decisão coletiva. (NAVARRO, 2003, p. 100)

Por outro lado, comparando-se com as democracias representativas, onde a autorização popular resume-se à escolha de representantes, a quem cabe decidir sobre o conteúdo das decisões públicas, nas formas deliberativas somente ocorre a autorização da ação pública após decidido qual o conteúdo das políticas. Aproximando tais conceitos da realidade do OP de

Porto Alegre, conclui que o mesmo ainda se situa à “razoável distância” de uma experiência efetivamente democrática e deliberativa. Em tal análise, destaca a predominância da presença governamental no OP e a sua complexidade, embora considere possível o aparecimento de “cidadanias emergentes”, ou seja, “[...] espaços nos quais surgem práticas orientadas pelo sentido público resultantes do debate entre os participantes” (NAVARRO, 2003, p. 108).

Navarro (2003, p. 122), em sua abordagem crítica do OP de Porto Alegre, vai mais longe, ao afirmar que sua promessa de democracia deliberativa “[...] ainda se encontra distante da realidade, presa ao localismo paroquial do chamado 'OP demandista', o qual vem caracterizando tal inovação desde o seu nascimento”. Dessa forma, considera que o processo se resume a uma definição estreita de democracia direta, unicamente presencial, onde os cidadãos apenas opinam sobre um rol de opções, sobre as quais votam e, nesse momento, o processo se encerra para quase todos. Por essa razão, aponta a necessidade de tornar o processo efetivamente autônomo: institucionalizando-o e liberando-o das amarras partidárias e do controle governamental. Como se verá neste trabalho, a proposta de institucionalização do OP não é unânime entre os seus estudiosos e defensores. A proposta de Navarro (2003) é de radicalizar o processo, rompendo com a sua subordinação à ação governamental e transferindo inteiramente o seu controle para as mãos dos cidadãos, dando-lhe completa autonomia e afastando toda e qualquer presença governamental na estrutura de decisões do processo, “[...] mesmo que realizada sob a forma de uma indução desinteressada”¹⁹.

A proposta de Navarro (2003), a despeito dos questionamentos que possa suscitar, é de institucionalização e formalização do OP, na esperança de um “controle social efetivo” e da subordinação da ação governamental a um processo “comandado pela cidadania”, instituindo a democracia direta em sua plenitude. Teríamos assim a instalação de um espaço efetivamente público e não-estatal, responsável por atribuições atualmente monopolizadas pelo governo municipal (como ocorre em Vitória da Conquista, por exemplo), “[...] instituindo a prática da democracia direta”²⁰. Sintetizando sua proposta, a ideia é eliminar a tutela governamental na alocação dos recursos públicos, tornando o OP realmente democrático e deliberativo, aumentando sua qualidade decisória e ampliando a participação muito além das reuniões existentes nos dias de hoje, no que chama de “refundação do OP”. Todavia, a ideia de afastar

19 Ibid., p. 124.

20 Ibid., p.124.

o governo do processo de orçamento participativo parece irreal, haja vista que tem prevalecido nas experiências estudadas a “vontade política” dos dirigentes governamentais em deflagrar os processos participativos, mesmo porque a sobrevivência do OP depende em grande parte dessa vontade, uma vez que o processo não resulta de uma determinação legal expressa. Além disso, em muitas experiências discutidas aqui, e especialmente no caso de Vitória da Conquista, parece difícil acreditar que o orçamento participativo seria capaz de sobreviver unicamente mediante a pressão da sociedade civil, inclusive devido aos irrisórios percentuais de participação da população nos seus fóruns.

Resta dizer que esta discussão em torno dos modelos de democracia aqui apresentados pode ser sintetizada naquilo que Santos e Avritzer (2009) entendem como a combinação entre democracia participativa e democracia representativa, mediante a combinação de arranjos que chamam de “coexistência” e “complementaridade”. Desta forma, é possível entender experimentos como o orçamento participativo não apenas como característicos de um determinado modelo ou tipo de democracia, mas como uma experiência que transita entre diferentes modelos e talvez seja essa a sua importância e novidade, a razão da sua vitalidade e do interesse que desperta.

2.2 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E A GESTÃO PÚBLICA SOCIETAL

Pari passu às discussões do OP no contexto da teoria democrática, é objetivo deste trabalho analisá-lo enquanto elemento da gestão pública societal, tendo como referência, dentre outros, Pacheco et al. (2007) e Paes de Paula (2005a; 2005b). Paes de Paula (2005a) possibilita uma visão histórica do que chama de vertente societal, cujas origens estão ligadas à “tradição mobilizatória brasileira”, ainda nos anos de 1960, retomada após o golpe militar, já nos anos 1970, com o apoio fundamental da ala católica ligada à teologia da libertação e das suas Comunidades Eclesiais de Base, as CEB's, à época um espaço alternativo de mobilização política, haja vista a limitação para a atuação junto ao movimento sindical e aos partidos políticos na conjuntura da ditadura militar. Desse núcleo original surgiram alguns grupos de

luta pela qualidade de vida individual e coletiva, originando demandas por bens de uso coletivo (que são reivindicações comuns ao OP): transporte, saneamento, habitação, saúde, creche etc. Alguns desses grupos também se mobilizavam em protestos contra o custo de vida, o desemprego, a repressão política e a opressão de minorias, sendo que alguns deles deram origem a organizações não-governamentais (ONGs). Aos poucos tais grupos foram definindo o cerne de sua mobilização: a inserção da participação popular na gestão pública, que é o tema central deste estudo.

Nos anos 1980 as mobilizações giraram em torno da elaboração da Constituinte, que originou a Constituição Federal de 1988, e as reivindicações centraram-se na luta por cidadania e pelo fortalecimento do papel da sociedade civil na condução dos destinos do país. É nesse contexto que fortalece uma concepção em meio ao chamado “campo movimentalista”:

a implantação de um projeto político que procura ampliar a participação dos atores sociais na definição da agenda política, criando instrumentos para possibilitar um maior controle social sobre as ações estatais e desmonopolizando a formulação e a implementação das ações públicas. (PAES DE PAULA, 2005a, p. 39)

Foi esse projeto político, visando maior participação e maior controle social sobre a gestão pública, que foi capitaneado, principalmente, por partidos políticos ligados às chamadas Frentes Populares, que estabeleceu um projeto de oposição à reforma gerencialista do Estado; apresenta-se na defesa de uma esfera pública não-estatal; está envolvido na defesa de novos formatos institucionais que buscam a co-gestão e a participação dos cidadãos nas decisões públicas; e que pode ser definido como uma gestão pública societal.

Esse campo se caracteriza pela ação dos governos locais através de experiências alternativas e inovadoras de gestão pública, centradas na articulação entre a sociedade civil e o governo, a exemplo do que se estuda em Vitória da Conquista, que pode ser relacionado ao debate aqui apresentado em torno da democracia participativa. Pacheco et al. (2007) caracterizam a gestão societal como uma tentativa de “encontro mais amplo entre o Estado e a sociedade civil”, numa visão que se aproxima daquela defendida por Dagnino (2002a), já vista aqui, com maior participação social na gestão de políticas públicas, através de mecanismos que facilitariam o envolvimento da comunidade, possibilitando maior participação nos níveis locais, regionais e nacional, que são os exemplos já apresentados aqui dos conselhos de políticas, fóruns populares, câmaras setoriais e o próprio OP.

Como se vê no início deste capítulo, Pacheco et al. (2007) concluem que esse modelo de gestão não logrou pleno êxito com a eleição de um projeto político que se apresentava como diferenciado daquele vigente até o ano de 2002, a despeito da eleição de Luís Inácio Lula da Silva para a presidência da República, cujas razões serão avaliadas a seguir.

Numa tentativa de caracterizar a administração pública societal, Paes de Paula (2005a, p. 41) destaca que esse projeto político enfatiza a participação social e procura repensar o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão; a dimensão estrutural enfatizada é a sociopolítica; apresenta abertura das suas instituições à participação social, enfatizando a elaboração de estruturas e canais que viabilizem a participação popular; e sua abordagem de gestão social centra-se na elaboração de experiências de gestão focalizadas nas demandas do público-alvo, inclusive com questões culturais e participativas. Em comparação com o modelo de administração pública gerencial, a vertente societal apresentaria uma falha na ausência de uma clara proposta de organização administrativa do aparelho do Estado, pois centra-se, majoritariamente, nas iniciativas locais de organização e gestão pública.

Em outro momento, Paes de Paula (2005b, p. 153) detalha os elementos que influenciam a visão de gestão societal: “a busca de um novo modelo de desenvolvimento, a concepção participativa e deliberativa de democracia, a reinvenção político-institucional e a renovação do perfil dos administradores públicos”. Vê-se que sua definição está em sintonia com as discussões aqui apresentadas sobre o caráter democrático do OP e mais, não busca um modelo único ou universal de democracia, tratando-a com uma forma alternativa que se situa entre a participativa e a deliberativa, próximo da concepção de Avritzer (2003), embora este último, como já vimos, articule dois outros modelos de democracia, o representativo e o participativo.

Para a autora, a concepção predominante na vertente societal seria a busca de um projeto político de ampliação da participação dos atores sociais na definição da agenda política, possibilitando maior controle social sobre as ações estatais e rompendo com o monopólio estatal na definição e implementação das ações públicas, o que foi uma característica da gestão pública brasileira ao longo da sua história. A defesa de um projeto político também é comum ao pensamento de Dagnino (2002a), que o vê como elemento a orientar a ação de segmentos da sociedade civil na busca de seus interesses.

A necessidade de um “projeto político” alternativo ao gerencialismo, na concepção de Paes de Paula (2005b, p. 157), já se manifestava desde os anos 1990, quando deveria ser proposto “[...] um projeto político mais abrangente para o Estado e a sociedade, que contemplasse os seguintes elementos: um novo modelo de desenvolvimento para o Brasil, uma proposta de reorganização para o aparelho de Estado, e uma visão de gestão pública oposta ao gerencialismo”. Como se sabe, mesmo a eleição em 2002 do candidato à presidente de uma frente popular que, em certos aspectos, pode ser identificada com algumas aspirações da vertente societal, não significou a apresentação de um projeto que contemplasse todos esses elementos, em especial a reorganização do Estado e uma visão de gestão pública marcadamente oposta ao gerencialismo. Além disso, ainda é preciso avaliar até que ponto o governo iniciado em 2003 conseguiu avançar em aspectos como o estabelecimento de uma gestão pública capaz de descentralizar o processo decisório do aparelho de Estado, de modo a contemplar a complexidade das relações políticas²¹.

A esperança da autora era com uma “reinvenção político-institucional”, mediante a criação de uma administração pública co-gestionária, capaz de ceder espaços para a participação popular na definição de programas, projetos ou mesmo na gestão de serviços públicos. Todavia, seria necessário muito esforço para produzir tal mudança na gestão pública brasileira, já que “[...] isso implica reformular a organização do Estado e elaborar novos arranjos institucionais que estimulem práticas democráticas” (PAES DE PAULA, 2005b, p. 161). Aqui também é possível apontar um exagerado otimismo com relação às possibilidades de se criar no Brasil uma “administração pública co-gestionária”, basta lembrar que Pinho (1998) destaca a persistência do patrimonialismo frente à administração burocrática e à administração gerencial, ou seja, a sociedade em que vivemos e o tipo de Estado que temos seriam capazes de abrir espaços para este tipo de gestão? As experiências de participação que estudamos neste trabalho não demonstram indícios de que possam avançar até chegar ao nível de “reinvenção” institucional de uma administração co-gestionária.

A autora busca ainda demonstrar que a vertente societal lida com as relações entre a administração e a política no “plano normativo e da experiência”, tentando evidenciar alguns dos seus conceitos para apresentar sua visão de desenvolvimento e de democracia, além de enfatizar a importância da criação de formatos institucionais para facilitar a inserção popular, tendo por base experiências inovadoras dos governos das Frentes Populares. Neste trabalho,

21 Avritzer (2009a) inicia discussão a esse respeito, o que necessita ser melhor explorado.

como se viu, o foco se deu no que ela chama de “uma concepção participativa e deliberativa de democracia e a gestão social” (PAES DE PAULA, 2005b, p. 159), haja vista que aqui também se busca uma abordagem do OP-VC enquanto uma forma de criação de “[...] organizações administrativas efetivas, permeáveis à participação popular e com autonomia para operar em favor do interesse público”²². Além disso, é preciso avaliar se o OP-VC atende aos pressupostos do modelo de gestão pública societal, definido como:

uma gestão pública que não centraliza o processo decisório no aparelho de Estado e contempla a complexidade das relações políticas, pois procura se alimentar de diferentes canais de participação, e modelar novos desenhos institucionais para conectar as esferas municipal, estadual e federal. (PAES DE PAULA, 2005b, p. 159)

Dentre as experiências participativas que a autora considera possuir as características de uma gestão pública societal - os fóruns temáticos, os conselhos gestores de políticas públicas e o orçamento participativo -, naturalmente interessa aqui discutir o último. De todo modo, todas elas são apontadas como importantes para a construção de uma cultura política democrática nas relações entre o Estado e a sociedade, posto que questionaram a

[...] tradicional prerrogativa do Executivo estatal de monopolizar a formulação e o controle das políticas públicas, permitem a inclusão dos setores marginalizados na deliberação a respeito do interesse público e possibilitam que os diferentes interesses da sociedade sejam explicitados e negociados num espaço público transparente. (PAES DE PAULA, 2005b, p. 162)

Para melhor caracterizar o modelo de gestão societal, Paes de Paula (2005a; 2005b) o compara ao gerencialismo, abordando três dimensões que considera fundamentais para garantir uma gestão pública democrática: a dimensão econômico-financeira, a dimensão institucional-administrativa e a dimensão sociopolítica. Enquanto a vertente gerencial enfatiza as duas primeiras dimensões, a vertente societal prioriza a última. Além dessas dimensões, são consideradas também as “[...] variáveis cruciais para a compreensão do funcionamento e intenções políticas de cada uma das vertentes”:²² origem dos modelos; projeto político; dimensões estruturais enfatizadas na gestão; organização administrativa do aparelho de Estado; abertura das instituições políticas à participação social; e o modelo de gestão (PAES DE PAULA, 2005b, p. 174-175).

²² Ibid.

A administração pública societal, ao tempo em que procura apresentar um projeto de desenvolvimento que atenda aos interesses do país, constrói instituições políticas e políticas públicas mais abertas à participação social e voltadas para as necessidades dos cidadãos. Contudo, falha pela ausência de uma proposta nova para a organização do aparelho de Estado, não sistematizou alternativas de gestão coerentes com seu projeto político, bem como não desenvolveu uma estratégia que articulasse as dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica.

A exemplo de Pacheco et al. (2007), Paes de Paula (2005b) avalia que as expectativas alimentadas com a vitória eleitoral da frente que elegeu Luís Inácio Lula da Silva em 2002, que congregava partidos de esquerda e centro-esquerda, setores populares e setores do empresariado nacional (e que qualifica como “aliança popular-nacional”), de que as “[...] práticas inovadoras de gestão cultivadas pela vertente societal transcendessem a esfera local e atingissem uma esfera mais ampliada do governo” (PAES DE PAULA, 2005b, p. 157-158), foram frustradas à medida que o novo governo manteve práticas gerencialistas do governo anterior. Tal avaliação encontra eco na visão de Moroni (2009), que aborda como o governo Lula tratou a questão da participação, tendo como foco da análise a criação e a reformulação dos conselhos de políticas públicas nacionais, as conferências nacionais e a participação popular na elaboração do Plano Plurianual – PPA (2004-2007). Para o autor, a despeito da eleição de Lula ser considerada uma vitória do “campo democrático e popular”, o “[...] não acreditar do governo Lula no potencial da participação nas transformações sociais e políticas” (MORONI, 2009, p. 108) teria como resultado a frustração que se seguiu, uma vez que a “[...] expectativa de que a participação popular pudesse retomar seu papel desestabilizador das estruturas de poder, criando uma nova forma de pensar e exercer o poder”²³ não se concretizou. Todavia, Paes de Paula (2009b) acena com a esperança de que as ideias e práticas da gestão societal independam das ações de governos e já tenham alcançado um certo grau de amadurecimento, possibilitando alguns caminhos para a reflexão de pesquisadores e governantes.

Dentre as possíveis explicações para a falta de avanço da vertente societal aos níveis estaduais e federal de governo nos anos recentes, recorre-se aqui às análises de autores como Francisco de Oliveira (2003; 2007a; 2007b; 2010a; 2010b), Carlos Nelson Coutinho (2010),

23 Ibid., p. 111.

Emir Sader (2009a), Carlos Alberto Bello (2007), Leda Maria Paulani (2010), Laymert Garcia dos Santos (2007) e outros.

Em *O avesso do avesso*, Oliveira (2010b) afirma que o ciclo neoliberal no Brasil começa no governo de Fernando Collor de Melo (“o breve”), iniciado em 1990, é ampliado nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998; 1999-2002), e no governo Lula (2003-2006; 2007-2010) foi estendida a autonomia do capital, retirando dos trabalhadores e da política as possibilidades de diminuir a desigualdade social e aumentar a participação democrática (ao contrário do que se esperaria de uma gestão societal!). Para Oliveira (2010b, p. 375), “se FHC destruiu os músculos do Estado para implementar o projeto privatista, Lula destrói os músculos da sociedade [...]”, o que torna mais distantes as possibilidades de se pensar na consolidação de uma gestão pública com feições societais. Em sua crítica ao governo de Fernando Henrique Cardoso, afirma que as privatizações patrocinadas em seu governo representaram uma imensa transferência de renda, riqueza e patrimônio, além de desfazer o que existia de melhor na estrutura do Estado, criada desde os anos de 1930, que perdia sua capacidade de fazer política econômica.

Noutro momento, acrescenta que o governo FHC aprofundou o “desmanche neoliberal” iniciado por Collor, desmontou o capital tripartite, “extrovertendo o centro de decisões” (OLIVEIRA, 2007b, p. 31), tornando o Estado uma espécie de refém do novo poder econômico, representado pelas multinacionais produtivas e financeiras. Parte dessa análise é corroborada por Sader (2009a, p. 76), que entende da seguinte maneira a consolidação do consenso neoliberal:

Abertura violenta da economia, privatização concentrada de empresas estatais, retirada do Estado da economia, retração das funções estatais, desregulamentação, promoção do mercado como eixo central das relações econômicas, criminalização dos movimentos sociais, desqualificação dos funcionários públicos e precarização das relações de trabalho.

Na opinião de Bello (2007), a crise econômica de 1999 abalou o governo FHC e favoreceu a eleição de Luís Inácio Lula da Silva, que, todavia, não modificou a política macroeconômica e tampouco alterou o “quadro de indeterminação e de estado de exceção”, aceitando a autonomização do mercado e permitindo a recomposição de uma coalização política capaz de governar o país. O autor vai mais longe ao dizer que a candidatura Lula não estava fundamentada num projeto alternativo, havendo apenas a “perspectiva de um estado de

exceção distributivista” (BELLO, 2007, p. 105). Nesse aspecto, nota-se uma contradição com a visão de Paes de Paula (2005a; 2005b), que acredita que a candidatura Lula representava uma esperança de avanço de uma perspectiva societal. Bello (2007) acrescenta ainda que a ausência de ruptura do governo Lula com as políticas neoliberais de FHC, incluindo as limitações à participação da sociedade civil (o que é um ataque direto à esperança de uma gestão de caráter societal), numa conjuntura caracterizada como “era de indeterminação” (predomínio neoliberal e autonomização do mercado), aumentaram a capacidade de influência dos poderes econômicos e político-administrativos. Mais uma vez recorrendo a Paes de Paula (2005a; 2005b), nota-se que a dimensão sociopolítica foi, novamente, relegada a um plano inferior.

Esse período de transição entre os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva é visto por Francisco de Oliveira (2007a) como “o momento Lenin”, uma conjuntura de indeterminação originada com o processo de desregulamentação da era FHC, onde houve uma suspensão das relações entre a economia e a política, entre classes e representação. Vencidas as eleições, Lula foi “despetizado”, num quadro em que as relações políticas haviam sido rompidas e se revelavam ineficazes. O candidato vencedor optou por um “anti-discurso”, de coloração “nacional-produtivista”. Ao contrário do revolucionário bolchevique Lenin, que aprofundou a falência do capitalismo russo para chegar à revolução socialista de outubro de 1917, Oliveira (2007a) afirma que Lula recompôs o sistema político resultante da combinação da desregulamentação de FHC com a globalização, demonstrando que o caminho seguido seria totalmente diferente daquele esperado para quem representava segmentos que historicamente estavam identificados com os movimentos sociais, com a luta sindical e com a oposição ao pensamento dominante no Brasil.

Essa mesma conjuntura foi avaliada por Carlos Nelson Coutinho (2010) como de “hegemonia da pequena política”, em sentido gramsciano, onde teria ocorrido uma exclusão da grande política mediante a hegemonia do neoliberalismo, que ele designa de “época da servidão financeira”. Com a hegemonia da “pequena política” a política deixa de ser pensada como arena de disputa entre diferentes “projetos políticos” - tema já abordado aqui com Dagnino (2002a) e Paes de Paula (2005a; 2005b), dentre outros – e ocorreria um “consenso passivo”, a aceitação resignada do existente como algo “natural”. A análise de corte gramsciano de Coutinho (2010) é no sentido de que tal período foi marcado por uma “contrarreforma” e não por uma “revolução passiva”.

A chegada da frente política comandada pelo Partido dos Trabalhadores ao poder, em 2003, significou para Oliveira (2010a) a despolitização da questão da pobreza e da desigualdade, o sequestro dos movimentos sociais e da organização da sociedade civil, levando ao quase desaparecimento dos movimentos sociais da agenda política, de modo que tal vitória eleitoral “[...] anula as esquerdas no Brasil” (OLIVEIRA, 2010a, p. 25). Para Laymert Santos (2007), Lula recompôs o sistema político que havia sido destruído por FHC, porém, o carisma de Lula exerce efeito conservador e “até mesmo contra-revolucionário” em duas frentes distintas: como poderoso anestésico e como despolitizante. No papel de líder carismático, Lula tomava soberanamente “[...] decisões de exceção que funcionalizam as instituições para o privilégio do grande capital” (SANTOS, 2007, p. 308-309).

O raciocínio de Laymert Santos (2007) é o de que se constituiu no Brasil um “estado de exceção” que marca um novo tipo de funcionamento da ordem burguesa, beneficia o neoliberalismo e as “forças do desmanche” do Estado, o que teria sido a ordem geral do governo FHC. Na mesma senda, Paulani (2010) afirma a existência de um “estado de emergência econômico”. Dessa forma, a “exceção” ameaçava tornar-se a própria forma política do capitalismo periférico, além de tornar-se permanente. Santos (2007) vai mais além quando afirma que ocorre um prolongamento do momento de exceção, a transferência do exercício da soberania da esfera da política para a da economia, “[...] instância que agora instrumentaliza o Estado, através da *nova classe*, para implementar suas decisões em regime de exceção permanente” (SANTOS, 2007, p. 310 – grifos nossos). Cabe aqui destacar a polêmica noção de “nova classe”, que será abordada a seguir.

Foi Oliveira (2007a) que introduziu a ideia de uma “nova classe”, no momento em que o centro de gravidade do governo Lula estaria voltado para os processos de “financeirização do capitalismo” no Brasil, ressaltando a criação estatal dessa financeirização através dos fundos de previdência complementar das empresas estatais. Seria o controle dos fundos públicos que teria favorecido a formação de uma “nova classe social” e a substituição da política pela administração, exatamente no momento de decomposição das classes e surgimento de um novo tipo de populismo ou “lulismo-petismo”. Contraditoriamente, ao mesmo tempo em que ocorre uma “[...] forte erosão das bases do trabalho, com o conseqüente enfraquecimento do movimento sindical” (OLIVEIRA, 2007a, p. 277), no momento em que sua classe mergulha numa “avassaladora desorganização”, Lula chega ao poder. No entanto, uma vez no poder, qual o tipo de hegemonia seria exercido pelo governo Lula?

A resposta poderia ser uma “hegemonia às avessas” (OLIVEIRA, 2010a), que teria ocorrido quando as “[...] classes dominadas tomam a 'direção moral' da sociedade e a dominação burguesa se faz mais descarada”²⁴, pois aparentemente os dominados dominam, uma vez que estão à frente do Estado e das empresas estatais, parece que comandam a política e que conseguiram estabilizar a economia. Todavia, é uma nova dominação:

Não são mais os dominados que consentem em sua própria exploração; são os dominantes – os capitalistas e o capital, explicita-se – que consentem em ser politicamente conduzidos pelos dominados, com a condição de que a “direção moral” não questione a forma da exploração capitalista. (OLIVEIRA, 2010a, p. 27).

Quando desenvolveu a ideia do “Ornitorrinco”, Oliveira (2003) deixou mais clara a noção de surgimento da “nova classe”. Ela aconteceu quando “[...] técnicos e *doublés* de banqueiros, núcleo duro do PSDB, e trabalhadores transformados em operadores dos fundos de previdência, núcleo duro do PT” (OLIVEIRA, 2003, p. 147) passaram a ter a mesma identidade: o controle dos fundos públicos. Para ele, as convergências pragmáticas ente o PT e o PSDB, que desaguaram no aparente paradoxo de o governo Lula realizar o programa de FHC, resultam dessa identidade. A “nova classe”, personificada nos dirigentes sindicais gestores dos fundos de previdência complementar, nos conselheiros do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), cria “sujeitos monetários” preocupados com a rentabilidade de tais fundos, que são justamente os principais financiadores do capital de longo prazo no país e que “[...] ao mesmo tempo financiam a reestruturação produtiva que produz desemprego” (OLIVEIRA, 2003, p. 146).

A semelhança ideológica entre os dois grupos (PT e PSDB) estaria na unidade de objetivos, no consenso ideológico sobre o novo papel do Estado, no controle dos fundos estatais e semi-estatais, na conexão entre tais fundos e o sistema financeiro. Essa similaridade também dá peculiaridade ao “Ornitorrinco”: os principais fundos de inversão e investimento são propriedade de trabalhadores, gerenciados por antigos dirigentes sindicais e militantes ligados ao campo que chamamos aqui de “societal”, mas estão a serviço das classes dominantes.

²⁴ Ibid., p. 24.

Observam-se aqui algumas razões para o retrocesso em relação à ampliação da gestão pública societal para as esferas estaduais e federal, frustrando as expectativas daqueles que vislumbravam na vitória eleitoral de uma “aliança popular-nacional” um avanço do modelo gerencialista para o societal, embora ainda existam avaliações de que houve significativo aumento dos espaços de participação no governo Lula (AVRITZER, 2009c; LAMBERTUCCI, 2009), fato que precisa ser aprofundado. No presente trabalho, o OP-VC será analisado na tentativa da sua compreensão enquanto um instrumento da gestão pública societal, observando se o mesmo, inserido numa conjuntura como a vista aqui, representa um autêntico instrumento da democracia participativa ou se se perdeu em meio a tal conjuntura e desafios.

2.3 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO BRASIL

O tema do orçamento participativo no Brasil foi bastante estudado por Leonardo Avritzer (2002a; 2002b; 2003; 2007; 2009a; 2009b), que divulga tal experiência no país e no exterior. Também se destacam nessa área Dagnino (2002a; 2002b; 2004), Navarro (1999; 2003), Ruiz Sánchez (2002), Wampler (2003; 2004), dentre muitos outros autores. Nesta seção pretende-se discutir o histórico, a estrutura básica e algumas experiências de OP no Brasil, no intuito de apresentar uma visão geral do mesmo e algumas variações para, em seguida, abordar o OP de Vitória da Conquista.

Um estudo de relativa repercussão foi realizado por Santos (2009b), juntamente com Avritzer (2009b), que estudaram o OP de Porto Alegre, o de maior projeção nacional e internacional, e compararam com diferentes experiências de democracia participativa no Cone Sul (Moçambique, Colômbia, África do Sul, Índia) e em Portugal. Para Santos (2009b, p. 457-458), o OP de Porto Alegre foi “[...] uma iniciativa urbana orientada para a redistribuição dos recursos da cidade a favor dos grupos sociais mais vulneráveis, usando os meios da democracia participativa”, uma inovação institucional, que tinha como vetores a eficácia administrativa, a responsabilidade e a qualidade da participação, a autonomia, “um trajeto que

vai da tecnoburocracia à tecnodemocracia”, o poder dual e “as legitimidades em competição”. Em sua análise, o OP de Porto Alegre seria uma forma de gestão pública capaz de romper com a tradição autoritária e patrimonialista das políticas públicas, através da participação direta da população em diferentes fases, desde a preparação até a implementação orçamentária, com foco na “[...] definição de prioridades para a distribuição dos recursos de investimento”²⁵.

Santos (2009b, p. 467) observou que o OP funciona com base em três princípios e em um conjunto de instituições, que atuam como canais de participação popular no processo de tomada de decisões referentes ao orçamento municipal:

- a) todos os cidadãos têm o direito de participar, sendo que as organizações comunitárias não detêm, a este respeito, pelo menos formalmente, *status* ou prerrogativas especiais;
- b) a participação é dirigida por uma combinação de regras de democracia direta e de democracia representativa, e realiza-se através de instituições de funcionamento regular cujo regimento interno é determinado pelos participantes;
- c) os recursos de investimento são distribuídos de acordo com um método objetivo baseado em uma combinação de “critérios gerais” [...] e de “critérios técnicos” [...].

A estrutura institucional básica do OP é composta por três tipos de instituições, referentes às unidades administrativas da Prefeitura encarregadas de gerir o debate sobre o orçamento com os cidadãos; as organizações comunitárias, autônomas; e as instituições de participação comunitária com funcionamento regular, criadas pela Prefeitura, voltadas para a mediação e interação entre as duas anteriores. Além disso, o OP de Porto Alegre funciona com base nas assembleias plenárias regionais e temáticas, dos fóruns de delegados e do Conselho do OP. São realizadas duas “rodadas” de assembleias plenárias em cada uma das dezesseis regiões e em cada uma das seis áreas temáticas. A regionalização é uma característica do OP de Porto Alegre e funciona “[...] de acordo com critérios socioespaciais e com a tradição de organização comunitária da cidade” (SANTOS, 2009b, p. 471). Anualmente são realizadas duas rodadas de Assembleias Regionais e Temáticas, abertas à participação individual de qualquer cidadão e aos representantes das organizações cívicas e das associações comunitárias.

²⁵ Ibid., p. 466.

Para Santos (2009b) o Conselho do Orçamento Participativo – COP é a principal instituição participativa, uma oportunidade dos cidadãos eleitos tomarem conhecimento das finanças municipais, onde se discute e define critérios gerais para a distribuição dos recursos, além de fórum onde são defendidas as prioridades das regiões e dos temas.

A distribuição dos recursos de investimento segue um método de planejamento participativo que se inicia quando as prioridades são indicadas nas plenárias regionais e temáticas e nas reuniões intermediárias, e atinge seu clímax quando o Conselho do Orçamento Participativo aprova o plano de investimento com as obras e atividades discriminadas por setor de investimento, pela cidade no seu todo.²⁶

Boaventura Santos (2009b, p. 512) avalia ainda o OP de Porto Alegre como um processo de aprendizagem da democracia participativa, de inversão de prioridades, capaz de produzir uma inovação institucional, por ser “[...] um processo de tomada de decisão baseado em regras gerais e em critérios de justiça distributiva, discutidos e aprovados por órgãos institucionais regulares de participação, nos quais as classes populares têm representação majoritária”. Além disso, o OP é visto como uma esfera pública emergente, uma convergência dos cidadãos, das organizações comunitárias e do governo municipal, cada qual com sua autonomia. Assim como, “[...] um meio notável de promover a participação dos cidadãos em decisões que dizem respeito à justiça distributiva, à eficácia decisória e à responsabilidade do Executivo municipal e dos delegados eleitos [...]” (SANTOS, 2009b, p. 545).

Outros aspectos destacados pelo autor a respeito do OP de Porto Alegre referem-se à sua característica como realidade política emergente, que pode ser desestabilizadora, tanto em termos políticos quanto ideológicos ou culturais; por outro lado, o OP porto-alegrense alcançou um nível de consolidação ainda não alcançado por outras experiências de democracia participativa, o que resultou em problemas inéditos, cujas soluções deveriam ainda ser criadas; houve ainda o aumento da participação, porém acompanhado da substituição dos cidadãos comuns por “cidadãos participativos especializados”; tal aumento da participação pode, em parte, ser creditado às plenárias temáticas, mas estas também tornaram mais complexa a participação no processo; o aprofundamento da cultura participativa resultou na criação de outras formas de participação, a exemplo dos conselhos municipais, que chegavam a 35 quando foi realizado o estudo de Santos (2009b). São

²⁶ Ibid., p. 486-488.

apresentadas algumas críticas ao processo de OP, como a priorização às demandas locais e imediatas, deixando de lado problemas da cidade como um todo e aqueles de longo e médio prazos. Há ainda um aspecto político relativo ao fato de que “[...] a sociedade civil, os cidadãos e os movimentos comunitários cedem mais da sua autonomia do que o que recebem em dependência do governo em relação a eles”²⁷. Por fim, Santos (2009b) observou que ocorreu apenas a democratização do “Estado político” mas não se verificou tal fato com o “Estado administrativo-jurídico”.

Avritzer (2009b) afirma que a ideia de OP surgiu, pela primeira vez, na cidade de Porto Alegre, em março de 1986, em resposta a uma proposta dos conselhos populares ao então prefeito da cidade, que era do Partido Democrático Trabalhista (PDT). No entanto, observa que “as principais decisões políticas que deram vida ao orçamento participativo foram tomadas de forma simultânea ao longo dos dois primeiros anos da administração de Olívio Dutra”²⁸. A explicação para tal fato estaria na filiação do prefeito ao Partido dos Trabalhadores (PT), partido que defendia a ideia de democracia participativa. No entanto, lembra o autor, a criação de uma instância de deliberação sobre o orçamento foi fruto da ação de múltiplos atores, aliada à existência de um forte movimento comunitário na cidade e à capacidade da sociedade civil brasileira de recuperar a ideia de cidadania e de incorporá-la na Constituição de 1988.

Analisando as experiências de Belo Horizonte e de Porto Alegre, Avritzer (2009b, p. 576) define o OP como “[...] uma política participativa em nível local que responde a demandas dos setores desfavorecidos por uma distribuição mais justa dos bens públicos nas cidades brasileiras”, composto por uma etapa de participação direta dos interessados e outra etapa em que tal participação se dá por meio do conselho de delegados. Na cidade de Porto Alegre ocorre uma primeira rodada de assembleias regionais, seguida de uma rodada intermediária de tais assembleias, e um terceiro momento, que é a segunda rodada de assembleias regionais. Já em Belo Horizonte são realizadas duas rodadas de assembleias regionais e um fórum de prioridades regionais (onde o formato final do orçamento é definido). Neste último são eleitos os delegados que irão monitorar as obras aprovadas através da Comforças (Comissão de Fiscalização do OP). Existe ainda um processo interno de debate,

27 Ibid., p. 554.

28 Ibid., p. 575.

representado pelas “Caravanas de Prioridades”, que é um processo de negociação entre membros de cada uma das comunidades ou sub-regiões do OP, com a visita de delegados eleitos às propostas de obras apresentadas para definir quais serão aprovadas. Em Vitória da Conquista existe um processo similar, chamado de “Caravana da Cidadania”.

Uma característica comum aos processos de OP de Belo Horizonte e Porto Alegre é a existência das assembleias regionais, uma prática comum aos movimentos comunitários. Além disso, muitas práticas desenvolvidas pelo OP resultaram das mobilizações populares dos anos de 1970 e 1980, que geraram formas de democracia participativa. Sendo assim, Avritzer (2009b) afirma que o OP está especialmente relacionado com a ampliação da participação e o estabelecimento de critérios de justiça no processo de deliberação, é essa participação que daria credibilidade ao processo como forma de deliberação pública. O orçamento participativo faz uma conexão entre regras e participação democrática, renovando a discussão sobre o papel das formas de participação na teoria democrática; inova ainda no controle pela população da implementação das deliberações sobre os investimentos que devem ser feitos, possibilitando o controle do pessoal administrativo das cidades, a exemplo dos Conselhos do OP; incorpora formas autônomas de organização da população para o controle das operações do próprio aparato administrativo das prefeituras. Por fim, “o OP também inova no próprio conceito de *accountability* administrativa ao transformar o monitoramento em uma característica permanente do processo administrativo” (AVRITZER, 2009b, p. 590).

Em outros momentos, Avritzer (2002a; 2002b; 2003; 2009a) abordou diferentes aspectos do OP, inclusive a sua estrutura e a comparação entre os processos de Belo Horizonte e de Porto Alegre, buscando avaliar a origem do processo de inovação institucional que permitiu o surgimento da experiência. Sua intenção era “[...] determinar a capacidade da sociedade civil de introduzir mudanças na vida política e melhorar as políticas dirigidas à população de baixa renda” (AVRITZER, 2002b, p. 27). Em sua visão, o fato de o orçamento público, pela primeira vez, ocupar o centro da disputa entre diferentes práticas políticas em nível local, seria uma novidade no Brasil, cuja questão política, como já se viu aqui, sempre foi marcada por práticas como a centralização, o autoritarismo, a falta de transparência, a corrupção e outros males. Em essência, o objetivo a ser alcançado estaria em determinar como o orçamento passou a ser o centro da disputa, como se deu a passagem da proposta de governar com os conselhos populares para a proposta de realizar o OP. Para tanto, trabalhou

no sentido de “avaliar o sucesso do OP em relação à participação da população”²⁹ em especial nos dois casos aqui citados.

O autor tentou determinar as práticas políticas dominantes no OP e como tais práticas são capazes de transformar a relação entre o Estado e a sociedade civil. Ele observou a presença de atores comunitários, que emergiram nos anos 1970-1980, sendo que em Porto Alegre e em Belo Horizonte o associativismo comunitário antecedeu à criação do OP. Na sua análise sobre uma “política participativa” constatou que três fenômenos seriam ignorados pela literatura sobre o assunto: a participação da população de baixa renda no OP é proporcional à sua representação na população da cidade; o contraste na participação entre os atores associados e os não associados é mais significativo no caso da escolaridade do que na renda; existem discrepâncias entre a renda, a escolaridade e o gênero dos participantes em geral, bem como das “lideranças”.

Embora Avritzer (2002b) reconheça que a existência de uma forte tradição associativa em Porto Alegre e em Belo Horizonte foi fundamental para o sucesso da implantação do OP, também admite que o formato político do OP é igualmente relevante. Devido ao fato de o OP proporcionar uma alternativa aos “mediadores políticos”, a sua prática “democratiza a relação entre a sociedade civil e o poder local” (AVRITZER, 2002b, p. 39). Outra consideração relevante é quanto à forma de deliberação pública do OP, vista como superior às outras formas institucionais existentes, dada sua capacidade de criar mais eficiência administrativa e maior equidade na distribuição de recursos públicos, fato que se busca observar em Vitória da Conquista, através do presente estudo.

Todavia, nesse mesmo estudo o autor aponta alguns limites do processo de orçamento participativo, a partir dos casos estudados: a pouca democratização na relação entre os próprios atores sociais; a priorização na questão da distribuição dos recursos públicos, o que resultaria numa incapacidade de estender o OP para áreas sociais nas quais seria fundamental discutir alternativas de políticas públicas; ausência de discussão de diferentes alternativas para as políticas educacionais ou políticas de saúde. No tocante à criação de instituições estáveis para avançar com o processo de OP a conclusão do autor é que:

a análise do OP nas duas cidades demonstra que é, sim a transferência de potenciais de inovação cultural que emergem das associações civis ou da

²⁹ Ibid.

renovação da cultura pública que pode levar a desenhos democratizantes e, não, a procura de arranjos políticos estáveis, mas pouco participativos. (AVRITZER, 2002b, p. 43)

Um questionamento que Avritzer (2003, p. 13) propõe a respeito do OP, e que se relaciona à realidade estudada em Vitória da Conquista, refere-se a saber “até que ponto estava ele indissolúvelmente ligado à singularidade da sua experiência inicial? Até que ponto pode representar uma forma de aprofundamento da democracia no Brasil e ser estendida a outras regiões do país?”. Aqui ele define o OP como um meio de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa com base na cessão da soberania pelos representantes eleitos pelo povo; a reintrodução de elementos de participação local e de delegação; a observância do princípio da autorregulação soberana; e uma tentativa de reverter as prioridades de distribuição de recursos públicos em nível local, de modo a privilegiar os setores mais carentes da população.

Há outra discussão em Avritzer (2003) que pode ser útil para analisar a situação do OP de Vitória da Conquista, aquela que se refere à expansão da experiência para regiões com maiores carências urbanas, menor capacidade financeira e ausência de “infraestrutura associativa” prévia, a chamada “baixa densidade associativa”, realidade comum a muitas cidades nordestinas. Ao que parece, nas cidades pequenas e médias, com pouca “infraestrutura associativa”, a ausência de uma tradição associativa seria substituída pela “questão da escala”: uma maior participação percentual da população, fato que não se observou no OP-VC, como se verá aqui. Dos casos que o autor analisou, em alguns a variável “vontade política” teve mais relevância do que a variável “tradição associativa”, ou seja, a vontade do chefe do Executivo, do partido ou coligação governante, foi determinante para a implantação do OP. Esse seria o caso do OP-VC, estudado em outro momento por Avritzer (2007), e que será abordado no próximo capítulo. Todavia, esclarece o autor que o OP não seria capaz de gerar uma “infraestrutura associativa” nas cidades em que ela não exista, notadamente nas pequenas e médias cidades.

Em situação oposta estaria o OP do Recife, onde os problemas de implantação e o insucesso da experiência poderiam ser associados à “falta de vontade política” por parte da administração municipal, à tentativa de incorporação pela sociedade política de lideranças do movimento comunitário. Porém, a razão do insucesso do OP recifense também poderia ser buscada na incapacidade do seu “desenho institucional” em transferir elementos deliberativos

para as próprias comunidades ou associações, aliada ao baixo investimento nas obras aprovadas pelo OP.

Outra experiência de orçamento participativo muito discutida teórica e politicamente foi a do OP da Prefeitura de São Paulo, embora tenha durado apenas uma gestão. Na gestão de Luíza Erundina, eleita em 1988, representando uma ala mais à esquerda dentro do Partido dos Trabalhadores (PT), a administração municipal enfrentou forte oposição na Câmara de Vereadores e uma certa desconfiança da liderança do PT (AVRITZER, 2009c). Sem uma base de apoio na Câmara de Vereadores, a gestão Erundina buscou implementar algumas políticas participativas, como a Lei Orgânica Municipal (“*a very participatory city charter*”, AVRITZER, 2009c), que buscava reorganizar o uso do solo urbano da maior cidade do país; a criação de conselhos da saúde, do idoso, de políticas urbanas, das pessoas deficientes; além de tentar descentralizar a cidade com a criação de conselhos de representantes em cada subprefeitura. Sem apoio político, a administração petista foi derrotada em 1992 sem implantar o OP.

Na segunda gestão do PT (2001-2004), a prefeita Marta Suplicy contava com apoio da direção do partido e incluía setores considerados “esquerdistas” (AVRITZER, 2009c), embora a gestão Suplicy fosse mais cética em relação à participação popular. Segundo Avritzer (2009c), a solução encontrada foi transferir as políticas participativas para lideranças minoritárias à esquerda da coalizão, o que resultou na pouca efetividade das deliberações tomadas pelos mecanismos participativos, inclusive o OP, que foi criado por ser uma promessa de campanha.

Embora a gestão de Marta Suplicy tenha criado o OP, fortalecido os conselhos existentes, como o de saúde, e criado novos conselhos, Avritzer (2009c) aponta uma limitação em sua política participativa: a busca de apoio político junto a outros partidos políticos mediante a concessão de subprefeituras em troca de sustentação na Câmara de Vereadores. A descentralização da administração municipal para as subprefeituras, inclusive transferindo as políticas de saúde e educação, teria enfraquecido os mecanismos participativos, especialmente o OP, que não era apoiado por muitas das subprefeituras, especialmente daquelas controladas por partidos moderados (como o PMDB) e até por segmentos petistas (hegemônicos) que não eram defensores de políticas participativas como o OP. Como resultado, o OP de São Paulo não foi capaz de promover uma distribuição de bens públicos na mesma dimensão que outras cidades, como Porto Alegre e Belo Horizonte, além de ser incapaz de disseminar o processo

por todas regiões da cidade, ficando restrito às regiões onde os defensores de políticas participativas se empenhavam em mobilizar a sociedade civil para participar dos seus fóruns.

A análise de Avritzer (2009c) é que a tentativa da gestão de Marta Suplicy de cooptar parte da oposição para conseguir apoio político, especialmente numa hostil Câmara de Vereadores, aliada ao pouco empenho do PT em fortalecer os fóruns participativos, teve como resultados a não reeleição e o enfraquecimento das políticas participativas no município, especialmente do OP.

Com uma visão mais otimista do OP de São Paulo, Ruiz Sánchez (2002) aponta o mesmo como um tema central de campanha do governo eleito em 2000 e defende que “sua proposta de implantação exprimia uma das missões importantes atribuída pela militância partidária para promover uma grande reforma do poder e da política na cidade”³⁰. Considerando exitosa a experiência, o autor apresenta o resultado de uma pesquisa com a população paulistana (“especialmente os participantes”) que avalia positivamente o OP já no seu primeiro ano de implantação. Entre as razões para o êxito estariam a decisão acertada de implementá-lo logo no primeiro ano da gestão de Marta Suplicy, a despeito de uma grande dívida que comprometia parte significativa do orçamento; o cumprimento do compromisso de campanha de “dividir com a população os rumos da administração municipal”; a aposta na transparência e o respeito às regras do processo participativo. Por fim, como demonstração do acerto da aposta em que “a participação popular e a vontade dos cidadãos do município são o caminho para a mudança de lógica”³¹, o autor destaca a aprovação pelos vereadores do Plano de Obras e Serviços do orçamento participativo de 2002.

Embora tenha avaliado apenas o início do processo de OP em São Paulo, Ruiz Sánchez (2002) defende a experiência como positiva. No entanto, outros autores apresentam visão mais cética do processo. Bello (2007), por exemplo, considera o OP-SP como “uma invenção de limitado alcance”, desde o seu formato baseado em assembleias territoriais, devido à fraca organização territorial em São Paulo, com baixo grau de organização em nível local; a incerteza quanto às possibilidades do OP efetivamente atender às reivindicações das populações mais carentes; a falta de procedimentos institucionalizados para definição do montante dos recursos destinados ao OP; os valores relativamente pequenos destinados ao

30 Ibid., p. 22.

31 Ibid.

OP-SP, em comparação com o OP de Porto Alegre (de 5% a 6,2%, contra 9% a 15%, respectivamente); o redirecionamento relativamente pequeno dos gastos públicos para as áreas sociais nos OPs de 2002 e 2003; além da pouca expressão dos recursos alocados mediante o OP em contraste com o aumento dos gastos previstos para as áreas sociais que foram objeto dos processos participativos. Observa-se aqui o que Avritzer (2009c) afirmou quando demonstrou que parte dos investimentos era decidida pelas subprefeituras, à revelia do OP.

Por sua vez, Rizek (2007) observa no OP de São Paulo a ausência de militantes partidários e sindicais - talvez em função do fato observado por Avritzer (2009c) de que o OP tenha sido deixado nas mãos de segmentos minoritários do PT, como vimos aqui – e a fraca participação das associações de bairro. A constatação de Rizek (2007) é que o OP paulistano não privilegiou especialmente os movimentos organizados, priorizando a “experiência democratizante” em relação à democratização das condições sociais e urbanas. O aspecto central seria a participação política, mas o caráter distributivo parecia ser muito embrionário, daí porque não houve “eficácia distributiva real”. Desse modo, o OP de São Paulo não serviu para o Executivo enfrentar as deliberações de um legislativo de oposição, e hostil como já destacamos, além de não ter sido acompanhado de uma reforma administrativa.

Considerando assim que o OP de São Paulo foi neutralizado por uma série de expedientes que levou ao seu fracasso, Rizek (2007, p. 155) chega à conclusão que: “Diante da eleição de José Serra para a Prefeitura de São Paulo, o futuro do OP pode ser igual ao de muitas outras experiências semelhantes: o fim, sem que ninguém proteste ou reivindique sua continuidade”.

Bello (2007) aponta ainda o risco de gravitação ideológica e/ou político-partidária da população organizada em torno do PT e da Prefeitura, que poderia resultar em posturas de subordinação. Além disso, estende sua crítica também ao OP de Porto Alegre, embora reconheça sua maior credibilidade quanto à cessão de parte do poder pela prefeitura, que delegou à participação popular a eleição das prioridades de investimento (o que não ocorria em São Paulo). Para o autor, nos dois processos de OP a população somente deliberava sobre prioridades dentre programas já desenvolvidos pelas prefeituras.

Avançando em sua crítica, Bello (2007) aponta falta de evidências de que o arcabouço institucional tenha elevado o OP a uma dimensão politicamente significativa “capaz de se

contrapor aos efeitos perversos do neoliberalismo”. Também rejeita que o OP tenha se constituído em um novo campo político capaz de se contrapor aos processos estruturais que produzem os efeitos perversos do neoliberalismo. Questionando a visão defendida por Boaventura Santos e Avritzer (2009) de que no OP de Porto Alegre a população detinha autonomia no estabelecimento das regras de deliberação e dos critérios de distribuição “justa”, indaga se os riscos de cooptação, burocratização e exclusão não estariam presentes também em Porto Alegre.

Discutindo visões mais críticas ao OP, presentes em autores como Baierle e Navarro, Bello (2007) destaca que esse último afirma ocorrer no OP clientelismo partidário e espaços participativos como espaços privilegiados de reprodução política, questão que abordaremos no OP de Vitória da Conquista. Haveria ainda a preservação do OP demandista e a formação de um corpo de lideranças mais especializado no OP. Na contracorrente da literatura sobre o tema, Bello (2007, p, 125) informa que membros da Prefeitura de Porto Alegre reconheceram que muitas vezes a lógica da competição se sobrepõe à lógica da solidariedade, “[...] ocorrendo ainda pactos entre líderes para efetivar certas exclusões, e que a vanguarda se apropria do processo em detrimento da popularização da experiência”. Têm-se assim o questionamento sobre a qualidade da participação popular no OP de Porto Alegre, a mesma que tem sido bastante elogiada em diversos trabalhos acadêmicos, muitos dos quais vistos aqui.

Uma polêmica de cunho teórico em relação ao OP seria a sua caracterização enquanto um “espaço público não estatal”, atribuída por Avritzer (2003) a Tarso Genro. A polêmica gira em torno da caracterização da dimensão pública do OP e da sua relação com a hegemonia de um partido político, na época o PT. A dúvida de Avritzer (2003) estava em caracterizar o OP como esfera pública não estatal ou como forma de articulação entre democracia representativa e democracia participativa. Sua resposta remete-nos a Navarro (2003), quando este afirma que foram quebrados padrões de clientelismo que eram típicos do passado, porém, introduzido um novo tipo de clientelismo: o de quadros ou partidário. Seria este fator que impediria a publicização do processo.

Navarro (2003) questiona a pertinência da compreensão do OP enquanto uma “real esfera pública”, na acepção habermasiana, avaliando o conceito de esfera pública como um dos componentes teóricos centrais da teoria democrática contemporânea, diretamente relacionado com a emergência do conceito de sociedade civil. Embora reconheça como

grande mérito do processo de OP em Porto Alegre a sua “lógica redistributiva”, considera que o mesmo estaria longe de uma democracia deliberativa, por estar preso ao “localismo paroquial do chamado 'OP demandista’”³², além de avaliá-lo como “experiência estreita de democracia direta”. Por “OP demandista” entenda-se a sua centralidade no atendimento das demandas imediatas de cada comunidade isoladamente, sem uma preocupação com o contexto mais geral da cidade ou com questões mais amplas de políticas públicas, como a saúde, a educação, o transporte público e outras.

Ao mesmo tempo, Navarro (2003) defende a ideia de tornar o processo “efetivamente autônomo”, institucionalizando-o e liberando “[...] as amarras partidárias e o controle governamental que até aqui subordinam o processo e sua estrutura”³³. Todavia, deve ser lembrado que o tema da institucionalização do OP é controvertido, sendo igualmente rejeitado e defendido por diferentes correntes políticas e acadêmicas. O autor, no entanto, permanece em dúvida quanto ao real caráter do OP:

Seria realmente possível a constituição de um espaço efetivamente público e não-estatal que pudesse decidir sobre atribuições antes monopolizadas pelo governo municipal, instituindo uma prática da democracia direta real sobre uma plataforma ampla de decisões sobre fundos públicos e, talvez, até mais amplamente do que apenas decidir sobre a agenda de investimentos públicos realizados em Porto Alegre? (NAVARRO, 2003, P. 124).

O tema também é abordado por Wampler (2003), que questiona como deveria ser conceituado o OP: “espaço público não-estatal”, “democracia direta”, “democracia participativa”, “instituição redistributiva” ou como uma “instituição de delegação de poder”? Dentre outras classificações, ele entende que o OP também pode ser conceituado como uma esfera pública, que possibilita a deliberação, a negociação e o monitoramento da gestão. Wampler (2003, p. 61) define o OP desse modo:

O Orçamento Participativo (OP), uma das construções institucionais mais inovadoras do Brasil, oferece aos cidadãos a oportunidade de se envolverem diretamente nas questões públicas, a esperança de justiça redistributiva e a possibilidade de reforma do processo de tomada de decisão nos municípios e nos estados brasileiros.

32 Ibid., p. 122.

33 Ibid., p. 123.

Abordadas essas experiências de orçamento participativo, algumas consideradas positivas e outras questionadas em seus resultados, além de diferentes posicionamentos em relação ao próprio processo, vejamos a seguir como se operacionaliza o OP-VC, como o mesmo se situa entre as fronteiras da democracia representativa e da democracia participativa, e se efetivamente democratiza a gestão municipal. A partir do seu histórico, características e peculiaridades, busca-se observar até que ponto essa experiência se aproxima e se afasta em linhas gerais dos processos aqui analisados e em que sentido o OP-VC se adéqua aos pressupostos de uma gestão pública societal.

3 A EXPERIÊNCIA PARTICIPATIVA DE VITÓRIA DA CONQUISTA-BA

O município de Vitória da Conquista situa-se na região centro-sul da Bahia, a 503 Km de Salvador, com uma área total de 3.204 Km² (SEI, 2011b). Sua população, em 2010, foi calculada em 306.866 habitantes, com densidade demográfica de 90,11 hab/Km² (IBGE, 2011d). Para 2011, sua população foi estimada em 310.129 habitantes (SEI, 2011c), mantendo sua posição de terceira cidade em tamanho populacional no estado. Seu PIB *per capita* evoluiu expressivamente de R\$ 3.678,00, em 2004, para R\$ 6.878,00 (2006), R\$ 7.701,00 (2007) e R\$ 8.346,46 em 2008 (IBGE, 2011e). Segundo informações da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI, 2011a), em 2006 o município estava em 15º lugar no Índice de Desenvolvimento Econômico, em comparação com os demais municípios do estado; todavia, seu Índice de Desenvolvimento Social era o quarto melhor do estado; assim como seu Índice do Nível de Saúde (4º lugar); e seu Índice do Produto Municipal (7º lugar). Por outro lado, o município encontrava-se mal posicionado no ranking estadual em índices como: Infraestrutura (42º lugar); Nível de Educação (32º lugar); Qualificação de Mão de obra (22º lugar); e de Serviços Básicos (19º lugar).

A história do município está ligada à colonização portuguesa no século XVIII que, na busca de domínio sobre a terra, de metais preciosos e de áreas para pastagens, expulsou e matou a população indígena do tronco Macro-Jê (Mongoyó ou Kamakan, Pataxó, Ymboré) que viva na área então conhecida como Sertão da Ressaca, compreendida entre os rios Pardo (ao sul) e das Contas (ao norte) (IBGE, 2011b). Após o massacre indígena, o Arraial da Conquista foi estabelecido por volta do final do século XVIII, próximo ao leito do rio Verruga. O Arraial foi elevado à condição de Vila Imperial da Vitória em 09 de novembro de 1840 (data oficial do município), distrito da Vila de Caetitê. Somente em 1891 a Vila elevou-se à categoria de cidade, agora com o nome de Conquista, com a instalação da sua Câmara de Vereadores (IBGE, 2011b).

Com economia baseada na agricultura e na pecuária, com incipiente comércio, estimulado pela ação de tropeiros, o município recebeu novo impulso nos anos 1940 com a construção de estradas ligando a Ilhéus (ao sul) e a Bom Jesus da Lapa (a oeste), que dinamizou seu comércio com a região. À essa época o seu nome mudou-se para Vitória da

Conquista. Porém, foi a inauguração da rodovia BR-116 (Rio-Bahia), em 1963, importante ligação norte-sul do país, que acelerou o seu comércio com a região, tornando o município um polo regional, até alcançar a terceira população do estado. Nos anos 1970 novo impulso veio com a implantação do polo cafeeiro, no contexto de uma política federal de expansão da cafeicultura com forte estímulo público, aumentando a importância do município em termos da sua agricultura, comércio e serviços, além da posterior instalação de um incipiente centro industrial, o que atraiu um maior contingente populacional.

À medida que crescia o seu comércio, a cidade de Vitória da Conquista consolidava-se enquanto polo de serviços às famílias e às empresas, de apoio à agropecuária, serviços financeiros, serviços públicos e outros. Posteriormente, destacou-se com os serviços de saúde, com a expansão de clínicas e hospitais particulares, e a partir dos anos 1990 passou a tornar-se gradativamente um polo educacional, de importância regional e estadual (IBGE, 2011b).

Entre 2007 e 2008 o município de Vitória da Conquista estava entre os cinco maiores do estado da Bahia em termos do Valor Agregado de Serviços (SEI, 2008), com participação de 2,78% no total do estado (5º lugar). Tal participação era de 2,04%, em 1999; de 2,70%, em 2006; e de 2,80%, em 2007 (SEI, 2007). A equipe da SEI avaliou do seguinte modo a situação do município:

O município de Vitória da Conquista (2,78%), com uma população bastante expressiva, a 3ª maior da Bahia, aparece no ranking pelas suas atividades comerciais, assim como pela prestação de serviços às famílias e às empresas. Um comércio forte e muito dinâmico coloca a cidade entre os cem maiores centros comerciais do país. Esse pujante comércio abrange toda a região Sudoeste do estado. Vitória da Conquista também se destaca por possuir um setor educacional privilegiado formado por excelentes escolas além de contar com faculdades e universidades. (SEI, 2008, p. 5)

Outro importante indicador para avaliar a situação de um município é o seu Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDH-M, que não avalia apenas aspectos econômicos e de renda, mas também indicadores sociais como saúde, longevidade etc.. Para o município de Vitória da Conquista, o IDH-M apurado em 1991 foi de 0,601 e, em 2000, foi de 0,708 (PNUD BRASIL, 2011). Comparando-se o município com outros municípios baianos de porte médio e grande, como Salvador, Feira de Santana, Itabuna, Ilhéus e Alagoinhas, observa-se que, no mesmo período, Vitória da Conquista apresentava o menor IDH-M dentre esses municípios, embora não seja muito menor. Outro dado relativo ao município é a sua

incidência de pobreza, apurada em 39,06% em 2003 (IBGE, 2011c). No mesmo ano, Feira de Santana, maior do que Vitória da Conquista, apresentava incidência de pobreza de 36,14% (IBGE, 2011a), o que mostra certa proximidade entre os dois dados.

De todo modo, isso indica que o município de Vitória da Conquista ainda tem muito o que avançar nesse campo, com a ressalva de que os indicadores ainda não refletem todas as mudanças pelas quais o município passou no período desta pesquisa, que se refere à implantação do orçamento participativo. Por isso mesmo, vejamos agora como surgiu o OP-VC e como o mesmo pode ser avaliado.

3.1 ORIGENS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE VITÓRIA CONQUISTA-BA

A experiência do orçamento participativo em Vitória da Conquista³⁴ inicia-se em 1997, após a eleição e posse de prefeito do Partido dos Trabalhadores (PT) para a gestão 1997-2000. Ao assumir a gestão municipal, frente a uma série de dificuldades financeiras e administrativas, o então prefeito adotou uma medida inovadora à época, que consistia em convocar a população para discutir sobre a situação financeira do município (bastante crítica) e sobre a destinação dos recursos disponíveis para investimentos. Segundo informativo oficial:

O Orçamento Participativo, OP, política adotada pelo governo municipal, em 1997, é um instrumento que permite aos cidadãos participar diretamente dos rumos da administração, conhecendo as contas da prefeitura e opinando sobre as obras, ações e serviços que devem ser realizados. (PMVC, 2008, p. 15)

³⁴ As informações preliminares sobre o Orçamento Participativo de Vitória da Conquista foram obtidas, ainda na fase de elaboração do projeto, mediante “entrevista focada” (YIN, 2005) ou não-estruturada ou aberta (MINAYO, 1994), com o Sr. José Cerqueira Costa, então Coordenador do Orçamento Participativo e Mobilização Social do município, realizada no dia 17.10.08, a quem agradecemos pela colaboração.

Desse modo, observa-se que o OP iniciou-se como uma experiência de participação direta da população na gestão pública, especialmente em um momento no qual a Prefeitura Municipal apresentava um quadro de endividamento, atrasos no pagamento de salários dos servidores (inclusive do décimo terceiro salário do ano anterior), atraso no recolhimento de contribuições sociais, sérios problemas administrativos herdados da gestão anterior (v. ANDRADE, 2005, f. 81-83), além de uma forte oposição na Câmara Municipal, que era a maioria do Legislativo. Em seu primeiro ano, o OP serviu apenas para discutir a crítica situação financeira do município:

Em 1997, momento inicial do Orçamento Participativo, a primeira grande dificuldade encontrada foi a capacidade de investimento que era zero, não havia recursos para serem discutidos com a população. O objetivo nessa primeira edição do OP era mostrar à população a realidade financeira do município e discutir junto com a comunidade a saída para a crise em que se encontrava Vitória da Conquista. (ANDRADE, 2005, f. 110)

Em seus anos iniciais, o OP deliberava sobre a aplicação de recursos públicos, com limite de valores para investimentos até o ano de 2000. Um Decreto municipal convocava o Congresso do OP, com a realização prévia de plenárias nos bairros e zona rural, sendo eleitos delegados das três regiões, pelo critério de um delegado e um suplente para cada dez presentes nas reuniões. Cada regional poderia realizar até 47 plenárias (regionais), que depois eram consolidadas em três grandes plenárias: Zona Leste; Zona Oeste; e Zona Rural. Nessas três plenárias ocorriam disputas pela distribuição dos recursos disponíveis e era necessário condensar as solicitações, reduzir os valores.

A partir do seu terceiro ano (1999), o OP passou a discutir os investimentos do município. Embora as solicitações de investimentos chegassem a três ou quatro milhões de reais, foi inicialmente previsto o valor de um milhão de reais, para ser dividido entre as áreas indicadas pela comunidade. Segundo o ex-Coordenador do OP, desde o primeiro momento surgiram críticas quanto à abrangência das discussões, uma vez que o valor destinado ao OP era limitado, além de buscar contemplar obras de grande porte (investimentos) e também pequenos serviços de manutenção (custeio) (COSTA, 2008).

Em alguns casos, os delegados tentavam solucionar disputas transferindo valores aprovados para uma obra de determinada comunidade para atender à solicitação de outra comunidade mais carente, prevalecendo o espírito de solidariedade. Por outro lado, embora o valor inicialmente previsto fosse de um milhão de reais (menos de 2% do orçamento total do

município - ANDRADE, 2005, f. 113), no momento de execução das obras os valores aplicados podiam chegar a dois milhões de reais, devido a problemas com o orçamento prévio das referidas obras, que era estimado pela Secretaria de Finanças e Orçamento, cujos engenheiros dispunham de um custo básico (prévio) para cada obra, além de dificuldades financeiras que faziam com que algumas obras se arrastassem por anos, levando a certo descrédito no processo.

A partir do ano de 2004 houve uma mudança na metodologia do OP: deixou-se de discutir valores já pré-fixados para os investimentos e passou-se a discutir por eixos e por demandas apresentadas, a exemplo do Eixo de Infra-Estrutura, que poderia contemplar quatro demandas, ou Eixo de Educação, que também englobava quatro demandas, incluindo construção e reforma de escolas; creches; capacitação docente (o que inclusive gerou um Programa de Formação de Professores, juntamente com a Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia-UESB). Assim, algumas demandas poderiam transformar-se em Programas.

Vejamos a seguir como a estrutura e o funcionamento do orçamento participativo foi sendo alterada ao longo dos anos, para buscar entender as razões dessas alterações e as suas consequências em termos de resultados finais para a população e para a gestão municipal.

3.2 ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE VITÓRIA CONQUISTA-BA

O Orçamento Participativo de Vitória da Conquista funciona com uma Coordenação Geral e uma Gerência de Mobilização Social e OP, subordinadas à Secretaria Municipal de Governo. Em seus anos iniciais a Coordenação do OP era subordinada à Secretaria de Finanças do município, passando posteriormente para a estrutura da Secretaria de Governo. Além da Coordenação do OP e da Gerência de Mobilização, que são órgãos permanentes da Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista, com cargos de livre nomeação do Prefeito, existe o Conselho do Orçamento Participativo, eleito em cada congresso, realizado

normalmente de dois em dois anos, e composto por delegados representantes de cada plenária das zonas urbana, rural e das plenárias temáticas.

O Conselho do Orçamento Participativo elege sua Executiva, a quem compete coordenar o Conselho e convocar suas reuniões, apresentar ao Conselho a proposta de política tributária e arrecadação do município, submeter para apreciação do Conselho os projetos da Lei Orçamentária Anual (LOA), do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), além das obras e atividades que deverão constar do Plano de Investimentos. A Executiva é formada por dez membros, com o mínimo de dois representantes da zona rural, cabendo à mesma apreciar e mediar conflitos e divergências entre as plenárias regionais e temáticas quanto à priorização de obras e serviços, apresentando ao Conselho do OP a proposta de solução do conflito. É atribuição da Executiva realizar reuniões entre as plenárias regionais e temáticas e convocar os Fóruns de Delegados (PMVC, 2009b).

A existência do Conselho do Orçamento Participativo é comum a outras experiências discutidas neste trabalho, como Porto Alegre (AVRITZER, 2009b; SANTOS, 2009b; SILVA, 2003) e Belo Horizonte (AVRITZER, 2009b). Em Porto Alegre, o Conselho do OP tem ligação com Gabinete de Planejamento e com a Coordenação das Relações com as Comunidades (AVRITZER, 2009b; SANTOS, 2009b; SILVA, 2003). Em Belo Horizonte existe uma Coordenação do Orçamento Participativo e são eleitos delegados para o monitoramento das obras aprovadas através da Comforças – Comissão de Fiscalização do Orçamento (AVRITZER, 2009b). Silva (2003) aponta a reprodução do desenho institucional de Porto Alegre em outros municípios da sua região metropolitana, com algumas simplificações. Também em Chapecó-SC observa-se a existência do Conselho do OP (ROVER, 2003).

A principal diferença entre o OP de Vitória da Conquista e outras experiências estudadas é a realização do Congresso do OP, que somente ocorre em Vitória da Conquista, uma possível herança dos processos de organização dos movimentos populares, como já se viu em Avritzer (2002b; 2009b). Adiante será melhor avaliado o papel do Congresso do OP-VC. As outras experiências de OP realizam somente duas rodadas de assembleias regionais para discussão das reivindicações populares, seguidas das reuniões do Conselho do OP para aprovar a proposta orçamentária do município, no caso de Porto Alegre (AVRITZER, 2009b).

Em Belo Horizonte, após duas rodadas de assembleias regionais, o formato final do orçamento é definido no Fórum de Prioridades Regionais (AVRITZER, 2009b).

Em Vitória da Conquista, o Conselho do Orçamento Participativo, o Gabinete do Prefeito e a Secretaria Municipal de Planejamento definiram oito eixos, envolvendo todos os segmentos da sociedade. As três regiões inicialmente previstas transformaram-se em 23 regiões e foram criadas 14 Plenárias Temáticas³⁵. Quase todas as temáticas propostas são atendidas no OP, sendo que para iniciar as discussões em uma plenária e eleger delegados exige-se um quórum mínimo de dez delegados. No caso de temáticas como Quilombolas, Setor Produtivo e GLBT (Gays, Lésbicas, Bissexuais e Transgêneros) não foram eleitos delegados no período de 2002 a 2007, outras temáticas não elegeram delegados em determinados anos.

Todos os anos é aprovado um cronograma para as discussões do OP, com três meses para discussões em plenárias, prevendo-se o prazo de quinze dias, após a última plenária, para a realização do Congresso do OP. Todavia, o prazo máximo para a realização do Congresso é o dia quinze de agosto, posto que o prazo para encaminhar a proposta de Lei Orçamentária Anual (LOA) à Câmara de Vereadores é o dia trinta do mesmo mês.

Uma questão discutida em torno do OP de Vitória da Conquista, o que também ocorre em outros municípios do Brasil, diz respeito à institucionalização do processo, ponto ainda conflitante entre os defensores da metodologia. Os partidários da institucionalização alegam que a mesma garantiria a permanência da metodologia do OP mesmo com a mudança do projeto político que dirigisse o Executivo; já os opositores entendem que a sua institucionalização tiraria o caráter popular e mobilizatório que envolve a elaboração de um orçamento participativo. Essa é uma questão para maiores reflexões, inclusive já foram anteriormente abordadas no presente estudo algumas posições de autores que defendem a institucionalização do processo (a exemplo de NAVARRO, 2003).

As discussões do OP envolvem os recursos para manutenção (custeio) e para os investimentos (projetos) e, segundo informações da antiga Coordenação (COSTA, 2008),

³⁵ As Plenárias Temáticas existentes em 2008 eram as seguintes: Assistência Social; Funcionalismo Público; Juventude; Cultura e Turismo; Economia Popular; GLBT; Agricultura e Rural; Setor Produtivo; Esporte e Lazer; Meio Ambiente; Saúde; Movimentos Populares; Educação. Fonte: tabela elaborada pela Coordenação do Orçamento Participativo, referente à quantidade de delegados participantes das plenárias e congressos do OP de 2002 a 2007.

todas as Secretarias do Município apresentavam suas propostas orçamentárias para serem discutidas nas plenárias, o que implica que o Conselho do OP deliberava sobre os investimentos e aplicações de custeio de todas as Secretarias, Programas, Emendas Parlamentares (do Orçamento da União) e as chamadas “verbas carimbadas” (recursos com aplicação constitucionalmente definida). Em 2008, os valores discutidos no OP chegaram a aproximadamente 80 milhões de reais. Na avaliação do então Coordenador do OP, cerca de 80% dos investimentos do município passavam pelas discussões do Orçamento Participativo, inclusive recursos da saúde e da educação (COSTA, 2008).

Na pesquisa de campo e documental, buscou-se entender melhor a evolução da estrutura e o funcionamento do processo do orçamento participativo em Vitória da Conquista, mediante leitura e pesquisa às atas de reuniões e aos regimentos internos, além de outros documentos existentes na Gerência de Mobilização Social e Orçamento Participativo, da PMVC. Desse modo foi possível avaliar o funcionamento dos principais instrumentos do OP-VC, como as plenárias regionais; os fóruns de delegados; o Conselho do OP; e os congressos. A seguir, são analisados alguns desses mecanismos, em diferentes momentos, na tentativa de apreender como evoluiu o processo participativo no município.

No arquivo digital “A História do Orçamento Participativo em Vitória da Conquista, 1997-2009” (PMVC, 2009a), constam as atas das plenárias do OP de 2003, onde é possível observar a sua estrutura e funcionamento. As plenárias temáticas foram realizadas com base em temas como: segurança; movimentos populares; educação; funcionalismo público; agricultura; setor produtivo; esporte e lazer. Também foram realizadas as plenárias regionais em bairros da zona urbana e na zona rural. Cada uma dessas plenárias elegeu seus delegados para o Congresso do OP-VC pelo critério de um delegado eleito e um suplente a cada dez presentes na reunião. O quórum mínimo de dez presentes na reunião também é o critério que permite a realização da plenária e a escolha dos delegados.

Em cada plenária temática consta a participação de entidades relacionadas ao tema em discussão, há também representantes de outras entidades, de associações de moradores etc., que também participam das plenárias regionais, além de representantes da administração municipal, conselheiros do OP presentes nas reuniões e representantes da equipe do Orçamento Participativo. A participação do Prefeito Municipal foi registrada em poucas reuniões e às vezes a sua ausência foi questionada pelos moradores, a exemplo da plenária do Jardim Valéria, que teve a maior participação de moradores (261 pessoas). Em algumas

reuniões consta o não comparecimento dos secretários municipais ou de qualquer entidade, em outras, consta a presença de vereadores da base de apoio ao governo municipal. De modo geral, as reuniões são iniciadas por um representante da equipe do OP-VC ou por um Secretário Municipal, que faz a sua abertura, apresenta o tema a ser discutido e apresenta informações sobre o município, as obras do OP já realizadas, o orçamento em execução e a previsão do próximo orçamento.

Em algumas plenárias os representantes da Prefeitura Municipal discorrem sobre o tema e, em seguida, abre-se para as intervenções, questionamentos, propostas e indicações dos presentes. Em outras plenárias, quando ausentes demais representantes da Prefeitura, o processo é todo conduzido pela equipe do OP-VC. Ao final das reuniões são levantadas as reclamações e propostas apresentadas, para constar em ata, e são eleitos os delegados com base no número de moradores presentes³⁶. Em muitas atas registram-se queixas dos moradores com relação ao não cumprimento de deliberações anteriores das plenárias e congressos do OP, bem como solicitações de ampliação do valor destinado às obras aprovadas pelo orçamento participativo. Outras reuniões são marcadas pela pequena presença dos moradores, a ponto da equipe da Prefeitura colocar em votação a realização ou não da plenária. A participação de moradores variou de um número mínimo de 15 pessoas (temática de esporte e lazer), 17 pessoas (temáticas da agricultura e do bairro Guarany), até 261 pessoas (bairro Jardim Valéria) ou 221 pessoas (temática do funcionalismo público). Algumas plenárias não foram realizadas devido à falta de quórum, como a temática da educação, a do setor produtivo, e a temática da economia popular. Na plenária temática da cultura os presentes decidiram “não participar do Congresso” (PMVC, 2009a, p. 345).

Uma possível explicação para a baixa participação na plenária da agricultura está na sua realização na zona urbana, quando o esperado seria a sua realização em algum povoado ou distrito da zona rural. No caso da plenária da educação, uma explicação pode partir do fato de que todas as plenárias regionais apresentam reivindicações relacionadas com a educação, como escolas, creches, transporte de estudantes, melhorias para o ensino etc., o que não justificaria para os moradores participar de mais uma plenária, distante de suas residências. No entanto, questões mais gerais da educação poderiam ser discutidas numa plenária

³⁶ Na pesquisa documental não foi identificado qualquer registro sobre disputas para a eleição dos delegados. Ao que parece, o processo ocorre sem maiores transtornos, observando o número mínimo de presentes nas plenárias para escolha de delegados, além do teto máximo permitido para a escolha do total de delegados titulares e suplentes.

específica, como a qualidade do ensino, uma política para a educação, a situação dos trabalhadores do ensino. Existe inclusive o Sindicato do Magistério Municipal Público (SIMMP), que mobiliza a categoria. A ausência de professores pode ser explicada por várias razões, como a pouca divulgação da plenária, mas também pode ser atribuída ao descrédito no processo, especialmente no momento em que a categoria encontrava-se em greve, como pode ser observado em algumas atas, como a ata da plenária do bairro Alto Maron, onde o Prefeito informou a decisão de suspender o salário dos professores em greve (PMVC, 2009a, p. 297). A ausência de maior participação popular em plenárias do OP-VC frustra o que se espera desse processo, especialmente a ideia de um “encontro mais amplo entre o Estado e a sociedade civil” (PACHECO et al., 2007).

Em algumas regiões, as plenárias ocorreram conjuntamente com outros eventos, como a plenária para a Conferência de Saúde ou a plenária para o Plano Diretor Urbano. Às vezes os moradores presentes às reuniões apresentam abaixo-assinados com reivindicações específicas à Prefeitura. Em muitas atas chamam atenção as reivindicações de atendimento das demandas anteriores, as reclamações de que obras indicadas nas plenárias já teriam sido aprovadas em congressos anteriores e até então não foram atendidas. Alguns delegados chegam a questionar o funcionamento do OP-VC, alegando que as demandas “ficaram só no papel”. Outro morador, na plenária do bairro Ibirapuera, cobrou a conclusão das obras aprovadas no período de 1999 a 2002. Para outro presente na mesma reunião, a não realização das obras aprovadas desgastava os líderes comunitários que defendiam o OP (PMVC, 2009a).

Além das plenárias temáticas e regionais, outro mecanismo do OP-VC são os fóruns de delegados, a exemplo do fórum ocorrido em 2007. O exame das atas do referido fórum indica que a sua estrutura era composta com a participação de delegados, conselheiros, lideranças locais, além de secretários municipais e de outros dirigentes da Prefeitura, de vereadores e assessores de deputado estadual, da equipe do OP e de membros da Executiva do Orçamento Participativo. O fórum de delegados abrange mais de uma região no mesmo evento, é iniciado com uma apresentação dos presentes pela equipe do OP, seguida de exposição sobre a metodologia e “informes”, inclusive sobre a realização de uma plenária final, “[...] onde será feito um balanço geral do governo e contando com a presença de todos os delegados do Município para discutir e aprovar a LOA, que deverá ser entregue a Câmara de Vereadores no dia trinta e um de agosto” (PMVC, 2007, Ata 01). A equipe da Prefeitura também exibiu filme sobre a importância das políticas públicas do município, *slides* sobre a situação orçamentária

do município, expondo sobre o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA), sendo também apresentadas ações desenvolvidas pela administração municipal.

Após as exposições iniciais, o debate com os delegados é aberto, com apresentação de reclamações e reivindicações, cobranças de providências por parte da administração, questionamentos sobre as obras aprovadas e em andamento. Também se notam reclamações referentes ao não atendimento de demandas aprovadas pelo OP. No encerramento, os representantes da Prefeitura e da equipe do OP-VC apresentam explicações, respondem aos questionamentos e informam sobre providências que poderiam ser tomadas, como agendamento de reuniões com secretários municipais para solucionar alguns dos problemas apresentados.

Um aspecto do Fórum de Delegados que chama atenção é o fato de não serem discutidas as demandas aprovadas no OP anterior, apresentando aquelas que foram atendidas e as que estão pendentes. Como resultado, são apresentadas inúmeras reivindicações, algumas já apresentadas em plenárias, fóruns e congressos anteriores, e reclamações de menor importância, que poderiam ser resolvidas diretamente pelos órgãos da Prefeitura. Algumas demandas pendentes de congressos anteriores são lembradas e questionadas, no entanto, não se faz um balanço da situação do orçamento participativo como um todo. Assim, não se observa o que deveria ser uma das características do orçamento participativo apontadas por Avritzer (2009b), tornar-se um meio de *accountability* administrativa e transformar o monitoramento da ação estatal uma característica permanente do processo administrativo.

Em outro documento disponibilizado para a pesquisa, o Regimento Interno do Conselho do Orçamento Participativo – 2009 (PMVC, 2009b), observa-se uma importante mudança que ocorreu no processo do OP-VC. Definido como “[...] um órgão de representação e participação direta da população, tendo por finalidade fiscalizar, propor e deliberar sobre a receita e despesa do Orçamento do Município de Vitória da Conquista” (PMVC, art. 1º, 2009b), o Conselho era composto por dois Conselheiros Titulares e dois Conselheiros Suplentes por Plenária Regional, dois titulares e dois suplentes por Plenária Temática e mais cinco representantes da Prefeitura (PMVC, art. 2º, 2009b). Nesse Regimento, em seu artigo 3º, observa-se uma importante deliberação em relação ao processo do OP-VC: nos anos de 2009 e 2010 não se realizou o Congresso do OP, sendo realizados apenas os “Fóruns dos Delegados”, eleitos nas plenárias de 2008, definindo-se que o próximo Congresso do OP seria

em 2011. Além disso, o mesmo artigo previa que a partir de 2011 os Fóruns de Delegados seriam nos anos pares e os Congressos do OP nos anos ímpares, “adaptando-se aos calendários eleitorais” (PMVC, art. 3º, inciso I, 2009b).

Cabe aqui uma análise preliminar de tais mudanças, ou seja, o que explica a suspensão da realização do Congresso por dois anos seguidos? Qual o impacto de tal mudança sobre a credibilidade do processo? A não realização de congressos em anos eleitorais já era uma prática comum no OP-VC. Em entrevista, um dos fundadores do OP-VC explicou porque tal decisão foi tomada: a partir de 1998, no II Congresso, um Secretário Municipal, ao qual o OP estava organicamente vinculado, era candidato a determinado cargo eletivo e afastou-se da Secretaria. Temendo uma vinculação eleitoral entre o OP e a candidatura, o entrevistado propôs a suspensão dos Congressos nos anos eleitorais, prática que se repetiu em outras eleições. Segundo o entrevistado: “[...] entendo que foi um erro. Porque quebrou um processo. Por isso nós criamos o Fórum de Delegados nesses anos” (SILVA, 2010b). No entanto, em 2009 a mudança referia-se a dois anos seguidos, sendo um deles ano não eleitoral, o que pode ser explicado por outras razões.

Em 2009, a crise financeira internacional iniciada com a crise do mercado imobiliário norte-americano teve reflexos na economia brasileira, sendo um deles a queda na arrecadação de impostos das três esferas de governo (federal, estadual e municipal), especialmente com a redução de alíquotas de alguns tributos pelo governo federal, com a consequente diminuição dos repasses constitucionais destinados aos municípios, como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Dessa forma, a nova gestão municipal iniciada em 2009 enfrentou sérias dificuldades financeiras, como avaliou, em entrevista, o Gerente de Mobilização Social e OP de Vitória da Conquista, que informou que, entre 2009 e 2010, os repasses do governo federal para o município reduziram de cerca de R\$ 28 milhões para R\$ 13 milhões (FERREIRA, 2010). Um resultado dessa situação sobre o processo de orçamento participativo pode ser constatado em um documento do ano de 2010, encaminhado pela Coordenação do OP ao Prefeito Municipal, onde informa a situação das demandas aprovadas no VIII Congresso do OP, de 2008. Nesse documento, de um total de 133 demandas indicadas, constata-se o não atendimento de aproximadamente 60% das mesmas (“serviço não executado” ou “não atendido”), que não estavam sequer em programação ou sob qualquer outra providência (PMVC, 2010b). A demanda pela construção de creches, por exemplo, nas zonas urbana e rural, que totalizavam 24 unidades, inclusive com indicação de que algumas já haviam sido

reivindicadas em plenárias anteriores, informava que nenhuma unidade fora atendida. É possível concluir que o não atendimento de tantas demandas deixava vulnerável o processo de OP e a realização de um novo congresso poderia ser politicamente desgastante, evidenciar as dificuldades para o atendimento das demandas e aumentar as pressões políticas para a gestão que se iniciou em 2009. Talvez essas razões expliquem o adiamento consecutivo do Congresso do OP-VC em 2009 e 2010.

É importante destacar que um dos elementos fundamentais para o sucesso do processo de orçamento participativo, na avaliação de muitos autores, é a capacidade financeira do município em executar suas deliberações (AVRITZER, 2003; BOSCHI, 2005; MILANI, 2007; SILVA, 2003; TEIXEIRA, 2003). Para esses autores, a ausência de tal capacidade pode implicar no fracasso da experiência de OP. Neste estudo sobre o OP-VC, em muitos momentos se observou a ausência dessa capacidade na gestão municipal, o que teve implicações no desenvolvimento do processo. Questão que será abordada mais adiante.

Da leitura do Regimento Interno do IX Congresso do OP, realizado em 28 de maio de 2011, observa-se que o referido Congresso teve como objetivos gerais a discussão do orçamento em vigor, a apresentação do relato das plenárias regionais e temáticas, análise e decisão sobre as propostas das plenárias em reunião específica com as secretarias correspondentes, além da eleição e posse dos membros do Conselho do Orçamento Participativo (PMVC, art. 3º, 2011d). A responsabilidade pela organização do Congresso cabia à Coordenação Executiva do Congresso, composta pelos membros da Executiva do Conselho do Orçamento Participativo (COP) e pelos representantes da Prefeitura para o OP (PMVC, art. 4º, 2011d).

A composição do IX Congresso do OP se deu com a participação dos delegados eleitos nas plenárias regionais e temáticas, com direito a voz e voto; dos suplentes de delegados eleitos nas mesmas plenárias, mas com direito apenas a voz; dos suplentes com direito a voz e voto, nos casos do não credenciamento do delegado titular; dos técnicos e assessores da Prefeitura, com direito a voz, “preferencialmente para orientação e assessoramento necessário ao encaminhamento das discussões e deliberações do Congresso”; dos convidados da Coordenação Executiva do Congresso, com direito apenas à voz (PMVC, art. 11, 2011d).

Com base em arquivo digital referente ao cadastro dos delegados ao IX Congresso, constata-se que foram eleitos 531 delegados, entre titulares e suplentes, representando 20

bairros “e região” (244 delegados), 16 regiões da zona rural (265 delegados) e seis plenárias temáticas (22 delegados) (PMVC, 2011b). A presença total no referido Congresso não foi apurada pela presente pesquisa devido ausência da informação nos documentos disponibilizados pela Coordenação do OP. Na ata do IX Congresso consta ainda que não foram realizadas uma plenária temática (setor produtivo) e uma plenária da zona rural (Santa Marta) (PMVC, 2011a).

Os trabalhos do Congresso foram divididos em seis eixos, com discussões específicas a cada um deles: Agricultura; Saúde; Educação; Agência de Desenvolvimento, Trabalho e Renda-ADTR e Meio Ambiente; Cultura, Esporte e Lazer e Desenvolvimento Social; Infraestrutura Urbana e Serviço (PMVC, art. 12, 2011d).

Uma observação sobre a discussão dos eixos refere-se ao reduzido tempo previsto para as mesmas no próprio artigo 12, de aproximadamente duas horas. Fato inclusive questionado por delegada presente ao Congresso, durante votação do regimento interno, como se pode observar na ata do mesmo, mas que não foi alterado pelo plenário do evento (PMVC, 2011a). Observou-se *in loco* o atraso no início dos trabalhos, comuns em eventos dessa natureza, o que comprometeu o início das discussões, que deveriam terminar antes do horário de almoço. Mesmo que fosse observado todo o tempo previsto, considera-se que o mesmo era insuficiente para a discussão esperada, tendo em vista a quantidade de delegados presentes em cada eixo, a necessidade do repasse das informações por parte dos representantes da PMVC, as discussões propriamente ditas e as deliberações finais. Cabe lembrar que um dos principais objetivos do Congresso referia-se à “escolha das prioridades”, como previsto no artigo 15: “Durante trabalhos de cada grupo [sic], os delegados discutirão e aprovarão as prioridades originadas das plenárias consensuais” (PMVC, art. 15, 2011d). Como consequência, as discussões foram comprometidas, houve atrasos para finalizar os trabalhos dos grupos temáticos e realizar o almoço, o que também atrasou a eleição dos representantes das regiões para o Conselho do OP e a plenária de encerramento.

Considerando que o OP é uma instituição democrática inovadora capaz de ampliar os limites da democracia representativa, sua inovação somente ocorre “[...] na medida em que ele incorpora os cidadãos diretamente no processo de tomada de decisão e, simultaneamente, estimula a delegação de autoridade” (WAMPLER, 2003, p. 65). No exemplo acima, é possível dizer que essa incorporação dos cidadãos não ocorreu plenamente uma vez que não houve

tempo suficiente para as discussões e para as deliberações de modo adequado, dificultando uma efetiva democratização do OP-VC.

A importância dessa questão pode ser medida quando se observa na ata do IX Congresso que foram identificadas pela organização do mesmo cerca de 440 demandas oriundas das plenárias (PMVC, 2011a), cabendo a cada discussão temática organizar e definir as suas prioridades, para depois serem votadas e aprovadas na plenária final, compondo então as indicações do OP de 2011, o que requeria um tempo maior de discussões. Dentre as demandas aprovadas, foram identificadas nove demandas da temática desenvolvimento social; oito demandas da temática esporte e lazer; seis demandas para a Secretaria de Educação; 18 demandas (reforma, revitalização e construção de praças) da temática meio ambiente; 21 demandas de iluminação pública para a Secretaria de Serviços Públicos; dez demandas para a Agência de Desenvolvimento, Trabalho e Renda (ADTR); sete demandas para a Secretaria de Infraestrutura, que envolvem cerca de 68 reivindicações de diferentes bairros e comunidades; na área da saúde foram aprovadas a construção de 23 postos de saúde na zona rural, reforma de 15 postos de saúde na zona rural e a reforma de dez “postinhos de saúde” na zona urbana; para a temática da Agricultura foram aprovadas nove tipos de demandas, cada uma deles com reivindicações de diversas comunidades rurais, o que totaliza 41 solicitações (PMVC, 2011c).

Outra deliberação do IX Congresso foi a eleição dos membros do Conselho do Orçamento Participativo, sendo 38 titulares e 38 suplentes, representando as 38 plenárias que estavam representadas no evento (PMVC, 2011a). Ressalte-se que no Cadastro dos Delegados consta a realização total de 42 plenárias (PMVC, 2011b), o que significa que delegados de algumas plenárias não participaram do evento ou não foram indicados para o Conselho do OP.

Após esta exposição geral da estrutura e do funcionamento do processo do OP de Vitória da Conquista ao longo dos últimos anos, trata-se a seguir de uma análise do mesmo com base nos pressupostos que foram apresentados e nos indicadores que foram formulados, na tentativa de avaliar se o processo do OP-VC desenvolve-se no sentido de possibilitar uma efetiva democratização da gestão pública e a emergência de uma gestão societal, combinando elementos da democracia representativa com elementos de uma democracia participativa.

3.3 ANÁLISE DO PROCESSO DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM VITÓRIA DA CONQUISTA-BA

A avaliação do processo de OP em Vitória da Conquista será realizada no sentido de buscar responder ao problema inicial da presente pesquisa: o Orçamento Participativo de Vitória da Conquista efetivamente democratiza a gestão pública municipal, configurando uma administração pública societal? Para obter tal resposta, orientando-se pelo referencial teórico apresentado, serão comparados os pressupostos (hipóteses) formulados com os dados obtidos com a pesquisa documental, entrevistas e questionários, como um meio de apresentar algumas conclusões sobre o processo estudado.

Este estudo parte do pressuposto que o Orçamento Participativo de Vitória da Conquista contribui parcialmente com a democratização da gestão pública municipal e com a construção de uma administração pública societal, uma vez que não garante uma efetiva participação da população na definição dos rumos das políticas públicas e da aplicação dos recursos públicos. Outro pressuposto considera que o OP-VC possibilita a criação de laços políticos entre os gestores públicos municipais e a população, contribuindo com a permanência no poder do projeto político dominante na cidade. Por fim, defende-se que a existência de um orçamento participativo no município de Vitória da Conquista-BA não está diretamente relacionada com um aumento da eficiência administrativa, orientando a administração municipal no atendimento de demandas prioritárias da população e na aplicação dos fundos públicos, uma vez que as deliberações do OP não são plenamente implementadas. Com base nesses pressupostos foram estabelecidas as dimensões da participação social, da legitimidade política e institucional administrativa, com os seus respectivos indicadores de análise.

3.3.1 A participação social em Vitória da Conquista-BA

A análise predominante sobre as experiências de orçamento participativo no Brasil discute algumas “características necessárias” para o surgimento do OP que seriam, segundo Avritzer (2003), a vontade política; a densidade associativa; o desenho institucional; e a capacidade administrativa e financeira para implantar a proposta. Para Silva (2003), o êxito do processo do OP em Porto Alegre estaria relacionado a fatores como: associativismo civil, desenho institucional, comprometimento político governamental e capacidade de investimento da prefeitura. Teixeira (2003) indica como fatores que afetam a reprodução do OP em pequenos municípios rurais a tradição associativa, a vontade política, os recursos humanos e orçamentários em comparação com a dívida social do município. Na análise das experiências de OP no estado de Santa Catarina, Borba e Lüchmann (2007) testaram a hipótese de que o êxito de tais experiências estaria diretamente relacionado com o desenho institucional, o compromisso governamental e a “tradição associativa”.

Por outro lado, analisando as causas do insucesso da tentativa de implantação do OP em Salvador, na gestão Lídice da Matta (1993-1996), Boschi (2005, p. 191) destaca que “não teria havido a necessária vontade política para implantar, efetivamente, um processo de descentralização no município”. Outra dificuldade mais evidente foi a limitação de recursos para investimentos, estimados em 10% do total do orçamento municipal de Salvador, sendo que apenas 27% dos mesmos foram destinados ao OP. No tocante à mobilização coletiva, Salvador foi considerada com menor “capital social”, comparada à Belo Horizonte.

Para Romão (2010), no entanto, essa linha de investigação acima apresentada seria “refém” de um modelo de análise que guiou as investigações na busca de avaliar três aspectos do OP: “a) a tradição associativa de determinada cidade; b) a vontade política do governo local em viabilizar a experiência de participação na elaboração do orçamento; e c) o desenho institucional do orçamento participativo”³⁷. O foco dessa linha de análise seria compreender a força e as características da sociedade civil local, tendo por referência histórica “[...] a tradição das teorias dos movimentos sociais 'autonomistas' dos anos 1970 e 1980”³⁸. O autor apresenta em sua tese a proposta de “buscar compreender o OP não como um tipo ideal de desenho institucional democrático”³⁹ e sim através de outro ponto de vista, que tanto

37 Id., *ibid.*, f. 201.

38 Id., *ibid.*

39 Op. cit., f. 202

incorpore em sua análise as dimensões político-estratégicas que viabilizaram tais experiências, explicando as razões que levam um governo municipal a implantar um processo participativo em seu orçamento, quanto identifique quem participa de tais experiências, qual o perfil daqueles que têm uma “participação qualificada”, ou seja, que se dedicam ao processo e que por isso teriam poder de deliberação sobre as demandas a serem aprovadas.

Levando em consideração essas duas possibilidades de análise do orçamento participativo, busca-se no presente estudo compreender as razões e fundamentos do surgimento do OP em Vitória da Conquista, ou seja, se tais razões eram baseadas meramente na vontade política dos dirigentes locais, nas pressões da sociedade civil ou do movimento associativo, ou se existiam também motivações político-estratégicas impulsionando a sua criação.

3.3.1.1 Vontade política

Ao discutir o surgimento do OP em Vitória da Conquista, Milani (2007, p. 220) afirma que “não há registros de que, em Vitória da Conquista, tenha ocorrido uma demanda prévia por participação que justificasse a instauração do OP no ano de 1997”, indicando a vontade política do Executivo como a razão para implantar e dar continuidade ao referido processo. Na presente pesquisa esta questão foi abordada de modo a identificar o que de fato levou à implantação do OP-VC, com se vê a seguir.

Na entrevista realizada com um dos articuladores do OP em Vitória da Conquista, ao ser questionado sobre as explicações para o surgimento do processo a sua resposta foi clara: “Decorreu totalmente de questão política. Com a eleição de Guilherme Menezes em 1996 ele veio com uma nova concepção de administração pública” (SILVA, 2010b). Quando o entrevistado analisa a conjuntura da gestão pública na cidade naquele momento é possível perceber também outras razões para a implantação do processo participativo. Em sua análise, a gestão anterior (do Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB) produziu um

“descalabro na cidade”, com descontrole político, administrativo e financeiro. Os salários dos servidores municipais estavam atrasados, os fornecedores da Prefeitura não recebiam os seus pagamentos, a cidade estava sem coleta de lixo em 1996. Um quadro em que “[...] não se realizava o mínimo da gestão pública”⁴⁰. Também não havia uma política tributária no município, grandes contribuintes deixavam de pagar, ou “negociavam o quanto iam pagar”⁴¹, não havia uma planta genérica de valores, arquivos cadastrais etc.. Calcula-se que havia um débito na Prefeitura de R\$ 83 milhões, para um orçamento estimado em R\$ 30 milhões⁴². Essa situação em Vitória da Conquista é também apresentada por Andrade (2005), Craveiro e Lima (2003), Pinho (2006) e por Wampler e Barboza (2000).

De acordo com o entrevistado, a nova gestão buscou uma “arrumação mínima da casa”, iniciando o pagamento dos salários dos servidores, o pagamento aos credores e denunciando as dívidas da Prefeitura que considerava ilegítimas. Segundo ele, já em janeiro de 1997 ocorreu a primeira experiência participativa da nova gestão, quando o Prefeito convocou as pessoas para colaborarem com a administração na limpeza pública, então um grave problema urbano, e os empresários contribuíram com óleo combustível e a população com vassouras, carrinhos etc., e se envolveu no mutirão que “alcançou a cidade toda” (SILVA, 2010b). “Vimos que havia na sociedade conquistense alguns segmentos que achavam que era possível a participação popular e podiam colaborar com a administração. Surgiu a ideia do OP”⁴³.

Do ponto de vista político, a gestão municipal enfrentava outro desafio, uma forte oposição na Câmara de Vereadores, com quatorze vereadores na oposição e apenas cinco deles na base governista. Além disso, o governo municipal fazia oposição ao Governo do Estado e ao Governo Federal, o que também dificultava as negociações políticas e a liberação de recursos públicos para a cidade. Essa situação adversa à gestão municipal é discutida por Pinho (2006), que contatou a existência de alguns projetos apresentados ao Governo do Estado e não liberados de imediato para a execução no município de Vitória da Conquista, a exemplo do aterro sanitário; da municipalização da saúde; da municipalização do trânsito; e do PROCEL – Programa de Eficientização da Iluminação Pública.

40 Id.

41 Id.

42 Id.

43 Id.

Aqui já é possível buscar uma explicação mais ampla para a instalação do OP em Vitória da Conquista. Por um lado, é possível dizer que havia uma vontade política dos gestores municipais, uma concepção que se aproximava da ideia de democracia participativa, que admitia a participação popular como um meio para encontrar soluções para os graves problemas administrativos e políticos enfrentados. Por outro lado, a Prefeitura necessitava do apoio da população para que pudesse realizar seus objetivos, uma vez que não dispunha de recursos para investimentos, para a manutenção da máquina pública e para pagar o montante das dívidas encontradas. Também havia uma forte oposição em nível municipal, na Câmara de Vereadores, bem como nas esferas estadual e federal, levando a um isolamento político da gestão. Assim, para garantir o apoio da população uma alternativa era chamá-la a participar mais ativamente das questões administrativas, das quais o orçamento público é uma peça chave. Existiria então uma razão estratégica para a proposição de um orçamento participativo.

Dessa forma, é possível dizer que a iniciativa do OP em Vitória da Conquista representou uma tentativa de promover o que Dagnino (2002a) chama de “encontros” entre a sociedade civil e o governo, ou seja, uma atuação conjunta do Estado e desta sociedade civil para a criação de “espaços públicos”. No entanto, é preciso avaliar se esse “encontro” foi capaz de produzir o que a autora define como “compartilhamento de concepções políticas” entre poder local e sociedade civil ou se produziu apenas uma “complementaridade instrumental” (DAGNINO, 2002a).

Outro entrevistado, ligado aos movimentos sociais de Vitória da Conquista, avalia da seguinte maneira o momento vivido pela administração municipal:

Na primeira gestão de Guilherme, a partir de 1997, houve uma articulação com os movimentos sociais, uma mobilização com os movimentos sociais até bem para compensar as desvantagens que ele tinha com a minoria na Câmara Municipal, naquela época a iniciativa da administração municipal era no sentido de captar apoios e valorizar esses apoios, fazendo articulações no sentido inclusive que os movimentos sociais pudessem pressionar a Câmara a votar favoravelmente os projetos de interesse da sociedade. (MACHADO, 2010)

Portanto, embora houvesse a vontade política da equipe da administração municipal em implantar políticas participativas, a exemplo do OP e de outras que depois vieram, havia também um componente estratégico, no sentido de buscar apoio da população para fazer frente à forte oposição existente, inclusive pressionando a Câmara Municipal para aprovar

projetos de interesse da cidade e da administração, favorecendo também a criação de uma base de apoio junto a amplos segmentos da população local à medida que foram implantados outros mecanismos participativos, como os Conselhos de Gestão.

Vale salientar que a realização do I Congresso do Orçamento Participativo de Vitória da Conquista, em 1997, ocorreu em um momento em que a Prefeitura Municipal não dispunha de recursos para investimentos, dada a situação aqui apresentada, ao passo que a discussão dos investimentos municipais é o principal objetivo de um processo de OP. Portanto, a população foi convocada não para aprovar obras do seu interesse, mas para inteirar-se da precária situação financeira do município, discutir e propor soluções junto com a administração municipal e para apoiá-la na execução das medidas. Segundo um dos articuladores do OP, já referido, havia falta de infraestrutura até mesmo para a realização das plenárias, mesmo assim realizou-se o I Congresso: “Esse I Congresso foi muito mais na base da diretriz, a população entendeu isso ou então não teve forças para querer que fosse diferente. Mas também apresentaram reivindicações mais imediatas, mais localizadas. Enfrentamos isso.” (SILVA, 2010b).

O I Congresso do OP-VC estabeleceu algumas diretrizes para a gestão municipal, que foram resumidas da seguinte forma: “melhoria da arrecadação, celebração de convênios, contenção de despesas, priorizar educação, saneamento, saúde, infraestrutura, emprego e renda” (PMVC, 2009a, p. 23). Nas 22 plenárias urbanas e rurais, que envolveram 1.345 pessoas e elegeram 86 delegados, foram definidas algumas prioridades para investimentos, como se vê no quadro seguinte:

Prioridades para investimentos segundo a população urbana e rural	
Prioridade	Indicações
Saneamento básico	22
Saúde	21
Educação	16
Transporte/Iluminação	09
Estradas	08

Esporte e Lazer	03
Habitação	01
Prioridades para a zona rural	
Prioridade	Indicações
Saneamento (água tratada e encanada)	12
Saúde (ambulâncias)	12
Educação	09
Estradas/Eletrificação	07
Segurança/Transporte/Lazer	03

Quadro 1 – I Congresso do OP-VC: Prioridades para investimentos

Fonte: Elaboração própria, dados fornecidos pela Gerência de Mobilização Social e Orçamento Participativo (PMVC, 2009a, p. 23).

Naquele I Congresso, de 1997, também foram aprovadas as seguintes resoluções:

Implementação de política tributária progressiva, cobrando mais de quem pode pagar mais
Reformulação do sistema de arrecadação municipal
Ativação da cobrança dos grandes débitos inscritos na Dívida Ativa
Aplicação dos recursos em serviços e obras sociais, não priorizando as chamadas “grandes obras”
Pagamento dos salários atrasados e pagamento em dia do funcionalismo
Identificação precisa da dívida herdada e não pagamento das ilegítimas
Tornar a prefeitura adimplente para credenciar-se aos programas e financiamentos Institucionais
Controle sistematizado das despesas

Quadro 2 – Resoluções do I Congresso do OP-VC (1997)

Fonte: Elaboração própria, com informações fornecidas pela Gerência de Mobilização Social e Orçamento Participativo (PMVC, 2009a, p. 44).

Comparando as resoluções do I Congresso com as indicações apresentadas nas Plenárias, observa-se que havia demandas da população, que indicou prioridades para o saneamento básico, a saúde, a educação, o transporte e outras áreas. No entanto, como a Prefeitura não dispunha de recursos para investimentos, o resultado do Congresso foi a aprovação de diretrizes visando a reestruturação financeira da Prefeitura e a recuperação da sua capacidade de investimentos. Provavelmente a população percebia a debilidade financeira do município, mesmo porque ela sentia os efeitos da crise financeira porque passava a cidade, com a quase paralisação da Prefeitura. Mais uma vez, um dos articuladores do OP, que à época era também responsável pela área tributária da Prefeitura (Inspetor Geral de Rendas), explica como foi possível aprovar tais resoluções:

No final a gente conseguia que a pessoa entendesse que a gente jamais ia atender aquela reivindicação se a gente não comesse assim. Tinha que arrumar a casa, ver a questão de recurso. A grande maioria entendeu isso. Tanto que saíram reivindicações gerais, aprovadas depois de um Congresso. (SILVA, 2010b)

Deve ainda ser destacado o fato de que a demonstração de transparência por parte da nova gestão, ao expor a situação financeira do município, parece ter funcionado para que a população participante do OP demonstrasse confiança no processo e de algum modo apoiasse as ações da Prefeitura, que pode assim dar continuidade à sua linha de ação e manter uma política participativa em meio à reestruturação administrativa e financeira da gestão. Todavia, segundo a concepção de Avritzer (2003), para que o orçamento participativo possa influir sobre o “aprofundamento da democracia” alguns elementos devem ser considerados, como o aumento da participação da população na decisão sobre a distribuição dos recursos orçamentários, o aumento do acesso a recursos públicos e direitos, além do aumento da capacidade de decidir e de determinar as regras do processo deliberativo, o que não aconteceu neste primeiro momento do OP-VC.

Por outro lado, neste primeiro momento a gestão municipal dava mostras de que pretendia realizar o que Vitale (2004) chamou de “dupla democratização com o OP”: a abertura das discussões e decisões orçamentárias a todos os moradores e a busca da democratização do uso dos recursos a todas as áreas da cidade. Cabe ao presente estudo avaliar se efetivamente foi alcançada essa “dupla democratização” pelo OP-VC.

3.3.1.2 Ampliação da participação social

De modo coerente com o discurso de um “Governo Participativo”, a abertura à participação popular pela gestão municipal não ficou restrita ao I Congresso do OP, mesmo porque os problemas persistiam, sejam eles financeiros, sejam eles políticos, e era necessário manter o apoio da população ao governo municipal. No entanto, em 1998, ano previsto para a realização do II Congresso do OP e talvez um momento para a população, enfim, reivindicar as obras e serviços que necessitava, a Prefeitura Municipal tomou a decisão de não realizar o Congresso. Como já foi visto neste trabalho, tal decisão foi motivada pelo lançamento da candidatura a deputado estadual do Secretário Municipal de Finanças, pasta a qual estava vinculado o OP, e pelo receio de que a realização do processo do OP em meio à campanha eleitoral pudesse dar ao mesmo uma conotação eleitoreira. Membros da equipe do OP avaliaram que tal decisão foi prejudicial à credibilidade do OP, pois o mesmo sofreu um processo de descontinuidade e gerou frustrações entre a população (ANDRADE, 2005, f. 112-113).

No ano seguinte, em 1999, foi possível realizar o II Congresso e, apesar do desgaste da prorrogação da sua realização, registrou-se um aumento da participação popular, estimada em 2.883 participantes, em 45 plenárias, elegendo 194 delegados, segundo dados da Gerência de Mobilização Social e OP e também levantamento de Andrade (2005, f. 118). A novidade do II Congresso foi a aprovação de obras pelos delegados, já que a Prefeitura Municipal disponibilizou R\$ 1.000.000,00 para os investimentos, o que correspondia a menos de 2% do orçamento total do município (ANDRADE, 2005, f. 113). A referida pesquisadora apurou que foram aprovadas 36 obras⁴⁴, mas em documento disponibilizado pela Gerência de Mobilização Social e OP observam-se somente 32 obras (PMVC, 2009a), destinadas às zonas urbana e rural, com predomínio de obras de pavimentação, construção e ampliação de escolas, construção de poços artesanais e iluminação pública (PMVC, 2009a, p. 121-124). No mesmo

44 Ibid., f. 118.

documento, com base em levantamento efetuado por volta do ano de 2003, é possível observar que 18,7% das obras ainda estavam pendentes.⁴⁵

O valor disponibilizado pela Prefeitura para atender às demandas do OP de 1999 foi considerado insuficiente frente às necessidades da população, que apresentava inúmeras demandas nas plenárias regionais. A capacidade de investimentos do município (menos de 2% do orçamento total) era muito reduzida em função da baixa arrecadação e também do elevado nível de endividamento, que já foi comentado. Uma avaliação do OP de 1999 realizada por Andrade (2005) ressalta que a maioria das demandas apresentadas nas plenárias regionais não foi aprovada no II Congresso, fato atribuído pelos delegados à escassez de recursos pela Prefeitura.

No entanto, a Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista buscou atender algumas demandas do Congresso, especialmente aquelas ligadas à educação e à saúde, recorrendo às possibilidades externas de financiamento. Segundo entrevista com Secretário Municipal, que na época era o Inspetor Geral de Rendas do município:

Eram questões que vimos que davam, pois já estava apontado para o ano seguinte, 1998, o Fundef [Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério]. Sabíamos que ia ter recursos para a educação. Dava para fazer um planejamento real em relação ao Fundef. Em relação à saúde devíamos fazer a municipalização. (SILVA, 2010b)

Foi em relação à municipalização da saúde que surgiu outra oportunidade de ampliar a participação social em Vitória da Conquista. Com base na entrevista acima, foi possível saber que a nova gestão encontrou um sistema municipal de saúde reduzido, com cerca de oito médicos, 187 funcionários, um posto de saúde e com os recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), estimados pelo entrevistado entre R\$ 17 e R\$ 18 milhões, em 1997 (SILVA, 2010b)⁴⁶, canalizados diretamente para a rede privada de hospitais e laboratórios e alvo de denúncias de superfaturamento. Ao apresentar a proposta de municipalização plena da saúde, que já teria sido aprovada no Congresso do OP (SILVA, 2010b), a Prefeitura Municipal enfrentou, mais uma vez, a oposição da Câmara de Vereadores, do Governo do Estado e da rede privada de

45 Em levantamento efetuado por Andrade (2005, f. 118), em 05 e 06/05/2003, a pesquisadora foi informada que 90% das obras aprovadas já estavam concluídas.

46 Vale destacar que Andrade (2005, f. 86) apresenta outros valores para a receita da Secretaria Municipal de Saúde de Vitória da Conquista, no período de 1999-2001.

saúde. Ainda segundo o entrevistado, tal oposição era motivada pela certeza de que, com a municipalização, os recursos seriam controlados pelo Conselho Municipal de Saúde, haveria auditoria local, os recursos arrecadados iriam diretamente para a Prefeitura, que poderia utilizar hospitais e laboratórios públicos e então repassaria para o setor privado de saúde apenas parte dos recursos, já que este setor passaria a ter um papel apenas complementar.

Diante da oposição acima, o governo municipal mais uma vez buscou apoio da população recorrendo à estratégia participativa. Para realização da IV Conferência Municipal de Saúde, em 1999, que decidiu pela municipalização plena, foi necessária a mobilização da população e também dos trabalhadores do setor de saúde, de modo que a Prefeitura conseguisse o seu apoio para enfrentar a posição contrária à municipalização, defendida pelo setor privado e por alguns trabalhadores da saúde, e finalmente conquistar o apoio dos usuários, que representavam 1/3 da Conferência. Andrade (2005, f. 85) avalia que a Prefeitura, em 1998, “[...] estimulou e reativou os conselhos municipais, e na saúde a atuação desses conselhos foi fundamental para assegurar a municipalização da saúde [...]”.

A estratégia da participação funcionou mais uma vez: “A disputa estava em relação aos usuários. O setor privado indicava como delegados dos empregados da saúde pessoas que defendiam seus interesses. Não foi 1/3 contra 1/3, a disputa foi pesada, com muito interesse em jogo” (SILVA, 2010b). Assim, é possível constatar que a Prefeitura necessitava de apoio popular para enfrentar a resistência à municipalização, que partia da tanto da Câmara de Vereadores, da Secretaria Estadual da Saúde, da rede privada de saúde e até de trabalhadores desta última, e este apoio somente poderia ser obtido mediante a ampliação das possibilidades de participação da população, o que pode ser chamado de estratégia participativa. Deve ser ressaltado ainda que a captação de recursos para a área de saúde era fundamental para garantir o atendimento de muitas demandas dos congressos do OP.

O processo de ampliação da participação social junto à gestão municipal de Vitória da Conquista continuou de muitas formas ao longo dos anos, seja através do OP, seja através da criação dos conselhos gestores, da realização de conferências públicas, das audiências do Plano Diretor Urbano. Através do orçamento participativo essa ampliação ocorreu com o aumento do número de plenárias realizadas e também do número de delegados eleitos. Nos documentos da Gerência de Mobilização Social e OP consta um total de 3.283 participantes das 48 plenárias, que elegeram 225 delegados titulares para o III Congresso do OP, em 2000

(PMVC, 2009a, p. 115-119). Em seu levantamento, Andrade (2005, f. 121) calculou em 13,87% o crescimento da participação no OP de 2000 em relação ao OP de 1999.

Essa ampliação da participação social através da criação de outras instâncias é coerente com o que Boaventura Santos (2009b) chama de “aprofundamento da cultura participativa”, isto é, a criação de outras formas de participação, como o aumento do número de conselhos, a partir dos resultados observados com a realização do orçamento participativo.

Outra novidade do OP de 2000 foi a criação das “Caravanas da Cidadania”, com as visitas de delegados às obras indicadas, “[...] para decidirem na aplicação dos recursos com mais consciência” (PMVC, 2009a, p. 89), experiência existente em outros casos de OP, como foi visto aqui. Além disso, houve uma mudança na metodologia e as obras passaram a ser aprovadas somente no Congresso e não mais nos Encontros Zonais⁴⁷. A demanda da população, no entanto, continuava bem acima dos recursos disponibilizados pela Prefeitura. No Encontro das Plenárias da Zona Leste, por exemplo, as demandas aprovadas nas plenárias da região somavam R\$ 1.996.538,00, mas o valor total disponibilizado pelo OP para a região era de apenas R\$ 236.004,00 (PMVC, 2009a, p. 97), conforme o total geral dos investimentos previstos para o OP, que era o mesmo de 1999: R\$ 1.000.000,00. O Encontro Zonal Rural enfrentou o mesmo problema: as 32 indicações das plenárias da zona rural estavam orçadas em R\$ 3.083.400,00, mas o valor disponibilizado era somente R\$ 257.000,00⁴⁸. O valor total das 36 obras aprovadas no II Congresso chegou a R\$ 994.200,00, mas o custo real orçado foi de R\$ 1.862.342,00⁴⁹.

A questão da insuficiência de recursos da Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista para destinar aos investimentos aprovados pelo OP foi um problema que acompanhou o processo ao longo do tempo e teve reflexos na ampliação da participação da população e na própria credibilidade do OP. Essa questão é inclusive uma variável essencial no modelo de análise do OP predominante na pesquisa acadêmica brasileira, como já se viu aqui (capacidade administrativa e financeira para implantar a proposta – AVRITZER, 2003; MARQUETTI, 2003; SILVA, 2003). Em 2000, no último ano da gestão iniciada em 1997, a situação financeira do município de Vitória da Conquista era bem melhor, como apontam

47 Ibid.

48 Ibid., p. 107.

49 Ibid., p. 119-121.

alguns estudos (ANDRADE, 2005; CRAVEIRO e LIMA, 2003; PINHO, 2006; WAMPLER e BARBOZA, 2000), mas a capacidade de investimentos ainda era insuficiente para atender às demandas aprovadas nos Congressos do OP, fato que teve reflexos na participação da população.

Marquetti (2003, p. 137) afirma que, no caso de Porto Alegre, “a saúde financeira é a base real que atraiu as pessoas para o OP”, lembrando que é necessário um nível mínimo de recursos para que os cidadãos possam decidir sobre a sua aplicação. Acrescenta o autor que o período em que foi disponibilizado maior percentual de recursos para investimentos na capital gaúcha, entre 1991 e 1994, foi justamente o momento de consolidação do OP. No caso do orçamento participativo das cidades gaúchas de Alvorada, Gravataí e Viamão, Silva (2003) enfatizou que a discussão pública do orçamento municipal estava centrada na deliberação sobre as prioridades do investimento governamental e que “[...] sua legitimidade encontra-se estreitamente relacionada ao nível de incorporação das demandas sociais reivindicadas pelos participantes e à eficácia no atendimento efetivo daquelas demandas escolhidas como prioritárias” (SILVA, 2003, p. 178). Desse modo, nota-se que era crucial ao sucesso do OP-VC buscar soluções ao problema da baixa capacidade de investimentos da Prefeitura Municipal.

Andrade (2005, f. 123) avalia do seguinte modo o primeiro ano do novo mandato da gestão municipal de Vitória da Conquista, reeleita para o período 2001-2004:

O ano de 2001 foi um ano em que o governo enfrentava uma grave crise financeira e, conseqüentemente, isso atingiu o OP, que se encontrava desacreditado pela comunidade, e havia muitas obras pendentes. Não havia sido possível cumprir todas as resoluções dos orçamentos participativos dos anos anteriores (1999 e 2000).

Como resultado dessa conjuntura de crise, o Congresso do OP foi mais uma vez suspenso, optando-se pela realização de um Encontro de Delegados, com os delegados eleitos para o Congresso de 2000, o que pode ser entendido como uma estratégia para evitar maior desgaste político do OP-VC. Novamente recorrendo a Andrade (2005, f. 123) tem-se que: “A não realização do Congresso do OP, nesse ano de 2001, prejudicou bastante o processo e já era o segundo ano em que essa quebra de continuidade ocorria, aumentando as críticas, cobranças e insatisfações da população”.

Uma nova interrupção do processo poderia ter um impacto negativo em termos de participação da população no OP de Vitória da Conquista, no entanto, ao que parece um acerto da decisão pelo adiamento, o IV Congresso (2002) apresentou um público ainda maior do que as edições anteriores: 4.768 presentes nas 31 plenárias, com 476 delegados eleitos (PMVC, 2009a, p. 163), com a proposta de discutir o orçamento total da Prefeitura, estimado em R\$ 124 milhões para 2003, coerente com a nova metodologia, aprovada no Encontro de Delegados em 2001. Todavia, os recursos destinados a investimentos através do OP eram de apenas R\$ 1.600.000,00 (ANDRADE, 2005, f. 125) para um total de 53 obras aprovadas (PMVC, 2009a, p. 208-210).

Apesar do aumento do número de participantes nas plenárias e dos delegados eleitos, em relação à população total do município a participação no orçamento participativo ainda era muito baixa. Andrade (2005, f. 129) calculou a taxa de participação no OP sobre a população total em 0,51% (1997), 1% (1999), 1,25% (2000) e 1,81% (2002). O Secretário Municipal, que foi um dos principais articuladores do OP, também avaliou como abaixo da expectativa a participação da população nos Congressos do OP: “O número de participantes sempre foi muito aquém do que a gente acha que deveria ser. A gente chegava no bairro, marcava, colocava faixa, carro de som, panfletava as casas, mas havia uma grande resistência” (SILVA, 2010b). Uma explicação para a baixa participação pode vir das interrupções do processo, do pequeno volume de recursos disponibilizados para os investimentos, dos atrasos na execução das obras e da própria compreensão e interesse da população quanto ao processo participativo.

Como resultado da reduzida participação da sociedade civil, observa-se que o OP-VC apresentava dificuldades para tornar-se uma experiência de “aprofundamento da democracia” (AVRITZER, 2003), uma vez que não ocorria um aumento da participação popular na decisão sobre a distribuição dos recursos orçamentários do município e estes recursos eram também limitados para permitir que a participação da sociedade civil efetivamente democratizasse a sua aplicação.

Mesmo com um reduzido percentual de participação da população no OP, a administração municipal manteve sua estratégia política e buscou aumentar a participação da sociedade civil, seja através da manutenção do orçamento participativo, seja convocando novos mecanismos de participação, como em 2003, com a Agenda 21, a Conferência da Cidade e as discussões do novo Plano Diretor Urbano (ANDRADE, 2005, f. 131). Deve ser observado que a estratégia política da participação permaneceu apesar da gestão 2001-2004

enfrentar menor oposição na Câmara de Vereadores, como apontou um entrevistado ligado aos movimentos sociais, ao afirmar que na segunda gestão do Governo Participativo “[...] já se conseguiu um equilíbrio de forças e, posteriormente, superou as oposições, ampliando suas vantagens sucessivamente nos mandatos subsequentes [...]” (MACHADO, 2010).

A tentativa da gestão municipal de ampliar a participação da população não parece ter apresentado grande resultado em relação ao OP de 2003, quando se realizou o V Congresso. A participação nas plenárias foi de cerca de 2.397 pessoas⁵⁰, que elegeram um total de 466 delegados (titulares e suplentes). Além da menor participação nas plenárias regionais e temáticas do ano de 2003, tais plenárias foram marcadas por cobranças com relação às obras anteriormente aprovadas e ainda não realizadas. Neste trabalho já foi discutido que muitos moradores que participaram das plenárias de 2003 apresentaram queixas em relação às obras não atendidas, inclusive de obras do período de 1999-2002, outros alegaram que as demandas “ficaram só no papel” e houve reclamações até quanto ao possível desgaste das lideranças comunitárias que apoiavam o OP (PMVC, 2009a). Uma leitura atenta da maioria das Atas das Plenárias Regionais e Temáticas de 2003 indica, portanto, um alto nível de insatisfação e cobranças dos moradores com a não realização, pela Prefeitura Municipal, de obras aprovadas nas edições anteriores do OP, ao tempo em que são apresentadas inúmeras outras reivindicações para serem aprovadas no V Congresso (PMVC, 2009a).

Uma explicação para a menor participação da população no V Congresso de 2003, apesar do esforço da Prefeitura Municipal para ampliar a participação da sociedade civil em sua gestão através de criação de outros mecanismos como Agenda 21, Conferência da Cidade, Plano Diretor Urbano, além de diversos conselhos, como os conselhos de saúde e de educação, pode ser atribuída às dificuldades administrativas e financeiras para executar as obras aprovadas, além das interrupções do OP (1998, 2001). Como o principal objetivo de um orçamento participativo é a aprovação de obras em benefício da comunidade, a baixa capacidade de investimentos da Prefeitura de Vitória da Conquista sempre forçou à aprovação de um número limitado de obras nos Congressos, muito abaixo das demandas apresentadas nas plenárias, ao tempo em que as obras aprovadas foram executadas lentamente, como atestam as reclamações dos moradores nas plenárias de 2003 e dos vários relatórios da Gerência de Mobilização Social e Orçamento Participativo, que informam de obras do OP ainda não executadas ou pendentes.

⁵⁰ Informação fornecida por Costa, 2008.

Essa situação deve ter influenciado também a participação no VI Congresso, em 2004, quando as plenárias reuniram cerca de 3.195 pessoas⁵¹, sendo eleitos 163 delegados (titulares e suplentes) para composição do Conselho do OP (PMVC, 2004, p. 18). Em 2005, novamente não ocorreu o Congresso do OP devido à decisão anterior de não realizar o evento em ano eleitoral. Para o VII Congresso, em 2006, o número de participantes nas plenárias chegou a 2.652 pessoas⁵², sendo eleitos 333 delegados. Em 2007, novamente ocorreram apenas os Fóruns de Delegados, que reuniram delegados de várias regiões, e uma plenária final para um “balanço geral do governo”, com a presença de todos os delegados para discutir e aprovar a Lei do Orçamento Anual (PMVC, 2009a, p. 399). Para o Congresso de 2008, a Gerência de Mobilização e OP informou uma participação de 3.550 pessoas nas plenárias⁵³, que elegeram 535 delegados. Em 2011 foram realizadas 42 plenárias, com a presença de 3.766 pessoas⁵⁴, que elegeram 530 delegados.

Pela quantidade total de participantes das plenárias de 2008 e 2011, bem como pelo total de delegados eleitos para os respectivos congressos, é possível perceber uma oscilação na participação total, que aumentou nos dois últimos congressos em relação ao Congresso de 2006 (2.652 pessoas nas plenárias), apesar da decisão do Conselho do OP de não realizar os eventos por dois anos seguidos (2009 e 2010), como já foi apresentado aqui, cuja explicação pode ser a crise econômica e financeira enfrentada pela gestão iniciada em 2009, que afetou a arrecadação municipal e o atendimento de demandas aprovadas no Congresso de 2008, além de demandas anteriores que ainda estavam pendentes. Comparando-se com a população total do município, o percentual de participação no OP em 2011 representava aproximadamente 1,21% da população e em 2008 a taxa de participação da população no OP estava em torno de 1,15%, dentro da margem de participação popular do período de 1997-2002 constatada por Andrade (2005).

Esse nível de participação da população de Vitória da Conquista no OP pode ser relacionado com o debate travado por Avritzer (2003) sobre a caracterização do OP enquanto

⁵¹ Informação fornecida por Costa, 2008.

⁵² Informação fornecida por Costa, 2008.

⁵³ Informação obtida por telefone, em 19.10.2011, junto à secretaria da Gerência de Mobilização Social e OP, da PMVC.

⁵⁴ Informação obtida por telefone, em 19.10.2011, junto à secretaria da Gerência de Mobilização Social e OP, da PMVC.

uma experiência de democracia direta ou de democracia deliberativa. Para o autor, uma participação de 2% da população (no caso de Porto Alegre) seria insuficiente para atribuir-lhe representatividade e torná-lo uma experiência de democracia direta capaz de substituir os mecanismos de representação, por isso considera-se aqui mais adequado caracterizar a experiência do OP-VC como uma combinação de democracia representativa com democracia participativa, prevalecendo a situação de coexistência e complementaridade, como defendem Santos e Avritzer (2009), ou como modelo alternativo que articula essas duas formas de democracia (AVRITZER, 2003).

A manutenção de um mesmo patamar de participação no orçamento participativo de Vitória da Conquista pode ser explicado pelo empenho da Prefeitura Municipal em manter o mecanismo, divulgando o mesmo entre as comunidades urbanas e rurais, com amplo envolvimento da equipe do OP-VC para a sua convocação e organização, bem como pela existência de uma certa credibilidade no OP de Vitória da Conquista entre determinada parcela da população (ainda que comparativamente pequena em relação à população total do município), como será discutido no indicador a seguir, que continuou participando das suas plenárias e congressos, discutindo suas carências e indicando demandas, muitas das quais não atendidas. Essa questão do compromisso político da administração municipal com o orçamento participativo pode ser vista em autores como Brian Wampler (2003, p. 77), quando ressalta que “o apoio que a administração oferece ao OP é parte integral do seu sucesso”.

Outro fator que pode contribuir para a manutenção da participação popular no orçamento participativo foi a criação pelo Governo Participativo de outros mecanismos de participação na gestão municipal de Vitória da Conquista, que ampliou assim as possibilidades de participação da população ao longo dos últimos quinze anos e pode ter desenvolvido no seio de parcela da população a noção de que a participação nos mecanismos existentes seria uma alternativa para reivindicar o atendimento das inúmeras demandas que são constantemente apresentadas nas plenárias. Segundo informação do Secretário Municipal, existem mais de trinta conselhos no município, em sua maioria conselhos setoriais, existindo uma distinção entre os conselhos institucionais (definidos em Lei) e os conselhos populares, que são aqueles que independem de lei ou do poder público para a sua criação, pois não possuem estatutos ou regras estatutárias definidas, “[...] mas que são expressões de uma comunidade ou de um segmento, como exemplo o Conselho dos Quilombolas, que se

reuniram e criaram o conselho, que a gente dá apoio mas não tem nenhuma participação.” (SILVA, 2010b).

A maioria dos conselhos institucionais costuma ser bipartite e alguns são tripartites, como o Conselho de Saúde. Há casos em que o conselho tem uma maioria da sociedade civil em sua composição e uma menor participação de representantes do governo, como o Conselho da Mulher. O Conselho Tutelar, que foi instituído pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal n.º 8.069, de 13/07/1990), exige eleição direta para os seus conselheiros, e o Secretário Municipal informou que, na última eleição, concorreram doze candidatos para a eleição de cinco conselheiros titulares, onde votaram cerca de três mil pessoas, algo em torno de 1,5% do eleitorado (SILVA, 2010b). O Conselho Municipal de Saúde hoje já se desdobrou em conselhos locais de saúde, vinculados ao serviço de saúde local do Programa Saúde da Família, calculados em mais de trinta conselhos. Além dos conselhos também são realizadas as conferências, como a Conferência Municipal de Saúde e a Conferência Municipal da Cidade, que transformou o antigo Conselho de Desenvolvimento Urbano no Conselho da Cidade, obrigatório pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal n.º 10.257, de 10/07/2001).

Com base em documento fornecido pela Gerência de Mobilização Social e Orçamento Participativo, foi possível elaborar um quadro dos principais conselhos mantidos pela gestão do Governo Participativo em Vitória da Conquista.

Conselhos Existentes no Município de Vitória da Conquista	Decreto de Nomeação
Conselho Municipal de Educação	12.943/2009
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	12.362/2007
Conselho Municipal de Alimentação Escolar	12.410/2007
Conselho Municipal de Segurança Pública	
Conselho Municipal de Saúde	12.473/2007
Conselho Municipal Tutelar	12.353/2007
Conselho Municipal do Idoso	

Conselho Municipal do FUNDEB	12.401/2007
Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural	
Conselho Municipal de Contribuintes I e II	
Conselho Gestor do Fundo Municipal de Proteção ao Consumidor	
Conselho Municipal da Mulher	12.513/2007
Conselho Municipal de Trânsito em Vitória da Conquista	
Conselho Municipal de Meio Ambiente	
Conselho Municipal de Defesa Civil	
Conselho Municipal Antidrogas - COMAD	11.107/2003
Conselho Municipal de Segurança Alimentar	
Conselho Municipal de Habitação Popular	12.611/2008
Conselho Municipal do Bem Estar Social e Assistência Social	
Conselho Administrativo da EMURC	
Conselho Municipal do Orçamento Participativo	12.963/2008
Conselho Municipal da Juventude	12.509/2007
Conselho Municipal de Assistência Social	12.499/2007
Conselho Municipal de Economia Solidária	12.618/2008
Conselho Municipal de Cultura	12.366/2007
Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – COMCIDADE	
Conselho Municipal de Transportes	

Quadro 3 – Relação dos Conselhos Municipais de Vitória da Conquista

Fonte: Elaboração própria a partir da Relação dos Conselhos Municipais, da Gerência de Mobilização Social e Orçamento Participativo da PMVC, 2009.

Na mesma relação dos conselhos municipais é possível constatar a existência de cerca de 708 conselheiros nomeados para a sua composição, o que mostra o envolvimento de uma parcela da população nas discussões de diferentes temas relacionados com a gestão pública municipal. É possível dizer assim que existem diferentes possibilidades de participação da população junto à gestão municipal de Vitória da Conquista, que houve uma ampliação da participação desde o início da gestão, quando se iniciou o processo de participação popular com o orçamento participativo. Também é possível dizer que essa ampliação da participação se deu em meio a alguns retrocessos e dificuldades, como pode ser visto aqui no caso do OP-VC, que apresentou e apresenta dificuldades para o seu crescimento, bem como para tornar-se um instrumento efetivamente participativo, democratizando a gestão. A existência de instrumentos como os conselhos e as conferências municipais não significa por si só que a participação da sociedade civil seja uma realidade inquestionável, é preciso observar que esse processo de participação envolve, além da vontade política dos gestores e uma opção estratégica pela participação para enfrentar problemas de gestão, uma compreensão pela sociedade das possibilidades e limites dessa participação, que é um processo de aprendizagem, e nem sempre seus resultados são aqueles esperados pela gestão pública e pela sociedade.

De todo modo, esse processo observado em Vitória da Conquista pode ser relacionado com o que Vitale (2004) chama de “aprofundamento do regime democrático”, que ocorre com a introdução de um sistema participativo e deliberativo, em “permanente construção e avaliação”.

No intuito de melhor compreender a participação social nos mecanismos participativos criados em Vitória da Conquista, na tentativa de avaliar se ocorre na cidade uma efetiva democratização, abrindo caminhos para o que se poderia chamar de uma gestão pública societal, a seguir discute-se como se dá a participação dos delegados nos processos do OP-VC, como tais delegados avaliam o OP e como suas demandas são atendidas. A intenção é analisar se o OP-VC, enquanto prática, efetivamente alcança o que afirma Avritzer (2002, p. 39) sobre o orçamento participativo: “[...] democratiza a relação entre a sociedade civil e o poder local”.

3.3.1.3 A participação dos delegados no OP-VC

Para compreender a participação dos delegados do orçamento participativo de Vitória da Conquista foi elaborado e aplicado um questionário junto aos delegados do IX Congresso do OP-VC, realizado em 28 de maio de 2011. Conforme dados apresentados pela Coordenação do OP, foram eleitos 530 delegados para o referido Congresso e aplicou-se 350 questionários, dos quais 263 foram respondidos (75%) e 262 foram considerados válidos. Para a análise dos dados dos questionários foi utilizado o *software Sphinx Léxica*® que facilitou a sistematização dos dados colhidos em campo. O objetivo da pesquisa consistiu em definir um perfil dos delegados, como gênero, faixa etária, renda familiar mensal, condições de moradia, escolaridade, filiação partidária, associativismo e sindicalização. Os delegados também foram questionados quanto ao tempo de participação no OP, os meios de informação sobre o mesmo, a frequência e a motivação da participação no processo. Por fim, tentou-se avaliar a opinião dos delegados em questões como a efetividade do OP, as demandas atendidas, a confiabilidade e credibilidade que os delegados demonstram em relação ao mesmo.

Havia também o propósito de avaliar a natureza do “encontro” entre a sociedade civil e o Governo Participativo, através da perspectiva dos próprios delegados, buscando entender se haveria o “compartilhamento de concepções políticas” (DAGNINO, 2002a).

Para o entendimento do perfil dos delegados do OP de 2011 a primeira questão foi quanto ao gênero dos mesmos, tendo as seguintes respostas:

Tabela 1 – Gênero dos delegados do IX Congresso do OP-VC (2011)

Gênero	Qt. cit.	Freq.
Masculino	125	47,7%
Feminino	112	42,7%
Não resposta	25	9,5%
Total Obs.	262	100%

Fonte: Pesquisa de Campo, 28/05/2011.

Com base na Tabela 1, observa-se certo equilíbrio entre a participação masculina e a feminina no Congresso do OP-VC, com uma leve predominância masculina. Para ter outra referência em relação ao perfil dos delegados do OP-VC, vale citar que Rocha (2008) selecionou um grupo de trinta delegados que participaram de pelo menos duas plenárias temáticas da educação no período entre 2002 e 2006, dos quais 22 delegados participaram das entrevistas, constatando que 54,5% deles eram homens e 45,5% eram mulheres, o que demonstra um desequilíbrio maior do que a presente pesquisa, embora o universo pesquisado aqui seja mais amplo.

Em uma realidade bem diferente, o Orçamento Participativo de São Paulo, em 2001, a pesquisa sobre o perfil dos participantes das assembleias preparatórias e deliberativas, apresentada por Ruiz Sánchez (2002), indica que 56% do total de presentes em tais assembleias eram mulheres, numa situação mais desequilibrada do que a constatada na presente pesquisa. Já em pesquisa junto aos conselheiros do orçamento participativo de Osasco-SP, Romão (2010) constatou uma maior predominância na participação masculina, com 71,9% do total.

Outro aspecto abordado nesta pesquisa foi a faixa etária dos delegados do OP-VC, como se vê a seguir:

Tabela 2 – Faixa etária dos delegados do IX Congresso do OP-VC (2011)

Faixa Etária	Qt. cit.	Freq.
Menos de 20 anos	5	1,9%
De 21 a 30 anos	41	15,6%
De 31 a 40 anos	73	27,9%
De 41 a 50 anos	68	26,0%
De 51 a 60 anos	34	13,0%
De 61 anos e acima	28	10,7%
Não resposta	13	5,0%

Total Obs. 262 100%

Média = 3,68 Desvio-padrão = 1,27

Fonte: Pesquisa de Campo, 28/05/2011.

Na Tabela 2 observa-se que há uma inexpressiva participação da faixa etária com menos de 20 anos (1,9%), o que pode indicar um desinteresse dos moradores na referida faixa etária em participar nas plenárias e congressos do OP das discussões referentes às questões da sua comunidade. Nota-se uma maior concentração nas faixas etárias centrais, de 31 a 40 anos (27,9%) e de 41 a 50 anos (26%).

Na pesquisa de Rocha (2008), os delegados do OP-VC entrevistados na faixa de 18 a 30 anos eram 14%, de 31 a 50 anos eram 54%, e de 51 a 65 anos eram 23%. Considerando a faixa etária intermediária entre 31 e 50 anos, a presente pesquisa apresenta um total acumulado de 53,9%, similar aos 54% apurados na pesquisa de Rocha (2008).

Na pesquisa apresentada por Ruiz Sánchez (2002) também se considerou baixa a participação da faixa etária entre 16 e 24 anos no OP de São Paulo, com 13% de participação, ante uma composição de 19% da população paulistana nesse segmento. E a faixa etária com maior participação nas assembleias em São Paulo estava entre 35 e 44 anos (31%), acima do percentual da população paulistana que compõe a referida faixa (23%).

No questionamento sobre a renda familiar mensal dos delegados, obteve-se o seguinte quadro:

Tabela 3 – Renda familiar mensal dos delegados do IX Congresso do OP-VC (2011)

Renda familiar mensal	Qt. cit.	Freq.
Menos de 1 salário-mínimo (menos de R\$ 545,00)	54	20,6%
Até 1 salário-mínimo (R\$ 545,00)	92	35,1%
Até 2 salários-mínimos (R\$ 1.090,00)	66	25,2%
Até 3 salários-mínimos (R\$ 1.635,00)	19	7,3%
Até 4 salários-mínimos (R\$ 2.180,00)	2	0,8%
Acima de 4 salários-mínimos (R\$ 2.180,01)	9	3,4%
Não resposta	20	7,6%

Total Obs.	262	100%
------------	-----	------

Média = 2,38 Desvio-padrão = 1,16

Fonte: Pesquisa de Campo, 28/05/2011.

Na Tabela 3 verifica-se que a maior concentração da renda familiar mensal dos delegados do OP-VC está na faixa de até um salário-mínimo (35,1%), seguida da faixa de até 2 salários-mínimos, com 25,2%. Segundo estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a renda média *per capita* do brasileiro em 2009 era estimada em R\$ 634,65, já o percentual da população brasileira com renda *per capita* igual ou superior ao salário-mínimo era de 42% da população (UOL NOTÍCIAS, 2011). Considerando que a presente pesquisa questionou sobre a renda familiar mensal, é possível dizer que a maioria dos delegados do OP-VC situa-se nas faixas mais baixas de renda *per capita*, o que pode ser um indicativo de que a maioria da população que participa do OP-VC é a mais necessitada dos serviços públicos, aproximando-se claramente do conceito de orçamento participativo apresentado por Avritzer (2009b, p. 576): “[...] uma política participativa em nível local que responde a demandas dos setores desfavorecidos por uma distribuição mais justa dos bens públicos nas cidades brasileiras”.

No grupo de delegados do OP-VC pesquisados por Rocha (2008), 23% dos entrevistados recebiam até um salário-mínimo e 36% recebiam até três salários-mínimos. Em outro estudo sobre o OP de Vitória da Conquista, Andrade (2005, f. 130) apresenta pesquisa sobre perfil dos delegados do OP-VC de 2002 no qual a renda mensal familiar dos delegados com até 1 salário-mínimo correspondia a 53,07% do total; de 1 a 2 salários-mínimos eram 19,3% dos delegados; e de 2 a 3 salários-mínimos eram 13,60% dos delegados. O total acumulado até um salário-mínimo na pesquisa aqui desenvolvida corresponde a 55,7% dos delegados, o que é similar ao valor pesquisado em 2002 por Andrade (2005). A pesquisadora também considerou tratar-se de renda mensal familiar e não renda individual do delegado, “o que revela uma situação de maior pobreza”⁵⁵.

Apenas para informação, dada a impossibilidade de comparações, no OP de São Paulo de 2001, com realidade socioeconômica diversa da pesquisada aqui, a renda familiar com maior participação estava entre 2 a 5 salários-mínimos (31%), equivalente ao percentual da

55 Ibid.

população paulistana nessa faixa (28%). Por sua vez, a faixa dos que recebiam até dois salários-mínimos de renda familiar em São Paulo correspondia a 25% da participação nas assembleias do OP em 2001 (RUIZ SÁNCHEZ, 2002, p. 102), similar aos valores encontrados junto aos delegados do OP-VC em 2011 (25,2%). Para o OP de Porto Alegre, em 1998, Marquetti (2003) apontou uma distribuição percentual da renda familiar dos participantes do Fórum de Delegados de 19,9% para a faixa até 2 salários-mínimos. Em Osasco-SP, a pesquisa de Romão (2010) com os conselheiros do OP indicou que apenas 3,1% tinham renda de até um salário-mínimo, enquanto 9,4% deles tinham renda entre 1 e 2 salários-mínimos e 43,7% dos conselheiros informaram renda entre 3 e 5 salários-mínimos. Como se vê, são realidades distintas do OP-VC.

Apesar da renda mensal familiar dos delegados do OP de Vitória da Conquista ser considerada baixa, outro dado revelado pela pesquisa é relativo à situação da moradia, onde 64,5% dos delegados afirmaram ter casa própria e 16,8% dos delegados informaram viver em imóvel da própria família, contra apenas 5,0% de moradias alugadas. Tal fato pode estar relacionado ao perfil médio da cidade, com menores custos de habitação, que favorece a aquisição do imóvel residencial mesmo com renda familiar inferior, embora não se discuta aqui a qualidade da habitação. Além disso, a maior participação de delegados oriundos da zona rural também favorece a existência de um maior número de imóveis próprios devido ao pequeno número de imóveis de aluguel na zona rural.

Em relação à área residencial dos delegados, as respostas indicaram que 53,8% dos delegados vivem na zona rural e que 42,4% deles viviam na zona urbana. A maior participação de delegados da zona rural não condiz com os dados demográficos do município, que indicam uma população urbana de 89,5% e uma população rural de 10,5% em 2010, segundo dados do IBGE (2011d). Dessa forma é possível dizer que existe uma maior participação no OP-VC de delegados residentes na zona rural, cuja população equivale a apenas 10,5% da população total do município, o que pode indicar algumas respostas. Uma hipótese pode ser a maior carência por serviços públicos por parte da população rural, o que pressionaria a mesma a reivindicar mais os seus direitos e a buscar os fóruns participativos; talvez o impacto das obras realizadas pela Prefeitura Municipal nas comunidades rurais seja maior do que nas comunidades urbanas, e a sua realização, associada de algum modo ao OP, tenha um efeito maior sobre a participação dos moradores da zona rural; outra possibilidade seria uma aposta maior da população rural no instrumento do OP, na esperança de conseguir

através dele o atendimento das suas demandas; também é possível pensar numa maior influência das lideranças locais e dos representantes governamentais, que poderiam estimular os moradores da zona rural a participarem mais intensamente do OP; por fim, pode ser questionado se o OP enfrenta maior descrédito entre os moradores da zona urbana.

Quando analisa o desenho institucional do OP de Vitória da Conquista, Milani (2007, p. 220) afirma que o antigo desenho do OP dividido entre área urbana e rural (na verdade, eram três zonais – leste, oeste e rural) foi modificado em 2001, “[...] por conta da baixa participação de moradores da periferia da cidade”, aumentando o número de regiões e mantendo o critério de eleger um delegado para cada dez participantes das plenárias, o que aumentou o número de participantes das plenárias de cerca de duas mil pessoas no ano de 2000 para sete mil no ano de 2002, além de elevar o número de delegados de 222 (III Congresso, 2000) para 476 (IV Congresso, 2002).⁵⁶

Apesar das modificações na estrutura e no funcionamento do OP do período analisado por Milani (2007) para os dias atuais, observa-se que ainda há o predomínio de participação da população rural, mesmo com a existência de um elevado número de povoados e distritos rurais, alguns a grandes distâncias da sede do município (até 100 Km). No questionário aplicado, quando perguntados sobre a localidade da moradia, os delegados informaram 65 povoados de origem, incluindo cinco assentamentos rurais, além de 44 bairros da zona urbana, o que favorece a ideia de que o processo do OP-VC está distribuído por todo o município, com todas as suas regiões rurais aparentemente representadas e grande parte dos bairros periféricos. A menor participação observada foi com relação aos bairros centrais e aqueles com maior poder aquisitivo, que são justamente aqueles que já dispõem da maior parte dos equipamentos urbanos que poderiam ser oferecidos por um orçamento participativo, além de serem os seus moradores os menos dependentes dos serviços públicos básicos. Dessa forma, parece mais plausível que a maior participação da população da zona rural é em parte explicada pela maior carência de serviços públicos (maior até do que na periferia urbana) e pela crença no seu atendimento através de mecanismos participativos como o OP, cuja essência é a “distribuição mais justa dos bens públicos” (AVRITZER, 2009b, p. 576).

56 Os dados apresentados por Milani (op. cit.) diferem daqueles apurados junto à Coordenação do OP e também informados por Andrade (2005).

Outro dado colhido nos questionários junto aos delegados refere-se ao nível de escolaridade dos participantes do Congresso. Tal item apresentou os seguintes resultados:

Tabela 4 – Escolaridade dos delegados do IX Congresso do OP-VC (2011)

Escolaridade	Qt. cit.	Freq.
Não lê e não escreve	5	1,9%
Lê e escreve	31	11,8%
Ensino elementar incompleto	35	13,4%
Ensino elementar completo	20	7,6%
Ensino fundamental incompleto	29	11,1%
Ensino fundamental completo	37	14,1%
Ensino técnico ou médio incompleto	12	4,6%
Ensino técnico ou médio completo	42	16,0%
Ensino superior incompleto	20	7,6%
Ensino superior completo	3	1,1%
Pós-Graduado	7	2,7%
Não resposta	21	8,0%
Total Obs.	262	100%

Fonte: Pesquisa de Campo, 28/05/2011.

Com base na Tabela 4, nota-se que as maiores concentrações de delegados estão no ensino técnico ou médio completo (16,0%), ensino fundamental completo (14,1%) e ensino elementar incompleto (13,4%). O percentual dos que declararam que “não lê e não escreve” foi muito baixo (1,9%), especialmente num estado como a Bahia, que apresentou em 2009 um índice de analfabetismo de 16,7% para a população de 15 anos ou mais, segundo a Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (PNAD), do IBGE (COSTA, 2010).

No grupo de delegados do OP-VC (temática da educação) selecionado por Rocha (2008) constatou-se que 50% do grupo possuía ensino médio completo, 18% ensino

fundamental, 18% ensino superior, 9% ensino elementar e 5% pós-graduação (especialização). A diferença em relação aos dados coletados na presente pesquisa refere-se à metodologia utilizada por Rocha (2008), que entrevistou apenas 22 delegados que participaram das plenárias temáticas da educação entre 2002 e 2006. Entre os conselheiros do OP de Osasco-SP, Romão (2010) observou que 31,25% apresentavam escolaridade até o ensino fundamental completo e 43,75% dos conselheiros apresentavam ensino médio incompleto e completo.

No quesito da ocupação principal dos delegados do OP-VC, 168 pessoas indicaram 42 ocupações diferentes, com destaque para trabalhadores rurais ou agricultores (19,6% das indicações), donas de casa (“do lar”) (14,3%), agentes comunitários de saúde (13,1%), servidores públicos (7,7%) e aposentados (6,5%). O maior percentual de agricultores reafirma a predominância da participação de delegados oriundos da zona rural, já a participação de 13,1% de agentes comunitários de saúde pode ser um indicativo da presença desses profissionais nas comunidades, especialmente nas comunidades rurais, onde assumem um papel de lideranças comunitárias, com maior envolvimento nas questões sociais e nas discussões referentes aos interesses das comunidades junto ao poder público.

Outra importante informação dos delegados refere-se ao expressivo associativismo. Observa-se que 51,5% dos delegados afirmaram pertencer a alguma associação, contra 32,4% de não filiados. Foram indicadas 61 associações, cooperativas ou movimentos, sendo 55,7% deles de origem rural e 31,1% de origem urbana, confirmando mais uma vez a maior presença do delegado da zona rural. O número de delegados ligados às associações pode ser considerado significativo, indicando uma maior presença das associações comunitárias, especialmente na zona rural, o que também pode explicar a maior participação desses delegados no Congresso do OP, que poderiam ser influenciados pela ação de suas lideranças. Em outra questão apresentada, sobre o meio de informação do delegado sobre a realização do OP no município, 28,6% deles (maior frequência) indicaram as associações de moradores como o principal meio de informação sobre a realização do OP-VC, o que reforça a importância dessas associações para a participação da população junto ao OP e a outros mecanismos participativos criados em Vitória da Conquista. Deve ser melhor analisado o caráter desse associativismo, o que se buscará adiante, em outro indicador deste estudo.

Se o percentual de delegados ligados a alguma associação foi relativamente alto (51,5%), o percentual de sindicalizados foi bem menor (27,1%), embora não seja nada

desprezível. Dentre os sindicatos indicados pelos delegados, destacam-se, por ordem de indicação, o sindicato dos trabalhadores rurais (dada a composição majoritária de delegados rurais), seguido do sindicato dos agentes comunitários de saúde e o sindicato dos servidores públicos municipais. O que é condizente com as ocupações principais indicadas anteriormente. Entre os conselheiros do OP de Osasco-SP, o percentual de sindicalizados era de 15,6% (ROMÃO, 2010), menor do que o observado em Vitória da Conquista, apesar de ter aquela região uma tradição de forte sindicalismo.

Por sua vez, no tocante à filiação partidária, 34,7% dos delegados responderam ser filiados a algum partido político, contra 47,3% que responderam não ser filiados. Dentre os que indicaram o partido ao qual são filiados, 77,9% informaram o Partido dos Trabalhadores (PT), que é o partido que lidera a coligação que dirige a prefeitura municipal desde 1997. O segundo partido mais indicado foi o Partido Socialista Brasileiro – PSB (9,1%), que também faz parte da coligação governista. Dos demais sete partidos indicados, aparecem o Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e o Partido Verde (PV), ambos com 2,6% das indicações e também partícipes do Governo Participativo.

O percentual de filiação partidária entre os delegados do OP-VC, de 34,7%, é muito maior do que o percentual de filiados a partidos políticos sobre o total da população brasileira, calculado em 7,2% com base nos dados disponíveis no Tribunal Superior Eleitoral – TSE (TSE, 2011b) e no IBGE (IBGE, 2011f). Quando comparado com o total geral de eleitores brasileiros, o percentual de filiados no país é um pouco maior, 10,1%, (TSE, 2011a) mesmo assim muito inferior ao percentual de delegados do OP-VC que se declararam filiados a partidos políticos. Na pesquisa desenvolvida por Rocha (2008), o percentual de delegados do OP-VC filiados a partidos políticos foi ainda maior, 71%, dos quais 87% se declararam filiados ao Partido dos Trabalhadores (PT), 6,5% ao Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e 6,5% ao Partido Socialista Brasileiro (PSB). Como já foi informado, todos são partidos da coligação do Governo Participativo.

Em Osasco-SP, o percentual de filiação dos conselheiros do OP também foi elevado, 71,9%, segundo apurou Romão (2010), com predominância do PT (56,5% dos filiados e 40,6% do total de conselheiros). Para o autor, esse elevado percentual de filiação partidária tem uma forte referência na participação em iniciativas como o orçamento participativo. Seria o OP, assim, “[...] elemento estratégico no diálogo do governo com setores politicamente

ativos da população em todas as regiões da cidade, fundamental para a ampliação e consolidação de sua base política” (ROMÃO, 2010, f. 202).

Esse elevado número de delegados do OP-VC filiados a partidos da coligação governista também poderia gerar o risco da substituição da participação dos cidadãos comuns, representando diferentes segmentos da sociedade civil, pelos “cidadãos participativos especializados” (SANTOS, 2009b), que representariam de fato a sociedade política e os interesses dos dirigentes à frente da gestão municipal. Ocorreria assim um esvaziamento do caráter efetivamente democrático do OP-VC, caso confirmada uma participação restrita e evitaria um “encontro mais amplo entre o Estado e a sociedade civil” (PACHECO et al., 2007).

Na presente pesquisa o papel da filiação partidária dos delegados do OP ainda será melhor avaliado ao se discutir o pressuposto de que o OP-VC contribui para a formação de laços políticos entre os participantes do processo e a gestão municipal.

Voltando à pesquisa realizada com os delegados do OP-VC, os mesmos foram questionados sobre o tempo de participação no processo de orçamento participativo e apresentaram as seguintes respostas.

Tabela 5 – Tempo de participação dos delegados no OP-VC (2011)

Tempo de participação	Qt. cit.	Freq.
É a primeira vez que participo	110	42%
É o segundo ano que participo	37	14,1%
É o terceiro ano que participo	25	9,5%
É o quarto ano que participo	15	5,7%
É o quinto ano que participo	8	3,1%
Participo há mais de 5 anos	52	19,8%
Não resposta	15	5,7%
Total Obs.	262	100%

Fonte: Pesquisa de Campo, 28/05/2011.

A análise da Tabela 5 indica que há uma renovação na participação dos delegados do OP-VC, com 42% deles participando pela primeira vez, o que pode ser um sinal positivo de que o processo, ao longo de quinze anos de existência e realizando o seu IX Congresso, ainda motiva o ingresso de novas pessoas, apesar das interrupções que já ocorreram, das dificuldades para executar as obras aprovadas nos congressos e das inúmeras demandas apresentadas nas plenárias e não contempladas entre as prioridades aprovadas. Todavia, tal renovação pode ser vista como um sinal de desencantamento de parcela dos antigos delegados, o que merece uma investigação específica. Também é possível observar um núcleo de cerca de 20% dos delegados que estão participando há mais de cinco anos, o que pode ser uma demonstração de crença ou comprometimento com o OP-VC, mas também pode ser um reflexo daqueles que participam por motivação partidária, já que o percentual de filiados a partidos é elevado, como se viu. No entanto, não é possível afirmar aqui as razões que levam a essa participação mais constante desse grupo de delegados.

Quando questionados sobre a frequência da participação nas reuniões do OP-VC, 53,4% dos delegados informaram que sempre participam de todas as reuniões do OP na sua comunidade ou bairro, indicando um significativo percentual de delegados que são frequentes nos debates promovidos pelo OP-VC, o que pode ser associado com aqueles delegados que já participam do OP-VC há mais de um ou dois anos e com os delegados com vinculação político-partidária. No caso do OP de Osasco-SP, 43,7% dos conselheiros participavam há dois anos e 56,3% há quatro anos (ROMÃO, 2010, f. 170).

No tocante às formas de divulgação do OP-VC e dos canais de conhecimento do processo pelos delegados, a pesquisa indicou os seguintes dados:

Tabela 6 – Divulgação do OP-VC (2011)

Meio de divulgação	Qt. cit.	Freq.
Através de amigos/vizinhos/parentes	38	14,5%
Através dos meios de comunicação de massa	16	6,1%
Pela associação de moradores	75	28,6%
Através de materiais informativos da Prefeitura/carro de som	33	12,6%
Por funcionários da Prefeitura/representantes do governo	66	25,2%

Outros	12	4,6%
Não resposta	22	8,4%
Total Obs.	262	100%

Fonte: Pesquisa de Campo, 28/05/2011.

A Tabela 6 demonstra que o principal meio de divulgação do OP entre as comunidades e futuros delegados eleitos cabe às associações de moradores, com 28,6%, o que indica uma presença das mesmas entre as comunidades, inclusive influenciando os moradores a participarem dos processos de discussão de políticas públicas, como o orçamento. É também significativo o percentual de delegados (25,2%) que tomaram conhecimento do OP-VC através de funcionários da Prefeitura Municipal ou por representantes do governo, o que indica uma atuação constante da Coordenação do OP-VC para divulgar e organizar o evento. Além das associações de moradores, o trabalho dos servidores da Coordenação do OP é fundamental para mobilizar os moradores e depois os delegados eleitos para participarem dos eventos do OP-VC, como pode ser observado nas atas das plenárias, dos fóruns de delegados e dos congressos. Aliada com a presença dos Secretários Municipais nos mesmos eventos, a atuação dessa Coordenação é uma expressão da vontade política da gestão municipal em realizar o OP, que conta principalmente com ela para a mobilização requerida, o que também requer a disponibilização da infraestrutura necessária para atingir os bairros e regiões rurais.

A importância do trabalho da Coordenação do OP-VC, observada no presente estudo, leva à conclusão que o processo é dependente da ação governamental e faz questionar a proposta defendida por Navarro (2003) de “eliminar a tutela governamental” sobre o orçamento participativo, transferindo inteiramente o controle do processo para a população, que teria completa autonomia para a sua realização. Com base no presente estudo, propõe-se uma resposta negativa ao questionamento do autor:

Seria realmente possível a constituição de um espaço efetivamente público e não-estatal que pudesse decidir sobre atribuições monopolizadas pelo governo municipal, instituindo uma prática de democracia direta real sobre uma plataforma ampla de discussões sobre fundos públicos e, talvez, até mais amplamente do que apenas decidir sobre a agenda de investimentos públicos realizados em Porto Alegre? (NAVARRO, 2003, p. 124)

Uma importante questão apresentada aos delegados do OP-VC foi referente à motivação ou razão que os levaram a participar do processo de orçamento participativo, incluindo suas reuniões, plenárias e congresso. A seguir têm-se as respostas.

Tabela 7 – Motivação da participação no OP-VC (2011)

Motivação da participação	Qt. cit.	Freq.
Conseguir obras para meu bairro/comunidade	173	66,0%
Garantir melhorias para toda a cidade	96	36,6%
Participar dos destinos políticos da minha cidade	65	24,8%
Devido à propaganda feita em meu bairro	1	0,4%
Porque fui convidado por amigo, vizinho ou familiar	18	6,9%
Porque fui convidado por liderança política (militante, vereador, funcionário da PMVC)	19	7,3%
Acredito que o OP é a melhor forma de decidir os assuntos da cidade	82	31,3%
Para fiscalizar a aplicação do dinheiro público	55	21,0%
Porque eu apoio o Prefeito e acho que posso ajudá-lo com minha participação	56	21,4%
Porque no meu bairro ninguém mais quis participar	20	7,6%
Por curiosidade	9	3,4%
Outros	7	3,4%
Não resposta	19	7,3%
Total Obs.	262	

Fonte: Pesquisa de Campo, 28/05/2011.

A leitura da Tabela 7 permite dizer que o principal motivo para a participação dos delegados é reivindicar obras para o seu bairro ou comunidade (66%), o que condiz com o objetivo de um orçamento participativo, mas confirma uma afirmação de Navarro (2003) de que o OP corre o risco de prender-se ao que ele chama de “paroquialismo das demandas típicas do processo”, “OP demandista” e de “localismo”, que seria a concepção do OP como

um instrumento para o alcance imediato de reivindicações das comunidades, sem avistar a cidade ou o município como um todo, “[...] impedindo o planejamento global e a tomada de decisões mais gerais, para além do imediatismo das demandas puramente locais” (NAVARRO, 2003, p. 94). Santos (2009b), como visto anteriormente neste trabalho, também aponta como uma falha do OP a priorização às demandas locais e imediatas, deixando de lado os problemas gerais da cidade e aqueles de médio e longo prazo.

No entanto, considerando o contexto da carência por serviços e obras públicas na maioria das comunidades participantes do OP-VC, seria difícil esperar uma visão mais global, antes do atendimento das necessidades mais básicas. Mesmo assim, a opção de garantir melhorias para toda a cidade foi assinalada em segundo lugar, com 36,6%. O OP também foi considerado como a melhor forma de decidir os assuntos da cidade em 31,3% das respostas.

Dentre as opções de caráter mais político, foram relevantes as respostas para a participação nos destinos políticos da cidade (24,8%) e porque o delegado apoia o Prefeito e acredita poder ajudá-lo com a sua participação (21,4%). Essa última resposta pode ser associada com o número de delegados filiados a partidos políticos que apoiam a gestão municipal. Na pesquisa realizada por Rocha (2008) com delegados da plenária temática da educação, 68% afirmaram participar do OP-VC para reivindicarem melhorias para o seu bairro, similar ao percentual encontrado na presente pesquisa (66%), e 9% afirmaram que participam devido ao envolvimento com partidos políticos ligados à administração municipal.

Os delegados também foram questionados na tentativa de obter uma avaliação dos mesmos sobre o processo do OP-VC, como se vê nas perguntas seguintes. Quando diretamente perguntados sobre qual a sua avaliação do OP-VC os delegados responderam da seguinte forma.

Tabela 8 – Avaliação do OP-VC (2011)

Avaliação do OP-VC	Qt. cit.	Freq.
O OP melhorou a minha vida e a vida na minha comunidade ou bairro	34	13%
O OP não mudou coisa alguma em meu bairro ou cidade	17	6,5%
O OP realizou alguma obra importante na minha comunidade ou bairro	52	19,8%
O OP realizou obras importantes em minha cidade	47	17,9%

Acredito que o OP mudará as coisas em minha comunidade ou bairro	57	21,8%
Não sei responder	7	2,7%
Prefiro não responder	16	6,1%
Não resposta	32	12,2%
Total Obs.	262	100%

Fonte: Pesquisa de Campo, 28/05/2011.

Com a Tabela 8 há evidências de uma avaliação positiva do OP-VC pelos delegados eleitos para o IX Congresso de 2011, pois, para 19,8% deles, o OP realizou alguma obra importante em suas comunidades e para 17,9% dos entrevistados foram realizadas obras importantes na cidade. Além disso, enquanto 13% acreditam que o OP-VC melhorou a sua vida e a vida da sua comunidade, 21,8% indicam acreditar que o OP mudará as coisas em sua comunidade ou bairro. Apenas 6,5 % dos entrevistados indicaram uma resposta negativa, o que parece ser surpreendente, haja vista os muitos problemas enfrentados pelo OP ao longo dos anos e as dificuldades da Prefeitura Municipal para atender à grande quantidade de demandas apresentadas. Provavelmente essa avaliação positiva explica em parte a presença das pessoas nas plenárias e eventos do OP-VC, garantindo a sua manutenção ao longo dos anos, ao lado das ações da gestão municipal para realizar o orçamento participativo.

Na sequência, outra pergunta referia-se às demandas atendidas pelo OP-VC em cada bairro ou comunidade, com as respostas seguintes.

Tabela 9 – Demandas atendidas pelo OP-VC (2011)

Demandas atendidas	Qt. cit.	Freq.
Escola construída com recursos aprovados pelo OP	93	35,5%
Creche construída com recursos aprovados pelo OP	21	8,0%
Asfaltamento com recursos aprovados pelo OP	43	16,4%
Posto de saúde construído com recursos aprovados pelo OP	73	27,9%
Outra obra aprovada com recursos aprovados pelo OP	21	8,0%

Obra construída sem a previsão/aprovação pelo OP	13	5,0%
Nenhuma obra relacionada com o OP	40	15,3%
Não sei responder	13	5,0%
Prefiro não responder	17	6,5%
Não resposta	39	14,9%
Total Obs.	262	

Fonte: Pesquisa de Campo, 28/05/2011.

As respostas à questão da Tabela 9 são coerentes com as respostas dadas à questão da Tabela 8, ou seja, há uma avaliação positiva porque foram realizadas obras em sua comunidade ou cidade, portanto, aqui foram apresentadas as obras realizadas, segundo avaliação dos delegados do OP-VC. Escolas construídas aparecem com a maior frequência (35,5%), o que corresponde com as informações sobre o aumento do número de matrículas na rede municipal de Vitória da Conquista (ANDRADE, 2005; AVRITZER, 2007), depois são indicados os postos de saúde, com 27,9% e asfaltamento, com 16,4% das indicações. Vale destacar que a maior realização de obras nas áreas de educação e saúde está relacionada com a captação de recursos externos através do Fundef e do SUS. Apenas 15,3% dos delegados informaram não existir qualquer obra do OP em sua comunidade ou bairro, o que também explica a avaliação favorável que o OP-VC recebeu.

Quando instados a indicar quais deveriam ser as prioridades definidas no IX Congresso do OP-VC os delegados ordenaram as dez prioridades que julgaram mais importantes, como se verá aqui.

Tabela 10 – Prioridades para o OP-VC (2011)

Prioridades	Qt. Cit. (1º lugar)	Freq.	Qt. cit.(soma)	Freq.
Veículos oficiais	15	5,7%	28	10,7%
Computadores	21	8,0%	57	21,8%
Escolas	70	26,7%	173	66,0%

Creches	17	6,5%	165	63%
Hospitais	37	14,1%	152	58%
Postos de saúde	33	12,6%	196	74,8%
Salário dos servidores	4	1,5%	82	31,3%
Asfaltamento de ruas	8	3,1%	136	51,9%
Prédios da Prefeitura	1	0,4%	19	7,3%
Remédios	1	0,4%	143	54,6%
Máquinas/Tratores	3	1,1%	73	27,9%
Praças Públicas	1	0,4%	84	32,1%
Monumentos	0	0%	16	6,1%
Proteção a crianças e adolescentes	6	2,3%	165	63%
Lazer/Cultura	3	1,1%	149	56,9%
Apoio a agricultores	8	3,1%	141	53,8%
Assistência aos idosos	2	0,8%	140	53,4%
Outros	3	1,1%	27	10,3%
Não resposta	29	11,1%	29	11,1%
Total Obs.			262	

Fonte: Pesquisa de Campo, 28/05/2011.

As prioridades mais citadas em primeiro lugar foram escolas (26,7%), hospitais (14,1%) e postos de saúde (12,6%). As prioridades que foram mais citadas de forma acumulada (do 1º ao 10º lugar) foram: postos de saúde (74,8%); escolas (66%); creches (63%); proteção a crianças e adolescentes (63%); hospitais (58%); e lazer e cultura (56,9%). Dentre as prioridades mais citadas pelos delegados, escolas e postos de saúde coincidem com a maioria das obras que os delegados afirmam que foram atendidas pelo OP em suas comunidades (Tabela 9), o que deve significar que ainda existe uma grande carência desses serviços nas comunidades.

A avaliação positiva do OP-VC pelos delegados foi constatada ainda em outra questão da pesquisa que visava testar a credibilidade do OP perante os delegados. 44,7% das respostas indicaram o OP como a melhor forma de definir as obras e prioridades da cidade e 26,3% das respostas afirmaram que o OP deveria continuar nas próximas administrações municipais. Quando questionados sobre a confiabilidade no OP as respostas também foram positivas: para 54,2% dos delegados o OP permite às pessoas apresentarem suas propostas; 45,4% afirmaram que o OP é uma boa forma de resolver as coisas e igual percentual de delegados entende o OP como um jeito democrático de tomar as decisões. Em outra questão, os delegados foram questionados sobre a sua efetiva participação nas reuniões plenárias do OP-VC, ou seja, se apresentaram ou apoiaram propostas apresentadas nas plenárias. Como resultado, 51,5% informaram que apresentaram propostas para obras ou serviços em seu bairro ou comunidade e 9,5% dos delegados apoiaram propostas apresentadas por outros presentes nas plenárias.

Na questão referente à execução das obras ou serviços aprovados nas plenárias ou congressos do OP-VC para cada bairro ou comunidade, as respostas dos delegados estão a seguir.

Tabela 11 – Efetividade das decisões do OP-VC (2011)

Efetividade das decisões do OP-VC	Qt. cit.	Freq.
Não foram realizadas	60	22,9%
Foram realizadas dentro do prazo previsto	48	18,3%
Foram realizadas fora do prazo previsto	40	15,3%
Foram realizadas muito depois do prazo previsto	21	8,0%
Não sei dizer	28	10,7%
Prefiro não responder	27	10,3%
Não resposta	38	14,5%
Total Obs.	262	100%

Fonte: Pesquisa de Campo, 28/05/2011.

Apesar de avaliarem positivamente o OP-VC nas questões anteriores, 22,9% dos delegados responderam que as obras aprovadas nas plenárias e congressos do OP não foram

realizadas, 15,3% responderam que foram realizadas fora do prazo e 8,0% deles afirmaram que foram realizadas muito depois do prazo previsto. Apenas 18,3% dos delegados afirmam que as obras do OP-VC foram realizadas dentro do prazo previsto. A maioria das respostas dos delegados condiz com as informações obtidas junto às atas das plenárias e dos fóruns de delegados, quando são evidenciadas inúmeras reclamações de demandas aprovadas e não atendidas, bem como das informações obtidas junto à Gerência de Mobilização Social e Orçamento Participativo da PMVC, que dão conta de inúmeras obras aprovadas em congressos e pendentes de atendimento.

Como já foi discutido aqui, o não atendimento de demandas aprovadas pelo OP ou o seu atendimento fora do prazo previsto compromete uma de suas características mais importantes, ao lado da democratização da gestão pública, que é a distribuição mais justa dos bens públicos entre as populações mais necessitadas.

Os delegados também foram questionados sobre os canais de reivindicação que poderiam ser utilizados para conquistar melhorias para seus bairros ou comunidades, sendo indicados os seguintes.

Tabela 12 – Canais de reivindicação dos delegados do OP-VC (2011)

Canais de reivindicação	Qt. cit.	Freq.
Através de um abaixo-assinado para a Prefeitura	59	22,5%
Através de manifestações públicas (de rua) ou protestos	35	13,4%
Através de denúncias nos meios de comunicação (Rádio, TV, jornal)	34	13%
Através da associação de moradores, outras associações ou sindicatos	112	42,7%
Através de lideranças políticas, como diretores de associações, sindicatos, vereadores, militantes ou assessores políticos	81	30,9%
Reivindicando diretamente junto à Câmara de Vereadores	27	10,3%
Reivindicando diretamente junto ao Prefeito	67	25,6%
Incluindo entre as propostas do Orçamento Participativo	100	38,2%
Não resposta	22	8,4%
Total Obs.	262	

Fonte: Pesquisa de Campo, 28/05/2011.

Na Tabela 12 os delegados do OP-VC demonstraram os principais canais em que acreditam para reivindicar as melhorias que necessitam em suas comunidades. Em primeiro lugar, as associações e sindicatos, com 42,7% das indicações, o que reforça a análise de que as associações desempenham um papel importante para as pessoas que se envolvem com o processo do OP, bem como alguns sindicatos, além de estar associada com a constatação da expressiva filiação a essas entidades. Em segundo lugar ficou o OP, com 38,2% das indicações, o que também pode confirmar a sua credibilidade e avaliação positiva, como se observa nesta pesquisa. Em terceiro lugar foram citadas as lideranças políticas, como dirigentes de associações e sindicatos, vereadores, militantes ou assessores políticos, com 30,9% das indicações. O Prefeito Municipal foi indicado somente em quarto lugar, com 25,6%, o que pode ser visto como uma maior importância dada a um instrumento de reivindicação coletiva como o OP do que a uma reivindicação direta ao Prefeito. A Câmara de Vereadores foi indicada por apenas 10,3% dos delegados, o que pode demonstrar uma menor confiança no Legislativo municipal como um canal de reivindicação para o atendimento das demandas da comunidade.

Quando se observam as opções por canais de reivindicação mais independentes das instituições, como abaixo-assinados à Prefeitura, manifestações públicas ou protestos, denúncias nos meios de comunicação, nota-se que as mesmas foram assinaladas em menor proporção. É possível interpretar de várias formas esses resultados. Por um lado pode-se confirmar a importância dada ao OP, como canal privilegiado de reivindicação, mas por outro lado, pode significar uma institucionalização das demandas, uma canalização das mesmas para os canais oficiais, institucionalizados, para o campo em que há um maior controle por parte do poder público, da sociedade política. Essa é inclusive a avaliação de um entrevistado, antigo militante político e dos movimentos sociais de Vitória da Conquista, que avalia a relação das associações de moradores com o OP-VC da seguinte forma: “a reivindicação urbana sempre existiu, o problema do OP é que ele termina tirando a autonomia, a iniciativa das associações, do movimento associativista, e direcionando de cima para baixo pelo Estado” (MEDEIROS, 2010).

Em outro momento da entrevista, ele completa:

Agora o que você tem é um movimento institucionalizado, agora não é a comunidade que reuniu ali, teve a vontade política de lutar, desenvolveu essa vontade, se identificou como um grupo dentro daquele bairro. Agora é uma política, uma institucionalidade que se estabeleceu ali e a pessoa passa a gravitar em torno daquilo que é institucional e dentro das regras previamente estabelecidas, o movimento de assembleias etc., etc.. Agora as reivindicações vão ser para garantir aquilo que colocamos no orçamento participativo, aquilo que já está instituído. (MEDEIROS, 2010)

Essa avaliação condiz com um dilema dos movimentos sociais apresentado por Evelina Dagnino (2002a), quando estes teriam que optar entre a luta institucional, que se daria através de mecanismos como o OP e os conselhos, ou a mobilização social, que ocorreria de modo mais independente em relação à sociedade política. No caso do OP-VC não é possível dizer que o conjunto da sociedade civil optou pela luta institucional, uma vez que há resistência de alguns segmentos pela participação no OP, como será visto, além da baixa participação popular nos seus fóruns, como já foi demonstrado. Por outro lado, no presente estudo também não foram encontrados indícios de que esteja em curso na cidade uma mobilização social paralela às articulações do Governo Participativo para atrair a participação da população em suas instâncias.

Dessa forma, com base no que foi discutido aqui, é possível concluir que os delegados que participam do Orçamento Participativo de Vitória da Conquista são moradores dos bairros mais carentes e, proporcionalmente, há maior participação dos moradores da zona rural. A maioria apresenta renda familiar mensal de até um salário-mínimo, o que implica em maior carência pelos serviços públicos e maiores demandas através do orçamento participativo. A escolaridade predominante vai até o ensino fundamental completo ou incompleto. Os delegados apresentam elevado índice de associativismo, com relativa importância das associações de moradores. Há também um percentual significativo de sindicalizados, especialmente dos trabalhadores rurais, bem como a filiação partidária é muito acima da média nacional, com destaque para a participação de delegados filiados ao Partido dos Trabalhadores (PT), que é o mesmo partido à frente da coligação no governo desde 1997.

A pesquisa também permite afirmar que há uma renovação dos delegados que participaram do IX Congresso do OP-VC, mas existe um expressivo grupo de delegados que participam há mais de um ano, com destaque para aqueles que participam há mais de cinco anos. Tanto as associações de moradores quanto a equipe da Prefeitura são os principais meios de divulgação do OP entre as comunidades. O principal objetivo dos delegados no processo

de OP é conseguir obras e melhorias para os seus bairros ou comunidades, naturalmente devido à carência dos mesmos. Os delegados avaliam o OP positivamente em diversos momentos, indicando que ele melhorou as suas vidas e a vida das suas comunidades, que realizou obras importantes para suas comunidades, especialmente escolas e postos de saúde. O aspecto positivo do OP permanece mesmo quando os delegados admitem que muitas obras reivindicadas não foram realizadas e as demais obras foram realizadas fora do prazo ou muito depois do prazo previsto, pois o OP-VC é apontado como um dos principais canais de reivindicação para a conquista das demandas identificadas nas comunidades, ao lado das associações ou sindicatos e das lideranças políticas, o que também demonstra um aspecto da institucionalização das reivindicações.

Após analisada a participação social na gestão municipal de Vitória da Conquista, destacando a vontade política de implantação do OP, a ampliação da participação social na gestão local e a participação dos delegados no processo do orçamento participativo, tenta-se avaliar o pressuposto deste estudo de que o OP-VC contribui parcialmente com a democratização da gestão pública municipal e com a construção de uma administração pública societal. Levando em consideração os indicadores da vontade política dos dirigentes municipais de Vitória da Conquista, da ampliação da participação social no município e da participação dos delegados no OP-VC, é possível dizer que o orçamento participativo contribui parcialmente com a democratização da gestão pública municipal, mas não é o principal responsável por uma efetiva participação da população na definição dos rumos das políticas públicas e também da aplicação dos recursos públicos, porque o OP-VC não atinge uma ampla participação entre os diferentes segmentos da população municipal, não conseguiu manter uma regularidade na realização dos seus congressos ao longo dos anos, nem logrou implementar todas as decisões aprovadas em suas instâncias. O orçamento participativo de Vitória da Conquista não conseguiu estabelecer um procedimento administrativo para que as demandas da população fossem atendidas regularmente, causando frustrações e insatisfação entre a população, o que gerou descrédito no processo entre alguns segmentos da população, especialmente de algumas áreas urbanas, o que explica uma maior participação proporcional da população rural do município.

Por esses motivos, não é possível afirmar que o orçamento participativo de Vitória da Conquista favorece a construção de uma administração pública societal, uma vez que tal modelo de gestão enfatiza a participação social, procura repensar o modelo de

desenvolvimento, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão. Considerando ainda que um modelo de gestão societal deveria enfatizar a dimensão estrutural sociopolítica, abrir suas instituições à participação social e enfatizar a elaboração de estruturas e canais que viabilizem a participação popular, desenvolvendo uma abordagem de gestão social centrada na construção de experiências de gestão focalizadas nas demandas do público-alvo (PAES DE PAULA, 2005a; 2005b), é possível dizer que o orçamento participativo de Vitória da Conquista por si só não consegue alcançar tais objetivos. Assim não é possível caracterizar o Governo Participativo de Vitória da Conquista como um modelo de gestão societal, embora apresente características que se assemelham com tal modelo, pois o governo do município não pode ser caracterizado como uma administração pública co-gestionária, capaz de ceder espaços para a participação popular na definição de programas, projetos ou na gestão de serviços públicos (PAES DE PAULA, 2005b), mesmo porque, como se viu aqui, as possibilidades de uma administração co-gestionária não são muito realistas na sociedade e no Estado brasileiros.

Cabe agora discutir outra dimensão de análise, a legitimidade do processo de OP.

3.3.2 A legitimidade do processo de OP em Vitória da Conquista-BA

A análise da legitimidade política do processo de orçamento participativo em Vitória da Conquista tem como indicadores os laços políticos estabelecidos com a comunidade e a relação do OP com os movimentos sociais e com a sociedade civil, utilizados para avaliar o pressuposto de que o OP-VC possibilita a criação de laços políticos entre os gestores públicos municipais e a população, contribuindo com a permanência no poder do projeto político dominante na cidade.

Neste estudo é preciso levar em consideração as ponderações apresentadas por Wampler (2003, p.68), que diz:

Se o OP é o principal projeto de um governo, devemos esperar, portanto, que os resultados eleitorais favoráveis à coalizão governante constituam

indicativos fortes de apoio ao esforço da administração de promover políticas públicas participativas. Por outro lado, se o OP é uma entre as várias inovações que um governo promove (por exemplo, a Bolsa Escola ou os Conselhos Gestores), torna-se difícil saber por que os cidadãos estão votando neste governo.

Como já foi visto no presente estudo, em Vitória da Conquista a experiência participativa não se restringe ao orçamento participativo, embora este tenha sido o primeiro passo no sentido de estabelecer outras instâncias participativas no município. De todo modo, o objetivo deste indicador é avaliar de que forma o OP-VC pode repercutir do ponto de vista eleitoral.

3.3.2.1 Laços políticos com a comunidade

Como se afirmou anteriormente, um dos pressupostos deste trabalho afirma que o orçamento participativo contribui para a manutenção do projeto político de gestão que se estabeleceu em Vitória da Conquista com a eleição para a Prefeitura Municipal da frente de partidos liderada pelo PT, em 1997. Para analisar tal pressuposto, recorre-se aqui ao referencial teórico utilizado, à análise documental e às entrevistas realizadas com dirigentes municipais ligados à implantação e ao funcionamento do OP-VC, com militantes do movimento social e político de Vitória da Conquista, não ligados à administração municipal, às entrevistas com Vereadores da oposição e com dirigentes sindicais das categorias dos professores municipais e dos servidores municipais da saúde.

Na entrevista com o Secretário Municipal de Desenvolvimento Social (SILVA, 2010b), um dos principais articuladores do orçamento participativo de Vitória da Conquista, foi questionado o que explicaria a permanência do OP-VC e da administração municipal ao longo dos últimos quinze anos. Em sua resposta, o Secretário afirma que existe um desejo dos delegados em manter o OP, que também existe uma vontade política da administração e acrescenta que nos processos eleitorais a questão da permanência do OP-VC é apresentada pelas lideranças dos bairros aos candidatos, ou seja, eles são questionados quanto à sua

posição com relação à manutenção do OP-VC. Ainda segundo o Secretário, todos os candidatos indicam a questão da continuidade e do fortalecimento do OP.

Na avaliação do entrevistado, os candidatos ligados ao Governo Participativo levam uma vantagem em relação aos demais candidatos nesse aspecto da continuidade do OP-VC porque a realização do OP é uma “coisa comprovada”, associada ao grupo à frente da Prefeitura Municipal, enquanto os demais candidatos, que fazem oposição ao governo municipal, não representam para a população uma garantia de que o OP permanecerá. Além disso, o Secretário avalia outro aspecto:

A população tem esse pragmatismo. Então eu acho que existe essa parceria governo e população. Até porque o governo foi o principal incentivador, e a grande maioria das pessoas que se formaram são do OP, até aquelas pessoas que foram para outros conselhos, alguns como o próprio Presidente da Câmara [de Vereadores], o Gildásio, acabou seguindo carreira política. Nós tivemos diversos candidatos que foram do OP e se candidataram a vereador, alguns se elegeram. Então, se formou realmente essa liderança. E elas associam muito o processo do OP com o Governo Participativo, porque foi quem criou. (SILVA, 2010b)

Portanto, com base nessa avaliação, é possível dizer que o processo do orçamento participativo passa pela questão eleitoral e pode ter relação com a continuidade da coligação partidária à frente da gestão municipal, embora seja difícil mensurar o seu peso nas eleições dos candidatos da situação. Como complementa o Secretário: “Nesse sentido, do ponto de vista eleitoral, de comunicação, ele foi altamente positivo” (SILVA, 2010b). Outro aspecto que assume relevância aqui é a formação de lideranças através do orçamento participativo, com inserção em suas comunidades, que depois passam a atuar como candidatos, assessores ou militantes dos partidos que representam a base de apoio do Governo Participativo, especialmente do PT, dada a predominância dos seus filiados entre os delegados do OP, como foi verificado na pesquisa aqui apresentada.

Na pesquisa documental às atas, resoluções, regimentos e a outros documentos do orçamento participativo de Vitória da Conquista foi possível constatar a presença de participantes do OP-VC que iniciaram uma participação política através das plenárias e congressos do OP, elegeram-se como delegados e conselheiros do orçamento participativo, e posteriormente passaram a integrar a equipe do Governo Participativo, outros candidataram-se e alguns elegeram-se vereadores. Não foi possível constatar se tais delegados já eram filiados a partidos políticos antes da participação no processo de OP, mas é possível deduzir que a

participação nas plenárias, fóruns, reuniões e congressos do OP foi um meio para que tais pessoas pudessem colaborar com a gestão municipal, a princípio voluntariamente, e depois compondo equipes da Prefeitura Municipal ou ocupando cargos de Vereador ou Assessor. O Secretário Municipal confirma essa hipótese em sua entrevista: “Nós já tivemos pessoas que praticamente se iniciaram nesse processo, na participação na comunidade, no movimento popular, e que se elegeram. Casos de vereadores e também de pessoas que vieram do OP e tiveram uma grande votação” (SILVA, 2010b).

O mesmo questionamento sobre a influência do OP-VC sobre o resultado das eleições municipais, favorecendo as reeleições sucessivas da coligação partidária à frente da Prefeitura, foi apresentado a outro entrevistado, antigo militante político e dos movimentos sociais de Vitória da Conquista, que acompanha externamente o processo de orçamento participativo. Quando perguntado se o OP-VC tem algum dividendo político-eleitoral para o Governo Participativo, respondeu da seguinte forma:

Tem! E um dos aspectos do OP é o da reprodução dos agentes do poder, ele desenvolve esse papel. Você está ali diretamente dialogando com a população, em torno de problemas que a população julga sérios, que precisam ser resolvidos e a administração ou o administrador passa a ser entendido como democrata, aquele que ouve a comunidade e que dá a resposta. Agora, a manipulação disso pode ser muito sofisticada, de forma a não aparecer, ou pode ser uma manipulação grotesca mesmo, em que ocorra junto disso a presença também de vereadores etc. e de políticos para falarem, apresentarem e ter um discurso muito pronto, verbalizarem bem e se transformarem em representantes da comunidade, em interlocutores privilegiados. (MEDEIROS, 2010)

A ligação entre o orçamento participativo e o processo eleitoral tem na fala acima um outro aspecto revelado: a presença de vereadores e outros políticos nas plenárias e congressos do OP, especialmente daqueles que são identificados e que apoiam o OP, pode representar para os mesmos uma oportunidade de aproximação com as bases eleitorais, para a conquista de adeptos e para a defesa de suas candidaturas. Nas atas de plenárias e fóruns do OP-VC constam registros da presença de vereadores, deputados e assessores políticos, principalmente da base governista, embora em outros momentos exista a presença de vereadores da oposição em plenárias junto às suas bases e nas aberturas de congressos do OP-VC.

A mesma questão sobre a relação entre o OP-VC e a reeleição sucessiva da coligação governista foi apresentada a outro militante dos movimentos sociais de Vitória da Conquista, que opinou sobre a contribuição eleitoral do OP da seguinte forma: “É no sentido de

acomodar, alienar, de represar demandas e, sobretudo, homologar planejamentos previamente avaliados e deferidos, de forma ilimitada [...]” (MACHADO, 2010). Além da contribuição do orçamento participativo, o entrevistado busca outras explicações para as reeleições dos candidatos do Governo Participativo. Segundo ele, quando o governo anterior foi derrotado nas eleições de 1996, devido ao “caos administrativo” que foi a gestão anterior, o grupo que passou para a oposição ficou despreparado e não conseguiu realizar um planejamento de médio ou longo prazo para as futuras eleições, além de não ter conseguido a sua unificação e nem formar lideranças com projeção político-eleitoral que alcançasse todo o contingente do eleitorado. Por outro lado, o grupo à frente da Prefeitura Municipal teria conseguido manter-se hegemônico, apesar das cisões internas, o que teria permitido maior coesão nas disputas pelo governo municipal e garantido as reeleições.

Há também outro aspecto apontado pelo entrevistado, que teria contribuído para as reeleições da administração municipal, que foi a articulação que o governo municipal fez com os movimentos sociais para compensar a minoria que a gestão municipal tinha na Câmara de Vereadores, em seu primeiro mandato (1997-2000). Segundo o entrevistado, com esse apoio dos movimentos sociais foi possível pressionar a Câmara para a aprovação dos projetos de interesse do Governo Participativo, inclusive de propostas aprovadas pelo OP-VC. No segundo mandato do Governo Participativo (2001-2004) já havia um equilíbrio de forças na Câmara e, posteriormente, o governo municipal alcançou a maioria, quando então, na opinião do entrevistado, teria partido para uma cooptação e aparelhamento dos movimentos sociais, além de recorrido a verbas e cargos para obter apoios para a base governista (MACHADO, 2010).

Para o pressuposto aqui analisado, interessa avaliar melhor a criação de laços com a comunidade através do OP. Seria possível uma contribuição eleitoral do processo de orçamento participativo sabendo que o mesmo não apresenta uma ampla participação da população, restringindo-se a participação nas plenárias a algo em torno de 1,21% da população do município em 2011?

As respostas podem vir de diferentes lugares e aspectos da questão. O Gerente de Mobilização Social e Orçamento Participativo da PMVC, por exemplo, avalia como se dá a presença do OP nas diferentes regiões do município. Segundo ele: “por onde você anda no município tem um delegado do OP, que é tipo um fiscal da Prefeitura, e a população cobra deles questões ligadas à Prefeitura” (FERREIRA, 2010). Além disso, os delegados também

desempenham papel inverso, cobrando ações por parte da Prefeitura e a realização das obras aprovadas pelo OP: “o delegado que é da oposição é o que mais cobra, porque quando ele indica uma obra ele quer mostrar que aquela obra é do OP” (FERREIRA, 2010). Com essa informação é possível inferir que os delegados do OP podem funcionar como uma extensão da Prefeitura Municipal, um representante informal do governo municipal, que está constantemente presente nas comunidades, e tanto podem ser uma referência para a população quando esta necessita de informações ou serviços da Prefeitura, quanto podem servir como um meio de estabelecer uma ligação da Prefeitura com as comunidades.

A presença dos delegados nas comunidades poderia assim criar laços entre a Prefeitura e os moradores, mas os laços existentes com o próprio delegado podem ser suficientes para fazer com que o mesmo aja voluntariamente como um “porta-voz” da gestão municipal ou mesmo passe a contribuir com o projeto político da gestão, como militante ou filiado aos partidos de apoio ao Governo Participativo, como candidato da coligação governista, como Vereador, ou como funcionário da Prefeitura. Durante a pesquisa de campo foram observados exemplos desse processo na própria equipe do Orçamento Participativo. Um morador de uma região rural do município, no Distrito de José Gonçalves, foi eleito delegado do OP-VC por um período de dois anos, após tal período atuou como militante dos movimentos sociais, ligado ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), mas permaneceu mantendo contatos com o OP e participando das plenárias. Em 2008 passou a trabalhar na Secretaria Municipal de Serviços Públicos e a participar das plenárias do OP representando a Secretaria: “ouvia as demandas, as respostas quando a Secretaria não podia atender naquele momento, até orientava a população sobre o que era prioridade, o que podia entrar e o que não podia colocar [como demandas do OP]” (FERREIRA, 2010). Na gestão municipal iniciada em 2009, o antigo delegado foi nomeado como Gerente na equipe do OP-VC.

O caso acima demonstra que é possível a criação de laços políticos entre a administração municipal e a comunidade através do processo de OP. A existência de um representante do poder municipal com origem na comunidade, nos movimentos sociais, participando desde a base do processo de orçamento participativo, faz dele um interlocutor privilegiado com a comunidade, tanto no sentido de entender seus problemas e necessidades, quanto no sentido de ter acesso às comunidades e poder criar um canal de entendimento entre tais comunidades e a Prefeitura Municipal.

Outro exemplo é do atual Coordenador Geral do OP de Vitória da Conquista, servidor público municipal há mais de vinte anos, que também é o atual presidente do Partido dos Trabalhadores (PT) no município e em 2010 foi coordenador, na região sudoeste, da campanha eleitoral do candidato à reeleição ao Governo do estado pelo PT e da candidata do partido à Presidência da República. A atuação do Coordenador junto ao OP, no contato com os delegados, com os moradores que participam das plenárias, com os moradores que reivindicam obras através do OP, tem um duplo significado. O mesmo pode ser visto tanto como o servidor público, o representante do poder municipal através do OP, quanto como o presidente do partido, que desempenha um papel político de destaque junto à administração municipal e que, portanto, tem objetivos políticos e eleitorais.

A vinculação política entre o orçamento participativo e a questão eleitoral também pode ser percebida na pesquisa a documentos como atas de congressos e de plenárias, quando se observa a presença de membros do Governo Participativo, de Vereadores, Deputados e Assessores Políticos. Nas solenidades de abertura e encerramento dos congressos do OP-VC existe um forte discurso político de defesa do Governo Participativo, do projeto político que está à frente da Prefeitura, são exibidos vídeos com as realizações da gestão municipal, são realizadas prestações de contas da gestão e também das obras realizadas através do OP. Eventos como esses servem até para a indicação de candidaturas (fato presenciado na abertura do IX Congresso, 2011) e reforçam os laços políticos entre os dirigentes municipais e os delegados do OP, especialmente daqueles comprometidos com o projeto político do governo, que são militantes ou filiados aos partidos da base governista. Certamente existem reflexos político-eleitorais dos discursos proferidos em tais solenidades sobre as comunidades de muitos delegados do OP-VC.

Um dos riscos da vinculação político-eleitoral de uma experiência como o orçamento participativo de Vitória da Conquista é incorrer naquilo que Navarro (2003, p. 123) discute quando aponta uma limitação da participação popular no OP e as barreiras para ampliá-la:

Continuaria, se assim persistir, a atrair setores bem delimitados da população da cidade, em regiões igualmente bem definidas, subjugando a eventuais interesses outros, não contemplados neste processo, inclusive perpetuando uma crítica quanto à representatividade do processo, usualmente ignorada até aqui no debate acadêmico. A participação restringida encontra, como sua provável justificativa, exatamente a etiqueta partidária que vem marcando o processo desde sua origem, o que impede que o OP possa ser caracterizado como uma efetiva esfera pública [...].

Em outro momento, Navarro (2003, p. 119) chega a afirmar a existência de um novo tipo de clientelismo, originado através do orçamento participativo: “Quebrando os padrões de clientelismo típicos do passado, o OP aos poucos reinstituíu, contudo, um outro tipo de clientelismo, desta vez ‘de quadros’ (ou ‘partidário’), que, infelizmente, vem bloqueando a potencialização do processo.”

Uma consequência da vinculação político-eleitoral do OP foi observado por Coêlho (2007) no caso do OP de Petrolina-PE. Sua análise é que a implementação do OP na cidade somente como elemento de estratégia político-eleitoral, para aumentar as bases de apoio a projeto político pessoal, foi “[...] um exemplo de ação estatal que gera um tipo de sinergia negativa entre governo e sociedade na medida em que há nenhuma ou pouca intenção do Estado em discutir projetos participativos com a sociedade.” (COÊLHO, 2007, p. 101).

Por outro lado, quando avalia os pilares do sucesso do OP em Porto Alegre, Avritzer (2003, p. 29) indica como o primeiro deles o “ pilar da democracia”, que seria expresso “[...] tanto na capacidade de crescimento da participação no OP quanto na consolidação político-eleitoral da administração”. Essa avaliação atribui ao sucesso eleitoral da gestão que realiza o OP uma forma de ampliação da democracia, uma vez que a manutenção da gestão seria uma garantia da continuidade do processo participativo bem sucedido. No caso de Vitória da Conquista, o entendimento é que a vinculação político-eleitoral do OP pode comprometer a efetiva democratização da gestão municipal, pois limitaria a capacidade de estender a participação a segmentos mais amplos da sociedade civil e dificultaria a constituição de uma gestão pública societal.

3.3.2.2 Relação do OP-VC com os movimentos sociais e a sociedade civil

Outra forma de ampliar a influência do orçamento participativo sobre as comunidades e, por extensão, sobre os eleitores, pode ser através do movimento associativista. Nas entrevistas realizadas nesta pesquisa e no estudo de Milani (2007) discute-se que não existia um

movimento associativo muito forte em Vitória da Conquista, em 1997, que pressionasse pela implantação de políticas participativas, como ocorria, por exemplo, em Porto Alegre-RS. No entanto, na pesquisa com os delegados existem indícios de que as associações de moradores têm influência sobre as comunidades, seja divulgando o OP-VC, seja participando das plenárias, indicando demandas e realizando pressões sobre o poder público, a ponto de serem vistas pelos delegados como um dos principais canais de reivindicações junto à gestão pública, à frente inclusive do OP-VC.

O Secretário Municipal avaliou que as associações existentes antes da criação do orçamento participativo eram dependentes do poder público, especialmente dos vereadores, de quem dependiam para receber recursos das subvenções aprovadas pela Câmara Municipal. Com tal dependência, “[...] infelizmente, muitas dessas associações transformaram-se em apêndices eleitorais. Às vezes um candidato a vereador utilizava aquilo quase como um comitê eleitoral” (SILVA, 2010b). Outro entrevistado (MEDEIROS, 2010), com mais tempo de militância nos movimentos sociais da cidade, lembra que as comunidades locais reivindicavam; que na década de 1960 a associação dos moradores do bairro Jurema era muito reivindicativa; e nas décadas de 1970 e 1980 as associações dos bairros Bonfim e Alto Maron também reivindicavam melhorias para suas comunidades, mas depois se desarticularam. Com a desarticulação do movimento associativo, surgiu outro problema:

A reivindicação urbana sempre existiu, o problema do OP é que ele termina tirando a autonomia, a iniciativa das associações, do movimento associativista e direcionando de cima para baixo pelo Estado. Ele cria um filtro, antes você reivindicava de uma forma de pressão, às vezes direta. (MEDEIROS, 2010)

Com essas informações é possível pensar numa vinculação maior das associações de moradores de Vitória da Conquista com o orçamento participativo e com o próprio governo municipal. Segundo informações de outro entrevistado, “o coordenador do Movimento Unificado de Moradores, que representa todas as associações de moradores também é delegado e membro do Conselho do OP e é funcionário daqui [da Prefeitura]” (FERREIRA, 2010). Como Gerente de Mobilização Social e do Orçamento Participativo, o entrevistado também informa um pouco mais da relação entre as associações de moradores e o governo municipal:

Às vezes uma associação de moradores pede uma reunião com o Prefeito e você vai lá e cobram uma demanda e a gente esclarece se é do OP ou se está fora do OP. O Prefeito manda você ir lá e sentar com a comunidade.

A gente atende associações aqui todo dia, atende algumas demandas, anota outras, já encaminha. Agora as associações têm que estar regularizadas para conseguir projetos junto ao governo, tem que ter ata, CNPJ, não ter pendências.

Quando os moradores pedem uma reunião com o Prefeito num bairro, ele pede para reunir com a associação de moradores, para valorizar a associação, a luta da associação. (FERREIRA, 2010)

Outro fato que demonstra a vinculação do movimento associativo com o orçamento participativo e com a gestão municipal foi visto na abertura do IX Congresso do OP-VC, quando o Movimento Unificado de Moradores teve lugar de destaque na mesa de abertura do evento, ao lado do Prefeito, Secretários Municipais, Coordenador Geral do OP, Vereadores e outras autoridades presentes (PMVC, 2011a). Com base em tais informações torna possível dizer que o movimento de moradores, ao menos parte dele, representado pelo Movimento Unificado de Moradores, tem papel auxiliar na criação de laços políticos junto à comunidade, ao lado do orçamento participativo.

Desse modo, não se confirma para o OP-VC a afirmação de Avritzer (2002b) de que o orçamento participativo proporciona uma alternativa aos “mediadores políticos”, democratizando a relação sociedade civil – poder local. Ao que parece, com o desenvolvimento do OP-VC ao longo dos anos surgiram novos mediadores dessa relação, especialmente aqueles ligados à sociedade política, ou seja, militantes e filiados aos partidos de sustentação do governo municipal e mesmo aqueles que passaram a integrar e a representar a administração municipal junto às suas comunidades.

Além das informações sobre o movimento associativo, foram realizadas entrevistas com Vereadores da oposição e com representantes do movimento sindical ligado aos servidores da Prefeitura Municipal, aos servidores municipais da saúde e aos professores da rede municipal, na tentativa de melhor compreender o papel do orçamento participativo na relação entre o Governo Participativo e a sociedade civil.

De modo geral, as respostas de representantes da oposição e do movimento sindical sobre o Orçamento Participativo de Vitória da Conquista expressam uma opinião bastante negativa sobre o mesmo. Para um diretor do Sindicato dos Servidores da Saúde –

SIDSAÚDE, o OP-VC seria “recheado de manobras políticas e com fins escusos, voltados para os interesses do governo, em outras palavras – um engodo” (FONSECA, 2011), além disso, em sua avaliação a vinculação da população com o OP seria somente de “pessoas ligadas a movimentos políticos e com certa influência nas comunidades periféricas”⁵⁷. Quanto à relação do Governo Participativo com os servidores da área de saúde do município, o sindicalista considera haver “verdadeiro descaso”, sem o atendimento das reivindicações da categoria. Na avaliação das formas de participação da população junto à gestão municipal, o entrevistado diz que: “a melhor forma de participação da comunidade sem influência dos governos são os comitês de entidades da sociedade civil organizada, a exemplo temos um comitê que está se reunindo na Casa do Médico às quartas-feiras à noite” (FONSECA, 2011).

O representante do sindicato dos professores municipais avalia o OP-VC de modo contínuo: “O orçamento participativo em Vitória da Conquista já teve uma atuação relevante, porque no início a sociedade acreditava. Hoje, porém, este não tem mais esse respaldo” (NOLASCO, 2011). A razão para isso seria a perda de vinculação da população ao OP, “isso porque as obras indicadas não são realizadas”⁵⁸. Segundo o entrevistado, a relação do governo participativo com a sua categoria é conflituosa devido ao tratamento dado durante as negociações salariais, faltando diálogo e valorização dos profissionais do ensino. No tocante às formas de participação da população junto à gestão municipal em Vitória da Conquista, a opinião do entrevistado é que: “existem os diversos conselhos, mas todos são viciados, porque o governo manipula a todos. A presença maciça de representantes do governo nos conselhos intimida quem tem postura mais crítica” (NOLASCO, 2011). Essa opinião expressa o problema da assimetria entre a participação da sociedade civil e da sociedade política nos fóruns participativos, que não dialogam como iguais, o que dificulta o aprofundamento da democracia. Frente à realidade da gestão do município, o entrevistado apresenta como sugestão a alternância de poder para “dar uma dinâmica administrativa a Vitória da Conquista”.

Um vereador da oposição avalia assim o orçamento participativo de Vitória da Conquista:

57 Id.

58 Id.

A proposta do Orçamento Participativo é interessante. Todavia, nos últimos anos ocorreu algo genérico, pelo menos em Vitória da Conquista, haja vista que a prefeitura afirma debater com a sociedade e os moradores o Orçamento, mas não aloca recursos do Orçamento Municipal destinado às melhorias propostas. Ou seja, a população pode até solicitar as obras, mas em muitos casos as obras não chegam no ano seguinte ou nos anos seguintes. Assim, causa uma expectativa na população, que acaba se frustrando com a não realização da solicitação. Portanto, o poder público municipal deveria informar quantos milhões do Orçamento, em si, serão destinados para a população decidir para onde irá os recursos, sendo mais verdadeiro nesse sentido. (PITHON, 2011)

Quanto à vinculação da população ao OP-VC, o vereador acredita que somente uma pequena parcela da população estaria vinculada ao mesmo, pois não haveria um esforço do governo municipal, já que “as audiências realizadas são genéricas”, e depois de encerradas as plenárias terminam as discussões sobre as demandas, não ocorrendo um acompanhamento das obras pela população “[...] e tão pouco por parte da prefeitura, pois não é transparente o suficiente para dizer a população como o dinheiro em si é gasto” (PITHON, 2011). Questionado sobre a relação do Governo Participativo com a Câmara de Vereadores, a resposta foi que, mesmo com a ampla maioria no Legislativo, o governo municipal busca discutir pouco os temas naquela Casa. Sobre outras formas de participação da população junto à gestão municipal, o Vereador citou os conselhos gestores como forma de solicitação de demandas específicas em cada área e também a atuação junto à Câmara de Vereadores, “mostrando as demandas e anseios de cada bairro”.

Uma última avaliação do OP-VC pelo Vereador opositor foi a seguinte:

[...]

Dizer ainda que para existir um orçamento participativo efetivo é necessário que haja recursos suficientes para solucionar as demandas da população. Além do mais, é necessário ainda a participação mais efetiva da população nas discussões, mesmo que essas ainda sejam incipientes e que, em muitos casos, serve apenas de palanque político pré-eleitoral para aqueles que o promovem, o que vem a inibir uma participação mais efetiva da população. (PITHON, 2011)

Outro vereador da oposição fez uma distinção entre uma vertente teórica do OP, onde haveria “[...] participação da sociedade na discussão dos gastos públicos, orientando e direcionando as necessidades mais urgentes para atender melhor as comunidades”, e uma vertente prática, onde “[...] as discussões nas plenárias são peças montadas e com pouca participação popular efetiva, inclusive, os temas são direcionados pelos facilitadores”

(REBOUÇAS, 2011). Para o entrevistado, mesmo a eleição dos delegados seria um jogo de “cartas marcadas” e não haveria vinculação da população ao OP-VC dado o esvaziamento das reuniões, evidenciando a descrença da população. Há ainda reclamação quanto ao tratamento dado pelo Poder Executivo à Câmara de Vereadores, a exemplo da pouca atenção dada aos Vereadores pelos Secretários Municipais.

Quanto aos espaços de participação da população junto à gestão municipal de Vitória da Conquista, o entendimento do Vereador é o seguinte:

Uma das formas mais acessíveis e que surtiria maior efeito seria colocar a teoria em prática quanto ao Orçamento Participativo, abrindo todo o orçamento para discussão sem manipulação. Existem, ainda, outras formas disponíveis para a participação da sociedade, no poder legislativo onde todas as comissões são abertas à comunidade. (REBOUÇAS, 2011)

A visão de outros representantes da sociedade civil sobre o orçamento participativo é, naturalmente, bem diferenciada da visão expressa por representantes governamentais, embora não sejam completamente contrários a um processo participativo como o OP-VC. Nota-se, inclusive, que alguns entrevistados parecem acreditar no processo participativo, mas questionam a forma como o mesmo é conduzido pela Prefeitura Municipal, provavelmente em função de divergências partidárias e quanto ao projeto político que cada campo defende. No entanto, algumas críticas dizem respeito à perda de credibilidade, que também pode ser notada em outras fontes e análises, à marcante presença de delegados comprometidos politicamente com a gestão municipal, no caso dos filiados a partidos políticos da base governista, e à falta de uma maior participação da comunidade em geral. Também é apontada uma falha do OP-VC já discutida neste estudo, o não atendimento de demandas aprovadas nos fóruns do OP, que enfraquece o seu potencial democratizante e o afasta do alcance de segmentos mais amplos da sociedade civil.

Para o objetivo deste estudo, interessa aqui avaliar o pressuposto de que o OP-VC permite a criação de laços entre a população e os gestores municipais e favorece a permanência no poder da coligação partidária à frente da Prefeitura Municipal. Com base no que foi discutido e recorrendo agora à contribuição de Romão (2010) busca-se uma conclusão a esse respeito.

Romão (2010) propõe uma avaliação dos processos de orçamento participativo referenciada no conceito de sociedade política e diminuindo a importância dada ao papel

desempenhado pela sociedade civil, como se vê nas análises mais divulgadas. Sua análise do OP, tendo como referência o OP de Osasco-SP, considera dois aspectos: “a) uma estratégia de mobilização e ampliação da base social de apoio de governos e de partidos; b) um novo espaço de interação de agentes sociopolíticos, permeado pela lógica das disputas eleitorais” (ROMÃO, 2010, f. 3). Sua pesquisa apontou um alto envolvimento dos conselheiros com a sociedade política, realçando as funções estratégicas do orçamento participativo de “movimentação permanente e formação de novos quadros militantes”. Assim, no caso em que estudou, o orçamento participativo seria “[...] um elemento estratégico no diálogo do governo com setores politicamente ativos da população em todas as regiões da cidade, fundamental para a ampliação e consolidação de sua base política” (ROMÃO, 2010, f. 202).

De modo semelhante ao que se viu no presente estudo, o autor considerou o OP como um espaço importante para a captação e formação de novos quadros partidários para o PT de Osasco-SP. Porém, acredita-se aqui que o OP tem outras funções. Com as informações e opiniões analisadas nesta pesquisa há evidências de que o orçamento participativo de Vitória da Conquista surgiu da vontade política dos dirigentes municipais e como uma estratégia para fazer frente às dificuldades políticas, administrativas e financeiras porque passava a gestão do município. A adoção de uma estratégia participativa, próxima aos moldes de uma democracia participativa, foi uma opção política de governo, uma alternativa de buscar junto à população o apoio para encontrar soluções e saídas para os problemas administrativos e políticos da gestão, que apresentou resultados para o governo municipal e foi gradativamente ampliada. Nesta estratégia, o OP-VC teve papel fundamental, serviu como modelo para o estabelecimento de novas políticas, divulgou nacionalmente a imagem do Governo Participativo e atraiu a atenção de pesquisadores, alguns até do exterior.

Através do OP a gestão municipal conseguiu estabelecer vínculos com as diversas comunidades do município, descobriu lideranças e colaboradores, estabeleceu um canal de negociações, criando laços políticos que foram úteis para o conhecimento da realidade e das necessidades dos moradores. Desse modo, a despeito do OP-VC apresentar muitas dificuldades e não alcançar plenamente seus objetivos, ele foi capaz de criar laços com parcela da população e isso certamente favoreceu à coligação partidária a ampliação de sua base social de apoio e contribuiu com o seu projeto de permanência no poder, resultando em sucessivas reeleições.

Outro aspecto que pode ser associado ao OP-VC é a institucionalização das demandas da população, que se dá através das associações de moradores, lideranças políticas, militantes e filiados a partidos políticos, que direcionam as reivindicações populares para os fóruns da administração municipal. Nesta opção pela luta institucional, como aponta Dagnino (2002a), a gestão municipal, com o apoio de outros integrantes da sociedade política, passa a ter o controle da situação, a ditar as regras e a controlar o atendimento das reivindicações, especialmente quando tornam-se “demandas do OP”. Nesse caso o OP não poderia ser visto do modo que concebe Boaventura Santos (2009b), uma esfera pública emergente, com a convergência dos cidadãos, das organizações comunitárias e do governo municipal, cada qual com a sua autonomia. Assim, é possível dizer que o pressuposto da criação de laços políticos entre os gestores públicos municipais e a população se confirma e que essa vinculação pode ter consequências eleitorais positivas para a coligação partidária à frente da gestão municipal.

Resta agora discutir a última dimensão proposta para entender o orçamento participativo de Vitória da Conquista.

3.3.3 Dimensão institucional administrativa

Esta última dimensão será utilizada para avaliar o pressuposto (hipótese) aqui estabelecido de que a existência de um orçamento participativo no município de Vitória da Conquista não está diretamente relacionada ao aumento da eficiência administrativa da gestão municipal. Para a avaliação recorre-se ao indicador da efetividade deliberativa, que é a capacidade de implantação das deliberações do OP.

Antes de tudo, considera-se necessário deixar claro o que se entende por “efetividade deliberativa”, para tanto recorre-se à definição apresentada por Cunha (2007, p. 139):

Por efetividade deliberativa entende-se a capacidade efetiva dessas instituições [conselhos] influenciarem, controlarem e decidirem sobre determinada política pública, expressa na institucionalização dos procedimentos, na pluralidade da composição, na deliberação pública e

inclusiva, na proposição de novos temas, na decisão sobre as ações públicas e no controle sobre essas ações.

São muitos os exemplos na literatura sobre o orçamento participativo de estudos que o associam com o aumento da eficiência da gestão pública. Quando Avritzer (2007) discute a participação social no Nordeste, busca mostrar o efeito da “efetividade das instituições participativas” sobre a estrutura administrativa e financeira de diferentes cidades, incluindo Vitória da Conquista, associando a existência nessas cidades de instituições participativas, como o OP e os conselhos de saúde e educação, como um fator de aumento da eficiência na prestação de serviços públicos nessas áreas. No mesmo estudo, Pires e Tomas (2007) discutem a implementação e manutenção de arranjos participativos que teriam o potencial de criar incentivos ou pressões para a modernização administrativa e para o aprimoramento da gestão pública.

Ao analisarem os elementos necessários para o bom funcionamento de instituições participativas, Pires e Tomas (2007) abordam as variáveis capacidade administrativa e capacidade financeira. Na primeira variável, para o funcionamento do OP seria necessária a regionalização dos governos locais para estimular a participação nos bairros, a criação de equipes e órgãos especializados para coordenar o processo participativo, além da adaptação do desenho institucional do OP para superar as dificuldades de implantação dos projetos. Através da variável capacidade financeira seria possível avaliar a ampliação das fontes de receitas tributárias municipais necessárias para os investimentos, uma vez que a baixa capacidade de investimento poderia comprometer o OP em seu potencial distributivo.

Outros estudos destacam a necessidade de capacidade administrativa e financeira para implantação de propostas de OP, como Avritzer (2003), que faz uma correlação entre o efeito distributivo do OP e a capacidade da administração municipal em aumentar a oferta de serviços públicos. Milani (2007) aponta os obstáculos financeiros para a implantação do OP em Vitória da Conquista, em 1997. Silva (2003) discute o êxito do processo do OP a partir de fatores que incluem a capacidade de investimento da prefeitura municipal, e Teixeira (2003) ressalta os recursos humanos e orçamentários necessários à implantação de um OP.

Tendo tais referências, parte-se agora para uma avaliação da efetividade deliberativa do orçamento participativo de Vitória da Conquista, a começar por sua capacidade de implantação das deliberações.

3.3.3.1 Capacidade de implantação das deliberações do OP-VC

Alguns estudos sobre o OP de Vitória da Conquista relacionam a recuperação da capacidade de gestão da Prefeitura Municipal, nos primeiros anos da gestão de 1997-2000, dentre outros fatores, à implantação do OP no ano de 1997. Wampler e Barboza (2000) discutem o “Programa de Fortalecimento Financeiro do Município com Justiça Fiscal a Serviço da Cidadania”, implantado em Vitória da Conquista em 1997, que contribuiu para o aumento da arrecadação municipal e para o progressivo saneamento financeiro do município. Associado a esse Programa, os autores inserem a implantação do OP-VC como um instrumento que “aumentou a transparência e a credibilidade da prefeitura”, contribuindo para uma recuperação da credibilidade da gestão pública municipal, que se encontrava abalada na gestão anterior e no início da nova gestão. Na avaliação dos autores:

O orçamento participativo, por sua vez, colabora para o controle das despesas, uma vez que a população toma consciência da escassez de verbas em relação ao volume de demandas. Com isso fica reduzida a possibilidade de se aprovarem obras de pouco interesse social. (WAMPLER & BARBOZA, 2000, p. 183)

No entanto, essa concepção parece equivocada, por acreditar que seria possível aprovar “obras de pouco interesse social”, haja vista que nenhuma obra pode ser aprovada no I Congresso do OP-VC, por absoluta falta de recursos, e poucas foram aquelas que foram aprovadas no II Congresso, diante da grande quantidade de demandas apresentadas nas plenárias e do insuficiente volume de recursos existentes para investimentos.

O mesmo Programa de Fortalecimento Financeiro foi analisado por Craveiro e Lima (2003), que apresentam o considerável aumento da receita própria e dos impostos municipais de Vitória da Conquista, no período de 1994 (R\$ 2.267.916,00) para 2001 (R\$ 5.430.376,00), e também apontam como uma dimensão do programa o “aumento da participação popular na decisão sobre investimentos públicos”, que teria ocorrido com a implantação do OP-VC.

Pinho (2006) também discutiu o Programa de Fortalecimento Financeiro do município, avaliando a inovação da gestão local em um “contexto de múltiplas adversidades”, com base em uma adequação do referencial teórico schumpeteriano para o campo governamental. Sua avaliação indica o estabelecimento de políticas de inclusão social em Vitória da Conquista, associadas a um viés desenvolvimentista e a procedimentos democráticos de gestão, dentre os quais o orçamento participativo teve papel estratégico. Na busca da recuperação financeira do município e da recuperação da capacidade administrativa e política da prefeitura, a realização do OP-VC teve papel inovador e contribuiu para os objetivos da gestão municipal, especialmente no tocante ao apoio da sociedade civil para as medidas saneadoras que se faziam necessárias naquele momento.

Andrade (2005), por sua vez, aborda o orçamento participativo de Vitória da Conquista enquanto uma possibilidade de “inversão de prioridades”. Em sua avaliação, apesar das dificuldades enfrentadas no período de 1997 a 2002, o OP-VC atingiu os objetivos de “[...] participação ativa da população na definição das prioridades de investimento público no município e a transparência administrativa” (ANDRADE, 2005, f. 140). Além disso, a sua pesquisa “pode atestar” que as decisões tomadas pelo OP estavam sendo cumpridas, “na medida do possível”, e verificou que a população de Vitória da Conquista efetivamente decidia sobre os investimentos públicos.

No presente estudo partiu-se do pressuposto de que o OP de Vitória da Conquista não contribuía diretamente com o aumento da eficiência da administração pública porque o mesmo não apresentava “efetividade deliberativa”, ou seja, não tinha plena capacidade de implantar suas decisões, de influenciar, controlar e decidir sobre os investimentos do município de Vitória da Conquista. A pesquisa documental foi conduzida no sentido de tentar verificar ou rejeitar esse pressuposto.

O indicador que se buscou utilizar para avaliar a efetividade deliberativa do OP-VC foi comparar as demandas aprovadas nos congressos do OP com aquelas efetivamente realizadas, considerando o tempo da sua realização e também os impactos financeiros sobre o investimento total do município. A princípio, dada a indisponibilidade de informações na Gerência de Mobilização Social e Orçamento Participativo da PMVC, verificou-se que não seria possível quantificar o valor dos investimentos realizados através do OP, simplesmente porque não há uma centralização de tais informações e mesmo as informações existentes não puderam ser efetivamente pesquisadas.

A análise das demandas atendidas pelo OP-VC requer uma avaliação processual das demandas que foram aprovadas em seus congressos. Como foi apresentado neste trabalho, o I Congresso do OP, em 1997, não aprovou propostas de investimentos, definiu apenas diretrizes para orientar as ações da Prefeitura Municipal no sentido de sanear as finanças municipais e recuperar a capacidade de gestão da prefeitura. No entanto, a participação da população também era motivada pela expectativa de indicar suas prioridades, em detrimento do quadro financeiro da Prefeitura Municipal, que impedia qualquer deliberação relativa a investimentos, tanto que foram definidas prioridades nas plenárias realizadas, como se viu no Quadro 1 apresentado neste trabalho. Dentre as prioridades estavam o saneamento básico, a saúde e a educação. Desse modo, há o entendimento de que I Congresso do OP-VC foi convocado em meio a uma estratégia política da administração municipal em demonstrar uma opção pela participação da população na discussão dos problemas e soluções para a grave situação da prefeitura municipal, demonstrando sua vontade política no sentido da participação, mas também visando o apoio dessa mesma população para a busca de soluções, pois não havia possibilidades de atender qualquer demanda.

Essa realidade do OP de Vitória da Conquista, em 1997, ou seja, sua incapacidade de investimentos, poderia ser um fator para completo desgaste do processo, pois era uma situação próxima daquela com a qual se preocupa Brian Wampler (2003, p. 77): “Os orçamentos participativos que querem implementar os projetos mas são incapazes de mostrar resultados claros para o público participante terão um efeito negativo e desmoralizante sobre os participantes e burocratas envolvidos.” No entanto, a partir do momento em que a Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista iniciou o processo de discussões sobre os investimentos públicos através do OP, em 1999, ela pode ter evitado um desgaste maior do processo, mas ainda corria o risco de incorrer em outra situação apontada por Wampler (2003, p. 76-77): “[...] se a administração se mostra sistematicamente incapaz de implementar os projetos selecionados pelos participantes do OP, as conseqüências serão a diminuição dos incentivos de curto e longo prazo para participar [...]”.

As esperanças da população de apresentar propostas no II Congresso do OP, previsto para 1998, também foram frustradas com a suspensão da sua realização, em razão da disputa eleitoral, segundo informam os idealizadores do OP-VC. Todavia, também é possível dizer que houve uma razão estratégica para a não realização do II Congresso em 1998. Dada a situação financeira do município àquela época, é muito provável que ainda não houvesse

capacidade de investimentos. Nesse caso, convocar um novo congresso sem a possibilidade de aprovação de obras e serviços, que é a principal razão de um orçamento participativo, poderia levar ao total descrédito do mecanismo e talvez inviabilizar a sua manutenção enquanto política de governo, coincidindo com as preocupações de Wampler (2003), que também estudou o OP-VC.

Quando finalmente ocorreu o II Congresso, em 1999, o valor destinado aos investimentos, um milhão de Reais, equivalente a 1,75% do orçamento estimado para o ano 2000 (WAMPLER & BARBOZA, 2000), mostrou-se muito aquém das demandas apresentadas nas plenárias realizadas. Em vista da grande quantidade de demandas apresentadas nas plenárias, a distribuição do valor acima para mais de trinta demandas aprovadas no congresso exigiu muita negociação política entre os delegados e entre a equipe do OP-VC, mas também gerou frustrações entre delegados e participantes das plenárias. Além de serem poucos os recursos, de serem aprovadas relativamente poucas demandas comparadas com a quantidade de indicações das plenárias, o problema e desafio seguintes foi a capacidade da prefeitura de executar tais demandas.

Em muitos documentos analisados verificam-se cobranças de realização das obras aprovadas pelo OP em 1999. Nas atas das plenárias realizadas em 2003, por exemplo, já discutidas neste trabalho, existem reclamações de delegados referentes à não realização de demandas aprovadas em 1999. Em documento disponibilizado pela Gerência de Mobilização Social e OP (PMVC, 2009a, p. 121-124), realizamos um levantamento das obras do II Congresso (1999) e constatamos que, por volta do ano de 2003, cerca de 18,7% delas ainda estavam pendentes. Em outro levantamento do ano de 2003, feito por Andrade (2005), a pesquisadora foi informada que 90% das obras estavam concluídas.

Outra informação que atesta a falta de capacidade financeira e administrativa da Prefeitura Municipal para executar as obras aprovadas no Congresso de 1999 foi obtida em 2010, na Coordenação do OP-VC. Em entrevista com o Gerente de Mobilização Social e OP o mesmo informou que o asfaltamento de algumas ruas do bairro Conquistinha, que eram indicações do OP de 1999, estavam sendo concluídas naquele ano de 2010, com recursos próprios da prefeitura (FERREIRA, 2010). Havia ainda outras pendências aprovadas no II Congresso de 1999, no primeiro mandato do Prefeito Guilherme Menezes (1997-2000), que ele havia decidido “zerar” após iniciado o seu terceiro mandato (2009-2012) (FERREIRA, 2010), que são as seguintes:

Obra	Localidade	Situação	Secretaria responsável
Construção poço artesiano	S. João da Vitória	Pendente	Assuntos Distritais
Construção poço artesiano	Lagoa da Pedra	Pendente	Assuntos Distritais
Instalação de sistemas de água	Lagoa de Justino	Pendente	Assuntos Distritais

Quadro 4 – Pendências em 2010 do II Congresso OP de 1999

Fonte: Elaboração própria, a partir dos documentos: Situação das Obras do OP 1999/2002 (PMVC, 2009a, p. 121-124); e Propostas dos Grupos por Eixos (PMVC, 2010b).

Essa situação pode representar não apenas falta de capacidade administrativa e financeira para implantar as decisões dos congressos do OP-VC, ela também pode significar, em seu limite, a não incorporação por parte da gestão municipal das decisões tomadas nos fóruns deliberativos do OP, o que seria a negação do processo de democracia participativa e de constituição de uma gestão pública societal.

A não implementação de demandas aprovadas nos Congressos do OP-VC não se restringiu ao seu II Congresso. Nas discussões desta pesquisa sobre a ampliação da participação social em Vitória da Conquista demonstrou-se que a Prefeitura Municipal necessitou recorrer às possibilidades externas de financiamento para realizar obras no município, especialmente na educação e na saúde, quando foi novamente necessária a estratégia participativa para garantir a mobilização da população pela municipalização da saúde e a captação de recursos. Com os recursos do Fundef, para a educação, e do Sistema Único de Saúde – SUS, conquistados com a saúde municipalizada, foi possível iniciar um processo de recuperação desses serviços no município de Vitória da Conquista, inclusive apresentando uma considerável expansão inicial dos mesmos, como ressaltaram autores como Andrade (2005), Avritzer (2007) e Pires e Tomas (2007). Todavia, nem todas as demandas aprovadas pelo OP podiam ser atendidas com recursos oriundos do Fundef e do SUS e muitos investimentos com esses recursos foram realizados em detrimento das deliberações do OP-VC.

Rocha (2008), por exemplo, demonstra como os investimentos na educação em Vitória da Conquista não contemplaram as decisões do OP sobre o mesmo tema. Em sua pesquisa,

sobre o atendimento das demandas das plenárias de educação, o autor constatou que 84% das demandas aprovadas pelo OP-VC, entre 2002 e 2006, não foram atendidas pela gestão municipal. Dos recursos investidos em educação no período, apenas 23,7% do total foram para o atendimento de 16% das demandas aprovadas pelo OP-VC, o restante dos investimentos (76,3%) foram decididos apenas pelos critérios dos gestores municipais (ROCHA, 2008, f. 229-230). Essa constatação corrobora a noção de que o não atendimento de demandas do OP-VC não decorre somente da falta de capacidade administrativa e financeira da Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista.

No III Congresso do OP (2000) as demandas das plenárias eram muito superiores ao valor previsto para os investimentos, ainda de R\$ 1.000.000,00. Mesmo nos Encontros Zonais, as prioridades aprovadas estavam acima dos valores destinados a cada região, o que já foi apresentado neste trabalho. As 36 obras aprovadas nesse congresso previam investimentos de R\$ 994.200,00, de modo a atender ao limite estabelecido pela equipe da Prefeitura Municipal, mas o levantamento do custo real das obras aprovadas elevou esse total para R\$ 1.862.342,00 (PMVC, 2009a, p. 119-121). Mais uma vez a Prefeitura de Vitória da Conquista implementou as decisões do OP em ritmo bastante lento.

Devido a tais dificuldades, aliadas ao fato de que “o ano de 2001 foi um ano em que o governo [de Vitória da Conquista] enfrentava uma grave crise financeira [...]” (ANDRADE, 2005, f. 123), o congresso do OP foi mais uma vez suspenso em 2001, realizando-se apenas um Encontro de Delegados. A autora acrescenta ainda os prejuízos ao processo de OP, com uma segunda interrupção, além do desgaste com “críticas, cobranças e insatisfações da população”⁵⁹. Apesar dos problemas para executar as decisões dos congressos do OP-VC, a gestão municipal manteve a experiência participativa, realizando os congressos seguintes.

O IV Congresso, em 2002, mesmo discutindo todo o orçamento previsto para o município, estimado em R\$ 124 milhões para 2003, aprovou 53 obras, que somavam R\$ 1.600.000,00 (ANDRADE, 2005, f. 125; PMVC, 2009a, p. 208-210), muito aquém das demandas apresentadas nas plenárias. Um reflexo das interrupções no processo do orçamento participativo, do limitado valor destinado aos investimentos e das dificuldades para a realização das obras, pode ser sentido na pequena participação popular nas plenárias. Mesmo com o aumento do número total de participantes em determinadas plenárias, como nos anos

59 Ibid.

de 2000 (3.283 pessoas); 2002 (4.768 pessoas); 2004 (3.195 pessoas); 2008 (3.550 pessoas); e 2010 (3.766 pessoas), a estimativa do percentual de participação da população de Vitória da Conquista nas plenárias em relação à população total do município foi de 0,51% (1997), 1% (1999), 1,25% (2000) e 1,81% (2002), segundo apurou Andrade (2005, f. 129). Para os congressos do OP de 2008 e 2011, o cálculo que realizamos nesta pesquisa foi de 1,15% e 1,21%, respectivamente. Apenas para comparação, no orçamento participativo de Chapecó-SC, em 1997, estimou-se a participação de mais de 15 mil pessoas, ou mais de 10% da população municipal, e havia uma previsão inicial de investimentos de R\$ 5 milhões (ROVER, 2003, p. 267).

Não foram localizadas na documentação pesquisada as demandas do V Congresso do OP (2003), apenas o “relatório de reivindicações” das plenárias regionais e temáticas, onde constam centenas de demandas discutidas nas plenárias (uma contagem revelou, ao menos, 487 reivindicações, sendo que algumas delas podem ser desdobradas em várias outras) (PMVC, 2009a, p. 316-346). Nas atas das plenárias de 2003 constam ainda inúmeras reclamações relativas ao não atendimento de demandas de todos os congressos anteriores, como já foi abordado.

Em 2004, com a introdução de nova metodologia no orçamento participativo de Vitória da Conquista (FERREIRA, 2010), passou-se a discutir as prioridades através dos “Eixos”, sendo estabelecidos oito Eixos de discussões: I – Infraestrutura Zona Urbana; II - Infraestrutura Zona Rural; III – Educação e Cultura; IV – Saúde; V – Desenvolvimento Econômico Sustentável; VI – Desenvolvimento Social e Habitação; VII – Esporte e Lazer; VIII – Institucionalização e Políticas Públicas; como se observa no Relatório do VI Congresso (PMVC, 2009a, p. 372-393). Com essa nova metodologia não se estabelecia mais um valor prévio para as obras a serem aprovadas, pois a aprovação de determinada demanda não está vinculada a um limite de valor. As demandas apresentadas nas plenárias são discutidas no congresso, depois é aprovada a ordem das quatro prioridades para cada eixo e, em seguida, são aprovadas as indicações de cada região que se enquadram nas prioridades aprovadas.

A análise do Relatório do VI Congresso, de 2004, (PMVC, 2009a, p. 372-393) evidencia que tal metodologia permite, em tese, a aprovação de uma grande quantidade de indicações, contemplando a maioria das regiões e plenárias, no entanto, não fica muito claro quais são as demandas de cada região ou plenária que serão executadas prioritariamente. Numa primeira leitura, parece uma metodologia destinada a não funcionar, tanto que não foi

possível nesta pesquisa elencar quais seriam as demandas do OP de 2004, apenas as “ações aprovadas nos oito eixos consolidados na Plenária Geral”, com as quatro prioridades de cada eixo (PMVC, 2009a, p. 390). São ações de caráter geral, que normalmente constariam de um programa de governo, onde é difícil definir qual seria a prioridade para a execução no próximo orçamento, além das limitações financeiras e dificuldades práticas para execução de tantas demandas. Possivelmente as demandas prioritárias foram sistematizadas posteriormente, pela Coordenação do OP e apresentadas nas reuniões do Conselho do Orçamento Participativo, mas não foi possível identificá-las.

As demandas do VII Congresso do OP, em 2006, não foram localizadas, somente as demandas do VIII Congresso do OP, em 2008. O Congresso de 2008 também aprovou as demandas por eixos, sendo identificados os seguintes eixos: I – Infraestrutura Urbana; II - Infraestrutura Rural; III – Desenvolvimento Econômico Sustentável; IV – Saúde; V – Educação e Cultura; VI - Desenvolvimento Social e Habitação; VII - Esporte e Lazer (PMVC, 2009a, p. 530-532). Para cada um desses eixos foram aprovadas as demandas do Quadro abaixo, escolhidas entre as centenas que foram apresentadas nas plenárias regionais e temáticas (mais de mil reivindicações apresentadas nas plenárias para os sete eixos) (PMVC, 2009a, p. 484-530).

Eixo	Demandas aprovadas
I - Infraestrutura urbana	Pavimentação dos corredores de ônibus e ruas em geral Extensão de rede elétrica e iluminação Urbanização de praças e jardins
II - Infraestrutura rural	Sistema de água tratada Construção de um salão comunitário onde há demanda Construção de aguada
III – Desenvolvimento econômico sustentável	Projeto de emprego e renda, que atenda também aos pequenos produtores de Limeira e Boa Vista Criar espaço permanente na área do DNIT para a realização de eventos da Economia Solidária Criação de ponto de comercialização na feira livre para atender à necessidade do pequeno produtor

IV – Saúde	Implantação do CAPS Implantação do Pronto Socorro Odontológico Implantação do Centro Especializado em Saúde de Mulher
V – Educação e Cultura	Construção de creches em todas as localidades onde há demanda Construção, ampliação e reforma de todas as unidades escolares citadas em discussão Troca dos telhados de zinco [das escolas] para telhas de cerâmica
VI – Desenvolvimento Social e Habitação	Implantação de espaço público para acolhimento de crianças de 0 a 5 anos, até término do processo de adoção Ampliar a oferta de vagas para o atendimento a idosos desvinculados do convívio familiar e/ou que a família não ofereça cuidados
VII – Esporte e Lazer	Quadra poliesportiva Construção e reforma do campo de futebol Construção de parques infantis

Quadro 5 – Demandas aprovadas no VIII Congresso do OP - 2008

Fonte: Elaboração própria, a partir de documento da Gerência de Mobilização e OP (PMVC, 2009a, p. 530-532).

Para avaliar o atendimento dessas demandas foi analisado outro documento disponível na Gerência de Mobilização e OP, referente a um levantamento efetuado no final do ano de 2010 para ser encaminhado ao Prefeito Municipal, onde constam as demandas que foram aprovadas em cada um dos eixos acima e as obras que ainda estavam pendentes, com o detalhamento das obras a serem realizadas em cada comunidade (PMVC, 2010b). O detalhamento dessas obras foi realizado pela Coordenação do OP, com base nas demandas discutidas e aprovadas nas reuniões de cada Eixo no referido congresso. Esse levantamento permitiu avaliar as dificuldades para a implantação das demandas aprovadas nos Congressos do OP, principalmente com a metodologia dos Eixos de discussões.

No Eixo de infraestrutura urbana constam 31 demandas referentes a pavimentação, das quais apenas seis foram atendidas parcialmente até 2010 e 25 não estavam atendidas. No mesmo Eixo, as demandas de extensão de rede elétrica e as demandas de urbanização de praças e jardins estavam parcialmente atendidas. No Eixo de infraestrutura rural as demandas de sistemas de tratamento de água estavam parcialmente atendidas, já as demandas de

construção de salão comunitário e construção de aguadas não foram atendidas. No Eixo de educação e cultura, a demanda para a construção de 23 creches não tinha qualquer creche construída ou em construção. Das demandas para a construção, ampliação e reforma de todas as unidades escolares indicadas, de doze demandas para construção de escolas, duas estavam em reforma ou construção e dez não foram construídas; das dez demandas para ampliação de escolas, sete não foram atendidas e três estavam programadas ou previstas para conclusão em 2010; havia oito demandas de reforma de escolas atendidas e as demais estavam programadas ou planejadas para 2010. Por fim, as demandas de troca dos telhados de zinco para telhados de cerâmica nas escolas municipais estavam parcialmente atendidas (PMVC, 2010b).

Não havia informações sobre o atendimento das demandas para os Eixos de desenvolvimento econômico sustentável, desenvolvimento social e habitação, saúde, e esporte e lazer. No mesmo documento constavam ainda demandas pendentes do OP de 2002 (quadras poliesportivas nos bairros Patagônia e Vila Serrana) e do OP de 1999 (poços artesianos, já referidos neste trabalho), além do asfaltamento de ruas e praças sem a especificação do ano da aprovação (PMVC, 2010b). Cabe lembrar que já se discutiu neste estudo a conjuntura municipal nos anos de 2009 e 2010, nos quais a gestão municipal sofria os reflexos da crise financeira internacional e da queda da arrecadação tributária nas três esferas de governo, o que afetou diretamente os investimentos municipais e o atendimento das demandas do OP-VC.

Analisando a situação acima apresentada é possível identificar algumas falhas no processo de orçamento participativo desenvolvido em Vitória da Conquista. A análise do indicador referente à capacidade do OP-VC de implantar as suas deliberações revela evidências de que o mesmo não dispõe da “efetividade deliberativa”, ou seja, da capacidade para implantar suas decisões, por diferentes motivos. Devido aos problemas financeiros enfrentados pela gestão municipal no início da implantação do orçamento participativo, suas deliberações iniciais para a construção de obras específicas apresentavam atrasos na execução e conclusão das obras, gerando grande frustração na população e levando ao descrédito do OP-VC. Como se observou aqui, demandas do OP de 1999 não haviam sido concluídas em 2010, depois de onze anos de aprovadas, mesmo tratando-se de obras simples, como construção de poços artesianos. Havia também quadras poliesportivas aprovadas em 2002 na mesma situação. Mesmo sem o levantamento de todas as demandas aprovadas nos congressos, daquelas realizadas e das demandas ainda pendentes ou não atendidas, em vários

documentos constam queixas e reclamações de que determinadas demandas não haviam sido atendidas, como nas plenárias de 2003, com reiteradas cobranças, de demandas dos congressos de 1999, 2000 e 2002. Portanto, o fator capacidade financeira para implementação das propostas do OP, essencial para o sucesso da experiência, segundo vários autores citados aqui, explica grande parte das dificuldades do OP-VC, mas também pode ocorrer a falta de priorização ao atendimento de demandas aprovadas nos fóruns do OP pela própria gestão municipal, como nos casos discutidos aqui, que arrastaram-se ao longo de anos.

Todavia, existem outros fatores adicionais. A metodologia da discussão por eixos, implantada a partir de 2004, não aparenta trazer avanços para o processo, talvez até tenha piorado alguns aspectos. Conforme se observou nas atas e relatórios dos congressos realizados com a nova metodologia, as plenárias regionais e temáticas apresentam centenas de reivindicações, sendo que em 2008 esse número ultrapassou a mil reivindicações, mas não definem suas prioridades, não há uma avaliação criteriosa do que deveria constar no OP e do que se refere a simples serviços que poderiam ser realizados pelas Secretarias Municipais, sem o crivo de um Congresso do OP. Não existem critérios técnicos para a definição de prioridades entre os bairros e comunidades, como existe, por exemplo, nos OPs de Porto Alegre e Belo Horizonte (AVRITZER, 2009b; SANTOS, 2009b). Em consequência, os relatórios das plenárias são encaminhados com centenas de reivindicações para serem discutidos em poucas horas de congresso (no IX Congresso, em 2011, as discussões em grupos não ultrapassaram uma média de três horas). Na discussão dos Eixos é aprovada uma ordem de prioridades muito genérica, que não especifica o que realmente será atendido, o que realmente é prioritário. A leitura das prioridades aprovadas para cada Eixo em um congresso do OP não diz muita coisa sobre o que realmente será realizado pela gestão municipal no próximo orçamento.

Uma grande contradição que se observa no OP de Vitória da Conquista é a discussão de um orçamento municipal, a aprovação de demandas para o mesmo, sem que haja qualquer discussão sobre os valores envolvidos, sobre a capacidade financeira da Prefeitura em realizar as obras, sobre as demandas pendentes e quanto custaria atendê-las. A ausência de definição de valores financeiros na discussão orçamentária em um Congresso do OP-VC mostra uma grande debilidade do mesmo, que pode inclusive explicar em parte o não atendimento de muitas demandas aprovadas.

Sabe-se que compete ao Conselho do OP aprovar a proposta orçamentária da Prefeitura Municipal antes do seu envio à Câmara de Vereadores. Porém, o tempo entre a aprovação das demandas no Congresso e o envio da proposta orçamentária não parece suficiente para orçar as obras aprovadas, definir os recursos que serão investidos e alocá-los para cada região. Segundo informações do Gerente de Mobilização Social e OP, na aprovação da proposta orçamentária municipal a ser encaminhada anualmente à Câmara de Vereadores, o Conselho do OP-VC também não discute valores específicos para as obras do OP.⁶⁰

O desdobramento de cada Eixo em demandas específicas, como aquelas demandas observadas em 2008, é outro processo pouco efetivo. No congresso, quando se define a ordem de prioridades de cada Eixo, também são incluídas as regiões que apresentaram demandas relativas àquelas prioridades, ainda assim falta definir quais regiões serão priorizadas no atendimento das demandas. Mesmo após as discussões no congresso, o número de demandas em cada eixo é muito grande e nem todas constam como prioridade ou como demanda aprovada. Segundo informações do Gerente de Mobilização Social e OP⁶¹, todas as indicações das plenárias que estejam entre as prioridades aprovadas em cada eixo são incluídas entre aquelas que deverão ser realizadas pela Prefeitura Municipal. Posteriormente, o Conselho do OP define quais dessas prioridades de cada Eixo serão executadas, conforme a disponibilidade de recursos pela administração municipal que, às vezes, é insuficiente para atender boa parte das demandas, como se viu em diferentes períodos.

Um observador externo ao processo do OP-VC enfrenta muitas dificuldades para entender como ele realmente funciona, como são definidas as prioridades para cada ano, o montante dos recursos que serão utilizados para atender àquelas demandas. Quando tais informações são solicitadas junto à Coordenação do OP ou junto às Secretarias Municipais, também há dificuldades para conseguir informações específicas sobre as obras do OP e sobre seus custos, que parecem indisponíveis. Em vários momentos, durante a realização deste estudo, foram solicitadas informações referentes aos custos das demandas de cada congresso do OP-VC que foram atendidas, mas não foi possível obter dados exatos. Os levantamentos existentes referem-se a investimentos de determinado período, mas não são vinculados às demandas de cada congresso, o que dificulta avaliar o que efetivamente foi atendido das demandas aprovadas nas plenárias e nos congressos.

60 Informação confirmada via telefone, em 24/10/2011.

61 Informação confirmada via telefone. em 24/10/2011.

Essa falta de transparência contraria o que defende Boaventura Santos (2009b, p. 552): “É sabido que a democracia participativa exige uma transparência entre ação política e resultados muito superior àquela que é típica da democracia representativa”. Quando discute o processo de orçamento participativo, o autor acrescenta: “[...] a transparência de alta intensidade exigida pela democracia participativa tem ainda a ver com a capacidade e a qualidade do retorno à base por parte das estruturas de delegação e de representação [...]” (SANTOS, 2009b, p. 553), ou seja, é preciso mostrar os resultados das deliberações para aqueles que discutiram, que participaram e acreditaram no processo de tomada de decisão sobre o orçamento. O autor ainda afirma: “A relação direta da participação com os resultados é fator crucial na sustentabilidade da democracia participativa” (SANTOS, 2009b, p. 552), aspecto que se nota ausente, em muitos momentos, no OP de Vitória da Conquista.

Um aspecto que também parece falho no processo do OP-VC é o tempo para a discussão das reivindicações nas plenárias regionais e temáticas. Analisando as atas dessas plenárias, observa-se que numa única plenária existe a exposição dos integrantes da administração municipal e do OP, com a apresentação de dados e informações sobre o orçamento municipal, sobre obras e outras informações, seguida das intervenções dos moradores, lideranças comunitárias, conselheiros etc., que fazem questionamentos, queixas e apresentam suas reivindicações, para depois serem respondidos pelos representantes da Prefeitura Municipal. Após esse processo é lavrada a ata com todas as informações, queixas, reclamações e as reivindicações. No entanto, não há um momento para definir o que é realmente uma prioridade, uma demanda, que deveria ser apresentada ao OP, selecionando o que fosse mais importante para os moradores. A exemplo de outras experiências bem sucedidas de OP, como Porto Alegre e Belo Horizonte, para citar as mais famosas, parece que é necessário ao OP de Vitória da Conquista um segundo momento nas plenárias (rodada de definição de prioridades) para estabelecer as prioridades de cada comunidade e levar ao Congresso apenas as reivindicações mais importantes, facilitando a operacionalização do atendimento pela Prefeitura Municipal e uma adequação aos recursos disponíveis.

A aprovação das prioridades de cada Eixo Temático no Congresso é outro aspecto que pode ser considerado falho. Uma sugestão seria definir junto com as prioridades de cada Eixo as regiões que serão contempladas. Além disso, parece indispensável a equipe da Prefeitura Municipal definir com mais clareza o montante de recursos disponíveis para os investimentos. Não há sentido convocar a população a participar das plenárias, a comunidade indicar suas

reivindicações e criar expectativas de atendimento, realizar um congresso do OP e aprovar determinadas demandas sem qualquer definição sobre a capacidade da administração municipal em atendê-las, nem definir um prazo para isto. O único sentido que poderia ter um processo realizado dessa forma seria a sua utilização como mera peça política e eleitoral.

Essas considerações sobre o OP de Vitória da Conquista demonstram a ausência do que Boaventura Santos (2009b) chama de “gestão eficaz das ações de participação”, definida da seguinte forma:

A gestão eficaz das ações de participação é complexa, pois envolve vários fatores: frequência, organização e duração das reuniões; facilidade de acesso aos locais de reunião; relação positiva entre o investimento na ação de participação e seus resultados. Em qualquer destes níveis há algo a fazer. (SANTOS, 2009b, p. 552)

Um fato presenciado no IX Congresso de 2011 mostra outras dificuldades da metodologia do OP-VC. Como foi apresentado aqui, no VIII Congresso de 2008 foi aprovada a construção de 23 creches, mas nenhuma chegou a ser construída até o ano de 2010. Obviamente, a demanda por creches foi novamente apresentada no Congresso de 2011, no entanto, durante a plenária do Eixo da Educação foi informado que a Secretaria Municipal de Educação tinha capacidade financeira para construir quatro creches no próximo exercício, duas na zona rural e duas na zona urbana, e que os delegados deveriam aprovar essa resolução. Tal fato causou muita discussão e questionamentos na plenária, mas, ao final foi aprovado. No entanto, não se definiu quais regiões ou bairros seriam atendidos, o que deveria ocorrer nas reuniões do Conselho do OP. Esse exemplo demonstra as dificuldades que o processo do OP encontra para garantir a sua efetividade, além de expor falhas que podem comprometer sua credibilidade. Nesse item específico o plenário apenas ratificou uma decisão da Secretaria Municipal de Educação e transferiu para o Conselho do OP a decisão final sobre as comunidades a serem beneficiadas, mas sem existir a previsão de valores, a capacidade real de atender a demanda e, muito menos, um prazo para a realização das obras.

Essa ausência de definição precisa das obras que serão executadas, das comunidades que serão atendidas, dos valores e prazos de execução dos serviços, contraria também o aspecto do monitoramento necessário ao orçamento participativo, cuja importância é destacada por Avritzer (2009b, p. 589): “Uma segunda área na qual o OP inova é a do controle pela população da implementação das deliberações sobre os investimentos a serem

realizados.” Sem a definição dos valores dos investimentos, observada no OP-VC, o seu monitoramento é impraticável.

Também se observa a realização de obras públicas de grande impacto na cidade de Vitória da Conquista que não passaram pelo crivo do orçamento participativo. Mesmo quando construídas com recursos captados de fontes externas, como o Governo Federal ou o Governo Estadual, algumas obras poderiam ser realizadas de modo a contemplar demandas aprovadas no OP. No entanto, a conclusão de obras importantes para a cidade, de grande repercussão na vida urbana, a exemplo da duplicação de avenidas como Olívia Flores, Brumado, Juracy Magalhães, a construção de ciclovias e a criação do Parque das Bateias, não estavam entre as demandas aprovadas pelo OP. Outra obra importante, o asfaltamento da via de acesso aos bairros de Campinhos e Simão, foi indicada em plenárias da região, mas não aprovada como prioridade pelos congressos do OP-VC devido ao seu elevado custo, e somente foi construída após liberação de recursos federais captados através de emenda parlamentar. Esses exemplos indicam outras limitações do OP-VC, que parece incapaz de definir as grandes prioridades para a cidade, demonstrando ausência de uma visão global sobre a mesma - reforçando as críticas de Navarro (2003) ao “OP demandista” e ao “localismo” e de Santos (2009b), à “priorização de demandas locais” - ou possuir uma limitação em sua capacidade de definição, o que o transforma em mero mecanismo auxiliar da gestão municipal (“complementaridade instrumental”), não sendo o fator decisivo na definição dos investimentos públicos, isto é, não se constituindo verdadeiramente em mecanismo de democratização da gestão e muito menos de caminho para construção de uma gestão societal.

Este fato pode ser agravado pela surpreendente decisão do Prefeito Municipal de destinar recursos do orçamento municipal para emenda de vereadores, seguindo o modelo da “emenda parlamentar” existente no Congresso Nacional. Esta decisão, divulgada em dezembro de 2010 (PMVC, 2010a), destina R\$ 1,5 milhão do orçamento, anualmente, criando uma cota de R\$ 100 mil para cada vereador indicar obras e serviços para execução no município. A avaliação do prefeito é que “a criação desse instrumento é fruto de um compromisso suprapartidário, que aponta para o avanço nas relações entre os dois poderes e consolida a democracia política na nossa cidade” (PMVC, 2010a), no entanto, tal medida pode ser vista como um enfraquecimento do orçamento participativo, ao tempo em que pode representar o retorno de velhas práticas políticas presentes na política brasileira, especialmente no tocante às decisões referentes à aplicação dos recursos públicos, como o

clientelismo e o favorecimento de grupos de interesses, servindo o orçamento público como meio de cooptação política. Não foi possível avaliar mais detidamente o impacto dessa decisão sobre o OP-VC, porém, frente aos problemas enfrentados pelo mesmo, é possível dizer que a construção da democracia participativa certamente enfrentará mais um entrave na gestão municipal de Vitória da Conquista.

Por fim, com base nas questões anteriormente analisadas, discute-se aqui o pressuposto relacionando a existência do orçamento participativo no município de Vitória Conquista com a eficiência administrativa da Prefeitura Municipal, orientando a gestão municipal no atendimento de demandas prioritárias da população e na aplicação dos fundos públicos. Como resultado da análise do quadro acima, há evidências que o orçamento participativo não apresenta plena “efetividade deliberativa”, uma vez que não apresenta capacidade adequada para definir as prioridades específicas de cada comunidade, aprová-las em seus congressos e exigir da administração municipal a sua execução. A pesquisa sobre o OP-VC demonstrou que o mesmo apresenta inúmeras falhas em sua realização, especialmente quanto à definição clara das prioridades, dos custos envolvidos para atendê-las, do tempo necessário para a execução e quanto à capacidade de fiscalizar a implementação das suas deliberações, além de evidências da falta de prioridade a algumas demandas aprovadas, o que permite dizer que não há uma clara relação entre a realização do orçamento participativo em Vitória da Conquista e um aumento da eficiência da administração local, uma vez que é limitada a sua capacidade de “aprofundamento da democracia”, como preconiza Avritzer (2003).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo sobre o Orçamento Participativo de Vitória da Conquista-BA buscou analisar suas possibilidades efetivas em democratizar a gestão pública municipal, a ponto de favorecer a sua caracterização enquanto uma experiência de gestão societal. Para tanto, partiu-se da compreensão do conceito de Estado e da sua relação com a sociedade civil, no contexto da crise econômica mundial dos anos 1980 a 1990, responsável pela emergência de discussões acerca da necessidade da “reforma do Estado”, onde surgiram algumas posições divergentes. De um lado, havia aqueles que defendiam um modelo de reforma denominado gerencial, alinhado com as ideias hegemônicas nos anos 1990, e de outro lado, estavam os defensores de um Estado cujo papel deveria ir além de mero regulador e indutor do desenvolvimento, com críticas às ideias do neoliberalismo e da chamada “globalização”.

Em meio ao debate sobre o modelo de reforma do Estado no Brasil, ainda no contexto de redemocratização do país, surgiram experiências de participação popular em gestões locais, como o orçamento participativo, os conselhos gestores, as audiências e conferências de políticas públicas, etc., havia também uma disputa política sobre o modelo de democracia que o país deveria aprofundar. Neste trabalho, as experiências participativas foram situadas no debate sobre a teoria democrática, considerando alguns “modelos”, a exemplo da democracia participativa, da democracia deliberativa e da democracia representativa.

A partir de diferentes posicionamentos analíticos sobre experiências como o orçamento participativo e a sua relação com os modelos teóricos, observa-se que tais experiências são abordadas por alguns autores como mecanismos da democracia deliberativa, com destaque para aspectos como a legitimidade da deliberação e a melhoria do processo deliberativo. No entanto, a maioria dos autores cotejados neste estudo caracteriza o OP como um caso de democracia participativa ou de combinação entre a democracia participativa e a democracia representativa, expressa, por exemplo, na realização de plenárias populares ao lado da eleição de representantes para os seus conselhos. Essa combinação entre dois modelos de democracia foi vista como arranjos de “coexistência” e de “complementaridade” (SANTOS & AVRITZER, 2009) e ajudou a entender o objeto deste estudo.

O orçamento participativo foi também situado no debate sobre as possibilidades de emergência de uma gestão pública societal no Brasil (PAES DE PAULA, 2005a; 2005b; PACHECO et al., 2007), vista como uma alternativa ao modelo gerencial de reforma do Estado, criticado pelo seu caráter “gerencialista”. A gestão societal é caracterizada pela ação dos governos locais através de experiências alternativas e inovadoras de gestão pública, marcadas pela articulação entre a sociedade civil e a sociedade política, que resultou em práticas de gestão como os conselhos gestores de políticas públicas, os fóruns temáticos, o orçamento participativo e outras citadas neste trabalho.

A esperança que a gestão societal facilitasse um “encontro mais amplo entre o Estado e a sociedade civil” (PACHECO et al., 2007), no entanto, não se concretizou plenamente na conjuntura brasileira da primeira década deste século, mesmo com a vitória em eleições estaduais e nacionais do projeto político que fora historicamente ligado ao campo de luta em defesa de uma maior participação da sociedade civil junto às instâncias da administração pública, uma vez que não houve o abandono por completo do modelo gerencial, persistindo algumas de suas políticas.

Para caracterizar e avaliar as possibilidades do orçamento participativo de Vitória da Conquista recorreu-se neste trabalho a diferentes análises sobre experiências de OP verificadas no país, a exemplo dos casos de Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e São Paulo. A análise do processo de OP em Vitória da Conquista partiu do problema inicial, que consistia em avaliar a capacidade do orçamento participativo em efetivamente democratizar a gestão municipal, configurando uma administração pública societal. O desenvolvimento da pesquisa, recorrendo a estratégias metodológicas como leitura bibliográfica, pesquisa documental, entrevistas e aplicação de questionários, buscou responder adequadamente à questão inicialmente proposta e avaliar os pressupostos (hipóteses) estabelecidos diante da realidade observada em campo. Esses pressupostos permitiram avaliar três dimensões do orçamento participativo de Vitória da Conquista, como a participação social, a legitimidade do processo de OP e a dimensão institucional administrativa.

A experiência participativa em Vitória da Conquista surgiu em meio a uma conjuntura onde prevalecia uma crise política, administrativa e financeira da prefeitura municipal, forçando a gestão iniciada em 1997 a buscar alternativas de solução dos graves problemas encontrados. Frente a uma prefeitura municipal desacreditada, endividada e sem capacidade de investimentos, a nova gestão enfrentava ainda forte oposição na Câmara de Vereadores e

dos governos estadual e federal. Essa realidade levou o Governo Participativo a desenvolver uma estratégia política para a obtenção do apoio necessário para enfrentar o grave quadro da gestão pública municipal. A estratégia envolvia a defesa de propostas de gestão que se aproximavam de uma democracia participativa, como a proposição do orçamento participativo e depois dos conselhos gestores, conferências de políticas públicas, Conferência da Cidade, Agenda 21, novo Plano Diretor Urbano e outras.

A abertura à participação popular foi uma estratégia para conquista de força política para enfrentar a oposição e também para encontrar o suporte necessário para implementar as medidas políticas e administrativas que eram necessárias naquele momento. Ao mesmo tempo, prevaleceu a vontade política de abrir a gestão municipal à participação da população, chamada para inteirar-se da precária situação financeira da municipalidade e para opinar sobre as soluções que deveriam ser adotadas, que passavam principalmente pelo orçamento do município e pela ideia do orçamento participativo. Iniciava assim um processo de “encontro” entre a sociedade civil e o governo municipal, uma tentativa de atuação conjunta do Estado e da sociedade civil para a criação de “espaços públicos” (DAGNINO, 2002a).

Ao mesmo tempo em que ampliava os mecanismos participativos, a gestão municipal enfrentava dificuldades para fazer com que o OP-VC funcionasse efetivamente, principalmente devido à falta de recursos para atender às demandas aprovadas em seus congressos e plenárias, mas também devido a outras dificuldades administrativas e políticas e até mesmo à falta de prioridade às deliberações do OP. Tais fatos levaram a algumas interrupções na realização dos congressos do OP, no atraso na realização de obras aprovadas e em algumas mudanças em sua metodologia ou “desenho institucional”, resultando em desgastes na credibilidade do processo, o que impediu a sua ampliação para uma maior parcela da população, limitando-se a participação no OP-VC a algo em torno de 1,2% do conjunto da população. Além disso, há uma desproporção entre os participantes da zona urbana, concentrados nas periferias mais carentes, e os participantes da zona rural, que são proporcionalmente os que mais participam, embora representem apenas 10,5% do total da população do município (IBGE, 2011d). Outro aspecto revelado por esta pesquisa foi o índice de filiação partidária entre os delegados do OP 2011, de 34,7%, bem superior ao índice de filiação partidária da população brasileira, estimado em 7,2% (TSE, 2011b).

A participação no OP-VC de uma pequena parcela da população municipal, aliada com uma presença expressiva de delegados filiados aos partidos políticos da coligação que

governa o município há quinze anos, é um indicativo da forte influência da sociedade política junto ao OP, ao tempo em que não se amplia a participação da sociedade civil de modo a tornar o OP-VC um instrumento que efetivamente democratize a gestão pública. Esse fator impede o chamado “aprofundamento da democracia” através do OP-VC, uma vez que não se observa um aumento da participação popular nas decisões sobre a distribuição dos recursos orçamentários.

Depreende-se na análise da participação social na gestão municipal de Vitória da Conquista a existência da vontade política dos dirigentes municipais em implantar o orçamento participativo e outras formas de participação popular, levando à ampliação da participação social na gestão local, mas também há evidências que tal abertura à participação foi concebida enquanto estratégia de obtenção de apoio junto a segmentos mais amplos da população municipal de modo que a gestão fosse capaz de implantar as medidas administrativas e políticas que considerava necessárias.

Considerando a evolução do OP-VC, suas dificuldades e reveses, o caráter da participação popular nas suas plenárias, fóruns e congressos, é possível afirmar que o orçamento participativo em Vitória da Conquista contribui apenas parcialmente com a democratização da gestão pública municipal, pois não consistiu no principal instrumento de uma efetiva participação da população na definição das políticas públicas e na aplicação dos recursos públicos. O OP-VC não atingiu, ao longo dos seus quinze anos, uma ampla participação entre os diferentes segmentos da sociedade civil, não foi capaz de realizar regularmente os seus congressos anuais e nem garantiu o atendimento das demandas populares aprovadas em seus fóruns, gerando insatisfação, frustração e descrédito junto a alguns segmentos da população, notadamente em algumas áreas urbanas.

Não se confirma assim a ideia de Vitale (2004) de uma “dupla democratização do OP”, que seria a abertura das discussões e decisões orçamentárias a todos os moradores e a democratização do uso dos recursos a todas as áreas da cidade.

Além disso, avaliando a possibilidade de o Orçamento Participativo de Vitória da Conquista favorecer a construção de um modelo de gestão pública societal, enquanto projeto político de ampliação da participação dos atores sociais na definição da agenda política municipal, que possibilite um maior controle sobre as ações estatais e rompa com o monopólio estatal na definição e implantação das ações públicas, tal possibilidade não se

confirmou. Isso porque não é possível dizer que o OP-VC foi capaz de elaborar estruturas e canais que viabilizassem uma ampla participação da sociedade civil do município e um maior controle social sobre a gestão pública, a ponto de caracterizar o Governo Participativo de Vitória da Conquista como um modelo de gestão societal. O Governo Participativo, considerando a realização do OP-VC, não pode ser definido com uma “administração pública co-gestionária” (PAES DE PAULA, 2005b), capaz de ceder espaços para a participação popular na definição de programas, projetos ou mesmo na gestão de serviços públicos, uma vez que se observa em Vitória da Conquista uma centralização do processo decisório no aparelho de Estado.

Analisando a legitimidade política do processo de OP em Vitória da Conquista e as suas possibilidades de criação de laços políticos com os movimentos sociais e com a sociedade civil, o presente estudo identificou que a gestão municipal, através da realização do orçamento participativo, conseguiu estabelecer vínculos com diversas comunidades do município. Também foi possível descobrir lideranças populares, estabelecer canais de negociação com segmentos da sociedade civil, favorecendo a criação de laços políticos que foram úteis para a obtenção de colaboradores para a gestão municipal e para o projeto político da coligação partidária no poder.

Dessa forma, o OP-VC favoreceu a ampliação da base social da sociedade política, atraindo apoios junto aos movimentos sociais e comunitários, permitindo a emergência de lideranças que passaram a influenciar suas comunidades, a colaborar voluntariamente com a gestão municipal, ou mesmo a ingressar no projeto político dominante no município através do engajamento partidário, da disputa eleitoral, da integração de equipes da prefeitura municipal, favorecendo eleitoralmente à coligação partidária à frente da gestão municipal em seus projetos políticos, como a eleição de seus candidatos e as sucessivas reeleições à Prefeitura Municipal. Esse quadro do OP-VC põe em risco a sua legitimidade enquanto instrumento da democracia participativa, de construção de um tipo diferente de Estado, onde cidadãos organizados poderiam superar a exclusão social e política e promover a transparência e a responsabilização (WAMPLER & AVRITZER, 2004). Por outro lado, a ampliação desse quadro poderia gerar o que Navarro (2003) classifica de “clientelismo de quadros ou partidário”, um fator impeditivo da “publicização” do orçamento participativo.

No tocante à dimensão institucional e administrativa do OP-VC e do pressuposto (hipótese) de que o orçamento participativo não está diretamente relacionado ao aumento da

eficiência administrativa da gestão municipal, o presente estudo apresentou evidências da falta de “efetividade deliberativa” do OP. A pesquisa sobre o orçamento participativo em Vitória da Conquista demonstrou muitas falhas em sua realização, dificuldades para definir adequadamente as prioridades de cada comunidade ou bairro, que são insuficientemente discutidas, bem como a aparente incapacidade de definir as grandes prioridades para a cidade, o que pode decorrer da sua limitação enquanto um instrumento efetivamente deliberativo. Também ficou evidente a ausência de prioridade pela gestão municipal a algumas das deliberações do orçamento participativo, o que não condiz com a defesa de uma democracia participativa e nem indica a configuração de uma gestão pública societal.

A ausência de discussões sobre os custos das obras necessárias e dos recursos municipais disponíveis para investir em cada orçamento anual, os atrasos na execução das obras aprovadas, assim como a indefinição dos prazos necessários para atender às demandas aprovadas, aliadas à falta de mecanismos de acompanhamento e fiscalização do cumprimento das deliberações, indicam que o orçamento participativo não apresenta claramente os seus resultados, não demonstra com exatidão quais demandas podem ser atendidas, e em que período, bem como as demandas que não serão contempladas. Dessa forma não é possível associar o OP-VC com uma possível eficiência administrativa da Prefeitura Municipal, pois o instrumento não é capaz de orientar adequadamente a gestão municipal no atendimento das demandas prioritárias da população e na correta aplicação dos fundos públicos.

Além disso, a recente decisão do Prefeito Municipal de destinar recursos do orçamento para emendas de vereadores pode ser entendida como um retrocesso na tentativa de aprofundamento da democracia participativa em Vitória da Conquista, pois significa o enfraquecimento do OP-VC e pode aumentar o seu descrédito junto a alguns segmentos da sociedade civil. Esta medida pode trazer para o campo do orçamento municipal práticas muito comuns no processo de decisão da aplicação dos recursos públicos observadas em diversos momentos na história brasileira, a exemplo das denúncias envolvendo a liberação de recursos do orçamento da União mediante as emendas parlamentares, o que nos faz pensar no “resgate” de elementos do patrimonialismo frente às tentativas de modernização da gestão pública brasileira, que estaria assim convivendo com a tentativa de implantação de uma democracia participativa (PINHO, 1998).

Para estudos futuros do OP-VC, recomenda-se a investigação dos valores investidos no atendimento das suas demandas e o seu impacto no orçamento do município, o que poderia

indicar melhor o papel que o OP representa na aplicação dos recursos públicos. Alguns aspectos do funcionamento do OP-VC foram apontados pelo presente estudo como entraves a um maior alcance do mesmo, como o reduzido tempo de discussão das necessidades e prioridades de cada comunidade, a falta de maior clareza quanto às demandas que podem ser atendidas e o prazo para tanto, a indefinição dos recursos disponíveis para investimento, além da falta de prioridade ao atendimento de demandas aprovadas. Nesse sentido, uma revisão da metodologia ou do desenho institucional do OP-VC poderia contribuir para aperfeiçoar o seu funcionamento, fazendo dessa instância um mecanismo capaz de efetivamente democratizar a gestão pública do município.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 3 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999, p. 171-199.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-neoliberalismos: as políticas sociais e o Estado democrático*. São Paulo: Paz & Terra, 2003. p. 9-23.

ANDRADE, Juliana Mousinho Saphira. *Participação popular, orçamento participativo e inversão de prioridades: a experiência de Vitória da Conquista – Bahia (1997-2002)*. 2005. 150 f. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Salvador. 2005.

AVRITZER, Leonardo. A participação social no Nordeste. In: _____ (Org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 15-44.

_____. *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2002.

_____. (Org.). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009. p. 561-597.

_____. *Participatory institutions in Democratic Brazil*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2009.

_____. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: _____ (Org.). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009. p. 27-54.

_____. O Orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos*. São Paulo: Paz & Terra, 2002. p. 17-45.

_____. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: _____. NAVARRO, Zander (Org.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003. p. 13-60.

BALCÃO, Nilde; TEIXEIRA, Ana Cláudia (Org.). Controle social sobre o orçamento público. *Pólis 44*, São Paulo: Instituto Pólis, 2003. (Publicações Pólis, 44).

BAQUEIRO, Marcello (Org.). *Brasil: opinião pública, transição e eleições no Brasil*. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, 1995.

BARROS, Aidil de Jesus Paes de. *Projeto de pesquisa: propostas metodológicas*. Rio de Janeiro: Vozes, 1990.

BATISTA JR., Paulo Nogueira. O círculo de giz da “globalização”. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 49, p. 84-97, Nov. 1997.

BAVA, Sílvio Caccia. Indicações para uma agenda sobre o controle social do orçamento público. *Pólis 44*, São Paulo: Instituto Pólis, (Publicações Pólis, 44), p. 103-107, 2003.

BELLO, Carlos Alberto. Orçamento participativo em São Paulo: uma invenção de limitado alcance. In: OLIVEIRA, Francisco de; RIZEK, Cibele Saliba (Org.). *A era da indeterminação*. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 103-127.

BORBA, Julian; LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn (Org.). *Orçamento Participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina*. Florianópolis: Insular, 2007.

BUCI-GLUCKMANN, Christine. *Gramsci e o Estado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

CASAGRANDE, Nair. As transformações do mundo do trabalho na virada de século – qual a educação predominante? *UFBA/FACED*. Disponível em <http://www.faced.ufba.br/rascunho_digital/textos/447.htm>. Acesso em: 24 out. 2008.

CHESNAIS, François. A fisionomia das crises no regime de acumulação sob dominância financeira. *Novos Estudos*. São Paulo: CEBRAP, n. 52, p.21-53, nov. 1998.

COÊLHO, Denílson Bandeira. Gestão municipal e arranjos participativos em Pernambuco. Entre racionalidade política e ajustes deliberativos. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 85-108.

COELHO, Vera Schattan P.; VON LIERS, Bettina (Ed.). *Mobilizing for democracy. Citizen action and the politics of public participation*. New York: Zed Books, 2010.

COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004.

COOPER, Donald R.; SCHINDLER, Pamela S. *Métodos de Pesquisa em Administração*. 7 ed. Porto Alegre: Bookman, 2003.

COSTA, Filipe. Taxa de analfabetismo na Bahia é quase o dobro da média nacional. *A TARDE ON-LINE*. Seção Brasil. Salvador, 09.09.2010. Disponível em: <<http://atarde.com.br/brasil/noticia.jsf?id=5618980>>. Acesso em 17 out. 2011.

COUTINHO, Carlos Nelson. A hegemonia da pequena política. In: OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele (Org.). *Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira*. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 29-43.

_____. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CRAVEIRO, Sílvia da Silva; LIMA, Fernanda Teles. Tributação e política fiscal no nível municipal um estudo de caso: o programa de fortalecimento financeiro do município de Vitória da Conquista/BA. In: ENCONTRO NACIONAL DA PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, XXVII, 2003, Atibaia, SP. *Anais...* São Paulo: ANPAD, 20 a 24/09/2003. CD-Rom.

CUNHA, Eleonora Schettini M. A efetividade deliberativa dos Conselhos Municipais de Saúde e de Criança e Adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 135-161.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: _____ (Org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos*. São Paulo: Paz & Terra, 2002. p. 279-302.

_____. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (Coord.). *Políticas de ciudadanía Y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, p. 95-110.

DESLAURIERS, Jean-Pierre; KÉRISIT, Michèle. O delineamento da pesquisa qualitativa. In: POUPART, J. et al. (Org.). *A pesquisa qualitativa*. Enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 127-153.

DINIZ, Eli. *Crise, reforma do Estado e governabilidade*. Brasil, 1985-1995. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

DRYZEK, John S. Legitimidade e economia na democracia deliberativa. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 41-62.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. Rio de Janeiro: Globo, 1987.

FARIA, Cláudia Feres. Sobre os determinantes das políticas participativas. A estrutura normativa e o desenho institucional dos Conselhos Municipais da Saúde e de Direitos da Criança e do Adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 111-133.

FLICK, Uwe. *Qualidade na pesquisa qualitativa*. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. FGV-CPDOC, *Diretrizes do Estado Novo (1937-1945)*. Política e Administração. A Era Vargas). Disponível em <http://www.cpdoc.fgv.br/nav_historia/htm/anos37-45/ev_poladm_dasp.htm>. Acesso em: 23 out. 08.

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. IBGE Cidades@. *Bahia, Feira de Santana, Mapa da Pobreza e Desigualdade - Municípios Brasileiros 2003*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/link.php?codmun=291080>>. Acesso em: 05 out. 2011.

_____. IBGE Cidades@. *Bahia, Vitória da Conquista, Histórico*. Fonte: PMVC. Elaboração: Nilo Antônio Monteiro de Mendonça. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/link.php?codmun=293330>>. Acesso em: 05 out. 2011.

_____. IBGE Cidades@. *Bahia, Vitória da Conquista, Mapa da Pobreza e Desigualdade - Municípios Brasileiros 2003*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/link.php?codmun=293330>>. Acesso em: 05 out. 2011.

_____. IBGE Cidades@. *Bahia, Vitória da Conquista, População 2010*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/link.php?codmun=293330>>. Acesso em: 05 out. 2011.

_____. IBGE Cidades@. *Bahia, Vitória da Conquista, Produto Interno Bruto dos Municípios*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/link.php?codmun=293330>>. Acesso em: 05 out. 2011.

_____. Comunicação Social. *Estimativas das populações dos municípios em 2011*, 31.08.2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_imprensa.php?id_noticia=1961>. Acesso em 18 out. 2011.

FUNG, Archon. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 173-209.

GOMES, Rinaldo Jefferson Da Silva. *Orçamento Público: a experiência do Orçamento Participativo no município de Cabedelo (2001-2002)*. 2004. Monografia (Especialização em Contabilidade e Auditoria Pública). Universidade Federal da Paraíba, 2004.

GRAMSCI, Antonio. *Concepção dialética da história*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981.

_____. *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

HELD, David. *Modelos de democracia*. 3 ed. Traducción de María Hernández. Madrid: Alianza Editorial, 2007.

HIRSCH, Joaquim. La internalización del Estado. Acerca de algunas preguntas actuales de la teoría del Estado. In: BRAGA, Elza Maria Franco (Org.). *América Latina: transformações econômicas e políticas*. Fortaleza: Editora UFC, 2003.

_____. *Teoria materialista do Estado: processos de transformação do sistema capitalista de Estado*. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

_____. The State's New Clothes: NGOs and the internalization of states. *Política Y Cultura*, otoño, n. 20, Universidad Autónoma Metropolitana – Xochimilco, DF, México, p. 7-25, 2003. Disponível em: <www.redalyc.uae.mx/redalyc/pdf/267/26702012.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2011.

KETTL, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 3 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999. p. 75-121.

KICKERT, Walter J M., extrato do artigo: *Gestão Pública nos Estados Unidos e Europa*. Disponível em <http://reforma.pjf.mg.gov.br/arq_conceito/gerenciamento_comparado.htm>. Acesso em: 24 out. 2008.

LAMBERTUCCI, Antonio Roberto. A participação social no governo Lula. In: AVRITZER, Leonardo. (Org.). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009. p. 70-89.

LUNA, Sérgio Vasconcelos de. *Planejamento de pesquisa: uma introdução*. São Paulo: EDUC, 1996.

MARQUETTI, Adalmir. Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003. p. 129-156.

MILANI, Carlos R. S. Participação social e ação pública local na Bahia. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 215-235.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

MOISÉS, José Álvaro. *Os brasileiros e a democracia*. Bases sócio-políticas da legitimidade democrática. São Paulo: Ática, 1995.

MOREIRA, Herivelto; CALEFFE, Luiz Gonzaga. *Metodologia da pesquisa para o professor pesquisador*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2008.

MORONI, José Antônio. O direito à participação no governo Lula. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009. p. 107-141.

MOTA, Áurea. Fissura na estrutura do *mandonismo*. Transformações recentes e ampliação do escopo democrático na Bahia. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 45-63

NAVARRO, Zander. Democracia e controle social de fundos públicos - o caso do “orçamento participativo” de Porto Alegre (Brasil). In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; CUNILL GRAU, Nuria (Org.). *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999. p. 293-334.

_____. O “Orçamento Participativo” de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003. p. 89-128.

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 21-40.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *As possibilidades da política*. Idéias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: Paz & Terra, 1998.

O'DONNELL, Guilherme. Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais. Uma visão latino-americana com uma rápida olhada em alguns países pós-comunistas. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 36, p. 123-145, jul. 1993.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventando o governo – como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. Brasília: Comunicação, 1994.

OLIVEIRA, Francisco de; RIZEK, Cibele Saliba (Org.). *A era da indeterminação*. São Paulo: Boitempo, 2007.

_____. Crítica à razão dualista/O ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2003.

_____; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele (Org.). *Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira*. São Paulo: Boitempo, 2010.

_____. Hegemonia às avessas. In: _____; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele (Org.). *Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira*. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 21-27.

_____. O avesso do avesso. In: _____; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele (Org.). *Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira*. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 369-376.

_____. O momento Lênin. In: _____; RIZEK, Cibele Saliba (Org.). *A era da indeterminação*. São Paulo: Boitempo, 2007. p.257-287.

_____. Política numa era de indeterminação: opacidade e reencantamento. In: _____; RIZEK, Cibele Saliba (Org.). *A era da indeterminação*. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 15-45.

_____. Reforma e contra-reforma do Estado no Brasil. In: BOCAYUVA, Pedro Cláudio Cunha; VEIGA, Sandra Mayrink (Org.). *Afinal que país é este?* Rio de Janeiro: DP&A, 2001. p. 87-96.

PACHECO, Flávia Lopes; SILVA, Ana Beatriz da; NOGUEIRA, Alessandra Cabral. Participação social na Conferência Municipal de Olinda: mito ou realidade? *Cadernos EBAPE.BR*, v. 5, n. 3, p. 1-11, set. 2007.

PACHECO, Regina Sílvia. Administração Pública Gerencial: desafios e oportunidades para os municípios brasileiros. *O município no século XXI: Cenários e Perspectivas*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, ed. especial, p. 39-49, 1999.

PAES DE PAULA, Ana Paula. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas-RAE*, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005. Disponível em <<http://www16.fgv.br/rae/rae/index.cfm?FuseAction=Artigo&ID=2025&Secao=DEBATE&Volume=45&numero=1&Ano=2005>>. Acesso em: 22 ago. 2010.

_____. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PATEMAN, Carole. *Participation and democratic theory*. New York: Cambridge University Press, 1970.

PAULANI, Leda Maria. Capitalismo financeiro, estado de emergência econômico e hegemonia às avessas no Brasil. In: OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele (Org.). *Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira*. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 109-134.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1)

_____. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina*. São Paulo: Ed. 34, 1996.

_____. *Desenvolvimento e crise no Brasil*. História, Economia e Política de Getúlio Vargas a Lula. 5 ed. rev. São Paulo: Editora 34, 2003.

_____; CUNILL GRAU, Nuria (Org.). *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. O passado não está morto: nem passado é ainda. In: DIMENSTEIN, Gilberto. *Democracia em pedaços: direitos humanos no Brasil*. São Paulo: Cia das Letras, 1996. Prefácio, p. 7-45.

PINHO, José Antônio Gomes de. Inovação em contexto de múltiplas adversidades: o caso de Vitória da Conquista, Bahia. In: JACOBI, Pedro; _____ (Org.). *Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 185-204.

_____. Reforma do aparelho do Estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. *Revista Organizações & Sociedade*, Salvador, v. 5, n. 12, p. 59-79, maio/agosto 1998.

PIRES, Roberto; TOMAS, Maria Carolina. Instituições participativas e gestão municipal no Nordeste. Uma análise dos efeitos da participação sobre as práticas de governo. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 163-189.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. *Orçamento Participativo e planejamento municipal: uma análise neo-institucional a partir do caso da Prefeitura de Belo Horizonte*. 2001. Monografia (Curso Superior de Administração, habilitação em Administração Pública). Belo Horizonte - MG, Fundação João Pinheiro, 2001.

PORTELLI, Hugues. *Gramsci e o bloco histórico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA (PMVC). Gerência de Mobilização Social e Orçamento Participativo. *Relatório do VI Congresso do Orçamento Participativo - 2004*. 2004. Arquivo digital no formato *Word for Windows (.doc)*.

_____. Gerência de Mobilização Social e Orçamento Participativo. *Atas do Fórum de Delegados - 2007*. Arquivo digital no formato *Word for Windows (.doc)*.

_____. *Conquista Cidadã*. Boletim informativo produzido pela Secretaria Municipal de Comunicação. Especial Exposição 2008, março de 2008.

_____. Gerência de Mobilização Social e Orçamento Participativo. *A História do Orçamento Participativo em Vitória da Conquista, 1997- 2009*. 2009. Arquivo digital no formato *Word for Windows (.doc)*.

_____. *Regimento Interno do Conselho do Orçamento Participativo – 2009*. Janeiro, 2009. Mimeo.

_____. Secretaria de Comunicação. *Prefeito Guilherme Menezes destina recursos no orçamento para emendas de vereadores*. Notícia postada em 03.12.2010. Disponível em: <<http://pmvc.ba.gov.br/v1/print/5531/Prefeito-Guilherme-Menezes-destina-recursos-no-orcamento-para-emendas-de-vereadores.html>>. Acesso em 08 dez. 2011.

_____. Secretaria de Governo. Coordenação do Orçamento Participativo. *Propostas dos grupos por eixos*. Demandas aprovadas no VIII Congresso do OP (2008). 2010. Mimeo.

_____. *Ata*. IX Congresso do Orçamento Participativo de Vitória da Conquista. 28 de maio de 2011. Arquivo digital no formato *Word for Windows (.doc)*.

_____. Gerência do Orçamento Participativo e Mobilização Social. *Cadastro dos delegados do orçamento participativo de 2011*. Arquivo digital no formato *Word for Windows (.doc)*.

_____. Gerência do Orçamento Participativo e Mobilização Social. *Demandas aprovadas no Congresso do OP de 2011*. 2011. Mimeo.

_____. *Regimento Interno*. IX Congresso do Orçamento Participativo de Vitória da Conquista. 28 de maio de 2011. Mimeo.

PROGRAMA DAS NAÇÕES HUMANAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD BRASIL. *Atlas do desenvolvimento humano no Brasil*. Índice de Desenvolvimento Municipal – IDH-M, 1991, 2000. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/tabelas/index.php>>. Acesso em 05 out. 2011.

PRZEWORSKI, Adam. *Democracia e mercado: reformas políticas e econômicas na Europa e na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc. *Manual de investigação em ciências sociais*. Lisboa: Gradiva, 1998.

REIS, Fábio Wanderley; O'Donnell, Guilherme. *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice; Revista dos Tribunais, 1988.

RIBEIRO, Ana Clara Torre; GRAZIA, Grazia de. *Experiências de orçamento participativo no Brasil*. Período de 1997 a 2000. Petrópolis, RJ: Vozes; Fórum Nacional de Participação Popular, 2003.

RIZEK, Cibele Saliba. São Paulo: orçamento e participação. In: OLIVEIRA, Francisco de; RIZEK, Cibele Saliba (Org.). *A era da indeterminação*. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 129-156.

ROCHA, Alexssandro Campanha. *Alcances do orçamento participativo nos investimentos educacionais realizados pela Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista no período de 2002 a 2007*. 2008. 278 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

ROESCH, Sílvia Maria A. *Projetos de estágio e de pesquisa em Administração: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROMÃO, Wagner de Melo. *Nas franjas da sociedade política: estudo sobre o orçamento participativo*. 2010. 235 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

ROVER, Oscar José. O Orçamento Participativo em Chapecó e sua dimensão rural. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003. p. 249-295.

RUIZ SÁNCHEZ, Félix. *Orçamento Participativo: teoria e prática*. São Paulo: Cortez, 2002. (Coleção Questões da Nossa Época; v. 97).

SADER, Emir. *A nova toupeira: os caminhos da esquerda latino-americana*. São Paulo: Boitempo, 2009.

_____. Comentário geral. Para outras democracias. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009. p. 646-679.

SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

_____. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: _____. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009. cap. 10, p. 455-559.

_____; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009. p. 39-82.

SANTOS, Laymert Gracia dos. Brasil contemporâneo: Estado de exceção? In: OLIVEIRA, Francisco de; RIZEK, Cibele Saliba (Org.). *A era da indeterminação*. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 289-352.

SANTOS, Reginaldo Souza et. al. Reestruturação Produtiva do Estado Brasileiro na Perspectiva do Projeto Neoliberal. In: ENCONTRO NACIONAL DAS PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, XXVII, 2003, Atibaia, SP. *Anais...* São Paulo: ANPAD, 20 a 24/09/2003. Disponível em: <<http://www.reginaldosouza.com.br/artigos/ANPAD/enanpad2003-gpg-0675.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2008.

SANTOS, Risonaldo Ferreira dos. *Orçamento Participativo: uma análise dos fatores contributivos para a continuidade da experiência da cidade de Porto Alegre/RS*. 2004. Monografia (Especialização em Auditoria e Contabilidade Pública). Universidade Federal da Paraíba, 2004.

SCRIBANO, Adrián. Análisis e interpretación de la información cualitativa. In: _____. *El proceso de investigación social cualitativa*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2008. p. 135-158.

_____. Validez y confiabilidad em la investigación cualitativa. In: _____. *El proceso de investigación social cualitativa*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2008. p. 159-177.

SILVA, Marcelo Kunrath. A expansão do Orçamento Participativo na região metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003. p. 157-185.

SPINK, Peter. Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 3 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999. p. 141-172.

STEPAN, Alfred (Org.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA – SEI. Boletim Técnico 2007. *Resultado do PIB municipal revela leve desconcentração espacial na economia baiana*. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=539&Itemid=88>. Acesso em 05 out. 2011.

_____. Boletim Técnico 2008. *PIB municipal revela maior dinâmica dos municípios agroindustriais em 2008*. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=539&Itemid=88>. Acesso em 05 out. 2011.

_____. Municípios em síntese. *Mapa municípios em síntese, economia*. Tabela: Índices por Município e ano com ranking, 2006. Município de Vitória da Conquista. Disponível em: <<http://www.sei.ba.gov.br/munsintese/index.wsp?tmp.cbmun.mun=2933307>>. Acesso em 05 out. 2011.

_____. Municípios em síntese. *Mapa municípios em síntese, geo-ambiental*. Município de Vitória da Conquista. Disponível em: <<http://www.sei.ba.gov.br/munsintese/index.wsp?tmp.cbmun.mun=2933307>>. Acesso em 05 out. 2011.

_____. *SIDE – Sistema de Dados Estatísticos*. Consulta ao banco de dados. População Estimada, ano 2011. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br/side/frame_tabela.wsp?tmp.volta=*&tmp.tabela=t103>. Acesso em 05 out. 2011.

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. O OP em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiência. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003. p. 189-215.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL – TSE. *Evolução do eleitorado*, setembro/2011. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/eleicoes/estatisticas-do-eleitorado/estatisticas-do-eleitorado/evolucao-do-eleitorado>>. Acesso em 18 out. 2011.

_____. *Filiados*, setembro/2011. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/eleicoes/estatisticas-do-eleitorado/filiados>>. Acesso em 18 out. 2011.

UGARTE, Pedro Salazar. Que participação para qual democracia? In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 93-106.

UOL NOTÍCIAS. Economia. *Renda média mensal do brasileiro cresceu quase 30% entre 2004 e 2009, diz IPEA*. 15.09.2011. Disponível em: <<http://economia.uol.com.br/ultimas-noticias/infomoney/2011/09/15/renda-media-mensal-do-brasileiro-cresceu-quase-30-entre-2004-e-2009-diz-ipea.jhtm>>. Acesso em 17 out. 2011.

VALLES, M. S. Análisis y síntesis de entrevistas cualitativas. In: _____. *Entrevistas cualitativas*. Cuadernos metodológicos. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2002. cap. 5, p. 135-176.

VITALE, Denise. Democracia direta e poder local: a experiência brasileira do orçamento participativo. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 239-254.

WAMPLER, Brian; BARBOZA, Hélio Batista. Fortalecimento financeiro do município com justiça fiscal a serviço da cidadania. In: FARAH, Marta Ferreira Santos; BARBOZA, Hélio Batista (Org.). *Novas experiências de gestão pública e cidadania*. Rio de Janeiro: FGV, 2000. p. 175-185.

WAMPLER, Brian. Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003. p. 61-86.

_____; AVRITZER, Leonardo. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 210-238.

WEFFORT, Francisco C. *Por que democracia?* 4.ed. São Paulo: Brasiliense, 1986.

WERLE, Denílson Luís. Democracia deliberativa e os limites da razão pública. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 131-156.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2005.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Bionotas dos entrevistados

Nome	Cargo	Instituição	Local	Data
Albeny Gomes	Administradora, Secretaria de Governo	Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista	Via e-mail	23/07/10
Arlindo Rebouças	Vereador, Partido da Mobilização Nacional – PMN	Câmara de Vereadores	Via e-mail	19/10/11
Álvaro Pithon	Vereador, Partido Democratas – DEM	Câmara de Vereadores	Via e-mail	19/10/11
Cezar Henrique Nolasco	Presidente do SIMMP	Sindicato do Magistério Municipal Público de V. C.	Via e-mail	19/10/11
Edwaldo Alves Silva	Secretário de Desenvolvimento Social	Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista	Via e-mail	17/07/10
Edwaldo Alves Silva	Secretário de Desenvolvimento Social	Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista	Secretaria de Desenv. Social	06/08/10
José Cerqueira de Souza Costa	Coordenador do Orçamento Participativo	Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista	Casa da Cidadania, sede do OP	17/10/08
Josezito Ferreira	Gerente de Mobilização Social e OP	Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista	Gerência de Mobilização Social	12/07/10
Marcelo Nogueira Machado	Auditor Fiscal da RFB, Professor	Receita Federal do Brasil; UESB	DRF V. Conquista	06/08/10
Márcio A. Fonseca	Delegado Sindical	Delegacia Regional do SINDSAÚDE	Via e-mail	19/10/11

Mércia Cristina Andrade	Secretária de Finanças	Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista	Via e-mail	02/08/10
Mércia Cristina Andrade	Secretária de Finanças	Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista	Secretaria de Finanças	05/08/10
Rivaldo Gusmão	Coordenador do OP e Mobilização Social	Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista	Via e-mail	20/08/10
Ruy Hermann de Araújo Medeiros	Advogado da Arquidiocese, Professor	Arquidiocese de Vitória da Conquista, UESB	Escritório particular	05/08/10

APÊNDICE B – Entrevista exploratória escrita

Senhores(as),

Meu nome é Flávio Novaes, graduado em Administração (UESB), sou [...]. Atualmente desenvolvendo o referido Mestrado, cujo tema é o Orçamento Participativo de Vitória da Conquista, necessito da colaboração dos senhores (as) para a resposta da entrevista abaixo. Esclareço que trata-se apenas de uma entrevista exploratória, de caráter acadêmico, e que depois serão realizadas outras entrevistas sobre o Orçamento Participativo com alguns membros da Administração Municipal de Vitória da Conquista.

Desde já, agradeço pela colaboração e coloco-me à disposição para eventuais esclarecimentos: (71) ...

Atenciosamente,

Flávio Novaes

Entrevista Exploratória

1. Qual o seu atual cargo junto à Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista? O mesmo tem vinculação com o Orçamento Participativo (OPVC)? Em caso positivo, qual a vinculação e a sua duração?
2. Como você percebe o Orçamento Participativo de Vitória da Conquista?
3. De que maneira o OPVC se relaciona com a aplicação dos recursos da administração municipal?
4. Em sua avaliação, considerando que a gestão pública apresenta as dimensões econômico-

financeira, institucional-administrativa e sócio-política, em quais desses aspectos a administração municipal de Vitória da Conquista deveria centrar seus esforços de modo a proporcionar à população melhores serviços públicos e melhor qualidade de vida?

5. A população de Vitória da Conquista se vincula ao OPVC?

6. Em sua avaliação, seria possível a criação de outras formas ou espaços de participação da população junto à gestão municipal de Vitória da Conquista, além do Orçamento Participativo? (Em caso positivo, explicita quais formas ou espaços poderiam ser criados).

7. Em sua opinião, a Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista poderia criar em sua estrutura administrativa/organizacional alguma inovação institucional que permitisse a participação da população na definição dos rumos das políticas públicas municipais

APÊNDICE C – Entrevista escrita com vereadores de oposição

Senhores,

Meu nome é Flávio Novaes, mestrando em Administração Pública, na UFBA, [...]. O meu tema de mestrado consiste em análise do Orçamento Participativo em Vitória da Conquista.

Faço este contato porque necessito da colaboração dos senhores (as) para a resposta da entrevista abaixo.

Esclareço que se trata de uma entrevista de caráter exclusivamente acadêmico para auxiliar uma melhor compreensão do OP, objeto da minha dissertação em fase de conclusão.

Desde já, agradeço pela colaboração e coloco-me à disposição para eventuais esclarecimentos: (71) ...

Atenciosamente,

Flávio Novaes

Entrevista

1. Qual o seu partido político e há quantos anos você atua no movimento político em Vitória da Conquista? E a sua atuação profissional?(resumido)
2. Como você avalia a ação do Orçamento Participativo em Vitória da Conquista?
3. Em sua opinião, a população de Vitória da Conquista se vincula ao OP-VC? De que maneira/modo/forma?
4. Como você avalia o "governo participativo" de Vitória da Conquista?
5. Como você avalia a relação do "governo participativo" de Vitória da Conquista com a Câmara de Vereadores?
6. Em sua avaliação, existem outras formas ou espaços de participação da população junto à gestão municipal de Vitória da Conquista, além do Orçamento Participativo? Em caso positivo, quais seriam eles e como você os avalia?
7. Caso deseje fazer mais algum comentário, você pode acrescentar neste espaço.

APÊNDICE D – Entrevista escrita com dirigentes sindicais

Senhores,

Meu nome é Flávio Novaes, mestrando em Administração Pública, na UFBA, [...]. O meu tema de mestrado consiste em análise do Orçamento Participativo em Vitória da Conquista.

Faço este contato porque necessito da colaboração dos senhores (as) para a resposta da entrevista abaixo.

Esclareço que se trata de uma entrevista de caráter exclusivamente acadêmico para auxiliar uma melhor compreensão do OP, objeto da minha dissertação em fase de conclusão.

Desde já, agradeço pela colaboração e coloco-me à disposição para eventuais esclarecimentos: (71) ...

Atenciosamente,

Flávio Novaes

Entrevista

1. Qual o seu atual cargo junto ao _____ de Vitória da Conquista e a sua atuação profissional?
2. Como você avalia a ação do Orçamento Participativo em Vitória da Conquista?
3. Em sua opinião, a população de Vitória da Conquista se vincula ao OPVC? De que maneira/modo/forma?
4. Como você avalia o "governo participativo" de Vitória da Conquista?
5. Como você avalia a relação do "governo participativo" de Vitória da Conquista com a sua categoria profissional e com o seu sindicato?
6. Em sua avaliação, existem outras formas ou espaços de participação da população junto à gestão municipal de Vitória da Conquista, além do Orçamento Participativo? Em caso positivo, quais seriam eles e como você os avalia?
7. Caso deseje fazer mais algum comentário, você pode acrescentar neste espaço.