

Euzeneia Carlos

**CONTROLE SOCIAL E POLÍTICA  
REDISTRIBUTIVA NO ORÇAMENTO  
PARTICIPATIVO**

Euzeneia Carlos

**CONTROLE SOCIAL E POLÍTICA  
REDISTRIBUTIVA NO ORÇAMENTO  
PARTICIPATIVO**



**EDUFES**

Vitória, 2015

*Para Darlan e Iracema,  
pelo amor e compreensão tão dedicados.*

*Para minha mãe Maria,  
pela luta e perseverança tão exemplar.*

Editora da Universidade Federal do Espírito Santo (Edufes)  
Editora filiada à Associação Brasileira das Editoras Universitárias (Abeu)  
Av. Fernando Ferrari · 514 · Campus de Goiabeiras  
CEP 29 075 910 · Vitória – Espírito Santo, Brasil  
Tel.: +55 (27) 4009-7852 · E-mail: edufes@ufes.br  
www.edufes.ufes.br

**Reitor** | Reinaldo Centoducatte  
**Vice-Reitora** | Ethel Leonor Noia Maciel  
**Superintendente de Cultura e Comunicação** | Ruth de Cássia dos Reis  
**Secretário de Cultura** | Rogério Borges de Oliveira  
**Coordenador da Edufes** | Washington Romão dos Santos

#### Conselho Editorial

Cleonara Maria Schwartz, Eneida Maria Souza Mendonça, Giancarlo Guizzardi, Gilvan Ventura da Silva, Giovanni de Oliveira Garcia, Glicia Vieira dos Santos, José Arminio Ferreira, Julio César Bentivoglio, Luis Fernando Tavares de Menezes, Maria Helena Costa Amorim, Rogério Borges de Oliveira, Ruth de Cássia dos Reis (presidente), Sandra Soares Della Fonte

**Secretário do Conselho Editorial** | Douglas Salomão

**Revisão de Texto** | Tânia Canabarro e Regina Gama

**Projeto Gráfico, Diagramação e Capa** | Douglas Domingues

---

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)  
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

---

C284c Carlos Euzeneia.  
Controle social e política redistributiva no orçamento  
participativo / Euzeneia Carlos. - Vitória : EDUFES, 2015.

221 p. : il.  
ISBN: 978-85-7772-270-9

1. Orçamento. 2. Participação social. 3. Democracia. 4.  
Vitória (ES) - Condições sociais. 5. Vitória (ES) - Condições  
econômicas. 6. Serra (ES) - Condições sociais. 7. Serra (ES)  
- Condições econômicas. I. Título.

---

CDU: 336.14

---

# SUMÁRIO

**Apresentação e agradecimentos - 08**

**Prefácio - 10**

**Introdução - 15**

## **CAPÍTULO I – NOVAS POSSIBILIDADES DE AMPLIAÇÃO DA DEMOCRACIA - 26**

**I – O MODELO DE DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E SEUS EN-  
TRAVERS À DEMOCRATIZAÇÃO - 27**

**II – A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COMO POSSIBILIDADE DE  
AMPLIAÇÃO DA DEMOCRACIA - 33**

**III – PARTICIPAÇÃO: CONCEPÇÕES TEÓRICAS E PRÁTICAS  
EMANCIPADORAS - 40**

**3.1 O significado mais amplo da participação - 41**

**3.2 Participação segundo os paradigmas analíticos - 43**

**3.3 Cenário da participação no Brasil - 48**

**3.4 A política do Orçamento Participativo - 53**

**3.5 Reconfigurando as relações entre Estado e sociedade - 57**

## **CAPÍTULO II – OS MUNICÍPIOS DE VITÓRIA E SERRA EM SEU CONTEXTO: CARACTERIZAÇÃO SOCIOECONÔMICA E ORGANIZAÇÃO SOCIAL - 65**

**I – Condição social e econômica dos municípios de Vitória e Serra no  
contexto estadual e microrregional - 66**

**1.1 Evolução econômica do Espírito Santo: breve relato - 66**

**1.2 Os municípios de Vitória e Serra no contexto da Região Metropoli-  
tana - 67**

**II – A ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO PERÍODO PRE-  
CEDENTE À EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO - 75**

**2.1 Movimentos de bairro no município de Vitória: breve histórico da  
década de 80 - 75**

**2.2 Movimentos Populares e Orçamento Participativo em Serra - 82**

**2.3 Fragilidade da sociedade civil versus participação autônoma - 88**

## **CAPÍTULO III – DEMOCRATIZAÇÃO DAS DECISÕES POLÍTICAS E CONTROLE SOCIAL - 91**

### **I - ORÇAMENTO E PROCESSO DECISÓRIO: A EXPERIÊNCIA DE VITÓRIA - 92**

- 1.1 Gestões municipais e sua interface com o movimento social e com o orçamento participativo - 92
- 1.2 Base de deliberação e de acompanhamento da execução do orçamento participativo - 100
- 1.3 Desenho institucional do orçamento participativo em Vitória - 102
  - A) *Nova institucionalidade e controle social no governo do PT* - 102
  - B) *Orçamento participativo no governo do PSDB* - 105
- 1.4 Representatividade na elaboração do orçamento participativo - 111
  - A) *As associações de moradores e sua interface com o OP* - 113
  - B) *O Conselho Popular de Vitória e o orçamento participativo* - 117
- 1.5 Evolução da participação da sociedade civil no orçamento municipal de Vitória - 121

### **II – A EXPERIÊNCIA DE SERRA NA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO MUNICIPAL COM CONTROLE SOCIAL - 123**

- 2.1 O orçamento participativo a partir de sua base territorial de deliberação - 125
- 2.2 Desenho institucional em Serra: institucionalidade participativa e de representatividade societal - 127
- 2.3 Instâncias de organização social e escalas de atuação: a FAMS e as associações de moradores - 130
  - A) *FAMS e o orçamento participativo* - 135
- 2.4 Evolução da participação no orçamento participativo em Serra - 136

### **III – ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE VITÓRIA E SERRA EM ANÁLISE COMPARADA - 138**

- 3.1 Construindo a democracia nos espaços públicos de participação- 139
- 3.2 O desafio do fortalecimento da sociedade civil e da participação autônoma - 142
- 3.3 Acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária - 148
- 3.4 Para além de prioridades concretas e materiais - 149

## **CAPÍTULO IV – POLÍTICA REDISTRIBUTIVA E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO - 152**

### **I - IMPACTOS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO SOBRE O ORÇAMENTO MUNICIPAL - 153**

#### **1.1 Receitas, despesas, investimentos e sua interface com o orçamento participativo - 154**

*Evolução das receitas - 155*

*Evolução no quadro de despesas públicas - 158*

*Investimentos participativos - 161*

*Execução orçamentária dos investimentos do orçamento participativo - 165*

### **II - O EFEITO REDISTRIBUTIVO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO - 169**

**2.1 Distribuição de investimento do orçamento participativo e sua relação com a condição social em Vitória - 170**

**2.2 Política redistributiva em Serra - 178**

**2.3 Democracia e justiça distributiva - 184**

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS - 190**

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS - 196**

## **LISTA DE FIGURAS, QUADROS, TABELAS, GRÁFICOS E ANEXOS - 209**

## **ANEXOS - 212**

## APRESENTAÇÃO E AGRADECIMENTOS

Este livro é um estudo sobre as possibilidades e limites de experiências de democracia participativa no estabelecimento do controle social sobre a gestão pública e na redistribuição de recursos em favor das populações tradicionalmente desfavorecidas. Tendo por origem minha dissertação de mestrado defendida em maio de 2003 no Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional no Instituto de Estudo e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), trata-se de uma análise comparada que tem como objeto de estudo as experiências de orçamento participativo desenvolvidas, no período de 1989 a 2003, em duas das principais cidades que compõem a região metropolitana do estado do Espírito Santo, a saber: Vitória e Serra.

A revisão e adaptação deste trabalho para publicação absorveu um conjunto de reflexões e estudos que venho realizando sobre a temática da democratização e da participação cidadã como docente e pesquisadora da Universidade Federal do Espírito Santo. Neste intervalo de tempo que vai da defesa da dissertação até sua versão em livro, lecionei disciplinas e desenvolvi, em conjunto com professores e alunos do curso de Ciências Sociais, projetos de pesquisas acerca dos significados da democracia participativa na Grande Vitória que contribuíram sobremaneira para os contornos aqui atingidos. A todos os interlocutores que se fizeram presentes nesse debate, meus mais sinceros agradecimentos.

Na apresentação deste estudo sou tomada por um grande sentimento de reconhecimento e gratidão voltada a diversas pessoas, organizações e instituições que participaram da trajetória de feitura deste livro desde a sua fase pré-embrionária. A todos que estiveram comigo neste caminhar, meus mais profundos e sinceros agradecimentos. Agradeço a todos do IPPUR/UFRJ, professores, funcionários, colegas de turma e ao grupo de pesquisa GPTMA/ETTERN por terem me proporcionado um ambiente acolhedor, amigável e, sobretudo, profícuo à reflexão, à análise e à produção do pensamento crítico.

Em especial, agradeço profundamente ao Professor Dr. Carlos Bernardo Vainer pelo convívio intelectual que valorosamente contribuiu para o amadurecimento de idéias em um universo de análises reflexivas e críticas, que se iniciou desde meu ingresso no IPPUR e participação

nas disciplinas por ele lecionadas, até a orientação para a realização deste trabalho, a quem isento das falhas que possam ser aqui encontradas.

Agradeço aos professores doutores Aduino Cardoso (IPPUR), Fernanda Sánchez (UFF), Luiz César de Queiroz Ribeiro (IPPUR) e Marta Zorzal e Silva (UFES) por terem contribuído com generosa leitura e discussão fecunda, durante os exames de qualificação e de defesa, que me auxiliaram na condução e conclusão deste trabalho. Agradeço ao Conselho Nacional de Pesquisa e Tecnologia (CNPq) pela bolsa de estudos concedida que contribuiu com minha dedicação integral à realização do mestrado. À Editora da Universidade Federal do Espírito Santo (EDUFES) meu muito obrigada por ter possibilitado a publicação deste livro.

Mas, é fundamental o registro de que estes anos de estudos no Rio de Janeiro, por ocasião do meu mestrado, não teriam sido os mesmos sem o crescente apoio e compreensão de minha amiga Mazda Lourenço Monteiro, que gentilmente e afetosamente me acolheu em seu lar.

Meu reconhecimento e gratidão a todos os numerosos sujeitos sociais que me proporcionaram o compartilhamento de seus aprendizados e informações sobre a experimentação do orçamento participativo, sem os quais este trabalho não teria sido possível. Às lideranças populares e delegados/conselheiros do orçamento que gentilmente responderam ao questionário ou entrevista aplicada, contribuindo com o seu saber e percepção sobre os processos de participação. Aos técnicos das administrações municipais agradeço pela atenção dispensada, pela contribuição no acesso a documentos institucionais e pelas entrevistas concedidas. Especial agradecimento, em Vitória, a Marilize Saleme (PMV/GAB-COG), Mônica e Erickson (PMV/SEMFA), Hideko Nagatani (PMV/SEMFA/NGD-GEO), Elton (PMV/SEMOB), Reinaldo Matiazzi (CPV); em Serra, a Pedro Paulo (PMS/SEPLAE-NAOP), Leliane e Elaine (PMS/SEPLAE), Maria Marlene (PMS/SEFI/DC), Vanusa Petri (FAMS), Madalena Gomes (AMO) e Ermi Scardine (Jornal Tempo Novo).

Finalmente, minha profunda gratidão à minha família que de diversas maneiras compartilhou dessa empreitada comigo, constituindo meu maior suporte: meu esposo e companheiro Darlan, minha filha Iracema, minha mãe Maria, meu pai Alvin (*in memoriam*), meus irmãos e irmãs Elza, Eliana, Edna, Elier, Erval, Eni, Erci (*in memoriam*) e José Carlos (*in memoriam*).

## PREFÁCIO

No Brasil contemporâneo a tentativa de compreender os obstáculos que a democracia enfrenta no processo de implementar uma cultura política participativa e normativamente democrática parece ter produzido um consenso, entre intelectuais e pesquisadores, no sentido do reconhecimento de que as mudanças trazidas pela Constituição Federal de 1988 propiciaram significativas inovações no desenho institucional da democracia brasileira. Neste universo, os estudos e pesquisas têm privilegiado os enfoques que buscam analisar tanto a engenharia institucional, como variável determinante da estabilidade e fortalecimento das instituições participativas, entre as quais merece destaque os orçamentos participativos e os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, como também outras abordagens explicativas, entre elas a dimensão da cultura política e do capital social, como elementos alternativos para lidar com os desafios dos déficits democráticos que se constata no país, a despeito dos avanços conquistados nas últimas décadas.

No campo teórico, estes estudos têm sido respaldados por uma vigorosa retomada da teoria democrática, sobretudo a partir da terceira onda de transições democráticas, ocorrida pós anos setenta do século findo. Vale destacar que o conceito de *democracia* indica um *campo em disputa* por diferentes correntes e tradições de pensamento, que reivindicam legitimidade no plano discursivo quer acadêmico, político ou societário. Os modos como nas ciências sociais as formas de interação entre Estado e Sociedade são pensadas e sistematizadas conceitualmente implicam a vitalidade de algumas concepções de mundo sobre outras numa disputa que supõe *moralidades* em conflito numa (re)constituição permanente da modernidade<sup>1</sup>.

Por outro lado, no campo societal, os múltiplos contextos em que a democracia passou a vigorar, após a referida onda de transições democráticas, ao lado da degradação nas práticas democráticas tanto nos países do Norte, berço da democracia representativa, como nos diversos países do Sul, em processos de democratização, trouxe à tona a questão da qualidade da democracia representativa. Dessa

---

<sup>1</sup> Ribeiro, Adélia M. & Coutinho, G. G. Modelos de Democracias na era das transições. **Civitas Revista de Ciências Sociais**. Porto Alegre: EDIPUCRS, Vol. 6, nº. 1, jan. - jun. 2006, p. 13-38.

forma, entre um grande número de autores, é consenso que a democracia representativa, tal como se consolidou no século XX, não tem sido capaz de dar conta dos sérios problemas sociais e culturais que as sociedades contemporâneas apresentam. No âmbito dessas transformações e questionamentos emerge uma nova corrente de pensamento que coloca em cena os termos da democracia participativa visando tanto substituir a representação como criar instrumentos que favoreçam o controle social possibilitando, portanto, maiores condições de *accountability*. E ainda, mais recentemente, a literatura tem atentado para o potencial de complementaridade entre os princípios do modelo representativo e do participativo.

No âmbito da teoria democrática participativa é importante ressaltar que seus pressupostos convergem no sentido de sinalizar a importância da participação do indivíduo na política, via processos de empoderamento cívico. Este entendido como o fortalecimento dos recursos e capacidades das comunidades via mecanismos que propiciem as pessoas a se envolverem na política de forma protagônica e não apenas como espectadores. Tais pressupostos estão ancorados na premissa de que somente por meio desses instrumentos será possível construir uma sociedade civil ativa e detentora de sua plena soberania. Inversamente, em sociedades cuja cultura política não incentiva seus cidadãos a participarem na política e muito menos propiciam formas para que eles possam participar dificilmente essas sociedades conquistarão o status de democracias estáveis detentoras de altos padrões de justiça social.

O livro de Euzeneia Carlos — *Controle social e política redistributiva no orçamento participativo* — inscreve-se nesse debate e lida, mais especificamente, com o tema da democracia participativa, trazendo uma oportuna e valiosa contribuição para uma melhor e mais aprofundada compreensão dos dilemas e desafios para a consolidação da democracia na sociedade brasileira. Embora, já exista um grande número de estudos sobre as experiências de Orçamento Participativo, a relevância e o diferencial deste livro estão no fato de a autora ter combinado os enfoques vinculados às determinações do desenho institucional com aqueles ligados as abordagens respaldadas pela cultura política e capital social que condicionam o contexto da participação social, produzindo com isso uma rica e consistente análise das experiências de participação social na gestão pública.

Além disso, o enfoque da autora está direcionado para o potencial distributivo do Orçamento Participativo, tema ainda pouco explorado nos estudos dessa natureza. Neste sentido, seu olhar está voltado para aspectos que permitem verificar em que medida o orçamento participativo pode ser considerado uma inovação institucional capaz de democratizar as decisões políticas e beneficiar os mais desfavorecidos da cidade com a redistribuição de recursos. Ancorada nos referidos pressupostos teóricos e tendo como questão eixo a democratização do processo decisório e o potencial distributivo do OP, Euzeneia pode apontar diversos obstáculos ao efetivo funcionamento do OP, como mecanismo de participação institucionalizada capaz de produzir maior equidade na distribuição dos recursos públicos, mas, ao mesmo tempo identificou com acuidade os avanços que essa nova institucionalidade pode produzir em sociedades marcadas por tradições autoritárias.

Do ponto de vista estritamente empírico, o presente trabalho é uma contribuição valiosa. Trata-se da publicação de uma pesquisa realizada pela autora nos municípios de Vitória e Serra, localizados na região metropolitana de Vitória-ES. Abrangeu o período de 1989 a 2003, momento em que foram realizadas experiências de Orçamento Participativo nestes municípios. Considerando a análise comparativa dos padrões participativos e o resgate de toda trajetória das experiências, nos dois municípios, o presente livro além de constituir-se em estudo pioneiro sobre o poder local no estado do Espírito Santo, é uma fonte bibliográfica indispensável para todos aqueles que se interessam pelos estudos da participação social, em geral, bem como para os interessados nas transformações recentes ocorridas na região metropolitana de Vitória e seus impactos na cultura política, em particular.

O livro está estruturado de forma a permitir uma leitura agradável e cadenciada, sem que isto signifique negligenciar princípios teóricos e metodológicos consistentes com a problemática central do trabalho. Assim, após um capítulo que traz de forma clara e bem fundadas considerações de natureza teórica, a autora destaca as principais características econômicas, sociais e da organização societária dos municípios objeto da pesquisa. Em seguida trata com objetividade do tema específico que, como o próprio título da obra indica, diz respeito ao papel desempenhado pelo OP no processo de ampliação do controle social e da democratização das decisões políticas no sentido de beneficiar os mais desfavorecidos da cidade com a redistribuição de recursos

públicos. Com isso, Euzeneia explora um amplo conjunto de reflexões teóricas e dados empíricos que permitirão ao leitor pensar em questões teóricas concernentes à democracia, em geral, e aos dilemas da participação social institucionalizada, no Brasil, em particular.

Do ponto de vista das descobertas propiciadas pela pesquisa vale salientar a dificuldade de se produzir afirmações categóricas e generalizantes sobre experiências de participação social na gestão pública via Orçamento Participativo. Euzeneia não apenas observa que cada uma das experiências de participação guarda relação direta, com o projeto e comprometimento políticos dos governos e com a cultura política local, seja no que concerne ao controle social sobre o orçamento municipal, quanto na dimensão redistributiva na alocação de recursos; como também chama atenção para as ambigüidades, inconsistências e mudanças nos procedimentos e práticas que permeiam a operacionalização do Orçamento Participativo. Por isso, com razão, chama atenção para o perigo contido nas recomendações que têm sido feitas, especialmente pelas Agências Multilaterais de Crédito (Banco Mundial, BID, entre outros), para a adoção do Orçamento Participativo como uma “*boa prática*” de governo.

Tais constatações, no entanto, não impede a autora de continuar apostando no potencial pedagógico e mesmo redistributivo do OP, como mecanismo capaz de fomentar o empoderamento cívico dos indivíduos e dessa forma gestar uma sociedade civil mais autônoma e soberana. Assim, apesar de sua posição normativa ser claramente favorável aos mecanismos institucionais de participação social na gestão pública, fundada em uma concepção não elitista e pessimista de democracia, isso não a impede de produzir, com base em amplos dados empíricos, análises e afirmações ponderadas sobre seu tema de estudo. Dessa forma, aponta diversos problemas e permanências culturais que impedem uma maior efetividade das experiências estudadas, mas, ao mesmo tempo está atenta para identificar com clareza os avanços que os formatos variados de participação social, entre eles o OP, podem produzir em sociedades de traços culturais marcadamente autoritários. Em suma creio que o público tem em mãos um importante trabalho, cuja leitura em muito contribuirá para a compreensão dos dilemas da democracia brasileira, ao mesmo em que a ciência social brasileira passa a contar com evidências extraídas de experiências que contemplam outros espaços territoriais não vinculados aos eixos

mais dinâmicos da sociedade brasileira. Em outras palavras, para a ciência social e a pesquisa acadêmica traz significativos aportes ao acervo dos estudos empíricos localizados, para que possamos produzir, em algum momento, generalizações analíticas sobre a participação social institucionalizada no Brasil.

***Marta Zorzal e Silva***  
Vitória, janeiro de 2007.

# INTRODUÇÃO

O processo de redemocratização dos regimes autoritários ocorridos a partir dos anos 70 no cenário mundial gerou profundos debates acerca dos ideais da democracia e mudanças na prática democrática, o que, segundo Weffort (1992), constituem “novas democracias” que emergiram em meio a rupturas com regimes autoritários e a tentativas de conduzir o país à restauração de uma democracia outrora ainda não efetivamente consolidada.

*As novas democracias* surgem em um contexto internacional de fortalecimento dos processos democráticos em que entram em cena a questão do papel da participação social na consolidação de regimes democráticos e a necessidade de reconfiguração das relações entre o Estado e a sociedade, do mesmo modo em que é revalidada a questão da representação dos interesses dos setores sociais menos favorecidos. Em outros termos, entra em pauta a discussão em torno da necessidade de articulação entre democracia representativa e democracia participativa que, através da inovação do caráter procedimental da democracia com a criação de novos arranjos participativos, dá origem a uma forma mais propícia à busca de igualdade para os diversos seguimentos excluídos social, econômico, político e culturalmente (SANTOS & AVRITZER, 2002).

Emergem ainda em um cenário de aprofundamento da globalização neoliberal que, tendo produzido uma reconfiguração nos arranjos econômicos, sociais, políticos e culturais, se evidencia pelos efeitos perversos gerados para o conjunto da sociedade: a precarização do trabalho, a perda de conquistas coletivas, a privatização generalizada dos serviços públicos e a redução das despesas públicas e sociais. A política neoliberal constitui como regras as regularidades ideais do mundo econômico, quer seja, a lei do mercado, a lei do mais forte, fazendo voltar “sob as aparências de uma mensagem muito chique e muito moderna, as idéias mais arcaicas do patronato mais arcaico” (BOURDIEU, 1998:49). Um modelo de racionalidade que produz uma ruptura radical entre a economia e as realidades sociais, sendo o primeiro, o objeto de central e único interesse.

Resistir e enfrentar o ideal neoliberal requer a condução de uma luta simbólica contra o pensamento dominante da contemporanei-

dade que é marcado pela idéia de evidência, obviedade, inevitabilidade e inelutabilidade (BOURDIEU, *op. cit.*). Para Santos (2002), o esforço em romper com concepções hegemônicas<sup>2</sup> tem alcançado alguns resultados em experiências de redes de movimentos e lutas transnacionais e organizações, em diferentes escalas, que em diversos países do mundo se mobilizam em torno das questões sociais, econômicas, políticas, culturais, ambientais, étnicas, em uma alternativa contra-hegemônica.

Este trabalho se insere neste embate à medida que pretende aproximar a temática da democratização do Estado ao debate acerca dos possíveis caminhos que surgem na tentativa de enfrentamento do modelo elitista de democracia, como a concepção democrática normativa que, face à complexidade e pluralidade da sociedade contemporânea, aposta na ampliação da participação em espaços de interação social na gestão pública, pautados na organização da sociedade civil e na redefinição de suas relações com o Estado.

Na perspectiva de superação dos padrões de controle tradicionais de intervenção estatal, a gestão democrática participativa vem sendo incorporada como grande inovação por um número crescente de cidades. Diferenciados e diversificados espaços públicos foram criados em várias partes do país para discussão de proposições, impulsionando a emergência, o fortalecimento da sociedade civil e a construção de novos arranjos institucionais que permitissem uma relação mais fluída entre Estado e sociedade, pautados na necessidade da participação do cidadão se constituir em uma atividade permanente de controle sobre as ações de seus representantes e na exigência de responsabilização dos gestores de recursos públicos (TEIXEIRA, 2002).

No âmbito dos processos participativos que visam ampliar e aprofundar as práticas democráticas no Brasil, este estudo pretende analisar algumas possibilidades e limites das experiências de democracia participativa em curso, tomando como objeto de estudo o orçamento participativo (OP).

A grande maioria dos estudos teóricos e empíricos produzidos sobre as experiências de orçamento participativo tem privilegiado a análise acerca da complexidade das relações políticas e sociais, desencadeadas com a criação dos novos canais de participação social e

---

2 Entende-se o conceito de hegemonia como a capacidade econômica, política, moral e intelectual de estabelecer uma direção dominante na forma de apresentação de uma dada questão. Para o conceito de hegemonia, ver GRAMSCI (1973).

procedimentos institucionais que viabilizariam a realização prática dos ideais da democracia participativa na deliberação coletiva do orçamento público. Nesta perspectiva, tem continuamente apontado o caráter singular desse arranjo participativo, instrumento de controle social dos negócios públicos, cujo conteúdo político-pedagógico promoveria um processo educativo que visa ao pleno exercício da cidadania, ao fortalecimento da sociedade civil, à reconfiguração das relações Estado e sociedade e ao aprofundamento da democracia.

Na análise dos limites e possibilidades dos mecanismos de democracia participativa, tão importante quanto a avaliação acerca do crescimento da cultura política democrática e participativa da sociedade, a qualificação para o exercício da cidadania e o controle social sobre a gestão pública é a análise a respeito das repercussões das novas institucionalidades participativas sobre as condições materiais de vida social e econômica das populações envolvidas. Em outras palavras, é importante investigar se, e em que medida, mecanismos como o orçamento participativo podem ser considerados uma inovação institucional capaz de democratizar as decisões políticas e beneficiar os mais desfavorecidos da cidade com a redistribuição de recursos? Considerando a democracia em seu sentido mais amplo, constituiria o orçamento participativo um processo democrático voltado à deliberação coletiva das decisões políticas e à distribuição de riquezas em favor dos menos favorecidos? Ou ainda, o orçamento participativo representa uma política de caráter redistributivo que tem como finalidade melhorar as condições de vida dos setores tradicionalmente excluídos através da redistribuição de recursos públicos em obras de melhorias urbanas e sociais?

O estudo analítico do impacto redistributivo dos processos de orçamento participativo sobre o orçamento e sobre os gastos sociais dos municípios onde ele tem acontecido é imprescindível. Primeiramente, em virtude da tradição nacional na aplicação de recursos públicos que privilegia interesses privados e corporativos de elite e, em segundo lugar, por esperar que o OP possa, na escala municipal, contribuir para a equidade social através da redistribuição da riqueza produzida, enfim, promover melhorias significativas na condição social e econômica da população e, conseqüentemente, na redução da desigualdade. Avaliar o impacto redistributivo de uma política de controle social sobre o orçamento público ganha especial relevância já que a principal crítica que tem sido feita ao orçamento participativo é a de se constituir em um

processo cujos efeitos são pouco expressivos, dado seus reduzidos recursos para investimentos.

O presente trabalho se inscreve nessa abordagem, à medida que visa tratar a relação entre políticas participativas e justiça social na distribuição de bens públicos, das políticas públicas e da deliberação sobre prioridades orçamentárias; através do qual busca avaliar se e em que medida o orçamento participativo pode ser considerado uma política de controle social cujos impactos sobre a gestão pública gera democratização do processo decisório e distribuição de recursos, orientada por critérios de justiça social.

Na busca de elementos que permitissem a inclusão deste trabalho nesta esfera reflexiva, este estudo desenvolve análise comparada das experiências de participação no orçamento público em duas das principais cidades da região metropolitana do Espírito Santo, a saber, Vitória e Serra, no período de 1989 a 2003. Utiliza o exame comparativo entre duas cidades que desenvolvem, em tese, um mesmo mecanismo de controle social e distribuição de investimentos públicos, como recurso metodológico voltado a difícil tarefa de compreender limites e possibilidades das políticas democráticas-participativas e, por outro lado, os fatores condicionantes que determinam o sucesso deste modelo participativo.

O desenvolvimento da experimentação do orçamento participativo em Vitória e Serra toma como território duas espacialidades que, embora possuam condições sociais e econômicas muito próximas, apresentam quadros distintos quanto ao contexto político e ideológico em que estão inseridos, de desigual composição dos projetos e comprometimento político governamental para o aprofundamento da democracia participativa e, ao nível da sociedade civil, apresentam tradição de organização e de luta pela democratização política e social igualmente diversificada, cujo retrato expõe a cultura política múltipla e antagônica dos atores sociais. Cenários que, desenvolvendo práticas participativas sob condições político e culturais peculiares, se consubstanciam na adoção de desenhos institucionais e em dinâmicas das interações discursivas diferentes em sua composição, refletindo níveis próprios de realização prática dos potenciais de democratização dos processos participativos sobre a deliberação coletiva e sobre a distribuição socialmente justa de recursos.

O exercício de comparação entre experiências peculiares de participação social na gestão pública, embora difícil e frágil, permite

algumas considerações sobre o modo como a vontade e o comprometimento do governo e, por outro lado, a cultura política da sociedade civil se relaciona com os arranjos participativos, interferindo em seu potencial resultado democratizante na promoção da publicização e politização de espaços institucionais. Deste modo, permite investigar se os processos de participação desenvolvidos em realidades político-culturais frágeis e inconsistentes podem reorientar a relação Estado-sociedade com a mesma força que os contextos mais coesos e democráticos.

A literatura tem apontado que a simples aplicação de arranjos participativos não é suficiente para qualificar a democracia que se constrói nos marcos dos novos canais de participação ou das assim chamadas “experiências inovadoras de gestão”. Em outros termos, que a participação não é uma variável em si, uma vez que os processos participativos, desenvolvidos em contextos sócio-culturais e políticos os mais diversos, podem se traduzir em diferentes níveis de interface da sociedade com o Estado. Os espaços públicos, por estarem inseridos em contextos marcados por tendências e influências diversas, podem tanto configurar-se como uma interação comunicativa reflexiva e emancipadora, como também podem agir na manutenção de uma sociedade autoritária e excludente.

A compreensão das novas formas institucionais de participação e as relações da sociedade civil, estabelecidas com o governo local nestas arenas constituídas fora das fronteiras das instituições clássicas de representação política, devem então partir do reconhecimento da complexidade do processo participatório e da diversidade dos contextos, envolvendo a multiplicidade de relações entre forças políticas onde ele se dá. Na avaliação desses espaços públicos, deve-se “tomá-los não como resultante do potencial democratizante de uma única – e homogênea – variável, a participação da sociedade civil, mas como resultado de relações complexas de forças heterogêneas, que envolvem atores os mais diversos, numa disputa entre projetos políticos diferenciados à qual a sociedade civil não está infensa” (DAGNINO, 2002).

É na tradução das experiências que se percebe como processos essencialmente políticos se diluem quando são reapropriados como um “modelo”, uma “boa-prática”, uma receita técnica, ao revés de uma interpretação da inovação institucional de modo imbricado a sua inserção e especificidade sociológica e histórica. Assim, os instrumentos de

participação, elaborados em contextos sociais, econômicos, políticos e culturais específicos, ao mesmo tempo que estruturam relações sociais e políticas são estruturados por elas próprias, sendo imprescindível à análise a compreensão acerca dos condicionantes, dos elementos e das relações que alimentam a construção dos processos.

Tendo em vista os complexos, diferenciados e conflituosos processos inscritos aos marcos das novas institucionalidades de participação, é que se coloca como necessária a discussão acerca das condições e requisitos para a constituição da participação cidadã na administração local. Os estudos têm sugerido que, na análise da renovação ou da persistência dos resultados alcançados pelos processos participativos no sentido da efetivação de seus potenciais impactos para a democratização da gestão pública – capacidade de continuidade, teor político-pedagógico, justiça social, pluralidade de atores, construção de espaços públicos – comparecem uma infinidade de variáveis que condicionam sua implantação e desenvolvimento.<sup>3</sup>

Mesmo considerando, por um lado, que a complexidade intrínseca dos processos participativos torna qualquer tentativa de delimitação de um número restrito de variáveis um sentido simplificador dos processos sociais e, por outro, que estas não podem ser tomadas em absoluto e sua eventual ausência vista como impedimento, mas, no máximo, como obstáculo à qualidade, extensão e eficácia da participação, pode-se aqui definir que as condições para efetivação da participação da sociedade civil assentam-se, entre outros, em dois elementos reciprocamente relacionados: 1) a existência de condições político-institucionais que possam favorecer a superação dos problemas da deliberação pública e a efetivação dos processos participativos; 2) a existência de uma cultura política adequada ao desenvolvimento da deliberação coletiva, ou seja, de um conjunto de valores, percepções, práticas e tradições socialmente constituídas e reforçadas no cotidiano, entre os atores sociais que participam da tomada de decisões.

As condições político-institucionais em que se desenvolvem as experiências de participação, que por sua vez estão relacionadas ao comprometimento e à vontade governamental na sustentação do processo participatório e na efetivação de suas deliberações, são um

---

3 Sobre os elementos condicionantes da efetivação do OP, enquanto instrumento de democratização da gestão pública, ver TEIXEIRA (2002), AVRITZER, WAMPLER e SILVA (2003).

requisito fundamental à consolidação das experiências de gestão participativa, demarcando a relevância da análise acerca do projeto político que orienta as relações entre governo e sociedade, ou seja, do conjunto de crenças, interesses e concepções de mundo que orientam os sujeitos em sua ação política.

Segundo Dagnino (2002), a expansão de experiências de gestão pública orientada pelo ideário participacionista, marcada por diferenças expressivas quanto aos significados e sentidos que a participação assume em diferentes campos éticos-políticos, sugere que a diversidade de resultados práticos e teóricos dos mecanismos de participação ganham contornos muito diferenciados, dependendo dos projetos políticos dos governos aos quais estão subordinadas as experiências participativas. É da interseção entre os projetos políticos do governo e da sociedade e do quanto estes se correspondem mutuamente, dentre outras variáveis, que se pode obter a explicação para os resultados encontrados, assim: "(...) a natureza e os graus do conflito variam conforme a maior ou menor aproximação, similaridade, coincidência, entre os diferentes projetos políticos que subjazem às relações entre Estado e sociedade civil (...) (DAGNINO, 2002:287).

As condições político-institucionais se, por um lado, envolvem diferentes projetos políticos, por outro, envolve um certo quadro institucional, não de forma independente, mas imbricado e combinado, entre outros, à cultura política dos atores locais que atuam nos processos participativos. A combinação dos elementos cultural e político gera a configuração de um determinado formato ou desenho institucional que, definido segundo um complexo processo de conflito e negociação, pode significar maior ou menor grau de objetividade e transparência na definição de objetivos comuns. O desenho institucional, em outros termos, não é um elemento condicionante da participação em si, mas uma variável dependente que se molda segundo as características e composição dos atores sociais e políticos que estão na arena da vida social. Os arranjos institucionais de participação podem tanto favorecer uma relação mais democrática entre Estado e sociedade como atualizar, em práticas renovadas, antigas tradições paternalistas e autoritárias, e tem se constituído numa experiência complexa, cheia de conflitos, confrontos e negociações entre os atores.

O campo político em que se configuram os projetos de governo, assim como o formato institucional dos mecanismos participativos,

passíveis de movimentos frente a adesões ou resistência no plano da cultura política local, convivem ora com continuidades ora com rupturas nas interações Estado e sociedade, ou ainda com um *mix* de tradicionalismos e inovações que tanto complexificam as análises das experiências municipais de gestão participativa.

No plano da cultura política dos atores sociais, a existência de uma cultura participativa consistente na sociedade civil tem um papel fundamental no grau de profundidade que pode alcançar os processos participativos. O nível de organização da sociedade, a existência de entidades representativas sólidas, o conhecimento destas entidades na defesa dos cidadãos e na relação com outros atores, os vínculos associativos e a trajetória de associação, a tradição de lutas e de densidade movimentalista determinam seu grau de capacidade em participar com autonomia e de ocupar qualitativamente a complexidade dos espaços participativos. As práticas e representações sociais existentes em cada uma das experiências, na arena de confronto com os projetos políticos das forças dirigentes municipais, podem se concretizar em avanços ou recuos para a democratização.

A participação dificilmente vingará, enquanto prática política emancipadora, se dissociada da formação de uma cultura política forte e em constante revitalização na sociedade civil, da construção de processos pedagógicos de cidadania, do reconhecimento e luta pela conquista de direitos, enfim, sem cidadãos em condições de deliberar em esferas predominantemente argumentativas e conflituosas.

Neste estudo das experiências de orçamento participativo, a valorização dos processos históricos e práticas sociais cotidianas da dinâmica de interações orientou-se a partir da identificação crítico-analítica da categoria teórico-conceitual que ocupa espaço central no debate acerca do aprofundamento e consolidação da democracia – Estado e sociedade civil –, percorrendo contribuições das temáticas da democracia, da participação, da cidadania e dos movimentos sociais. É na perspectiva da análise dos processos e das relações sociais que aqui se busca compreender as novas formas institucionais de participação que tem marcado a gestão dos negócios públicos no país e as relações da sociedade civil estabelecidas com o governo em decorrência destes novos arranjos, uma vez que é no plano da valorização dos processos sociais que fica mais nítida a identificação de possibilidades e limites de intervenção na vida social e política da esfera local.

O entendimento da importância da compreensão dos processos que conduzem a diferentes ações e resultados levou-me a buscar, através de uma revisão bibliográfica, estabelecer um marco teórico e referencial que se espera ter contribuído com a elucidação das práticas democráticas de cunho participativo aqui analisadas.

A investigação empírica baseou-se na realização de entrevistas qualitativas semi-estruturadas e aplicação de questionários a atores significativos ao entendimento e reflexão sobre o processo participatório nas duas cidades. A 10% (dez) dos delegados do orçamento foram enviados pelo correio, como amostragem, questionários, sendo que 8% (oito) dos mesmos foram respondidos e reenviados, do mesmo modo em que foram acessados diversos materiais e registros relativos ao desenvolvimento dos processos participativos e dos resultados alcançados, de diferentes e complementares fontes: poder público, movimento social e imprensa local.

O estudo está estruturado em três partes principais que se complementam, apresentadas sinteticamente a seguir.

A primeira parte corresponde ao Capítulo 1 – marcos teórico e referencial, onde, inicialmente, é revisto o debate teórico e político sobre as concepções de democracia, que se encontra marcado pela questão da articulação entre as formas representativas e participativas. Os itens subseqüentes pretendem tratar o tema da participação, no intuito de recuperar o sentido da palavra e discutir sua problemática no contexto político e social brasileiro. No bojo das tentativas de reconfiguração das relações Estado e sociedade, busca-se uma revisão das experiências de orçamento participativo, na perspectiva de que a implementação de formas de participação junto ao poder público possam significar ampliação e fortalecimento da democracia nas sociedades contemporâneas.

O Capítulo 2 constitui-se na segunda parte do trabalho, em que se procura traçar um sucinto quadro capaz de permitir a compreensão acerca da condição social e econômica em que se encontram os municípios estudados – Vitória e Serra/ES – no contexto estadual e microrregional em que se inserem. Trata-se de duas cidades que fazem parte de uma ampla estratégia metropolitana e estadual de desenvolvimento e que apresentam, em sua dinâmica interna, intensa concentração populacional, diversidade nas atividades econômicas e melhoria nas condições de vida da população.

A segunda parte deste capítulo é dedicada à investigação do quadro característico da cultura política dos atores sociais nas duas cidades, através da análise da história dos movimentos populares no período que precede as discussões do orçamento participativo, movimentos estes que se diferenciam no perfil dos participantes, na estrutura de atuação e relação com o poder público, nos vínculos associativos, na tradição de lutas e organização social. Apresenta os diferentes contextos políticos vividos pelos municípios na década de 80, época em que os movimentos populares emergiram com maior vigor, caracterizando o perfil de organização da sociedade civil. Além do conjunto de transformações porque passaram as relações mantidas entre o Estado e a sociedade e a própria lógica dos movimentos sociais, esta década foi cenário de conflitos e contradições que culminaram nas primeiras experiências de discussão dos orçamentos municipais com participação da sociedade civil.

A terceira parte do trabalho é empenhada à análise específica da experiência de orçamento participativo levada a efeito nos municípios de Vitória e Serra/ES, cujo objetivo maior é analisar se e em que medida o OP pode ser considerado uma inovação institucional capaz de democratizar as decisões políticas e beneficiar os mais desfavorecidos da cidade com a redistribuição de recursos públicos.

Esta parte do trabalho consta no Capítulo 3 e Capítulo 4. O primeiro está centrado na análise comparativa do desenho institucional construído para viabilizar a discussão democrática do orçamento público, avaliando o papel da cultura política local e da autonomia dos atores participantes na tomada de decisões frente aos governos de diferentes composições de projetos políticos e nível de comprometimento governamental. O segundo analisa o impacto do orçamento participativo sobre o orçamento municipal e sobre a distribuição de recursos públicos, na tentativa de verificar se e em que medida esse arranjo institucional, considerado de caráter redistributivo, gera efeitos significativos para a melhoria das condições de vida dos grupos tradicionalmente excluídos.

Observa-se que os resultados democratizantes alcançados em cada uma das experiências de participação social na gestão pública guardam relação direta com os condicionantes aqui analisados, a saber, o projeto e comprometimento políticos dos governos e a cultura política local, tanto no que se refere ao controle social sobre o or-

çamento municipal quanto à dimensão redistributiva na alocação de recursos. Em suma, as experiências de democracia participativa constituem processos essencialmente políticos, cuja análise das repercussões práticas e teóricas sobre a democracia aponta relações sociais e políticas construídas entre os diversos sujeitos sociais na tentativa de consolidação democrática.

Por fim pretende-se, com todo o esforço de entendimento e análise acerca das novas institucionalidades participativas, contribuir para um maior desdobramento da investigação sobre o tema, colocando novas indagações e preocupações. O interesse central do trabalho se prende à busca de alguns princípios básicos ou caminhos alternativos que, baseados na análise da prática do processo participativo, possam nortear novas experiências de ampliação e consolidação da democracia na gestão pública.

## **CAPÍTULO I**

### **NOVAS POSSIBILIDADES DE AMPLIAÇÃO DA DEMOCRACIA**

## **I. O MODELO DE DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E SEUS ENTRADES À DEMOCRATIZAÇÃO**

A forma hegemônica de prática da democracia, a democracia representativa elitista<sup>4</sup>, implicou em uma limitação das formas de participação e autonomia dos cidadãos em favor de um método político-eleitoral, através do qual a maioria participa da escolha de seus governos. Em outras palavras, Santos & Avritzer (2002:43) colocam que o debate sobre a democracia no século XX ficou restrito a duas direções dominantes e complementares: “o abandono do papel da mobilização social e da ação coletiva na construção democrática” (...) e a “supervalorização do papel dos mecanismos de representação” sem que esses precisassem estar imbricados com as formas sociais de participação.

Essa concepção de democracia de “baixa intensidade” resultou em um quadro político caracterizado por práticas democráticas degradadas, que apontam para os baixos níveis de participação do cidadão na vida pública e para a crise da representação, com cidadãos cada vez menos se sentindo representados por aqueles que elegeram. Uma relação entre soberania popular e representação que reativa a temática da legitimidade política e ocupa espaço central na problemática da democracia representativa moderna.

A teoria democrática dominante, sem ter conseguido enfrentar de modo adequado o problema da qualidade da democracia (ampliação de formas sociais de participação e responsividade do governo ao *demos* que o constitui), foi constituindo-se em resposta a um conjunto

---

4 Dentre as teorias da democracia, destaca-se a teoria “elitista” ou teoria do “elitismo democrático”. O elitismo defende a concentração de poder nas mãos das elites políticas ou de grupos de interesses no processo de luta competitiva pelo poder.

de questões teóricas e práticas por ela ainda mal resolvidas. Santos & Avritzer (*op. cit.*) destacam três destas questões: I) a relação entre procedimento e forma; II) o papel da burocracia na vida democrática; III) a inevitabilidade da representação nas democracias de grande escala. Temáticas essas que serão aqui melhor examinadas.

A relação entre procedimento (substância) e forma está presente no debate da teoria democrática desde os teóricos da democracia participativa dos séculos XVIII e XIX. Se entre estes, como Rousseau, a democracia implica a gestação de uma vontade geral que pressupõe um consenso, um contrato, tanto sobre conteúdo como sobre forma, para os teóricos do elitismo democrático o conteúdo de uma certa ordem social não tem qualquer relação essencial com o seu método de criação, concebendo, então, a democracia a partir de uma dissociação entre forma e conteúdo.

O elitismo democrático, formulado enquanto teoria “realista”, ou seja, sob o termo das limitações que a idéia de democracia deveria sofrer na realidade social, transforma o procedimentalismo em regras para a formação do governo representativo, reduzindo-o a uma forma e subnutrindo-o de uma substância.

É com Schumpeter (1942) que o elemento procedimentalista da democracia transforma-se em uma forma de elitismo democrático. Em sua teoria (“elitismo competitivo”), o modelo democrático busca justificação na suposta irracionalidade das massas e na ausência de exatidão ideal das opiniões e desejos dos indivíduos no plano político. Baseados nas interpretações das análises weberianas, os teóricos dessa corrente aplicam as categorias de racionalidade e o conceito de desenvolvimento de sociedades inteiras às diferenças individuais no interior das sociedades. Com o argumento de que na sociedade os indivíduos encontram-se em diferentes estágios de desenvolvimento cultural, em que existem os líderes e os seguidores, os interessados e os desinteressados e os mal informados, seus teóricos sustentam que as questões políticas devem ser formuladas, compreendidas e decididas por uma elite que seja politicamente atuante. Ao passo que, aos indivíduos tomados como incapazes de agir como cidadãos políticos “racionais”, cabe o poder de decidir, através do processo eleitoral, qual grupo de líderes ele deseja para tomar decisões quanto aos problemas, às normas e ao desenvolvimento econômico e social. Tratando da “natureza humana na política”, Schumpeter afirma que:

O reduzido senso de responsabilidade e a ausência de desejo efetivo explica a ignorância do cidadão comum e sua falta de discernimento em questões de política interna e externa, o que é mais chocante no caso de pessoas instruídas e de pessoas ativas nos caminhos não-políticos da vida do que no caso de pessoas menos instruídas e de posição mais humildes. (...). O cidadão típico cai para um nível mais baixo de desempenho mental assim que entra no campo político. Mesmo que não haja qualquer grupo político tentando influenciá-lo, o cidadão típico, em assuntos políticos, tenderá a ceder a preconceitos e impulsos extra-rationais ou ir-rationais (SCHUMPETER, 1984: 327-328).

O modelo elitista e pluralista<sup>5</sup> de democracia é caracterizado, assim, por uma divisão de trabalho entre eleitores e elite eleita que concebe a ação política como tarefa deste último e não daqueles, rompendo com a idéia de democracia enquanto soberania popular no processo de tomada de decisões. A formação da vontade do governo, ao invés de ser influenciada pelo povo soberano, passa então a ser orientada tão-somente pela realidade das elites e dos partidos políticos. A democracia não mais como um arranjo institucional para se chegar a decisões políticas que realiza o bem comum, mas a democracia como um método de produção de governo conduzida por uma luta competitiva em um processo eleitoral. Como defende Schumpeter (1984: 355): “Democracia não significa que o povo realmente governe (...), democracia significa apenas que o povo tem a oportunidade de aceitar ou recusar as pessoas designadas para governá-lo”.

A democracia tornada, tão somente, um mecanismo de escolha de líderes políticos que competem entre si pelo voto do eleitor, busca garantir a racionalização do exercício do poder político e a estabilização do sistema através da redução da participação dos cidadãos na política e da apatia política. Isto é, traduz-se em uma democracia de baixa intensidade por restringir a participação ao âmbito do Estado, por confinar sua expressão aos termos postos pelas regras do jogo eleitoral, excluindo de sua dimensão os impactos no nível societal (AVRITZER, 1996).

---

<sup>5</sup> Macpherson refere-se a esta teoria como sendo uma democracia de equilíbrio, ou melhor, um “modelo de equilíbrio elitista e pluralista”. “É pluralista porque parte da pressuposição de que a sociedade a que se deve ajustar um sistema político democrático é uma (*sic*) plural. É elitista naquilo que atribui a principal função no processo político a grupos auto-escolhidos de dirigentes.” (MACPHERSON, 1978: 81).

Conforme formulações de Macpherson, o modelo elitista e pluralista, ao apresentar “um processo democrático como um sistema que mantém certo equilíbrio entre a procura e a oferta de bens políticos”, equipara a dinâmica política ao jogo de mercado: “os votantes são os consumidores; os políticos são os empresários”. O pluralismo, ao tratar os cidadãos como simples consumidores políticos e a sociedade política meramente como uma relação por analogia ao mercado, “elimina o ingrediente ético do sistema democrático”. Um modelo que faz da democracia um mecanismo para governos escolhidos e sancionados, não um tipo de sociedade ou uma série de fins morais; ele esvaziava-se do conteúdo moral inserido na idéia de democracia e de Estado (MACPHERSON, 1978: 81; 83-84).

A segunda questão aqui tratada como central na consolidação da concepção de democracia representativa é o papel da burocracia nas sociedades complexas e sua relação com a teoria democrática. Com origem no pensamento de Max Weber (1999), a questão da burocracia e de sua indispensabilidade para o desenvolvimento do Estado moderno foi introduzida no debate democrático do início do século XX com a tese da inevitabilidade da perda de controle sobre o processo de tomada de decisão política e econômica pelos cidadãos, que passaria ao controle crescente de formas de burocracia. A constituição de formas complexas de administração estatal levou à consolidação de uma organização burocrática que criaria problemas para o funcionamento da democracia na medida em que afetava a soberania dos governados em virtude do controle exercido pela burocracia (SANTOS & AVRITZER, *op. cit.*).

A ampliação e complexificação das funções do Estado, verificada principalmente com a instituição do *welfare state* nos países da Europa, fortaleceu o debate sobre o papel da burocracia na administração pública. Neste contexto, a idéia de perda de controle sobre as atividades políticas e econômicas por parte do indivíduo, em favor de formas de burocracias tanto públicas como privadas que terminariam por restringir as esferas possíveis de ação política, foram assim sintetizadas por Bobbio:

À medida que as sociedades passaram de uma economia familiar para uma economia de mercado, de uma economia de mercado para uma economia protegida, regulada e planificada, aumentaram os problemas políticos que requerem competências técnicas. Os problemas técnicos exigem, por sua vez, expertos,

especialistas... Tecnocracia e democracia são antitéticas: se o protagonista da sociedade industrial é o especialista, impossível que venha a ser o cidadão comum (BOBBIO, 1986:33-34).

Bobbio afirma a incompatibilidade entre formas burocráticas amplas e democracia, em que a expansão e especialização da primeira exerceriam impactos negativos sobre a ampliação e consolidação da segunda. Aponta então para um dilema da contemporaneidade opondo complexidade administrativa e soberania popular. No entanto, é preciso observar que a concepção conservadora de burocracia, que se baseia em soluções homogêneas para cada tipo de problema e nível de gestão, não correspondem às exigências reais dos problemas administrativos que requerem crescentemente soluções plurais e baseadas nos saberes dos diferentes grupos. Neste sentido, a descentralização da tomada de decisões, a gestão partilhada e a valorização do conhecimento dos diversos sujeitos sociais são elementos centrais a serem considerados na gestão dos negócios públicos. Esses, ao invés de oporem formas competentes de burocracia com o controle social fundado na soberania popular, toma a democratização do processo decisório como condição de realização da eficiência na administração pública.

O terceiro elemento aqui trabalhado, constituinte da concepção liberal de democracia representativa, diz respeito à representatividade como forma imprescindível e única para o funcionamento da democracia em grande escala. Os teóricos desta concepção tratam da questão do estabelecimento de um governo democrático que proporcione o máximo de oportunidades para os cidadãos participarem das decisões políticas de modo veiculado determinadamente ao tamanho territorial dos Estados. Ou seja, partem de um suposto dilema entre democracia e escala que aponta para uma oposição entre ampliação da participação do cidadão *versus* eficácia do sistema político. Robert Dahl assim defendeu essa posição:

Quanto menor for uma unidade democrática maior será o potencial para a participação cidadã e menor será a necessidade para os cidadãos de delegar as decisões de governo para os seus representantes. Quanto maior for a unidade, maior será a capacidade para lidar com problemas relevantes para os cidadãos e

maior será a necessidade dos cidadãos de delegar decisões para os seus representantes (DAHL, 2001:125).

Se, por um lado, a representação e a delegação facilitam o exercício da democracia em escala ampliada, minimizando o problema do tamanho e da complexidade das sociedades modernas, como afirma Dahl, por outro, ela reativa o tema da legitimidade da representação. A responsividade do governo representativo ao povo que o constitui é um problema central da democracia representativa em virtude, dentre outros fatores, da heterogeneidade política que coloca a exigência de representação de agendas e identidades específicas, a exemplo da representação de múltiplas e minoritárias identidades (SANTOS & AVRITZER, *op. cit.*).

O sistema representativo tem no campo da representação política, ou seja, no processo de autorização ampla do corpo político e da limitação da idéia de soberania popular ao papel dos cidadãos no jogo eleitoral, sua maior aposta e, por outro lado, seu maior dilema. A representação política é a maior aposta do modelo representativo porque parte da pressuposição de que somente com ela é possível “estabelecer um sistema democrático de governo que proporcione o maior terreno possível para tratar eficazmente dos problemas de maior importância para os cidadãos” (DAHL, 2001: 125). É seu maior dilema porque o campo da representação política é marcado pela crescente perda da capacidade de constituição de vínculos sociais estreitos com os cidadãos, de responsabilidade política para com os interesses dos cidadãos, de efetividade de seu funcionamento, do quanto o representante age e delibera no interesse do representado, enfim, na realização adequada da representação política e da democratização do sistema político.

Sob este prisma, o problema da representação antes de ser exclusivamente uma questão de escala, trata-se de uma questão que requer a valorização da análise acerca dos processos sociais e políticos que caracterizam a prática democrática, afinal “a análise da escala não pode pretender substituir a análise dos processos”<sup>6</sup>. Nesta abordagem, que leva em conta a dinâmica da vida social, o importante não

---

6 Segundo Vainer (2000): “O entendimento de que os processos econômicos, políticos, sociais e culturais têm dimensões escalares, não pode conduzir à reificação das escalas, como se estas antecedessem e contivessem (como um receptáculo) os processos. O que temos são processos com dimensões escalares, quase sempre trans-escalares” (VAINER, 2000:146).

é considerar as escalas previamente dadas ao papel do tamanho dos territórios, mas sim visar o processo de constituição das políticas, das relações travadas entre sujeitos sociais e políticos na arena de tomada de decisões públicas.

A retomada do debate democrático, a partir sobretudo das últimas décadas do século XX, evidencia de modo mais veemente que a teoria dominante da democracia constitui um modelo democrático caracterizado por um processo de incompletude política e societal que obstrui e obstaculiza a democratização das decisões públicas em prol de uma mera obra de engenharia institucional. Este modelo de democracia, que impõe a supervalorização dos instrumentos de representação frente aos mecanismos de participação dos cidadãos na vida pública e que toma a apatia política como condição para a garantia da estabilidade do sistema, encontra nos teóricos da democracia participativa, que reivindicam a participação ampliada da sociedade civil na construção democrática, sua crítica mais promissora.

Os teóricos da democracia participativa, oferecendo novos prismas para o tratamento do dilema político moderno expresso na tensão entre democracia e pluralidade (SANTOS & AVRITZER, *op. cit.*), argumentam a favor da interlocução entre a forma de democracia representativa com a forma participativa de democracia baseados na idéia de que a democracia representativa torna-se legítima apenas se combinada à democracia participativa. Este debate que trata a questão da teoria e prática democrática como uma combinação entre os mecanismos de representação e os mecanismos societários de participação será apresentado na próxima sessão a partir da concepção participativa de democracia.

## **II. A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COMO POSSIBILIDADE DE AMPLIAÇÃO DA DEMOCRACIA**

As redefinições recentes da democracia que emergiram de contextos concretos, a saber, do processo de democratização de países do Sul da Europa nos anos 70 e do Leste Europeu, União Soviética e América Latina, nos anos 80, e do papel dos movimentos sociais nesse processo, contribuíram para recolocar na agenda política uma discussão sobre a democracia que remete, entre outros elementos, à relação entre participação e sistema político.

Os processos sociais de transformação, verificados no escopo da democratização destes países, capazes de confrontar representações excludentes e autoritárias, gerou novas direções na análise teórico-política da democracia e mudanças na prática democrática que alimentou uma disputa pelo significado da democracia (ALVAREZ, DAGNINO e ESCOBAR, 2000; DOIMO, 1995). Este processo democrático recente pode pelo menos nos apontar três aspectos da questão que envolve a participação da sociedade civil no sistema político.

Em primeiro lugar, a presença marcante dos movimentos sociais na ampliação da democracia ou na sua restauração põe em cena a questão da participação social na consolidação do sistema político democrático, à medida que enfatizam seu papel na definição dos próprios parâmetros da democracia, as próprias fronteiras do que deve ser definido como arena política: seus participantes, instituições, processos, agenda e campo de ação (DAGNINO, 2000).

Em segundo lugar, as manifestações sociais por pluralismo político, socialização dos recursos públicos, direitos de cidadania, entre outros, colocou no debate a “necessidade de uma nova gramática social e uma nova forma de relação entre Estado e sociedade” (SANTOS & AVRITZER, 2002: 54). No Brasil, essa gramática societal implicaria na transformação do Estado, em nível local, em promotor da participação popular na redistribuição de recursos públicos através de experiências de democracia participativa, a exemplo do orçamento participativo. No campo da sociedade civil implicaria em novos desafios para os movimentos populares quanto a uma nova ação que exigiria nova formação pedagógica, nova capacitação técnica e política que possibilitasse a formulação de propostas políticas mais definidas, com vistas à participação institucional em assuntos relacionados a políticas públicas.

Por fim, conforme argumentam Santos & Avritzer (*op. cit.*), à medida que aumenta o número de atores na vida política, os setores sociais menos favorecidos e os grupos minoritários têm ampliado a possibilidade de seus interesses serem representados. Em outras palavras, que a articulação entre democracia representativa e democracia participativa parece mais propícia à defesa dos excluídos socialmente, economicamente, politicamente e culturalmente.

Para a reflexão acerca deste processo de democratização das últimas duas décadas do século XX, que aponta para as contribuições dos movimentos da sociedade civil tanto na transição para a democracia quan-

to pelo seu papel na redefinição do padrão de sistema político, importa uma tentativa de resgate da discussão sobre a democracia participativa e sua combinação com mecanismos de representação. Neste sentido, algumas contribuições teóricas fundamentais serão a partir daqui colocadas.

Tendo em vista a crítica ao caráter instrumental e competitivo do modelo de democracia elitista e “pluralista” que se expandiu impondo a supervalorização dos mecanismos de representação e ressaltando o abandono da participação societal na consolidação democrática desenvolveu-se, “a partir dos anos 60 uma concepção participativa ou republicana de democracia, pautada na idéia da ampla participação dos cidadãos nos assuntos de interesse da coletividade” (LUCHMANN, 2002:22). Esta concepção de democracia participativa parte dos teóricos clássicos como Rousseau e J. Stuart Mill e enfatiza a retomada da articulação entre o conceito de cidadania e de soberania popular.

Considerado por muitos como o teórico por excelência da participação, Rousseau baseia-se na participação de cada cidadão no processo político de tomada de decisões de uma coletividade enquanto um processo de autodeterminação da cidadania. Em outros termos, enfatiza a importância da participação na realização prática da soberania popular, na autorização do povo em se autogovernar através da tomada de decisões que envolve o conjunto da sociedade. Como nos diz Rousseau: “a lei ‘emergiu’ do processo participatório, e é essa lei, e não os homens, que governa as ações individuais” (PATEMAN, 1992:37).

Rousseau é o autor que enfatiza de modo mais direto e acabado o caráter pedagógico da participação política, o seu cunho transformador sobre o funcionamento das instituições e as qualidades e atitudes dos indivíduos que interagem dentro delas. Em sua teoria avalia o papel da participação para além de sua função como complemento protetor de uma série de arranjos institucionais, enfatizando, sobretudo, o efeito psicológico provocado sobre os que participam: o cidadão que participa da tomada de decisões, mesmo sendo um indivíduo de interesses privados, aprende a ser também público. Deste modo, a função central da participação na teoria de Rousseau é educativa, em seu sentido mais amplo, ou seja, seu sistema ideal é concebido para desenvolver uma ação responsável, individual, social e política como resultado do processo participativo. Em seu caráter educativo, “a participação pode aumentar o valor da liberdade para o indivíduo, capacitando-o a ser (e permanecer) seu próprio senhor” (PATEMAN, 1992:40).

A experiência da participação na tomada de decisões, segundo Rousseau, pode gerar uma complexa totalidade de resultados tanto para o indivíduo quanto para o sistema político como um todo, oferecendo oportunidades para a participação na gestão dos assuntos públicos e contribuindo para a formação de uma verdadeira comunidade.

Esta ênfase no processo de participação, como elemento necessário a autodeterminação dos cidadãos e como atividade pedagógica necessária à transformação política, constitui o argumento central da teoria da democracia participativa que conta ainda com as contribuições de J. S. Mill. Como Rousseau, Mill concebe o governo e as instituições como educativos, crendo na possibilidade de desenvolvimento de um espírito público entre os cidadãos apenas no contexto das instituições participativas.

De acordo com Pateman (1992:46), Mill acrescenta novas dimensões à teoria da democracia participativa à medida que contribui com uma nova abordagem que trata da relação entre participação no governo nacional e aprendizagem cidadã a nível local: “(...) será somente praticando o governo popular em pequena escala que o povo terá alguma possibilidade de aprender a exercitá-lo em maior escala” (MILL, 1963: 186). Neste sentido, Mill argumenta que a participação nas instituições formais da democracia apenas se efetiva como um comportamento orientado pelo espírito público e responsável se o indivíduo tiver aprendido a se autogovernar na vida cotidiana, ou seja, seu intelecto e disposições morais necessários à participação democrática somente são alterados caso tenha se desenvolvido nos hábitos diários da cidadania, onde se dá o verdadeiro efeito educativo da participação.

Partindo do pressuposto de que a teoria da democracia participativa construiu-se em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente, Pateman (*op. cit.*) afirma que o máximo de participação de todas as pessoas em todas as esferas (e não somente nas instituições representativas) é condição ao desenvolvimento de atitudes e qualidades necessárias à vida verdadeiramente democrática. Para ela, o processo participativo promove e desenvolve as qualidades que são necessárias a sua auto-sustentação, na medida em que leva a aquisição de prática de habilidades cidadãs e procedimentos democráticos. Daí que Pateman (1992: 61) expõe: “para que exista uma forma de governo democrática é necessária a existência de uma sociedade participativa, isto é, uma sociedade onde

todos os sistemas políticos tenham sido democratizados e onde a socialização por meio da participação pode ocorrer em todas as áreas.”

A participação possibilitaria aos indivíduos a capacitação e conscientização (individual e coletiva) para tomada de decisões políticas, alimentando-se e reproduzindo-se do próprio processo de socialização coletiva. Ou ainda, que a participação é um processo que gera o desenvolvimento da cidadania e seu efetivo exercício configura-se como fator principal na transformação das condições de subordinação política e de iniquidades sociais. Nas palavras da autora:

Pode-se caracterizar o modelo participativo como aquele onde se exige o input máximo (a participação) e onde o output inclui não apenas as políticas (decisões) mas também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo, de forma que existe um ‘feedback’ do output para o input (PATEMAN, 1992:62, grifos no original).

A justificativa para um sistema democrático na teoria da democracia participativa, como se vê, reside primordialmente nos “resultados humanos” que decorrem do processo participativo, ou seja, no desenvolvimento de virtudes dos cidadãos voltados para o bem coletivo e, por outro lado, nos resultados que a participação pode ensejar sobre o bom funcionamento do sistema político. Uma concepção de democracia que caracteriza-se pela formação da soberania do povo na tomada de decisões que envolve a coletividade e pelo aprofundamento da cidadania.

O processo de democratização recente do final do século XX, observados como extensão de direitos de participação em decisões políticas adquiridos pelos indivíduos nas lutas cotidianas assim como pelos novos papéis desempenhados por pessoas, grupos, movimentos e sociedades, conduziram a uma reinvenção da democracia participativa que aponta para sua interlocução promissora com a democracia representativa.

Um novo procedimentalismo democrático que busca fundar-se na ampliação da soberania popular e na valorização dos processos sociais de participação e na recusa em se constituir meramente como um método de constituição de governos. Nestes termos, a democracia participativa reivindica a forma democrática enquanto prática social

(AVRITZER, 2000a), um processo de construção da democracia que reúne, ao lado das instituições democráticas formais, a ênfase nas tradições participativas, nas interações comunicativas, nas representações e nos valores democráticos dos atores sociais.

Na avaliação de Habermas (1995), a forma democrática participativa caracteriza-se vantajosamente em relação ao modelo liberal de democracia por ater-se a uma noção de autoformação da sociedade orientada pela autodeterminação dos cidadãos unidos comunicativamente e não por fazer com que os fins coletivos sejam derivados somente pelas estruturas de mercado voltados a interesses privados e rivais. Não obstante, coloca que este modelo possui desvantagem à medida que torna “o processo democrático dependente das virtudes cidadãs orientadas para o bem comum” (HABERMAS, 1995: 44).

Não desconsiderando a importância dos discursos éticos de autocompreensão da sociedade para a política, Habermas chama atenção para as situações de pluralismo cultural e social e de interesses e orientações valorativas que são constitutivos da identidade da sociedade como um todo. Em outros termos, que os conflitos de interesses e orientações valorativas presentes na sociedade necessitariam ainda de condições e procedimentos comunicativos pautados em uma justificação racional que possibilite um equilíbrio de interesses e compromissos entre as partes.

Habermas propõe então, frente ao dilema político moderno do pluralismo de interesses, um entrelaçamento entre o modelo de democracia orientado pela autodeterminação cidadã (participativo) e o modelo baseado na formação estratégico/instrumental da vontade (liberal) no campo das deliberações coletivas. Ou seja, uma distinta integração entre elementos destas duas formas democráticas por meio de um conceito de “procedimento ideal de deliberação e de tomada de decisões”. Como defende o autor:

Esse procedimento democrático [democracia deliberativa] estabelece uma conexão interna entre considerações pragmáticas, compromissos, discursos de autocompreensão e discursos relativos a questões de justiça, e fundamenta a suposição de que sob tais condições obtêm-se resultados racionais e equitativos (HABERMAS, 1995: 46).

Utilizando sua concepção de teoria do discurso aplicada à política contemporânea, Habermas concebe que os processos de entendimento que se realizam institucionalmente na forma de deliberações nos espaços públicos políticos “constituem âmbitos nos quais pode-se dar uma formação mais ou menos racional da opinião e da vontade acerca de temas relevantes para a sociedade e que necessitam de regulação”, tendo em vista o emprego das decisões tomadas comunicativamente pela administração estatal (HABERMAS, 1995: 48).

Uma concepção de democracia centrada no elemento argumentativo da deliberação enquanto um processo de discussão, avaliação e proposição no qual os diferentes aspectos de uma determinada questão política são pesados por indivíduos numa interação dialógica. Um processo de deliberação coletiva que conte com a participação racional de todos os indivíduos possivelmente interessados ou afetados por decisões políticas em resposta ao problema de legitimidade na política.

Nessa visão de democracia, as necessidades de integração e de regulação da sociedade são orientadas prioritariamente pelos recursos representados pela solidariedade comunicacional ao invés de pelo dinheiro ou pelo poder. Nestes termos, o bem público não é movido nem por interesses particularistas nem pela tentativa de se estabelecer relações assimétricas de poder. Mas antes, a noção de publicidade compõe-se por meio de uma participação argumentativa entre cidadãos voltados ao entendimento, com base em procedimentos de formação democrática da opinião em espaços públicos autônomos.

Nesta teoria do discurso, o agir do indivíduo é voltado a uma “racionalidade orientada ao entendimento” (comunicativo) e não por uma “racionalidade orientada para um fim” (estratégico). A racionalidade orientada para um fim aponta para as condições necessárias a uma intervenção pragmática e eficiente do ponto de vista causal, em que a coordenação de ações depende da influência dos atores uns sobre os outros, à qual a linguagem é veiculada apenas como forma de transmitir informação e não como fonte de integração social. Ao passo que “a racionalidade dos processos de entendimento mede-se pelo conjunto de comissões de validade exigidas para atos de fala, por pretensões de validez, que se manifestam através de atos de fala, e por razões para o resgate discursivo dessas pretensões”. Daí que o “agir comunicativo” deve ter primazia sobre o “agir estratégico” (HABERMAS, 1990: 70).

O desenvolvimento de uma concepção de democracia fundado em um conceito argumentativo de deliberação, por um lado em resposta aos limites do modelo de democracia liberal e, por outro, incorporando ideais do modelo participativo-republicano, busca fundamentação na participação ampliada dos cidadãos na vida pública sob o termo de procedimentos comunicativos no interior do processo deliberativo.

De acordo com Avritzer (2000b: 27), esta renovação na teoria democrática diz respeito à passagem de um “conceito decisório de deliberação para um conceito argumentativo de deliberação”. A valorização do aspecto decisório no processo de formação da vontade geral identificado com o processo de aferição da vontade da maioria, estaria sendo substituído pela centralidade dada ao momento da argumentação no interior do processo de deliberação no qual múltiplos atores sociais avaliam razões envolvidas em uma determinada questão. Uma inflexão na análise promovida pelos teóricos da democracia participativa frente à pluralidade de interesses que envolve a vida democrática.

### **III. PARTICIPAÇÃO: CONCEPÇÕES TEÓRICAS E PRÁTICAS EMANCIPADORAS**

O debate teórico-conceitual e político que gira em torno do tema da participação tem uma longa tradição de estudos e análises, particularmente na ciência política. Soma-se a isto o fato de na contemporaneidade as possibilidades de ampliação e fortalecimento da democracia parecerem vislumbrar uma direção comum: a participação de atores sociais múltiplos na tomada de decisões políticas.

O estudo acerca da participação exige uma exploração de seu conteúdo e significado, o que comporta diferentes conceitos e definições, no entanto, sem grandes convergências entre os autores. Neste intuito, será realizado uma breve apresentação do tema à luz de enfoques considerados relevantes para esse estudo, assim como será observada a trajetória da participação no Brasil a partir dos anos 70 e seu desfecho na implementação de políticas de participação popular na elaboração e acompanhamento de orçamentos municipais.

### 3.1. O significado mais amplo de participação

De modo geral, pode-se dizer que é comum a confusão do conceito de participação com a idéia de participação em associações (associativismo). Erroneamente, a idéia que se tem é a de que cada indivíduo ao participar de uma determinada associação participa da sociedade como um todo, já que esta é concebida como a conjugação de todas as associações.

Embora não se possa negar que o associativismo seja uma forma de participação, é, porém, um conceito muito ingênuo e incompleto, uma vez que não leva em consideração a participação dos indivíduos no processo histórico de formação e transformação das estruturas macro-societárias (FREITAG, 1977).

De acordo com Freitag, a concepção de participação como forma de tomar parte nos processos dinâmicos que constituem e modificam a sociedade compõe um significado mais amplo do termo que remete à idéia de tomar parte na constituição da historicidade societal. Uma noção de participação que transfere seu conteúdo da dimensão superficial do mero ativismo imediatista, em geral sem consequência para o todo, para o cerne das estruturas sociais, políticas e econômicas.

A definição de participação orientada pela inserção dos cidadãos nas estruturas dinâmicas que constituem e modificam a sociedade é complementada pela noção que a concebe enquanto um processo em perene movimento e mutação e não como um fenômeno que possa ocorrer circunstancialmente. Entender a participação enquanto um processo significa partir do princípio de que ela necessita de certos requisitos para se iniciar e se consolidar.

Na argumentação de Ammann (1978), a participação é o resultado do tipo de relações sociais que vigoram em determinada sociedade e dos componentes psico-culturais de sua população (como a informação, a motivação e a educação para participar). Nestes termos, a participação pode ocorrer de diferentes formas em decorrência de relações que se dão tanto na área psico-social do indivíduo como no nível da sociedade como um todo: ampliada ou reduzida, conquistada pelo povo ou concedida pela classe dirigente.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> A participação pode ainda ser concebida em torno de graus de participação: a pseudo-participação (apenas consultiva); a participação parcial (só uma parcela da população, de fato, decide); e a participação total (cada grupo de indivíduos tem igual influência na decisão final) (PATEMAN, *op. cit.*).

As relações no nível societal que determinam o grau e as possibilidades de participação constituem-se, a saber: I) por sua historicidade, ou seja, pela evolução do seu sistema de ação histórica, que corresponde ao seu processo de transformação na história; II) pelo sistema institucional e político, que vai transformar a ação histórica em regras e, III) pelo sistema das organizações sociais, que representa a tradução das regras em normas de funcionamento (AMMANN, *op. cit.*).

Ammann (1978) defende que o sistema institucional e político representa a mediação entre a historicidade e a organização social de determinada sociedade. São as decisões e regras do sistema institucional que definem, por um lado, se uma sociedade será mais autônoma ou dependente em suas relações com outras sociedades e, por outro, as relações de dominação e poder exercidos. Em última instância, são as orientações do sistema de ação histórica de determinada sociedade, são as regras que comandam seu funcionamento e a dependência ou autonomia de sua organização e sua estrutura de poder que vão definir, portanto, a natureza, o grau e o tipo de participação que deverá vigorar dentro da sociedade.

O conceito de participação social de Ammann (*op. cit.*) é considerado por alguns autores como o mais abrangente. Conceituou a participação como sendo: “O processo mediante o qual os membros de uma sociedade tomam parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens e serviços dessa mesma sociedade.”

“Tomar parte na produção” significa mais que a produção de bens materiais. Significa produzir a sociedade e construir sua historicidade. Por sua vez, “tomar parte na gestão da sociedade” significa tomar parte no complexo jogo de relações, interesses e decisões geradas pela ação e transformação da sociedade no campo dos sistemas político e organizacional. Finalmente, “usufruir os bens e serviços” significa, além do consumo de serviços básicos (habitação, educação, saúde, trabalho...), o usufruto dos direitos civis, políticos e sociais.

Estes três elementos (a produção, a gestão e o usufruto dos bens da sociedade), em sua concepção mais ampla, são imprescindíveis à real participação que a autora denomina de participação direta. Porém, ela destaca que a participação pode ocorrer de forma indireta, mediante as associações.

A participação indireta torna-se prescindível se a sociedade garante a participação direta de seus membros através dos sistemas político

e organizacional. Deste modo, tanto pode existir participação social independente das associações como é provável a existência de associações que não ensejam a participação a nível societal (AMMANN, *op. cit.*).

Uma outra abordagem de participação, até certo ponto complementar à de Ammann, é a de Pedro Demo (1988), para o qual as relações sociais que determinam a participação são decorrentes da história de dominação e conquista de poder de uma dada sociedade.

Assumindo como ponto de partida um estado constante de não-participação, o autor concebe a participação na órbita da utopia. Utopia entendida aqui não como fuga da realidade, mas como componente sempre buscado, porém nunca alcançado na sua totalidade na medida em que expressa a “necessidade infundável de superação histórica”. Neste sentido, a participação é um processo infundável de conquista que nunca será suficiente porque “vive na utopia da igualdade, da liberdade, da fraternidade total” (DEMO, *op. cit.*).

A participação precisa ser construída, forçada, cultivada, refeita, recriada. Não pode ser doada, não é dádiva nem concessão – é conquista. É conquista de si mesmo, uma vez que não existe situação idealizada de participação já conquistada; não existe participação suficiente nem ideal. É ainda conquista de poder, uma vez que participação não significa ausência, superação ou eliminação de poder, mas sim “outra forma de poder”. Deste modo, a participação é uma construção que não acaba, que recomeça todo dia, porque é o reflexo da própria dinâmica infundável da realidade social (DEMO, 1988).

As conceituações de participação aqui brevemente destacadas nos permite observar que o tema da participação pode ser focado de diferentes ângulos – o ideológico, o político, o social e o econômico – que se inter-relacionam e complementam.

### **3.2. Participação segundo os paradigmas analíticos**

O tema da participação pode ainda ser analisado sob a perspectiva dos paradigmas analíticos. Mesmo considerando a limitação de definições polarizadoras serão aqui observadas as contribuições à compreensão do fenômeno da participação a partir de duas vertentes: a vertente liberal, em sua modalidade corporativa e comunitária, e a vertente democrática, em sua versão representativa e participativa ou republicana.

Na concepção liberal, a participação objetiva o fortalecimento da sociedade civil a fim de evitar as ingerências do Estado (controle e interferência na vida dos indivíduos). A formação da vontade dos cidadãos tem a função de agregar e impor os interesses sociais privados perante um aparato estatal especializado no emprego administrativo do poder político para garantir fins coletivos (HABERMAS, 1995). “A participação liberal se baseia em um princípio da democracia de que todos os membros da sociedade são iguais e a participação seria o meio, o instrumento de busca de satisfação das necessidades” (GOHN, 2001: 1207).

Em sua vertente corporativa, a concepção liberal pressupõe a existência de um “bem comum” que é o núcleo articulador dos indivíduos, permanecendo a razão para participar além dos interesses pessoais. Uma concepção que busca articular o processo participativo a formas de organização das relações na sociedade capitalista industrial.

O corporativismo é visto como uma solução para o conflito de interesses em um sistema onde se supõe haver um interesse predominante. Considerando que as decisões do Estado não são autônomas face às relações de poder na sociedade capitalista, Carnoy (1988) argumenta que o problema dessas colocações é que elas supõem que o Estado corporativista é neutro e independente de todos e quaisquer grupos de interesses, particularmente as grandes empresas capitalistas cuja expansão e lucros os especialistas do Estado supostamente controlariam.

A participação liberal comunitária, por sua vez, se caracteriza como uma forma institucionalizada, já que concebe o fortalecimento da sociedade civil em termos de integração dos grupos sociais aos órgãos do Estado (GOHN, 2001)<sup>8</sup>. Nesta modalidade de participação, a mobilização dos atores sociais é concebida a partir de uma visão sistêmica e utilitária de participação nos projetos técnicos do governo, cujo fim é a mera prestação de serviços à comunidade e a criação de condições de sustentabilidade dos resultados das intervenções públicas.

A participação comunitária, em sua abordagem de solução dos problemas, visa uma relação do Estado com a sociedade orientada, então, por uma concepção instrumentalista de participação, ou seja, um conceito de participação como “reduzora de custos” que se baseia na idéia de que as associações civis, por estarem mais próximas aos grupos

---

8 A idéia de participação comunitária aparece no início do século XX como um componente ideológico e prático do movimento dos centros comunitários de saúde norte-americanos (CARVALHO, 1995:16).

clientes de políticas públicas, seriam mais eficientes que os governos para certas ações, reduzindo o custo da ação governamental.

Na versão liberal, tanto a noção corporativa como a comunitária concebem a participação como um movimento espontâneo e a-político de indivíduos que orientam-se por seus interesses privados, desconsiderando as questões das diferenças sociais, culturais... Essa concepção desconsidera ainda a participação dos cidadãos enquanto um elemento constitutivo de formação da sociedade como um todo, ou seja, a participação em uma prática comum, cujo exercício é o que permite aos cidadãos se converterem em autores políticos responsáveis. Como nos diz Habermas (1995), nessa medida o processo político não serve somente para o controle da atividade do Estado por cidadãos que no exercício de seus direitos privados já alcançaram uma prévia autonomia, como pensam os liberais, mas sim em sua função de articulação entre Estado e sociedade em que o poder administrativo representa o poder originário gerado na prática da autodeterminação dos cidadãos.

No paradigma democrático, a participação tem como princípio regulador a soberania popular, se desenvolvendo tanto na sociedade civil como no plano institucional. Nessa concepção, o sistema democrático representativo tem sido o critério predominante de organização dos indivíduos através de procedimentos de representação institucionalizada (GOHN, *op. cit.*). Assim, como o princípio básico é a delegação de um poder de representação em detrimento de formas ampliadas de participação dos cidadãos na vida pública, alguns vícios existentes na concepção liberal (como o clientelismo) ou ainda na forma autoritária de participação (como a cooptação) não ficam ausentes nesta concepção de democracia. Desse modo, dada a natureza dos processos institucionais da representação, deve-se ter como favoráveis todas aquelas condições que jogam no sentido de um alto grau de publicidade nos negócios públicos e de compreensibilidade dos mesmos pelos cidadãos.

A concepção democrática participativa (ou republicana), por sua vez, objetiva fortalecer a sociedade civil para a construção de uma nova realidade social mais justa e igualitária, através de um processo inclusivo de formação da opinião e da vontade políticas em que cidadãos livres e iguais se entendem acerca de que fins e normas correspondem ao interesse comum. Na democracia participativa, os agentes da organização social são múltiplos e plurais, sendo vistos como “sujeitos sociais” e não como indivíduos isolados. Nos processos de participação,

os indivíduos são considerados cidadãos em um movimento societal que se articula ao tema da ampliação da cidadania e da construção coletiva de processos políticos. Na avaliação de Gohn (*op. cit.*), diferentes experiências no Brasil se inspiraram nessa modalidade de participação, a exemplo dos orçamentos participativos e dos Fóruns de Participação Popular da Reforma Urbana, entre outros.

O debate da teoria democrática e as experimentações recentes de combinação dos mecanismos de democracia representativa e de democracia participativa, orientadas por práticas concretas dos movimentos da sociedade civil, têm conferido ao termo participação novos significados. Neste contexto, frente à criação de novas esferas públicas de mobilização da sociedade civil, o conceito de participação pode ainda ser desdobrado em participação política, popular, cidadã e social. Vejamos brevemente cada uma delas.

O conceito de participação política ressurgiu na concepção liberal-representativa de democracia, segundo a qual a participação dos cidadãos tem um sentido decisional e restringe-se ao processo eleitoral. Com efeito, pode ainda ser compreendido como o exercício de atividades político-partidárias, ser membro em associações civis, além de manifestações de protestos, marchas, ocupação de edifícios. No entanto, o conceito de participação política vem recentemente traduzindo novos conteúdos e sentidos. Emerge do debate teórico uma visão heterodoxa e emancipatória da política, depreendendo-se alguns elementos e valores comuns, tais como “a solidariedade, a não-preocupação com a tomada do poder, o respeito à pluralidade e às diferenças, a prática de relações democráticas” (TEIXEIRA, 2002: 26).

Neste significado emancipador de participação, o importante é considerar o elemento político na relação social, ou seja, a dimensão de complexidade e contraditoriedade que “envolve uma relação multifacetada de poder entre atores diferenciados por suas identidades, interesses e valores, os quais se expressam sob várias formas” (TEIXEIRA, 2002: 26). A participação política assim se expressa tendo em vista a organização da vida social como um todo.

Esta noção de participação, embora enfatize como fundamental o sentido decisionístico de participação no qual atores da sociedade civil intervêm no processo decisório, considera-o insuficiente à constituição da legitimidade política, requerendo para tanto uma dimensão argumentativa na formação da vontade pública. Segundo Avritzer

(2000), essa posição tem dado lugar a uma concepção pautada na idéia de um processo de discussão e avaliação no qual os diferentes aspectos de uma determinada proposta são pesadas, a partir de uma tendência a reavaliar o peso do elemento argumentativo no interior do processo deliberativo. Habermas (1984), em sua preocupação em estabelecer uma forma de debate argumentativo na análise do político, observa que a formação de uma esfera pública para a argumentação emerge historicamente como o resultado de um processo no qual os indivíduos demandam dos governantes justificação moral dos seus atos em público.

A idéia de participação popular, por sua vez, configura-se nos anos oitenta associada aos movimentos populares. Neste momento, a participação nos processos de elaboração de estratégias e de tomada de decisões orienta-se pela categoria central de classes populares / povo. A participação popular foi definida, naquele contexto, como esforços da sociedade civil organizada em movimentos e associações de moradores para aumentar o controle sobre os recursos e as instituições do Estado (GOHN, *op. cit.*).

Na década seguinte, o aprofundamento da categoria cidadania e a construção de novos espaços de ações coletivas inscritos na relação entre o público e o privado vão valorizar os conceitos de participação cidadã e de participação social para designar as novas formas de inserção participativa dos cidadãos na vida pública. A reorientação da ação do movimento popular e sua atuação dirigindo-se muito mais para a gestão de políticas exige, como coloca Telles (1994:52), “requalificar a participação popular nos termos de uma participação cidadã que interfere, interage e influencia na construção de um senso de ordem pública regida pelos critérios da equidade e justiça”.

Na participação cidadã, a categoria central passa a ser a sociedade em vez de ser a comunidade ou o povo. A participação é concebida enquanto intervenção social ao longo de todo o processo de formulação e implementação de políticas públicas. Tem como característica principal a tendência à institucionalização, a partir da criação de estruturas de representação da sociedade civil. Para Teixeira (2002:30), a participação cidadã busca aperfeiçoar o sistema de representação, “exigindo a responsabilização política e jurídica dos mandatários, o controle social e a transparência das decisões”.

Já a participação social se constrói na relação sociedade e Estado. Neste tipo de participação, a mobilização social passa a ser com-

preendida como energias a serem canalizadas para objetivos comuns, em vez de uma aglutinação de pessoas para fins de protestos e manifestações públicas. Esse “esvaziamento do conteúdo político da mobilização e a sua transfiguração em processo para atingir resultados” constitui uma das diretrizes básicas dos programas de gestão participativa desenvolvidos pelas novas ONGs do Terceiro Setor (GOHN, 2001:1212). Observa-se, nesta modalidade de participação, uma instrumentalização da mobilização social (aos moldes da participação comunitária) tendo em vista o direcionamento dos esforços organizativos da sociedade para ocupação de espaços de responsabilidade do Estado. Nesta concepção de participação ganha relevância a categoria de pertencimento, entendida como um sentimento de identidade que gera motivação nos atores sociais, além da redefinição do conceito de solidariedade e de trabalho voluntário, articulados às novas redes de sociabilidade.

O estudo da participação, a partir de sua complexidade, exige a exploração de seu conteúdo e significado, o que (como se vê) comporta diferentes conceitos e definições. No entanto, considera-se que as grandes modalidades de participação não existem enquanto “tipo puro”, antes disso se combinam e coexistem de diferentes maneiras conforme as condições sociológicas e históricas. Dada a diversidade e contradições da sociedade civil, o fenômeno da participação situa-se, então, entre várias modalidades. Em outros termos, que as várias formas de participação estão presentes no processo político de maneira mais ou menos intensa, conforme a conjuntura e os atores envolvidos.

### **3.3. Cenário da participação no Brasil**

No contexto de redemocratização do Estado brasileiro e dos possíveis caminhos que surgiram na tentativa de enfrentamento da concepção hegemônica de democracia, observa-se que a participação da sociedade civil vem se apresentando enquanto um fator decisivo na reconfiguração das relações entre Estado e sociedade, no sentido de se constituir como meio de garantir uma atuação autônoma dos cidadãos na vida política do país.

Essas redefinições recentes da democracia que emergiram do processo de democratização do país no final dos anos 70 e década de 80 e do papel dos movimentos sociais nesse processo, orientou uma multiplicidade de estudos que volta-se ao tema dos movimentos sociais, afirmando a importância dos novos atores na diversificação e democra-

tização do próprio tecido societário através da organização e fortalecimento da sociedade civil.

A participação da sociedade civil por direitos de cidadania marcou esses tempos com as mobilizações e protestos pelo fim do regime ditatorial que culminaram no surgimento dos chamados “novos movimentos sociais”, caracterizados por ações coletivas no âmbito societal, em que as associações e grupos buscavam se posicionar de forma independente em relação ao Estado. Nesta perspectiva, as organizações e manifestações sociais buscavam consolidação a partir da crítica ao padrão de controle pretérito feita através de “mecanismos de tutela e subordinação, que se constituíam como fortes obstáculos a organização autônoma da sociedade” (GECD, 1998/99:16).

Nas tentativas de conceituação desses “novos movimentos da sociedade”, destaca-se a terminologia de Movimento Social por ser uma definição mais ampla e abrangente, referindo-se a todas as ações coletivas no âmbito da sociedade civil com o objetivo de defender interesses específicos. Dentre os diferentes conceitos elaborados destaca-se o de Scherer-Warren (1987), para a qual os movimentos sociais são resultado de uma integração da *praxis* com o projeto político através de uma ação organizativa de grupo. Diz ela:

Defino movimento social como uma ação grupal para a transformação (a *praxis*) voltada para a realização dos mesmos objetivos (o projeto), sob a orientação mais ou menos consciente de princípios valorativos comuns (a ideologia) e sob uma organização e sua direção (SCHERER-WARREN, 1987:37).

Nos movimentos populares surgidos nessa época ganha especial relevo os assim chamados Movimentos Populares Urbanos, que incluem os movimentos de bairros, vilas e favelas, organizados por entidades (associação de moradores, movimentos comunitários, conselhos comunitários ou populares) ou por lutas específicas, a nível regional ou nacional, transporte, solo urbano, moradia...

Gohn assim os define:

Trata-se de movimentos que emergem da sociedade civil, de composição heterogênea, cujos conteúdos básicos situam-se na esfera do consumo. Suas práticas

desenvolvem-se, fundamentalmente, ao nível das reivindicações ao poder público, por melhores condições de vida no meio urbano. São movimentos típicos do processo urbano industrial (GOHN, 1982:12).

Vários foram os autores que enfatizavam no estudo dos “novos movimentos sociais” o seu novo caráter político, os seus novos valores, suas novas formas de organização. Telles (1987) destaca a novidade desses movimentos. Segundo ela, os sinais da novidade que as “novas formas de participação” pareciam revelar eram dados por práticas reivindicatórias que escapavam dos esquemas tradicionais de clientelismo político. Por outro lado, a novidade também não era resultado das práticas de lutas de trabalhadores e, tampouco, das contradições capital-trabalho. A novidade parecia estar nos significados que esses movimentos assumiram no momento de seu surgimento, e afirma:

(...) a novidade tem a ver também com o reconhecimento da existência de sujeitos sociais que não se encaixam na configuração tradicional e paradigmática de classe operária, e que impunha, por isso mesmo, a exigência de elucidar a sua singularidade e o seu sentido político (TELLES, 1987:66).

Os estudos enfatizavam, então, a idéia de novidade e de autonomia dos movimentos sociais frente às relações clientelísticas e ao sistema político tradicional. Saudados em sua espontaneidade, esses movimentos foram tomados como “novos sujeitos políticos”, portadores de uma “nova identidade sócio-cultural”, com contornos de projeto político voltado para a transformação social e a radical renovação da vida política (DOIMO, 1995). Nestes termos, as mudanças na política brasileira com a reformulação partidária e o pluripartidarismo e, também com uma maior participação da sociedade frente ao controle do Estado, provocaria uma mudança qualitativa nos próprios movimentos, que iriam, aos poucos, assumindo uma postura mais politizada, superando uma visão menor e mais imediatista em favor de uma percepção mais global de transformação da sociedade. Como coloca Gohn (1999 e 2001), embora coexistindo com as antigas formas de representação política integradora, assistencialista e clientelista, pouco a pouco tem sido construído um novo tecido social onde desponta uma nova cultura política.

A conjuntura política do final dos anos 80 representou a construção de outras dimensões para a atuação dos movimentos sociais, caracterizando uma participação de tipo institucionalizada. Neste contexto, cria-se uma nova relação entre os movimentos e os partidos políticos, por um lado, e entre os movimentos e o Estado em geral, por outro. Um processo de participação de nova forma que leva esses movimentos a se relacionarem mais diretamente com as agências públicas, embora caracterizado como um processo extremamente fragmentado. O processo concentrou-se na questão dos conselhos, priorizando no debate o caráter que eles deveriam ter: se consultivos ou deliberativos. Neste quadro, estabilizam-se as primeiras experiências de conselhos de gestão de políticas públicas, que funcionavam paralelamente aos conselhos populares dos movimentos sociais. Enquanto os conselhos populares fundavam-se nos princípios da participação direta, os conselhos de gestão de políticas públicas eram articulados pelos governos segundo critérios de representatividade que supunham a participação indireta (GOHN, 1999).

A reorientação do caráter dos movimentos sociais de uma base reivindicatória para um novo conteúdo de cunho propositivo coloca novos desafios para os movimentos populares quanto a uma ação que exige nova formação pedagógica e uma nova capacitação técnica e política que possibilite a formulação de propostas políticas mais definidas, com vistas à participação institucional em assuntos relacionados a políticas públicas.

A ascensão ao poder de parcelas da oposição política em várias cidades brasileiras nas eleições de 1988 – dado, por um lado, pela trajetória política no campo social destas oposições e, por outro, pelas experiências de ativismo social, de organização e de luta dos movimentos populares – possibilitou requalificar ainda mais a temática da participação no sentido do aprofundamento da democracia e de novas relações entre o público e o privado. Fóruns, conselhos e orçamentos participativos foram espaços públicos criados em várias partes do país, impulsionando a emergência e fortalecimento da sociedade civil e a construção de novos arranjos institucionais. Como diz Telles:

Num país onde sempre vigorou um padrão oligárquico de gestão da coisa pública que repõe as práticas do patrimonialismo e clientelismo, isto significa, na verda-

de, uma refundação da própria República em espaços reinventados da democracia e da cidadania, abertos à invenção política que as transformações em curso no país (e no mundo) estão a exigir (TELLES, 1994:51).

Entretanto, embora esteja presente em grande parte da literatura sobre os movimentos sociais, a noção de emergência de uma sociedade civil, uma sociedade na qual as relações sociais são mediadas pelo reconhecimento de direitos e representação de interesses de tal forma que se torne factível à construção de espaços públicos que confirmem legitimidade aos conflitos e nos quais a medida de equidade e a regra de justiça venham a ser alvo do debate e de uma permanente negociação, é relevante destacar que, como coloca Telles (1994b) “a sociedade não é um pólo de virtude política”:

Ao contrário, é uma sociedade extremamente complexa, contraditória e atravessada por ambivalências de todos os tipos. É uma sociedade em que a descoberta da lei e dos direitos convive com uma incivilidade cotidiana (...); em que existe uma espantosa confusão entre direitos e privilégios; em que a defesa de interesses se faz em um terreno muito ambíguo que desfaz as fronteiras entre a conquista de direitos legítimos e o mais estreito corporativismo; em que a experiência democrática coexiste com a aceitação ou mesmo com práticas as mais autoritárias; em que a demanda por direitos se faz muitas vezes numa combinação aberta ou encoberta com práticas renovadas de clientelismo e favoritismo que repõem diferenças onde deveriam prevalecer critérios públicos igualitários (Telles, 1994b:93).

Analisar as redefinições recentes da democracia no país requer o reconhecimento de que o processo de construção da democracia não é homogêneo, mas internamente descontínuo e desigual. Por outro lado, as contestações político-culturais da sociedade civil, embora possam ser fragmentárias, plurais e contraditórias, “não devem ser vistas como subprodutos das lutas políticas, mas como constitutivas dos esforços dos movimentos sociais para redefinir o significado e os limites da própria política” (DAGNINO, 2000:81).

O reconhecimento da existência de ambivalências, ambigüidades e hibridismos na cultura política brasileira não deve lançar um “manto negro” sobre as conquistas alcançadas pelos movimentos sociais – que no mínimo servem para repensar os parâmetros da democracia realmente existentes. Por sua vez, o reconhecimento crítico das contradições do processo democrático é parte intrínseca e nuclear ao seu enfrentamento, pois é no terreno no qual convergem tradições autoritárias e excludentes e práticas de defesa dos direitos de cidadania que a dinâmica dos conflitos necessários a transformação se ancora.

### **3.4. A política do orçamento participativo**

A década de 90, com as práticas político-culturais dos movimentos da sociedade civil dirigindo-se muito mais para a gestão de políticas do que para a oposição política, marca um período de criação e implementação de experiências participativas nas administrações locais, a exemplo dos orçamentos participativos. Pautadas na participação de atores societais nas proposições, decisões e soluções de problemas públicos, as novas esferas públicas políticas foram formadas de modo a favorecer uma relação mais fluida do Estado com a sociedade, onde a participação cidadã se constituísse em uma atividade de monitoramento e controle dos governos e de responsabilização dos gestores de recursos públicos.

Neste sentido, surgem formas de gestão pública no nível municipal, baseadas em processos decisórios participativos e democráticos, que pressupunham a organização da sociedade e a vontade política de descentralizar o poder de decisão, transpondo os limites da democracia formal representativa e recheando-a com a busca, a cada passo, da discussão e deliberação coletivas. Nestes tempos de experiências de participação ativa e institucionalizada, orientados por um procedimentalismo compartilhado característico da co-gestão, Gohn assim define o orçamento participativo:

O processo é criado pelo Estado e desenvolve-se segundo uma dinâmica planejada em seu âmbito, mas observa-se elementos de uma partilha real de poder porque a soberania popular passa a ser o critério norteador e fundamento básico para a aplicação dos recursos e programas públicos (GOHN, 2001:1215).

A experiência brasileira de orçamento participativo (OP) surgiu nos anos 70, ainda durante o regime militar, em Boa Esperança (ES), Lages e Joinville (SC) e Osasco (SP), experimento ao qual se seguiram, em meados dos anos 80, os de Vila Velha (ES), Porto Alegre e Pelotas (RS). As eleições municipais de 1988, ano de votação da nova constituição foram, nesse sentido, um marco importante, pois alguns prefeitos com novas concepções políticas foram eleitos. Assim, já em 1989, outros municípios iniciaram a prática de participação popular na elaboração do orçamento, onde os cidadãos conhecem e decidem sobre os negócios públicos, tais como Vitória (ES) e Ipatinga (MG).

O orçamento participativo tem ampliado consideravelmente a sua presença no Brasil. Entre 1997 e 2000, existiram 140 administrações municipais que adotaram o orçamento participativo, sendo a grande maioria (127) em cidades de até 500 mil habitantes. Metade das experiências, 71, foram realizadas em administrações ligadas ao PT (Partido dos Trabalhadores), enquanto que a outra metade não o eram.<sup>9</sup> Neste caso, a difusão do orçamento participativo para várias regiões do Brasil mostra o potencial de extensão de experiências bem-sucedidas de democracia participativa.

A crescente difusão das experiências do orçamento participativo, além de fortalecer o processo de tomada de decisões coletivas junto a políticas públicas, trouxe uma grande diversidade e aprimoramento institucional ao processo de participação. Segundo alguns autores (AVRITZER, 2001; SANTOS, 2002; SÁNCHEZ, 2002) em todo o processo de elaboração do OP manifestam-se três características principais: (1) participação aberta a todos os cidadãos sem nenhum *status* especial atribuído a qualquer organização, inclusive as comunitárias; (2) combinação de democracia direta e representativa, cuja dinâmica institucional concede aos próprios participantes a definição das regras internas e (3) alocação dos recursos para investimentos baseada na combinação de critérios gerais e técnicos, ou seja, compatibilidade entre as decisões e regras estabelecidas pelos participantes e as exigências técnicas e legais da ação governamental, respeitando também os limites financeiros.

Para estes autores, esses princípios gerais são traduzidos em três formas de institucionalidade participativa, a saber: I) assembleias regionais nas quais a participação é individual, aberta a todos e cujas regras de deliberação são definidas pelos próprios participantes; II) um

---

9 GRAZIA, 2001 *apud* SANTOS, 2002:67.

sistema de distribuição de recursos capaz de reverter desigualdades preexistentes; III) mecanismo de compatibilização entre o processo de participação e de deliberação e o poder público, como o conselho que delibera sobre o orçamento e negocia prioridades com a prefeitura.

De modo geral, o orçamento participativo tem despertado interesse e empenho de muitos estudiosos e instituições acadêmicas. A grande maioria dos trabalhos teóricos formulados à luz de experiências de OP tem chamado a atenção para seu conteúdo político-pedagógico e caráter educativo, por constituir um mecanismo que visa o pleno exercício da cidadania e soberania popular.

A literatura sobre o orçamento participativo também tem destacado esta política como um poderoso instrumento de redistribuição de renda privilegiando os menos favorecidos da cidade. Sobre a experiência de Porto Alegre (RS), têm sido feitos estudos com o objetivo de avaliar o efeito redistributivo da aplicação dos Planos de Investimentos, como o estudo de Marquetti (2001) que concluiu que as regiões mais pobres receberam maior volume de investimentos por habitante. Oliveira (2001) e Santos (2002) também têm chamado a atenção para a inovação democrática e forte princípio redistributivo do orçamento participativo.

Por outro lado, ao estudar os efeitos do orçamento participativo sobre os resultados de distribuição do orçamento municipal em Porto Alegre, González (1997) aponta que a participação da sociedade civil na distribuição de recursos causa uma distorção na distribuição de investimentos, com as áreas de benefício individualizado sendo privilegiadas sobre às áreas de criação de bens públicos, principalmente no campo da política social. Também Carvalho & Felgueiras (2000), em estudo sobre o impacto quantitativo dos processos de orçamento participativo sobre o aumento dos gastos sociais, concluem que este não é muito significativo, que o impacto é pequeno, pois se restringem, no caso do ABC paulista, ao debate sobre os investimentos.

Outros autores analisam ainda experiências de orçamento participativo cujo Plano de Investimentos não foi efetivado pelo poder público. Para estes, o fato representa a fragilidade da relação da sociedade com o poder municipal e a inconsistência da organização política dos cidadãos, ou seja, que a efetivação da democracia depende de constante organização e mobilização da sociedade (SOARES e TEIXEIRA, 1997; BOSCHI, 1999).

A literatura tem sugerido que a solidez e amplitude dos resultados, tanto político-pedagógico quanto redistributivo do orçamento participativo variam, entre outros, conforme a vontade política e comprometimento dos governos que o aplicam, conforme a consistência da participação e cultura política da sociedade local e do formato institucional do “modelo” adotado<sup>10</sup>. As evidências acerca da relevância destes elementos (variáveis) para a eficácia das experiências têm colocado em questão as reais possibilidades de transformação social, político-cultural e econômico dada pela aplicação do orçamento participativo enquanto um mero “modelo”, “boa-prática” ou receita técnica descolado de seu significado e sentido político. Em outras palavras, que as experiências de OP constituem práticas sociais e políticas cujos resultados para a democratização variam conforme o quadro político-cultural da sociedade civil envolvida e dos mecanismos criados pelos governos em favor da participação. Em última análise, assim sintetizei esta idéia:

(...) a realização do potencial de democratização destas experimentações – educação político-pedagógica, redistribuição de recursos e justiça social, pluralidade de atores, construção de espaços públicos – guarda relação direta com a especificidade sociológica e histórica em que se inserem, uma vez que envolvem e requerem a construção de práticas e interações sociais pelos atores que estão na arena discursiva, que favoreçam o processo democrático. Nesta perspectiva, longe de serem processos tecnicizáveis e pasteurizáveis, os espaços públicos de participação correspondem a processos essencialmente políticos que envolvem e implicam um conjunto de significações culturais e gramaticais que são próprios a cada tempo e a cada espaço (CARLOS, 2006:02).

Tendo em vista que esse instrumento de gestão democrática vem sendo incorporado como grande inovação por um número crescente de cidades e que, por sua vez, são desenvolvidos em contextos socioculturais e políticos próprios, podendo se traduzir em diferentes

---

10 Para maiores considerações acerca das variáveis cultura política e comprometimento governamental, ver a próxima subseção deste estudo “*Configurando as relações entre o Estado e a sociedade*”.

e contraditórios níveis de interação da sociedade com o Estado, é cada vez mais premente ampliar e aprofundar os estudos empíricos na finalidade de desvendar singularidades e generalidades implícitas nos significados da democracia em construção, uma vez que a democracia não se efetiva, não se basta, pela simples aplicação de uma técnica ou modelo supostamente eficiente, mas, sobretudo, se (re)desenvolve e se (re)consolida a partir do desenvolvimento de processos sociais, econômicos, culturais e políticos que favoreçam interações societais democráticas e inclusivas.

### **3.5. Reconfigurando as relações entre Estado e sociedade**

No debate teórico e político que gira em torno do tema da democracia e da participação é imprescindível a análise e reflexão acerca da relação Estado e sociedade em que comparecem distintas concepções.

Na perspectiva do pensamento liberal, a relação Estado e sociedade é apreendida basicamente como uma relação orgânica, com ampla defesa dos direitos individuais. Nesse modelo, é contemplada uma relação dicotômica entre Estado e sociedade, sendo o primeiro entendido como aparato da administração pública e a sociedade, por sua vez, como um sistema estruturado de relações de pessoas privadas. A partir dessa concepção de democracia, grande parte dos autores defendem a participação sob a perspectiva “instrumentalista”<sup>11</sup>, em que a participação da sociedade é tomada como forma de reduzir custos da ação governamental por meio da transferência de funções do governo para as associações civis.

Com as “novas democracias”, tem crescido o debate em torno da necessária reconfiguração das relações entre Estado e sociedade civil no sentido de possibilitar um novo tipo de relação não mais fundada na dicotomia e na bipartição, que tanto marca a tradição política de tutela, subordinação e dependência, mas sim em um novo processo de interação e imbricação social que favoreça a organização autônoma de atores societais. Na relação Estado/sociedade a presença ativa da sociedade civil junto ao poder público é importante por gerar um

---

11 A noção de participação instrumental aparece inicialmente no pensamento liberal com a ideia de “participação comunitária”, tendo hoje reaparecido sob o signo da chamada “participação social”. Para maiores esclarecimentos sobre a perspectiva instrumentalista de participação ver item “3.2 Participação segundo os paradigmas analíticos”, neste capítulo.

sistema de governo mais democrático, por dar poder a grupos tradicionalmente excluídos do processo de tomada de decisões, suscitando uma real partilha do poder.

A relação Estado e sociedade ganha então diferentes contornos e significados a depender do tipo de interação existente entre os atores sociais e atores governamentais no processo de gestão dos negócios públicos. No modelo liberal (como dito), a participação da sociedade nos assuntos do governo é orientada por uma noção instrumental e utilitária de interação que requer a mobilização dos atores sociais na finalidade desta se converter em mera prestadora de serviços e base de sustentabilidade dos resultados pragmáticos das intervenções, estando ausente nesta interação o sentido político e emancipador das práticas sociais no sistema político que dizem respeito à autodeterminação e soberania popular nos processos decisórios. Conforme os ideais da democracia participativa, por sua vez, as novas formas de participação da sociedade civil nos arranjos institucionais de gestão compartilhada das políticas buscam uma participação fundada sob valores ético-políticos na realização do projeto democrático, tendo em vista a democratização da gestão pública com a modificação do tradicional padrão de interação autoritário e excludente, com a publicização e coletivização do processo de tomada de decisões e com a justiça social na definição dos recursos públicos.

No âmbito da consolidação dos ideais de democratização, tão relevante quanto a existência de um conjunto de cidadãos, entidades ou movimentos sociais dispostos a participar é haver canais de participação na gestão local, enquanto espaços criados pelo Estado com vistas à ligação ou ampliação da relação deste com a sociedade civil. Neste sentido, a participação democrática depende da existência de canais de participação promovidos pelo Estado, devendo este ter uma presença ativa no campo pedagógico com o fim de estruturar e estimular a participação efetiva<sup>12</sup>.

Assim, o aprofundamento da democracia revela a necessidade de se combinar formas de democracia representativa e participativa como meio de ampliar o cânone democrático. A combinação de novos arranjos democráticos ao modelo hegemônico de democracia represen-

---

12 Exemplo de autores consultados que têm trabalhado a relação Estado e sociedade sob este enfoque (DANIEL, 1994; BAVA, 1994; ABERS, 1997 e 1998; TEODÓSIO, 2001; SANTOS JÚNIOR, 2001; SANTOS, 2002).

tativa se manifesta quando o processo de participação atinge uma eficácia real – sob o horizonte de valores democráticos –, ocorrendo uma interação entre o governo e a sociedade. Disto resulta que “a consolidação e disseminação da participação da sociedade na gestão pública exija a implementação de uma rigorosa reforma do Estado”. De modo geral, esta reforma deveria assegurar transformações na burocracia pública herdada do Estado nacional-desenvolvimentista, substituindo-a por outra calcada nos valores de democracia (DANIEL, 1994:40).

A transformação do Estado no plano do poder local significa retirá-lo do controle das elites, das oligarquias que detêm o poder econômico e que, durante décadas, se apropriaram do espaço público em seu proveito próprio. Reverter esta apropriação privada da administração municipal é possibilitar a representação popular e democrática no governo (BAVA, 1994).

A redefinição das relações entre Estado e sociedade significa, no domínio do Estado, a constituição de parâmetros coletivos que balizem a deliberação política e o estabelecimento de “regras do jogo” na negociação, com o fim de neutralizar práticas de corporativismo e clientelismo tão presentes nestas relações no Brasil.

Na esfera da sociedade, os movimentos sociais e entidades civis, inscritos numa institucionalidade emergente, vêm contribuindo para conferir ao tecido social uma forma multifacetada e descentralizada. Este novo formato, por sua vez, abre espaços de interlocução e negociação, favorecendo o reconhecimento como atores de muitos dos que antes só encontravam lugar entre a indiferença governamental.

Mesmo considerando que as relações entre Estado e sociedade ainda são fragmentárias e descontínuas, que as conquistas são incertas e que o processo só atinge aqueles que estão nas arenas organizadas da vida social e política, Telles acredita que:

(...) é na articulação entre movimentos sociais e práticas associativas, direitos e espaços públicos democráticos, que se pode ver os registros de uma sociedade civil em formação. E é por este ângulo que se pode repensar e redefinir as relações entre Estado e sociedade. Não se trata de recusar o papel do Estado em nome de supostas virtudes empreendedoras (na versão liberal) ou libertárias (na versão de esquerda)

da sociedade civil. Trata-se, sim, de construir, entre Estado e sociedade, a interface dada por arenas públicas que possibilitem a negociação democrática das regras da equidade (...). (TELLES, 1994a:49-50, grifos da autora).

As experiências de interação do Estado com a sociedade nos novos arranjos participativos, considerados em sua singularidade, constituem cada uma delas um próprio formato institucional derivado de confrontos e negociações em que pesa, entre outros elementos, as características da cultura política da sociedade local e a intencionalidade governamental.

A estratégia de compreensão dos impactos democratizantes das “novas institucionalidades”, a partir da valorização do estudo da variável político-governamental nas territorialidades que têm experimentado formas participativas de controle social nos negócios públicos, encontra na análise de Rebecca Abers sobre o OP de Porto Alegre um importante exemplar.

Conforme sua argumentação, os projetos de desenvolvimento coletivo só seriam viáveis em larga escala se o Estado canalizasse recursos para as associações civis (FRIEDMANN, 1992, 1995; CORRAGIO, 1995 *apud* ABERS, 1997). Trabalhando com a perspectiva do “*empowerment*”, a autora “não vê a presença de associações civis na ação social e no planejamento como uma forma de reduzir gastos públicos, pois elas só seriam eficazes se pudessem contar com recursos do governo” (ABERS, 1997:1735).

Analisa, Abers (*op. cit.*), o importante papel desempenhado pelo Estado na redução do que chama de “problema da desigualdade”<sup>13</sup> ao gerar um contexto favorável ao surgimento de novas associações civis e ao estimular os que participam com interesses imediatos a integrarem questões éticas de justiça distributiva na tomada de decisões. Ao contrário das perspectivas que concebem a participação como uma forma de “reduzir a presença do governo”, seu estudo sugere que o sucesso da política de participação deriva de um profundo e persistente envolvimento de atores estatais que, direta e indiretamente, influenciam a organização da sociedade civil gerando impactos sobre a cultura

---

13 O “problema da desigualdade” tratado são as diferenças entre os participantes quanto aos “custos de participação” (que varia conforme os recursos, o tempo disponível, a organização e a segurança dos grupos envolvidos no processo de participação).

política local e transcendendo os limites da mobilização em torno do orçamento municipal. Segundo a autora, somente quando a política de OP começou a ganhar credibilidade,

(...) é que a estrutura do associativismo começou a mudar, transformando velhas formas “contestatórias” de ativismo em ativismo positivo e propositivo; tornando abertas e participativas as associações antes fechadas e clientelistas; trazendo um amplo espectro de novos ativistas e associações de bairro à cena (ABERS, 1997:1749).

O orçamento participativo de Porto Alegre, segundo ela, representa um exemplo notável de gênese de organização cívica a partir da ação político-pedagógica do Estado. Em outros termos, que a maneira como o governo formula a política participativa e os recursos e esforços que mobiliza nesta finalidade pode promover o “*empowerment*” de comunidades tradicionalmente à margem do processo de tomada de decisão.

A relação entre vontade governamental em partilhar a tomada de decisões, e a construção de arranjos participativos que favoreçam a realização prática e teórica dos pressupostos de democratização dos mecanismos de participação na gestão pública, pode ainda ser analisada sob a noção de projeto político dos governos aos quais estão subordinadas as experiências participativas. Expressando um conjunto de valores, crenças, interesses, concepções de mundo e representações referidas a campos éticos-políticos distintos que orientam a ação política dos diferentes sujeitos, os projetos políticos governamentais têm um peso explicativo dos resultados alcançados pelas experimentações de democracia participativa (DAGNINO, 2002).

O conflito e a tensão que permeia a relação entre Estado e sociedade civil varia conforme a “(...) maior ou menor aproximação, similaridade, coincidência entre os diferentes projetos políticos que subjazem” estas relações. É da natureza das relações entre Estado e sociedade civil, é da interseção entre os projetos políticos do governo e da sociedade e do quanto que estes se correspondem mutuamente que se pode obter a explicação para os resultados encontrados (DAGNINO, *op. cit.*). De acordo com a autora, a coincidência de propósitos entre Estado e sociedade civil, quando tem origem no “compartilhamento de

um projeto político participativo e democratizante”, pode incidir decisivamente para a implantação de experiências bem-sucedidas.

A análise da relação entre espaços públicos de participação e a cultura política dos atores locais enquanto uma das variáveis dos resultados alcançados pelos processos inscritos às novas institucionalidades democráticas, por sua vez, também tem ocupado espaço de centralidade na literatura especializada.

No processo de construção da democracia, a ênfase nas subjetividades, representações e valores promovem uma releitura e aproximação das concepções de cultura e política que remete à trajetória dos movimentos sociais. Essa nova abordagem da democratização mostra que a vigência da democracia implica, ao lado da construção de instituições democráticas formais, a incorporação dos valores democráticos “às práticas cotidianas” (AVRITZER, 1996:143). Uma concepção de democracia que finca bases em uma

cultura entendida como concepção de mundo, como conjunto de significados que integram práticas sociais, [que] não pode ser entendida adequadamente sem a consideração das relações de poder embutidas nessas práticas. A compreensão da configuração dessas relações de poder não é possível sem o reconhecimento de seu caráter “cultural” ativo na medida em que expressam, produzem e comunicam significados (ALVAREZ *et al.*, 2000:17).

A valorização e ênfase na democratização enquanto um processo orientado, entre outros fatores, pela composição da cultura política gestada no nível das relações entre Estado e sociedade civil tem sido apontado, deste modo, como um elemento explicativo do potencial alcance dos processos participativos.

A consistência da cultura participativa existente na sociedade civil desempenha um papel singular no grau de profundidade que podem almejar os novos arranjos participativos. A composição da sociedade civil por uma cultura política em que esteja presente uma tradição associativa, práticas coletivas autônomas do Estado, entidades representativas sólidas, é essencial para as experiências participativas, tanto na estruturação da prática, como na geração de maior participação e com isso no aprofundamento da tradição política associativa

(AVRITZER, 2003). Diz ele, o associativismo comunitário é importante pela sua “capacidade de forjar o sucesso inicial da proposta de participação e na capacidade de democratizar a relação entre Estado e sociedade civil, através de um crescimento constante da participação no OP” (p.46). Nesta perspectiva, o orçamento participativo quando pode contar com uma estrutura associativa pré-existente aos novos arranjos participativos, pode incidir positivamente sobre a cultura política local, fortalecendo as características da cultura associativa e gerando novos elementos democratizantes.

No entanto, a literatura também tem apontado a possibilidade de desenvolvimento do OP em cidades onde não há forte tradição associativa. Nestes casos, as variáveis que contam para a perpetuação da experiência são a vontade política e a capacidade financeira (AVRITZER, 2003:47) e não a cultura política local. Mas, será que nestas experiências onde não há uma cultura política fortalecida é possível que o OP gere uma mudança no sentido da formação de uma estrutura associativa autônoma? Em que medida a ausência de uma cultura política autônoma da sociedade local pode comprometer os impactos democratizantes do OP sobre a reconfiguração das relações da sociedade com o Estado e sobre a distribuição de recursos que privilegie os mais pobres?

Entende-se que o nascimento e fortalecimento crescente do orçamento participativo devem-se à combinação de dois elementos, que remetem fortemente aos movimentos sociais no Brasil dos anos 70 e 80: (1) a trajetória política no campo social dos partidos e lideranças políticas; (2) a história de ativismo social, de organização e de luta dos movimentos comunitários. Assim, a consistência da proposta de participação popular junto às administrações públicas é resultante de demandas no campo social e político que remetem à história dos movimentos sociais no Brasil e ao recente processo de democratização, e seu fortalecimento resulta de um diálogo permanente entre a esfera do Estado e a esfera da sociedade civil.<sup>14</sup> Deste modo, tão importante quanto o compromisso governamental e o papel pedagógico exercido pelo Estado na ampliação da participação cidadã é o nível de mobilização e solidez da cultura política da população participante. Como diz Avritzer:

---

14 Sobre a importância tanto da administração estatal quanto da organização da sociedade civil para as experiências bem-sucedidas de orçamento participativo ver SÁNCHEZ e SANTOS, 2002; AVRITZER, 2000, entre outros.

A proposta de orçamento participativo foi gerada na interseção entre a sociedade civil e administração estatal, o que possibilitou que a identificação de um tema contencioso – no caso o orçamento – fosse transformado em uma proposta de participação dos atores comunitários na elaboração do orçamento.” (...) Quanto ao formato específico do OP, parece bastante claro que ele não possui uma autoria individual. (...) Ele é resultado de propostas feitas por cada um dos atores e das instituições disponíveis para implementá-las (AVRITZER, 2000 *apud* SÁNCHEZ, 2002: 25).

A interlocução entre a esfera do Estado e a esfera da sociedade, também como o estreitamento entre suas relações, é imprescindível ao aprofundamento dos mecanismos de participação e controle social e ao fortalecimento da democracia. Os procedimentos participativos, as formas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação coletiva podem introduzir novas práticas democráticas ao modelo dominante de democracia. Esta complementaridade implica uma articulação mais profunda entre democracia representativa e democracia participativa com vistas à produção de mudanças tanto político e culturais como sociais e econômicas de relevância para a correção do quadro de desigualdades sociais e assimetria de poder.

## **CAPÍTULO II**

### **OS MUNICÍPIOS DE VITÓRIA E SERRA EM SEU CONTEXTO: CARACTERIZAÇÃO SOCIOECONÔMICA E ORGANIZAÇÃO SOCIAL**

## **I. CONDIÇÃO SOCIAL E ECONÔMICA DOS MUNICÍPIOS DE VITÓRIA E SERRA NO CONTEXTO ESTADUAL E MICRORREGIONAL**

### ***1.1. Evolução econômica do Espírito Santo: breve relato***

Desde o início do século XX, a cafeicultura representou o núcleo da economia agroexportadora no Espírito Santo e fator de integração entre Estado e mercado nacional. Era a monocultura do café responsável pela quase totalidade dos recursos para a manutenção do aparelho governamental e serviços oficiais e, por extensão, do comércio e da indústria sobrevivente.

Na segunda metade dos anos 60, com a intervenção da política econômica a nível federal em favor da desestabilização das culturas cafeeiras, ocorreram grandes transformações internas na agricultura. O Instituto Brasileiro do Café (IBG), alegando que a cafeicultura capixaba era antieconômica, pouco produtiva e de baixa qualidade, promoveu a erradicação dos cafezais existentes e desenvolveu uma política de desestímulo a novas lavouras, precipitando a situação de decadência econômica do Estado que se desenhava desde a década passada. A crise do café repercutiu em todos os setores, provocando uma redução imediata da renda interna. A erradicação de 180 milhões de pés de café acarretou desemprego de cerca de 60 mil trabalhadores diretos e refletiu sobre um contingente de dependentes da ordem de 200 mil habitantes.

O êxodo rural, então desencadeado, formou um quadro de colapso nas estruturas tradicionais, acentuando o desequilíbrio regional. A periferia da Capital inchou-

se com as grandes levas de colonos desempregados, as mazelas carenciais cresceram em ritmo acelerado e ao Espírito Santo, agonizante, mais uma vez acenou-se a transformação de sua infra-estrutura econômica sob o suporte industrial, o atual “ciclo” industrial.<sup>15</sup>

A partir dos anos 70, o governo do Estado adotou estratégias de desenvolvimento sob a égide da política nacional voltada à exportação, elaborando os chamados Grandes Projetos Industriais que foram viabilizados pela conjugação de capital estrangeiro e capital estatal. No Estado, foram implantados três complexos industriais: o siderúrgico, o paraquímico e o portuário.

A fase de desenvolvimento industrial do Espírito Santo notabilizou-se pela implantação da Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST), do porto de Tubarão e das usinas de pelotização da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), da Aracruz Celulose, da Samarco Mineração, do complexo portuário ligado ao corredor de exportação e do Centro Industrial de Vitória I e II (CIVIT).

Como os empreendimentos eram de alto vulto e, assim, inacessíveis ao empresariado local, este ficou restrito a atividades no setor imobiliário e à construção civil, sobretudo nas instalações industriais e de apoio e na demanda habitacional da população atraída pelos novos investimentos.

Este modelo de industrialização veio intensificar a concentração econômica e demográfica na área da Grande Vitória e agravar os desequilíbrios regionais do Estado.

## **1.2. Os municípios de Vitória e Serra no contexto da Região Metropolitana**

Localizada no litoral centro-sul do Espírito Santo, a Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV)<sup>16</sup>, formada pelos municípios

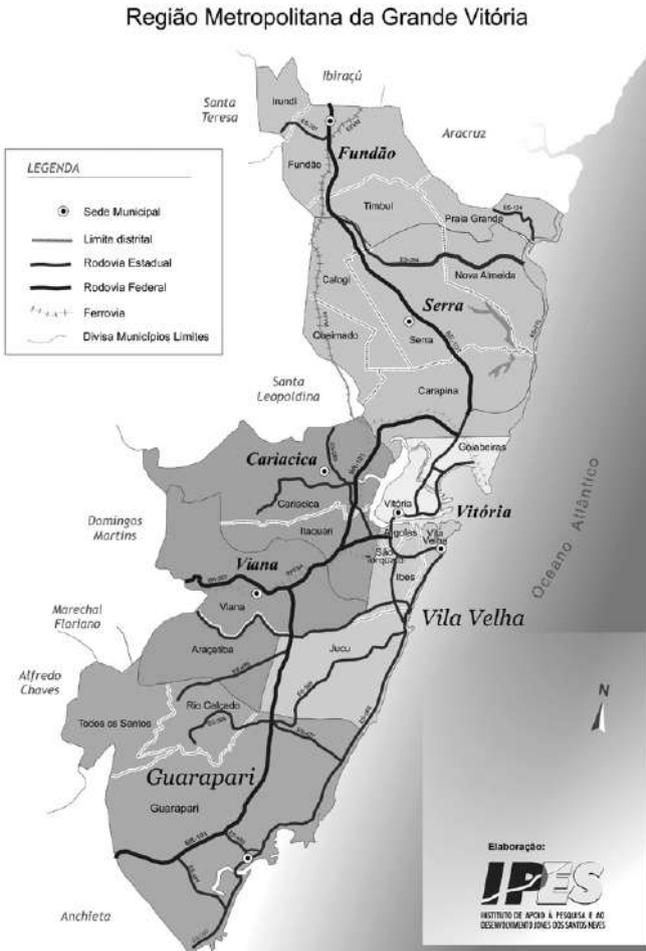
---

<sup>15</sup> BITTENCOURT, 1985.

<sup>16</sup> A Lei Complementar nº 58, publicada em 23 de fevereiro de 1995, institui a Região Metropolitana da Grande Vitória – RMGV, formada pelos municípios de Cariacica, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória. A inclusão do município de Guarapari na RMGV se deu através da Lei Complementar nº 159, em 9 de julho de 1999 e do município de Fundão no ano de 2001, através da Lei Complementar nº 204. Porém, para os efeitos deste trabalho, na maioria das análises não serão considerados Guarapari e Fundão como parte da RMGV, pelas dificuldades em encontrar dados já tratados de órgãos oficiais que considerem esses novos municípios como parte da Grande Vitória.

de Cariacica, Fundão, Guarapari, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória, (Figura 1), possui 1.438.596 habitantes, o que representa 46,44% da população do Espírito Santo (IBGE, 2000).

Figura 1: Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV)



Este adensamento populacional na região metropolitana é consequência do modelo histórico-econômico-espacial vigente no Estado nas três últimas décadas, que tem reflexos múltiplos nos demais setores da sociedade. Pode-se constatar que a concentração de população da Grande

Vitória (GV) em relação ao Estado é extensiva às atividades econômicas: a GV concentra cerca de 86,7% dos empregos do setor de serviços; 57,9% dos empregos no comércio; mais de 60% dos empregos do setor industrial (CDV, 1996). Assim, tem-se que o desenvolvimento estadual é marcado por uma concentração regional em torno da área metropolitana.

Segundo os dados demográficos, o município de Vitória vinha sendo há décadas o mais populoso do Estado, detendo na década de 40 quase a metade da população da Grande Vitória. Verifica-se, porém, que o crescimento populacional contemplou outros municípios, como Vila Velha e Cariacica, na década de 60, e Serra e Viana nas décadas de 70 e 80 (Tabela 1).

Tabela 1: Evolução da população: Espírito Santo, Grande Vitória e seus municípios

	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000
Cariacica	15.228	21.741	39.608	101.422	189.089	274.532	324.285
Fundão	-	-	-	-	-	10.204	13.009
Guarapari	-	-	-	-	-	61.719	88.400
<b>Serra</b>	<b>6.415</b>	<b>9.241</b>	<b>9.192</b>	<b>17.286</b>	<b>82.581</b>	<b>222.158</b>	<b>321.181</b>
Viana	7.661	5.896	6.571	10.529	23.440	43.866	53.452
Vila Velha	17.054	23.127	55.589	123.742	203.406	265.586	345.965
<b>Vitória</b>	<b>45.212</b>	<b>50.922</b>	<b>83.351</b>	<b>133.019</b>	<b>207.747</b>	<b>258.777</b>	<b>292.304</b>
G. Vitória	91.570	110.931	194.311	385.998	706.263	1.136.842	1.438.596
E. Santo	750.107	861.652	1.418.348	1.599.333	2.023.340	2.600.618	3.097.232
GV/ES %	12.20	12.87	13.69	24.13	34.90	43.71	46.44
Vit/GV %	49.37	45.90	42.89	34.46	29.41	22.76	20.31
Ser/GV %	7.0	8.33	4.73	4.47	11.69	19.54	22.32

Fonte: IBGE, Censo demográfico 2000. ABE, 1999

Adaptação: CARLOS, E. 2003.

O município de Serra cresceu sua participação demográfica na GV a partir dos anos 70. Sua população quase que triplicou da década de 80 para 90, assumindo em 2000 a posição de 3º município mais populoso da GV, precedido por Cariacica e Vila Velha.

Em Vitória, ao contrário, o crescimento populacional passou a se realizar em ritmo bem menor: de 49,37 e 45,90 nas décadas de 40 e 50, respectivamente, para 22,76 na década de 80 e 20,31 no ano de 2000. O fenômeno expõe um aspecto social que se tem repetido nas grandes capitais a partir dos anos 80: a diminuição dos fluxos migratórios rumo aos grandes centros urbanos. Convergindo com esses dados tem-se que as taxas anuais da Grande Vitória, que vinham se mantendo acima de 6% ao ano desde os anos 50, caíram, chegando a 3,8% ao ano em 1991 (IBGE).

O Espírito Santo possui uma população predominantemente urbana desde a segunda metade da década de 70, momento marcado

pela instalação de grandes projetos industriais e pela erradicação dos cafezais no final da década de 60. A média estadual de urbanização da população era de 79,52% em 2000. Todos os municípios da GV apresentam uma população urbana superior à média estadual, sendo 98,18% a média da Grande Vitória, 100% a população urbana da capital Vitória e 99,51% a do município de Serra (Tabela 2).

Tabela 2: População por situação de domicílio em 2000: Estado, Grande Vitória e seus municípios

	População Total		População urbana (%)
	Urbano	Rural	
Cariacica	312.980	11.305	96.51
Fundão	10.801	2.208	83.02
Guarapari	82.589	5.811	93.42
<b>Serra</b>	<b>319.621</b>	<b>1.560</b>	<b>99.51</b>
Viana	49.597	3.855	92.78
Vila Velha	344.625	1.340	99.61
<b>Vitória</b>	<b>292.304</b>	<b>-</b>	<b>100.0</b>
Grande Vitória	1.412.517	26.079	98.18
Espírito Santo	2.463.049	634.183	79.52

Fonte: IBGE, Censo demográfico 2000.

Elaboração: CARLOS, E. 2003.

O desenvolvimento do Espírito Santo é marcado por uma concentração regional em torno da região metropolitana, como foi dito acima, também caracteriza-se por uma diferenciação espacial intra-regional, denunciando a distinção funcional entre os municípios que compõem a Grande Vitória<sup>17</sup>.

De acordo com a relação das 150 maiores empresas do Espírito Santo por receita operacional bruta, em 1997<sup>18</sup> 110 localizavam-se na Grande Vitória e, destas, 57 estão no município de Vitória. Essa proporção chegava a 70%, considerando apenas as 50 maiores, e a 78%, se levadas em conta apenas as 10 maiores empresas.

As indicações de diferenciação funcional entre os municípios da região metropolitana tornam-se visíveis ao se analisar os dados do Censo Econômico.

17 Alguns estudos, como os do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), tem destacado que esta divisão funcional interna, até recentemente bem caracterizada, vem se mesclando gradualmente.

18 FINDES/IDEIES. As 150 maiores empresas do Espírito Santo (ABE, *op. cit.*).

Tabela 3: Valor Bruto da Produção (VBP), Número de Estabelecimentos (NE) e Pessoal Ocupado (PO) na Grande Vitória e seus municípios – 1985 (%)

Municípios	Indústria Transform. % GV			Comércio % GV			Serviços % GV		
	VBP	NE	PO	VBP	NE	PO	VBP	NE	PO
Cariacica	7.9	18.8	16.1	8.5	18.9	15.8	5.3	17.0	9.7
<b>Serra</b>	<b>56.6</b>	<b>15.6</b>	<b>35.7</b>	<b>5.1</b>	<b>10.8</b>	<b>8.8</b>	<b>5.3</b>	<b>8.5</b>	<b>5.6</b>
Viana	7.9	3.1	7.1	1.7	2.7	1.8	1.3	2.1	1.4
Vila Velha	5.3	37.5	16.1	15.3	24.3	17.5	9.2	25.5	11.1
<b>Vitória</b>	<b>22.4</b>	<b>28.1</b>	<b>25.0</b>	<b>69.5</b>	<b>43.2</b>	<b>56.1</b>	<b>78.9</b>	<b>46.8</b>	<b>72.2</b>
Grande Vitória % ES	76	32	56	59	37	57	76	47	72

Fonte: Adaptado de ABE, *op. cit.*, p. 335.

O município de Serra notabiliza-se por ser o que movimenta maior Valor Bruto de Produção (56,6%) e emprega mais pessoas (35,7%) no setor industrial da Grande Vitória, embora Vila Velha concentre o maior número de estabelecimentos. Dotado de condições fundiárias mais favoráveis à industrialização, o município de Serra industrializou-se recentemente, impulsionado pela transferência das instalações portuárias e ferroviárias da CVRD para a ponta de Tubarão, na segunda metade dos anos 60. Situam-se no município as instalações da Companhia Siderúrgica de Tubarão e o Porto de Praia Mole, assim como os Centros Industriais de Vitória – CIVIT I e CIVIT II – e o TIMS – Terminal Multimodal de Serra. Do conjunto siderúrgico, apenas as pelletadoras estão localizadas fora dos seus limites, no Município de Vitória e Anchieta. Dentre os investimentos aprovados pelo BANDES em 1994, 66% situavam-se na Serra<sup>19</sup>.

O município de Vitória destaca-se no setor de comércio, concentrando 43,2% dos estabelecimentos da GV. Estes movimentavam 69,5% do seu VBP e empregavam 56,1% de pessoas.

Mas é o setor de serviços, principalmente a rede ligada ao comércio exterior e à distribuição de produtos, que demonstra o papel especializado do município de Vitória, definindo o seu perfil funcional. De acordo com o censo econômico, nesse setor, 78,9% do VBP da Grande Vitória eram movimentados na Capital, onde estavam 46,8% dos estabelecimentos e 72,2% dos empregos. (Tabela 3).

A divisão funcional que ocorre no interior da GV também pode ser constatada ao ser comparada à participação da População Economicamente Ativa (PEA) por setor de atividade em cada município.

<sup>19</sup> ABE, *op. cit.*

De acordo com o IBGE (1991), entre os municípios da Grande Vitória, a maior proporção de PEA municipal ocupada em atividades industriais era a de Serra (33,67%). Ao passo que a maior proporção de população ocupada no setor terciário era a do município de Vitória (78,91%).

A caracterização funcional dos municípios de Serra e Vitória também pode ser constatada através da distribuição do Produto Interno Bruto (PIB) por município e por setor da economia. (Tabela 4). Em Serra, 61,92% do PIB vem do setor secundário da economia, enquanto que em Vitória a maior proporção do PIB está vinculada ao setor terciário, que corresponde 70,48% do valor total. Em ambos os casos, a média é superior à do Estado e da Grande Vitória.

Tabela 4: Produto Interno Bruto (PIB) a preço de mercado, por setor de atividade - 1998

Municípios	PIB total	PIB por setor de atividade (%)		
		Primário	Secundário	Terciário
Cariacica	993.448	0,26	28,30	71,43
Fundão	52.480	18,32	14,09	67,59
Guarapari	317.587	3,33	3,13	93,54
<b>Serra</b>	<b>2.858.734</b>	<b>0,18</b>	<b>61,92</b>	<b>37,89</b>
Viana	273.228	2,44	45,28	52,28
Vila Velha	1.456.276	0,07	36,43	63,50
<b>Vitória</b>	<b>3.701.632</b>	<b>0,00</b>	<b>29,52</b>	<b>70,48</b>
Grande Vitória	9.653.386	0,37	39,53	60,10
Espírito Santo	17.361.672	8,82	35,95	56,14
Vitória / GV	38,35	-	-	-
Serra / GV	29,61	-	-	-

Fonte: IJSN. In: SILVEIRA, José Carlos. *Vitória do Futuro*. Vitória-ES, maio 2002.

Adaptação: CARLOS, E. 2003.

Segundo os dados de 1998, a Grande Vitória aglutina 55,60% do PIB do Estado. A hegemonia da região metropolitana relativamente ao Estado é verificada nas atividades dos setores secundários e terciários da economia, que foram aqueles que apresentaram maior dinâmica de crescimento nas três últimas décadas, modificando o caráter da economia estadual, que passou de agro-mercantil a urbano-industrial. Neste cenário, destaca-se a importância da economia dos municípios de Vitória e Serra para o conjunto da região metropolitana, correspondendo aos dois maiores PIB da Grande Vitória (38,35% e 29,61% respectivamente). (Tabela 4).

No entanto, o rápido e intenso processo de modificação na base produtiva do Estado e na mobilidade da população, que reflete a hegemonia do espaço urbano e industrial em seu território, gerou desequilíbrios sociais que se manifestam na forma de eclosão de bairros

residenciais sem condições mínimas de moradia e a intensificação do número de favelas. O que se observa em termos sociais é a formação de bolsões de pobreza na periferia da cidade de Vitória e nos demais municípios metropolitanos, decorrentes principalmente do não reaproveitamento de mais da metade da mão-de-obra utilizada na construção dos complexos industriais.

O crescimento desequilibrado gera contradições intrínsecas, fazendo com que a cidade revele sua outra face. O espaço passa a segregar-se socialmente, e o sistema excludente amplia as diferenças quanto às oportunidades de educação, saúde, saneamento e moradia. Na tentativa de vislumbrar, sumariamente, um quadro social da Grande Vitória e de seus municípios, em particular Vitória e Serra, serão considerados alguns indicadores.

Ao analisar o rendimento médio do chefe de família residente na Grande Vitória, observa-se que este é sensivelmente maior ao do estado, sendo este valor mais do que o dobro daquele médio do estado para os que residem na capital, Vitória. Apenas os municípios de Vitória e Vila Velha possuem uma média superior à média da Grande Vitória. Os demais municípios da região metropolitana, incluindo a Serra, possuem uma média inferior à média do estado (Tabela 5).

Tabela 5: Rendimento médio do chefe de família no estado, Grande Vitória e municípios - 2000

Renda média do chefe de família								
E. Santo	G. Vitór.	<b>Vitória</b>	Vila Velha	Viana	<b>Serra</b>	Cariacica	Guarap.	Fundão
721,57	940,74	<b>1.588,51</b>	1.076,55	422,21	<b>602,81</b>	529,53	705,98	554,00

Fonte: IBGE – Censo demográfico 2000.

Confirmando a correspondência entre pirâmide social e pirâmide educacional, os índices de alfabetização da população de 10 anos ou mais de idade, em Vitória e em Vila Velha, são os únicos que superam a média metropolitana (Tabela 6).

Tabela 6: Taxa de alfabetização da população residente, de 10 anos ou mais de idade, em 2000, e nível de escolaridade acima de 16 anos em 1992 (%)

Municípios	População Alfabetizada	1º grau incompleto	1º grau completo	2º grau completo	Superior completo
<b>Vitória</b>	<b>95,7</b>	<b>35,11</b>	<b>22,77</b>	<b>31,85</b>	<b>10,27</b>
Vila Velha	94,9	24,77	23,68	42,08	9,47
Viana	90,9	50,35	22,55	24,31	2,79
Cariacica	91,7	53,21	22,32	21,79	2,68
<b>Serra</b>	<b>92,2</b>	<b>39,04</b>	<b>27,09</b>	<b>29,59</b>	<b>4,28</b>

Fonte: IBGE, Censo demográfico 2000. ABE, op. cit.

Considerando apenas as pessoas com idades superiores a 16 anos, registra-se uma certa similaridade entre os índices de Vitória e Vila Velha, embora Vila Velha levasse vantagem por mostrar melhor distribuição do fluxo de escolaridade, ao contabilizar uma maior presença de pessoas com segundo grau completo. O município de Serra ocupa a terceira posição no índice da população com primeiro e segundo graus completo e também ensino superior completo (Tabela 6).

Ao analisar os dados de domicílios com abastecimento de água em 1991 e 2000, verifica-se uma ampliação no atendimento em todos os municípios da GV. Os três municípios com maior ampliação no atendimento foram Vitória, com 99,33%, Vila Velha, com 98,06 e Serra, com 97,12% (Tabela 7).

Tabela 7: Percentual de domicílios particulares permanentes com abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo – 1991 e 2000

Municípios	Abastecimento de água (rede geral)		Esgotamento sanitário (rede geral)		Destino do lixo – coletado	
	1991	2000	1991	2000	1991	2000
<b>Vitória</b>	<b>89,59</b>	<b>99,33</b>	<b>48,25</b>	<b>89,78</b>	<b>88,56</b>	<b>99,55</b>
Vila Velha	90,36	98,06	67,20	65,26	83,34	96,17
Viana	62,53	85,47	34,46	54,32	36,97	72,56
Cariacica	76,25	95,62	46,71	63,55	42,36	77,34
<b>Serra</b>	<b>82,53</b>	<b>97,12</b>	<b>52,32</b>	<b>61,76</b>	<b>57,93</b>	<b>93,87</b>
Guarapari	72,53	84,52	17,69	34,68	52,37	85,38
Fundão	70,92	80,16	13,68	30,83	58,95	79,74
Espírit. Santo	65,18	80,76	40,78	56,24	55,58	77,56

Fonte: IBGE, Censo demográfico 1991 e 2000.

Os dados de população atendida por esgotamento sanitário que em 1991 eram desalentadores, sendo 52,32 o maior percentual, alcançaram em 2000 uma considerável melhora, principalmente em Vitória, que de 48,25% de atendimento passou a 89,78%. Seguido de Vitória, os maiores índices são de Vila Velha, com 65,26%, Cariacica, com 63,55% e, Serra, com 61,76%. Observa-se, ainda, uma melhora no atendimento quanto à coleta de lixo, sobretudo nos municípios que em 1991 tinham as piores notas. Vitória, Vila Velha e Serra são os municípios que mais se destacam neste serviço, alcançando os respectivos percentuais: 99,55%, 96,17% e 93,87% (Tabela 7).

Embora os dados confirmem que os municípios de Vitória, Vila Velha e Serra, no conjunto da Região Metropolitana, obtêm as melhores notas nos indicadores sociais analisados, nota-se que estes

permitem apenas uma noção sumária da condição social destas populações, sendo insuficientes para desvendar toda sua complexidade.

## **II. A ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO PERÍODO PRECEDENTE A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

### **2.1. Movimentos de bairro no município de Vitória: breve histórico da década de 80**

É intenção desta subseção destacar o quadro característico da cultura política local, em Vitória, no período precedente à implementação do orçamento participativo (1980 a 1989), tendo como base o resgate da história de seus movimentos populares e de sua trajetória de lutas sociais, a partir da análise do padrão associativo, do formato organizacional e de funcionamento das entidades civis, das formas de atuação e de relação com o Estado. A relevância dessa análise é dada pela hipótese de influências recíprocas que as práticas associativas e cooperativas teriam concedido ao orçamento participativo, tanto no que se refere à implantação desta política como no tocante à participação cidadã alcançada.

O quadro associativo da sociedade em Vitória passa a ganhar contornos expressivos apenas a partir do início da década de 80, no século passado, período em que são criadas grande parte das associações de moradores existentes. Os estudos relatam<sup>20</sup> que até 1980 existiam poucas entidades organizadas na Capital, algumas delas criadas espontaneamente sem orientação de partidos políticos, igrejas ou órgãos públicos, sendo pouco numerosos os canais de participação da sociedade civil. Se em 1990, encontravam-se no município 86 associações de moradores registradas, apenas 15 destas existiam em 1980, ou seja, 17,4% do total. Deste modo, a grande parte das associações de bairros em Vitória (62,8%) foram criadas no período de 1981 a 1990; de 1981-85

---

20 PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA (PMV). *Estudo Movimento Reivindicatório de Bairros do Município de Vitória*, 1990. Este estudo foi realizado pelas equipes técnicas da Secretaria de Planejamento e da Secretaria de Ação Social do município de Vitória, com a finalidade de aprofundar o conhecimento sobre os movimentos de bairros, promover a descentralização e incentivar a participação popular como parte das ações programáticas da coligação Frente Vitória (gestão 1989-1992). As considerações acerca da prática associativa e da relação com o Estado das entidades civis (associações de moradores e centros comunitários) em Vitória serão orientadas, em sua maioria, por este estudo.

surgiram 31,4% das associações e de 1986-90 somaram mais 38,4%. O crescimento do número de associações comunitárias, a partir da década de 80, é observada em estudos de diferentes capitais. Como fatores indutores desse processo pode-se, a grosso modo, citar: I) a abertura política nacional; II) a exacerbação das contradições urbanas; III) o crescimento da consciência em torno dos direitos civis.

O avanço na organização popular observado em Vitória foi marcado por discussões que visavam à formação de uma entidade que aglutinasse os grupos já organizados e incentivasse a criação de outros no intuito de fortalecer o movimento popular de caráter reivindicatório. Esse debate baseou-se na experiência de alguns municípios vizinhos, principalmente a Serra que havia criado a Federação das Associações de Moradores (FAMS) e Vila Velha com o Conselho Comunitário (CCVV).

Como resultado dessa mobilização foi criado, em 1984, o Conselho Popular de Vitória (CPV) com a finalidade de unificar o movimento na escala do município, respeitada a autonomia de cada entidade. Seu intuito maior era fortalecer a luta pela melhoria das condições de vida nos bairros através de ações reivindicatórias e propositivas.

O Conselho Popular de Vitória foi garantindo crescentemente o reconhecimento da população, conquistando espaços e intervindo nas dimensões municipais, caracterizando uma incipiente mudança no relacionamento do movimento popular com o poder público.

É neste período que Vitória vive o auge do associativismo comunitário popular cujo ciclo de mobilização havia dado à sociedade civil sua máxima densidade. As reivindicações por melhoria das condições de vida urbana estavam, pouco a pouco, se articulando ao ideal de se constituir junto à administração municipal novos espaços de participação que permitissem a democratização dos negócios públicos.

No entanto, a moldura associativa e movimentalista existente não foi capaz de se articular frente a um Estado com antigas formas de representação política integradoras, assistencialistas e clientelistas, que ao perceber as conquistas do movimento popular mobilizou-se e interferiu no processo de participação no sentido de provocar sua desestabilização, desarticulação e alijamento de lideranças e entidades opositoras: “A Prefeitura de Vitória estabeleceu uma postura política visando à desmobilização das organizações comunitárias; institucionalizando o ‘paralelismo’, criando associações fantasmas, cooptando lideranças (...)”<sup>21</sup>.

---

21 PMV, *op. cit.*

Como traço peculiar da gestão Hermes Laranja (1986-1988), esta política de desmonte do movimento social local, cujas relações com a sociedade eram mediadas por trocas clientelísticas, estimulou e favoreceu a criação de novas associações de bairros, mesmo onde já existiam entidades representativas, como forma de estabelecer a duplicidade na representação popular, fragilizar as entidades opositoras e constituir aliados<sup>22</sup>. Sua política de duplicidade e desmobilização das organizações de base culminou com a criação do Conselho Comunitário de Vitória (CCV), uma nova entidade federativa que reuniria as associações comunitárias enquanto parte integrante do quadro do poder público local e coordenado pelo então Secretário de Ação Social, oficializando o “paralelismo”.<sup>23</sup>

As práticas de desestabilização do movimento social pelo governo municipal gerou repercussões sobre o funcionamento do Conselho Popular de Vitória que passou a ser ignorado pela Prefeitura e perdeu muitas de suas filiações, que na época não passavam de 30, enquanto que o Conselho Comunitário ampliou sua influência no movimento popular, pois agia na distribuição de alimentos a famílias carentes e de empregos para lideranças comunitárias que não estivessem associadas ao CPV<sup>24</sup>.

Como característico do padrão associativo do movimento popular de Vitória, as associações de moradores apresentavam três principais objetivos de mobilização e luta: I) a reivindicação em torno de equipamentos de consumo coletivo (41,3%); II) a reivindicação de infra-estrutura urbana (33,6%) e; III) a organização da população (9,4%)<sup>25</sup>. Observa-se que, como marca das reivindicações dos movimentos sociais urbanos dos anos 80, nessas entidades os conteúdos básicos abrangem a esfera do consumo coletivo cujas práticas desenvolvem-se,

---

22 Das 105 entidades constantes do cadastro municipal apenas 86 foram encontradas. O que evidencia a prática de criação pelo poder público de associações fantasmas e associações sem base para mobilizar os moradores, com o fim de fragmentar os movimentos existentes (PMV, *op. cit.*).

23 Com a finalidade de desmobilizar e fragmentar o movimento de bairro, o CCV foi criado em 1987, logo após o primeiro congresso do CPV que data de 1986, uma vez que a chapa apoiada pelo prefeito não conseguiu colocar-se como liderança no Conselho Popular.

24 O CPV congregava apenas movimentos de bairros, já o Conselho Comunitário somava, além destes, os grupos de mulheres, de idosos, associação de catadores de lixo...

25 Considera-se aqui como equipamento de consumo coletivo as escolas, creches, postos de saúde, ambulâncias, áreas de lazer, transporte, postos policiais, telefones públicos etc. e, como infra-estrutura urbana, redes de água, luz, esgoto, saneamento, abertura e calçamento de ruas, canalização de córregos, contenção de encostas etc (PMV, *op. cit.*).

fundamentalmente, a nível das reivindicações ao poder público por melhores condições de vida no meio urbano.

A recorrente relação da participação da sociedade civil com a solução das mazelas sociais tem conferido à participação um significado instrumental que, em grande parte, esvazia a participação de um sentido mais político, amplo e emancipador. Em outros termos, o apego aos resultados materiais, imediatos e locais que a participação pode ensejar se, por um lado, facilita a mobilização dos atores sociais por se tratar de temas mais sensíveis ao tecido social, por outro, convive com um reduzido horizonte de luta e uma noção restrita da política e dos direitos de cidadania, sem aspirações por expressões ideológicas e pela transformação social. Entretanto, vale destacar que a luta pela organização da sociedade civil aparece como o terceiro principal objetivo de mobilização das entidades associativas (mesmo que em apenas 9,4% das respostas), fato que pode sugerir a emergência de uma consciência da importância da organização societal como meio de garantia da condição de cidadão. Uma diversidade no padrão associativo dos atores da sociedade que, ao mesmo tempo que apresenta traços predominantes, realça outros elementos, difusos e contraditórios, como retrato de uma cultura política ambivalente e híbrida.

O reflexo da política centralizadora e clientelística adotada pelo executivo local é possível de ser observado, em certa medida, no formato organizacional e de funcionamento do movimento popular, assim como na sua forma de atuação e de relação com o poder público, senão vejamos. Os dados revelam pouco envolvimento das bases e de parte da diretoria na tomada de decisões, expresso pelo pequeno número de pessoas nas reuniões das associações de moradores e pela precária normatividade nas práticas associativas. O número de membros da diretoria oscilam entre seis e mais de vinte, havendo uma predominância de onze a quinze membros em 62,8% dos casos; nas reuniões da diretoria (40,7% das entidades), a participação é de cinco a dez membros; 88% das associações realizam assembléias gerais, mas não há regularidade nas reuniões (26,8% apenas quando necessário, 17,4% mensalmente e 10,5% trimestralmente). A participação em assembléia geral é, nos melhores índices, de 31 a 50 pessoas (23,2% dos casos), sendo de 101 a 200 participantes em 17,4% das entidades<sup>26</sup>. Estes últimos dados até poderiam revelar um expressivo

---

26 PMV, *op. cit.*

quantitativo de participação nas assembleias se não fosse o fato de que em grande medida as assembleias são convocadas para distribuição de *tickets* de leite do Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes (PNLCC).

A forma interna de tomada de decisões nas associações civis é uma dimensão da prática associativa que nos diz sobre as relações de poder estabelecidas entre os membros. De modo geral, longe das relações firmadas basearem-se na autonomia dos participantes e na democratização do poder, observa-se uma atividade associativa fincada sobre relações centralizadoras, autoritárias e com pouco envolvimento das bases nas principais decisões tomadas. Neste retrato, a decisão acerca de temas e assuntos a serem abordados envolve, no trabalho cotidiano das associações, de uma a dez pessoas em 53,4% dos casos. Além disso, em 65,2% das entidades, o processo decisório está concentrado nas mãos do presidente ou da diretoria e mesmo as decisões tomadas em assembleias dizem respeito a assuntos considerados pertinentes pela diretoria ou pelo presidente<sup>27</sup>.

A lógica de atuação e de mediação dos movimentos sociais com o poder público local é observável através das atividades desenvolvidas pelas entidades, fato em que o incentivo e privilégio à participação de cunho instrumentalista reforçou o padrão de relação clientelístico entre o Estado e as associações civis. A principal atividade realizada são reuniões com dirigentes de outras organizações e órgãos do governo, seguida por encontros nos bairros para distribuição de *tickets* de leite, recreação e lazer, perfazendo estas 56,1% do total das ações. Contraditoriamente, em apenas 4,1% das entidades as atividades desenvolvidas esteve relacionada ao seu principal objetivo de organização e luta, qual seja, a reivindicação por equipamentos de consumo coletivo e infra-estrutura urbana.

A relação de atrelamento e dependência das associações civis do poder público local (via um discurso de “participação comunitária”) favorece a prática da instrumentalização da participação. Na participação aos moldes instrumentais, a ênfase dos trabalhos das associações civis voltados à distribuição de *tickets* de leite, à realização de palestras, seminários e cursos de formação e profissionalizantes, indica a transformação dos movimentos da sociedade em extensão da máquina pública, executando a custo zero tarefas que caberiam ao Estado, em

---

27 PMV, *op. cit.*

que o trabalho comunitário é tomado apenas e restritamente como uma forma de reduzir o custo da ação governamental.<sup>28</sup>

O perfil de atuação das entidades e de relação com o poder público é identificado ainda pelos meios que utiliza para encaminhar suas propostas e reivindicações. São formas que envolvem o contato direto com autoridades, caracterizando mecanismos conservadores e autoritários de intermediação política (ofícios aos órgãos públicos, abaixo-assinados, presença de autoridades públicas em reuniões da entidade, audiências com autoridades e políticos). Os meios mais diretos, participativos e democráticos de apresentação de propostas e demandas, como as passeatas e manifestações populares, quase não aparecem entre as respostas, tendo representado apenas 7,2% dos meios utilizados.

As práticas e hábitos de associação, ao final da década de 1980, compunham um quadro caracterizado por um movimento popular desarticulado, desmobilizado de suas bases, dependente em grande medida do apoio e de ações do poder público e das lideranças comunitárias na realização de suas propostas e reivindicações, apesar do ciclo de mobilização vivido em meados desta mesma década e, sobretudo, da existência de algumas lideranças e entidades com propósitos e atitudes mais democráticas. De acordo com Herkenhoff (1995),

(...) a trajetória dos movimentos populares de Vitória gerou tanto lideranças mais conservadoras, com atitudes antidemocráticas e com um perfil de subordinação às práticas clientelistas, quanto lideranças com propósitos e atitudes mais democráticos, que buscaram um rompimento com as formas de organização mais tradicionais, pautadas pelo clientelismo (p. 141). [No entanto,] é a minoria que possui uma mentalidade democrática e participativa (HERKENHOFF, 1995:156).

---

28 Mais da metade das associações de moradores (55,8%) possuía convênio com um ou mais órgãos públicos, principalmente os ligados à assistência social como o SEAC e LBA. O governo local buscava integrar-se às entidades associativas, destinando verbas públicas para as comunidades e estimulando o surgimento de organizações sem maiores vínculos com a população dos bairros e de caráter assistencialista. As entidades comunitárias surgidas, em sua maioria, sob forte influência do poder público, tinham vínculos estreitos com políticos locais. Para maiores considerações sobre “participação comunitária” ver capítulo I, subseção 3.2 deste livro.

Deste modo, os traços de ambigüidades e hibridismos da cultura política local, caracterizados pela presença de concepções e práticas participativas e democratizantes entre algumas lideranças locais e entidades de base, não foram capazes de gerar rupturas e transformações no movimento social como um todo, ao contrário, tendem a conviver, combinar-se e a mesclar-se com as práticas mais autoritárias e excludentes. Em seu conjunto se destaca a existência de uma “cultura da dependência” (HERKENHOFF, 1995), constituída na arena das práticas políticas locais de assistencialismo e cooptação que retrata uma ausência de autonomia das entidades populares, dependentes do protagonismo do Estado e da ação do líder comunitário, que personifica as conquistas comunitárias.

Na trajetória dos movimentos sociais em Vitória, embora marcado por processos frágeis e incipientes de democratização, vale aqui destacar iniciativas que expressavam tentativas de inovação no interior do movimento quanto ao fomento de um novo conteúdo orientado pela proposição de políticas, ao revés de seu pretérito caráter reivindicativo e imediatista. Menciono a experiência de elaboração de anteprojeto de lei enviado à Câmara Municipal em 1987 pelo CPV, em conjunto com algumas entidades de bairro, que propunha a elaboração do orçamento municipal com participação popular. Mesmo em um contexto de democratização do país, o anteprojeto foi rejeitado pela Câmara sob a alegação de que os vereadores eram os representantes do povo, sendo desnecessária a participação da população<sup>29</sup>. A administração de Hermes Laranja, não se dando por satisfeita, busca através do Secretário de Ação Social uma aproximação com o Conselho Popular por meio de uma proposta de participação na elaboração do orçamento que, por sua vez, estava longe de contemplar os anseios daquele movimento social de democratizar as relações de poder. Assim falou um representante do CPV ao se referir à proposta de orçamento participativo por eles elaborada e aquela apresentada pelo Prefeito:

Pro Hermes, participação popular significa cooptação (...), pro Conselho Popular o discurso de participação não estava muito claro (...). A gente só sabia uma coisa: aquele tipo de participação popular não encaixava no que a gente pensava. A gente achava que os bairros tinham que ser respeitados

---

29 MACHADO, 1990.

na sua autonomia e na sua organização. E não ter o Estado, no caso a Prefeitura, influenciando diretamente nas decisões.<sup>30</sup>

É nesse cenário político-cultural, marcado por processos de democratização protagonizados por atores da sociedade civil pouco substanciais e superficiais e cindido por práticas políticas autoritárias e centralizadoras, refratárias à efetiva partilha do poder no processo decisório, que se dá a implementação do orçamento participativo em Vitória no ano de 1989. A política de participação da sociedade civil na elaboração do orçamento foi compromisso político assumido durante a campanha eleitoral pela coligação Frente Vitória que elegeu Vitor Buaiz para a administração 1989-1992. Esta coligação foi formada pelo PT (Partido dos Trabalhadores), PCB (Partido Comunista Brasileiro), PC do B (Partido Comunista do Brasil), PSB (Partido Socialista Brasileiro), PSDB (Partido Social Democrata Brasileiro) e PV (Partido Verde). Dentro desta frente o PT detinha a hegemonia, bem como o discurso de moralização, transparência, democratização e participação popular na gestão da cidade.

O desafio de participação cidadã na gestão pública estava posto, tanto para a administração do PT que não possuía experiência acumulada, como para os movimentos sociais dada a realidade de prática associativa e política em que se encontravam<sup>31</sup>. Nesse contexto, a conjuntura política, expressando a fragilidade do movimento social, sinalizava na direção da necessidade de se desenvolver processos de cunho político-pedagógico e educativo na qualificação dos atores sociais e governamentais para a realização do projeto democrático participativo.

## **2.2. Movimentos Populares e Orçamento Participativo em Serra**

O debate sobre a história dos movimentos populares do município de Serra é imprescindível à compreensão de seu atual nível de organização social e coesão. Um movimento social que mesmo envolto a um ambiente de forças políticas adversas ao projeto democrático con-

---

30 Entrevista com representante do CPV (MACHADO, *op. cit.*, p. 21).

31 No início do processo, a experiência de orçamento participativo na gestão Vasco Alves (PT) (1984-1986), da Prefeitura Municipal de Vila Velha/ES, foi utilizada como orientação

seguiu resistir, fortalecendo-se com as negociações e embates políticos e atuando como ator na reconfiguração das relações com o Estado no sentido da democratização do processo decisório.<sup>32</sup>

O crescimento rápido e desordenado de Serra a partir dos anos 70, impulsionado pela implantação dos grandes projetos industriais, cujo crescimento populacional registrou um incremento nos últimos trinta anos de 305.232 mil habitantes, exigiu dos movimentos organizados a adoção de novos instrumentos de luta para o enfrentamento dos problemas sociais emergentes. As reivindicações por melhorias dos movimentos populares cresciam à medida que se avolumavam os bolsões de pobreza que abrigavam milhares de trabalhadores imigrantes que após a instalação dos projetos industriais foram dispensados por não constituírem mão-de-obra qualificada. As exigências por saúde, educação, transporte e saneamento mobilizavam as entidades associativas em torno da garantia dos direitos de cidadania.

Com origem no movimento popular de caráter reivindicatório, assentado na atuação das associações de bairro e das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) fortemente organizadas no município, a sociedade civil em Serra inaugurou uma nova fase em sua esfera organizativa através da criação da Federação das Associações de Moradores de Serra (FAMS), em 1984, por meio da qual pôde experimentar novas práticas e representações que superassem a atitude meramente reivindicativa, típica dos movimentos da época, e se inscrevessem em um papel mais propositivo.

A FAMS, entidade que ao longo de sua existência colocou o município como uma referência de organização social no estado do Espírito Santo, inaugurou uma nova fase do movimento popular que deixa de ser apenas reivindicatório, passando a ser também propositivo. É com esta Federação que ganha força em Serra a proposta de participação cidadã na elaboração do orçamento municipal, embebida no discurso de participação popular, descentralização e transparência administrativa proclamadas pelo recém-criado Partido dos Trabalhadores (PT).

Embora o movimento social de Serra tenha uma história de fortalecimento crescente, no plano político, apenas nas eleições de 1996

---

32 São poucos os estudos disponíveis sobre os processos de democracia em Serra e sua repercussão sobre os padrões pretéritos de relação Estado e sociedade. As considerações aqui elaboradas tomam como referência alguns poucos documentos da prefeitura municipal e de entidades organizadas, pautando-se, sobretudo em informações colhidas em entrevistas e questionários aplicados a atores dos movimentos sociais.

foi eleito um candidato que, representando a esquerda, chegou ao pleito com o compromisso de constituir um governo baseado no diálogo constante com a sociedade e lideranças locais.

O movimento social, fortalecido pela sua Federação, não recuou frente às forças políticas resistentes à proposta de participação cidadã e de reversão do padrão de relações pretérito presente na administração local. Ao contrário, organizou-se, articulou as entidades e elaborou propostas para o executivo em forma de projeto de lei no sentido de garantir, institucionalmente, suas demandas pela democratização da gestão pública. No intuito de melhor compreender as relações configuradas entre governo e sociedade nesse período, será exposta a trajetória política dos governos e dos movimentos sociais de Serra de 1982 a 1996.

O prefeito eleito para o mandato de 1982-86, João Batista da Motta (PMDB), representava uma novidade no cenário político, pois além de representar a transição do regime autoritário para o democrático, elegeu-se com um discurso de esquerda, de implantar o orçamento participativo, de ouvir as organizações populares, os movimentos de bairros. No entanto, seu governo constituiu-se uma decepção para os movimentos sociais, uma vez que foi marcado pela cooptação de lideranças e pelo clientelismo.

Em 1986 foi realizado o 1º Congresso da Federação das Associações de Moradores de Serra. Das duas chapas que concorreram às eleições, foi vencedora a chapa apoiada pelo movimento popular, em oposição à chapa apoiada pelo prefeito. Esse congresso, que reuniu cerca de 300 participantes, consolidou ainda mais a proposta de orçamento participativo no município, uma vez que culminou no ano posterior, 1987, na elaboração pela FAMS de uma minuta de Projeto de Lei que visava à discussão do orçamento municipal com a população. O Projeto de Lei que foi protocolado na Câmara Municipal sofreu alterações essenciais por parte do executivo, não sendo aceito pelo movimento popular.

As eleições municipais de 1988 ainda não viriam garantir a ascensão de um candidato apoiado pelos movimentos populares. Foi eleito para o mandato 1989-92 José Maria Miguel Feu Rosa que já havia governado o município no mandato anterior a 82. Sua atuação foi marcada pelo seu perfil carismático e extremamente populista. Após seu assassinato em 1990, assumiu o seu vice que deu prosseguimento a sua

gestão. Para os movimentos populares, esta administração não possibilitou qualquer diálogo entre governo e sociedade, o que no entanto não impediu que paralelamente as reuniões da sociedade civil organizada ocorressem. Nas palavras de Pedro Paulo de Souza,

A cada congresso da FAMS era reafirmada a necessidade de implementar o orçamento participativo no sentido de acabar com as desigualdades sociais, com a concentração de recursos em bairros privilegiados e a concentração do dinheiro nas mãos do prefeito e vereadores.<sup>33</sup>

Como não é de se surpreender, em um município marcado pela predominância de grupos políticos autoritários que se revezam no poder, foi eleito para o seu segundo mandato João Batista Motta (1993-96), agora no PSDB. Não obstante, a FAMS, em 1993, certa de seu propósito de democratizar a administração pública, organizou uma comissão composta por representantes da Federação, da Câmara Municipal e da Associação dos Empresários da Serra com o intuito de elaborar uma outra minuta de Projeto de Lei que garantisse a participação popular na elaboração do orçamento municipal.

Após a Câmara garantir a participação da sociedade civil na elaboração do orçamento municipal na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), foi finalmente aprovado pela mesma o Projeto de Lei que criou a Assembléia Municipal do Orçamento (AMO), em agosto de 1994, pela Lei nº 1788. A aprovação da lei da Assembléia Municipal do Orçamento dá um novo vigor aos movimentos sociais da Serra e inaugura uma nova fase em sua história, aquela em que a participação cidadã se aproxima cada vez mais da gestão dos recursos públicos. O protagonismo dos movimentos da sociedade se mostrou tão presente que já no ano seguinte à criação da AMO a FAMS organizou a elaboração do orçamento participativo com a adesão de alguns poucos técnicos da prefeitura, a despeito do executivo local.<sup>34</sup>

A primeira reunião da AMO ocorreu no dia 21 de setembro de 1995, onde foram realizadas eleições da Coordenadora Geral, do Secre-

---

33 Entrevista em 06/09/02. Pedro Paulo de Souza é coordenador do Núcleo de Acompanhamento do Orçamento Participativo (NAOP) da Prefeitura de Serra e ativista dos movimentos sociais do município.

34 As informações sobre as assembleias da AMO em 1995 constam do relato elaborado por Ana Saleti Miranda Teixeira, 2000.

tário Geral e dos membros que compõem as Comissões estabelecidas na Lei, a saber: comissão de fiscalização e acompanhamento; comissão para estudo e análise do orçamento; comissão de organização e comunicação; comissão de tributos e; comissão de critérios de rateio. Na ocasião estavam presentes alguns vereadores e secretários municipais.

Após esta primeira assembléia da AMO foram realizadas mais cinco reuniões entre os dias 26 de setembro a 22 de outubro de 1995. As próximas reuniões da Assembléia Municipal do Orçamento tiveram como finalidade discutir as prioridades levantadas pelos bairros para o ano de 1996. Assim, a segunda assembléia discutiu as prioridades na área de saúde, a terceira na área de educação, a quarta na área de drenagem e pavimentação, a quinta na área de construção/reforma de praças e creches e a sexta assembléia apresentou a Proposta Orçamentária encaminhada pelo Executivo Municipal à Câmara e aprovou o Regimento Interno da AMO.

Nesse ano, a discussão do orçamento foi dada por bairros do município, onde cada bairro tinha direito à escolha de uma prioridade que seria posteriormente apresentada na assembléia da AMO. O recurso destinado ao orçamento participativo era distribuído pelas áreas priorizadas, por exemplo, de educação, de saneamento... e posteriormente repartido entre os bairros que escolheram a mesma área como prioridade. A mobilização para discussão e o encaminhamento das prioridades ocorreram através da FAMS.

Todas as reuniões foram organizadas e conduzidas pelo Secretário Geral da AMO em concordância com a sua Coordenadora Geral. A Secretaria de Planejamento apresentava os dados relativos ao orçamento municipal e os valores reservados para cada tipo de obra, colocando-os em discussão. Os maiores detalhes técnicos eram fornecidos pelos representantes de cada área da prefeitura. A composição da mesa nas assembléias era sempre a seguinte: a coordenadora e o secretário geral da AMO, a diretora do Departamento de Programação e Orçamento e o secretário da pasta em discussão no dia.

Segundo Ana Saleti Miranda Teixeira, a presença da FAMS foi de extrema importância para que as reuniões fossem conduzidas de forma criteriosa e democrática. Para ela,

Naquela época possuíamos todos os requisitos para o êxito do Projeto em Serra. Possuíamos uma Lei Mu-

nicipal que assegurava a discussão, possuíamos uma forte organização do movimento popular, entretanto, faltava um requisito essencial para a concretização do Projeto, a saber: a vontade política.<sup>35</sup>

Em 1996, com a finalidade de realizar o acompanhamento da execução orçamentária, as Comissões da AMO começaram a reunir-se com bastante antecedência à instalação da assembléia de elaboração do orçamento municipal. As reuniões das comissões ocorriam quinzenalmente e as que efetivamente atuaram foram as de fiscalização, de critérios de rateio e de tributos.

Apesar de todo o esforço das comissões da AMO em se reunir com setores da Prefeitura a fim de desenvolver seus trabalhos, nenhuma das obras priorizadas pelas assembléias da AMO para o ano de 1996 haviam sido executadas. Já se aproximava a época de elaboração da proposta orçamentária para o exercício de 1997 e o executivo municipal não se manifestava a respeito da execução orçamentária, desconsiderando a densidade associativa e deliberação popular.

O descrédito quanto à concretização do orçamento participativo atingiu tanto os poucos técnicos da prefeitura que haviam se envolvido no projeto como o movimento social. Nesse ano foi realizada somente uma reunião da AMO, ocasião em que poucas pessoas compareceram. Na assembléia, para a proposta orçamentária de 1997, foram mantidas as mesmas prioridades que haviam sido eleitas para 1996.

A história de lutas e conquistas do movimento social de Serra pela participação da sociedade civil no orçamento municipal, ao mesmo tempo em que demonstra as possibilidades de protagonismo societal evidencia a necessidade de simbiose entre os projetos políticos do governo e os da sociedade civil, tendo em vista a concretização da forma democrática.

O orçamento participativo em Serra somente se fez presente como uma política instituída pelo governo a partir da administração de 1997-2000, com a eleição do Prefeito Sérgio Vidigal (PDT) tendo se estendido até os dias atuais.

---

35 TEIXEIRA, *op. cit.*, p. 18. Ana Saleti esteve presente em todas as assembléias da AMO durante o transcorrer do ano de 1995, na qualidade de Diretora do Departamento de Programação e Orçamento e membro da Comissão de Fiscalização.

### **2.3. Fragilidade da sociedade civil versus participação autônoma**

O desenvolvimento das experiências de orçamento participativo, objeto deste estudo, se dá em contextos político-culturais diferenciados que, se em Serra conta com atores sociais mobilizados, organizados e articulados para o embate político necessário à democratização da gestão pública, em Vitória convive com um movimento popular marcado por uma trajetória de dirigismo e manipulação, refém da política clientelística e paternalista do governo local.

As relações autoritárias e excludentes entre Estado e sociedade em Vitória teceram um painel de desarticulação, desmobilização, dependência e fragilidade da sociedade frente ao poder público, muito embora coexistisse com um incipiente e pouco expressivo quadro de consciência dos direitos sociais e da importância da participação na gestão da cidade. Nesse bojo, percebe-se a ausência de uma efetiva interação entre as relações estabelecidas entre o Estado e a sociedade orientados pelo ideal de partilha do poder, sendo este primeiro o principal protagonista na tomada de decisões políticas, quando na verdade as decisões deveriam partir da interlocução democrática entre estas duas esferas – estatal e social.

O movimento social em Serra, por sua vez, caracterizado pela formação de uma sociedade civil mais coesa e consistente que se fortaleceu na tradição de atuação junto aos movimentos populares da década de 80 e no confronto com os poderes constituídos, vem conquistando mudanças nas relações estabelecidas com o Estado ao revés das formas de controle pretérito de tutela e subordinação.

Essas experimentações apontam para a realização diferenciada do potencial de democratização da participação societal, concretizando-se ora em formas democráticas ampliadas e consistentes ora em arranjos reduzidos e pouco profundos. No processo de construção da forma democrática participativa, a efetiva participação não pode ser doada, não é dádiva ou concessão, é um processo infundável de conquista que precisa ser construído, cultivado, refeito e recriado, uma vez que é resultante da própria dinâmica da realidade social (DEMO, 1988). A observação das práticas associativas em Serra aponta para a construção de um processo democrático mais próximo do significado amplo de participação, em que seu sentido conjuga com uma história de buscas e conquistas crescentes de autonomia popular no controle da gestão

pública. Ao passo que em Vitória predomina entre os atores sociais uma cultura política oposta em que os movimentos da sociedade oportunizam uma participação como forma concedida, submissa e dependente.

Obviamente, o propósito aqui não é tratar a cultura política das sociedades civis de Vitória e Serra em uma perspectiva dualista, de certo e errado, de forte e fraco, de amplo e limitado, o que representaria uma desconsideração da complexidade intrínseca dos processos de participação e uma simplificação dos processos sociais. Além disso, a sociedade civil está longe de constituir uma forma unitária, antes caracteriza-se por uma forma multifacetada, diversa e difusa que se insere em um mosaico de cultura política ambivalente e híbrida. No entanto, o exercício de análise comparada aqui pretendido requer a observação das práticas e relações confluentes (incluindo traços de diversidade e contradição), de modo a identificar o padrão de cultura política predominante nas interações entre os atores sociais e entre estes e os atores governamentais, no intuito de possibilitar analisar sua inter-relação com os arranjos participativos existentes.

O compromisso governamental e o campo ético-político em que este se inscreve, como uma das variáveis explicativas dos contornos e significados assumidos pela prática associativa e de participação e, por outro lado, dos resultados alcançados para a democratização das relações de poder na gestão pública, é um elemento singular na análise das possibilidades e limites das experiências aqui analisadas.

A implantação do orçamento participativo em Vitória, em 1989, meio a uma conjuntura adversa de fragilidade da cultura política local, destaca como o Estado, ao pretender reformular os métodos tradicionais de administração dos negócios públicos, tendo em vista a sua democratização, pode traduzir-se em motor significativo do processo de mudanças ao estabelecer papéis e condutas político-pedagógicas que visem fortalecer a organização e autonomia da sociedade civil. A experiência de orçamento participativo em Serra, por sua vez, evidencia a relevância do Governo em assumir novos papéis na adoção de políticas de participação, ao demonstrar que a institucionalização da participação por mecanismos legais e a atuação de uma sociedade participativa e organizada (embora fundamentais à sustentação e durabilidade do processo democrático) não são suficientes para dar efetividade à construção de novos arranjos institucionais, síntese de interlocuções democráticas e inclusivas do Estado e sociedade.

Os cenários apresentam duas experiências em que a prática participacionista e o projeto democrático possuem, cada qual, seus próprios significados e sentidos, de substantivas implicações para o movimento social e suas relações com o Estado. Certamente essas diferenças quanto à textura social e ao processo de participação nos dois municípios consubstanciam-se na diversificação dos formatos de orçamentos participativos adotados que, por sua vez, repercutem nos resultados alcançados pela política de participação na democratização da gestão pública e na distribuição da riqueza fundada em princípios de justiça social. Afinal, o desenho institucional do orçamento participativo, enquanto resultante das interações Estado e sociedade, pode tanto configurar-se como um conjunto de regras, critérios e normas que visam favorecer a realização prática dos princípios democrático-participativos como pode converter-se em estratégia para manutenção dos alicerces de uma sociedade desigual e excludente.

Nesses termos, a trajetória de práticas associativas e de participação do movimento social e, ainda, o contexto político, palco da implantação do orçamento participativo nas duas experiências analisadas, valorizam a hipótese de que a ampliação da democracia, através da construção de novos arranjos para a participação cidadã, somente se sustenta se ancorada em uma via de “mão-dupla”, em que sociedade e Estado complementem-se e imbriquem-se em seus propósitos democráticos, na tentativa de consolidar um novo procedimentalismo para a democracia, articulando mecanismos de democracia representativa e de democracia participativa, com vistas à produção de transformações na lógica excludente, elitista e autoritária de definição das políticas.

## **CAPÍTULO III**

### **DEMOCRATIZAÇÃO DAS DECISÕES POLÍTICAS E CONTROLE SOCIAL**

## **I - ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E PROCESSO DECISÓRIO: A EXPERIÊNCIA DE VITÓRIA**

### **1.1. Gestões municipais e sua interface com o movimento social e com o orçamento participativo**

A administração do PT em Vitória na gestão Vitor Buaiz (1989-92), baseou-se nos ideais de democratização, descentralização, transparência e participação popular do recém-criado Partido dos Trabalhadores. Uma concepção de governo fundada em um *projeto democrático e popular* que supõe o controle social e a legitimidade no plano político como forma de garantir, através da participação popular, a aplicação de políticas que visem à alteração da correlação de forças dominantes, a publicização do Estado e a inversão de prioridades, tendo em vista o direcionamento dos investimentos à população tradicionalmente excluída<sup>36</sup>.

A concretização desse ideal de democratização da gestão pública sofreu em Vitória grandes desafios, como a oposição do Legislativo municipal à política de intervenção popular, especialmente na discussão do orçamento,<sup>37</sup> e as condições político-organizativas em que se achavam os movimentos populares, tendo esse governo investido mais no enfrentamento deste último aspecto da questão.

Ao final da década de 80, os movimentos populares de Vitória encontravam-se marcados pela fragilidade e prática de “parale-

---

36 Para maiores considerações acerca da concepção de governo do PT, conhecida como “Modo Petista de Governar”, ver BITTAR, 1992.

37 A Lei Orgânica do município de Vitória não previu a intervenção social na elaboração do orçamento, e a Câmara Municipal rejeitou integralmente a emenda popular que propunha esta participação. Essa emenda popular foi elaborada pelo Conselho Popular de Vitória (CPV) em conjunto com algumas entidades de bairro, em 1987, ainda no governo de Hermes Laranja.

lismo” político junto às entidades representativas da sociedade civil, com entidades comunitárias surgidas sob forte influência do poder público e com vínculos estreitos com os políticos locais compondo um ambiente débil de posicionamento e autonomia diante do Estado e alimentando conflitos internos ao movimento que originaram na sua divisão e desarticulação.

Tradicionalmente caracterizado por relações paternalistas e clientelísticas com o poder público, o movimento popular de Vitória encontrava-se em um estágio ainda muito reivindicativo e imediatista, presas fáceis de redes de oportunismo, fundadas em trocas de objetivos mais amplos por pequenas e pontuais melhorias. A ausência de espaço político e de formação de lideranças contribuiu para que o movimento não caminhasse no sentido de pensar políticas sociais de forma propositiva. As poucas entidades que buscavam ser mais representativas da sociedade civil centravam sua luta na conquista de autonomia e reconhecimento político diante dos poderes constituídos, uma vez que a legitimidade pretérita do movimento era dada mais pela sua capacidade de manter um relacionamento amistoso com o governo.

Mesmo sem conhecer de forma suficiente a realidade complexa dos movimentos sociais e sem ter uma proposta clara de como se daria o controle social das políticas públicas, a administração do PT iniciou, pela primeira vez no município (1989), a política de orçamento participativo (OP) – um instrumento de articulação entre democracia representativa e democracia participativa que viria expressar dois dos princípios gerais do projeto político do PT, quais sejam, a participação popular e a inversão de prioridades.<sup>38</sup>

Através dos diferentes e complementares canais de participação da sociedade civil criados, o governo visou estabelecer elementos de ruptura político-cultural na gestão pública e nas relações Estado e sociedade, buscando substituir práticas de incentivo ao clientelismo e ao paralelismo por práticas que visavam favorecer a organização social e a gestão democrática da cidade. Como coloca Afonso & Ferraz (1994),

---

38 Um outra proposta do governo que compôs o projeto de gestão democrática e popular foi a criação de Conselhos Gestores de Políticas Públicas, enquanto instâncias de democracia direta, através das quais a população e os movimentos poderiam participar da gestão de diferentes políticas públicas. A exemplo dos conselhos gestores criados nesse governo, cita-se o Conselho de Meio Ambiente, de Transporte, de Ciência e Tecnologia, da Criança e do Adolescente...

em 1990 a “administração já havia mudado as relações que prevaleciam nas gestões anteriores com as associações de moradores (...), sinalizando para os movimentos que a política de moralização e respeito à autonomia das associações era séria.”

O orçamento participativo em Vitória vem sendo experimentado ao longo de quatro gestões (1989 a 2004), período em que observa-se variações substantivas no seu desenho institucional que refletem, em sua maioria, retrocessos e perdas, ao invés de aprendizados e avanços. As mudanças se materializaram na construção de um formato procedimental que, pouco a pouco, foi gerando uma simplificação no processo e a não manutenção de elementos deliberativos do desenho (como as assembléias e fóruns populares), de efeitos significativamente negativos à potencial repercussão dos processos participativos sobre a democracia<sup>39</sup>.

Como tem sido demonstrado, a construção do formato institucional dos arranjos participativos guarda estreita relação com um dos requisitos do processo de participação – o compromisso e a vontade governamental em partilhar a tomada de decisão. Nesta perspectiva, as substantivas alterações institucionais realizadas no OP de Vitória podem ser compreendidas à luz de sua relação com os projetos políticos governamentais. Verifica-se que são diferentes as concepções de participação e, por extensão, de democracia das diferentes gestões que experimentaram o orçamento participativo: o pressuposto democrático da administração do PT (gestão 1989-92) era a democracia participativa, em conseqüência, defendia-se a participação direta da população na formulação das políticas; nas três gestões seguintes do PSDB (1993 a 2004), com poucas variações, ao assumir a democracia representativa como forma de governo possível, exige-se uma participação apenas complementar, de conteúdo mais consultivo e legitimador, em vez de deliberativo (PMV, 2002). Tentar-se-á apontar estas diferenças de significado da democracia e da participação nos projetos políticos dos governos com um pouco mais de vagar, sem neste momento analisar com centralidade seus problemas e limitações de diversas ordens.

---

39 Desde 2002, a prefeitura de Vitória deixou de realizar assembléias nos bairros e passou a trabalhar com a chamada repactuação de obras, em que são incorporadas ao orçamento anual obras do OP ainda não realizadas, não sendo eleitas novas demandas. De 2002 a 2004, pode-se dizer que o OP inexistiu, embora seu órgão formal (Coordenadoria de Governo) continuasse com assento na Prefeitura e o mesmo não fizesse verbalmente tal afirmação.

A participação popular, como parte do objetivo mais amplo de democratização e transparência da administração pública, tornou-se marca do governo do PT em Vitória por meio de uma política de intervenção popular na gestão da cidade que deu origem à mobilização de atores da sociedade civil e atores governamentais, no sentido da criação e implementação de novos canais institucionais de participação voltados ao controle dos recursos e instituições do Estado.

O processo participatório institucional ganha seus primeiros contornos e formatos através de discussões promovidas pelo governo e entidades sociais que se tornariam principais interlocutores de base, como o Conselho Popular de Vitória (CPV) e a Federação das Associações de Moradores do Espírito Santo (FAMOPES) e, ainda, contava com a contribuição de duas entidades que prestavam assessoria aos movimentos sociais no Espírito Santo, a saber, o Centro de Educação e Comunicação Popular D. João Batista (CECOPEs) e a FASE. Havia um propósito claro da administração do PT em situar as organizações populares e a população em geral enquanto protagonistas no tratamento das questões públicas e em promover um papel político-pedagógico que fortalecesse a sociedade civil, conforme expõe um técnico da Secretaria de Planejamento:

(...) não saiu nada do bolso da Prefeitura, a gente tentou, desde a elaboração da metodologia para a discussão do orçamento, envolver as entidades da sociedade civil organizada. Tudo era discutido com a população antes de virar decisão. <sup>40</sup>

O governo do PSDB em sua primeira gestão com Paulo Hartung (1993-1996), embora fizesse parte da mesma coligação que elegera Vitor Buaiz (Frente Vitória) e tivesse assumido compromisso com os movimentos sociais de continuidade política na democratização participativa da gestão pública, fundamentou suas intervenções em uma concepção diferenciada de democracia da implementada pelo governo do PT no sentido de uma participação de “baixa intensidade” que impõe a supervalorização dos mecanismos de representação sobre os mecanismos sociais de participação.

---

40 Entrevista com técnico da Secretaria de Planejamento da gestão Vitor Buaiz (PT). In: Machado, 1990:37.

Na avaliação do governo do PSDB, a política de incentivo da administração do PT à participação direta dos cidadãos na tomada de decisões coletivas e de valorizar a deliberação da sociedade organizada na definição das políticas expressa uma “visão basista” da intervenção popular que assinala uma negação do sistema representativo<sup>41</sup>. Para Hartung, a democracia possível é a democracia representativa e a participação popular é um processo relevante no momento em que contribui para a ampliação e aprofundamento deste modelo democrático. Uma concepção de democracia que sob a perspectiva da valorização das instituições formais da democracia representativa estabelece a premissa do sistema representativo sobre o participativo, situando a participação como mecanismo secundário de aperfeiçoamento das ações e projetos propostos pelos representantes formalmente instituídos.

A participação da sociedade civil no orçamento municipal no governo do PSDB é entendida como um mecanismo que permite *ouvir* a vontade popular, comparada pelos técnicos governamentais às pesquisas de opinião e análise dos fatos, ao invés de concebida como um processo de autodeterminação e de soberania popular na definição das políticas que se constrói nas interações sociais de deliberação coletiva. A descrença do governo na qualificação dos cidadãos para o exercício da tomada de decisões referentes a políticas públicas e, por outro lado, a ausência de investimento efetivo em ações educativas voltadas aos atores sociais para ocuparem novos espaços políticos conduz a um projeto de participação na gestão pública refratário a formas mais emancipadoras e politizadas de controle social, voltado meramente à legitimação, credibilidade e referendamento das propostas da municipalidade. Como se percebe na fala da Secretária de Ação Social:

O poder público tem o dever e o compromisso de ter a visão de totalidade, a visão do presente e o compromisso com o futuro. (...) a visão total, muitas vezes o bairro, o indivíduo, o setor, a associação de bairros não tem e é dever do poder público ter. Então ouvir, para estar sintonizado (NACIF, 1995:6, grifos da autora).

---

41 Idéia contida em NACIF (1995) e em documento da PMV, *op. cit.*, 2002. Vera Nacif foi Secretária de Ação Social da gestão Hartung.

Nesse governo eram esperados da intervenção popular nos processos públicos comportamentos muito mais consultivos do que deliberativos, devendo as propostas serem definidas e conduzidas pelo executivo e, posteriormente, apresentadas e “discutidas” pela população. Uma concepção restrita de democracia participativa e de controle social que desencadeou mudanças profundas no formato institucional do orçamento participativo, como se verá mais adiante.

O processo político-pedagógico iniciado pela gestão do PT de privilegiar e valorizar a participação da sociedade civil de forma positiva, incentivando a formação de visões que ultrapassem os limites dos bairros e possibilitem a compreensão da cidade como um todo, investindo na qualificação da participação e no fortalecimento do tecido social, foi desprivilegiado pela administração do PSDB. Nestes termos, não há uma demanda por parte do executivo local por propostas de intervenções oriundas da sociedade organizada autonomamente, e sim montar um quadro de técnicos supostamente eficientes e com ferramentas gerenciais voltadas à eficácia das ações, capazes de criar as próprias propostas da municipalidade e apresentá-las para “discussão” no orçamento participativo.

A perspectiva de combinação entre democracia representativa e democracia participativa deste governo materializou-se na forma de coexistência e não de complementaridade entre os mecanismos representativos e societais de participação (SANTOS & AVRITZER, 2002). A coexistência implica em simples convivência das diferentes formas de procedimentalismo, sem inferências efetivas da forma democrática participativa sobre os mecanismos de representação, estando ausente nesta forma uma articulação mais profunda que pressupõe o reconhecimento pelo governo de que o procedimentalismo participativo, os processos de deliberação coletiva, os canais de monitoramento e controle público podem substituir parte do processo de representação e decisão.

O PSDB de Paulo Hartung egeria seu sucessor, Luiz Paulo Vellozo Lucas que governou Vitória nas duas últimas gestões (1997-2000 e 2001-2004). Conforme aparece no discurso veiculado por este governo, o orçamento popular é uma experiência bem-sucedida que enriquece a democracia representativa, criando um ambiente favorável à co-gestão, à medida que os poderes constituídos eleitos dividem sua responsabilidade de governar com a sociedade civil. Parte da pre-

missa de que a interação da sociedade com o poder público é imprescindível por dar origem a soluções politicamente fortes e reconhecidas pela sociedade como sendo de interesse coletivo. Em suas palavras, “o orçamento popular é o principal instrumento (...) de apoio e respaldo político para as ações de governo”, garantindo a legitimidade política (VELLOZO LUCAS, 2000:9)<sup>42</sup>.

Vellozo Lucas coloca ainda que a participação da população na gestão pública tem efeito pedagógico, uma vez que possibilita a compreensão e discussão sobre o funcionamento da máquina administrativa em seus aspectos financeiros, humanos e institucionais e na tomada de decisões, tendo em vista a necessidade de escolha, priorização e entendimento da dimensão espacial da cidade.

Documentos oficiais apontam que esta gestão do PSDB parecia valorizar tanto a democracia participativa quanto a democracia representativa, numa busca de equilíbrio entre as duas formas procedimentais. Em outros termos, o discurso participacionista se fazia presente e alimentava percepções de que a gestão pública democrática e participativa se realizaria neste governo. Entretanto, um olhar mais atento sobre os significados atribuídos à participação permite observar que no governo de Vellozo Lucas a idéia de participação e de “gestão democrática” passa a assumir um sentido estratégico e gerencial<sup>43</sup>, onde o conteúdo normativo e emancipador da participação democrática é substituído crescentemente por uma noção de participação como estratégia de gestão voltada a garantir a viabilidade e sustentabilidade dos resultados das intervenções e a maior responsabilização dos agentes no sentido de obter maior eficiência e eficácia nas ações do poder público<sup>44</sup>.

---

42 Entrevista com o Prefeito Luiz Paulo Vellozo Lucas, retirada do *Boletim Informativo da Coordenadoria de Governo da Prefeitura de Vitória*, abril de 2000.

43 Segundo Tatabigiba (2003), a tentativa de conciliar participação e planejamento técnico eficiente e eficaz está presente já no governo de Paulo Hartung, embora se destaque aqui que o sentido gerencialista atribuído à participação constitui-se com maior centralidade nas duas gestões de Vellozo Lucas.

44 Estudos têm demonstrado que a exigência por uma sociedade civil ativa e participativa na gestão dos negócios públicos, conduzida por diferentes campos éticos-políticos (neoliberal e democrático-popular), tem gerado dissonâncias e ambigüidades em torno do conceito e prática de participação, ocultando os pressupostos que informam distintas vivências e interações Estado e sociedade (DAGNINO, 2005). Sobre o significado gerencial da democracia em Vitória ver TATABIGIBA (2003) e SILVA & CARLOS (2006).

Herdeiro das mudanças empreendidas no formato institucional do OP pelo primeiro governo do PSDB, transformações que se, por um lado, pautaram na valorização do planejamento técnico eficiente e na utilização de ferramentas de modernização da máquina pública, por outro, conduziram a um excessivo dirigismo e protagonismo do executivo local na implementação dos processos participativos em detrimento da autonomia e soberania popular na tomada de decisões, Vellozo Lucas introduziria novas mudanças no formato e regras de funcionamento do OP no sentido de equacionar tais distorções.

As transformações no desenho institucional do OP cometidas pelo segundo governo do PSDB, no argumento dos técnicos municipais foram orientadas pela intenção do executivo em ampliar a participação da sociedade civil e valorizar a autonomia dos atores no processo decisório. Mas, sob o olhar crítico de alguns ativistas dos movimentos sociais, elas correspondem a uma resposta do governo frente às críticas conduzidas pelos movimentos acerca das mudanças outrora empreendidas que retiravam a premissa da sociedade civil na tomada de decisões e a pressões efetuadas pelos mesmos para que a metodologia do OP fosse refeita no sentido da realização prática dos pressupostos de democratização na gestão pública<sup>45</sup>.

De fato, o governo Vellozo Lucas conduziu a uma reformulação das regras, critérios e normas do OP que favoreceria o aperfeiçoamento da experiência e a realização do potencial de democratização das práticas participativas, no sentido da ampliação da participação a outros segmentos da sociedade civil, do crescimento do número de participantes no processo e do aumento do controle social dado pela autonomia da sociedade envolvida nas decisões políticas.

No entanto, as mudanças no formato e estruturação do OP empreendidas por Vellozo Lucas se limitaram a seu primeiro mandato, mais especificamente aos anos de 1997, 1998 e 2000, uma vez que em 1999 não foram realizadas assembleias nos bairros nem votadas novas prioridades a serem incluídas no Plano de Investimentos. Na segunda gestão de Vellozo Lucas, o orçamento participativo foi realizado apenas em 2001, tornando-se posteriormente uma peça “morta” na administração municipal. Ao longo desta gestão, o orçamento participativo foi

---

<sup>45</sup> As impressões de atores dos movimentos sociais acerca do real motivo da reavaliação e reconstrução do desenho institucional do OP por Vellozo Lucas se confirmam pelos dados de participação da sociedade no processo que aponta para o menor índice em 1996 (último ano da gestão Paulo Hartung). Ver nesse capítulo a subseção 1.5.

pouco a pouco inexistindo e seus sinais cada vez mais desaparecendo com a não realização das assembleias populares, dos fóruns regionais, dos cursos de capacitação dos delegados e sem qualquer contato ou encontro com os conselheiros do orçamento para prestação de contas ou justificativa dos fatos, simplesmente um silêncio.

O fato das inovações introduzidas no OP pela gestão de Vellozo Lucas não terem alcançado fôlego suficiente para reverter retrocessos na dinâmica de participação e gerarem um processo crescente de aprofundamento da democracia participativa – muito pelo contrário, fenômeno efêmero explicitou o abandono e descontinuidade na realização deste instrumento de democracia direta –, nos faz pensar acerca do real significado da participação para este governo. Nestes termos, os projetos políticos a que estão subordinadas as experiências de participação geram contornos muito diferenciados nos resultados práticos e teóricos dos mecanismos de participação na gestão pública a depender dos princípios, sentidos e significados atribuídos à prática participacionista.

## **1.2. Base de deliberação e de acompanhamento da execução do orçamento participativo**

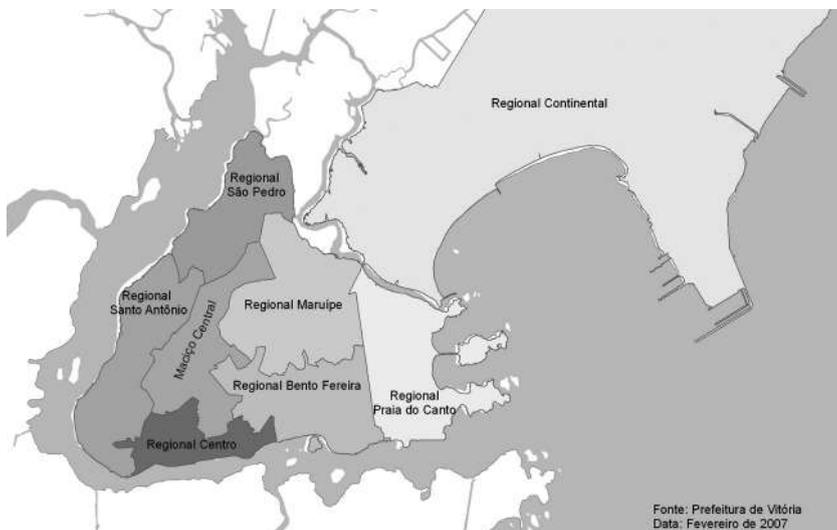
A deliberação e acompanhamento da execução do orçamento participativo ocorrem através de uma base territorial. Em Vitória esta base é composta por sete Administrações Regionais que, de acordo com critérios socioespaciais e históricos, agrupam os bairros da cidade hoje perfazendo um total de 86.<sup>46</sup>

A organização do processo de orçamento participativo em bases regionais objetiva à minimização da visão localista dos problemas da cidade por parte da população e a priorização de obras e serviços que comporão o Plano de Investimentos de cada região (ver Figura 2 e Quadro 1).

---

46 Estas Regionais foram criadas na gestão Buaiz com a finalidade de descentralizar e dinamizar o serviço de obras da Prefeitura, tendo sido nas gestões posteriores progressivamente transformadas em “subprefeituras”. A partir da Lei 5.463/2002 as Administrações Regionais passaram a ter atribuições de secretaria municipal, em consonância com a proposta de descentralização e desconcentração gerencial.

Figura 2: A cidade de Vitória e suas Administrações Regionais



Fonte: PMV/SEMFA/NGD-GE

Quadro 1: Administrações Regionais e Bairros de Vitória

Administrações Regionais	Descrição	Bairros
I	Centro	Forte São João, Morro Fonte Grande, Bairro do Moscoso, Piedade, Vila Rubim, Santa Clara, Parque Moscoso, Capixaba, Centro.
II	Santo Antônio	Santo Antônio, Ilha do Príncipe, Quadro, Mário Cypreste, Ariovaldo Favalessa / Alagoano, Caratoíra, Santa Tereza, Cabral, Bananal, Bela Vista, Inhanguetá, Estrelinha, Grande Vitória, Universitário.
III	Bento Ferreira / Jucutuquara	Jaburu, Cruzamento, Nazareth, Jucutuquara, Romão, Bairro de Lourdes, Jesus de Nazareth, Fradinhos, Ilha de Santa Maria, Consolação, Rio Branco, Horto, Ilha de Monte Belo, Bento Ferreira, Gurigica, Constantino.
IV	Maruípe	Bonfim, Itararé, São Cristovão, Santos Dumont, Bairro da Penha, Eucalipto, Joana D'Arc, Santa Marta, Tabuazeiro, Engenharia, Morro São Benedito, Santa Cecília, Maruípe/Vila Maria, Andorinhas.
V	Praia do Canto	Santa Lúcia, Santa Helena, Enseada do Suá, Praia do Canto, Ilha do Boi, Ilha do Frade, São José, Praia do Suá, Barro Vermelho, Santa Luzia.
VI	Continente	Maria Ortiz, Goiabeiras, Solon Borges, Antônio Honório, Jardim da Penha, Jardim Camburi, Boa Vista, Bairro República, Mata da Praia, Morada de Camburi, Jabour, Pontal de Camburi, Segurança do Lar, Aeroporto.
VII	São Pedro	São Pedro I, Santo André, São Pedro III, Redenção, São Pedro IV, Resistência, Nova Palestina, Ilha das Caieiras, Condusa, Conquista

Fonte: PMV-Administrações Regionais; SEMFA/NGD-GEO; CPV. 2002.

### **1.3. Desenho institucional do orçamento participativo em Vitória**

A partir deste momento será discutido o procedimento metodológico de funcionamento e estruturação do orçamento participativo em Vitória, assim como as principais mudanças sofridas em seu formato institucional ao longo de quatro gestões de experimentação.

#### *A) Nova institucionalidade e controle social no governo do PT*

A participação da sociedade civil na elaboração do orçamento municipal em 1989 foi representada pela atuação de movimentos, entidades civis e a população em geral, tendo a iniciativa do poder público mobilizado a maioria das entidades representativas de bairros, alguns sindicatos e movimentos sociais. O processo foi inicialmente conduzido pela Prefeitura através de duas secretarias municipais, a Secretaria de Planejamento e a Secretaria de Ação Social, tendo posteriormente se concentrado na primeira. O desenho procedimental do orçamento participativo (OP) era periodicamente avaliado pela Prefeitura Municipal de Vitória (PMV) em conjunto com representantes da sociedade organizada, gerando algumas alterações em seu formato a cada ano, visando o seu aperfeiçoamento. Com esta finalidade, foi constituída em 1990 uma Comissão composta por representantes do poder público municipal, entidades populares (como FAMOPES e CPV) e ONGs (como a FASE e CECOPES).

Em linhas gerais, o modelo institucional do orçamento participativo baseia-se em procedimentos que combinam momentos de democracia direta e de democracia representativa, onde a representação da população se dá através de delegados eleitos em assembléias para fins deliberativos. A participação cidadã na tomada de decisões se dá em diferentes etapas, caracterizando um ciclo de participação: nas Assembléias Municipais e nas Assembléias de Bairros em que é conferida a população o direito a voz e ao voto; nas Assembléias de Delegados e nas Assembléias Regionais onde a população participa apenas com direito à voz, cabendo aos delegados a deliberação das decisões e, nas Comissões de Trabalho em que participam representantes eleitos entre os delegados, com direito à voz e a voto.

Destaca-se a seguinte dinâmica do ciclo de participação:

1) *Assembléia Municipal de Discussão do Orçamento*: encontro anual de abertura do processo<sup>47</sup>, com a participação direta de todos os segmentos da sociedade civil organizada, representantes do legislativo, de conselhos gestores, do CPV e a população em geral, com a finalidade de proceder à prestação de contas da execução orçamentária do ano anterior, discutir e aprovar os procedimentos formais de discussão e elaboração do orçamento municipal, além de preparar o calendário das assembléias nos bairros.

2) *Assembléias de Bairros*: assembléia direcionada a todos os moradores do bairro, dirigida pela entidade representativa do bairro e acompanhada pela Prefeitura e pelo CPV, com *quorum* mínimo de 50 pessoas. O objetivo deste estágio é realizar o levantamento das três prioridades em obras e serviços de cada bairro, assim como eleger um delegado efetivo e um suplente por bairro, com mandato de um ano, para participar das etapas seguintes da discussão. Observa-se que é a partir desta fase que o processo de intervenção popular direta vai se afunilando, uma vez que nas próximas etapas participam das decisões com direito a voto apenas os delegados eleitos para representar seus bairros e regiões. Considerando que a proporção de delegados é um por bairro e que existiam nessa época, no município, cerca de 70 bairros, é possível concluir que o processo de deliberação no orçamento participativo ficou restrito a um número pouco representativo da comunidade, o que pode comprometer a legitimidade do processo e das decisões tomadas.

3) *Assembléias de Delegados para Apresentação dos Planos de Ação das Secretarias*: o objetivo desta fase é apresentar e discutir os Planos de Ação de cada secretaria municipal com delegados do orçamento, membros dos conselhos municipais, o CPV, a FAMOPES e a CECOPEs, no intuito de compatibilizar o Plano de Investimentos do orçamento participativo com o planejamento setorial<sup>48</sup>.

4) *Primeira Assembléia Municipal de Delegados*: encontro entre os delegados eleitos pelos bairros e os técnicos e secretários da Prefeitura com o objetivo de formar três comissões de trabalho, através das quais era discutido o montante do orçamento municipal (receita e despesas): *Comissão de Rateio, Comissão de Plano de Ação e Comissão*

---

47 A elaboração do orçamento participativo ocorria anualmente, entre os meses de julho e setembro.

48 Esta fase foi introduzida no OP de 1992.

*Tributária*. Nesta assembléia os delegados eram divididos em grupos por Administração Regional para eleição, em cada grupo, dos membros que fariam parte de cada Comissão, juntamente com representantes de outras entidades civis.

5) *Trabalho das Comissões: Comissão de Rateio*: cabia discutir a distribuição de recursos do orçamento participativo entre as sete Administrações Regionais do município através de critérios e pesos estabelecidos voltados à inversão de prioridades e justiça social, a saber: carência de infra-estrutura e serviços, população e nível de renda da região e bairros. *Comissão de Plano de Ação*: discutir propostas de políticas e metas da Prefeitura por cada secretaria municipal. *Comissão de Política Tributária*: discutir proposta de Política Tributária Municipal para o ano seguinte, a metodologia utilizada na previsão da receita municipal e na distribuição das despesas. No OP, em 1992, as *Comissões de Rateio* e de *Plano de Ação* foram unificadas, como resultante do trabalho em conjunto que muitas vezes estes grupos tinham que realizar, a fim de adequar a proposta de rateio de recursos, entre as Regionais, ao Plano de Ação das secretarias municipais. Esta unificação culminou na inclusão de uma fase importante da discussão do orçamento, que ficava restrita a um reduzido número de participantes da *Comissão de Plano de Ação*, a um universo maior de cidadãos, embora apenas os delegados do orçamento pudessem participar com direito a voto na fase de *Assembléias de Delegados para Apresentação dos Planos de Ação das Secretarias*.

6) *Segunda Assembléia Municipal de Delegados*: assembléia dos delegados do OP, demais representantes da sociedade civil organizada e técnicos da PMV para apresentação dos trabalhos das *Comissões* do orçamento para discussão e aprovação. Nesse momento é apresentado o índice de distribuição de recursos para investimentos nas Regionais, a estimativa de receita e despesa municipal e a eleição das prioridades de investimentos por Região Administrativa.

7) *Assembléia Municipal do Orçamento Participativo*: direcionada à população em geral, delegados do orçamento e entidades civis organizadas, onde é apresentado pelo poder público o resultado final do processo de OP.

8) *Assembléias nas Administrações Regionais*: assembléia de delegados, lideranças locais, CPV e técnicos municipais nas Regionais para informar o resultado das discussões do OP e a deliberação final

de cada uma delas<sup>49</sup>. Nesta etapa ocorre a eleição da *Comissão de Fiscalização* da execução orçamentária que no início do processo ocorria em uma reunião geral denominada Assembléia Municipal de Execução do Orçamento.

### *B) Orçamento participativo no governo do PSDB*

As mudanças introduzidas no desenho institucional do orçamento participativo pelo governo do PSDB observaram impactos substantivos na gestão de Paulo Hartung. Neste governo, o processo de participação passa a ser chamado de Orçamento Popular<sup>50</sup> e segue estruturado em cinco fases, assim denominadas: 1) Fase Preparatória; 2) Fase de Discussão com a População; 3) Fase de Consolidação da Proposta Orçamentária; 4) Fase de Retorno à População; 5) Fase de Acompanhamento da Execução Orçamentária. As alterações realizadas serão adiante apresentadas e analisadas e dizem respeito à: I) introdução no processo de duas novas etapas à *Fase Preparatória* e à *Fase de Acompanhamento da Execução Orçamentária* e introdução do *indicativo de obras* da Prefeitura; II) mudança na base territorial de deliberação; III) mudança na agenda de discussão do OP; IV) mudança nas atribuições dos atores envolvidos no processo.

Duas novas fases inseridas no ciclo de participação:

1) *Fase Preparatória*: a fase de preparação do OP ocorre no primeiro semestre de cada ano entre os meses de abril a junho, em dois momentos distintos. No primeiro, ocorrem *Assembléias Regionais* envolvendo os delegados do orçamento e o CPV na avaliação da execução orçamentária do ano anterior, introduzindo no desenho metodológico uma fase de prestação de contas que no governo passado ocorria através de uma assembléia municipal. No segundo momento da *Fase Preparatória* ocorrem reuniões envolvendo técnicos e secretários municipais nas seguintes atividades: análise das finanças públicas; avaliação da meto-

---

49 Apenas no OP de 1990 foram realizadas *Assembléias nas Administrações Regionais* logo após as *Assembléias de Bairros*, com a finalidade de definir o Plano de Investimentos de cada Regional. Posteriormente, em 1991 e 1992, a definição dos investimentos por regionais passa a ocorrer na *Segunda Assembléia Municipal de Delegados*.

50 A denominação de Orçamento Popular para o Orçamento Participativo já havia sido sugerida pelo Projeto de Lei Ítalo Batan Régis em 1991, conhecido como “Lei Batan”. A “Lei Batan” originou-se de iniciativa popular coordenada pelo Conselho Popular de Vitória (CPV) com a finalidade de institucionalizar a participação popular na elaboração do orçamento municipal, como consta no processo nº 091726/91, de 22/11/91, não tendo sido na época aprovada pela Câmara Municipal.

dologia de discussão do OP de anos anteriores; levantamento dos investimentos do município por secretaria e por bairro ou regional; definição do perfil socioeconômico dos bairros e regionais e classificação hierárquica dos mesmos; *indicativo de obras* e serviços do OP para o próximo ano em consonância com as ações setoriais da municipalidade; planejamento das reuniões de discussão do OP; formação e treinamento de equipes de dirigentes da Prefeitura que irão coordenar as discussões do orçamento participativo.

Novidade polêmica introduzida no desenho procedimental do OP, o *indicativo de obras* da Prefeitura viria a polarizar o debate e dividir as opiniões entre técnicos municipais e atores dos movimentos da sociedade. O indicativo de obras diz respeito à definição de prioridades em obras e serviços nos bairros da cidade pelos técnicos governamentais, segundo as condições sociais e econômicas diagnosticadas nos mesmos. O governo elaborou estudos voltados à hierarquização das sete Administrações Regionais que compõem a cidade, de acordo com 32 indicadores socioeconômicos, com a finalidade de servirem de parâmetros para escolha das prioridades e distribuição dos recursos do OP. Os indicativos de obras deveriam obedecer ainda o realismo orçamentário, o critério de continuidade de obras iniciadas e a sintonia entre as necessidades do bairro com os da região e cidade. Os indicativos de obras eram posteriormente apresentados pelos técnicos nas *Assembléias de Bairros* como proposta de investimentos do orçamento participativo. Segundo Nacif (1995:7), a Prefeitura foi acusada por alguns setores populares de “retrocesso político, de que se saiu da democracia de base para a obra indicada pela Prefeitura”.

A *Assembléia de Bairros*, que passa a ocorrer com a presença incisiva da equipe técnica da Prefeitura, é informada por estes da situação financeira do município, da previsão de receita orçamentária, da execução das obras do OP no bairro e do indicativo de prioridades de obras da prefeitura proposto para o bairro. A assembléia discute, apresenta suas prioridades e depois vota nas mais relevantes que, na maioria das vezes, coincide com os indicativos apresentados pela Prefeitura. Segundo Nacif (1995), no orçamento de 1994, 98% dos indicativos de obras que a Prefeitura apresentou para os bairros foram aprovados pela população. Se, para a Prefeitura, isto é sinal de que a administração age em sintonia com a vontade popular, para as comunidades isto inibe o exercício político-pedagógico de pensar de

forma propositiva, realista e viável os problemas do bairro e da região. Neste sentido, a introdução de indicativos de obras pelo poder público retira a premissa dos cidadãos envolvidos no processo de discussão do orçamento em refletir e definir suas próprias prioridades, em prol de uma suposta eficiência dos profissionais do governo, que através de indicadores e dados estatísticos tornam desnecessário o saber e as percepções dos atores sociais acerca de sua existência material e simbólica para o processo de planejamento da cidade.

2) *Fase de Acompanhamento da Execução Orçamentária*: esta etapa diz respeito à quinta e última fase do ciclo de participação do governo Hartung. Soma positivamente ao processo institucional do OP, pois neste momento está previsto o treinamento de delegados do orçamento, pelo poder público, com a finalidade de habilitá-los a acompanhar e fiscalizar a execução orçamentária dos investimentos do orçamento participativo. A relevância deste procedimento está em inserir no desenho formal do OP um momento específico para promover a formação dos conselheiros voltada ao acompanhamento e fiscalização das deliberações populares, se considerarmos a fragilidade da sociedade civil em exercer controles sobre o cumprimento da vontade pública pelos poderes constituídos e a recorrente desmobilização dos atores sociais após a deliberação do Plano de Investimentos e de sua aprovação pela Câmara Municipal.

No conjunto de mudanças sofridas no desenho institucional do OP, o segundo ponto a se destacar refere-se a sua base territorial. No processo de definição de obras e investimentos, observa-se que a base territorial de deliberação do orçamento participativo foi conduzida restritamente à escala do bairro, ou seja, o Plano de Investimentos do OP, que na gestão do PT era determinado em última instância pelas Unidades Regionais que sintetizavam as prioridades dos bairros em uma visão de conjunto territorial, passou a compor planos de investimentos por bairros. A escolha da escala pertinente não se trata simplesmente de uma preferência, mas antes implica a valorização ou recusa de certos processos sociais. A valorização de processos que envolvam a deliberação pública em espacialidades mais abrangentes envolve e requer um exercício educativo de pensar a cidade para além dos limites da casa e do bairro, em outros termos, envolve uma tentativa de vislumbrar visões menos pontuais e localistas e suscitar novos processos de entendimento do espaço urbano <sup>51</sup>.

---

51 As Assembléias Regionais que ocorriam no primeiro momento da *Fase Preparatória*

Outro elemento de mudança no formato institucional do OP diz respeito ao conteúdo da agenda de discussão com os atores sociais. O debate desenvolvido no orçamento participativo de Vitória passa a restringir-se à discussão acerca da priorização de obras, estando excluída do processo participatório a deliberação sobre serviços e projetos da administração. Além disto, a parte substancial da discussão orçamentária, que na gestão do PT acontecia através das Comissões de Trabalho, ficou restrita aos técnicos do poder público local, ou seja, ao debate em torno das finanças públicas, da distribuição de recursos, das políticas setoriais, da composição da receita e da despesa municipal, limitando o conjunto de questões consideradas publicizáveis.

Finalmente, um último aspecto do redesenho do orçamento participativo pela gestão Hartung que aqui pretende-se destacar é concernente ao papel dos atores sociais nessa nova dinâmica participacionista. Nesse novo processo, as decisões mais substantivas e relevantes da prática participativa sofrem sensivelmente com a centralização e dirigismo do poder público local, que compõe um quadro técnico de especialistas originário de uma comissão de dirigentes designada para conduzir o processo de participação cidadã através da coordenação da Secretaria de Ação Social. A discussão e deliberação acerca de relevantes etapas do ciclo de participação, a desprezo dos atores da sociedade civil, fica restrita ao universo dos técnicos da municipalidade, como foi aqui exposto na *Fase Preparatória* – metodologia de funcionamento do OP, planejamento das reuniões e assembléias populares, definição de obras prioritárias nos bairros, análise dos indicadores de obras eleitos pela população em assembléias, elaboração da proposta final do Projeto de Lei Orçamentária.

A não partilha do processo decisório entre poder público e cidadãos organizados confere ao orçamento participativo uma descaracterização de seu sentido político e emancipador, consubstanciando-se em um vazio comunicacional dado pela inexistência de interações sociais cooperativas na formação da autodeterminação coletiva e na definição do bem público.

Neste governo, as decisões concernentes ao orçamento participativo poderiam ter sido compartilhadas dialogicamente com a sociedade organizada, sobretudo em virtude da criação da Comissão de Coordenação do Orçamento Popular (CCOP), como sugere o Projeto

---

aconteciam apenas para apresentação do Projeto de Lei Orçamentária já consolidado pela Prefeitura aos delegados do orçamento e para avaliação do processo.

de Lei de origem popular “Ítalo Batan Régis”. Ao contrário, as atribuições da CCOP nesta gestão eram relacionadas meramente a atividades secundárias do processo de participação, como a organização e acompanhamento da dinâmica limitados a: planejar o calendário, manter cadastro das entidades de bairro, convocar a Assembléia Geral do OP, preparar as equipes da Prefeitura para as Assembléias de Bairros, responsabilizar-se pelo treinamento dos delegados e manter informações sobre execução orçamentária. Ao Conselho Popular de Vitória, por sua vez, restava o papel de mobilizar as entidades e a população para a realização do OP, participar da CCOP e acompanhar o processo participatório sem possibilidades de intervenção efetiva no processo.

Confinado a um sentido instrumental e legitimador de participação e a um excessivo protagonismo governamental, o orçamento participativo em Vitória, sob os auspícios de um projeto político autoritário e centralizador, não favoreceu a vivência de práticas educativas e politizadoras de democracia participativa por parte dos atores sociais, capaz de qualificar a cidadania para o exercício autônomo da tomada de decisões e para a responsabilização e controle social dos agentes públicos.

Com a eleição de Luiz Paulo Vellozo Lucas, o orçamento participativo em Vitória continuaria desenhando sua prática e colhendo poucos frutos democráticos sob o patrocínio de um projeto político que não inovava a não ser na superficialidade aparente do discurso político e no conteúdo autoritário e excludente veiculado ao projeto democrático. Por outro lado, como dito na subseção passada, diante das redefinições empreendidas no formato institucional do orçamento participativo que o despiram da essência política democratizante e das contestações de atores da sociedade civil acerca das perdas desse processo para a democratização da gestão pública, Vellozo Lucas gerou inferências na condução do processo participatório que, mesmo que efemeramente, apontou como os propósitos governamentais são centrais na construção efetiva de políticas participativas e democráticas.

Neste governo o OP foi novamente redesenhado, subtraindo alguns elementos do formato procedimental e fortalecendo outros. As subtrações e somas, relacionadas diretamente à avaliação do processo nas diferentes experimentações, ora visou contrariar as mudanças introduzidas pela gestão Hartung revogando-as, ora objetivou reeditar procedimentos adotados pela gestão Buaiç que constavam da proposta popular “Lei Batan”. Nesta “nova” dinâmica metodológica, as priorida-

des voltaram a ser definidas pela população dos bairros sem a interferência do indicativo de obra da Prefeitura. As prioridades defendidas pela população não mais se limitaram a obras, abrangendo também serviços e projetos. A discussão metodológica do OP voltou a ocorrer em conjunto com a sociedade através de representantes do Conselho Popular de Vitória (CPV), e a composição do Plano de Investimentos do OP a acontecer de modo regionalizado, através da criação dos Fóruns Regionais, no sentido de minimizar os efeitos da extrema fragmentação das demandas e prioridades dos bairros.

Havia ainda aspectos de fato inovadores no desenho do OP proposto. Transferida sua coordenação técnica para a Coordenadoria de Governo em 1998, outros procedimentos foram introduzidos no intuito de complementar e aperfeiçoar o processo de intervenção popular na administração pública, no sentido de ampliar a participação e a legitimidade das decisões tomadas: I) ampliação da consulta popular através de pesquisa de opinião domiciliar por amostragem, para levantamento de demandas e necessidades dos bairros e regionais da cidade, a fim de subsidiar a tomada de decisões sem, no entanto, interferir na decisão da população nas assembléias e; II) ampliação da participação cidadã a outros segmentos da sociedade organizada com direito a voz. Este último elemento mostrou-se especialmente relevante por buscar sanar uma deficiência da metodologia do OP presente desde sua primeira gestão, que diz respeito ao privilegiamento das associações de moradores e demais entidades de bairro no processo de participação<sup>52</sup>.

Foi nesta gestão, em 2000, que consolidou-se a proposta dos movimentos da sociedade de institucionalização do orçamento participativo, último ano do governo Vellozo Lucas e, nada, coincidentemente, ano de reeleição. O mais curioso é que o projeto de lei enviado pelo executivo à Câmara foi exatamente a “Lei Batan”, aquela elaborada em 1991, por iniciativa popular, e rejeitada pelos vereadores. Sua aprovação na íntegra pela Lei nº 5.165 de 18/07 trouxe grande contentamento ao movimento social que depositou novas esperanças no processo democrático, na expressão do pico de participação atingido e observado no aumento no número de participantes nos ciclos de discussões.<sup>53</sup>

---

52 Embora outras organizações sociais não tivessem sido excluídas do processo, estando presentes na apresentação formal do desenho institucional, havia, segundo TRINDADE & MORAES (*op. cit.*) uma valorização das associações de bairro, em prejuízo do necessário investimento da inserção plural da sociedade.

53 Houve outras tentativas de institucionalização do OP, como em 1987, por iniciativa da

Entretanto, o custo do avanço na construção de um formato procedimental que favoreceria a realização prática dos pressupostos de deliberação popular da democracia participativa foi alto demais, um preço simbolicamente retratado pelo fim do orçamento participativo em 2001. Por um lado, a não sustentação e continuidade do OP pelo governo diante de uma institucionalidade propícia à democratização revela sua verdadeira face quanto aos significados utilitários e paternalistas atribuídos à participação, externalizando sua valorização e crença nos instrumentos gerenciais de modernização da gestão pública enquanto mecanismos suficientes para garantir o controle das ações dos agentes e a eficiência nos projetos do governo. Por outro lado, a trajetória instável e suscetível a sobressaltos do orçamento participativo em Vitória, dependente em grande medida das iniciativas, propósitos e intencionalidades do poder público, nos revela o quão refém se apresenta uma sociedade civil frágil e desarticulada internamente para protagonizar processos arrojados de democracia.

#### **1.4. Representatividade na elaboração do orçamento participativo**

Em toda a experiência de OP em Vitória, observa-se a ausência de um conselho municipal do orçamento que congregasse os delegados do orçamento com a finalidade de representar a sociedade civil nas discussões com o poder público e disputar o controle do processo.

Nesse caso, os delegados do orçamento não constituem uma associação ou entidade e não possuem qualquer normatização para suas atividades (estatuto, regimento interno...), encontrando-se desarticulados, dispersos e a espera da iniciativa de convocação por parte do poder público. Muitas vezes o papel de integração das ações dos representantes é realizado pela associação de moradores, por meio da qual os delegados e moradores ficam sabendo das discussões do OP e recebem as informações obtidas sobre o andamento do processo.

---

sociedade civil e, em 1996, por parte do poder público. Cabe ressaltar que esta última não logrou apoio do movimento popular, pois o projeto original havia sofrido alterações significativas pela administração Hartung e expressava uma tentativa de institucionalização a partir da metodologia de participação proposta por este governo que, por sua vez, não contemplava os interesses do movimento social.

Deste modo, a representação da sociedade civil na elaboração do OP em Vitória se dá através da figura do delegado do orçamento, ocorrendo ainda pelas associações de moradores e pelo Conselho Popular de Vitória (CPV), por meio da participação destes últimos nas assembléias populares do orçamento e, em determinadas gestões, nas comissões de trabalho constituídas em conjunto com representantes governamentais.

Somado ao quadro histórico de desarticulação, desmobilização, dependência e fragilidade da sociedade civil frente ao poder público, os critérios quantitativos de representação popular no orçamento participativo não são adequados a uma representatividade que numericamente favoreça a legitimidade das decisões tomadas. Os critérios de representação utilizados não se prendem ao *quorum* nas reuniões de bairro, nem à população total do bairro, por exemplo, mas segue a orientação de um delegado efetivo (no total de 86) e um suplente por bairro, gerando um quantitativo limitado de delegados que pode levar ao comprometimento do processo decisório. Na verdade, este fato revela uma simplificação dos critérios de representatividade ou, mais duramente, uma falta de critérios construídos originariamente no ideal de partilha democrática do poder.

A questão da representatividade, por outro lado, centra-se na qualidade da representação, que diz respeito aqui à autonomia dos representantes populares frente ao governo, entendida como a capacidade de sustentar opiniões, estabelecer acordos e defender posições de forma independente. Em Vitória, entre sociedade organizada e governo nota-se um padrão de relação extremamente frágil, em que pese a inexistência da participação efetiva e da deliberação democrática em virtude, dentre outros fatores, da ausência ou pouca presença de sujeitos sociais autônomos. Trata-se de um processo marcado por uma desqualificação da negociação e, por conseguinte, da representação, em que delegados do orçamento não possuem qualquer forma de normatização ou coordenação própria de suas ações, em que muitos destes desconhecem com clareza seu próprio papel, e em que, ademais, sua convocação e a pauta de discussões são direcionadas e controladas pelo poder público municipal, caracterizando o pretérito predomínio da “cultura da dependência”.

A prática da autonomia dos representantes populares é de suma importância para a transparência, a prestação de contas e a di-

fusão de informação. O repasse de informações sobre todo o processo é imprescindível à população por parte dos delegados do orçamento e a estes por parte do poder público. Ter acesso à informação relevante e dominá-la é chave para um controle efetivo do processo participatório. No caso de Vitória, é previsto em uma das etapas do OP o treinamento dos delegados com a finalidade de tornar acessíveis informações técnicas e, com isto, possibilitar maior acompanhamento e fiscalização da execução das obras, muito embora os delegados avaliem a capacitação como insuficiente ao devido controle público, agravado pelo não acontecimento da qualificação desde 2001.

A qualidade na representação cidadã é função das formas de organização social existentes, assim como da capacidade do governo local em sensibilizar a sociedade civil e integrar ao processo as diferentes formas de articulação social a fim de potencializar a participação efetiva. A consolidação e disseminação da participação da sociedade organizada na gestão pública exige a implementação de uma reforma do Estado que assegure transformações na máquina burocrática, tencionando a estrutura do poder público no sentido de uma real democratização que possibilite a partilha do poder.

Nesse momento, é oportuno tecer algumas considerações acerca de entidades associativas que, juntamente com os delegados do orçamento, constituem a representação da sociedade civil na elaboração do OP, a saber: as associações de moradores e o CPV.

#### *A) As associações de moradores e sua interface com o orçamento participativo*

As entidades de bairro, sobretudo as associações de moradores, desempenham um papel importante no desenvolvimento do OP em Vitória. Na ausência de um conselho municipal de orçamento (como foi dito), é através da entidade de bairro que se dá a mobilização da população para participar das assembléias, a definição de demandas e prioridades do bairro, a eleição de representantes do orçamento e o repasse de informações sobre a execução orçamentária e do andamento do processo como um todo.

Conhecer o padrão de associação da sociedade civil e de atores sociais presentes nas esferas públicas de deliberação é fundamental ao reconhecimento das potenciais repercussões da cultura política local

para o processo participatório e vice-versa. Neste intuito, o retrato das associações civis nos anos 90 no contexto de expansão dos canais institucionais de participação na gestão pública poderá contribuir com a análise acerca das relações estabelecidas entre cultura política local e instituições participativas.

De acordo com o CPV (2002) existem hoje no município 116 entidades de bairro, entre associações de moradores e centros comunitários. Das associações cadastradas, a maioria (55,16%) foi criada após 1981, sendo que de 1985 a 1990 tem-se o período de maior crescimento com o surgimento de 25,86% das entidades (Quadro 2). Estudos realizados em capitais brasileiras observaram a tendência de crescimento do associativismo civil na década de 80, época da abertura política no país, dos movimentos pela democratização, da edição da Constituição Cidadã (1988), e de inúmeras conquistas no palco do reconhecimento dos direitos sociais e individuais.

Concordando com a literatura recente que anuncia uma expansão do associativismo societal nos anos 90, verifica-se em Vitória um significativo índice de 25,86% de crescimento na atividade de associação entre os anos de 1991 a 2000, expressão do surgimento de novas lideranças e de mobilização de um maior contingente de participantes (Tabela 8).

Tabela 8: Associação de moradores em Vitória segundo o ano de fundação (1961-2000)

Período	Nº de associações fundadas		
	Freq.	%	% a
1961 – 65	2	1,72	-
1966 – 70	8	6,91	8,63
1971 – 75	5	4,31	12,94
1976 – 80	13	11,20	24,14
1981 – 85	24	20,70	44,84
1986 - 90	30	25,86	70,70
1991 - 00	30	25,86	96,56
Não sabe, não respondeu	4	3,44	100,00
Total	116	100,0	-

Fonte: PMV, 1990. CPV, 2002.

O número de entidades associativas em Vitória não coincide com o número de bairros do município, de forma que é comum verificar bairros com mais de uma associação de moradores (Tabela 9). Na verdade, esta realidade é bem expressiva, pois 22,09% dos bairros

possuem duas entidades comunitárias e 10,46% possuem três (Anexo 1). Uma prática já observada nos anos 80, momento em que o paralelismo e a criação de entidades “fantasmas” faziam parte da estratégia do poder público para desmobilizar e fragmentar o movimento popular. A permanência de mais de uma entidade comunitária em um mesmo bairro representa a maior dificuldade encontrada pelo CPV na sua relação com as associações filiadas, em função do conflito e disputa de poder existentes.<sup>54</sup>

Tabela 9: Associações de moradores em Vitória segundo as Regiões Administrativas (2002)

Região	Nº bairros	Nº associações
I – Centro	9	11
II – Santo Antônio	13	18
III – B. Ferreira/Jucutuquara	16	18
IV – Maruípe	14	25
V – Praia do Canto	10	10
VI – Continente	14	19
VII – São Pedro	10	15
Total	86	116

Fonte: PMV – Administrações Regionais; SEMFA/NGD-GEO; CPV. 2002.

A análise das principais características do formato organizacional e de funcionamento das associações de moradores de Vitória, assim como seus objetivos e formas de atuação, permite observar (mesmo que sumariamente) algumas mudanças e permanências na prática associativa local.<sup>55</sup>

Quanto ao formato organizacional dos movimentos associativos de bairro, verifica-se uma formalização no seu funcionamento, já que os mesmos possuem estatuto e regimento interno que orientam suas atividades internas, registram reuniões em ata e, na maioria dos casos, possuem sede própria para a realização de encontros e reuniões.

O associativismo comunitário nos anos 90 expressa uma certa diferença em relação ao padrão de associação da década anterior no que se refere ao aumento da regularidade na ocorrência de encontros entre os participantes, com 60% das reuniões entre os membros da diretoria acontecendo mensalmente e 40% das assembléias gerais anualmente,

<sup>54</sup> Entrevista com o presidente do CPV em 15/10/02.

<sup>55</sup> Os dados trabalhados sobre aspectos da prática associativa e hábitos de associação das associações de moradores são baseados em entrevistas feitas a presidentes de associação em outubro de 2002.

ao passo que, nos anos 80, grande parte das reuniões e assembléias se davam “de acordo com a demanda”.

As entidades ao realizarem assembléias gerais entre os associados não perceberam um aumento quantitativo significativo do número de participantes nas mesmas. Entretanto, observa-se uma certa mudança nas práticas associativas quanto aos temas e agendas, atividades e lutas que passam a mobilizar os atores sociais, voltadas à obtenção de melhorias urbanas e sociais. Um deslocamento relevante, sobretudo, se considerarmos que até 1990 grande parte das assembléias de bairros convocadas restringiam-se à distribuição de *tíquetes* de leite do Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes (PNLCC) ou a realização de funções determinadas pelo poder público local, limitando assim o exercício da participação a fins meramente instrumentais e utilitários que a transformavam em extensão da máquina pública que imobilizava e esterilizava o movimento social comunitário de atuações mais orgânicas e autônomas.

A análise do perfil de atuação e de relação das entidades associativas com o poder público é identificado pelos meios que utilizam para encaminhar suas propostas e reivindicações. Neste aspecto, observa-se que ainda predominam formas que envolvem o contato direto com autoridades, caracterizando mecanismos conservadores e autoritários de intermediação política – ofícios aos órgãos públicos, abaixo-assinado, presença de autoridades públicas em reuniões da entidade, audiências com autoridades e políticos. Os meios mais diretos, participativos e democráticos de apresentação de propostas e demandas, como as passeatas e manifestações populares, quase não aparecem entre as respostas.

Os movimentos associativos nos anos 90, embora tenham aumentado seu desempenho com o incremento quantitativo da participação e dos espaços institucionais para o exercício da gestão partilhada, mantiveram-se intocados no que concerne à constituição de vínculos orgânicos com a sociedade civil e a formas de atuação independentes e emancipatórias. Combinam, numa condição de (de) sintonia, o aumento da participação institucional com a manutenção das tradicionais práticas de paternalismo, assistencialismo e clientelismo característicos da não superação da “cultura da dependência”. Na percepção dos atores, a principal dificuldade das entidades para desenvolver suas atividades e lutas está nos obstáculos de contato di-

reto e acesso ao poder público e, apenas secundariamente, na questão da baixa densidade e organicidade associativa. Considerações que nos apontam que os movimentos comunitários não conseguiram transitar da concepção de uma relação de tutela com o Estado para um outro padrão de interação pautado na co-gestão.

O perfil associativo em Vitória, muito embora tenha logrado um momento de enfrentamento político em meados dos anos oitenta que conferiu densidade associativa, contribuiu para a construção identitária dos movimentos e culminou na sua inclusão no sistema político local, não se consubstanciando em uma postura mais politizada e emancipadora que superasse uma visão menor e mais imediatista em favor de uma percepção mais global de transformação da gestão pública. O grande desafio de qualificação técnica e política dos movimentos e atores sociais que possibilitasse a formulação de propostas mais definidas, com vistas à efetiva participação na gestão da cidade, não foi alcançado em sua amplitude.

Na percepção das lideranças populares, o orçamento participativo concedeu um novo vigor ao movimento social, tendo contribuído de modo substantivo ao fortalecimento da democracia local. Mesmo tendo gerado impactos positivos sobre a dinâmica de atuação das práticas de associação, um olhar mais crítico percebe o quanto o orçamento participativo em Vitória tem caracterizado uma participação reivindicatória, instrumental e territorializada nos limites do bairro, não aspirando um movimento político e propositivo com vistas a atuar em horizontes mais amplos da intervenção social. Um quadro pintado por uma cultura política ainda muito fragilizada e fragmentada internamente que, em momento de desmobilização política que se reinicia nos anos noventa, não consegue romper com suas tradições pretéritas.

### *B) O Conselho Popular de Vitória e o orçamento participativo*

Entidade que experimentou em meados dos anos oitenta uma atitude combativa e de oposição à política clientelística e paternalista do executivo local e se destacou pelas contribuições que ofereceu ao movimento social à medida de seu comprometimento com a democratização das relações políticas, com a autonomia das organizações associativistas e do fortalecimento da sociedade civil. O Conselho Popular de Vitória vivencia a partir dos anos noventa um novo episódio na par-

ticipação cidadã, concentrando suas principais atividades e objetivos de mobilização em torno dos arranjos institucionais de gestão partilhada então inaugurados. Uma atuação que exige nova qualificação para a co-elaboração de políticas públicas, no acompanhamento e elaboração do orçamento participativo, na fiscalização da execução orçamentária e na participação nos conselhos gestores municipais na discussão e elaboração das políticas.

O presidente do Conselho Popular de Vitória (CPV), embora ressaltando como principais problemas atuais ao desenvolvimento das atividades e lutas da entidade a pequena mobilização e disponibilidade dos atores sociais em torno das causas defendidas, avalia que “o movimento popular de Vitória tem desenvolvido um trabalho muito importante na defesa da sociedade por meio da busca de melhoria da qualidade de vida”.<sup>56</sup>

O Conselho Popular de Vitória é considerado pela gestão Vellozo Lucas a principal instância popular de representação da sociedade no OP, tomando-o como seu maior parceiro na elaboração do orçamento e com este estabelecendo um diálogo mais constante do que o estabelecido com os demais atores de representação societal (delegados e lideranças comunitárias).

A realização do OP em Vitória tem, segundo a entidade, melhorado o relacionamento da equipe da prefeitura com moradores e representantes comunitários na medida em que houve abertura de canais de interlocução. Porém, pondera que persistem algumas dificuldades nesta relação, principalmente em se tratando da não execução das obras do OP em prazo acordado, que origina conflitos de credibilidade no processo e demarca a fragilidade da soberania e controle social.

A principal motivação para participar das discussões do OP está na compreensão deste enquanto um mecanismo de democratização das decisões políticas, que permite “aos moradores reivindicar obras e serviços e fiscalizar o dinheiro público”<sup>57</sup>. O CPV observa que o orçamento participativo, nos moldes como acontece, ainda não atingiu sua forma ideal, devendo ser aperfeiçoado no sentido da consolidação de uma territorialidade regional que possibilite congregar as obras dos bairros aos investimentos nas unidades regionais e em toda a cidade,

---

56 Entrevista com o presidente do CPV, Sr. Reinaldo Matiazzi em 15/10/02.

57 Entrevista com o presidente do CPV, *op. cit.*

construindo planos de investimentos regionais, concatenando-os às políticas públicas mais gerais.

Mesmo coexistindo com as formas tradicionais de organização social pautadas no autoritarismo e seus congêneres, o Conselho Popular fez uma avaliação de sua atuação política ao longo de sua história e percebeu (em 1992) alguns avanços: o movimento popular adquiriu maior reconhecimento e força política; o CPV conseguiu abrir e ocupar espaços, além de manter sua autonomia diante do poder público; fortaleceu-se e acumulou experiência; participou de alguns conselhos gestores; articulou-se em âmbito municipal com a FAMOPES e em âmbito nacional participou da criação da Central de Movimentos Populares (CMP) em outubro de 1993.<sup>58</sup>

No entanto, nos dias atuais, o CPV tem sido acusado de cooptação política e abandono de suas causas originais. Na fala de um ex-delegado do orçamento e atual vereador municipal: “Na época do Sr. Batan as coisas eram sérias, ele não aceitava ser dominado (...), ele era uma pessoa de visão. O atual presidente do CPV é muito voltado para as coisas da prefeitura, se esquecendo do povo. É um político.” (2002:34).<sup>59</sup> Segundo Herkenhoff (1995:155), existe uma sobrecarga das lideranças. O movimento elabora a proposta, garante-a em lei, mas não consegue viabilizá-la na prática. A entidade não se preocupou com a preparação de novas lideranças, e a falta de preparo técnico e político na relação com o Estado tem feito com que a ação partilhada na elaboração das políticas se efetive precariamente.

---

<sup>58</sup> HERKENHOFF, 1995:154.

<sup>59</sup> Entrevista em agosto de 2002. In: RODRIGUES, 2002.

O Sr. Batan, a quem se refere a citação, esteve por muitos anos à frente do CPV, tendo acompanhado toda a trajetória deste movimento. Coordenou a elaboração do Projeto de Lei de iniciativa popular, que recebeu o seu nome (Ítalo Régis Batan) em 1991, cujo objetivo era a institucionalização do OP.

## **CONSELHO POPULAR DE VITÓRIA: estrutura e funcionamento**

O Conselho Popular de Vitória (CPV) é um órgão federativo que congrega todos os movimentos comunitários, associações de moradores, entidades culturais, associações esportivas e de lazer, de atuação restrita ao município de Vitória, reunindo hoje 137 comunidades, sendo destas 116 compostas por movimentos de bairros. Esta entidade foi criada em 1984, no intuito de unificar o movimento popular na escala do município, assegurando a plena autonomia de seus associados, organizando e fortalecendo a sociedade civil na busca da melhoria das condições de vida social, econômica, política, cultural e ambiental.

De acordo com o seu estatuto, o CPV tem como principais objetivos, entre outros: colaborar como órgão técnico e consultivo no estudo e soluções dos problemas da cidade; incentivar a participação das comunidades na gestão pública da cidade; promover amplo debate em torno de problemas políticos, econômicos e sociais dos bairros, do município, do estado e do país; lutar permanentemente junto aos poderes públicos na defesa dos interesses e necessidades da população de Vitória no termo da saúde e meio ambiente, educação, transporte, saneamento, habitação, segurança e das condições de vida em geral.

O CPV possui suas atividades reguladas e normatizadas por estatuto e regimento interno. Sua diretoria é formada pela diretoria executiva, diretoria de departamentos e o conselho fiscal. A diretoria executiva e a de departamentos são formadas por 13 e 17 membros, respectivamente, que reúnem-se mensalmente em sua sede. Na reunião da diretoria comparecem em média de 15 a 20 pessoas. Os membros da direção são eleitos em congresso, órgão de decisão máxima constituído de todas as entidades filiadas e membros da diretoria, para um mandato de dois anos, tendo sido a última eleição em março de 2001.

As assembléias gerais acontecem anualmente, com a participação com direito à voz e voto de três representantes de cada entidade filiada, reunindo em média 300 delegados. No entanto, apenas 20 pessoas estão envolvidas no trabalho cotidiano do Conselho e, na maioria das vezes, as decisões são tomadas pela diretoria, que decide ainda sobre as reivindicações a serem encaminhadas. Entre os meios mais utilizados para o encaminhamento das reivindicações estão o contato direto com autoridades, por meio de ofícios, audiências, abaixo-assinados e presença de autoridades em reuniões.

É através de seus 17 departamentos que o Conselho participa da discussão de propostas de políticas públicas para a cidade, possuindo uma representação nos respectivos conselhos de gestão municipal ou estadual. Os departamentos são os seguintes: relações públicas; saúde e saneamento; habitação e urbanismo; transportes; meio ambiente; cultura e esportes; assuntos da mulher; jurídico; educação; terceira idade; formação política e social; infância e juventude; emprego e renda; financeiro e patrimônio; assuntos cooperativistas; turismo e hospitalidade; eventos.

O conselho obtém recursos para desenvolver suas atividades através de doações, de convênios e do jornal informativo que circula bimestralmente, através do qual divulga suas causas, atividades e lutas.

### **1.5. Evolução da participação da sociedade civil no orçamento municipal de Vitória**

Com algumas oscilações, a participação dos cidadãos no OP apresenta uma tendência ascendente. Um exame dos dados da PMV acerca do número de participantes, no período de 1989-2001, revela que o contingente saltou de 2.333 pessoas em 1989, para 4.089, em 2001. Outro dado expressivo é quanto ao número de comunidades incluídas no processo, tendo se iniciado com apenas 37 bairros em 1989, as discussões do orçamento abrangem no final do período mais do que o dobro. Também é crescente o número de assembléias ao longo do período (Tabela 10).

Tabela 10: Evolução da Participação no Orçamento Popular de Vitória/ES (1989 – 2001)

Anos	Nº Bairros Participantes <sup>1</sup>	Nº de Assembléias	Nº de Participantes	Média por Bairro	Média por Assembléia
1989	37	*	2.333	63	*
1990	48	*	3.175	66	*
1991	56	*	3.966	70	*
1992	57	58	3.430	53	59
1993	68	63	3.610	53	57
1994	74	61	3.689	49	60
1995	77	68	3.194	41	46
1996	78	66	2.175	34	41
1997	83	57	2.845	34	49
1998	83	65	3.057	36	47
1999	*	*	575 <sup>2</sup>	*	*
2000	*	73	4.248	*	58
2001	*	78	4.089	*	52

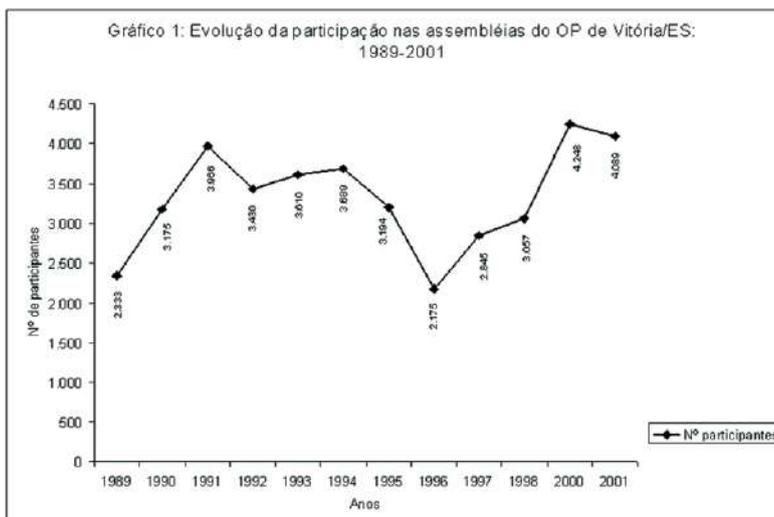
Fonte: PMV: Projeto Vitória do Futuro – Agenda 21: 2002; Relatório. Coordenadoria de Governo: 1999/2000, GAB/COG, 2002.

<sup>1</sup> O nº de assembléias realizadas não coincide com o nº de bairros, já que alguns bairros discutem o orçamento juntos.

<sup>2</sup> Participação nos Fóruns Regionais. Neste ano não foram realizadas assembléias nos bairros.

\*Não constam dados.

Durante o período, a maior participação registrou-se precisamente ao longo da gestão Buaiz (PT, 1989-1992), tendo apresentado ainda a melhor média de participação por bairro, seguida pela gestão Hartung (PSDB, 1993-1996). O número de participantes por assembléia gira em torno de 50 pessoas, meta estabelecida pela prefeitura para evitar assembléias numericamente pouco representativas (Tabela 10).



Fonte: PMV: Projeto Vitória do Futuro – Agenda 21: 2002; Relatório. Coordenadoria de Governo: 1999/2000, GAB/COG, 2002.

Embora o ano de pico de maior participação tenha sido 2000, no primeiro mandato de Vellozo Lucas (PSDB, 1997-2000) o índice de participação em seu governo, frente aos seus antecessores, ficou prejudicado por não ter realizado assembleias nos bairros em 1999, não elegendo neste ano novas prioridades a serem incluídas no orçamento. É também nesta administração que o orçamento participativo deixa de ser realizado em Vitória, enquanto uma política de co-gestão que envolve assembleias populares e eleição de demandas por investimentos públicos (Gráfico 1).

Tabela 11: Participação nas assembleias do OP por Administração Regional (2001)

Administração Regional	Nº de Assembleias	Nº de Participantes	Média por Assembleia	Participação em % *
I – Centro	09	556	61,7	2,95
II – Santo Antônio	15	752	50,1	2,14
III – Bento Ferreira	12	762	63,5	2,25
IV – Maruípe	14	767	54,78	1,61
V – Praia do Canto	08	189	23,62	0,71
VI – Continente	10	520	52	0,63
VII – São Pedro	10	543	54,3	1,89
Vitória	78	4.089	52,4	1,39

Fonte: PMV/GAB/COG, 2002.

\* Percentual de participantes segundo a população total (região e Vitória), IBGE, 2000.

O número de assembleias nas regiões varia segundo o número de bairros composto por cada uma delas, já que normalmente é realizada uma reunião por comunidade. Por outro lado, o número de participantes por região pode ser um dado significativo quando analisado em relação a sua população. Assim, temos que as regiões com maior percentual de população que participa do OP são, em ordem decrescente: Centro (2,95%), Bento Ferreira (2,25%) e Santo Antônio (2,14%). Por sua vez, as regiões com menor percentual de população participante, cujo índice é inferior à média municipal são, em ordem crescente: Continente (0,63%) e Praia do Canto (0,71%), sendo que nesta última, a média de participantes por assembleia é de apenas 23,62 (Tabela 11).

## II – A EXPERIÊNCIA DE SERRA NA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO MUNICIPAL COM CONTROLE SOCIAL

O processo de elaboração do orçamento municipal de Serra com participação da sociedade civil foi regulamentado através da Lei

nº 1788/94, de iniciativa popular, que criou a Assembléia Municipal do Orçamento (AMO). Inaugurou-se na cidade uma tentativa de reorientar as relações entre Estado e sociedade com vistas à democratização das decisões políticas, o estabelecimento de uma gestão compartilhada e a moralização da administração pública, no intuito de combater o papel clientelista e paternalista desempenhado pelos governos que, por décadas, sustentou o quadro de desigualdades sociais e econômicas daqueles que vivem em Serra.

Todavia, a institucionalização da elaboração participativa do orçamento através da AMO não foi suficiente para a efetivação do processo, uma vez que o movimento social se reunia e deliberava sobre o orçamento municipal, mas o mesmo não era cumprido pelo executivo local.<sup>60</sup>

O orçamento participativo em Serra tornou-se uma política central de governo apenas a partir da primeira gestão do prefeito Sérgio Vidigal em 1997, eleito através da coligação Frente Popular da Serra que congregou os partidos PDT, PSB, PPS e PTB, tendo se estendido até os dias atuais.

Contando com o apoio dos movimentos sociais, Vidigal estabeleceu o compromisso de governar o município em conjunto com a participação da sociedade, de acordo com o que determina o Art. 29 da Constituição Federal, o Art. 23 da Constituição Estadual e o Art. 166 da Lei Orgânica Municipal. Nas palavras do prefeito, “é do diálogo permanente, da multiplicidade de idéias, do envolvimento de todos os moradores que surgem as soluções para os problemas de cada bairro”.<sup>61</sup>

A instalação da AMO, em meados de 1997, contou pela primeira vez na história do orçamento participativo em Serra com a presença do executivo municipal, que reafirmou seu compromisso em cumprir as deliberações do OP, ao mesmo tempo que ressaltou a necessidade primeira de estabelecer o reequilíbrio financeiro das contas públicas, resgatando a capacidade de investimentos. Segundo Teixeira (*op. cit.*), embora a situação financeira do município fosse naquele momento bas-

---

60 Para uma descrição da metodologia utilizada na elaboração do orçamento participativo em Serra pelos movimentos sociais locais, sem o consentimento e adesão do executivo municipal, ver nesse livro, Capítulo II, subseção 2.2.

61 Sérgio Vidigal, na introdução da cartilha Orçamento Participativo elaborada pelo Núcleo de Acompanhamento do Orçamento Participativo (NAOP) da Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico, em 2000.

tante crítica, a presença do prefeito foi de extrema importância para fortalecer o movimento associativista na crença de que o processo participatório se concretizaria.

A instalação da AMO representa a formação de um processo de mediação política que, por um lado, busca publicização da legitimação das ações do governo e, por outro, procura estabelecer um consenso dialógico na definição de políticas e investimentos necessários à correção das desigualdades sociais. De acordo com Teixeira (*op. cit.*), no município de Serra existem outras instâncias de interação da sociedade com o poder público, mas nenhuma com a abrangência e significação da AMO.

### **2.1. O orçamento participativo a partir de sua base territorial de deliberação**

A organização do processo de deliberação e acompanhamento da execução dos investimentos do OP em Serra ocorre através de uma base territorial de regionalização (não-oficial) da cidade. A proposta de regionalização surgiu da Federação das Associações de Moradores da Serra (FAMS) em 1986, a partir da necessidade de organizar o movimento popular do município. A proposta original dividia a cidade em seis regiões, a saber: Anchieta, Carapina, CIVIT, Laranjeiras, Praia e Serra-sede. A partir de 1999 essa regionalização foi alterada, dando origem à divisão atual que congrega os 104 bairros do município em oito regiões: a antiga região de Praia foi desmembrada, dando origem a duas novas regiões, Praia I e Praia II e a antiga região de Serra-sede foi dividida em Serra I e Serra II (Figura 3 e Quadro 2).



Figura 3 – Regionalização do município de Serra/ES – 2002  
Fonte: PMS/SEPLAE-NAOP, 2002.

Elaboração: CARLOS, E. 2002.

A organização do processo de orçamento participativo em bases regionais visa à minimização da visão localista dos problemas da cidade e à priorização de obras e serviços que comporão o Plano de Investimentos de cada região.

Quadro 2: As regiões da cidade de Serra/ES e seus respectivos bairros (2002)

<b>Regiões</b>	<b>Bairros</b>
Anchieta	Barro Branco, Jardim Tropical, José de Anchieta, Solar de Anchieta, Laranjeiras Velha, Mestre Álvaro, Nova Carapina I, Nova Carapina II, Pitanga, Taquara I, Taquara II.
Carapina	André Carloni, Bairro de Fátima, Boa Vista, Carapina Grande, Carapina I, Diamantina, Eurico Salles, Hélio Ferraz, Jardim Carapina, Manoel Plaza, Rosário de Fátima, Central Carapina.
CIVIT	Barcelona, Cidade Pomar, Eldorado, Maringá, Mata da Serra, Parque Residencial Tubarão, Porto Canoa, Novo Porto Canoa, Serra Dourada I, Serra Dourada II, Serra Dourada III.
Laranjeiras	Alterosas, Bairro das Flores, Camará, Chácara Parreiral, Guaraciaba, Jardim Limoeiro, Laranjeiras II, Morada de Laranjeiras, Nova Zelândia, Novo Horizonte, Parque Residencial Laranjeiras, São Diogo, São Geraldo, Valparaíso, Vila Nova de Colares.
Praia I	Bairro das Laranjeiras, Castelândia, Costa Bela, Costa Dourada, Enseada de Jacaraípe, Jardim Atlântico, Lagoa de Jacaraípe, Nova Almeida, Parque das Gaivotas, Parque Jacaraípe, Praia de Capuba, Residencial Lagoa de Jacaraípe, São Patrício, Serramar, Parque Reis Magos, Portal de Jacaraípe, São Francisco.
Praia II	Setor Ásia, Setor América, Setor África, Setor Europa, Setor Oceania, Balneário de Carapebus, Bicanga, Lagoa de Carapebus, Manguinhos, Praia de Carapebus.
Serra I	Belvedere, Caçaroca, Campinho da Serra I, Cidade Nova da Serra, Bairro Continental, Divinópolis, Planalto Serrano, Serra-sede, Jardim Guanabara, Muribeca, Palmeiras, Santiago da Serra, São Domingos, Residencial Centro da Serra, Jardim Bela Vista.
Serra II	Cascata, Campinho da Serra II, Colina da Serra, Jardim da Serra, Nossa Senhora da Conceição, Itaiobaia, Santo Antônio, São Lourenço, São Marcos, São Judas Tadeu, Vila Maria Níobe, Vista da Serra I, Vista da Serra II.

Fonte: PMS/SEPLAE-NAOP, 2002.

## 2.2. Desenho institucional em Serra: institucionalidade participativa e de representatividade societal

Em Serra, a representação societal na elaboração do orçamento participativo ocorre através de duas instâncias: a instalação anual da Assembléia Municipal do Orçamento (AMO) e a Federação das Associações de Moradores da Serra (FAMS). O poder público, por sua vez, se faz representar na AMO e em todo o processo de OP através da Secretaria de Planejamento. A partir de 2000, esta função passa à Secretaria de Planejamento Estratégico através da criação do Núcleo de Acompanhamento do Orçamento Participativo (NAOP).

A AMO é a instância permanente de participação social na discussão, elaboração, acompanhamento e fiscalização do orçamento municipal, Plano Plurianual de Investimentos e da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Criada desde 25 de agosto de 1994 pela Lei nº 1788, tem como competência a discussão de receitas extra-orçamentárias, a discussão dos recursos globais orçamentários, a elaboração de quadro discriminativo das obras prioritárias aprovadas pelas entidades devidamente cadastradas pela FAMS, o ajuizamento de ações para execução do orçamento (Art. 2º e 3º, Lei 1788, 25/08/94).

A AMO é composta por delegados eleitos em assembléia geral das entidades de bairro cadastradas na FAMS. O critério utilizado para representatividade dos delegados considera o número de entidades de bairro e o total de participantes nas assembléias. Conforme esta regra, são eleitos três delegados efetivos e igual número de suplentes nas assembléias de cada entidade e mais um delegado a cada 30 participantes que estejam acima do número mínimo de 50 pessoas, desde que não ultrapasse o número máximo de 7 delegados por entidade. Deste modo, a variação no número de delegados por região está relacionado à organização e capacidade de mobilização social e não ao contingente populacional. Os delegados do OP perfazem um total de 360 representantes efetivos (Tabela 12). Compõem ainda a AMO os membros da FAMS e os vereadores, que são delegados natos.

Tabela 12: Delegados do OP segundo as regiões de Serra/ES (2002)

Regiões	Número de delegados
Anchieta	35
Carapina	42
Civit	54
Praia I	56
Praia II	31
Serra I	52
Serra II	44
Laranjeiras	46
<b>Total</b>	<b>360</b>

Fonte: PMS/SEPLAE-NAOP, 2002.

Instâncias de deliberação da AMO na composição do formato institucional do orçamento participativo:

1) *Assembléia Geral da AMO*: a instalação anual da AMO, através de sua assembléia geral, dá abertura ao processo de discussão do orçamento

participativo. Nesse momento ocorre a eleição de sua coordenação geral, das coordenações regionais, das comissões de trabalho e a aprovação do regimento interno. A coordenação da AMO é composta por três membros, sendo um representante do movimento social, um representante do poder legislativo e um representante do poder executivo.

2) *Assembléias de Bairros*: voltada à participação de todos os moradores do bairro, a assembléia é coordenada pela liderança da entidade local e tem como objetivo discutir e deliberar acerca das prioridades de investimentos no bairro e eleger os delegados populares que conduzirão a representação societal.

3) *Assembléias Regionais*: são realizadas oito assembléias regionais, uma em cada região da cidade, sob orientação do respectivo coordenador regional eleito na Assembléia Geral da AMO. Nesta fase, reúnem-se as lideranças de bairros da região e os delegados eleitos, a fim de priorizar o investimento a ser realizado, baseado nas propostas da população, decididas em Assembléia de Bairros. É neste momento que é deliberado o Plano de Investimentos de cada região.

4) *Reuniões de Comissões*: foram criadas cinco comissões de trabalho, cada uma delas formadas por 7 membros efetivos e igual número de suplentes eleitos na Assembléia Geral da AMO, sendo 4 membros do movimento social, 2 vereadores e 1 representante do executivo. As reuniões das comissões acontecem paralelamente às Assembléias de Bairro e Assembléias Regionais. São elas: I) Comissão de critérios de rateio; II) Comissão de fiscalização e acompanhamento; III) Comissão de análise e estudo do orçamento; IV) Comissão de organização e comunicação; V) Comissão de tributos.

5) *Assembléia Geral de Encerramento*: no final de todas as discussões, o processo é sintetizado em uma assembléia geral, quando é apresentado, e votada a proposta final de investimentos participativos a serem incluídos no orçamento municipal (Ver Figura 4).

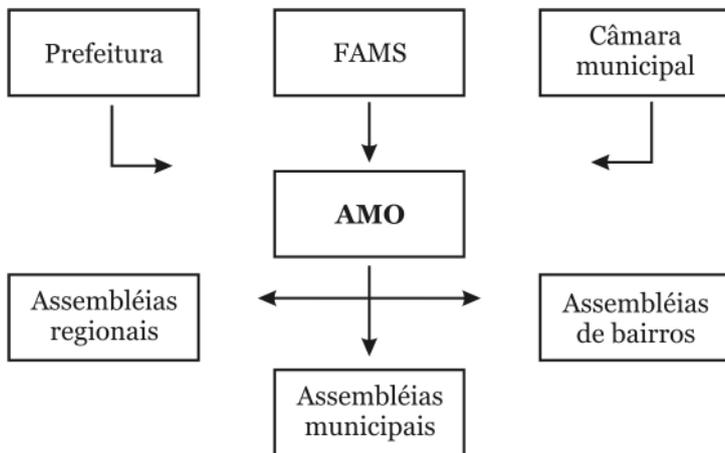


Figura 4: Estrutura funcional do orçamento participativo de Serra

### 2.3. Instâncias de organização social e escalas de atuação: a Federação das Associações de Moradores de Serra e as Associações de Moradores

Em Serra, tanto a Federação das Associações de Moradores de Serra (FAMS) como as associações de moradores que a constitui, desempenham um papel central na organização e mobilização da sociedade civil e, conseqüentemente, na estruturação da participação no orçamento participativo. Ambas concentram suas atividades e objetivos na escala local (do município). Representam, porém, instâncias que se diferenciam quanto à espacialização da atuação pretendida, restringindo-se, as associações comunitárias, ao limite do bairro. À FAMS soma-se positivamente as entidades comunitárias, na medida em que busca minimizar a limitação espacial dos bairros, almejando uma organização social que congregue o movimento social na escala do município.

A FAMS foi criada em 14 de março de 1982, em um contexto de crescimento demográfico, social e econômico do município, marcado por grande fluxo imigratório e formação de conjuntos habitacionais, em virtude da instalação da Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST) e da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD). Um novo contexto histórico e social que reproduz a ocupação do espaço urbano de modo desigual e excludente, tornando premente a necessidade de organização da sociedade civil por objetivos e ações comuns voltadas à garantia dos direitos de cidadania.

Em Serra, o movimento social existe desde o período de ditadura militar, formado principalmente por organizações de moradores, sindicais, de direitos humanos e da mulher, tendo sido reorientado pelas reivindicações populares junto aos poderes constituídos por melhoria das condições de vida na cidade, sobretudo nos bairros surgidos em decorrência do desordenado crescimento econômico e demográfico.

A FAMS é formada nesse cenário no intuito de congregar e organizar as entidades de bairro através de uma organização federativa que visa à conscientização política dos moradores em torno de direitos sociais e a participação cidadã na discussão, proposição e implementação de medidas que visem à melhoria das condições de vida no município.

## **FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES DE SERRA**

### **Formato organizacional e funcionamento**

A FAMS é composta pelas associações de moradores e movimentos comunitários do município de Serra e é regida por estatuto e regimento interno. A Federação exerce suas funções através dos seguintes órgãos deliberativos: congresso, colegiado, diretoria executiva e conselho fiscal. O Congresso, instância de decisão máxima da FAMS, é constituído de todas as entidades filiadas, cada uma com a representação de 5 delegados e dos membros da diretoria executiva. O Congresso reúne-se a cada dois anos no intuito de eleger nova diretoria e deliberar sobre o plano de ação da entidade. Normalmente congrega de 500 a 600 lideranças de bairros, eleitos em assembléias para este fim.

Como fórum de deliberação, o colegiado ainda é regimental – reunião bimestral de todas as associações de moradores, através da representação de 3 delegados cada, além de membros da diretoria e do conselho fiscal. As reuniões do colegiado reúnem cerca de 120 participantes que deliberam sobre quaisquer assuntos de interesse da entidade.

Com a finalidade de viabilizar a execução do programa de lutas da FAMS em áreas específicas de atuação, assim como fortalecer as entidades de bairro, o Colegiado busca descentralizar suas decisões através das Coordenações de Áreas. Estas coordenações são formadas por delegados do Colegiado, agrupados regionalmente, obedecendo o critério de divisão do município em oito regiões, compondo assim as Reuniões Setoriais do Colegiado que ocorrem bimestralmente. Os delegados de cada área elegem entre si um coordenador e um subcoordenador para o mandato de dois anos.

A FAMS possui 110 entidades de bairro filiadas e suas lutas, reivindicações e propostas de intervenção são discutidas e deliberadas através de reuniões bimestrais do Colegiado que congrega representantes das associações comunitárias. Já no trabalho cotidiano da Federação estão envolvidas apenas cerca de dez pessoas, momento em que a diretoria executiva concentra grande parte das decisões.

As associações de moradores, que constituem a base orgânica da FAMS, contam com um quadro de diretoria que se reúne periodicamente: algumas mensalmente, outras trimestralmente. As entidades realizam assembléias gerais, cujo intervalo varia entre elas: 50% reúnem suas bases semestralmente, enquanto as demais reúnem-se mensalmente e anualmente.

As assembléias gerais das entidades de bairro congregam um número significativo de participantes que, em sua maioria, varia de 50 a 100 pessoas. Já no dia-a-dia das atividades das entidades associativas, o número de pessoas efetivamente envolvidas não passa de 20. Acrescente-se ainda que, embora as entidades realizem com uma certa constância assembléias populares, no intervalo entre as mesmas, as decisões são tomadas pela sua presidência e diretoria.

No encaminhamento de suas reivindicações e proposições à Federação, assim como as entidades de bairro, utilizam-se tanto de formas de contato formal com as autoridades (ofícios, audiências, abaixo-assinado, presença de autoridades em reuniões da entidade), como de meios mais diretos e participativos de reivindicação (passeatas, manifestações, congressos e seminários populares). As atividades e lutas da FAMS são divulgadas entre a população do município através de panfletos, jornal e circular às entidades filiadas.

Nos últimos anos, as três principais atividades desenvolvidas pela Federação foram a participação efetiva nos Conselhos Municipais, a elaboração e execução do Orçamento Participativo e a atuação nas discussões e proposições acerca do meio ambiente, educação, saúde e segurança pública. Esta pauta de lutas converge com a das associações de moradores que buscam melhorias básicas para os bairros na área de educação, saúde, lazer, transporte e segurança. Observa-se uma diferença e complementaridade destas duas instâncias de organização social quanto à escala de atuação. Enquanto a Federação atua na escala municipal e até estadual, as entidades de bairro buscam atendimento a reivindicações na escala do bairro.

Os processos de intervenção social da FAMS na vida política do município são constantes e variados. Mas a Federação nem sempre se sente contemplada acerca dos encaminhamentos dados por parte do poder público com relação à saúde, à educação, ao meio ambiente, entre outros. Um exemplo desse fato foi a ação que envolveu cerca de 500 moradores contra a SEAMA (Secretaria de Estado de Meio Ambiente), a SEMA (Secretaria Municipal do Meio Ambiente) e a TERVAP Mineiradora, pelo fim da extração de pedras no Mestre Álvaro, patrimônio histórico e ambiental da cidade.

Um dos maiores desafios encontrados pela FAMS no desenvolvimento de suas atividades é a formação de lideranças. O movimento social é participativo e atuante, mas existem dificuldades em qualificar ainda mais essa militância. A rotatividade nos quadros diretores das entidades, as constantes barganhas político-partidárias e, até mesmo a conjuntura econômica nacional, são alguns dos obstáculos para essa formação. Com o objetivo de tratar esta questão, a Federação firmou parceria com o CDDH (Centro de Defesa dos Direitos Humanos) e com o IDEA (Instituto de Desenvolvimento e Educação para Adultos) a cerca de 10 anos para ministrar cursos periódicos para lideranças populares. Há aproximadamente dois anos a UFES (Universidade Federal do Espírito Santo) ingressou neste projeto disponibilizando seus professores. Foi firmado ainda um convênio com a Prefeitura Municipal de Serra (PMS), através do qual a FAMS deve oferecer formação a um grupo maior de participantes, em relação à preservação de bens públicos e atividades nas áreas de meio ambiente e tributária.

Historicamente a FAMS desenvolveu suas atividades sem recursos financeiros e físicos. Desde sua fundação não contava com sede, funcionários ou recursos fixos mensais para custeio de despesas. Desde julho de 2001, quando a atual diretoria tomou posse, priorizou-se a estruturação da entidade a fim de dar sustentação às suas ações públicas. Assim, os moradores associados, por meio de suas entidades de bairro, passaram a contribuir com a FAMS através de um convênio firmado com a ESCELSA, no qual cada morador autoriza a cobrança de R\$ 1,00 (um real) na sua conta de energia, que posteriormente é repassado à Federação. Este recurso, juntamente com o convênio firmado com a PMS, tem proporcionado à entidade uma certa tranquilidade financeira, podendo contar hoje com sede alugada, telefone, fax, internet e funcionário.

A FAMS, ao longo dos anos, manteve-se à frente de lutas sociais no município e também em ações políticas de cunho estadual e federal. Na avaliação da entidade, o movimento popular serrano é “organizado e conta com efetiva participação e interferência nas questões políticas, sociais e econômicas do município.”<sup>62</sup> Por exercer um papel central na ordenação do movimento social, a diretoria da Federação é alvo de disputa entre as forças políticas do município.

### *A FAMS e o Orçamento Participativo*

De acordo com a Lei Municipal nº 1788/94 que institucionaliza o OP, cabe à FAMS coordenar a instalação da Assembléia Municipal do Orçamento (AMO), bem como coordenar todo o processo de discussão do orçamento municipal.

Para a FAMS, a motivação em participar das discussões do OP está na sustentação da idéia de que este é um instrumento de organização e reivindicação popular de elevada relevância para o movimento social, uma vez que mobiliza as lideranças e fortalece as entidades de bairro e, por outro lado, compromete o poder público na execução das prioridades definidas.

Ainda segundo a FAMS, assim como algumas lideranças comunitárias, o OP melhorou o funcionamento da máquina administrativa da PMS no sentido do aumento da transparência e controle sobre o dinheiro público, no aumento da qualidade das obras controladas e, principalmente, na efetivação da participação cidadã na gestão pública, ampliando a democracia.

A FAMS e algumas lideranças de bairro entrevistadas avaliam positivamente os impactos do orçamento participativo no movimento associativo como um todo. Percebem que a partir da elaboração do OP houve um aumento quantitativo e qualitativo na participação de moradores nos movimentos de bairros e entidades organizadas da Serra, assim como observam que a participação do movimento popular nas assembléias do orçamento participativo é substantivo.

Embora a Federação considere que a partir do OP houve mudanças significativas na relação do movimento social com o poder público no sentido do fortalecimento deste primeiro e controle sobre a

---

62 Entrevista à Presidente da FAMS, Sr<sup>a</sup>. Vanusa Bianchi Pétri, em 03 de outubro de 2002.

gestão da cidade, considera que a experiência ainda precisa ser aperfeiçoada. A presidente da FAMS assim aborda esta questão:

É um processo novo de inserção do movimento popular no direcionamento de recursos públicos. Por ser novo e de grande importância deve ser melhorado a cada experiência. Nosso desafio é torná-lo um instrumento de qualificação da vida do povo serrano, aumentando seu valor global aplicado, extinguindo sua condição de barganha de algumas lideranças de bairro, quantificando e qualificando as lideranças para a participação nesse espaço democrático.<sup>63</sup>

Neste sentido, o desenvolvimento da experiência de OP em Serra coloca o movimento popular frente a indispensáveis conquistas, como a ampliação dos recursos para o Plano de Investimentos das regiões da cidade, de forma a aumentar o impacto do OP sobre o orçamento municipal e a qualificação para o exercício da cidadania necessária à máxima representatividade dos delegados do orçamento no sentido da efetivação do controle social.

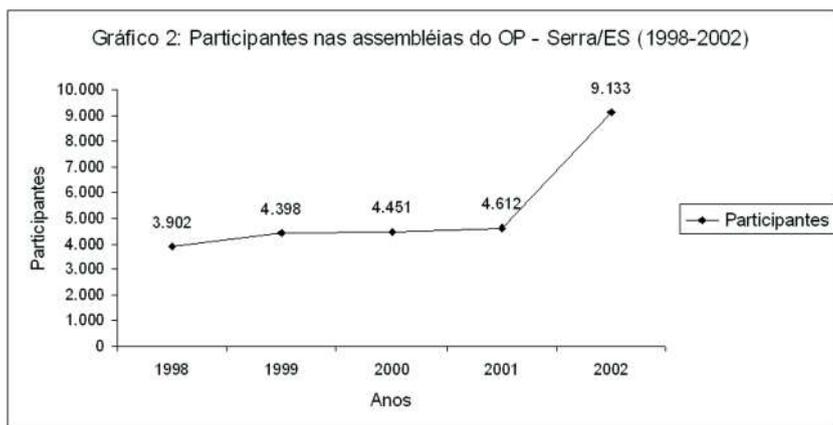
#### **2.4. Evolução da participação no orçamento participativo de Serra**

A participação dos cidadãos no orçamento participativo de Serra apresenta uma tendência ascendente. Uma análise dos dados do Núcleo de Acompanhamento do OP (NAOP) sobre o número de participantes no período de 1998-2002 revela que o contingente saltou de 3.902 pessoas, em 1998, para 4.612 em 2001. Verifica-se que até 2001 a evolução na participação foi gradativa, havendo, porém, um salto extraordinário no OP de 2002 em que a participação praticamente dobrou, chegando a 9.133 pessoas (Gráfico 2).

Segundo o coordenador do NAOP, o aumento surpreendente da participação no ano 2002 foi resultado de uma iniciativa publicitária que envolveu atores envolvidos no processo de OP – Prefeitura, FAMS, AMO e a população em geral –, em que o objetivo foi o aumento do número de participantes. Neste ano, a média total de participantes por assembléia saltou de 44 pessoas, em 2001, para 98 pessoas. Esta ten-

<sup>63</sup> Entrevista a Presidente da FAMS, Sr<sup>a</sup>. Vanusa Bianchi Pétri, *op. cit.*

dência atingiu todas as regiões da cidade, chegando no caso da região CIVIT a aumentar 5,6 vezes (Tabela 13).



Fonte: PMS/SEPLAE-NAOP, 2002.

Outro dado significativo é quanto ao número de associação de moradores incluídas no processo. Já em 1996, época em que o OP foi elaborado sem a presença e comprometimento do executivo, as discussões envolveram 43 associações de moradores. Este número saltou para 70 associações em 1997, ano de eleição de Vidigal, tendo atingido 81 associações de bairro em 1998, 85 em 1999 e 93 entidades de bairro em 2000 (TEIXEIRA, *op. cit.*).

Tabela 13: Participação nas assembleias do OP segundo as regiões de Serra (2002)

Regiões	Total de participantes	Média por assembleia		Participação em %*
		2002	2001	
CIVIT	1.501	136	24	2,93
Laranjeiras	1.609	123	51	2,28
Serra II	1.129	102	62	4,59
Carapina	944	94	38	1,89
Serra I	1.180	91	49	4,35
Praia I	1.263	90	38	4,57
Anchieta	783	78	53	1,73
Praia II	724	72	39	4,63
Total	9.133	98	44	2,84

Fonte: PMS/SEPLAE-NAOP, 2002.

\* Percentual de participantes segundo a população total (IBGE, 2000).

A participação nas assembleias do orçamento participativo varia de modo expressivo em relação à população total de cada região da cidade. Conforme dados da Tabela 13, o menor índice de participação nas assembleias está na região Anchieta que apresenta 1,73% de população participante, ao passo que os melhores indicadores podem ser observados na região Praia II que atinge 4,63% da população, Serra II com 4,59% de participantes e Praia I com 4,57%. Apenas as regiões de Anchieta, Carapina e Laranjeiras possuem uma participação nas assembleias inferior à média municipal, que é de 2,84% de participantes.

### **III. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE VITÓRIA E SERRA EM ANÁLISE COMPARADA**

O desenvolvimento das experiências de orçamento participativo em Vitória e Serra resultou em marcantes diferenças quanto aos modelos institucionais de participação adotados que, por sua vez, guardam relação estreita com os contextos políticos diferenciados em que estão inscritos, de desigual composição dos projetos políticos e de comprometimento governamental e de culturas políticas e quadros associativos igualmente distintos.

O grau de experiência administrativa da equipe de governo, seu conhecimento da realidade orçamentária e tributária do município, os propósitos da política de governo e sua clareza quanto ao papel que atribui aos processos participativos e ao que espera deles são fatores que determinam o modo de implementação e os resultados de um processo como o OP. “A maior facilidade ou dificuldade em fazer previsões financeiras, em calcular orçamentos de obras e em planejar as realizações de governo determinam uma maior ou menor tranquilidade em abrir o orçamento municipal à participação.”<sup>64</sup> Estes elementos também determinam o lugar ocupado pela coordenação do OP na estrutura organizacional de governo assim como a dimensão dos recursos econômicos e humanos disponibilizados a ele.

A consistência da cultura participativa existente na sociedade civil também tem um papel fundamental no grau de profundidade que pode alcançar um processo participativo como o OP. A organização da sociedade, a existência de entidades representativas sólidas, o conhecimento destas entidades na defesa dos cidadãos e na relação

---

64 CARVALHO & FELGUEIRAS, 2000:33.

com outros atores determinam seu grau de capacidade em participar com autonomia e de ocupar qualitativamente a complexidade dos espaços participativos.

A análise comparativa das duas experiências de orçamento participativo, objeto deste estudo, expõe a necessidade de uma maior investigação acerca desses elementos que se percebe como condicionantes dos formatos e modelos institucionais adotados – a cultura política local e o projeto político do governo. Uma análise que considera o modo como variáveis societais e governamentais relacionam-se com os arranjos institucionais de participação, moldando-os, conferindo a eles certas características e contornos funcionais que, por sua vez, geram inferências no processo como um todo, na dinâmica de relação Estado e sociedade, no grau de autonomia e autodeterminação dos atores sociais, em suma, no alcance dos processos de participação cidadã para a democratização da gestão pública e para distribuição socialmente justa dos recursos.

Embora seja difícil, e ao mesmo tempo frágil o exercício de comparação entre experiências peculiares, a análise aqui empreendida permite algumas considerações de plano geral sobre o modo como Estado e sociedade civil se relacionam com instituições participativas, interferindo em seu potencial resultado democratizante.

### **3.1. Construindo a democracia nos espaços públicos de participação**

Na consolidação da democracia, a existência de regras e procedimentos claros, públicos e conhecidos é garantia de universalidade e confiabilidade de um determinado processo que finca bases em confrontos e negociações entre os atores. Ao contrário dos que consideram a valorização de regras como formalismo ou apego à burocracia, entende-se que a existência de “regras do jogo” é imprescindível à construção democrática, uma vez que pode proporcionar maior confiança à população quanto ao lugar que pode ocupar numa real partilha do poder, ao revés da tradição de livre-arbítrio quase total do executivo na condução do processo decisório.

A elaboração de regras que orientem procedimentos flexíveis capazes de reger as ações de forma autônoma, não de caráter irrevogável, mas modificável se novo consenso assim determinar, num processo permanente e inovador, é elemento imprescindível à moldura de novas

institucionalidades. Como nos diz Lüchmann (2002:143), “enquanto resultante das articulações Estado e sociedade, o desenho institucional configura-se como o conjunto de regras, critérios, espaços, normas e leis que visam fazer valer e promover a realização prática dos princípios democrático-participativos”.

Sob este prisma, percebe-se no processo de orçamento participativo de Serra um desenho institucional bem definido, com regras claras, construídas socialmente, conhecidas, estáveis, que garantem uma participação ampla e uma boa confiabilidade ao processo de eleição de demandas e de representantes societais. As mudanças observadas ao longo dos anos de experimentação do processo foram fundamentadas no diálogo constante entre atores sociais e estatais. O funcionamento da instância de maior abrangência e significação na mediação das relações entre governo e sociedade civil – a AMO – ocorre com regularidade, a partir de regras claras e legítimas que possibilitam a tomada de decisões de forma partilhada entre sociedade organizada e representantes do poder público, objetivadas nas comissões de critérios de rateio de recursos, de organização e de fiscalização e acompanhamento.

As mudanças de regras e métodos buscam, em geral, possibilitar maior participação e atendimento a regiões mais carentes, como foi o caso da subdivisão da região Praia, em Praia I e Praia II e, da região Serra-sede, em Serra I e Serra II. E, também, o aperfeiçoamento da metodologia de distribuição de recursos entre as regiões da cidade que ocorreu tendo em vista adequar o formato do OP a um caráter redistributivo da riqueza, como será analisado no Capítulo IV.

Ao contrário, em Vitória, onde o orçamento participativo vem sendo realizado a mais de uma década, as transformações observadas em seu desenho institucional, de modo geral, refletem uma involução no processo de constituição de novas institucionalidades voltadas à concretização dos ideais democráticos e participativos. Um processo gradual de atrofia do orçamento participativo consubstanciado num modelo procedimental demasiadamente simplista, superficial e frouxo para mediar interações difíceis entre Estado e sociedade, em arenas comunicacionais permeadas por diversidade e antagonismo de interesses.

Numa nítida relação entre os projetos políticos dos governos e o desenho institucional construído, os diferentes cenários observados na institucionalidade participativa em Vitória convergem com os

variados universos políticos e ideológicos na gestão da cidade. Na gestão do PT, quando foi implantado o orçamento participativo, as regras eram claras, conhecidas e, sobretudo, construídas em conjunto com a sociedade organizada, na busca de um modelo de co-gestão da coisa pública que redefinisse papéis e responsabilidades. Verificou-se, neste período, a construção de canais de participação e ações de cunho pedagógico do executivo local, com vistas a promover uma participação propositiva e autônoma, em espaços de interlocução que viabilizassem a objetividade e a transparência na definição de objetivos comuns. Com a assunção do PSDB, as redefinições no formato metodológico do OP passaram a ser orientadas pelo projeto político deste governo e do papel que atribui à democracia e à participação, em vez da busca do aperfeiçoamento e aprofundamento do processo. Desde 1993, o OP em Vitória torna-se cada vez mais informal e experimental, e as decisões mais significativas sobre o processo passaram a ser tomadas pela equipe do governo local, tendo o executivo como ator protagonista e centralizador, ocorrendo a participação popular apenas em caráter consultivo, o que fragilizou a autonomia da sociedade civil e a credibilidade no processo como um todo.

Por outro lado, a construção de uma nova institucionalidade depende igualmente (ou talvez até com mais centralidade) da forma como a sociedade organizada responde ao processo participatório, ou seja, que sua capacidade de articulação orgânica com outras entidades e atores e de atuar em arenas discursivas plurais e conflitivas, pode determinar as possibilidades de uma participação autônoma e autodeterminada.

No caso de Vitória, as condições de habilitação dos representantes da sociedade civil no orçamento participativo não são nada adequadas ao controle efetivo do processo democrático, em diferentes aspectos: nos critérios quantitativos e qualitativos de escolha de representação social; na inexistência de normatização de suas atribuições e formas de atuação que faz com que muitos dos delegados do orçamento desconheçam com clareza seu próprio papel; na ausência de coordenação própria das atividades e estratégias dos delegados que faz com que sua convocação e pauta de discussão dependa da iniciativa do executivo local, apontando a persistência da “cultura da dependência”.

Além disso, na definição do plano de investimentos não se pode dizer que haja realmente um processo de negociação, pois os de-

legados não têm meios de avaliar mais profundamente as propostas do governo e de articular propostas alternativas em virtude da debilidade da capacitação técnica e política para atuar em espaços de interação entre práticas sociais entremeadas de dissensões.

Será que os processos de participação mais informal podem interpelar os governos com a mesma força que os processos mais formais e com regras mais definidas? Ao que parece, quando não há clareza quanto ao papel e à autonomia da sociedade civil, sobretudo dos delegados do orçamento, resta um livre arbítrio quase total para o executivo conduzir todo o processo. Deste modo, a clareza e universalidade das regras pode proporcionar maior confiança aos atores sociais quanto ao lugar que podem ocupar numa real partilha do poder.

### **3.2. O desafio do fortalecimento da sociedade civil e da participação autônoma**

Como foi dito, a definição de regras e sua apropriação pela população não dependem apenas do comprometimento político dos governos, mas também da “capacidade da população em ocupar estes novos espaços institucionais de co-gestão, com independência e qualidade.”<sup>65</sup>

A fragilidade da sociedade civil e principiante cultura de autonomia em relação ao poder público, conjugada à falta de maior tradição em práticas de negociação, de articulação do movimento e de elaboração de propostas concretas para as políticas de seu interesse, dá origem a um quadro histórico-cultural que necessariamente deve ser considerado no delineamento do modelo e das regras do orçamento participativo, com vistas a proporcionar condições que visem à auxiliar os atores sociais em compreender e assumir papéis nunca antes experimentados. Em outras palavras, nos casos de debilidade da sociedade civil é ainda mais importante a preocupação político-pedagógica, a formação de lideranças, a capacitação dos delegados, considerando que a autonomia e independência dos sujeitos sociais na sua relação com o governo são elementos fundantes na qualificação do processo participativo.

No estudo de uma região de baixa densidade associativa no OP de Porto Alegre, Abers demonstra o importante papel desempenhado pelo Estado ao gerar um contexto favorável ao surgimento de

---

65 CARVALHO & FELGUEIRAS, *op. cit.*, p. 36.

novas associações, ao estimular os que participam com interesses imediatos a integrarem questões éticas de justiça distributiva na tomada de decisões, “transformando velhas formas ‘contestatórias’ de ativismo em ativismo positivo e propositivo; tornando abertas e participativas as associações antes fechadas e clientelistas” (ABERS, 1997:1749). Seu estudo sugere que o sucesso da política de participação derive de um profundo e persistente envolvimento de atores estatais que, direta e indiretamente, influenciam a organização da sociedade civil, gerando impactos sobre a cultura política local.

Em Vitória é grande a fragilidade da sociedade civil e principiante sua cultura de autonomia em relação ao poder público, embora as organizações sociais existam desde o início dos anos 80. Falta-lhes maior tradição em práticas de negociação, de articulação do movimento e de elaboração de propostas concretas para as políticas de seu interesse.

Durante a administração do PT em Vitória, na gestão Vitor Buaiz (1989-92), verificou-se um esforço por parte do poder público em manter uma relação democrática e transparente com a sociedade civil durante todo o processo de elaboração popular do orçamento, com o objetivo de reforçar a participação e a autonomia dos sujeitos políticos, colocando para si o papel da educação política.

Na experiência desta primeira gestão do OP na Capital, estudos realizados sobre este momento histórico permitem-nos registrar alguns avanços da política de participação para o movimento popular. As discussões do orçamento teriam proporcionado a abertura de processos democráticos no interior das entidades civis, principalmente das associações de moradores, como: a eleição de novas lideranças que expressassem os interesses da comunidade; o encontro e articulação de representantes populares a nível municipal em torno de objetivos comuns; a unificação de entidades que existiam no interior de um mesmo bairro como fruto do paralelismo; o desaparecimento de entidades fantasmas; o fortalecimento da instância federativa, o Conselho Popular de Vitória (CPV); as reivindicações passaram a ser colocadas em assembléias e sujeitas à votação, em vez de submetidas a secretários municipais, prefeitos e vereadores (TRINDADE & MO-RAES, 1992; CARVALHINHO, 1992).

A criação de mecanismos efetivos de controle social na gestão pública pode representar avanços para os movimentos sociais, quando

postos a pensar políticas públicas, a colocar suas demandas de modo propositivo, a encaminhar suas necessidades e aspirações de forma realista e viável, enfim, pode consubstanciar-se em uma contribuição para a construção identitária desses movimentos.

No entanto, de modo geral, estas transformações observadas nos padrões de organização social não tiveram seu efeito generalizado, ou seja, não atingiram todas as entidades civis nem na mesma medida, caracterizando um quadro de heterogeneidade político-cultural que ressalta cada entidade civil e cada ator social como um elemento peculiar. Além disso, verificou-se que a população e suas entidades representativas não conseguiram ocupar todo o espaço aberto pelo poder público local, nem se posicionar em muitas das discussões propostas. No geral, a população não alcançou uma ampliação do nível de suas proposições e demandas, limitando-se, muitas vezes, a visões reivindicatórias e imediatistas, impossibilitando o controle efetivo da direção do processo de participação pela sociedade civil (TRINDADE & MORAES, 1992). Segundo Afonso e Ferraz (1994), na análise do conjunto de dificuldades e limites do processo participatório há que se considerar a própria fragilidade dos movimentos que “contam com poucos quadros, de modo geral sem formação política e com pouca experiência de relação com o poder público, o que os torna presas fáceis de esquemas clientelistas e cooptativos”.

A experiência de participação em Vitória tem demonstrado o peso exercido pela longa tradição de cultura política frágil e dependente sobre a tentativa de mudança de trajetória do movimento social, assim como tem evidenciado a relevância do papel pedagógico do Estado na realização prática da democracia participativa.

Deste modo, a concretização da possibilidade de fortalecimento da sociedade civil em seu escopo mais amplo requer, além do concreto investimento dos movimentos sociais na sua qualificação técnica e política, ainda um efetivo envolvimento das forças políticas governamentais, por meio do exercício de papéis e condutas político-pedagógicas que visem a substanciar a organização de grupos e atores sociais, assim como requer a continuidade desses investimentos no tempo, já que se trata de mudança de hábitos e de construção de novas práticas sociais.

Os desafios do poder público em promover processos educativos que visem potencializar a qualificação da participação cidadã são de

diferentes ordens e, entre estas, dizem respeito não apenas ao conteúdo ideológico dos projetos político governamentais, mas ao efetivo investimento na mudança da cultura institucional presente na administração pública, transformando de forma duradoura valores, hábitos e atitudes dos quadros técnicos, de modo a tornar a máquina adequada à permeabilidade social e à publicização dos assuntos públicos.

No orçamento participativo de Vitória, mesmo durante a gestão do PT percebeu-se um investimento em ações político-pedagógicas voltadas à valorização da participação da sociedade civil de forma propositiva e argumentativa à qualificação da participação e ao fortalecimento da tessitura social, não faltaram limitações e incompletudes no preparo da administração pública para atingir os ideais da democracia participativa:

(...) a administração não havia definido o que para ela significava esta proposta de participação. Assim, nem os quadros dirigentes tinham clareza do que se queria, qual o horizonte que se colocava e quais os limites da proposta. Os funcionários de carreira da administração também não foram envolvidos no programa. (...) Faltava àqueles que participavam do trabalho o conhecimento da técnica de comunicação popular, de trabalho com grupos, da própria técnica de elaboração orçamentária e dos dados referentes à administração. (...) O fato [do não envolvimento dos funcionários de carreira] manteve dentro da máquina procedimentos sabidamente viciados que comprometiam a proposta como um todo. Apesar de participarem da discussão de como arrecadar e distribuir tributos os cidadãos continuaram a ter dificuldades para obter nos diversos departamentos informações corriqueiras sobre IPTU e ISS, por exemplo. (...) A ausência de uma política de formação e trabalho com os funcionários foi uma omissão que prejudicou muitas propostas (AFONSO & FERRAZ, *op. cit.*)

Ainda há poucos estudos disponíveis a respeito dos impactos dos arranjos participativos sobre o modelo de Estado burocrático-administrativo e autoritário. De modo geral, a falta de clareza dos governos sobre como conduzir de modo auto-sustentado e eficiente a

reforma política na administração pública e a resistência do quadro de recursos humanos em absorver processos novos e pouco conhecidos na tradição política brasileira são elementos que limitam as possibilidades da consolidação democrática.

Considera-se que as transformações sofridas no formato institucional do OP pela primeira gestão do PSDB, em Vitória (governo Hartung – 1993-1996), atuou no agravamento do quadro político-administrativo-autoritário, uma vez que visou a centralização do controle do processo participatório e a elaboração de propostas de investimentos na equipe técnica de governo, através, sobretudo, do que ficou conhecido como “indicativo de obras da prefeitura”<sup>66</sup>. Da população esperava-se uma participação consultiva, restrita ao referendamento e legitimação das propostas de intervenção do poder público local. Em virtude das críticas, por parte do movimento popular quanto à retirada de elementos do modelo procedimental do OP que favoreciam a realização prática dos princípios da democracia participativa, a segunda gestão do PSDB, governo Vellozo Lucas (1997-2000), investiu inicialmente na tentativa de recondução do processo participatório, no sentido sobretudo da reedição de algumas regras e procedimentos criados durante a gestão do PT que visassem resgatar a valorização da autonomia da sociedade civil na tomada de decisão. No entanto, como as mudanças empreendidas ainda estavam embebidas em um discurso de participação e de gestão democrática voltado meramente à legitimação e busca de respaldo político para as ações do governo, na terceira gestão do PSDB (2001-2004) o governo reeleito foi, pouco a pouco, gerando uma simplificação no processo participatório, ignorando os elementos deliberativos do desenho e se descompromissando com a política de orçamento participativo.

Em Vitória, a democracia pretendida nos governos do PSDB demonstrou-se refratária a uma concepção de democracia direta, por entendê-la como “negação do sistema representativo” (NACIF, 1995), ao invés de uma noção que considerasse a complementaridade entre os mecanismos de democracia representativa e de democracia participativa como condição necessária à ampliação do cânone democrático (SANTOS & AVRITZER, 2002). Em consequência, desdobrou-se um

---

66 A prefeitura municipal, através da construção de indicadores socioeconômicos das regiões administrativas da cidade, passou a definir indicativos de obras e serviços para os bairros da cidade que, por sua vez, eram apresentados nas assembléias de moradores para priorização de investimentos do orçamento participativo. Para maiores considerações ver neste capítulo item 1.3.

movimento de fortalecimento das instâncias representativas de governo, por meio de processos de participação social basicamente consultivo, com forte teor de centralismo e dirigismo em prol da construção da credibilidade e legitimação governamental. Nesta experiência, a não coincidência e similaridade entre os projetos políticos do governo e da sociedade produziu conseqüências negativas para a efetivação dos potenciais impactos democratizantes do OP para o exercício autônomo da sociedade civil na esfera pública.

A equipe técnica da prefeitura de Vitória afirma possuir uma preocupação quanto ao processo de formação educativa dos delegados do orçamento que seriam contemplados através da realização de treinamentos. No entanto, é em Serra que se nota um maior investimento no processo de formação dos conselheiros, promovido pela FAMS através de parceria com o CDDH, com o IDEA, com a UFES e de convênio com a Prefeitura e o NAOP (Núcleo de Acompanhamento do OP), com capacitação oferecida aos representantes societais do orçamento participativo.

Em Serra, além do esforço de capacitação, encontra-se um tecido social já mais consistente, destacando-se a experiência de negociação e de exercício da autonomia do movimento social. Observa-se uma representatividade qualitativa mais expressiva, cujo processo de negociação é bastante tenso e prolongado, o que revela a seriedade que o reveste tanto para os delegados populares e sua instância articuladora, a AMO, como para o governo e, por conseguinte, expressa a presença de espaços públicos de deliberação que visam à construção de políticas e decisões compartilhadas.

O esforço dos atores envolvidos nos processos participativos em Serra, como prefeitura e entidades organizadas em promover a participação tanto quantitativa como qualitativa, também se verifica na variação dos dados de mobilização social deste município em relação a Vitória.

Em Serra, em 2002, o total de participantes no OP chegou a 9.133, mais que o dobro alcançado em Vitória em 2001 (4.089 pessoas). Ainda em Serra, o percentual de população do município que participa das assembléias do OP representa em média 2,84% do total, ao passo que, em Vitória, a média municipal é de 1,39%. Se considerarmos algumas regiões de Serra, como Praia II, Serra II e Praia I, este percentual salta para cerca de 4,63%, enquanto que em Vitória o maior percentual

regional não passa de 2,95%. A média de pessoas por assembléia também varia significativamente, já que em Serra o dado municipal é de 98 pessoas por reunião e em Vitória é de 52 participantes.

As diferenças observadas no nível de adesão da população das duas cidades em participar das assembléias podem nos dizer acerca dos resultados práticos e dos efeitos que o orçamento participativo estaria produzindo ou não sobre o orçamento municipal, podendo então nos informar sobre a efetivação das potenciais repercussões dos canais participativos para a democratização.

A relação dos resultados concretos do orçamento participativo com os limites das experiências em Vitória e Serra pode ainda ser observada através das percepções dos delegados do orçamento acerca da necessidade de aperfeiçoamento dos processos participativos vivenciados que, por sua vez, refletem claramente o estágio de aprendizagem político-pedagógico em que se encontram e o grau de controle social existente. Nesta perspectiva, para os delegados de Vitória o aperfeiçoamento do OP deve ocorrer no seguinte sentido: respeito por parte do poder público a autonomia da sociedade participante na tomada de decisões; discutir obras de interesse das regiões e de toda cidade; efetivar e melhorar o treinamento dado aos delegados com a finalidade de possibilitar o controle por parte da sociedade. Já para os delegados de Serra, as mudanças devem obedecer o sentido de ampliar a participação do OP a outras entidades organizadas, além de movimentos de bairros, constituindo novos espaços participativos amplos e plurais; aumentar o impacto redistributivo do OP, concedendo maior volume de recursos para as regiões mais carentes; ampliar o valor global de investimentos a ser aplicado no OP; tornar o OP um instrumento de qualificação de vida da população, habilitando-a a participar de espaços democráticos.

### **3.3. Acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária**

O monitoramento das obras do orçamento participativo é um ponto de grande fragilidade do processo, ainda bastante informal e precário nas duas experiências.<sup>67</sup> As prefeituras apresentam prestações de contas anuais aos delegados, com maior ou menor regularidade e

---

67 Os dados de execução orçamentária dos investimentos do orçamento participativo são trabalhados no capítulo IV.

detalhamento, mas sempre restritas às obras do OP que constam do Plano de Investimentos, estando ausente do debate o controle público e acompanhamento da execução orçamentária como um todo.

A relação dos delegados com a população nos bairros e regiões e o repasse de informações sobre a execução orçamentária têm sido espontâneos, de modo que só ocorrem nos casos em que o delegado tem iniciativa, vínculos e experiência de trabalhar com grupos organizados. Deste modo, ainda que a metodologia adotada preveja, entre as etapas do processo, a fase de acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária, a concentração do processo de participação cidadã em alguns meses do ano para elaboração do orçamento, a ausência de uma política mais ampla de participação voltada para a continuidade do processo no cotidiano e os limites do movimento associativo fazem com que toda a articulação social alcançada seja desfeita. O movimento social, principalmente em Vitória, não consegue manter sua mobilização na fiscalização e garantia de suas propostas, o que demonstra a fragilidade e dificuldades quanto à sua atuação em espaços discursivos e conflituosos, quanto ao direcionamento de processos e disputa de hegemonias.

Os governos, por sua vez, têm muita dificuldade em fazer previsões adequadas dos custos e do cronograma das obras, havendo uma grande inadequação da administração para produzir as informações necessárias ao monitoramento do plano de investimentos. O controle público sobre as decisões de governo parece ser, ao mesmo tempo, o maior “ganho” dos processos de orçamento participativo e o maior desafio, ao tencionar a máquina pública e a lógica de governo provocando uma modernização que os tornariam mais adequados à transparência e à democracia.

### **3.4. Para além de prioridades concretas e materiais**

Nota-se nas experiências de Vitória e Serra uma grande limitação quanto à adoção de um processo de seleção de demandas concretas e materiais, como obras e serviços, em vez de um processo articulado à hierarquização de prioridades temáticas e de políticas municipais, como se faz em outras experiências, por exemplo, através de plenárias e fóruns temáticos ou fóruns da cidade.

No caso de Vitória a situação é bastante desalentadora. Ainda persiste uma grande dificuldade em se regionalizar as discussões e demandas do OP e constituir Planos de Investimentos Regionais que congreguem obras de dimensão espacial regional. As transformações sofridas na própria metodologia do OP, ao longo dos anos, demonstram a instabilidade no uso deste procedimento. A definição de demandas regionalmente ocorreu primeiro no governo do PT. Na primeira gestão do PSDB, a escolha passou a ser por bairros, passando, na sua segunda gestão, a reiniciar a priorização de demandas por região e retornando, na terceira administração do partido, a ser por bairros.

A regionalização do orçamento participativo em Vitória, ao longo de seu processo de experimentação, constitui-se um desafio tanto para o poder público como para o movimento social. Embora o OP em Vitória esteja sendo realizado há mais de uma década, nota-se grande inexperiência da equipe de governo que o coordena quanto à condução do processo. Isto porque há uma descontinuidade na condução dos trabalhos e uma desconsideração quase que total da evolução da experiência como um todo – seus avanços e recuos. Desde 1989, a coordenação do OP passou pela Secretaria de Planejamento, pela Secretaria de Ação Social e desta para a Coordenadoria de Governo, não se percebendo, na estrutura organizacional da administração, claramente qual é o lugar ocupado pelo orçamento participativo. Além disso, salvo em seus primeiros anos de implantação, não se percebe a existência de uma equipe de governo verdadeiramente comprometida com procedimentos político-pedagógicos que contribuam para a capacitação do movimento popular.

O desafio também se coloca ao movimento social que, em Vitória, ainda é marcado por um perfil reivindicatório, imediatista e centrado em interesses em obter bens e melhorias na escala do bairro, mais sensível ao tecido social existente. Quando perguntado aos delegados do orçamento sobre sua principal motivação para participar das discussões do OP percebe-se respostas do tipo: “Lutar para que o que foi decidido como prioridade no bairro seja realizado”, “Lutar por uma qualidade de vida melhor no bairro” (Questionário, outubro/00).

Apesar da maioria das lideranças comunitárias de Vitória indicarem um amplo interesse em participar da administração pública, este se pauta numa compreensão de que a prefeitura deve atentar sempre para todos os problemas do bairro, ouvir as lideranças e moradores, encaminhar as soluções e executá-las. Em grande medida, esses ato-

res sociais medeiam interações a partir de uma participação de caráter passivo, de conteúdo localista e paternalista, de quem deseja ser ouvido, atendido, mas não enfrenta o desafio do diálogo público visando à construção de decisões compartilhadas. Não há, nesse sentido, uma compreensão de prática participacionista enquanto interferência efetiva no poder público, que implique conhecimento, decisão e responsabilidade, enfim, que implique capacidades comunicacionais e dialogais (HABERMAS, 1984) capazes de tencionar os padrões de relação Estado e sociedade, ao revés da simples adequação das novas instâncias institucionais de participação às antigas práticas.

Na experiência de Serra, por sua vez, as discussões e eleição de demandas do OP ocorreram regionalmente, viabilizando a construção de Planos de Investimentos Regionais, onde os representantes dos bairros têm que priorizar os investimentos de acordo com o recurso previsto para cada região da cidade. Trata-se de um exercício pedagógico em que a população busca vislumbrar uma visão que ultrapasse os limites do bairro, tendo que considerar as obras ou serviços de maior impacto social. Nota-se uma percepção por parte dos delegados do orçamento que considera o processo de OP como um todo e menos voltado para a escala bairro. Nas palavras de alguns delegados: “O OP é um importante instrumento de organização e reivindicação popular”, “O OP é uma ferramenta de maior controle da máquina administrativa municipal”, “Através do OP podemos acompanhar melhor a situação econômica do município” (Questionário, outubro/00). No entanto, ainda se limita a prioridades concretas e materiais, ou seja, obras pontuais que muitas vezes fragmentam os recursos e podem distorcer um desenho mais integrado das políticas setoriais.

No que se refere à discussão de prioridades temáticas articuladas a políticas públicas, nos dois casos, ainda há muito a construir. Outras experiências, especialmente Porto Alegre e Belo Horizonte, demonstram a importância de se construir, fortalecer e articular o OP a outros espaços participativos como entidades de defesa das crianças, dos direitos humanos, do meio ambiente e, sobretudo, os conselhos gestores de políticas municipais. A criação de espaços plurais e articulados visam grande amplitude dos temas debatidos, tais como saúde, educação, infra-estrutura, urbanização etc, promovendo a participação cidadã na definição de políticas mais globais e integradas para os diferentes setores da ação municipal.

## **CAPÍTULO IV**

### **POLÍTICA REDISTRIBUTIVA E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

## **I – IMPACTOS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO SOBRE O ORÇAMENTO MUNICIPAL**

Até o momento, ainda são raros os estudos e avaliações do impacto dos processos de orçamento participativo (OP) sobre o orçamento e sobre os gastos sociais dos municípios. No entanto, esta análise é indispensável, uma vez que o objetivo da democratização da administração municipal e do controle social sobre o orçamento público é justamente garantir que recursos públicos sejam destinados ao interesse comum, em especial às maiorias tradicionalmente excluídas. Enquanto instrumento de justiça social, espera-se que o orçamento participativo contribua para a diminuição das desigualdades sociais e para redistribuição da riqueza produzida no município através de investimentos públicos que beneficiem os desfavorecidos da cidade.

Ainda que a escala de atuação do município seja insuficiente para gerar uma efetiva melhoria nas condições de vida e na redução das desigualdades (primeiro porque estes correspondem a apenas 15% do total das receitas públicas contra 85% dos estados e União e, segundo porque apenas uma pequena parcela do orçamento municipal é destinada ao Plano de Investimentos do OP) e haja limites à redistribuição progressiva dentro da economia capitalista, existem alguns estudos que mostram como a distribuição de recursos públicos através da prestação de serviços sociais, alteram significativamente o padrão de desigualdades sociais. Alguns autores, como Santos (2002) e Marquetti (2001), apontam o orçamento participativo como uma política de caráter redistributivo que tem como finalidade melhorar as condições de vida dos setores tradicionalmente excluídos, através da redistribuição de recursos públicos em obras de melhorias urbanas e

sociais. Em outras palavras, uma esfera pública onde, a partir de regras universais e pactadas, o fundo público pode atingir a população por meio dos gastos sociais.

Em virtude da diversidade de formatos que tem assumido as experiências de orçamento participativo nos municípios brasileiros e as diferentes concepções políticas de democracia e composição da cultura política local envolta às experimentações, faz-se necessário ampliar e aprofundar o estudo empírico sobre esta temática na tentativa de avaliar se e em que medida o OP se inscreve enquanto um mecanismo de justiça social.

Esta avaliação, porém, não é habitual. Orçamento e finanças públicas são temas complexos e os movimentos sociais e a sociedade civil não são tão simpáticos a eles. Além disto, é reduzido o material estatístico à disposição dos pesquisadores, já que não há uma preocupação, por parte dos coordenadores do OP, em quantificar suas realizações, e muito menos seus impactos, sobre o orçamento municipal e sobre a sociedade.<sup>68</sup>

Na busca de elementos que permitissem a inclusão deste trabalho nesta esfera reflexiva, foi delineada uma trajetória com base em estudo comparativo da experiência de orçamento participativo em Vitória e Serra no período de 1990 a 2002, no intuito de avaliar se e em que medida processos participativos como o OP propiciam efetivamente mudanças na destinação dos recursos públicos, com vistas a privilegiar segmentos empobrecidos da sociedade.

### **1.1. Receitas, despesas, investimentos e sua interface com o orçamento participativo**

A análise dos impactos dos orçamentos participativos sobre os orçamentos municipais requer uma avaliação da evolução das receitas, despesas e investimentos das duas cidades estudadas. O ideal seria a análise de dados do orçamento municipal do período anterior e posterior à realização do orçamento participativo, a fim de verificar possíveis oscilações em sua composição a partir da experiência de OP. Porém, esta análise somente será possível em um dos municípios estudados, a Serra, pois existem dados disponíveis de 1990 a 2001 e o primeiro ano

---

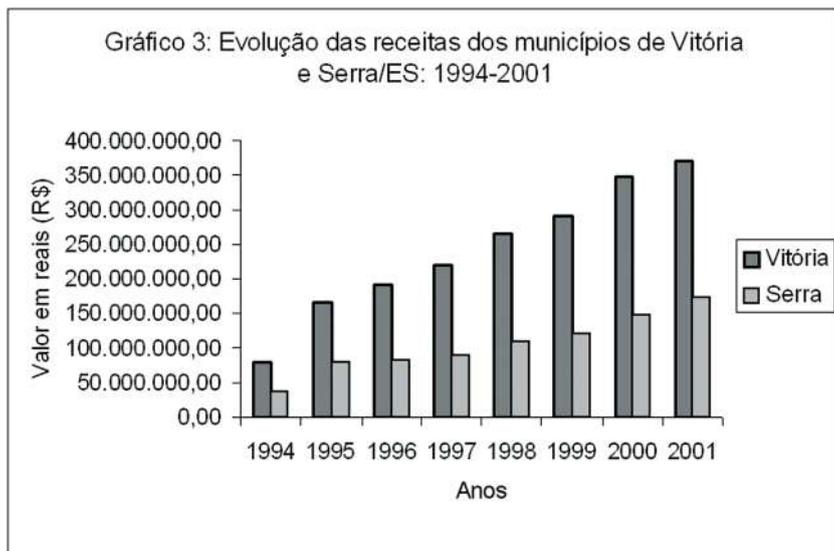
68 No caso de Vitória e Serra/ES, as informações disponibilizadas pelas coordenações do OP são apenas quanto à organização metodológica do processo quantitativo da participação e o Plano de Investimentos e sua execução. Para trabalhar os dados do orçamento municipal e sua parcela destinada ao OP foram tratados dados brutos de origem de secretarias e departamentos diversos.

de realização do OP foi 1997. No caso de Vitória, o orçamento participativo é realizado desde 1989 e somente obteve-se dados do orçamento municipal a partir de 1990.

As informações trabalhadas sobre o orçamento municipal referem-se, no geral, aos valores realizados (receitas, despesas e investimentos), segundo dados oficiais e não aos valores previstos e aprovados pelas Câmaras Municipais.

### *Evolução das receitas*

Os municípios de Vitória e Serra têm apresentado uma evolução ascendente de suas receitas. A análise dos dados do período de 1990 a 2001 mostram que as receitas cresceram a cada ano. No entanto, percebe-se que Vitória apresenta-se em grande vantagem em relação a Serra, chegando a sua receita total a atingir o dobro da receita de Serra em praticamente toda a década (Gráfico 3)<sup>69</sup>.



Fonte: PMV-SEMFA/FIN/CT, 2002. PMS- SEFI/DC, 2002.

A realidade orçamentária de Vitória condiz com a posição hegemônica que vem ocupando no Estado nas três últimas décadas,

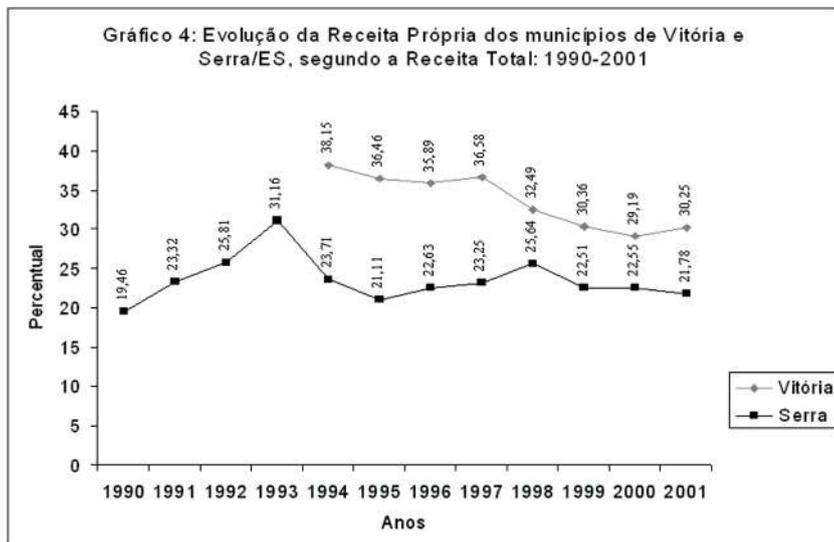
69 No gráfico 1 constam apenas os dados das receitas realizadas no período de vigor da moeda real (R\$), ou seja, a partir de 1994, embora na análise tenham sido considerados os dados desde 1990.

por meio da qual concentra investimentos e atividades do setor terciário da economia e um PIB que em 1998 chegou a 38,35% em relação à região metropolitana.

A compreensão da dinâmica das receitas municipais e seus condicionantes está intimamente relacionada à sua composição que, por sua vez, está vinculada às mudanças promovidas pela Constituição Federal de 1988, no que se refere ao processo de descentralização político-fiscal que ampliou a autonomia dos estados e municípios. Houve transferências tanto de recursos como de encargos aos municípios, sendo as principais transferências de encargos as relativas ao ensino fundamental e à saúde. Por outro lado, a Constituição abriu a possibilidade dos municípios criarem novos tributos e fazerem sua reforma fiscal. Nos municípios analisados, não se pode dizer que houve uma reforma fiscal que ampliasse suas receitas próprias.

No entanto, é visível o impacto das receitas oriundas de transferências externas, sobretudo do Estado, sobre a composição da receita municipal. As transferências estaduais, em Vitória, corresponderam, no período de 1994 a 2001, a 42,22% da receita total, enquanto que as transferências da União somaram 12,25%, perfazendo conjuntamente mais da metade da receita municipal (54,47%). No município de Serra, as transferências externas constituem um dado ainda mais expressivo, uma vez que somaram, no período de 1994 a 1998, 70,93% da receita total, sendo deste 54,67% de origem estadual e 16,26% federal.

As receitas próprias do município, compostas por impostos como IPTU, ISS e ITBI, representam a segunda principal fonte de recursos. Em Vitória, estas contribuíram no período de 1994 a 2001 com 32,52% da receita total, apresentando ao longo destes anos variações decrescentes que chegam a atingir cerca de 8%. Já em Serra, a receita própria corresponde a um percentual inferior em relação a Vitória, tendo contribuído, no período de 1990 a 2001, com 22,78% da receita municipal. Durante este período, a receita municipal própria de Serra atinge um significativo ápice em 1993, decrescendo em seguida e mantendo-se com variações sutis (Gráfico 4).



Fonte: PMV-SEMFA/FIN/CT, 2002. PMS-SEFI/DC, 2002.

Alguns analistas têm chamado a atenção para os impactos gerados pela política de orçamento participativo sobre o orçamento municipal, em especial no que se refere ao aumento da arrecadação de tributos que constituem a receita própria, como o IPTU e o ISS. Em outras palavras, o OP incentivaria a população quanto ao pagamento de impostos locais e, conseqüentemente, combateria a inadimplência e aumentaria a arrecadação. No entanto, ainda não se verificou comprovação empírica de que a simples realização do OP se converta nesta hipótese e, na observação que pode ser feita no caso de Serra, a composição da receita própria não se alterou com o início da experiência em 1997. Soma-se a isto o fato de em Vitória a receita própria estar em queda. (Gráfico 4). Por outro lado, apenas a verificação dos valores da receita municipal não permite relacionar sua possível elevação à realização do orçamento participativo, sendo necessária uma investigação mais cuidadosa.

Todavia, é possível comprometer a população com projetos de recuperação financeira do município que vinculem os gastos com investimentos ao aumento das receitas públicas. Como exemplos bem-sucedidos pode-se citar Vitória da Conquista/BA, por ter articulado o orçamento participativo com um programa de recuperação fiscal, e

Porto Alegre/RS que aumentou a arrecadação própria para 50% das receitas correntes contra 30% em 1989.<sup>70</sup>

### *Evolução no quadro de despesas públicas*

Através da análise de dados orçamentários no período de 1990 a 2001, verifica-se que a relação receita e despesa nos municípios abordados não apresenta distorções extremas, pois tanto no caso de Vitória como de Serra as despesas têm apresentado-se progressivamente próximas às receitas. Observa-se uma tendência nos dois municípios em corrigir as situações de déficit orçamentário. No período estudado, o orçamento de Vitória apresentou anualmente gastos maiores que a receita de 1992 a 1996, tendo sido o maior déficit de 17,91%, em 1992. Nos demais anos, o déficit girou em torno de 5 a 10%. A partir de 1997 verifica-se um saneamento nas contas públicas com os gastos ligeiramente menores que as receitas.

Em Serra, nota-se uma situação semelhante a Vitória. De 1990 a 1992 e de 1994 a 1996, os gastos públicos foram maiores que a receita, variando negativamente de 8 a 13%, tendo sido o maior déficit em 1994 – 18,50%. A partir de 1997, início da realização do orçamento participativo pelo executivo local, verifica-se um equilíbrio entre receita e despesa que vem perdurando até os dias atuais, com exceção ao ano de 1999, que apresentou uma diferença negativa de 6,5% nas contas municipais.

O saneamento e equilíbrio das contas públicas é fundamental para garantir a capacidade de investimento dos municípios. Tendo em vista os recursos limitados dos municípios para realizar investimentos, é cada vez mais comentada a necessidade de uma mudança na estrutura de despesas públicas, com a diminuição das despesas correntes (de custeio) e o aumento das despesas de capital (de investimento).

Neste intuito, faz-se necessário verificar se a partir da implementação de uma política como o OP houve ou não, nos municípios estudados, uma mudança positiva na estrutura de despesas públicas. Durante os anos em que se verificou a experiência de orçamento participativo em Vitória, de 1990 a 2001, a média de despesas de capital em relação à despesa total foi de 18,81%, enquanto que em Serra, no mesmo período, observa-se uma média próxima a esta (16,19%).

---

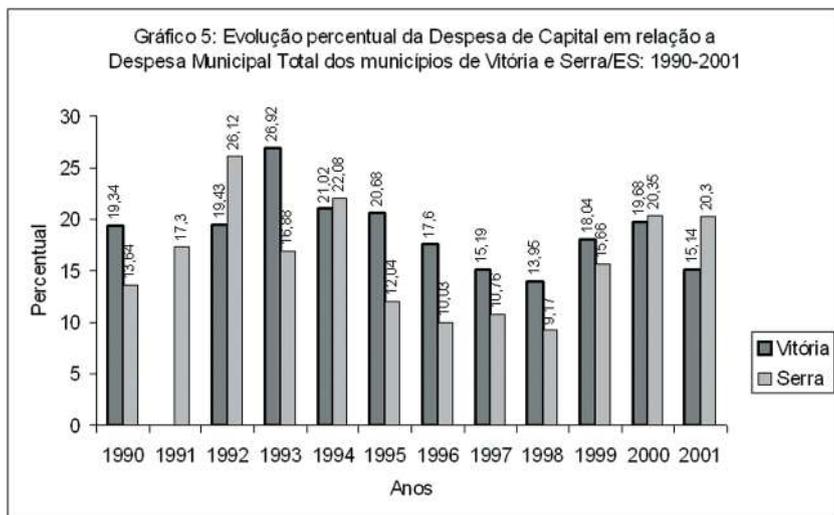
70 CARVALHO & FELGUEIRAS, *op. cit.*

Nos dois municípios, a relação despesa de custeio e de capital apresentou variações expressivas ao longo do período analisado. Alterou-se positivamente em Vitória, em relação ao investimento de 1990 a 1993, quando atinge seu ápice. Porém, apresenta posteriormente uma evolução decrescente até 1998, ano de menor investimento, observando nos dois anos seguintes uma ascensão, seguida de nova queda em 2001 (Gráfico 5).

Embora em Serra a relação entre as despesas públicas também tenha sofrido constantes variações neste mesmo período, no município estas foram mais acentuadas, uma vez que observa-se uma maior distância entre o maior e o menor investimento, notadas respectivamente em 1992 (26,12%) e 1998 (9,17%). Durante a década analisada, a despesa de capital apresentou uma posição ascendente de 1990 a 1992, tendo decrescido em 1993 e assumido novo crescimento em 1994. Porém, de 1995 a 1998 observa-se um período de redução dos investimentos, seguido de um novo período de crescimento que se estende até 2001 (Gráfico 5).

A análise da relação entre as despesas a partir dos diferentes governos municipais da última década permite observar algumas diferenças nos resultados atingidos. Em Vitória, nas diferentes gestões que experimentaram o orçamento participativo, não se nota uma tendência homogênea na relação dos gastos, ao contrário, há uma relação positiva neles, com aumento do investimento e redução do custeio apenas no governo do PT (1990-92), e no primeiro mandato do PSDB (1993-1996) (Gráfico 5). Uma análise aponta o quanto o potencial efeito do OP sobre o orçamento municipal não está vinculado à simples aplicação de um modelo supostamente democrático, mas antes guarda relação com as diferentes correntes político-ideológicas que o inclui em sua proposta de governo.

A análise dos dados de Serra autoriza uma avaliação ainda mais cuidadosa quanto aos impactos da política de orçamento participativo sobre a estrutura das despesas públicas, já que permite a observação da composição dos gastos no período anterior e de vigência do OP. No primeiro ano de realização do orçamento participativo como uma política central do executivo municipal (1997), a prefeitura encontrava-se com uma elevada dívida, o que fez com que se priorizasse o estabelecimento do equilíbrio financeiro e o resgate da capacidade de investimentos municipais, o que se verificou logo em seguida (Gráfico 5).



Fonte: PMV-SEMFA/FIN/CT, 2002. PMS-SEFI/DC, 2002.

Não há dados do orçamento de 1991 na Prefeitura Municipal de Vitória/ES.

Por outro lado, é importante mencionar que a relação entre despesa de custeio e despesa de investimento só pode ser alterada positivamente em relação ao investimento, quando se aumenta a receita. À medida que se constróem mais escolas, mais creches etc, a despesa de custeio aumenta, diminuindo, por conseguinte, o montante de investimento no ano seguinte. De toda maneira, cuidar da administração de recursos públicos significa uma prestação de serviços coletivos com uma maior eficácia societal, aumentando, portanto, a rentabilidade dos recursos com redução dos custos de material.

Um outro aspecto importante a ser investigado é a mudança na composição por setor das despesas públicas no período anterior e durante a implantação do OP. A hipótese é que se a partir do orçamento participativo governo e sociedade definem conjuntamente o destino de despesas públicas, tendo como um dos objetivos centrais a redistribuição dos investimentos e dos serviços coletivos, deve se verificar um aumento nas despesas dos setores que executam obras e prestam serviços para a população de baixa renda.

Analisando a composição da despesa, por setor, no município de Serra, observa-se que há um expressivo aumento do percentual das despesas em educação, que representava 18,21% no período anterior

ao OP (1990-1996), passando para 30,86% no período 1997-2001. O mesmo verifica-se nas despesas com saúde, tendo o seu percentual aumentado de 7,97 no período de 1990-1996 para 12,93% de 1997-2001. Alguns estudiosos têm enfatizado que esta mudança na composição das despesas deve-se ao caráter redistributivo do orçamento participativo, uma vez que o aumento dos investimentos nestes setores tendem a beneficiar as camadas mais desfavorecidas da cidade, já que são os mais privilegiados por este tipo de serviços.

Durante a década em que foi experimentado o OP em Vitória, também verifica-se uma tendência de aumento de investimentos em setores como educação, saúde e infra-estrutura urbana e um conseqüente declínio das despesas com administração e planejamento, ainda que, com pequenas alterações ao longo dos anos (Tabela 14).

Tabela 14: Evolução da despesa percentual realizada segundo os setores da administração municipal de Vitória/ES (1993-2001)

Setores da administração	Período									Total média
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	
Administração/Planejamento	30,1	17,4	16,0	11,6	5,9	5,8	7,5	7,5	8,0	12,2
Educação	26,5	29,4	27,6	28,8	31,5	35,3	35,4	29,9	32,3	30,7
Saúde	6,5	6,8	7,3	8,1	8,6	9,9	10,2	11,1	11,3	8,8
Infra-estrutura urbana*	32,5	35,2	31,3	34,4	31,4	25,5	23,1	27,6	22,6	29,2

Fonte: PMV-SEMFA/FIN/CT, 2002.

\* Para efeito deste dado, considera-se infra-estrutura urbana as despesas com obras, serviços urbanos e transportes.

Existe importante mudança na estrutura de despesas tanto em Serra como em Vitória, com aumento em despesas que beneficiam os segmentos mais populares da cidade. Se formos comparar os dois municípios, percebemos que durante a execução do orçamento participativo a mudança verificada é mais positiva em Serra, já que apresenta maior percentual de investimento em saúde e menor percentual em planejamento em relação a Vitória.

### *Investimentos participativos*

Nos orçamentos participativos estudados, a análise mais detalhada da realidade orçamentária municipal não acontece. Embora teoricamente os processos de OP não se limitem ao debate sobre os

investimentos, nos dois casos analisados se restringem a eles. As dificuldades em discutir toda a peça orçamentária se dão tanto por parte da equipe de governo que coordena o orçamento participativo como por parte dos atores sociais.

A sociedade civil participa da composição do Plano de Investimentos do OP que congrega as prioridades defendidas pelos bairros e regiões das cidades que, por sua vez, não compreende todo o montante previsto para despesa de capital, mas a quotas preestabelecidas de recursos que serão destinadas a “obras do OP”. Se as despesas de investimentos públicos já são recursos reduzidos frente às despesas de custeio, o estabelecimento destas quotas reduzem ainda mais a receita reservada à participação cidadã e, conseqüentemente, o impacto dos processos de orçamento participativo sobre os gastos municipais. Por outro lado, significa que são realizados investimentos no município sem que estes passem pela discussão com cidadãos, revelando a limitação do que é objeto de deliberação coletiva nos canais de democracia participativa e a restrição do poder de decisão dos atores sociais à pequena matéria.

Os recursos destinados aos investimentos do orçamento participativo em Vitória atingiram, ao longo do período de 1989 a 2001, uma média 8,94% da receita municipal total<sup>71</sup>. Nesta época, o ano de maior investimento percentual foi 1989 (12,0%), seguido por 1997 (10,55%), e o menor, 1995 (6,52%). Em relação à despesa de capital, ou seja, aos investimentos totais, os recursos destinados ao orçamento participativo variam a cada ano, atingindo (entre os dados disponíveis) melhores resultados em 1997 (73,91%), 1998 (61,34) e 2001 (64,75) (Tabela 15).

No caso de Serra, o total de investimentos do orçamento participativo de 1998-2001 é inferior ao observado em Vitória, tendo compreendido apenas 4,49% da receita municipal, sendo seu maior percentual em 2001, 5,67% da receita total. A pequena quota da receita municipal destinada aos investimentos participativos limitam as pos-

---

71 No total anual de investimentos do orçamento participativo em Vitória, não foram considerados o total de recursos do Projeto Terra que foram utilizados para realização de demandas do OP nos orçamentos de 1999, 2000, 2001 e 2002. Os recursos do Projeto Terra aumentaram os investimentos do OP nesses anos, respectivamente em 4,84%, 20,53%, 29,07% e 30,95%. O Projeto Terra prevê intervenções urbanas, ambientais, fundiária e sociais em 37 comunidades da cidade. Como seus recursos são provenientes do Banco Mundial, não podem ser teoricamente utilizados para custear as obras do OP, que no ciclo de participação para elaboração do Plano de Investimentos prevê para a realização das mesmas recursos do município. A partir de 1999 este fato vinha ocorrendo progressivamente, à revelia e protesto das lideranças comunitárias e delegados do orçamento.

sibilidades de impactos do OP sobre o orçamento e, por conseguinte, sobre as melhorias das condições de vida da população e na redução das desigualdades. Em relação à despesa de capital, o maior percentual foi no primeiro ano de execução do orçamento participativo, em 1998, com 54,02 do total de investimentos municipais, seguido de acentuada queda nos demais anos (Tabela 15).

Tabela 15 – Evolução percentual dos investimentos do OP segundo a receita municipal total e despesa de capital dos municípios de Vitória (1992-2001) e Serra (1998-2001)

Anos	Investimentos OP / Receita Total		Investimentos OP / Despesa Capital	
	Vitória	Serra	Vitória	Serra
1989	12,0	-	-	-
1990	10,0	-	-	-
1991	10,0	-	-	-
1992*	8,43	-	-	-
1993*	7,81	-	-	-
1995	6,52	-	29,17	-
1996	9,28	-	47,54	-
1997	10,55	-	73,91	-
1998	8,25	4,85	61,34	54,02
1999	7,83	4,61	43,44	27,53
2000	7,25	2,72	38,47	14,16
2001	9,46	5,67	64,75	28,15

Fonte: Afonso & Ferraz, 1994. PMV-SEMFA/ASSESSORIA, SEMFA/FIN/CT, SEMOB, GAB/COG, 2002. PMS-SEFI/DC, SEPLAE/NAOP, 2002.

\* Dados de previsão orçamentária.

Em Serra, é comum os delegados do orçamento e a imprensa local tecerem críticas ao orçamento participativo em função dos limitados recursos destinados aos investimentos participativos em relação ao orçamento total. A Tabela 15 mostra que este percentual, se comparado ao percentual destinado ao OP de Vitória e a outras experiências, é realmente pouco expressivo. Segundo o Núcleo de Acompanhamento do Orçamento Participativo de Serra (NAOP), a prefeitura vem tentando nos últimos anos ampliar o montante de investimentos participativos: aumentou de R\$ 9.850.000,00, em 2001, para R\$ 14.250.000,00, em 2002 e, segundo previsão orçamentária, para R\$ 20.000.000,00, em 2003. Em Vitória observa-se uma tendência contrária a essa, já que o percentual de investimentos de quase 10% da receita total, observado no período de realização do OP, caiu de R\$ 35.090.532,32 em 2001, para R\$ 15.411.466,63 em 2002.

No que refere à composição das demandas deliberadas do orçamento participativo em Vitória e Serra, os recursos concentram-se em obras e serviços que atendem ao uso coletivo, sobretudo nas áreas de infra-estrutura, urbanização, lazer, esporte, educação e saúde (Tabelas 16 e 17).

Tabela 16: Evolução percentual da composição das demandas do orçamento participativo segundo o total investido, em Vitória/ES (1990-2002)<sup>1</sup>

Anos	Composição das demandas do OP				
	Infra-estrutura <sup>2</sup>	Urbanização <sup>3</sup>	Lazer e esporte	Educação	Saúde
1990	22,6	2,6	5,22	60,1	5,48
1991	55,74	3,55	1,2	37,41	2,1
1992	31,78	1,07	4,23	57,41	5,51
1993	46,94	1,76	8,6	38,3	4,4
1994	41,6	5	12,2	35	6,2
1995	50,53	9,12	10,83	26,3	3,22
1996	38,8	17,58	19,65	18,8	5,17
1997	37,66	20,67	11,63	25,7	4,34
1998	40,4	15,75	5,46	25,13	13,26
1999	57,7	7,98	12,7	11,7	9,92
2000	36,98	10,93	13,75	29,13	9,21
2001	50,46	6,98	16,97	17,6	7,99
2002	57,99	8,43	8,22	12,02	13,34

Fonte: PMV: SEMAS/NDFC, 1997; GAB-COG e SEMOB, 2002.

<sup>1</sup> O percentual de demandas em cada uma das áreas foi calculado segundo o valor individual das obras e não de acordo com o número de demandas.

<sup>2</sup> Drenagem, pavimentação, asfaltamento, contenção de encostas, muro de arrimo, galerias, escadarias, abertura de ruas, rede de esgoto.

<sup>3</sup> Passeios públicos, paisagismo, calçadas, logradouros públicos.

Tabela 17: Evolução percentual da composição das demandas do OP, segundo o total investido em Serra/ES (1998-2002)

Ano	Composição das demandas do OP			
	Infra-estrutura urbana <sup>1</sup>	Lazer e Esporte	Educação	Saúde
1998	48,77	10,6	35,42	5,21
1999	74,18	14,42	7,78	3,62
2000	57,05	26,45	7,75	8,75
2001	49,28	11,78	32,56	6,38
2002	47,79	19,82	27,64	4,75

Fonte: PMS: SEPLAE/NAOP, 2002.

<sup>1</sup> Drenagem, pavimentação, asfaltamento, galeria, abertura de ruas, rede de esgoto, urbanização.

Como se verifica nas Tabelas 16 e 17, nos respectivos períodos analisados, as obras de infra-estrutura foram responsáveis por cerca de 50% dos investimentos em demandas do orçamento participativo, tendo sido, no caso de Vitória, ultrapassadas pelo setor de educação nos anos de 1990 e 1992. Os investimentos em educação, que atendem à população na construção, reforma e ampliação de creches e escolas, assume o segundo lugar no posto de maior concentração de recursos públicos, seguido pelos setores de lazer/esportes, saúde e urbanização.

### *Execução orçamentária dos investimentos do OP*

A avaliação do grau de execução das demandas do Plano de Investimentos do Orçamento Participativo é realizada considerando o valor total investido em obras concluídas, que estão em execução e que não foram iniciadas.<sup>72</sup>

O percentual de demandas concluídas do Plano de Investimentos do OP, que nos municípios estudados é de aproximadamente 50%, é um dos pontos de maior descontentamento, tanto por parte da sociedade civil que participa diretamente das discussões e seus representantes societais, quanto dos diversos estudiosos, críticos e observadores que têm se dedicado à temática.

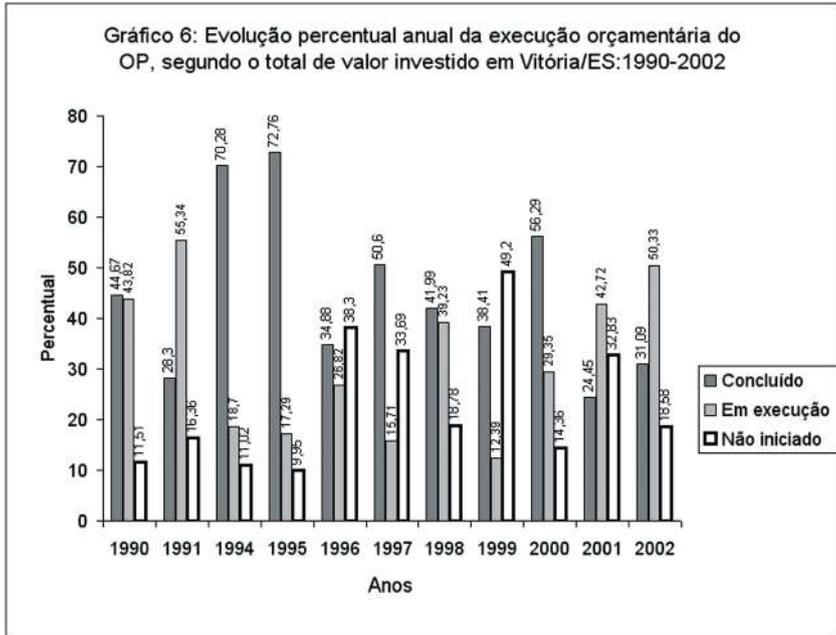
A execução das obras do orçamento participativo no período de 1990-2002, em Vitória, apresenta uma expressiva variação, tanto em relação às gestões administrativas que se sucederam no município, como variações e instabilidade interna ao longo de cada um dos governos. Nesse período, pode-se notar que os maiores percentuais de obras do OP concluídas foi na gestão Paulo Hartung (PSDB), com os melhores resultados em 1994 (70,28%) e 1995 (72,76%). Por outro lado, é também nas gestões do PSDB (1996-2002) que se verificam os piores resultados de obras não iniciadas: 38,3% em 1996, 33,69% em 1997, 49,2% em 1999 e 32,83% em 2001 (Gráfico 6). Um complicador é a repactuação das obras do OP que, iniciada em 1993, tem ocorrido cada vez com mais frequência

---

<sup>72</sup> O percentual de obras concluídas, em execução e não iniciada, foi calculado segundo o custo total de cada obra, ou seja, o seu valor investido, e não segundo o número de demandas, como é comum ser realizado pelas prefeituras e por alguns estudos. Optou-se por este procedimento em virtude da grande diferença existente entre o valor das obras demandadas. Assim, acredita-se ser um dado mais significativo saber, por exemplo, não o número de demandas concluídas, mas o montante de capital que as obras concluídas agregaram. Os dados de obras concluídas e em execução se referem ao orçamento realizado, já os dados de obras não iniciadas se referem ao orçamento previsto.

na capital. A repactuação é justificada pelos governos em virtude do grau insatisfatório de obras participativas concluídas, ocorrendo normalmente (mas não apenas) no primeiro ano de mandato do prefeito. No ano de repactuação não são eleitas novas prioridades e demandas pelos moradores e as obras não realizadas nos anos anteriores são reincorporadas ao orçamento, suprimindo assim importantes fases deliberativas do desenho institucional do orçamento participativo.

A avaliação da execução das obras do OP em Vitória permite ainda verificar que, se considerados conjuntamente os dados de obras concluídas e em execução, nota-se pouca variação dos percentuais atingidos de cerca de 85%, com exceção dos anos de maior percentual de obras não iniciadas (Gráfico 6).

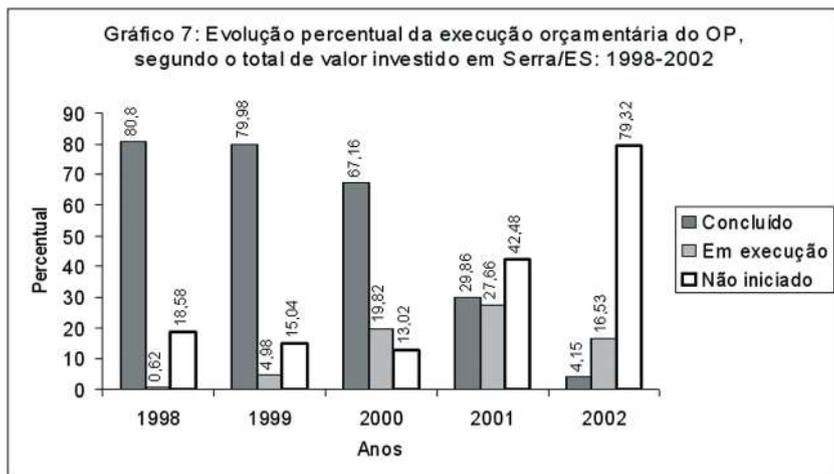


Fonte: PMV/SEMAS/NDFC; PMV/GAB/COG; PMV/SEMOB, 2002.

Não há dados de execução, segundo o valor das obras, nos anos de 1992 e 1993.

Em Serra, o percentual de investimentos em obras do OP já concluídas chegou a alcançar em 1998 um percentual mais expressivo (80,8%) que o observado na Capital, muito embora seu desempenho venha decrescendo progressivamente ao longo de 1998 a 2002: em

1999, 79,98% dos investimentos participativos foram concluídos, em 2000 eram 67,16%, em 2001 somava apenas 29,86, ao passo que em 2002 foi menos ainda, 4,15% (Gráfico 7).



Fonte: PMS-SEPLAE/NAOP, agosto de 2002.

Garantir a implementação das deliberações da sociedade civil é uma das mais tensas etapas do processo de orçamento participativo, pois envolve o cronograma de execução de obras, o cumprimento dos prazos previstos e a ordem de atendimento às demandas. Nos dois casos analisados, bem como em outros, nessa fase se percebe uma desaceleração da mobilização popular (que é mais intensa nas etapas de definição de prioridades e elaboração do Plano de Investimentos), ficando o acompanhamento e fiscalização da execução a cargo dos delegados do orçamento que, por sua vez, no geral, ficam aguardando a prestação de contas da prefeitura. Não há, ao longo do ano, uma efetiva participação que objetive e garanta a execução das obras nos prazos estabelecidos. Como nos diz o delegado do OP em Vitória e, em seguida, um atento observador e crítico do processo de Serra:

(...) que se cumpra de verdade o cronograma de obras nos bairros, como falam e prometem os técnicos da PMV e outros, pois assim fica muito difícil para nós delegados e diretores da associação de moradores, estar sempre dizendo para a comunidade ter mais pa-

ciência, já que as obras sempre passam até dois anos para serem iniciadas. Isto deve mudar, mudar para melhor, com responsabilidade e respeito.<sup>73</sup>

O orçamento participativo em Serra é uma realidade que infelizmente está muito condicionada à boa vontade do Poder Executivo em executar as obras que são priorizadas pelas comunidades. Isso porque a AMO (Assembléia Municipal do Orçamento) não tem força e nem em seu estatuto um dispositivo que obrigue a prefeitura a obedecer um cronograma de atuação a respeito do OP. Assim é que na maioria das comunidades as obras definidas estão em atraso. Em alguns bairros há até três anos.<sup>74</sup>

É imperativa a insatisfação dos cidadãos quanto a não execução de grande parte das obras e o não cumprimento dos prazos acordados, em um quadro de passividade das lideranças e entidades civis e, por outro lado, de premissa do executivo em deliberar pela execução ou não das obras. Nas duas cidades, a demora de mais de um ano no cumprimento das obras é uma realidade sendo raras as que são executadas no ano de vigência do orçamento, levando normalmente em média dois anos e, ainda assim, nem todas são concluídas. Talvez isto explique o baixo percentual de obras concluídas nos dois últimos anos (2001 e 2002) em Vitória e, principalmente em Serra, já que os dados de execução trabalhados na pesquisa não são de obras concluídas no ano previsto, mas o dado atualizado hoje.

A falta de recursos financeiros para realização das obras, e a ausência de rigor e preparo das equipes de governo para estabelecer o custo das obras do orçamento participativo, tem contribuído para a redução da capacidade das gestões de execução orçamentária. A pouca habilidade dos técnicos locais em prever o valor real das obras e serviços produz uma situação inusitada, em que as prefeituras chegam a investir em algumas obras um valor superior ao estabelecido na previsão orçamentária, alocando ali muitos recursos em detrimento do não atendimento a outras prioridades. Fato que pode ainda comprometer o

---

73 Delegado do OP de Vitória, da Região Maruípe. Entrevista em outubro de 2002.

74 Observador, crítico e redator de um jornal de grande circulação na região de Serra, *Tempo Novo*. Sua fala vai de encontro à principal crítica feita ao OP pelos moradores e lideranças comunitárias e que consta em várias edições de 2002 do referido jornal.

desenho redistributivo do orçamento participativo pelas regiões e bairros da cidade, uma vez que a distribuição justa dos recursos no Plano de Investimentos pode se manifestar às avessas no Plano de Execução.

## **II – O EFEITO REDISTRIBUTIVO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

É intenção desta segunda parte do capítulo avaliar se e em que medida os processos participativos propiciam efetivamente uma democratização na destinação de recursos municipais, buscando resgatar a dívida social que penaliza os segmentos mais empobrecidos da sociedade e privilegia interesses privados e corporativos de elite.

Considerado em seu potencial de implantação de políticas redistributivas que têm por finalidade melhorar as condições de vida dos setores tradicionalmente menos favorecidos por meio da redistribuição de recursos públicos em obras de melhorias urbanas e sociais, o orçamento participativo chama a atenção em um país de aguda desigualdade e injustiças sociais.

Não é pretensão deste estudo, cabe ressaltar, trazer uma contribuição teórica-analítica acerca da questão da justiça distributiva na economia capitalista como um todo, tão menos dos mecanismos que geram desigualdades, não sendo tal debate aqui suficientemente tratado. Os maiores esforços de compreensão e análise repousam-se sobre a experiência empírica em si, na tentativa de analisar os procedimentos institucionais, a dinâmica e a efetividade dos processos participativos, com a finalidade de examinar o vínculo entre democracia participativa e justiça distributiva.

Aqui, a idéia de justiça distributiva ou a idéia de redistribuição conjuga-se com justiça social, a partir do princípio de valorização de serviços em termos de oferta e demanda, em que os indivíduos que dominam menos recursos e “necessários” têm mais direito do que outros. A justiça social é pensada enquanto princípio (ou série de princípios) com o propósito de resolver direitos conflitivos na sociedade, na alocação de recursos públicos, tendo em vista a maximização das perspectivas dos menos afortunados. Conforme nos diz Harvey (1980:82), “a justiça social é uma aplicação particular de princípios justos e conflitos que surgem da necessidade de cooperação social na busca de desenvolvimento individual”.

Para os objetivos deste trabalho será analisada a relação entre orçamento participativo e justiça social através da distribuição de

recursos públicos por meio da alocação de equipamentos urbanos e serviços de consumo coletivo, mediados pelos investimentos definidos por mecanismos participativos. A categoria de análise de distribuição socialmente justa é o território (unidades regionais e bairros em que se subdividem as cidades) a partir da qual se dá toda organização do processo de tomada de decisões coletivas e de divisão de recursos.

Sabe-se da insuficiência desta categoria para tal análise, uma vez que uma distribuição justa entre uma série de territórios definidos em uma escala não significa, necessariamente, distribuição justa obtida em outra escala ou entre indivíduos. Por outro lado, as cidades não são segregadas de forma absoluta, ou seja, não há total homogeneidade social e econômica intraterritorial, podendo haver bairros pobres inseridos em regiões ricas e vice-versa. Assim, muitas vezes é necessário discutir também a distribuição a partir de outras categorias sociais, simbólicas etc.

Porém, devido às limitações deste trabalho e às dificuldades metodológicas em ampliar tal análise, tomo como pressuposto que a justiça alcançada em um nível territorial de análise implica em justiça alcançada a nível individual. Considerará ainda uma distribuição socialmente justa quando a região pobre da cidade receber o maior volume de investimento *per capita* e, por conseguinte, se o menor volume de investimento *per capita* for da região rica. No entanto, é possível e desejável complementar a investigação sobre o território com o uso de uma escala auxiliar – os bairros que compõem uma região – na tentativa de corroboração da sentença obtida na escala regional.<sup>75</sup>

## **2.1. Distribuição de investimentos do orçamento participativo e sua relação com a condição social em Vitória**

Diferentes indicadores do IBGE<sup>76</sup> mostram que, embora exist-

---

<sup>75</sup> O conceito de região pobre e região rica, bairro pobre e bairro rico foi formulado a partir da análise de indicadores sociais do IBGE, tais como de alfabetização, renda média mensal, condições de moradia etc. Os investimentos analisados e cruzados com os dados de condição de vida são os contidos nos PIs (Planos de Investimentos) dos respectivos municípios nos períodos de desenvolvimento do OP.

<sup>76</sup> Os dados oficiais do IBGE, do censo 2000 de Vitória, não são discriminados por bairros, mas por setores. No entanto, para efeito deste estudo, foram utilizados os dados resultantes da correspondência entre os setores do IBGE e os bairros da cidade, elaborados com o fim de apoiar o planejamento da cidade pelo Núcleo de Geoprocessamento de Dados da PMV e pelo próprio órgão federal. Porém, são dados não-oficializados,

tam diferenças socioeconômicas entre os bairros que compõem as regiões administrativas de Vitória, estes apresentam maior uniformidade em relação à heterogeneidade observada entre as regiões, quanto à área, população, renda, nível de escolaridade, condições de moradia, entre outros (Tabela 18).

Tabela 18: População total e taxa de analfabetismo de 15 a 19 anos de idade, rendimento e instrução do responsável pelo domicílio e condições de moradia, segundo as Regiões Administrativas de Vitória/ES (2000)

Região Administrativa	População		Chefe de domicílio			Condições de moradia	
	Total	Analfa. 15-19 a. %	% com renda mês de 1 a 2 SM	Renda média mês em (SM) <sup>1</sup>	% 1º grau (curso mais elevado)	Esgotamento sanitário inadequado <sup>2</sup>	Lixo sem coleta
I Centro	18.807	0,62	11,4	9,73	14,95	1,39	0,63
II Santo Antônio	35.077	1,26	21,48	3,7	32,42	3,66	0,68
III B. Ferreira	33.743	0,95	17,45	7,59	24,77	3,08	0,58
IV Maruípe	47.468	1,59	20,88	4,5	29,06	1,73	0,6
V Praia Canto	26.291	0,07	2	25,49	4,34	0,36	0,05
VI Continente	82.087	0,4	6,84	13,26	10,1	0,58	0,05
VII São Pedro	28.718	7,17	32,34	2,26	43,5	4,25	1,14
Área s/ específico	20.113	-	-	-	-	-	-
Vitória	292.304	2,27	14,53	9,98	20,86	1,96	0,44

Fonte: IBGE – Censo demográfico 2000; PMV/SEMFA/NGD-GEO, 2002.

<sup>1</sup> Salário Mínimo (SM) de R\$ 151,00.

<sup>2</sup> Considera esgotamento sanitário inadequado o domicílio com banheiro ou sanitário em que o esgotamento se dá por meio de vala, rio, lago ou mar, ou outro escoadouro.

Os indicadores analisados são unânimes em apresentar, por um lado, a região V (Praia do Canto) como a rica e, por outro, a região VII (São Pedro) como a pobre. Os dados de analfabetismo da população de 15 a 19 anos demonstram que a menor taxa entre as regiões é a da região V (0,07%), enquanto que a maior taxa é a da região VII (7,17%), sendo esta a única região com uma média superior à municipal que é de 2,27%. Ainda quanto ao nível de instrução, nota-se que apenas 4,34% dos responsáveis pelo domicílio da região V possuem o 1º Grau como o curso mais elevado freqüentado, ao passo que, na região VII este dado

uma vez que o município ainda não possui uma legislação delimitando legalmente os limites dos bairros.

é de 43,5% dos chefes de domicílio, ultrapassando a média municipal (20,86%) e atingindo mais que seu dobro (Tabela 18).

Os indicadores de renda também confirmam a região V como a rica e a região VII como a pobre. Na região V, apenas 2% dos chefes de domicílios percebem uma renda mensal de 1 a 2 salários mínimos, sendo a renda média mensal de 25,49 salários mínimos. Na região VII o cenário é completamente inverso a este e negativamente distante da média municipal, apresentando um percentual de 32,34% dos chefes de domicílio com renda mensal de 1 a 2 salários mínimos e uma renda média mensal de 2,26% salários (Tabela 18).

Os dados que demonstram as condições de moradia das regiões de Vitória também convergem com a tendência até o momento apresentada. Verifica-se que a região V é a que possui o menor percentual de domicílios com esgotamento sanitário inadequado (0,36%) e sem coleta de lixo (0,05), ao passo que a região VII é a de maior percentual, com 4,25% de moradias com esgoto inadequado e 1,14% sem coleta de lixo (Tabela 18).

Conclui-se que a região V se destaca frente às demais regiões da cidade como a de melhor condição social, uma vez que apresenta os melhores índices de instrução, rendimento mensal e condições de domicílio, restando, por sua vez, à região VII a condição de pobreza, com os piores índices em todos os indicadores analisados.

Embora os dados dos diferentes indicadores trabalhados sejam convergentes quanto à região rica (V) e a pobre (VII), o mesmo não ocorre integralmente quanto às demais regiões. Nota-se uma variação, mesmo que sutil, no *ranking* de pobreza das regiões II, III e IV, as quais se revezam na posição de 2º, 3º e 4º lugar. Por esse motivo, ao invés de construir um índice comum que aglutine os dados de todos os indicadores, utilizam-se os vários indicadores de pobreza separadamente a fim de realizar a análise do efeito redistributivo do orçamento participativo. Embora se tenha essa preocupação, ressalta-se que o objetivo maior e central é analisar o impacto redistributivo do OP quanto à região pobre e à região rica da cidade.

Com a finalidade de verificar se o orçamento participativo beneficia os mais desfavorecidos da cidade, conforme princípios de justiça distributiva, consolidando-se em maior alocação de investimentos na região pobre e a menor alocação na região rica, será feita uma análise do total de investimentos do OP por pessoa no período de

desenvolvimento da experiência. A análise, baseada no investimento por habitante de cada região, justifica-se em virtude da considerável diferença populacional existente entre as mesmas (Tabela 18), que uma vez não considerada pode provocar distorções que comprometam o resultado do estudo.

Em virtude das expressivas mudanças observadas no formato institucional do orçamento participativo quanto à publicização e democratização na definição de regras, critérios e parâmetros de distribuição de recursos, ao longo dos anos em Vitória, mais enfaticamente da gestão do PT (1989-1992) para as gestões do PSDB (1993-2002)<sup>77</sup>, a avaliação do total de investimentos *per capita* do OP entre as regiões da cidade será conduzida considerando separadamente esses dois períodos. A avaliação parte do pressuposto que as transformações na institucionalidade participativa em sua relação com os projetos políticos governamentais têm refletido negativamente no caráter redistributivo atribuído à política de orçamento participativo.

Tabela 19: Distribuição de investimentos do OP per capita, segundo as Regiões Administrativas de Vitória/ES, no período de 1990-1992<sup>1</sup> e 1993-2002

Região Administrativa	Investimento do OP <i>per capita</i>			
	1990 – 1992 (Cr\$)	Ranking	1993 – 2002 <sup>2</sup> (R\$)	Ranking
I – Centro	177.831,17	5 <sup>o</sup>	1314,78	1 <sup>o</sup>
II – Santo Antônio	264.688,08	2 <sup>o</sup>	997,93	4 <sup>o</sup>
III – Bento Ferreira	213.743,45	3 <sup>o</sup>	1219,84	3 <sup>o</sup>
IV – Maruípe	195.735,76	4 <sup>o</sup>	675,01	6 <sup>o</sup>
V – Praia do Canto	68.354,92	7 <sup>o</sup>	864,01	5 <sup>o</sup>
VI – Continente	77.867,09	6 <sup>o</sup>	300,46	7 <sup>o</sup>
VII – São Pedro	284.131,36	1 <sup>o</sup>	1245,93	2 <sup>o</sup>
Vitória	166.635,25	-	793,90	-

Fonte: PMV: SEMPLA, 1992; SEMAS/NDFC, 1997; GAB/COG e SEMOB 2002.

<sup>1</sup> No período de 1990 a 1992, considerou-se a regionalização utilizada na época correspondente que, por sua vez, difere da divisão regional atual apresentada no Capítulo 3. A diferença está na composição das regiões I, II, V e VI: Ilha do Príncipe na região I; Vila Rubim na região II; Andorinhas na região V; Universitário na região VII.

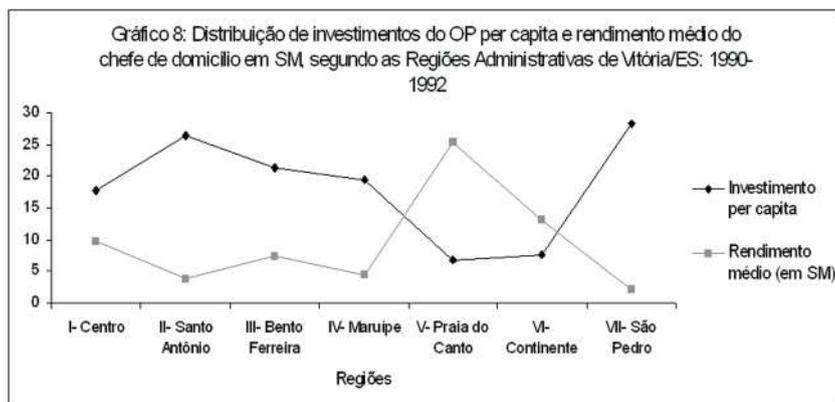
<sup>2</sup> No período de 1993 a 2002 não foram incluídos os investimentos do OP de 1994. População utilizada para cálculo: 1990 (PMV/SEMPLA) e 2000 (IBGE, censo demográfico).

Observa-se uma diferença muito expressiva na distribuição de investimentos do OP *per capita* entre as regiões de Vitória nos dois períodos analisados. No período de 1990 a 1992, gestão do PT, a região

<sup>77</sup> Para uma análise dos diferentes formatos institucionais do orçamento participativo em Vitória, ver Capítulo III nesse livro.

de maior investimento per capita foi a VII (São Pedro) e a de menor valor investido foi a região V (Praia do Canto). Já no período de 1993-2002, gestão do PSDB, a região de maior investimento per capita foi a I (Centro), ocupando a região VII o segundo lugar. Já a região de menor investimento foi a VI (Continente), enquanto que a região V ocupa a quinta posição em maior investimento (Tabela 19).

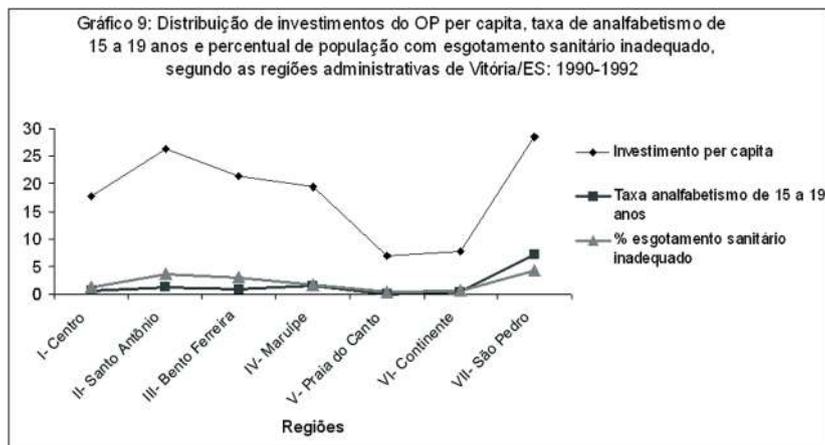
O cruzamento de dados dos indicadores de pobreza das regiões de Vitória com o investimento *per capita* demonstra que no período de 1990 a 1992 o orçamento participativo funcionou como um instrumento de redistribuição de renda com vistas ao benefício dos excluídos economicamente e socialmente. Os dados analisados demonstram uma relação negativa entre o investimento *per capita* e o rendimento médio do chefe de domicílio em SM, que é inversamente proporcional. Ou seja, a região de menor renda média mensal entre os chefes de domicílio (VII- São Pedro) é a que obteve o maior investimento *per capita*, enquanto que a região V (Praia do Canto) que é a de maior renda média mensal é a de menor investimento *per capita* (Gráfico 8).



Fonte: PMV: SEMPLA, 1992; SEMAS/NDFC, 1997; SEMFA/NGD-GEO, 2002. IBGE – Censo 2000.

Análise similar realizada com outros indicadores de condição de vida da população demonstram resultados convergentes ao anteriormente apresentado. Verifica-se uma associação positiva entre o volume de investimentos *per capita*, a taxa de analfabetismo e a percentagem de população com esgotamento sanitário inadequado. Desse modo, quanto maior a taxa de analfabetismo entre a população de 15 a 19 anos de idade e de domicílios com esgotamento inadequado, maior é o inves-

timento *per capita* da região (Gráfico 9).

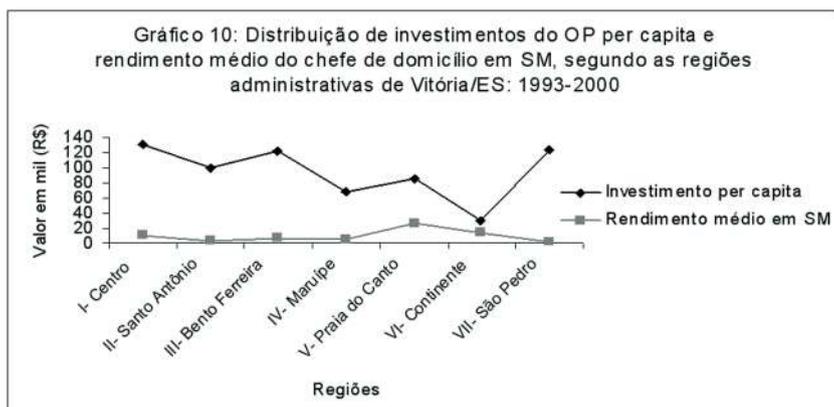


Fonte: PMV: SEMPLA, 1992; SEMAS/NDFC, 1997; SEMFA/NGD-GEO, 2002. IBGE – Censo 2000.

Considerando a composição das regiões por bairros e a presença de desigualdades socioeconômicas intra-regionais, faz-se necessária à investigação dos efeitos redistributivos do orçamento participativo também na escala do bairro, a fim de verificar qual é a dimensão de justiça distributiva produzida na gestão do PT. Como a distribuição dos recursos ocorrida entre os bairros que formam uma região é realizada a partir dos mesmos critérios de decisão adotados para o território inter-regional, observa-se que o impacto redistributivo do OP foi ampliado do critério territorial regional para a unidade espacial do bairro. Deste modo, existe uma relação positiva entre a carência de infra-estrutura do bairro e o total de investimentos destinados, assim como se nota uma relação negativa entre a renda média mensal do bairro e os recursos destinados para o mesmo. (Ver Anexo 2). Em outras palavras, quanto maior a carência infra-estrutural, maior o investimento e, por outro lado, quanto menor a renda média, também maior o investimento alocado.

O efeito redistributivo do orçamento participativo não é observado ao longo de toda a experiência na Capital, restringindo-se à gestão do PT (1990- 1992). Como já foi mencionado, no período de 1993-2002 (PSDB) a região de maior investimento *per capita* foi a I – Centro que, todavia, não é a de pior condição social, assim como a região de menor

investimento (VI- Continente) também não é a de melhor condição social (Tabela 18 e 19). Relacionando os dados de rendimento médio do chefe de domicílio e o investimento do OP *per capita*, por região, percebe-se a ausência de impacto redistributivo. A região pobre da cidade (VII) não é a de maior investimento no período e sim a região I, que ocupa o terceiro lugar no ranking de maior rendimento médio mensal. Ao passo que; a região rica da cidade (V) não é a de menor investimento e sim a região VI; na verdade, a área rica ocupa o quinto lugar no *ranking* de maior investimento (Gráfico 10).



Fonte: PMV: SEMAS/NDFC, 1997; GAB/COG, SEMOB, SEMFA/NGD-GEO, 2002. IBGE – Censo 2000.

Nesse sentido, não é tão evidente assim, como se afirma, que toda política de orçamento participativo conjugue critérios de justiça distributiva, já que se verifica que um mesmo mecanismo de participação desenvolvido em contextos político-culturais peculiares e sob programas político-ideológicos governamentais distintos não converge em termos de resultados alcançados. Os resultados práticos da democracia participativa dependem, em parte, dos propósitos da administração municipal, de sua concepção de democracia e sua intencionalidade quanto aos canais participativos que, por sua vez, são materializados em certos procedimentos metodológicos que podem ou não concretizar os ideais de distribuição de recursos socialmente justos.

É importante lembrar que as cidades não são segregadas de forma absoluta, podendo existir bairros pobres em regiões ricas

e vice-versa e este pode, por hipótese, justificar o maior investimento em algumas regiões ricas, sendo necessário verificar se no caso de Vitória isso ocorreu no período de 1993-2002 e, assim, concluir em que medida o OP pode ser considerado uma política de impacto redistributivo.

A verificação da condição de rendimentos do chefe de domicílio dos bairros que compõem a região que obteve o maior volume de investimentos do OP (I – Centro) apresenta uma composição expressamente desigual, em cujo bairro pobre (Piedade) os rendimentos não passam de 1,53 SM e o bairro rico (Centro) chega a 12,58 SM. No entanto, ao analisar os dados de investimentos por bairro nota-se um caráter redistributivo parcial, não absoluto, já que o bairro rico é o de menor investimento, mas o bairro pobre não é o de maior investimento, ocupando essa posição o segundo bairro no *ranking* de pobreza (Fonte Grande) (Tabela 20).

Repetiu-se o procedimento a fim de verificar se o mesmo fato justifica a região rica da cidade (V – Praia do Canto) ter ocupado a quinta posição em maior investimento. Ao contrário, nesta região, a distribuição dos dados de renda e de investimentos por bairros mostram ausência extrema de justiça social na redistribuição de recursos, uma vez que o bairro rico da região (Ilha do Frade) foi o que obteve maior investimento e o bairro pobre (Praia do Suá) ocupou o terceiro lugar em investimentos *per capita* (Tabela 20).

Tabela 20: Investimento per capita e renda média mensal (em SM) do chefe de domicílio, segundo os bairros da região I (Centro) e da região V (Praia do Canto), de Vitória/ES (1993-2002)

Região I – Centro			Região V – Praia do Canto		
Bairros	Renda média mensal (SM)	Investimento per capita (R\$)	Bairros	Renda média mensal (SM)	Investimento per capita (R\$)
Piedade	1,53	2.540,13	Praia Suá	8,50	2.415,02
Fonte Grande	2,89	3.880,23	Stª Luzia	13,31	1.394,42
M. Moscoso	3,43	3.720,31	Stª Lúcia	19,98	1.451,71
F. S. João	3,73	1.078,63	Ens. Suá	21,54	2.927,81
Vila Rubim	4,99	3.250,33	B. Vermelho	26,08	137,13
Santa Clara	10,28	398,02	Stª Helena	26,27	1.697,28
P. Moscoso	11,82	2.257,49	Praia Canto	27,46	184,60
Centro	12,58	102,38	Ilha do Boi	38,08	1.327,54
-	-	-	Ilha Frade	64,30	4.817,24

Fonte: PMV: SEMAS/NDFC, 1997; GAB/COB e SEMOB, SEMFA/NGD-GEO, 2002; IBGE – Censo 2000.

A análise do efeito redistributivo do orçamento participativo na gestão do PSDB, através da unidade espacial do bairro, confirma a ausência de uma hierarquização territorial rigorosa, segundo indicadores de pobreza, que oriente a distribuição de recursos do Plano de Investimentos com a finalidade de minimizar as desigualdades existentes na cidade, privilegiando os pobres.

## 2.2. Política redistributiva em Serra

As desigualdades socioeconômicas entre as regiões que constituem o município de Serra certamente estão presentes, porém, as diferenças regionais verificadas são menos discrepantes do que as observadas entre as regiões administrativas de Vitória. A composição das regiões é mais homogênea que em Vitória.

O município é composto por oito regiões. A verificação das diferenças existentes entre elas ocorre através da orientação de diversos indicadores do IBGE<sup>78</sup> quanto à população, renda, nível de escolaridade, condições de moradia, entre outros.

Tabela 21: População total e taxa de analfabetismo em maiores de 15 anos de idade, proporção de responsável pelo domicílio com renda até 2 SM e condições de domicílio, segundo as regiões de Serra/ES (2000)

Regiões	População	Taxa (%) analfabetismo em maiores de 15 a.	Chefe domicílio com renda até 2 SM <sup>1</sup> %	Abastecimento água inadequado <sup>2</sup> %	Esgotamento sanitário inadequado <sup>3</sup> %
Anchieta	45.120	10,8	41,88	2,24	31,05
Carapina	49.799	10,33	37,35	1,59	16,22
Civit	51.205	6,35	27,7	0,97	26,3
Praia I	27.632	8,24	38,4	2,11	43
Praia II	15.615	7,45	28,07	1,88	50,93
Serra I	27.101	13,74	51,08	11,58	61,02
Serra II	24.570	10,9	46,28	2,31	25,42
Laranjeiras	70.376	6,17	35,55	6,02	16,21

Fonte: PMS: SEPLAE/DAE/DIG e SEPLAE/NAOP, 2002. IBGE, censo 2000.

<sup>1</sup> Salário mínimo (SM) de 151,00.

<sup>2</sup> Considera os domicílios não servidos por água canalizada proveniente de rede geral, com distribuição interna para um ou mais cômodos.

<sup>3</sup> Considera os domicílios sem coleta direta ou indireta (em caçamba ou depósito, fora do domicílio).

78 Os dados do IBGE referentes a Serra, do censo 2000, já encontram-se agrupados por bairros, de acordo com a Lei Municipal N° 2229/99 que oficializou a delimitação do território serrano em bairros.

Não é difícil notar qual é a região pobre de Serra. Isto porque dos vários indicadores analisados todos convergem em apontar uma região – Serra I – nesta direção: I) maior taxa de analfabetismo em maiores de 15 anos de idade (13,74%); II) maior proporção de chefes de domicílio com renda até 2 salários mínimos (51,18%); III) maior precariedade nas condições de domicílio, quanto ao abastecimento de água inadequado (11,58 % dos domicílios) e esgotamento sanitário inadequado (61,02% dos domicílios). (Tabela 21). Além de: IV) maior percentual de domicílios com coleta de lixo inadequado<sup>79</sup> (27,78%); V) maior taxa global de evasão nas escolas públicas em ensino fundamental (4,68%); VI) maior coeficiente de mortalidade infantil (2,8 a cada mil nascidos vivos).

No entanto se, por um lado, é tão evidente concluir que Serra I é a região pobre da cidade, o mesmo não se verifica ao se analisar qual é a região rica do município. Como as desigualdades entre as regiões do município não são tão acentuadas como em outras cidades, os indicadores utilizados mostram resultados pouco divergentes entre as regiões, sobretudo entre as eleitas como ricas. Dependendo do indicador utilizado, ora a região CIVIT aparece como a rica, ora a região Laranjeiras. A região rica da cidade é CIVIT se avaliada a proporção de chefes de domicílio com renda até 2 salários mínimos, já que esta apresenta o menor percentual (27,7). Do mesmo modo que, também, é a região que apresenta o menor percentual de domicílios com abastecimento de água inadequado (0,97%) (Tabela 21).

Por outro lado, se considerarmos os dados de analfabetismo em maiores de 15 anos, a região rica é Laranjeiras, já que possui a menor taxa (6,17%), ficando a região CIVIT em segunda posição com 6,35%. Os dados de domicílios com esgotamento sanitário inadequado também confirmam Laranjeiras como a rica, com 16,21% (Tabela 21), assim como é dessa região os resultados de menor número médio de moradores por domicílio (3,52).

Em virtude desse impasse, e para efeito da análise do impacto redistributivo do orçamento participativo, serão consideradas duas regiões como ricas – Laranjeiras e CIVIT. A primeira, segundo os critérios de analfabetismo em maiores de 15 anos, esgotamento sanitário inadequado e número médio de moradores por domicílio; a segunda, pelos critérios de rendimento do chefe de domicílio e abastecimento de água inadequado.

---

79 Considera os domicílios sem coleta de lixo direta ou indireta (em caçamba ou depósito, fora do domicílio).

Como o objetivo central desse estudo é verificar se e em que medida o orçamento participativo pode ser considerado uma política orientada por critérios de justiça social, será realizada uma análise similar à feita para o caso de Vitória, através da qual se avalia o total de investimentos per capita das regiões de Serra e a relação com a respectiva condição social regional. Nesse sentido, verifica-se se a região pobre da cidade (Serra I) é a que recebe o maior volume de investimentos por habitantes e, por outro lado, se as duas regiões ricas (Laranjeiras e CIVIT) são às quais se destinam menores porções de capitais.

Tabela 22: Distribuição de investimentos do OP per capita, segundo as regiões de Serra/ES, no período de 1998-2003.

Região	Investimento <i>per capita</i> (R\$)	Ranking
Serra I	315,34	1º
Serra II	293,19	2º
Praia II	265,51	3º
Praia I	193,30	4º
Carapina	175,12	5º
Anchieta	159,52	6º
CIVIT	146,83	7º
Laranjeiras	145,69	8º
Total Serra	183,47	-

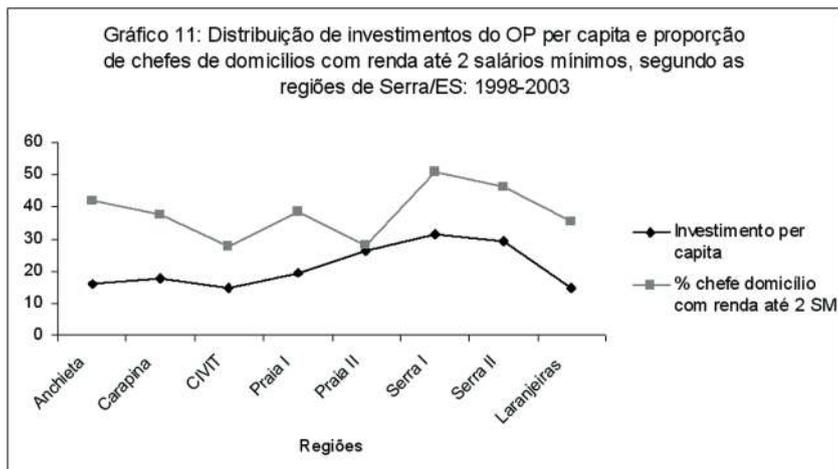
Fonte: PMS: SEPLAE/NAOP, 2002. IBGE, censo 2000.

Observa-se diferenças significativas na distribuição de investimentos do OP *per capita* entre as regiões de Serra, sobretudo se consideradas apenas as regiões de maior e menor investimento. Assim, as regiões Serra I e Serra II são as que, no período analisado, receberam maior alocação de recursos, enquanto que as regiões Laranjeiras e CIVIT perceberam o menor montante de investimentos por pessoa (Tabela 22).

A relação entre os indicadores de pobreza analisados e os investimentos *per capita* demonstram que, considerando a região pobre e as duas regiões ricas da cidade, o OP funcionou como um instrumento de redistribuição de renda na medida que houve maior alocação de investimentos para a região pobre e menor para as duas regiões ricas (Tabelas 21 e 22)<sup>80</sup>.

<sup>80</sup> No entanto, é importante destacar que este efeito redistributivo não atinge em absoluto todas as regiões da cidade, como se observa no caso da região Praia II que embora ocupe a sétima posição em menor proporção de chefes de domicílios com renda de até 2 SM e o sexto lugar no *ranking* de menor taxa de analfabetismo em maiores

Os dados de renda demonstram uma relação positiva entre o investimento *per capita* e a proporção de chefes de domicílios com rendimento de até 2 SM, uma vez que quanto maior esta proporção maior é o investimento por habitante. Assim, a região pobre (Serra I) é a que obteve o maior investimento *per capita*, enquanto que a região rica (CIVIT), pelo critério de rendimentos, é a que, juntamente com a região de Laranjeiras, tem o menor investimento *per capita* (Gráfico 11).

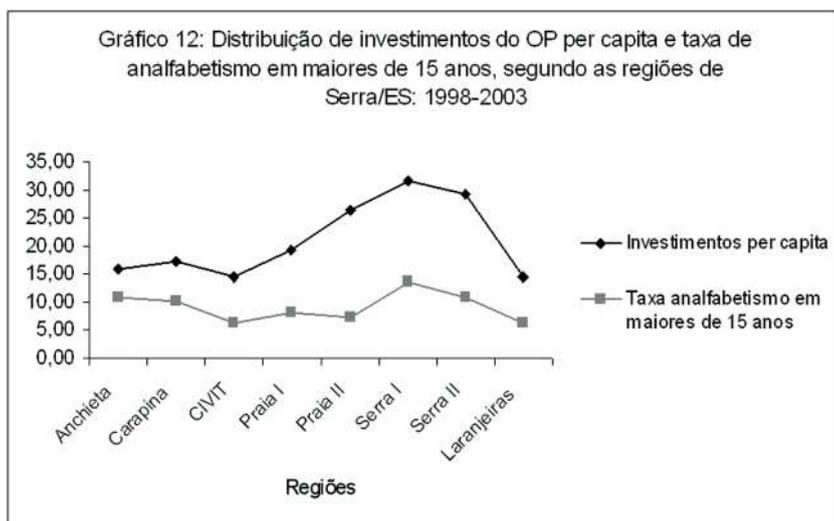


Fonte: PMS: SEPLAE/DAE/DIG e SEPLAE/N AOP, 2002. IBGE, censo 2000.

Os dados de analfabetismo em maiores de 15 anos também confirmam o OP como uma política redistributiva, considerando a região pobre e a região rica da cidade. Existe uma relação positiva entre a taxa de analfabetismo nessa faixa etária e o total de investimentos do OP. Assim, Serra I, região pobre, que possui a maior taxa de analfabetismo é, conseqüentemente, a de maior porção de investimentos, ao passo que as duas regiões ricas, Laranjeiras e CIVIT, que apresentam as menores taxas percebem, respectivamente, o menor montante de capital (Gráfico 12).

---

de 15 anos é a terceira região com maior investimento *per capita*.



Fonte: PMS: SEPLAE/DAE/DIG e SEPLAE/NAOP, 2002. IBGE, censo 2000.

Embora se considere que em Serra o OP teve um efeito redistributivo em relação à região pobre e à região rica da cidade, é importante observar que ainda que o critério de divisão territorial regional seja um *proxy* aceitável, ele é insuficiente em virtude das diferenças socioeconômicas intra-regionais. Nesse sentido, faz-se necessário verificar, no caso de Serra, se e em que medida as desigualdades existentes entre os bairros que compõem uma região são consideradas na finalidade de distribuir os recursos do orçamento participativo orientados pelo favorecimento dos menos afortunados. Neste intuito foram utilizadas duas regiões como amostra (Serra I e Laranjeiras).

A verificação da condição de rendimentos do chefe de domicílio dos bairros que compõem as regiões Serra I e Laranjeiras apresentam desigualdades em sua composição, sendo mais expressivas na região rica (Laranjeiras). As diferenças entre os bairros demonstram a necessidade de distribuição de investimentos diferenciada entre os mesmos, a fim de corrigir as distorções sociais.

Porém, ao contrário do que ocorre quando a análise é a partir do território regional, o efeito redistributivo do orçamento participativo na escala do bairro não se verifica de forma absoluta. Em ambas as regiões analisadas o bairro pobre não é o de maior investimento, mas, por outro lado, a maior porção de investimentos também não é do bair-

ro rico. Nesse caso, existe um meio termo, uma situação intermediária que reforça a importância de se investigar qual a grandeza redistributiva do orçamento participativo. Em Serra I, o maior investimento por habitante é destinado ao bairro que ocupa uma posição intermediária entre o menor e o maior rendimento mensal do chefe de domicílio (Jardim Guanabara), ao passo que o segundo bairro em maior investimento *per capita* (Divinópolis) é o segundo no *ranking* de pobreza. Por outro lado, o menor investimento do OP por pessoa é do quarto bairro no *ranking* de riqueza (Continental) (Tabela 22).

A análise da região de Laranjeiras apresenta uma situação semelhante. O bairro rico (Valparaíso) percebe uma das menores porções de investimentos por habitante, embora não seja a menor, enquanto que o bairro pobre (Vila Nova Colares) não é o que recebe mais capital. O maior volume de investimento vai para o bairro que encontra-se em posição intermediária entre o bairro pobre e o rico (Nova Zelândia) (Tabela 23).

Tabela 23: Investimentos do OP *per capita* e renda média mensal do chefe de domicílio, segundo os bairros das regiões de Serra I e Laranjeiras, de Serra/ES (1998-2003)

Região Serra I			Região Laranjeiras		
Bairros	Renda média mensal chefe de domicílio*	Investimento per capita*	Bairros	Renda média mensal chefe de domicílio*	Investimento per capita*
Cidade N. Serra	221,73	332,4	Vila Nov. Colares	312,48	117,17
Divinópolis	250,5	760,42	Novo Horizonte	413,65	101,94
Planalto Serrano	282,6	126,57	Feu Rosa	435,15	76,31
Campinho Serra I	334,38	429,13	Camará	458,67	412,37
Belvedere	339,96	441,61	Alterosas	535,91	701,85
Jardim Bela Vista	378,33	313,48	São Geraldo	543,91	232,81
Jardim Guanabara	428,29	836,88	Jardim Limoeiro	740,01	118,99
Res. Centro Serra	478,84	92,82	Guaraciaba	770,28	176,6
São Domingos	542,33	168,1	Nova Zelândia	791,11	871,98
B. Continental	670,24	25,1	Laranjeiras II	1.005,68	659,96
Caçarola	685,28	466,61	Chácara Parreiral	1.139,21	5,18
Jardim Primavera	747,12	186,91	São Diogo	1.161,99	274,35
Serra Sede	963,77	566,86	P. R. Laranjeiras	1.206,05	90,07
-	-	-	Valparaíso	1.477,67	65,05

Fonte: PMS: SEPLAE/DAE/DIG e SEPLAE/NAOP, 2002. IBGE, censo, 2000.

\* Valor em reais (R\$).

O efeito redistributivo do orçamento participativo verificado sobre o critério regional em Serra – região pobre e região rica da cidade – não pode ser automaticamente transferido para a unidade territorial do bairro, já que as desigualdades existentes entre os bairros não são igualmente consideradas nos critérios de distribuição de recursos presentes no desenho da institucionalidade participativa.

### **2.3. Democracia e justiça distributiva**

A seleção de prioridades e de obras incluídas no Plano de Investimentos do OP é realizada por mediação de critérios objetivos e transparentes, definidos segundo um complexo processo de conflito e negociação que tem lugar nas reuniões intermediárias, nas comissões de trabalho, nas assembléias regionais e municipais e nos conselhos. Segundo Santos (2002), o aumento da complexidade desta metodologia tende a fortalecer o vínculo entre democracia e justiça distributiva:

O OP é um processo de tomada de decisão baseado em regras gerais e tem critérios de justiça distributiva, discutidos e aprovados por órgãos institucionais regulares de participação, nos quais as classes populares têm representação majoritária (SANTOS, 2002:512).

Santos (2002), estudando a experiência de Porto Alegre/RS, coloca que o OP pode ser considerado “o embrião de uma democracia redistributivas” em virtude de sua preocupação central com a natureza democrática da distribuição. No entanto, é preciso considerar que as experiências de orçamentos participativos no Brasil (em particular os dois casos aqui analisados) vêm apresentando variados procedimentos e formatos institucionais que, emersos em singulares propósitos político-ideológicos e cultura política local, questionam a crença em torno da homogeneidade dos resultados alcançados e desvendam até que ponto existe de fato objetividade, transparência e princípios democráticos nos critérios utilizados para priorizar demandas a serem incluídas no plano de investimentos participativos.

Na análise observa-se, desde o início do processo em Serra, que as decisões sobre a divisão do volume de recursos e investimentos do OP entre as regiões da cidade eram determinadas por critérios gerais através da Comissão de Critérios de Rateio, constituída majoritaria-

mente por membros da sociedade civil e em menor número por representantes do poder público. Eram utilizados critérios de carência de infra-estrutura regional, rendimento médio e população. Porém, embora os critérios utilizados dessem suporte à adoção de decisões redistributivas, não havia uma complexidade operacional e funcional, uma vez que os dados trabalhados eram pouco confiáveis, não havia uma capacitação e suporte técnico, a previsão do valor das obras eram subestimadas e, além do que, não havia muita clareza sobre justiça distributiva, por conseguinte, estava presente uma preocupação em agradar a todos.

Somente a partir de 2000, com a criação do Núcleo de Acompanhamento do Orçamento Participativo (NAOP) e posteriormente com a divulgação dos dados do último censo do IBGE, a coordenação do OP em Serra acessou informações socioeconômicas atualizadas e seguras segundo os bairros da cidade e, assim, pode aprimorar a metodologia distributiva, aumentando a complexidade operacional e a objetividade das decisões tomadas.

O município conta hoje com uma institucionalidade distributiva complexa e rigorosa, composta por três eixos centrais: o Índice Social, o Índice de Gestão e o Índice de Cidadania Participativa. O Índice Social considera os seguintes dados: I) rendimento médio mensal do chefe de domicílio; II) proporção de chefes de família com renda até dois salários mínimos; III) número médio de moradores por domicílio; IV) taxa de analfabetismo em maiores de 15 anos; V) evasão e retenção no ensino fundamental. O Índice de Gestão, por sua vez, considera dados de: I) condições de domicílios (abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo); II) crianças matriculadas em pré-escolas no município em relação ao total de crianças de 4 a 6 anos de idade; III) mortalidade infantil; IV) investimentos realizados nas regiões no período de OP. O Índice de Cidadania Participativa considera os seguintes dados: I) participação nas assembleias do OP; II) adimplência de IPTU. Além do uso destes índices, atribui-se ainda pesos diferenciados às regiões de acordo com o seu contingente populacional.

Anualmente as deliberações coletivas para distribuição de recursos são discutidas, aprovadas pela comissão de critérios de rateio e, em seguida, pelas assembleias regionais e pela Assembleia Municipal do Orçamento (AMO). Deste modo, o uso de critérios reconhecidos e transparentes garantem a legitimidade das decisões tomadas e fortalecem sua relação com a justiça social.

Após decidido o montante a ser investido em cada região, há que distribuí-lo no interior da própria região. Esta distribuição é extremamente difícil em virtude da diversidade socioeconômica entre os bairros e das lutas entre as lideranças comunitárias. Por outro lado, é realizada sem o mesmo rigor e objetividade da distribuição inter-regional, o que certamente compromete a repartição socialmente justa na escala do bairro.

Mesmo assim, pode-se considerar que a análise da política de participação em Serra confirmou a eficácia redistributiva do orçamento participativo, ou seja, que a região pobre da cidade recebeu maior volume de investimentos *per capita*, ao passo que a região rica teve a menor porção de recursos. Mas, é necessário destacar ainda qual a dimensão de seus efeitos sobre o território e qual a medida da justiça distributiva do orçamento participativo.

Como foi exposto, em Serra a democracia na distribuição de recursos públicos ocorre sobretudo a partir do critério territorial regional, embora não haja uma hierarquização absoluta das regiões da cidade com a finalidade de distribuir investimentos obedecendo a condição de pobreza de cada uma delas, havendo então justiça social na distributiva de políticas se considerada a região pobre e a região rica da cidade.

A análise do efeito redistributivo do OP a partir da unidade territorial do bairro aponta para um impacto menos significativo, uma vez que o bairro pobre não é o que recebe maior investimento e o bairro rico não é o que percebe menos. Para tanto, deveriam ter sido criados espaços sociais com uma certa identidade no interior das próprias regiões, isto é, a criação de microrregiões nas quais se reproduziriam os mesmos processos e critérios de decisão adotados para distribuir os recursos entre as regiões. Em outras palavras, é necessário que se tenha “um modo socialmente justo de determinar as fronteiras dos territórios em um modo justo de alocar recursos entre eles”, quando a justiça social na alocação se torna o critério normativo para a regionalização (HARVEY, 1980:94).

A complexidade na tomada de decisões tem se mostrado vital para estreitar os laços entre democracia e justiça distributiva em sociedades internamente diferenciadas. As experiências de OP em Serra e principalmente em Vitória permitem a confirmação desta hipótese. Quanto mais claros, objetivos e definidos coletivamente

forem as regras e parâmetros para distribuição de recursos, maior é o seu vínculo com a justiça social. Um processo intimamente imbricado à relação estabelecida entre Estado e Sociedade, no qual tem relevância central a organização, a coesão da sociedade civil e o caráter da direção política assumida por aqueles que estão à frente do governo municipal. Em suma, sendo os processos democráticos essencialmente políticos, os caminhos escolhidos para atingir certos resultados obviamente não são neutros, mas sim impregnados por um caráter simbólico e ideológico que ao mesmo tempo em que diferencia os processos os alimenta, orienta e transforma.

Durante mais de uma década em que a Capital vem realizando o orçamento participativo enquanto mecanismos de participação social, houve divergências entre os resultados distributivos alcançados cujo marco mais evidente está nos procedimentos metodológicos adotados, o qual guarda relação com a legitimidade de todo o processo.

Durante a gestão do PT (1989-1992) a Comissão de Rateio<sup>81</sup>, responsável em estudar propostas de distribuição de recursos entre as regiões, utilizava como baliza três critérios e pesos centrais: carência de infra-estrutura (peso 5); rendimentos (peso 4); população (peso 1). Cada critério com seu respectivo peso global era subdividido em subitens, cada um com pesos diferenciados, cujo objetivo era uma distribuição de recursos que privilegiasse a população pobre da cidade no atendimento da infra-estrutura e serviços urbanos.<sup>82</sup>

Durante esta época havia uma complexidade institucional que favoreceu a concretização do orçamento participativo como um poderoso instrumento de política redistributiva. A redistribuição dos recursos, além de acontecer por região, ocorria ainda por bairro nos quais eram reproduzidos os mesmos critérios de decisão adotados nas regiões, fazendo com que o impacto redistributivo fosse estendido do critério territorial regional para a unidade espacial do bairro. Ilustrativo da realização prática dos critérios de redistribuição dos investimen-

---

81 A Comissão de Rateio era formada majoritariamente por representantes populares de todas as regiões e segmentos da sociedade civil organizada e em menor número por técnicos da prefeitura.

82 Por exemplo: o critério de rendimentos era dividido em faixas (0 a 2 SM = peso 4; 2 a 5 SM = peso 3; 5 a 10 SM = peso 2; mais de 10 SM = peso 1); o critério de carência de infra-estrutura era subdividido nas seguintes demandas (drenagem/esgoto = peso 0 a 20; pavimentação e encostas = peso 0 a 15; iluminação pública, posto de saúde, escola, creche e lazer = peso 0 a 10). Os critérios e pesos eram anualmente avaliados e aperfeiçoados pela Comissão de Rateio.

tos do orçamento participativo na gestão do PT é o depoimento de um presidente de associação de moradores:

No nosso bairro não foi feita nenhuma das obras pedidas. Nós pedimos creche e escola. Mas na hora da divisão de recursos nós sempre perdíamos para bairros mais carentes. É que nosso bairro é pequeno e situado numa região muito bem servida. Daí eles sempre explicavam que nós poderíamos usar os recursos mais próximos. Mas eu acho que o importante foi que a agente começou a entender como funciona a Prefeitura. Todos tinham voz igualzinho, sem depender de ninguém (Entrevista *in* AFONSO & FERRAZ, 1994).

Uma experiência de participação cidadã que realiza os ideais democráticos de justiça social em diferentes categorias territoriais, destacando-se frente às gestões posteriores que se constituíram na Capital e atingindo maior eficiência distributiva ainda em relação ao município de Serra.

A partir da gestão do PSDB (1993-2002) em Vitória, toda a complexidade operacional e funcional alcançada no governo anterior deixou de ser utilizada. As comissões de trabalho, inclusive a de rateio, foram desfeitas e o novo governo criou uma nova metodologia de discussão do orçamento participativo e de distribuição de recursos centralizada na equipe técnica. Gradativamente foram sendo minadas a objetividade e transparência no processo decisório, tornando cada vez mais frouxo o vínculo que liga democracia à justiça distributiva. O resultado da mudança institucional e processual foi a descaracterização do orçamento participativo como política redistributiva, comprovado pela não verificação de princípios de valorização da alocação de recursos públicos aos menos afortunados, tendo em vista a não materialização do efeito redistributivo sob a categoria de região rica e pobre, nem na dimensão espacial dos bairros que compõem cada região, senão efeitos meramente parciais que demonstram não haver um propósito claro, um objetivo central em promover justiça distributiva na cidade.

A análise das relações entre governo e sociedade nos espaços participativos das “novas” institucionalidades, nesse período, revelou fragilidades em termos de efetividade da participação cidadã, não tendo a experiência sido capaz de provocar alterações significativas nos padrões de interação das entidades e atores sociais com o poder público,

no sentido da democratização do processo decisório e, por conseguinte, da distribuição justa da riqueza. O que se percebe é uma simples adequação das novas instâncias participativas às antigas práticas de autoritarismo e exclusão na relação Estado/Sociedade, ao invés do florescimento e consolidação de processos pedagógicos pautados em uma nova dinâmica de relações resultante do conflito entre práticas sociais.

A diversidade entre os formatos institucionais de orçamentos participativos adotados e, por conseqüência, dos resultados democratizantes verificados, demonstra que os arranjos participativos tanto podem camuflar-se de formas centralizadoras e reprodutoras das desigualdades quanto podem se configurar em relevante contribuição à diminuição das distorções sociais através da redistribuição da riqueza produzida no município, quando, conjugando a seu nível democracia representativa e democracia participativa, se fundamenta na consolidação de valores democráticos.

A grandeza do impacto do orçamento participativo sobre a condição de pobreza dos desafortunados, no entanto, é reduzida significativamente quando relacionados seus efeitos sobre o orçamento municipal. Em outros termos, se a escala do município é insuficiente para gerar efetivas mudanças nas condições de vida e na redução das desigualdades, mais ainda são os limitados recursos destinados ao OP que, em Serra, giram em torno de apenas 4,5% do orçamento total do município. Do mesmo modo não basta que os recursos destinados a investimentos do OP sejam valorizados, caso a sociedade não seja composta por uma cultura política democrática e participativa que possibilite o controle social na destinação dos recursos públicos, haja vista a gestão do PSDB, em Vitória, cujo valor do Plano de Investimentos de cerca de 10% do orçamento municipal não assume perspectivas redistributivas.

A política de orçamento participativo, a fim de impactar de forma mais expressiva a realidade social, deve estender sua agenda política à gestão da cidade como um todo, atuando diretamente nas políticas públicas setoriais em sintonia com os respectivos conselhos gestores, efetivando uma articulação entre orçamento público e planejamento da cidade, abrindo espaço para uma discussão mais aprofundada das finanças públicas e das políticas municipais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo aqui exposto visou tratar de políticas democráticas e participativas, analisando as experiências de Orçamento Participativo de Vitória e Serra/ES, em suas possibilidades e limites de democratização da gestão pública municipal. Buscou avaliar se e em que medida o orçamento participativo, enquanto instrumento de inovação institucional, favorece o processo de controle social, tendo em vista a democratização da tomada de decisões políticas e a distribuição de recursos públicos orientada por critérios de justiça social. Pretendeu investigar os resultados democratizantes do orçamento participativo na promoção da publicização e do interesse público, alcançados ou não nos casos analisados, em uma relação com os fatores condicionantes da consolidação deste modelo de democracia participativa aqui destacados, quer sejam as condições político-institucionais e a cultura política local.

O orçamento participativo tem alcançado preeminência frente aos instrumentos de participação social na elaboração de políticas públicas. Implementado em um país onde o acesso ao processo decisório e aos resultados das políticas é altamente desigual e excludente, o orçamento participativo destaca-se por possibilitar a transformação da lógica de investimentos públicos pautados em favores, trocas e dádivas em uma nova dinâmica ancorada na noção de direitos de cidadania e na redução dos desequilíbrios do poder decisório. Nestes termos, as novas formas sociais organizadas da sociedade civil opõem-se à “cultura da dádiva”, às relações de mando e de subserviência, em que a proteção, o favor e a patronagem ocupam o lugar de direitos civis inexistentes e concebem o usufruto de direitos elementares da cidadania civil como concessão.

Nos arranjos institucionais de participação na elaboração do orçamento público, o exercício da cidadania de atores sociais múltiplos na tomada de decisões políticas, as mudanças nas relações de poder e a reconfiguração das relações entre Estado e sociedade civil podem se consubstanciar em chances reais de ampliação e fortalecimento da democracia e da justiça social. Uma efetiva participação da sociedade civil nas esferas públicas políticas que, radicalizando a democracia, estabelece vínculos democráticos e incluídos entre os sujeitos sociais que, denunciando as condições autoritárias e desiguais emersas nas profundas raízes da tradição política do país, apresenta-se como motor da construção de uma realidade social mais justa e igualitária.

A participação da sociedade civil na tomada de decisões coletivas permite a cidadãos tomarem parte nos processos dinâmicos que constituem e modificam a sociedade, a fazerem parte na historicidade da mesma e com isto atuarem nas estruturas sociais, políticas e econômicas que a determinam. No entanto, como característico dos processos sociais diversificados, múltiplos, tortuosos e contraditórios, a efetivação desta participação cidadã possui condicionantes que fazem com que a prática participacionista assuma diferentes papéis, formatos e significados, realizando-se plenamente apenas sob certas condições. Isto porque transformações nas relações assimétricas de poder requerem complexa engrenagem política e combinação de fatores políticos, sociais, culturais, entre outros, tendo em vista a igualização e partilha do poder decisório.

As experiências de orçamento participativo em Vitória e Serra, apontando para diferenças substantivas quanto aos formatos ou modelos institucionais adotados e quanto aos resultados democratizantes dos arranjos de participação alcançados, sinalizam para variáveis ou requisitos condicionantes da implementação e consolidação de casos bem-sucedidos. Inicialmente, ressalta-se o papel da cultura política dos atores locais enquanto um dos elementos decisivos na sustentação das experiências de participação cidadã. De realidades peculiares na composição do tecido societário, nos vínculos associativos, na tradição de lutas, no padrão de atuação frente ao Estado e no perfil dos participantes, os traços das culturas políticas examinadas nas duas cidades expõem tanto contextos mais favoráveis ao desenvolvimento de práticas participativas autônomas na gestão pública como contextos frágeis e inconsistentes para vivenciar interações dialógicas e comunicacionais.

Comparativamente a Vitória, Serra vivencia processos mais ousados de interação social alimentado pela presença de uma sociedade civil fortalecida na tradição de organização social, lutas e negociações conflitivas e tensas com o poder público. Esse substrato composto pelos atores sociais, em um processo democrático de autonomia e autodeterminação na tomada de decisões coletivas, tem favorecido o controle societal na definição das políticas, a responsabilização dos governos e a distribuição de recursos públicos orientadas por critérios de justiça social.

Nestas experiências de interação participativa entre Estado e sociedade têm-se, de um lado, em Serra, uma cultura política con-

sistente de longa tradição de negociação e de organização popular, de outro, em Vitória, uma sociedade marcada por relações paternalistas e clientelísticas e um movimento popular fragilizado e desarticulado. Diferentemente do que se verificou na Capital, a história de orçamento participativo em Serra apresenta uma experiência bem-sucedida de participação e controle social onde a própria atuação do movimento social foi responsável pela mudança nos rumos da administração pública municipal.

Na implementação e consolidação do modelo de orçamento participativo, a dimensão da ação, da vontade e do comprometimento governamental (enquanto componente político-institucional) mostrou-se igualmente como fator central à realização prática dos pressupostos de democratização da gestão local. Em realidades débeis da cultura política dos cidadãos, reproduzidas e reforçadas por relações paternalistas e clientelísticas, o papel do Estado, enquanto variável condicionante de processos democráticos, é ainda mais vital na promoção de condições institucionais que possam favorecer a superação de problemas da deliberação pública e a efetivação dos processos participativos. Nestes termos, na ausência de uma sociedade civil forte e atuante, como é o caso de Vitória, faz-se ainda mais premente ações educativas e pedagógicas por parte das instituições do governo no sentido de proporcionar a criação de mecanismos e processos favoráveis à publicização e politização das questões públicas.

O processo de implantação do orçamento participativo em Vitória, na gestão do PT (1989-1992), frente a um contexto político-cultural adverso do associativismo local, marcado pela fragilidade dos setores sociais excluídos do debate sobre o planejamento e a gestão das cidades, exigiu do governo municipal assumir papel central na promoção da gestão participativa, democrática e transparente. O apoio decisivo do poder público local gravitou, por um lado, em torno da criação de um modelo procedimental que oportunizou a autodeterminação cidadã e a redistribuição dos recursos públicos e, por outro, na tomada para si de função político-pedagógica voltada ao investimento na capacitação e politização dos atores sociais.

A mudança de condução política na administração municipal de Vitória, a partir das gestões do PSDB no período de 1993 a 2004, reorientou o processo de implementação do orçamento participativo em direção à construção de mecanismos institucionais simplificados e

carentes de elementos deliberativos para tomada de decisões. O modelo participativo adotado se, por um lado, desprivilegiou a participação direta dos cidadãos no processo decisório e no controle social, por outro, tornou frouxas e informais as regras e critérios necessários à reversão de prioridades sociais, tornando a distribuição de recursos públicos refratária a princípios de justiça social.

Em Vitória, ao contrário de Serra, as virtudes democráticas do orçamento participativo – sustentabilidade de um sistema complexo de participação e de justiça distributiva – são extremamente frágeis e incertas. Isto porque a consolidação deste processo participativo depende, em grande medida, da forma como os princípios e práticas de participação forem reforçadas e estendidos a questões ainda não incluídas. Depende de como a sua autonomia foi aperfeiçoada e fortalecida a ponto de romper com o velho sistema político autoritário e desigual.

Neste sentido, a relação entre participação e democratização da gestão não se verifica de modo direto e unívoco, pois “muitas vezes a participação pode compor uma estratégia de despolitização do debate público e promoção da apatia política” e pode, então, “compor a outra face de uma mesma tendência por meio da qual se consolida uma democracia de baixa intensidade” (TATAGIBA, 2003:173).

Observa-se que, frente ao conflito e tensão que permeia a relação Estado e sociedade civil, o favorecimento dos atores sociais por ações do governo, voltadas à promoção e investimentos na consistência e efetividade da participação cidadã, só se verifica em condições de compartilhamento de um projeto político participativo e democratizante entre governo e sociedade, ou seja, sob condições de coincidência de propósitos político e ideológico entre sujeitos sociais e estatais.

Assim, o processo de democratização da tomada de decisões, embora possa estar efetivamente presente na prática do orçamento participativo, como parece ser o caso de Serra, não está garantido. Ele deve ser constantemente reatualizado, reconstruído, reconquistado, em virtude da complexidade e múltiplas dimensões que assume. Sua dinâmica intrínseca deve-se ao fato de ser produto da prática social e de ter o conflito e a negociação como elemento constitutivo.

Em outros termos, a dimensão educativa da participação requer das práticas sociais uma constante reinvenção e atualização dos valores democráticos de autodeterminação e soberania popular, da

formação de cidadãos e de associações habilitados para experimentar comunicativamente dinâmicas decisórias coletivas, por fim, de processos consistentes de educação político-cultural.

O orçamento participativo, enquanto instrumento de gestão democrática, vem sendo incorporado como grande inovação por um número crescente de cidades, mas é na tradução das experiências que se percebe como um processo essencialmente político se dilui quando é reapropriado meramente enquanto um “modelo”, uma boa-prática<sup>83</sup>, uma receita técnica. Esse procedimento “consiste em interpretar a inovação institucional isoladamente de sua inserção e especificidade histórica e sociológica, reduzindo-a dessa forma a um punhado de traços abstratos que compõem um modelo a ser aplicado em toda parte por um conhecimento próprio de peritos” (SANTOS, 2002:547).

Quando transformados em modelos reprodutíveis, as regras, conceitos e concepções passam a ser vistos como elementos neutros e a-políticos que constituem receita única a serem aplicadas em qualquer espaço e em qualquer tempo. Na verdade, elaborados em contextos sociais, econômicos, políticos e culturais específicos, as propostas de intervenção, ao mesmo tempo que estruturam relações sociais e políticas, são estruturadas por elas próprias. A simples importação de um modelo, de uma receita de como fazer, conduz a realidades artificiais, onde estão ausentes os condicionantes, os elementos e relações que alimentam a construção do que é um processo. Em outras palavras, não há solução técnica possível para os problemas de ausência de legitimidade e transparência na ação do poder público, senão a emergência de uma nova gramática para a relação entre o Estado e a sociedade.

A tecnificação de processos essencialmente políticos está muito relacionada com os processos de doutrinação simbólica e ideológica a partir de centros de difusão internacional de políticas, “modelos” e premiações de “boas práticas”, a exemplo das agências multilaterais<sup>84</sup>.

---

<sup>83</sup> Em 1996, a Agência HABITAT II (ONU) recomendou a adoção do orçamento participativo como uma boa prática de governo.

<sup>84</sup> “As agências multilaterais são organizações supra nacionais, verdadeiros centros de poder mundial que operam ao mesmo tempo nas diversas escalas: local, regional, nacional e supra nacional. Sua centralidade política está no seu poder de financiamento de projetos de reestruturação espacial nas cidades, combinado com seu poder de difusão de ideários, políticas, práticas e planejamentos instrumentalizados, para o atendimento das exigências da atual fase de acumulação capitalista. As principais agências, no que se refere à sua ingerência nas questões urbanas, são: Banco Mundial (BIRD), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Organização das Nações Unidas (ONU)” (SÁNCHEZ, 2001).

Estas agências, ao transformarem as representações de alguns projetos de cidade em “modelos” para outros espaços e temporalidade, operam com reducionismos de diversas ordens, uma vez que as imagens que estas pretendem tornar padrão são modelos reduzidos da sociedade e da cidade. “O espaço social das cidades, reduzido a espaço mental por meio de procedimentos com aparente base técnica e científica, é apresentado por meio de ‘modelos’ com estatuto técnico-científico que, no entanto, não é mais que ideologia velada” (SÁNCHEZ, 2001:162).

A difusão do orçamento participativo como um “modelo” representa uma pasteurização do processo político em que o modo de articulação dos elementos que constituem e dão sustentação a experiências bem-sucedidas são despolitizadas, retiradas da arena dos conflitos, descontextualizada, neutralizada, em que a relação estabelecida entre o Estado e a sociedade pouco importa. Na realidade, se as regras e procedimentos podem se tornar objetos reprodutíveis em qualquer especificidade espaço-temporal, seus resultados não o são, uma vez que não se pode buscar na bula o que é consequência de um processo, assim como não se pode buscar a hegemonia sem que se vivencie o conflito.

Como observa Sánchez (2001), a tecnificação contida na difusão de “modelos” como “boa prática”, em que se apresentam a qualquer realidade socio espacial descolado de sua tessitura social, conduz mais a uma racionalidade adequada às imposições da agenda urbana hegemônica do que propriamente à transformação social.

A definição de técnicas, programas e instrumentos que possam efetivamente se constituir numa ação de resistência à desigualdade social, devem partir de uma relação entre o conhecimento teórico e a realidade empírica do cenário urbano, social e institucional, ao invés da simples busca e aplicação de uma tecnocracia supostamente eficiente.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABE, André. **Grande Vitória, ES: Crescimento e Metropolização**. Tese de doutorado. Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 1999.

ABERS, Rebecca. “Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre”. In: **Cadernos IPPUR/UFRJ**. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, ano XII, nº 1, jan/jul, 1998, p. 47-78.

\_\_\_\_\_. “Inventando a democracia: distribuição de recursos públicos através da participação popular em Porto Alegre”. In: **Anais do VII Encontro da ANPUR**. Recife: ANPUR, 1997, p. 1735-1759.

AFONSO, M & FERRAZ, A. T. “Poder local, democratização e participação popular: a experiência de Vitória”. In: **Anpocs**, 18, Caxambu, 1994.

ALVAREZ, S.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (orgs.) **Cultura política nos movimentos sociais latino-americanos**. Minas Gerais: Ed. UFMG, 2000. 538p.

AVRITZER, Leonardo. “Modelos de Deliberação Democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil”. In: SANTOS, B. (org.). **Democratizar a democracia participativa: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 561-597.

\_\_\_\_\_. “Cultura política, atores sociais e democratização: uma crítica as teorias da transição para a democracia”. In: \_\_\_\_\_. **A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática**. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1996, p. 125-151.

\_\_\_\_\_. **Teoria democrática**. Belo Horizonte-MG, (mimeo), 2000a.

\_\_\_\_\_. “Teoria democrática e deliberação pública”. In: **Lua Nova**, n. 49, 2000b, p. 25-46.

\_\_\_\_\_ & NAVARRO, Z. (orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003. 334p.

BAIERLE, Sérgio. “Democracia Radical e Cidadania: a economia moral dos sujeitos”. In: SILVA, L. H. da (org.). **Século XXI**: qual conhecimento? Qual currículo. Petrópolis: Vozes, 1999.

\_\_\_\_\_. “Participação e Representação Popular”. In: Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais. Balanço das experiências de orçamento participativo nos governos locais. **Pólis**. Distrito Federal: Pólis, nº 4, 1999, p. 37-40.

BAVA, Silvio C. “Democracia e poder local”. In: Villas-Boas, R. (org.). Participação popular nos governos locais. **Pólis**, São Paulo: Pólis, nº 14, 1994, p. 3-9.

BITTENCOURT, Gabriel. “A evolução econômica do Espírito Santo através dos tempos”. In: **Jornal A Gazeta** – Suplemento Especial, Vitória, 23/5/1985.

BITTAR, Jorge e COELHO, Franklin. “Gestão Democrática, Inversão de Prioridades e os Caminhos da Administração Pública Municipal”. In: RIBEIRO, Luiz C. Q. e SANTOS JR., Orlando A. (orgs.). **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana**, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994, 327-350.

BITTAR, Jorge. **O modo petista de governar**. São Paulo: Teoria e Debate (nº especial) e Partido dos Trabalhadores, 1992.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1986. 207p.

BOSCHI, Renato R. “Governança, participação e eficiência das políticas públicas: exame de experiências municipais no Brasil”. **Dados Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, 1999, p. 655-690.

BOURDIEU, Pierre. **Contrafogos**: táticas para enfrentar a invasão neoliberal. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.

CARLOS, Euzeneia. **Controle social e política redistributiva**: as experiências de orçamento participativo em Vitória e Serra/ES. Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado). Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional/IPPUR da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2003. 207p.

\_\_\_\_\_. “Cultura política e participação no orçamento participativo”.

**Revista de Ciências Sociais Civitas**, v. 6, n. 1, jan.-jun., Porto Alegre/RS: EDIPUCRS, 2006, p. 131-154.

\_\_\_\_\_. “Democracia e justiça distributiva: estudo comparado das experiências de Orçamento Participativo em Vitória e Serra/ES”. **Revista Geografafes**. Vitória/ES: UFES, 2006.

\_\_\_\_\_. **Gestão Pública, Planejamento e Orçamento Participativo**: a experiência de Piúma/ES. Monografia de especialização em Planejamento Municipal. Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Viçosa (UFV), Viçosa/MG, 1999. 68p.

\_\_\_\_\_ & SILVA. “Associativismo, participação e políticas públicas”. In: **Revista de Sociologia Política**, v. 5, n. 9. Florianópolis: UFSC: Cidade Futura, 2006, p. 163-194.

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria Política**. 4ª ed. São Paulo: Papi-rus, 1994. 339p.

CARVALHINHO, Ana Paula G. **Participação social**: análise crítica da experiência em Vitória/ES. Monografia de graduação. Departamento de Administração, Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Vitória/ES, 1992.

CARVALHO, M. C. A. A. & FELGUEIRAS, D. **Orçamento participa-tivo no ABC**: Mauá, Ribeirão Pires e Santo André. São Paulo: Pólis, nº 34, 2000. 70p.

CARVALHO, M. C. A. A. **Participação social no Brasil hoje**. In: Polis Papers, nº 2, 1998.

CURTINHAS, Isabel M. M. & VALLADÃO, Renata N. **Orçamento par-ticipativo**: contribuição para o fortalecimento do movimento popular de Vitória. Monografia de graduação. Departamento de Serviço Social, Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Vitória/ES, 1994.

DAGNINO, Evelina. “Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades”. In: **Sociedade Civil e espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 279-301.

\_\_\_\_\_. “Cultura, cidadania e democracia: a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana”. In: ALVAREZ, S.; DAGNI-NO, E. e ESCOBAR, A. (Orgs.), **Cultura política nos movimentos so-ciais latino-americanos**. Minas Gerais, Ed. UFMG, 2000, p. 61-101.

\_\_\_\_\_. “Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa”. **Revista de Sociologia Política**. Florianópolis/SC: UFSC, 2004, p. 117-136.

\_\_\_\_\_. “Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania”. In: \_\_\_\_ (org.) **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DANIEL, Celso. “Poder local no Brasil urbano”. In: **Espaço & Debates**. São Paulo, 1988.

\_\_\_\_\_. “Gestão local e participação da sociedade”. In: Villas-Boas, R. (org.) **Participação popular nos governos locais**. São Paulo: Pólis, nº 14, 1994, p. 21-41.

DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora UNB, 2001. 230p.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**. São Paulo: Cortez Ed., 1988. 162p.

DRAIBE, Sonia. “Políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas”. In: **Prioridades e Perspectivas**. IPEA/IPLAN, 1990.

FÓRUM NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS ADMINISTRAÇÕES MUNICIPAIS. **Balanco das experiências de orçamento participativo nos governos locais**. Governo do Distrito Federal: Pólis, n. 4, 1999.

GOHN, Maria da Glória. “Orçamento Público e Participação Popular”. In: **Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais**. Balanco das experiências de orçamento participativo nos governos locais. Distrito Federal: Pólis, n. 4, 1999, p. 23-34.

\_\_\_\_\_. “Participação: novas e antigas concepções na gestão pública”. In: **Anais do IX Encontro da ANPUR**. Rio de Janeiro: ANPUR, 2001, p. 1206-1217.

GONZÁLEZ, Rodrigo S. “Política municipal, participação popular e legitimação: uma análise do papel político do orçamento participativo em Porto Alegre”. In: **Anais do VII Encontro da ANPUR**. Recife: ANPUR, 1997, p. 1709-1720.

GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA (GECD). “Dossiê: Os movimentos sociais e a construção democrática: sociedade civil, espaços públicos e gestão participativa”. **Idéias**, Campinas-SP, IFCH-UNICAMP, 5/6, 2000, p. 7-96.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública**: Investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

\_\_\_\_\_. “A Nova Intransparência: a Crise do Estado de Bem-Estar Social e o Esgotamento das Energias Utópicas”. **Novos Estudos**. São Paulo: CEBRAP, n. 18, set/1987.

\_\_\_\_\_. “Três Modelos Normativos de Democracia”. **Lua Nova**, Revista de Cultura Política. São Paulo: CEDEC, n. 36, 1995, p. 39-48.

\_\_\_\_\_. **Pensamento Pós-Metafísico**: Estudos filosóficos. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1990. 271p.

\_\_\_\_\_. **Direito e Democracia**: entre factilidade e validade. 2ª ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, Volume I, Cap. 7 e 8, p. 9-122.

HERKENHOFF, Beatriz Lima. **O papel do líder comunitário**. Vitória: UFES, 1995. 173p.

IBGE. **Censo demográfico 2000**.

IBGE. **CD - Stat Card**: setores do município de Vitória. Vitória, 2002.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Grande Vitória em Dados**. Vitória, 1997.

\_\_\_\_\_. **Elementos para os diagnósticos municipais**: microrregião metropolitana da Grande Vitória. Vitória, 2000.

\_\_\_\_\_. **Informações municipais do Estado do Espírito Santo**: 1994-1998. Vitória, 2000.

JACOBI, Pedro R. “Prefeituras democráticas, movimentos populares e poder local: participação cooptação ou autonomia?” São Paulo: **Espaço & Debates**, 1983.

JORNAL TEMPO NOVO. Serra: 31 a 06 set/2002.

\_\_\_\_\_. Serra: 07 a 13 set/2002.

\_\_\_\_\_. Serra: 14 a 20 set/2002.

LÜCHMAN, L. H. H. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa**. A experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Tese de Doutorado, Campinas-SP, IFCH- UNICAMP, 2002. 225p.

MACHADO, Martha B. S. **O movimento de bairro na discussão do orçamento municipal**. Monografia da graduação. Departamento de Serviço Social, Universidade Federal de Vitória (UFES), Vitória/Es, 1990.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MARICATO, Ermínia. “As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: Planejamento urbano no Brasil”. In: ARANTES, Otília, VAINER, Carlos e MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 2ª ed., Rio de Janeiro: Vozes, 2000, p. 121-192.

MARQUETTI, Adalmir. **O orçamento participativo como uma política redistributiva em Porto Alegre**. Porto Alegre: PUC-RS, [2000 ?].

MEDEIROS, Viviane V. de. **Participação Popular na Administração Municipal**. Monografia de especialização em Políticas Públicas. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Espírito Santo(UFES), Vitória/ES, [1992 ?].

MENEGAT, Elizete. **Coragem de Mudar: Fios Condutores da Participação Popular na Gestão Urbana de Porto Alegre**. Dissertação de mestrado. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), RJ, 1995.

MOURA, Suzana. “Cidades Empreendedoras, Cidades Democráticas e a Construção de Redes Públicas na Gestão Local”. **Anais do VII Encontro da ANPUR**. Recife: ANPUR, 1997, p. 1760-1781.

NACIF, Vera. “A experiência da Prefeitura de Vitória (PSDB)”. In: **Seminário Democracia e Poder Local**. Rio de Janeiro, 1995.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para Sociedade Civil: Temas Éticos e Políticos da Gestão Democrática**. São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, Francisco de. “O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público”. **Novos Estudos**. São Paulo: CEBRAP, n. 22, out/1988, p. 8-28.

\_\_\_\_\_. “Da dádiva aos direitos: a dialética da cidadania”. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo: ANPOCS, n. 25, ano 9, jun/1994, p. 42-44.

\_\_\_\_\_. “Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal”. In: \_\_\_\_\_ e PAOLI, M. C. (orgs.). 2ª ed. **Os sentidos da democracia**. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 55-81.

\_\_\_\_\_; PAOLI, M. C.; REZEK, C. S. “Orçamento Participativo: uma invenção da Política. In: BENEVIDES, M. V. et al (orgs.). **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Perseu Abramo, 2003, p. 120-133.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1992. 165p.

PIRES, Marlene F. C. **Educação popular e caráter educativo dos movimentos populares urbanos**: um estudo do processo de participação popular no orçamento municipal de Vila Velha. Dissertação de mestrado. Departamento de Educação, Universidade Federal de Vitória (UFES), Vitória/ES, 1996.

PÓLIS, Publicações. **Democracia e Poder local**. São Paulo, 1994.

RIBEIRO, Ana Clara T. “Movimentos, Sujeitos Sociais e Política: Elementos para a Prática Pedagógica”. In: **Cadernos IPPUR/UFRJ**. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, ano VI, n. 1, dez/1992, p. 89-103.

\_\_\_\_\_. “O poder local e a ampliação da democracia no Brasil”. In: LESBAUPIN, Ivo (Org.). **Prefeituras do povo e para o povo**. São Paulo: Loyola, 1996, p. 213-224.

RODRIGUES, Aparecida S. **Orçamento participativo, uma prática econômica e democrática**: estudo de caso da PMV/ES. Monografia de graduação. Departamento de Economia, Universidade Federal de Vitória (UFES), Vitória/ES, 2002.

SALES, Teresa. “Raízes da desigualdade social na cultura política”. In: **Revista Brasileira de ciências sociais**. São Paulo: ANPOCS, v. 9, n. 25, 1994, p. 26-37.

SÁNCHEZ, Félix. **Orçamento participativo**: teoria e prática. São Paulo: Cortez, 2002. 119p.

SÁNCHEZ, Fernanda. “Políticas urbanas em renovação: uma leitura crítica dos modelos emergentes”. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. Campinas: ANPUR, n. 1, maio-nov, 1999, p. 115-132.

\_\_\_\_\_. **A reivenção das cidades para um mercado mundial**. Tese de doutorado. Departamento de geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo/SP, 2001.

SANTOS, Boaventura Souza & AVRITZER, Leonardo. “Para Ampliar o cânone democrático”. In: SANTOS, B. S. (org.) **Democratizar a democracia participativa**. Os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 39-82.

SANTOS, Boaventura Souza. “Introdução geral à coleção”. In: \_\_\_\_ (org.) **Democratizar a democracia participativa**. Os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002a, p. 13-27.

\_\_\_\_\_. “Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva”. In: \_\_\_\_ (org.) **Democratizar a democracia participativa**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002b, p. 455-559.

SANTOS JR., Orlando A. dos. **Democracia e governo local**: dilemas da reforma municipal no Brasil. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2001.

SCHERER-WARREN, Ilse e KRISCHKE, Paulo (org.) **Uma revolução no cotidiano**: os novos movimentos sociais na América Latina. São Paulo: Brasiliense, 1987. 297p.

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1984. Cap. 20 a 23, p. 295-376.

SILVA, Marta Zorzal *et all*. “Descentralização, participação e cooptação: limites e possibilidades da governança urbano no Brasil. O caso de Vitória/ES”. In: **Revista de Ciências Sociais Unisinos**. V. 38, n. 161. São Leopoldo: Unisinos, 2002, p. 123-146.

\_\_\_\_\_. & CARLOS, Euzeneia. **As dimensões da democracia participativa no Projeto Terra**. Relatório de pesquisa. Vitória/ES, UFES/FACITEC, 2006. 156p.

SILVEIRA, José Carlos da Silva. **Vitória do Futuro: diagnósticos e cenários**. Vitória, mai/2002.

SILVA, M. K. “A expansão do Orçamento Participativo na região metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados”. In: AVRITZER, L. e NAVARRO, Z. (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo, Cortez, 2003, p. 157-185.

SOUZA, Caetano G. de. **Orçamento participativo como instrumento de democratização da gestão urbana: a experiência de Betim/MG – 93/96**. Dissertação de mestrado. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro/RJ, 1999.

TATAGIBA, Luciana. **Participação, cultura política e modelos de gestão: A democracia gerencial e suas ambivalências**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (IFCH-UNICAMP). Campinas-SP, 2003. 189p.

TEIXEIRA, Ana Saleti M. **Orçamento Participativo em Serra/ES: um relato da discussão nos anos de 1995, 1996, 1997, 1998, 1999 e 2000**. Serra: PMS, 2000.

TEIXEIRA, E. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. 3ª ed., São Paulo, Cortez, 2002. 224 p.

TEIXEIRA, Elenaldo. “O orçamento público como instrumento político”. In: **Caderno do CEAS**, n. 149, 1994, p. 16-30.

TELLES, Vera. “Movimentos sociais: reflexões sobre a experiência dos anos 70”. In: SCHERER-WARREN, I. KRISCHKE, P. **Uma revolução no cotidiano? Os novos movimentos sociais na América Latina**. São Paulo: Brasiliense, 1987, p. 55-85.

\_\_\_\_\_. “Sociedade Civil, Direitos e Espaço Público”. In: **Participação Popular nos Governos Locais**. São Paulo: Instituto Pólis, n. 14, 1994a.

\_\_\_\_\_. “Cultura da dádiva, avesso da cidadania”. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo: ANPOCS, n. 25, ano 9, jun/1994b, p. 45-47.

TEODÓSIO, Armindo dos S. de S. “Participação popular na gestão de cidades: impasses e perspectivas no cenário brasileiro”. In: **Anais do IX Encontro da ANPUR**. Rio de Janeiro: ANPUR, 2001, p. 129-139.

TRINDADE, Auta F. & MORAES, Jorge S. G de. “Participação popular no orçamento da Prefeitura de Vitória”. **Revista Proposta**, n. 54, ag/1992.

VAINER, Carlos B. “As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local?” In: **Anais do IX Encontro da ANPUR**. Rio de Janeiro: ANPUR, 2001, p. 140-151.

VILLASCHI, A. W. **Participação Popular**: marco teórico e análise de sua aplicação na gestão urbana. Dissertação de mestrado. Departamento de Administração, Universidade Federal de Brasília (UNB), Brasília/DF, 1985.

WAMPLER, B. “Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados”. In: AVRITZER, L. e NAVARRO, Z. (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. São Paulo, Cortez, 2003, p. 61-86.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Brasília, DF: Editora UNB, 1999.

WEFFORT, Francisco. **Qual Democracia?** São Paulo: Companhia das Letras, 1992. 165p.

## DOCUMENTOS OFICIAIS

ASSEMBLÉIA MUNICIPAL DO ORÇAMENTO (AMO). **Regimento Interno**. Serra/ES, 2001.

CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA. **Lei nº 5165**. Vitória/ES, 2000.

CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA. **Lei nº 5362**. Vitória/ES, 2001.

CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA. **Lei nº 5.463**. Vitória/ES, 2002.

CONSELHO POPULAR DE VITÓRIA (CPV). **Estatuto Social**. Vitória/ES, 1998.

CONSELHO POPULAR DE VITÓRIA (CPV). **Relação de entidades de bairro de Vitória**. Vitória/ES, 2002.

CONSELHO POPULAR DE VITÓRIA (CPV). **Jornal O Popular**. Vitória/ES, 2002.

FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES DE SERRA (FAMS). **Estatuto Social**. Serra/ES, 1997.

FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES DE SERRA (FAMS). **Regimento Interno**. Serra/ES, 2001.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA. **Lei nº 1788**. Serra/ES, 1994.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA. **Projeto de elaboração do orçamento participativo da Prefeitura Municipal de Serra**. Serra/ES, 1997.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA/SEMPA/NAOP. **Plano de Investimentos do OP**: de 1998 a 2003. Serra/ES (diversos documentos e anos).

PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA. **Lei nº 2229**. Serra/ES, 1999.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA. **Lei Complementar nº 001**. Serra/ES, 2001.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA. **Plano Estratégico da Cidade**: Agenda 21 Local. Serra/ES, 2001.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA/SEMPA/NAOP. **Acompanhamento da execução das obras do OP**: concluídas, em andamento e não iniciadas – 1998 a 2002. Serra/ES (diversos documentos e anos).

PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA/NAOP. **Relação de delegados do OP e associação de moradores**. Serra/ES, 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA/NAOP. **Participação nas assembléias do OP**: 1998-2002. Serra/ES, 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA/SEFI-DC. **Receita e despesa municipal**: 1990 a 2001. Serra/ES (diversos anos).

PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA. **Boletins, folhetos e cartilhas**. Serra/ES (diversos anos).

PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA/NAOP. **Critérios para distribuição dos recursos do OP**. Serra/ES, 2002, mimeo.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA/SEPLAE-DAE-DIG. **Resultados do censo demográfico 2000, segundo os bairros do município de Serra.** Serra/ES, 2002, mimeo.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA/SEMPA/SEMAS/DAOP. **Estudo Movimento Reivindicatório de Bairros do Município de Vitória.** Vitória/ES, 1990, mimeo.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA/SEMFA-FIN-CT. **Orçamento municipal:** balanço de 1990, 1992, 1993. Vitória/ES (diversos documentos e anos).

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA/SEMPA. **Material para comissão de Plano de Ação e Rateio:** método utilizado para definição dos pesos das regiões. Vitória/ES, 1991, mimeo.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA. **Projeto de Lei – Ítalo Batan Régis.** Vitória/ES, 1991.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA/SEMPA. **Discussão do orçamento/92:** comissão de rateio. Vitória/ES, 1992, mimeo.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA/SEMOB. **Obras do OP executadas pela administração direta:** 1989, 1990, 1991. Vitória/ES (diversos documentos e anos).

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA. **Plano de Investimentos do OP:** 1990, 1991. Vitória/ES, 1992.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA. **Proposta orçamentária e Plano de Investimento para o exercício de 1992 e 1993.** Vitória/ES, 1993.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA. **Projeto de Lei:** Dispõe sobre a participação popular na elaboração do OP. Vitória/ES, 1996.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA/SEMPA. **Formulação de indicadores de mobilização e resultados do orçamento popular.** Vitória/ES, 1997 (?), mimeo.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA. **Ata de reunião técnica para avaliação do OP de 1990 a 1996.** Vitória/ES, 1997.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA/SEMAS. **Avaliação da situação social do município de Vitória.** Vitória/ES, 1993, mimeo.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA/GAB-COG. **Relatório – Coordenadoria de Governo:** 1999/2000. Vitória/ES, 2001, mimeo.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA/SEMP/SEMAS/GAB-COG). **Plano de Investimentos do OP:** de 1993 a 2003. Vitória/ES (diversos documentos e anos).

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA. **AGENDA 21 Administração Municipal:** Relações de intermediação entre sociedade civil e municipalidade no governo da cidade de Vitória (versão preliminar). Vitória/ES, 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA/SEMP/SEMAS/GAB-COG/SEMOB. **Acompanhamento da execução das obras do OP:** concluídas, em andamento e não iniciadas – 1990 a 2002. Vitória/ES (diversos documentos e anos).

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA/SEMOB. **Acompanhamento de contratos concluídos:** obras do OP – 1994 a 2002. Vitória/ES (diversos documentos e anos).

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA/SEMP/SEMAS/GAB-COG. **Metodologia de discussão popular do orçamento:** 1990 a 2002. Vitória/ES (diversos documentos e anos).

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA/SEMFA-ASSESSORIA. **Evolução Anual da Receita e Despesa Gerencial:** 1995-2002. Vitória/ES, 2002, mimeo.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA/SEMFA-FIN-CT. **Resumo Geral da Receita e Balanço da Despesa:** 1993-1994. Vitória/ES (diversos documentos e anos).

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA/SEMFA/NGD-GEO. **Resultados do censo demográfico 2000, segundo os setores do município de Vitória.** Vitória/ES, 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA. **Minuta de Projeto de Lei:** Dispõe sobre a participação popular na elaboração do orçamento municipal. Vitória/ES, 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA. **Relação dos delegados do OP.** Vitória/ES, 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA. **Boletins, folhetos e cartilhas.** Vitória/ES. (diversos anos).

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA. Boletim Informativo da Coordenadoria de Governo da Prefeitura Municipal de Vitória. **Orçamento Popular 2000/2001**. Vitória/ES, abr/2000.

## **LISTA DE FIGURAS**

FIGURA 1. Região Metropolitana da Grande Vitória – RMGV

FIGURA 2. A cidade de Vitória e suas administrações regionais – 2002

FIGURA 3. Regionalização do município de Serra/ES – 2002

FIGURA 4. Estrutura funcional do OP de Serra

## **LISTA DE QUADROS**

QUADRO 1. Administrações Regionais e bairros de Vitória/ES – 2002

QUADRO 2. As regiões da cidade de Serra e seus respectivos bairros – Serra/ES – 2002

## **LISTA DE TABELAS**

TABELA 1. Evolução da população: Espírito Santo, Grande Vitória e seus municípios

TABELA 2. População por situação de domicílio em 2000: Estado, Grande Vitória e seus municípios

TABELA 3. Valor Bruto da Produção (VBP), Número de Estabelecimentos (NE) e Pessoal Ocupado (PO) na Grande Vitória e seus municípios – 1985 (%)

TABELA 4. Produto Interno Bruto (PIB) a preço de mercado, por setor de atividade – 1998

TABELA 5. Rendimento médio do chefe de família no Estado, Grande Vitória e municípios – 2000

TABELA 6. Taxa de alfabetização da população residente de 10 anos ou mais de idade em 2000 e nível de escolaridade acima de 16 anos em 1992 (%)

TABELA 7. Percentual de domicílios particulares permanentes com abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo – 1991 e 2000

TABELA 8. Associação de moradores de Vitória segundo o ano de fundação: 1961-2000

TABELA 9. Associação de moradores de Vitória segundo as Regiões Administrativas 2002

TABELA 10. Evolução da participação no orçamento popular de Vitória/Es: 1989-2001

TABELA 11. Participação nas assembléias do OP por Administração Regional de Vitória 2001

TABELA 12. Delegados do OP segundo as regiões de Serra/ES – 2002

TABELA 13. Participação nas assembléias do OP segundo as regiões de Serra – 2002

TABELA 14. Evolução da despesa percentual realizada, segundo os setores da administração municipal de Vitória/ES: 1993-2001

TABELA 15. Evolução percentual dos investimentos do OP segundo a receita municipal total e despesa de capital dos municípios de Vitória (1992-2001) e Serra (1998-2001)

TABELA 16. Evolução percentual da composição das demandas do OP segundo total de valor investido em Vitória/ES – 1990-2002

TABELA 17. Evolução percentual da composição das demandas do OP segundo total de valor investido em Serra/ES – 1998-2002

TABELA 18. População total e taxa de analfabetismo de 15 a 19 anos de idade, rendimento e instrução do responsável pelo domicílio e condições de moradia, segundo as Regiões Administrativas de Vitória/ES, 2000

TABELA 19. Distribuição de investimentos do OP per capita, segundo as Regiões Administrativas de Vitória/ES, no período de 1990-1992 e 1993-2002

TABELA 20. Investimento per capita e renda média mensal (em SM) do chefe de domicílio, segundo os bairros da Região I (Centro) e da Região V (Praia do Canto), de Vitória/ES no período de 1993-2002.

TABELA 21. População total e taxa de analfabetismo de 15 a 19 anos de idade, proporção de responsável pelo domicílio com renda até 2 SM e condições de domicílio, segundo as regiões de Serra/ES, 2000

TABELA 22. Distribuição de investimentos do OP per capita, segundo as regiões de Serra/ES, no período de 1998-2003

TABELA 23. Investimento do OP per capita e renda média mensal do chefe de domicílio, segundo os bairros das regiões de Serra I e Laranjeiras, de Serra/ES – 1998-2003

## **LISTA DE GRÁFICOS**

GRÁFICO 1. Evolução da participação nas assembléias do OP de Vitória/ES – 1989-2001

GRÁFICO 2. Participantes nas assembléias do OP – Serra/ES – 1998-2002

GRÁFICO 3. Evolução das receitas dos municípios de Vitória e Serra/ES – 1994-2001

GRÁFICO 4. Evolução da receita própria dos municípios de Vitória e Serra/ES, segundo a receita total – 1990-2001

GRÁFICO 5. Evolução percentual da despesa de capital em relação à despesa municipal total dos municípios de Vitória e Serra/ES – 1990-2001

GRÁFICO 6. Evolução percentual anual da execução orçamentária do OP, segundo o total de valor investido em Vitória/ES – 1990-2002

GRÁFICO 7. Evolução percentual da execução orçamentária do OP, segundo o total de valor investido em Serra/ES – 1998-2002

GRÁFICO 8. Distribuição de investimentos do OP per capita e rendimento médio do chefe de domicílio em SM, segundo as Regiões Administrativas de Vitória/ES – 1990-1992

GRÁFICO 9. Distribuição de investimentos do OP per capita, taxa de

analfabetismo de 15 a 19 anos e percentual de população com esgotamento sanitário inadequado, segundo as Regiões Administrativas de Vitória/ES – 1990-1992

GRÁFICO 10. Distribuição de investimentos do OP per capita e rendimento médio do chefe de domicílio em SM, segundo as Regiões Administrativas de Vitória/ES – 1993-2000

GRÁFICO 11. Distribuição de investimentos do OP per capita e proporção de chefes de domicílio com renda até 2 SM, segundo as regiões de Serra/ES – 1998-2003

GRÁFICO 12. Distribuição de investimentos do OP per capita e taxa de analfabetismo em maiores de 15 anos, segundo as regiões de Serra/ES – 1998-2003

## **LISTA DE ANEXOS**

ANEXO 1. Entidades organizadas da sociedade civil de Vitória/ES – 2002

ANEXO 2. Critérios para distribuição de recursos do OP, segundo os bairros e regiões de Vitória – 1992

ANEXO 1 - Entidades Organizadas da Sociedade Civil de Vitória-ES - 2002

Nº	Regiões Administrativas	Nº	Bairros	Nº	Entidades de Bairro*	Nº	Outras Entidades
I		1	Fonte Grande	1	Movim. Comit. do Morro da Fonte Grande	1	Associação Católica Sagrada Família
		2		2	Ass. dos Amigos do Parque da Fonte Grande	2	Associação Comercial de Vitória - ES
		3	Piedade	3	Assoc. de Moradores do Morro do Moscoso	3	Associação dos Barraqueiros da Pr.
		4		4	Movimento Comunitário do Morro da Piedade	4	Manoel Rosindo da Silva da V. Rubim
		5	Centro	5	Associação de Moradores da Piedade	5	Ass. de Comerciantes da Vila Rubim
		6		6	Associação de Moradores e Comunidades da Região da "Gruta da Onça"		União das Ass. de Moradores e Entidades Comunitárias Afins do Estado do ES-GRES "Unidos da Piedade"
		7		7	Associação de Moradores do Rosário		
		8	Santa Clara	8	Assoc. de Moradores do Parque Moscoso		
		9		9	Associação de Moradores de Santa Clara		
		10	Inhanguetá	10	Associação de Moradores de Vila Rubim		
11	11	Centro Comunitário do Forte São João					
II		12	Santo Antônio	12	Movimento Comunitário de Inhanguetá	6	Conselho Municipal de Segurança Pública da Região II
		13		13	Movimento Comunitário de Santo Antônio		
		14	Favalessa/Alagoano	14	Assoc. de Morad. do Bairro Mário Cypreste	7	Núcleo de Defesa Civil – NUDEC
		15		15	Movimento Comunitário de Ariovaldo		
		16	Caratoíra	16	Favalessa / Alagoano		
		17		16	Associação Comunitária do Bairro Caratoíra		
	SANTO ANTÔNIO	18	Grande Vitória	17	Movimento Comunitário de Volta de Caratoíra		
19		17		Assoc. de Moradores do Bairro Grande Vitória			
20		Bela Vista	18	Comunidade Kolping Bela Vista			
21			19	Centro Comunitário de Bela Vista			
22		Santa Tereza	21	Movimento Comunitário do Bairro Estrelinha			
23			22	Associação dos Amigos do Bairro Estrelinha			
24	Ilha do Príncipe	24	Comunidade Kolping Santa Tereza				
25		23	Associação Caminhando Juntos "Cajun"				
26		25	Movimento Comunitário de Santa Tereza				
		26	Cen. Social da Comunid. Dom João Batista				

Nº	Regiões Administrativas	Nº	Bairros	Nº	Entidades de Bairro*	Nº	Outras Entidades
		20	Bairro do Quadro	27	Assoc. de Moradores do Morro do Quadro		
		21	Bairro do Cabral e Bananal	28	Assoc. de Moradores do Morro do Cabral e Bananal		
		22	Bairro Universitário	29	Associação de Morad. do Bairro Universitário		
III		23	Ilha de Santa Maria	30	Cen. Com. Maria Clementina Veloso Santos	8	Associação de Barraqueiros do
		24	Consolação	31	Assoc. de Moradores do Bairro Consolação		
				32	Movimento Comunitário do Bairro Consolação		
				33	Associação de Amigos do Bairro Consolação		
		25	Horto	34	Cen. Comit. dos Moradores do Bairro Horto		
		26	Jucutuquara	35	Assoc. de Moradores do Bairro Jucutuquara		
	BENTO FERREIRA /			36	Comunidade da Nação de Jucutuquara		
				37	Assoc. de Morad. do Morro de Jucutuquara		
	JUCUTUQUARA	27	Cruzamento	38	Associação dos Moradores e Amigos do Bairro Cruzamento – Jucutuquara		
		28	Bairro de Lourdes	39	Centro Comunitário do Bairro Cruzamento		
		29	Bento Ferreira	40	Ass. de Amigos do B. de Lourdes e Nazareth		
				41	Associação de Moradores de Bento Ferreira		
		30	Jesus de Nazareth	42	Ass. de Amigos do Bairro Jesus de Nazareth		
		31	Romão	43	Movimento Comunitário do Morro do Romão		
				44	Associação de Moradores do Bairro Romão		
		32	Bairro Fradinhos	45	Associação de Moradores de Fradinhos		
		33	Jaburu	46	Assoc. de Moradores do Morro do Jaburu		
		34	Rio Branco	47	Movim. Comunitário do Morro do Rio Branco		
IV		35	Bonfim	48	Associação Comunitária do Bairro Bonfim	9	MUBE-Mulheres Unidas do Bairro Engenharia
		36	Maruípe	49	Assoc. de Amigos do Bairro Grande Maruípe		
				50	Assoc. de Amigos e Moradores de Vila Maria	10	Con. Regional de Segurança Maruípe
				51	Assoc. de Moradores do Bairro Maruípe	11	Conselho Interativo de Segurança do Bairro Tabuazeiro
				52	Assoc. de Moradores do Bairro Itararé		
		37	Itararé	53	Movimento Comunitário do Bairro Itararé	12	Banda de Congo Amores da Lua

Nº	Regiões Administrativas	Nº	Bairros	Nº	Entidades de Bairro*	Nº	Outras Entidades
		38	São Cristóvão	54	Movim. Comunitário do Bairro São Cristóvão	13	Associação de Clubes de Futebol
		39	Santos Dumont	55	Assoc. de Moradores do Bairro São Cristóvão		Amador de Hararé
		40	São Benedito	56	Movimento Comunitário do B. Santos Dumont	14	Associação de Bocha do B. Eucaípto
	MARUÍPE	41	Santa Cecília	57	Movimento Comunitário do M. São Benedito		
		42	Bairro da Penha	58	Associação de Moradores de Santa Cecília		
		43	Eucaípto	59	Núcleo Comunitário do Bairro da Penha		
		44	Santa Martha	60	Ass. de Moradores e Amigos do B. da Penha		
		45	Tabuazeiro	61	Ass. de Amigos do Alto Bairro da Penha		
		46	Engenharia	62	Movimento Comunitário do Bairro Eucaípto		
		47	Joana D'arc	63	Assoc. de Moradores do Bairro Santa Martha		
		48	Andorinhas	64	Centro Comunitário do Bairro Santa Martha		
		49	Ilha do Frade	65	Movimento Comunitário do Bairro Tabuazeiro		
		50	São José	66	Assoc. do Bairro Tabuazeiro de dentro e demais Bairros Adjacentes		
		51	Praia do Suá	67	Assoc. de Moradores do Bairro Tabuazeiro		
		52	Ilha do Boi	68	Movimento Comunitário do Bairro Engenharia		
		53	Santa Lúcia	69	Assoc. de Moradores do Bairro Engenharia		
	PRAIA DO CANTO	54	Santa Helena	70	Movimento Comunitário do Bairro Joana D'arc		
		55	Enseada do Suá	71	Movimento Comunitário do Bairro Andorinhas		
		56	Praia do Canto	72	Assoc. de Moradores do Bairro Andorinhas		
		57	Cruzeiro	73	Assoc. dos Amigos e Morad. da Ilha do Frade	15	Ass. de Pescadores da Pr. do Canto
				74	Assoc. dos Amigos do Morro São José	16	Associação dos Pescadores do Terminal da Praia do Suá
				75	Ass. de Moradores e Amigos da Praia do Suá		
				76	Ass. de Morad. e Proprietários da Ilha do Boi	17	Assoc. dos Comerciantes da Curva da Jurema
				77	Assoc. de Moradores do Bairro Santa Lúcia		
				78	Assoc. de Moradores do Morro Santa Helena	18	Conselho Regional de Segurança
				79	Assoc. de Moradores da Enseada do Suá		"Praia do Canto"-CONRES
				80	Associação de Moradores da Praia do Canto		
				81	Ass. de Mor. do Entorno do M. do Cruzeiro		

Nº	Regiões Administrativas	Nº	Bairros	Nº	Entidades de Bairro*	Nº	Outras Entidades
		58	Barro Vermelho	82	Associação de Moradores do Barro Vermelho		
VI		59	Mata da Praia	83	Associação de Moradores da Mata da Praia	19	Associação de Mulheres do E. Santo
		60	Jardim Camburi	84	Associação Comunitária de Jardim Camburi	20	Assoc. de Mulheres do B. Boa Vista
				85	Associação de Moradores da Atlântica Ville	21	Assoc. de Panelerias de Goiabeiras
				86	As. de Morad. do Conjunt. Village de Camburi	22	Assoc. das Mulheres Estrela do Mar
				87	Cons. Interativo de Segurança de J. Camburi	23	Assoc. dos Mercadores e Amigos da Pracinha de Jardim Camburi
		61	Boa Vista	88	Associação dos Amigos da Pedra da Cebola	24	Assoc. Brasileira dos Clubes da Grande Goiabeiras
				89	Centro Comunitário de Boa Vista	25	Assoc. dos Clubes de Futebol Amador da Grande Goiabeiras
	CONTINENTE	62	Bairro República	90	Centro Comunitário Francisco Salles		
		63	Goiabeiras	91	Assoc. de Moradores do Bairro Goiabeiras	26	Ass. dos Comerciantes de Alimentação e Artes da Pracinha do B. República
		64	Solon Borges	92	Assoc. de Moradores de Goiabeiras Velha		
		65	Antônio Honório	93	Centro Comunitário da Vila Solon Borges	27	Ass. dos Árbitros de Futebol Amador
				94	Centro Comunitário São Francisco de Assis	28	Assoc. de Marisqueiros Pescadores de Goiabeiras Velha
		66	Jardim da Penha	95	Assoc. de Morad. do Bairro Jardim da Penha		
		67	Pontal de Camburi	96	Assoc. de Moradores de Pontal de Camburi	29	Conselho Recreativo Mata da Praia
				97	Ass. de Morad. do Parq. Residencial M <sup>a</sup> Ortiz		
		68	Maria Ortiz	98	Assoc. de Moradores do Bairro Maria Ortiz	30	Assoc. dos Marisqueiros da Grande Goiabeiras
				99	Assoc. de Moradores de Maria Ortiz		
		69	Bairro Jabour	100	Associação de Amigos do Bairro Jabour		
		70	Morada de Camburi	101	Assoc. de Moradores de Morada de Camburi		
VII		71	São Pedro	102	Movimento Comunitário São Pedro I, II e IV	31	MUSP–Mulheres Unidas de S. Pedro
		72	Santo André	103	Movimento Comunitário de Santo André	32	Ass. de Mulheres do Bairro Condusa
		73	São Pedro III	104	Movimento Comunitário do Bairro S. Pedro III	33	Associação de Idosos de São Pedro
				105	Ass. de Barraqueiros da F. de Artes/Comidas	34	Coordenação de Mulheres da Ilha das Caietras
		74	Redenção	106	Movimento e Ass. Comunit. do B. Redenção		
				107	Cons. Comun. Reg. Sete da Grande S. Pedro	35	Conselho Interativo de Segurança Pública da Grande São Pedro
	SÃO PEDRO	75	Resistência	108	Movimento Comunitário de Resistência		
				109	Associação de Moradores e Amigos do Bairro Resistência e Adjacências	36	Assoc. de Pescadores e Desafiadores de Siri da Ilha das Caietras

Nº	Regiões Administrativas	Nº	Bairros	Nº	Entidades de Bairro*	Nº	Outras Entidades
		76	Nova Palestina	110 111 112	Movimento Comunitário de Nova Palestina Associação de Moradores de Nova Palestina Associação de Amigos de Nova Palestina	37	Assoc. Folclórica Arraial Gaúcho
		77	Ilha das Cateiras	113	Movimento Comunitário da Ilha das Cateiras		
		78	Conquista	114 115	Movimento Comunitário do Bairro Conquista Assoc. de Moradores do Bairro Conquista		
		79	Condusa	116	Movimento Comunitário do Bairro Condusa		
-	-	-	-	-	-	38	Conselho Popular de Vitória – CPV

Fonte: Conselho Popular de Vitória (CPV), 2002.

\* Todas as entidades de bairro são filiadas ao Conselho Popular de Vitória – CPV.



III	Ilha São Mateus	9	1	8	2	2	2	5	2	10	39	1,95	1,345	0,06	2 a 5	3,00	5,01	1,53019	28.270.000,00		
	Forte São João	6	2	8	2	2	7	8	10	45	2,25	3,025	0,13	2 a 5	3,00	5,38	EPG				
	Romão	5	2	7	2	2	7	8	7	40	2,00	3,785	0,16	Até 2	4,00	6,16	1,88143	34.760.000,00			
	Jucutuquiar.	8	2	5	3	5	2	12	8	45	2,25	1,450	0,06	2 a 5	3,00	5,31	1,62182	29.960.000,00			
	Morro	6	2	8	2	2	7	10	5	42	2,10	3,620	0,15	Até 5	4,00	6,25	1,90892	35.270.000,00			
	Cruzamento																				
	Morro Rio Branco	5	3	8	2	2	5	12	5	42	2,10	4,00	0,02	Até 5	4,00	6,12	1,86922	34.530.000,00			
	B. Lourdes	12	2	8	1	2	5	5	10	45	2,25	2,670	0,11	Ac. 10	1,00	3,36	1,02624	18.960.000,00			
	Consolação	3	2	6	2	4	8	6	10	41	2,05	1,930	0,08	Até 2	4,00	6,13	UPE				
	Horto	6	3	4	3	3	7	6	7	39	1,95	960	0,04	2 a 5	3,00	4,99	1,52408	28.160.000,00			
	Grangicã	6	3	5	3	3	8	5	4	41	2,05	4,855	0,20	Até 2	4,00	6,25	1,90892	35.270.000,00			
	Fradinhos	7	2	7	3	2	4	4	31	1,55	1,610	0,07	Ac. 10	1,00	2,62	0,80022	14.780.000,00				
	Monte Belo	12	2	10	2	1	1	2	10	40	2,00	1,715	0,07	2 a 5	3,00	5,07	1,54852	28.610.000,00			
	Beº Ferreira	9	2	7	2	2	1	1	8	32	1,60	9,050	0,38	Ac. 10	1,00	2,98	0,91018	16.820.000,00			
	Nazaneth	8	2	4	2	2	7	4	5	34	1,70	1,810	0,08	Até 2	5,78	5,78	UPE				
	Nazaneth	4	2	4	1	3	2	4	5	25	1,25	2,45	0,01	8 a 10	2,00	3,26	0,99569	18.390.000,00			
	106/7,07	32/2,13	99/6,60	32/2,13	37/2,47	74/4,23	89/5,93	112/7,47	581/38,73				38,470			74,67	17,52543	323,780.000,00			
IV	Santos Dumont	5	1	10	6	10	3	5	6	46	2,30	2,285	0,10	2 a 5	3,00	5,40	1,64931	30.470.000,00			
	Santa Cecília	5	2	4	3	2	3	5	6	30	1,50	1,135	0,05	Ac. 10	1,00	2,55	0,77884	14.390.000,00			
	Tabuaçero	5	2	10	4	10	3	15	5	54	2,70	4,800	0,20	Até 2	4,00	6,90	EPG				
	S. Cristóvão	5	2	15	4	3	2	10	3	44	2,20	3,900	0,16	Até 2	4,00	6,36	1,94252	35.890.000,00			
	Joana D'Arc	10	3	10	4	8	2	10	10	57	2,85	3,495	0,15	2 a 5	3,00	6,00	1,83256	33.860.000,00			
	Santa Marta	15	3	10	7	8	5	10	15	73	3,65	4,650	0,20	Até 2	4,00	7,85	2,39761	44.300.000,00			
	Itararé	10	3	10	4	6	3	10	8	54	2,70	9,295	0,39	2 a 5	3,00	6,09	1,86005	34.360.000,00			
	Bairro Penha	5	3	8	2	3	3	10	15	49	2,45	10,090	0,43	Até 2	4,00	6,88	2,10134	38.820.000,00			
	Bairro Bonfim	5	2	9	6	3	3	12	5	51	2,55	2,540	0,11	Até 2	4,00	6,66	2,03415	37.350.000,00			
	Eucalipto	5	1	5	1	4	9	12	15	52	2,60	1,015	0,04	2 a 5	3,00	5,64	1,72261	31.830.000,00			
	Engenharia	12	1	15	1	9	4	15	10	67	3,35	1,200	0,05	2 a 5	3,00	6,40	1,95474	36.100.000,00			
	82/7,45	23/2,09	106/9,64	45/4,09	69/6,27	40/3,64	114/10,36	98/8,91	577/32,45				44,405			66,73	18,27372	337,600.000,00			
V	Andorinhas	9	2	8	2	2	2	3	8	36	1,80	2,195	0,09	Até 2	4,00	5,89	1,79897	33.240.000,00			
	Ilha do Frade	10	1	8	0	0	1	0	20	1,00	440	0,02	Ac. 10	1,00	2,02	0,61696	11.400.000,00				
	Ilha do Boi	5	3	3	0	0	3	4	18	0,90	1,100	0,05	Ac. 10	1,00	1,95	0,59558	11.000.000,00				
	Enxada Suã	14	2	5	0	0	0	2	3	26	1,30	995	0,04	Ac. 10	1,00	2,34	0,71470	13.200.000,00			
	Santa Helena	4	2	2	0	0	2	5	5	20	1,00	1,165	0,05	Ac. 10	1,00	2,05	0,62613	11.570.000,00			
	Praia do Suã	6	3	5	3	2	5	3	29	1,45	2,810	0,12	Ac. 10	1,00	2,57	PS					
	M. S. Helena	14	5	8	2	3	2	15	5	54	2,70	800	0,03	2 a 5	3,00	5,73	1,75010	32.330.000,00			
	M. São José	14	6	8	2	3	2	15	8	58	2,90	8,25	0,03	Até 2	4,00	6,93	2,11661	39.100.000,00			
	M. Jaburu	7	4	7	6	2	7	15	2	50	2,50	985	0,04	Até 2	4,00	6,24	UPE				
	Praia Canto	12	1	8	1	2	2	1	0	27	1,35	7,715	0,33	Ac. 10	1,00	2,68	0,81855	15.120.000,00			
	B. Vermelho	5	2	3	2	1	2	3	3	21	1,05	2,870	0,12	Ac. 10	1,00	2,17	0,66278	12.240.000,00			
	Santa Lúcia	10	3	8	1	1	1	2	3	9	37	1,85	2,065	0,09	Ac. 10	1,00	2,94	0,89796	16.590.000,00		
	Santa Luiza	9	4	8	2	2	4	3	6	38	1,90	490	0,02	Ac. 10	1,00	2,92	0,89183	16.480.000,00			
	119/9,15	38/2,92	81/6,23	21/1,62	18/1,38	27/2,08	74/5,69	56/4,31	434/33,38				24,455			46,73	11,49917	212.270.000,00			

VI	Jardim Camburi	15	6	9	1	8	2	0	15	56	2,80	18.730	0,79	Ac. 10	1,00	4,59	EPG	
	Jabour	3	6	4	2	3	2	0	3	23	1,15	1.060	0,04	Ac. 10	1,00	2,19	0,66889	12.360.000,00
	Salon Borges	1	3	1	2	1	4	0	3	15	0,75	1.255	0,05	5 a 10	2,00	2,80	0,85520	15.800.000,00
	Seguranga Do Lar	1	1	2	1	1	1	0	1	8	0,40	1.145	0,05	2 a 5	3,00	3,45	1,05372	19.470.000,00
	Ant. Honorio	5	4	10	1	5	4	0	15	44	2,20	1.315	0,06	2 a 5	3,00	5,26	1,60655	29.680.000,00
	Maria Ortiz	4	6	10	1	8	3	0	10	42	2,10	9.985	0,42	2 a 5	3,00	5,52	EPG	
	Goiabiras	8	2	7	6	3	8	0	9	43	2,15	1.930	0,08	2 a 5	3,00	5,23	UPE	
	B. República	1	1	1	1	1	2	0	1	8	0,40	3.220	0,14	Ac. 10	1,00	1,54	UPE	
	Mor. Camburi	1	1	1	1	1	2	0	5	12	0,60	1.355	0,06	Ac. 10	1,00	1,66	0,50701	9.370.000,00
	Mata Praia	1	1	1	1	1	2	0	2	9	0,45	9.030	0,38	Ac. 10	1,00	1,83	0,55893	10.330.000,00
	Jardim da Penha	1	7	1	7	11	11	0	8	46	2,30	23.710	1,00	Ac. 10	1,00	4,30	P.S.	
	M. Boa Vista	10	6	8	7	2	10	0	15	58	2,90	4.375	0,18	2 a 5	3,00	6,08	1,85700	34.310.000,00
		51/4,25	44/3,66	55/4,58	31/2,58	45/3,75	51/4,25	0	87/7,25	364/30,33		77.110				44,45	7.10730	131.320.000,00
VII	Universitário	12	5	10	5	5	5	6	12	60	3,00	275	0,01	5 a 10	2,00	5,01	1,83019	28.270.000,00
	Conquista	12	6	12	1	3	5	5	8	52	2,60	530	0,02	Até 2	4,00	6,62	2,02193	37.360.000,00
	Condusa	5	3	5	6	3	10	12	12	56	2,80	1.265	0,05	2 a 5	3,00	5,85	1,78675	33.010.000,00
	São Pedro	10	5	9	3	4	4	3	15	53	2,65	3.685	0,16	Até 2	4,00	6,81	2,07996	38.430.000,00
	Ilha Caietés	9	4	6	4	3	4	3	9	42	2,10	35	0,01	Até 2	4,00	6,11	1,86616	34.470.000,00
	Santos Reis	5	5	3	2	1	1	5	7	29	1,45	535	0,02	Até 2	4,00	5,47	1,67069	30.870.000,00
	São José	4	3	7	1	3	6	1	12	37	1,85	2.785	0,12	Até 2	4,00	5,97	1,82340	33.690.000,00
	Santo André	16	2	2	3	5	8	1	4	41	2,05	1.625	0,07	Até 2	4,00	6,12	1,86922	34.530.000,00
	Redenção	17	5	7	2	10	9	1	14	65	3,25	2.460	0,10	Até 2	4,00	7,35	2,24489	41.470.000,00
	N. Palestina I	6	5	6	5	3	2	1	5	33	1,65	2.429	0,10	Até 2	4,00	5,75	1,75621	32.450.000,00
	N. Palestina II	15	6	15	3	2	3	1	10	55	2,75	3.091	0,13	Até 2	4,00	6,88	2,10134	38.820.000,00
	Resistência	12	5	12	3	7	3	6	8	59	2,95	6.215	0,26	Até 2	4,00	7,20	2,19908	40.630.000,00
		123/10,25	54/4,50	94/7,83	41/3,41	49/4,08	60/5,00	45/3,75	116/9,66	582/48,50		24.930				75,14	22.94982	424.000.000,00
												259.395				404,28	100,00	1.847.500.000,00

Fonte: PMV/SEMPLA, 1992.

Esta publicação foi composta utilizando-se as Georgia e Aurora.

É permitida a reprodução parcial desta obra, desde que citada a fonte e que não seja para qualquer fim comercial.

