

XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM
PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

21 a 25 de maio de 2007

Belém - Pará - Brasil

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM VITÓRIA/ES: SOB O SIGNO DA PARTICIPAÇÃO
NEOLIBERAL

Euzineia Carlos (UFES)

Orçamento Participativo em Vitória/ES: Sob o Signo da Participação Neoliberal

Resumo

O objetivo deste trabalho é apresentar os resultados de uma pesquisa exploratória que buscou levantar temas e problemas relacionados à prática política participacionista no governo municipal de Vitória/ES. Toma como recorte empírico o orçamento participativo nos governos do PSDB, em especial nas administrações de Luiz Paulo Vellozo Lucas (1997-2000 e 2001-2004). A análise está focada sobre a percepção dos delegados do orçamento participativo acerca de seu poder de controle, influência e negociação nas instâncias decisórias, em um contexto marcado por um projeto político instrumental e utilitário de democracia, com implicações despolitizadoras para a participação.

Orçamento Participativo em Vitória/ES: Sob o Signo da Participação Neoliberal

1. Introdução

Na perspectiva de mudanças complexas nas relações Estado e sociedade no Brasil, o princípio da participação da sociedade se tornou fator central na busca de uma prática cidadã que se constituísse em uma atividade permanente de controle sobre as ações do Estado e na exigência de responsabilização dos recursos públicos. O panorama de confronto e oposição dos movimentos sociais dos anos oitenta, enfronhado na crítica ao padrão de controle pretérito, cede lugar a proposta de atuação compartilhada da sociedade com o Estado, então materializada na criação de espaços públicos para a gestão democrática das políticas.

No entanto, na ausência (em grande parte) de condições político-culturais adequadas à consolidação dos processos democráticos, tem se verificado uma tendência à participação limitada e instrumental em um grande número de experiências consideradas inovadoras hoje em curso no país. A expansão de instituições participativas carentes de um sentido emancipador da prática política, pode ser examinada a partir da noção de disputas entre projetos políticos que alimentam movimentos distintos na sociedade: de um lado, as reformas econômicas e políticas de corte neoliberal; de outro, as demandas e proposições da sociedade organizada por publicização e desprivatização do Estado. O estabelecimento de um consenso em torno do ideário participacionista entre esses dois projetos políticos, foi responsável pela introdução de dissonâncias no vocabulário da participação. Em outras palavras, o recurso a referências gramaticais comuns tanto pelo projeto participativo-popular como pelo projeto neoliberal, polifonizando simbolicamente o embate político, gerou a ressignificação de termos do debate democrático (DAGNINO, 2004).

Por um lado, a participação da sociedade na gestão pública concebida no interior do projeto participativo-popular, pressupõe a auto-determinação cidadã no controle da “coisa” pública como forma de garantir a implementação de políticas que visem a alteração da correlação assimétrica de poder e o princípio de justiça social na distribuição dos recursos. Por outro lado, o modelo neoliberal recorre ao princípio da participação tão-somente enquanto recurso da gerência moderna, instrumento de sustentabilidade, otimização e eficiência dos gastos públicos. O descortino da dissonância na linguagem participacionista presente nesse último projeto, elucidando sua face real, evidencia uma participação vazia de conteúdo ético-político e descolada de uma dimensão política, interativa e negocial.

A democracia em moldes gerenciais, voltada a um vínculo mais estreito com os interesses particulares, com a resolução de problemas e com o atendimento a demandas específicas, oferece grandes obstáculos à efetividade e auto-sustentação dos instrumentos de democracia participativa. Rarefeito de valores emancipatórios e de sujeitos políticos autônomos, este projeto de gestão participativa constitui-se refratário a maiores possibilidades dos atores assimilarem o conflito e a negociação como perspectivas legítimas da tomada de decisões calcadas em debates, embates e acordos difíceis.

Este estudo se inscreve neste debate teórico e político do projeto democrático contemporâneo, no qual toma o orçamento participativo (OP) enquanto experiência de democracia participativa na gestão pública, em suas possibilidades e desafios para a consolidação do processo participatório e democratizante. O orçamento participativo, implementado em um país onde o acesso ao processo decisório e aos resultados das políticas é altamente desigual e excludente, tem se destacado em algumas experiências 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.

Todavia, é mais do que premente a necessidade da análise dos impactos do modelo de gestão de governo local sobre os resultados práticos e teóricos da participação da sociedade civil na esfera pública. Representando um caso típico de gestão neoliberal dos negócios públicos, a cidade de Vitória/ES é tomada como recorte político-espacial voltado à análise da experimentação do orçamento participativo no governo do PSDB, em especial nas administrações de Luiz Paulo Vellozo Lucas (1997 a 2004). Nestes termos, pergunta-se acerca dos desafios impostos a participação cidadã frente a um projeto instrumental e utilitário de democracia.

Neste fim, estrutura a argumentação em três partes interdependentes. Na primeira parte, apresenta de modo breve o contexto socioeconômico do município de Vitória diante da dinâmica estadual, relacionando a sua estrutura social e política ao quadro de formação dos movimentos sociais e de participação popular. Na segunda, descreve sucintamente a experiência de orçamento participativo de Vitória, a partir da comparação dos significados e resultados práticos da participação em dois projetos em disputa na Capital: o PT e o PSDB. Na terceira e última sessão, analisa os desafios do orçamento participativo em um contexto político de despolitização da participação, a partir da percepção dos delegados do orçamento. O exame se dá com a identificação do perfil dos representantes populares e da auto-avaliação de seu poder de controle, influência e negociação sobre as políticas decididas no orçamento participativo.

2. A cidade de Vitória: breve contexto socioeconômico e de participação popular

A cidade de Vitória, capital do Espírito Santo, sofreu influência decisiva em sua dinâmica populacional e econômica em virtude do modelo industrial exportador implantado no estado desde meados da década de 1960 (SILVA, 2004). Com população de 292.304 habitantes (IBGE, 2000) e economia voltada ao setor de serviços, com destaque ao mercado financeiro e comércio exterior, Vitória concentra um PIB de 3.701.632 que corresponde a 38% do PIB da Região Metropolitana da Grande Vitória. Esse setor da economia caracteriza o papel especializado da Capital e gera 72% dos empregos.

No entanto, o rápido e intenso processo de modificação da base produtiva do Estado e da mobilidade da população, que reflete a hegemonia do espaço urbano e industrial em seu território, provocou forte exclusão social e ocupação desordenada das áreas de morros e mangues da cidade. A formação de bolsões de pobreza em Vitória e nos demais municípios metropolitanos, decorrentes, dentre outros fatores, do não reaproveitamento de mais da metade da mão-de-obra utilizada na construção dos complexos industriais, denunciam as contradições intrínsecas de um modelo de desenvolvimento excludente e elitista que acelera o empobrecimento da população e segrega socialmente os espaços urbanos.

Neste contexto de carências urbanas diversas e de poucos investimentos do Estado nos serviços e equipamentos de uso coletivo, emerge na Grande Vitória, em fins da década de 70, os movimentos sociais reivindicativos (DOIMO, 1984). O avanço na organização popular na Capital foi marcado pela criação, em 1984, do Conselho Popular de Vitória (CPV) que buscou unificar o movimento popular de caráter reivindicativo e fortalecer os mecanismos de luta populares. É na década de 80 que Vitória vive o auge do associativismo comunitário, cujo ciclo de mobilização havia dado à sociedade civil sua máxima densidade.

No entanto, a moldura associativa e movimentalista constituída 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 cunho popular no sentido de sua desestabilização, desarticulação, cooptação e alijamento de lideranças e entidades opositoras. Em resposta ao movimento popular reivindicatório, o executivo local incentivava e privilegiava a participação de cunho instrumentalista, cujo escopo vazio de um sentido mais político, amplo e emancipador, reforçou o padrão de relação clientelístico.

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” (p. 156).

Os traços de ambigüidades e hibridismos da cultura política local, caracterizados pela presença de concepções e práticas participativas e democratizantes entre algumas lideranças e entidades de base não foram capazes de gerar rupturas e transformações no movimento social como um todo, ao contrário, tende a conviver, combinar-se e mesclar-se com as práticas mais autoritárias e excludentes. Em seu conjunto se destaca a existência de uma “cultura da dependência” (HERKENHOFF, op. cit.), 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 local, que personifica as conquistas comunitárias.

3. Orçamento participativo em Vitória: desafios da auto-sustentação

O orçamento participativo em Vitória marca uma experiência instável, inconstante e sujeita a sobressaltos. A instabilidade institucional do OP, retrocedente em seu movimento de inovação, não logrou o aprimoramento do processo de participação, mas antes aprofundou o padrão centralizador, excludente e autoritário de relação Estado/sociedade. Introduzido na Capital pela eleição de Vitor Buaiz, do Partido dos Trabalhadores (PT), em 1989, o orçamento participativo perpetuou-se pelas gestões do PSDB que se seguiram (1993-1996; 1997-2000; 2001-2004).

As restrições na capacidade de auto-sustentação e efetividade democrática do orçamento participativo em Vitória são observadas a partir de dois elementos principais: (i) na estabilização de um desenho institucional que combine em seu interior instrumentos diretos e representativos de participação e, (ii) no controle diretivo do Estado pelos cidadãos participantes e pela justiça social na distribuição de recursos públicos. Esses elementos, outrora presentes no ciclo de participação do OP, foram sofrendo transformações que conduziram a simplificação e esvaziamento do processo deliberativo, conferindo um sentido tão-somente instrumental e legitimador à prática participacionista. Entre as mudanças na institucionalidade participativa, algumas serão citadas a partir da análise comparada dos governos do PT e PSDB.¹

O ciclo de participação do OP em Vitória, composto por complementares etapas, apresentou um maior número de fases de participação direta que se combinava a etapas de participação indireta societal durante a gestão do PT, em detrimento dos governos do PSDB que tenderam a

concentrar o processo decisório nos mecanismos de representação, seja a participação indireta societal, seja a representação governamental. No que se refere ao mecanismo de representação governamental, a forte presença no ciclo de participação de fases de trabalho interno e de deliberação restrita aos técnicos municipais, denuncia um centralismo e monopólio na tomada de decisão por parte dos governos do PSDB, paradoxal a processos democrático-participativos. Esse controle do processo decisório pelo executivo local se dá em duas fases principais: (i) explicitamente, nas etapas internas de trabalho que define a metodologia de participação, o indicativo de obras e a consolidação da proposta orçamentária; (ii) implicitamente, nas assembleias de bairro para eleição das prioridades orçamentárias onde, coordenadas pelos técnicos, recebem a “sugestão” de obras a definir, ora pautadas em complexo estudo técnico de necessidades do bairro constituído no “indicativo de obras”², ora em pesquisas de opinião por amostragem. O controle tecnocrático pautado na suposta legitimidade do saber técnico, embebido em sofisticadas e modernas técnicas de planejamento e administração, fere o princípio democrático-popular na medida em que retira a premissa dos cidadãos envolvidos em pensar de forma propositiva, realista e viável os problemas do território vivido.

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

No conjunto das mudanças sofridas no desenho institucional do OP, o segundo ponto a se destacar se refere a sua base territorial. No processo de definição do Plano de Investimentos (PI), a instabilidade na escolha do território para deliberação pública fez-se presente entre os governos: gestão 1989-92 – PI Regional; gestão 1993-96 – PI Bairro; gestão 1997-00 – PI Regional; gestão 2001-04 – PI Bairro. 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 aprendizado do espaço urbano.

O orçamento participativo de Vitória, no redesenho tecnocrático de sua prática, não colheu senão poucos frutos democráticos, sob o patrocínio de um projeto político que não inova, senão

na superficialidade aparente do discurso político, o conteúdo autoritário e excludente veiculado ao projeto democrático. A tecnocracia, supostamente eficiente, deu vida a instrumentos de controle participativo simplificados e carente de elementos deliberativos que, se por um lado, desprivilegiou uma participação dos cidadãos no processo decisório que favorecesse o exercício da autoridade societal, por outro, tornou frouxas e informais as regras e critérios necessários à reversão de prioridades, tornando a distribuição de recursos públicos refratária a princípios de justiça social.

No que se refere à dimensão redistributiva do OP, é importante destacar que tal princípio fora efetivamente alcançado somente no governo do PT, cujos critérios de carência de infraestrutura, renda familiar e população fundearam uma distribuição de recursos públicos pautada nas condições de pobreza e riqueza dos bairros e regiões da cidade. Ao passo que, nas gestões do PSDB verificou-se uma “distribuição às avessas”, uma vez que os territórios ricos não foram os menos contemplados com investimentos, assim como os espaços pobres não foram os privilegiados (CARLOS, 2003).³

Confinado a um sentido instrumental e legitimador da participação e, por outro lado, com 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. Como se vê, a não-sustentação e efetividade democrática do orçamento participativo em Vitória pode ser analisada em sua interface com os projetos políticos governamentais em disputa.

Como dito na introdução deste trabalho, no processo recente de construção democrática confluem perversamente dois projetos políticos distintos - o projeto participativo-popular e o projeto neoliberal – cuja mobilização de referências comuns e procedimentos institucionais de significativa similaridade, introduz dissonâncias no ideário democrático e ressignifica a prática participacionista. Assumindo então o caráter de disputa simbólica de significados, a disputa política entre distintos projetos “obscurece diferenças, dilui nuances e reduz antagonismos”, instalando uma “crise discursiva” que dificulta a identificação dos propósitos comuns aos projetos políticos como meramente aparentes (DAGNINO, 2004, p.139-141).

Esta chave explicativa pode ser ainda examinada a partir do significado atribuído à participação e a seu conteúdo normativo pelos projetos políticos em disputa na Capital, assim como o papel que atribuem aos processos participativos e ao que esperam deles. De um lado, o governo do PT em Vitória 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. Um projeto político originário de um processo de alargamento da democracia que se expressa na criação de espaços públicos e na participação da sociedade civil nos processos de discussão e decisões nas políticas públicas.

De outro lado, o projeto de governo do PSDB, caudatário da reforma neoliberal do Estado, inseriu os instrumentos de participação então criados em uma concepção minimalista de democracia, no sentido de uma participação de baixa intensidade que impõe a supervalorização dos mecanismos de representação sobre os mecanismos societários de participação. A participação da sociedade civil é entendida em um viés meramente consultivo, 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, consubstanciada em um projeto de participação na gestão pública resistente a formas mais emancipadoras e politizadas de controle social, voltado tão-somente à legitimação, credibilidade e referendamento das propostas do governo.

Nestes termos, embora o discurso participacionista se fizesse presente no projeto político do PSDB, verbalizando uma crise discursiva, um olhar mais atento sobre os significados atribuídos à participação permite identificá-la a um sentido estratégico e gerencial de gestão democrática que busca conciliar participação e planejamento técnico eficiente. Na participação gerencialista o conteúdo normativo e emancipador da participação democrática é substituído radicalmente por uma noção de participação enquanto estratégia de gestão voltada a garantir a viabilidade e sustentabilidade dos resultados das intervenções e a maior responsabilização dos agentes, no sentido da maior eficiência e eficácia nas ações do poder público.

Tatagiba (2003) denomina o experimento de participação do PSDB em Vitória de “democracia gerencial”, um modelo de gestão pós-burocrático constituído a partir de uma combinação de elementos próprios aos modelos de democracia elitista e participativa. Como afirma, no modelo gerencial de democracia o tema do conflito sofre um deslocamento em favor da temática da eficiência e eficácia das políticas:

“(...) o padrão da interação com o ‘outro’ é menos exigente normativamente, uma vez que não é necessário debater e confrontar as diferentes concepções e valores, mas simplesmente ‘agregar esforços’ para tornar a ação individual mais eficiente e, como resultado, dotar de eficiência o sistema todo. (...) a participação despe-se de seu potencial transformador por meio de um deslocamento da centralidade do conflito, uma vez que o que está em jogo não é a mudança das

condições de dominação, mas a possibilidade de administrar de forma eficiente os recursos financeiros, materiais e humanos existentes” (TATAGIBA, 2006, p.144-145).

O significado da participação no projeto neoliberal é reduzido à ferramenta da gerência moderna, cujo pragmatismo e instrumentalização das ações trazem como objetivo maior a sustentabilidade dos resultados das políticas e a eficiência na gestão urbana. Voltado a consolidar uma relação de parceria e de colaboração com os cidadãos, este projeto se constrói a partir de uma unificação autoritária dos cidadãos emersos em uma participação despolitizada, afinal como explica Tatagiba (op. cit, p. 145) “a explicitação do dissenso, como base para a produção dos acordos, é substituída por uma tentativa de combinar a participação com a despolitização do debate público”.

Sob o signo da participação neoliberal, o diálogo estabelecido entre poder público e cidadãos é vazio de interação dialógica, reflexiva e crítica. Esta relação limitada com os atores locais não se postula aderente a maiores possibilidades de partilhamento do poder, de democratização do processo decisório, de explicitação do dissenso e do pensamento crítico.

A negação da dimensão política da participação e sua ênfase gerencialista⁴ corresponde a uma tecnificação da participação e, por extensão, da própria política. No projeto de participação tecnificada as dificuldades da administração pública são reduzidas a problemas de natureza gerencial, operacional e metodológica, em que ao diagnóstico de ineficiência e ineficácia do Estado no provimento de suas funções públicas são conduzidas soluções puramente técnicas de controle sobre a relação *inputs* e *outputs*, metas e resultados.

A esfera pública, então despolitizada, é transformada em lugar de inscrição de formas de gestão e, não mais suporte de identidade política. Neste processo de esvaziamento da dimensão política do fazer público, as intervenções cidadinas não são mais pensadas no plano político senão em termos de gestão, reverberando sua face utilitária e patrimonial quanto aos significados 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.

4. Controle social e negociação pública: a esfera do orçamento participativo

O objetivo desta sessão é analisar os desafios da experiência de orçamento participativo em Vitória, constituída sob o auspício do projeto de democracia inscrito nas gestões Luis Paulo Vellozo Lucas (PSDB), a partir da avaliação perceptiva dos delegados do orçamento. Busca inicialmente examinar o padrão de comportamento político-cultural-associativo dos representantes populares do orçamento, identificando seu perfil sócio-econômico e perfil

associativo. Em seguida, analisa o processo de participação no OP tendo em vista a auto-avaliação dos atores populares acerca de seu poder de controle, influência e negociação nas instâncias decisórias.

A análise se fundamenta em questionários (questões abertas e fechadas) aplicados a 26 delegados do universo de 86 representantes efetivos do OP, correspondendo uma amostra de 30% distribuída entre as Regionais Administrativas (RA) que servem de base territorial ao processo de participação⁵ (Tabela 1). Dos atores respondentes 84% são do corpo efetivo de delegados e, 69% iniciaram sua atuação como representantes populares do OP nas gestões Vellozo Lucas (1997 a 2004). Os delegados interrogados correspondem ao último grupo popularmente eleito neste governo.

[Tabela 1] Delegados do OP por território de atuação

	Regionais Administrativas (RA)	Amostra	
		Fr	%
I	Centro	4	15,4
II	Santo Antônio	3	11,5
III	Bento Ferreira/Jucutuquara	5	19,2
IV	Maruípe	5	19,2
V	Praia do Canto	4	15,4
VI	Continente	4	15,4
VII	São Pedro	1	3,8
	Total	26	100,0

Fonte: GEDPS/LEP/DCSO/UFES.

Perfil sócio-político e associativo dos delegados

O perfil sócio-econômico dos delegados do OP caracteriza uma participação predominantemente masculina (69%) e concentrada em duas faixas etárias: 31 a 40 anos e 51 a 60 anos. O maior índice de participação do gênero masculino e a menor presença dos jovens no OP já haviam sido assinalados por alguns estudos, quadro este intensificado entre os atores de representação popular se comparado aos participantes das assembleias. A diferença de participação por gênero pode indicar o aumento dos custos de participação para as mulheres em atuar em espaços exigentes de deslocamentos, dedicação de tempo e maior capacitação.

[Tabela 2] Delegados do orçamento participativo: perfil sócio-econômico

Gênero		Faixa etária		Escolaridade		Renda	
Masculino	69,2%	31 – 40	30,8%	Ens. médio compl.	34,6%	Mais de 10 SM	42,2%
Feminino	30,8%	51 – 60	30,8%	Ens. superior compl.	34,6%	2 – 5 SM	38,4%

Fonte: GEDPS/LEP/DCSO/UFES, 2006.

Os dados de renda e escolaridade apontam para um perfil de elite⁶ dos representantes populares. No critério renda, 42% dos delegados recebem acima de dez salários mínimos e apenas 11% possuem renda até dois salários mínimos. A maioria dos delegados é aposentada (38%) ou funcionário público (19%), sendo de apenas 11% o número de desempregados.

Segundo a escolaridade, grande parte (cerca de 70%) é formada por membros que possuem ensino médio ou ensino superior completo, perfazendo esse último uma taxa de 34%; apenas 3% possui o ensino fundamental.

O perfil de elite vem sendo comumente identificado entre os conselheiros dos conselhos gestores de políticas públicas, situando em posição oposta o OP enquanto espaço público de participação dos pobres. De fato, quanto aos participantes das assembleias diretas do OP o perfil sócio-econômico predominante é desprivilegiado. No entanto, é relevante destacar que, também no caso do OP, quando se trata do exercício da representação nas esferas de democracia participativa o perfil eleito é o de elite. Talvez estes dados possam indicar que no exercício da função de representante aparece a exigência por maior qualificação em termos de escolaridade, experiência cotidiana e também de prática associativa, como aqui se verá.

O padrão de comportamento associativo dos delegados, por sua vez, expresso na participação em movimentos associativos – seja civil, sindical ou partidário – traduz um dado perfil de associação que os diferencia fundamentalmente de outros indivíduos e grupos sociais.

O associativismo civil diz respeito aqui à participação em movimentos sociais, quer seja os movimentos de bairros organizados por entidades (associação de moradores / movimentos comunitários) ou os movimentos por lutas específicas (movimento por saúde, saneamento, educação, moradia, transporte...). O índice de delegados que se auto-definem participantes de movimentos sociais alcançou a cifra de 80%. Na vida associativa dos representantes populares recebe especial destaque a participação em movimentos organizados de bairro, com 44% de adesão. Na seqüência, a ênfase recai sobre os movimentos temáticos, com 23% de participação, principalmente nos movimentos pró-saúde e pró-educação. Outro dado importante que vem se tornando recorrente nos estudos sobre associativismo é a participação em entidades religiosas que, no caso dos delegados de Vitória, atingiu 14%.⁷

[Tabela 3] Associativismo Civil entre os Delegados do OP

Movimentos Sociais	Fr	%
Organizações comunitárias/associações de moradores	19	44,2
Entidade religiosa	6	14,0
Movimento de saúde	5	11,6
Ong	3	7,0
Movimento de educação	2	4,7
Movimento por creche	1	2,3
Movimento de transporte	1	2,3
Movimento ambiental	1	2,3
SR	5	11,6
Total	43	100,0

Fonte: GEDPS/LEP/DCSO/UFES, 2006.

Como demonstrado na Tabela 3, é substantivo o percentual de representantes sociais do orçamento que participam de movimentos e entidades civis e essa participação pode potencialmente produzir resultados tanto no campo individual como no campo político. Observa-se uma diversificação no associativismo civil com variadas formas de inserção que demarca um campo de atuação onde os objetivos políticos ligados, sobretudo a carências sociais urbanas mobilizam os esforços em torno da vida associativa.

O ativismo político dos delegados diferencia-se ainda do ativismo da população quanto ao padrão de associação partidária. Os delegados do OP apresentam 48% de filiação partidária. Estudos sobre o associativismo em Vitória têm identificado um ativismo partidário expressivo entre as lideranças comunitárias (42%), sendo, como em outras capitais, baixa a filiação da população a partidos políticos (CARLOS & SILVA, 2006). Estes dados auxiliam a compreensão de que o exercício da participação em espaços públicos os mais diversos pode favorecer o processo de aprendizado sociopolítico e de valorização das instituições.

[Tabela 4] Associativismo Partidário entre os Delegados do OP

Partidos Políticos	Fr	%
PSDB	4	33,3
PT	3	25,0
PDT	2	16,7
PSB	2	16,7
PFL	1	8,3
Total filiados	12	48,0
Total não-filiados	13	52,0
Total	25	100,0

Fonte: GEDPS/LEP/DCSO/UFES, 2006.

Freqüentemente trabalha-se com o pressuposto de que os delegados do OP tendem a orientações políticas de esquerda. Também no caso de Vitória, se formos considerar os partidos políticos de esquerda em conjunto (PT, PDT e PSB) chegamos a uma taxa de filiação de 58% que corrobora o pressuposto esquerdista. No entanto, é importante destacar a forte presença do PSDB que, tratado individualmente, se apresenta como o partido de maior filiação (33%) entre os delegados. Certamente, essa influência partidária entre os representantes da sociedade civil na distribuição dos recursos públicos guarda relações com a perpetuação do PSDB por três gestões consecutivas na Capital e pode, por outro lado, favorecer um significado mais instrumental e menos político de participação social nas questões públicas.

Por fim, os traços do associativismo sindical existente entre os delegados também traz índices substantivos sobre essa atividade associativa, cuja participação atinge 46% de filiação. Muito embora o processo de retração econômica e de reestruturação produtiva dos setores industriais e de serviços nos anos 90 venha acentuando o refluxo do sindicalismo na sua capacidade de

organização e de mobilização percebe-se uma adesão sindical significativa entre este grupo social que deve ser avaliada considerando, sobretudo os dados de ocupação principal.

O padrão associativo dos delegados do OP envolve dimensões civis, partidárias e sindicais que retratam um patamar expressivo de ativismo político que destaca esses sujeitos frente a outros grupos sociais e indivíduos. Se, por um lado, o predomínio do associativismo civil na teia da vida associativa aponta a centralidade das questões sociais ligadas ao cotidiano urbano na motivação à participação cidadã, por outro, a forma de associação partidária, repõe o reconhecimento das instituições formais como espaços de expressão da democracia. Deste modo, os delegados eleitos atuam na sociedade civil e na sociedade política, na medida em que seu ativismo político contempla dimensões de engajamento tanto nos espaços político-societários de seus bairros como nas esferas de participação institucionalizadas.

A experiência política de ativismo sindical, partidário e em movimentos sociais, acumulando-se aos processos de participação cidadã na esfera pública do orçamento participativo, pode gerar conhecimentos e habilidades necessárias à arte da negociação, ao exercício da autonomia organizativa e ao controle social das decisões públicas.

Orçamento participativo, empowerment e controle do processo decisório

A participação efetiva, ampla e consistente dos cidadãos nas decisões sobre o orçamento público, tem em um de seus pressupostos a prerrogativa de controle das decisões políticas por parte dos sujeitos sociais envolvidos. Nestes termos, que o fortalecimento das instituições participativas pressupõe a autoridade e poder de influência dos representantes populares sobre as decisões dos governos locais. Examinar se, e em que medida, os delegados do OP de Vitória na gestão Vellozo Lucas tem controle sobre o processo decisório, exercendo influência nas políticas públicas contempladas pelo OP e, por outro lado, possui habilidade de controle sobre a autoridade do governo e seu nível de comprometimento com os processos democráticos-participativos. Esse é um dos objetivos deste trabalho.

A percepção dos delegados acerca de seu poder de influenciar as decisões do OP não apresenta um resultado predominante com larga vantagem, sendo muito próximo o contingente dos que se auto-avaliam com um pequeno poder (38%) cuja participação se restringe a só algumas decisões, daqueles que postulam ter um médio poder (30%). A percepção positiva de *empowerment* dos representantes populares, no entanto, se fortalece com os 23% que se auto-percebem como possuindo um grande poder de autoridade sobre as decisões orçamentárias. A aglutinação dos dados de médio e grande poder de autoridade sobre as decisões pode sugerir um retrato de apoio e reconhecimento do OP por parte dos delegados.

A desagregação dos dados e sua correlação aos traços sociais e de ativismo político dos delegados trazem importantes elementos para se pensar a relação entre perfil dos atores e crenças de poder e controle das decisões, a fim de elucidar alguns dos fatores que alimentam os olhares positivos de *empowerment*. Como tem sido tratado no debate sobre gênero, homens e mulheres percebem-se com diferentes níveis de influência e controle sobre as políticas. No caso dos delegados pesquisados 23% dos homens e 15% das mulheres disseram participar das principais decisões do OP. Segundo Wampler (2004), o “processo básico de socialização em relação à questão de gênero pode levar os homens a acreditar que estejam exercendo autoridade em situações em que, de fato, eles apenas detêm parcelas mínimas de autoridade”.

A variação no nível de renda dos delegados também parece marcar uma tendência em que os sujeitos com menor renda se auto-percebem com maior grau de controle sobre o processo decisório. Dos sujeitos que responderam que participam das principais decisões do OP, 70% possui renda de até cinco salários mínimos, ao passo que, 30% possui renda de cinco a vinte salários mínimos. À medida que o OP se afirma enquanto espaço de participação das maiorias tradicionalmente excluídas do processo de produção das políticas, contrapondo-se a tradição brasileira de privatização da esfera pública e restrição da cidadania, estes dados apontam as perspectivas positivas e crenças nas possibilidades de democratização que os atores mais pobres depositam sobre formas de participação inovadoras da gestão pública. O sentimento de autoridade desses delegados se, por um lado, se explica frente à histórica cultura de autoritarismo, por outro, pode significar uma expectativa limitada de participação ou ainda noções menos exigentes de inclusão política.

Outro elemento importante na explicação da percepção positiva de *empowerment* e controle do processo decisório por parte dos atores diz respeito a complementares formas de experiência individual, que retratam traços de trajetórias políticas. De modo geral, os representantes do OP que freqüentaram um maior número de reuniões como delegados e, que atuaram em um maior número de gestões como representantes da sociedade civil no OP, se auto-percebem participantes das principais decisões, assumindo uma postura afirmativa em relação a sua autoridade e poder de influência. Os dados de trajetória de participação mostram que 60% dos delegados que avaliam positivamente seu poder de decidir possui freqüência superior a quatro assembleias do OP e, 100% deles iniciaram sua atuação como delegados em gestões passadas, sendo a maioria nas gestões (1989-1992 e 1993-1996).

O que explicaria visões tão positivas da realização prática do potencial de democratização do processo de decisão do OP entre aqueles que mais participaram da dinâmica participativa como atores políticos? Seria a experiência de orçamento participativo de Vitória um exemplo

consistente e bem-sucedido de deliberação pública? Como descrito na sessão anterior, Vitória se acomoda entre os exemplos largamente limitados de democracia participativa, sobretudo a partir dos governos do PSDB que se iniciam em 1993. Também os dados que serão posteriormente aqui trabalhados corroboram esta tese. Mas então, o que alimenta estas percepções afirmativas de *empowerment* entre os delegados, quais seus fatores animadores?

Pode-se aqui levantar no mínimo duas hipóteses. Primeiro. Pode indicar que a maior presença nos espaços do OP e a trajetória de vínculos nada incipientes com a prática participativa na esfera pública, tenham gerado maiores oportunidades políticas de interferir no processo de tomada de decisão para aqueles que atuam a mais tempo no OP. Ou seja, que a percepção de controle das principais decisões se funda na auto-avaliação de poder de influência contabilizada no tempo. A segunda possível resposta é que a positividade na percepção de controle e autoridade sobre as principais decisões se deve a uma noção estreita de controle social e efetividade participacionista, que sustenta perspectivas superficiais e restritas de *empowerment* que vê suficiência em processos consultivos e meramente legitimadores de decisões centralizadas no poder público local.

Essa segunda hipótese exige algumas considerações sobre o pressuposto de que a participação produz efeitos educativos sobre a cidadania, aprofundando o valor democrático da autodeterminação popular e soberania, no sentido de que a mera instrumentalização de formas de participação cidadã são insuficientes para constituir-se como fator pedagógico que atua sobre os próprios atores na educação política necessária a transformação da tradição de assimetria e exclusão na produção das políticas. Neste sentido, que o papel educacional e transformador do orçamento participativo requer substância e efetividade nas práticas políticas que, por sua vez, vinculam-se aos significados e sentidos atribuídos a participação democrática pelos atores sociais e governamentais.

Por fim, analisa-se a relação entre percepção de controle sobre as decisões do OP e filiação partidária. Os delegados do OP filiados a partidos de esquerda (PT, PDT, PSB E PPS), em sua maioria, não acreditam possuir ampla autoridade, considerando que participam apenas de algumas decisões. Enquanto esses atores demonstram propensão a uma postura crítica em relação à autoridade que os delegados são capazes de exercer, aqueles que julgam participar das principais decisões situam-se majoritariamente no PSDB. As evidências apontadas, sugerindo diferenças entre projetos políticos governamentais que, por sua vez, alimentando intencionalidades e significados atribuídos à prática democrático-participativa distintos, faz crer que as percepções positivas de influência sobre as decisões públicas do OP se constrói sob um significado raso de controle e autoridade social. Elementos que colocam em questão a

efetividade do OP de Vitória em criar processos amplos e inclusivos de democratização da tomada de decisões.

Os desafios da participação cidadã em Vitória tornam-se mais claramente percebidos e expostos pelos delegados do OP, quando postos a avaliar as dimensões do processo decisório de modo mais objetivo. Sobre o ciclo de assembléias que caracteriza centralmente a dinâmica de participação direta no OP para deliberar prioridades orçamentárias, predomina em 57% das percepções a noção de influência e controle do processo decisionístico pelos técnicos e autoridades do governo local, através da coordenação e direcionamento das reuniões populares⁸. Para 34% dos delegados, esse controle é conduzido unicamente pelos técnicos governamentais, ao passo que 23% julga que a condução do processo de deliberação se dá em conjunto por técnicos e representantes da sociedade civil. A carência de protagonismo dos delegados na coordenação das assembléias é inequivocamente apontada: apenas um dos atores admite tal papel.

O orçamento participativo como espaço de produção de políticas compartilhadas, expressão da autoridade e poder de decisão dos representantes sociais é, em Vitória, acentuadamente debilitado. Os temas e assuntos a serem tratados nas reuniões do OP não são encaminhadas *a priori* para os delegados, dificultando um real preparo desses atores para o confronto e negociação com o governo. Os delegados apontam ainda que poucas vezes (38%) e nunca (27%) demonstram ter conhecimento adequado sobre o orçamento municipal, a fim de subsidiar as discussões com os técnicos do governo. Nestes moldes, a centralização do processo de definição de prioridades no poder público local garante o monopólio decisório estatal e, por outro lado, gera obstáculos à participação cidadã efetivamente autônoma e propositiva.

Os desafios do orçamento participativo enquanto esfera pública de negociação

O orçamento participativo enquanto arena para a disputa política pressupõe o estabelecimento do debate público ancorado na explicitação das diferenças de interesses e no reconhecimento da existência e legitimidade do conflito como procedimentos para a tomada de decisões. A efetivação de canais de participação enquanto espaços públicos de negociação requer a publicização do Estado, requer então a reversão do padrão de planejamento e execução das políticas no sentido da transparência e permeabilidade à sociedade. Os espaços públicos de participação, nestes termos, tencionariam o Estado a negociar suas propostas com grupos sociais tradicionalmente excluídos, dificultando a usual indistinção entre interesse público e os interesses de privilegiados grupos particulares.

Sendo espaço de produção de decisões, o orçamento participativo abarcaria uma capacidade em gerar oportunidades de cidadãos exercerem autoridade sobre o governo, possibilitando a contestação e o confronto como formas de produzir consensos fundados na idéia de eficiência e justiça social, tendo em vista a busca da democratização dos resultados das políticas públicas.

Ao contrário da realização destes pressupostos, os caminhos utilizados para mediar os conflitos de interesses no interior dos espaços do OP não parecem apontar para debates e discussões estabelecidas em condições de igualdade entre governo e sociedade civil. O orçamento participativo em Vitória tem se caracterizado mais por um programa participativo coordenado pelo governo, com participação concedida aos atores da sociedade e limitado a temas e projetos autorizados pelo poder público.

Os delegados do OP têm duas impressões predominantes sobre as atividades que desempenham quando reunidos. Primeiro, em 42% dos casos não sabem identificar quais seriam estas atividades. Segundo, 27% a identifica como sendo o levantamento e priorização de obras a serem incluídas no Plano de Investimentos. Tais percepções ora expõe a ausência de definição prévia e clara das funções dos delegados enquanto atores sociais, ora verbaliza o quadro restrito e limitado de atuação concedida pelo governo local. As ressalvas no campo de exercício dos delegados se estendem a não deliberação de política orçamentária, tal como arrecadação de impostos e convênios. A ausência de procedimentos claros, objetivos e consensuados coletivamente alimentam percepções nada seguras nos delegados sobre o papel a assumir nas esferas de participação.

A questão do monitoramento e fiscalização da execução orçamentária do OP é igualmente percebida como frágil e debilitada pelos delegados. A avaliação negativa se inicia pela obscuridade e insegurança sobre quem é o responsável pelo acompanhamento da implementação dos projetos, à medida que apenas 28% dos delegados se auto-identificam com tal atribuição. Mesmo considerando aqueles que julgam que ouve alguma forma de monitoramento do governo, não há entre eles um consenso mínimo de respostas sobre a forma ou o momento de acompanhamento da execução dos investimentos, denunciando a inconsistência dos fatos. Outra evidência é a decisão sobre os investimentos deliberados pelo OP e não efetivados pelo governo: as obras são meramente repactuadas para o OP do ano seguinte, enfraquecendo e (des)regando possibilidades de decisões coletivas sobre o destino dessas prioridades.

No geral, os delegados não se sentem em condições de capacitação adequadas a devida fiscalização dos projetos. Suas atitudes e habilidades mostram-se aquém do que requer o

trabalho de *accountability* das ações do governo, no sentido do monitoramento, da prestação de contas e da responsabilização dos agentes públicos.

Em Vitória, o poder público confere pouca importância ao orçamento participativo enquanto instrumento de democratização da gestão pública, segundo a resposta de 50% dos delegados, sendo de apenas 11% o índice daqueles que optaram por muita importância. A baixa relevância dos processos de participação social para o governo municipal é apontada ainda pela maioria dos delegados (38%), que denunciam a ausência de propósitos claros e explicitados pelo governo quanto à importância que confere a participação cidadã. Outros assumem avaliações ainda mais negativas: 27% dos delegados dizem que a relevância atribuída ao OP pelo governo é nenhuma ou pouca.

Como tendência dos governos que não assumem os custos da democratização da gestão, muito embora se auto-proclamem democráticos e participativos, não há em Vitória o envolvimento adequado e suficiente dos meios da administração ao apoio à participação. Ao contrário, 42% dos delegados dizem que não há apoio algum. A respeito do fornecimento de informações técnicas necessárias ao monitoramento e controle das políticas do OP, por exemplo, 43% dos delegados admitem ser uma prática inexistente. Outra evidência é encontrada nas percepções sobre o envolvimento e participação dos técnicos da administração: segundo 38% dos delegados o comprometimento ativo dos técnicos nas reuniões e encontros do OP ocorre poucas vezes ou nunca, ao passo que 23% percebe ocorrer apenas algumas vezes.

Sintomático dos resultados pouco expressivos de experiência participativa, quase todos os delegados são céticos em relação a mudanças na administração decorrentes do OP. Desta forma, o não alcance das alterações na gestão municipal pressuposta pelo OP, correlacionadas a uma nova cultura organizacional e ao estímulo a práticas efetivas de gestão compartilhada, assinala limites que marca a experiência da Capital. Ao invés de transformações nas rotinas administrativas que tornassem a máquina pública adequada ao exercício de autoridade popular e, de inovações democráticas nos instrumentos de gestão e planejamento que valorizassem o saber dos cidadãos e sua atuação autônoma é enfático o predomínio de relações entre Estado e sociedade permeada por referências autoritárias e excludentes.

O descomprometimento e resistência do governo à consolidação de espaços públicos de deliberação coletiva, fiscalização e controle da sociedade civil no processo de produção de políticas, podem ser assim diagnosticados pela sua relutância em adequar a máquina administrativa ao fortalecimento das experiências de participação, ajustando-a a mudanças nas políticas do governo. Nestes termos, a pré-disposição do governo em partilhar a tomada de decisão, adequando o fazer público ao exercício de autoridade social é um entre tantos

elementos que guarda relação estreita com o projeto político governamental, com o significado atribuído a participação e a perspectiva que se tem quanto a este princípio.

Deste modo e em termos gerais, pode-se conferir os obstáculos à auto-sustentação e efetividade democrática do OP às características dos próprios sujeitos envolvidos na disputa política. De um lado, os atores estatais restringem o espaço político para a disputa, delimitando o escopo dos temas e questões a serem debatidas e deliberadas coletivamente e, sonhando suporte a expansão da institucionalidade participativa. Mas, por outro lado, os atores representantes da sociedade civil encontram dificuldades no aprendizado da disputa e negociação com o governo com fins de amparar suas propostas políticas. Também esses não acionam habilidades de articular outros atores sociais e suas bases representadas, fazendo uso da prática orgânica da representação. Tais atores da sociedade demonstram ainda maior apego aos resultados materiais, imediatos e locais que a participação pode ensejar, ou seja, a temas e questões que se postulam de modo mais sensíveis ao tecido social existente.

Esta realidade político-organizativa dos movimentos e sujeitos da sociedade aponta para uma convivência nada conflituosa, com um reduzido horizonte de luta e uma noção restrita de política e dos direitos de cidadania, sem aspirações por expressões ideológicas e pela transformação social. Um quadro precário, por certo, para vivenciar processos arrojados de democracia que, convertendo-se perversamente em espaços despolitizados de elaboração de políticas públicas, acaba servindo aos propósitos de um projeto político conservador que não compartilha, senão retoricamente, o poder de decisão.

5. Referência bibliográfica

ARATO, A. “Ascensão, declínio e reconstrução do conceito de sociedade civil. Orientações para novas pesquisas”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 27, ano 10, fev., 1995, p. 19-27.

AVRITZER, L. “Modelos de Deliberação Democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil”. In SANTOS, B. S. (org.) *Democratizar a democracia participativa: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 561-597.

_____; RECAMÁN, M.; VENTURI, G. O. “Associativismo na cidade de São Paulo”. In AVRITZER, L. (Org.) *A participação em São Paulo*. São Paulo: Ed. UNESP, 2004.

_____; NAVARRO, Z. (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

CARLOS, E. *Controle social e política redistributiva: as experiências de orçamento participativo em Vitória e Serra/ES*. Dissertação de Mestrado. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional/IPPUR, Universidade Federal do Rio de Janeiro/UFRJ, Rio de Janeiro, 2003.

_____. “Participação e Cultura Política no Orçamento Participativo”. *Revista de Ciências Sociais Civitas*. V. 6, n. 1, jan.-jun. Porto Alegre/RS: EDIPUCRS, 2006, p. 131-154.

- _____. & SILVA, M. Z. “Associativismo, participação e políticas públicas”. Revista Política e Sociedade. V. 5, n. 9. Florianópolis/SC: UFSC, 2006, p. 163-194.
- DAGNINO, E. “Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil”. In ____ (org.) Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil, São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- _____. “Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa”. Política & Sociedade: Revista de Sociologia Política, v. 1, n. 5, 2004, p. 137-161.
- DOIMO, A. Movimento social urbano, Igreja e Participação popular. Petrópolis: Vozes, 1984.
- FARAH, M. F. S. Inovação e governo local no Brasil contemporâneo. In JACOBI, Pedro & PINHO, José Antonio (org.). Inovações no campo da gestão pública local: Novos desafios, novos patamares. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p.41-73.
- FUKS, M. et al. “Cultura política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba”. XXVII Encontro Anual da Anpocs, 21 a 25 de outubro de 2003, Caxambu/MG.
- HABERMAS, J. Mudança estrutural da esfera pública: Investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- _____. “Três Modelos Normativos de Democracia”. Lua Nova, Revista de Cultura Política. São Paulo: CEDEC, nº 36, 1995, p. 39-48.
- HARVEY, D. “Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação urbana no capitalismo tardio”. Espaço & Debates, n. 39, ano XVI. São Paulo: NERU, 1996, p. 48-64.
- HERKENHOFF, M. B. L. O papel do líder comunitário. Vitória: Secretaria de Produção e Difusão Cultural/UFES, 1995.
- KLIKSBERG, B. “Seis teses não convencionais sobre participação”. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 3, n. 33, jun., 1990.
- LEFORT, C. (1991). Pensando o político. Ensaios sobre democracia, revolução e liberdade. São Paulo: Paz e Terra, 1991.
- MACPHERSON, C. B. (1978). A democracia liberal: origens e evolução. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- NACIF, V. M. S. “A experiência da Prefeitura de Vitória (PSDB)”. In: LESBAUPIN, I. (Org.) Prefeituras do povo e para o povo: Angra dos Reis, Belo Horizonte, Campinas, diadema, porto Alegre, Recife Salvador, Santos, São Paulo (89-92), Vitória. São Paulo: Edições Loyola, 1996.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio.(2004). Um Estado para a sociedade Civil: Temas Éticos e Políticos da Gestão Democrática. São Paulo: Cortez, 2004.
- OLIVEIRA, F. “Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal”. In OLIVEIRA, F. e PAOLI, M. C. (orgs.). 2ª ed. Os sentidos da democracia. Políticas do dissenso e hegemonia global. Petrópolis: Vozes, 2000.
- PAULA, A. P. P. Por uma nova gestão pública. Limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA. Vitória do Futuro: plano estratégico da cidade 1996-2010. Vitória-ES, 1996.
- _____. Plano Estratégico da Cidade, 1997-2000. Vitória/ES, jul., 1997.
- PEREIRA, B; CUNILL. G. (orgs.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 1998.
- RIBEIRO, A. C.; GRAZIA, G. Experiências de orçamento participativo no Brasil. Período de 1997 a 2000. Rio de Janeiro: Vozes; FNPP, 2003.
- SANTOS, B. S, AVRITZER, L. “Para Ampliar o cânone democrático”. In: SANTOS, B. S. (org.) Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p.39-82.
- SANTOS JR., O. A. Democracia e Governo Local: dilemas da reforma municipal no Brasil. Rio de Janeiro: REVAN, 2001.
- SILVA, M. Z. A Vale do Rio Doce na estratégia desenvolvimentista brasileira. Vitória: Edufes, 2005.

SILVA, M. Z.; CARLOS, E. As dimensões da democracia participativa no Projeto Terra. Relatório de Pesquisa. Vitória-ES: DCSO/UFES/FACITEC (mimeo), 2006.

TATAGIBA, L. Participação, cultura política e modelos de gestão: A democracia gerencial e suas ambivalências. 189p. 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.

_____. “Os desafios da articulação entre sociedade civil e sociedade política sob o marco da democracia gerencial. O caso do Projeto Rede Criança em Vitória/ES”. In DAGNINO, E. et. al. (orgs.) A disputa pela construção democrática na América Latina. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006, p. 137-178.

TEIXEIRA, E. O local e o global: limites e desafios da participação cidadã. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2002.

VAINER, C. “Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano”. In ARANTES, O., VAINER, C., MARICATO, E. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000, p. 75-119.

WAMPLER, B. “Instituições, associações e interesses no orçamento participativo de São Paulo”. In AVRITZER, L. (org.) A participação em São Paulo. São Paulo: Ed. UNESP, 2004.

Notas

¹ A descrição sucinta da experiência de OP em Vitória, em seus significados e resultados concretos, será conduzida a partir de estudo anterior da autora (para maiores informações ver CARLOS, 2003). Cabe destacar que, de 2002 a 2004 o governo Vellozo Lucas não realizou assembléias nos bairros para escolha de prioridades.

² No orçamento participativo de 1994, 98% dos indicativos de obras que a Prefeitura apresentou nas Assembléias de bairros foram aprovados pela população (NACIF, 1996).

³ No governo do PT a discussão sobre critérios e pesos de distribuição de recursos do OP ocorriam nas Comissões de Trabalho, mais especificamente na Comissão de Rateio. Composta por representantes populares eleitos entre os delegados e assessorados por técnicos municipais, essa comissão e todas as outras foram desfeitas a partir de 1993, não havendo no governo do PSDB critérios redistributivos para distribuição dos investimentos. Ver CARLOS, 2003.

⁴ Sobre o gerencialismo na administração pública, ver: PAULA, 2005. Sobre a participação gerencial na administração urbana de Vitória, ver também SILVA & CARLOS, 2006.

⁵ A escolha dos delegados por RA foi orientada pela existência de formas de comunicação com os representantes, uma vez que os questionários tiveram que ser aplicados nos seus domicílios de residência em virtude da suspensão dos encontros do OP no ano de sua aplicação. A maior limitação quanto ao uso deste recurso metodológico é quanto a Regional São Pedro que ficou sub-representada frente aos demais territórios, em virtude exatamente das dificuldades em localizar os delegados da região. O questionário, por mim elaborado, teve aplicação durante o desenvolvimento da pesquisa “Gestão Pública Democrática e Participação: significados da democracia participativa em Vitória-ES” (CNPq/PIBIC/PIVIC/2004-05), nos meses de maio e junho de 2005. Participaram da aplicação dos questionários os alunos Felipe Sellin, Fabrício Rosário de Almeida e Arthur Dalla Cypreste, aos quais registro aqui meus agradecimentos. Vale ressaltar que parte dos dados do referido questionário serviu ainda para elaboração de projeto de iniciação científica de Felipe Sellin, intitulado “Orçamento Participativo e democratização da gestão pública: a experiência de Vitória-ES”.

⁶ RIBEIRO, 1997; SANTOS JUNIOR, 2001; FUKS et al, 2003.

⁷ Wampler (2004) no estudo do OP de São Paulo encontrou uma taxa de 78% de participação em movimentos sociais entre os delegados do orçamento. Este dado torna-se bastante expressivo, sobretudo se comparado à participação associativa da população em geral que, em São Paulo não passa de 19% (AVRITZER et al, 2004). Ainda na intenção de comparar alguns dados, a participação da população em entidades religiosas foi identificada em 10% para o caso de São Paulo (AVRITZER et al, op. cit) e igual índice para o caso de Vitória (CARLOS & SILVA, 2006).

⁸ Entre as autoridades do governo municipal recebe destaque os prefeitos, que em 26% dos casos é citado como o coordenador das reuniões do OP nos bairros. Em Vitória, possui o nome de prefeito os administradores regionais que, a partir de 1997, passam a liderar o processo de elaboração do OP em suas respectivas regionais.