

“Neste artigo, a Prof^a Euzineia nos convida a repensar sobre participação, democracia e como nos situamos dentro desse contexto. É uma avaliação esclarecedora acerca de nossas organizações sociais, construída no exemplo do orçamento participativo.”

Matusalém Florindo

Os desafios do orçamento participativo enquanto esfera pública de negociação ¹

Euzineia Carlos do Nascimento ²

Introdução

No Brasil, o processo de redemocratização assistiu a emergência de uma concepção de democracia que transcende os limites das instituições políticas representativas e se estabelece sobre a crítica ao padrão de relação Estado-sociedade excludente e desigual. Na perspectiva de mudanças profundas nas relações políticas tradicionais, o princípio da participação da sociedade foi tomado enquanto elemento central na formação de uma prática cidadã que se constituísse em atividade permanente de controle sobre as ações do Estado e na exigência de responsabilização na aplicação dos bens públicos.

Emerge deste contexto um conjunto de experiências de gestão compartilhada de políticas públicas que visavam à alteração da correlação de forças dominantes e a publicização do Estado na definição do interesse público. Não obstante, tem se verificado uma tendência à participação limitada e instrumental em um grande número de experiências consideradas inovadoras, hoje em curso no país. O estabelecimento de um relativo consenso em torno

¹ Versão ampliada deste artigo, intitulada “O orçamento participativo em Vitória-ES: sob o signo de diferentes visões ideológico-normativas”, encontra-se publicado em SILVA, M. Z. (org.) *Participação social na gestão pública: olhares sobre a experiência de Vitória-ES.* Vitória-ES: EDUFES, 2007, no prelo.

² Cientista Política e Professora do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo.

do ideário participacionista entre diferentes projetos político-ideológicos nos anos noventa, introduziu dissonâncias nos termos e vocábulos ligados às práticas de participação, obscurecendo e diluindo os diferentes significados que lhes dão sustentação (Dagnino, 2004).

Vinculado às reformas econômicas e políticas de corte neoliberal, se expandiu um conjunto de instituições participativas vazias de um sentido emancipador da prática política e fortemente articulada a uma estratégia de despolitização da participação. A ressignificação de termos do debate democrático instaurado por esse campo político-ideológico, segundo Dagnino (op. cit.), é camuflada por uma “confluência perversa” que homogeneíza vocabulários e dissolve diferenças de sentidos e projetos em disputa. Polifonizando os significados da participação, tal ideário agrega conotações semânticas que se contrapõem ao sentido ético-político da participação tal como concebida no interior do projeto participativo e popular no Brasil.

De modo geral, a noção de participação da sociedade civil na gestão pública do projeto participativo-popular que surge das lutas populares pela democratização dos anos oitenta, pressupõe a auto-determinação cidadã no controle da “coisa” pública como forma de garantir a implementação de políticas que visem a modificação das relações assimétricas de poder e o princípio de justiça social na distribuição dos recursos. Por sua vez, 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 projeto gerencial de democracia, elucidando sua face real, evidencia uma participação descolada de uma dimensão política, interativa e negocial.

A democracia em moldes gerenciais³, 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 artigo se inscreve neste debate teórico e político do projeto democrático contemporâneo. Para tanto, toma o orçamento participativo (OP) enquanto experiência de democracia participativa na gestão pública, em seus significados e desafios para a consolidação do processo participatório e democratizante. Busca analisar os desafios do orçamento participativo enquanto esfera pública de negociação igualitária entre os atores interessados frente aos limites impostos por um modelo de gestão⁴ local sob o influxo do pensamento neoliberal. Neste intuito, a cidade de Vitória, capital do Espírito Santo, é tomada como recorte político-espacial voltado à análise da experimentação do OP 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 calcado em fundamentos normativos ligados à retórica reformista do Estado pós-ajuste em que, como é sabido, o caráter instrumental e utilitário emerge como idéias-força a nortear os processos de disputa de significado em relação à natureza da democracia em processo de construção no Brasil⁵.

³ A democracia em moldes gerenciais esta predominantemente vinculada aos pressupostos da reforma neoliberal do Estado dos anos 90, pautada em concepções de gestão que guardam estreita afinidade com o ideário gerencialista da administração pública. Neste enfoque, a participação ativa da sociedade é requerida enquanto estratégia de gestão, instrumento de sustentabilidade, eficiência dos gastos públicos e responsabilização dos agentes. Para uma análise da origem do movimento gerencialista na administração pública e sua vinculação ao neoliberalismo, ver, entre outros: PAULA (2005).

⁴ Para uma análise dos impactos dos modelos de gestão pública municipal sobre as experiências de participação social na elaboração e implementação de políticas, ver: TATAGIBA, 2003; FREY, 2004.

⁵ Sobre a natureza dos projetos políticos em disputa, no Brasil dos anos 90, ver, entre outros: DAGNINO, 2004; DAGNINO, OLVERA, et PANFICHI, 2006.

Neste fim, estrutura a argumentação em duas partes interdependentes. Na primeira parte, apresenta de modo breve os significados e desafios da participação social na elaboração do orçamento público de Vitória durante os dois últimos governos do PSDB. Na segunda, analisa os limites 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.

Significados e desafios da participação em Vitória

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)⁶, período em que acumulou expressivo *déficit* em termos de efetividade democrática.

As restrições na capacidade de auto-sustentação 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 na formação da autodeterminação coletiva e (ii) no controle diretivo do Estado pelos cidadãos participantes e pela justiça social na distribuição de recursos públicos. Esses elementos, presentes no ciclo de participação do OP na gestão 1989-1992, foram sofrendo transformações que conduziram progressivamente a

⁶ O PT retomou o governo da Capital, com a eleição de João Coser para a gestão 2005-2008. Seu governo compõe a quinta gestão consecutiva do orçamento participativo.

simplificação e esvaziamento do processo deliberativo, conferindo um sentido tão-somente instrumental e legitimador à prática participacionista⁷.

De modo geral, o orçamento participativo de Vitória, no redesenho tecnocrático de sua prática durante os governos do PSDB, 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 carentes 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 inversão de prioridades, tornando a distribuição de recursos públicos refratária a princípios de justiça social.

Confinado a um sentido utilitário de participação e, por outro lado, com excessivo protagonismo governamental, o orçamento participativo em Vitória 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.

A realização prática e teórica dos pressupostos democráticos do orçamento participativo nas experiências empíricas, entre outros fatores, pode ser associada ao significado atribuído à participação e a seu conteúdo normativo pelos projetos políticos em disputa no processo recente de construção democrática no país. Como dito, a mobilização de referências comuns e procedimentos institucionais de significativa similaridade por distintos projetos

⁷ A descrição sucinta dos significados e resultados práticos da experiência de OP em Vitória é conduzida a partir de estudos anteriores da autora. Para maiores informações ver CARLOS, 2003 e 2007, que traz uma análise do experimento participativo na Capital em suas possibilidades e limites de se constituir enquanto mecanismo de democracia participativa no estabelecimento do controle social sobre a distribuição de recursos públicos.

político-ideológicos, introduziu dissonâncias no ideário democrático e ressignificou a prática participacionista. A disputa simbólica de significados então instaurada “obscurece diferenças, dilui nuances e reduz antagonismos” e, com isso, dificulta a identificação dos propósitos comuns aos projetos políticos como meramente aparentes (DAGNINO, 2004:139-141).

Na experiência participativa de Vitória, os sentidos veiculados à participação, assim como o papel atribuído aos processos participativos e ao que espera deles, nas gestões de Luis Paulo Velloso Lucas apontam para uma inserção dos instrumentos participativos 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 societais 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, consubstanciando-se em um projeto de participação na gestão pública resistente a formas mais emancipadoras e politizadas de controle social, voltado apenas à legitimação, credibilidade e referendamento das propostas do governo.

Nestes termos, embora o discurso participacionista se fizesse presente no projeto político deste governo, 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 gerencial 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) denominou 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: 144-145).

O significado da participação nesse projeto político-ideológico caudatário da reforma neoliberal do Estado 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 apoiada nesse ideário, 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 gerencial⁸ corresponde a uma tecnificação da participação e, por extensão, da própria política. No projeto de participação tecnificada as dificuldades da administração pública são reduzidos 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.

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.

⁸ Sobre a participação gerencial na administração urbana de Vitória, ver também SILVA & CARLOS, 2006.

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 participação⁹ (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 nesse 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, 2005.

⁹ A escolha dos delegados por Regiões Administrativas 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".

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 estudos¹⁰, 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 OP: perfil sócio-econômico

Gênero		Faixa etária (predominância)		Escolaridade (predominância)		Renda (predominância)	
Masculino	69,2%	31 – 40	30,8%	Ensino médio completo	34,6%	Mais de 10 SM	42,2%
Feminino	30,8%	51 – 60	30,8%	Ensino superior completo	34,6%	2 – 5 SM	38,4%

Fonte: GEDPS/LEP/DCSO/UFES, 2005.

Os dados de renda e escolaridade apontam para um perfil de elite¹¹ 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% possuem o ensino fundamental.

¹⁰ Ver, por exemplo, CARVALHO e FELGUEIRAS, 2000.

¹¹ RIBEIRO, 1997; SANTOS JUNIOR, 2001; FUKS *et al*, 2003.

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 assembléias 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 delegado 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. Senão vejamos.

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%¹².

¹² 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

[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's	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, 2005.

Como se viu, 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

em 10% para o caso de São Paulo (AVRITZER et al, op. cit) e igual índice para o caso de Vitória (CARLOS & SILVA, 2006).

partidos políticos¹³. Estes dados favorecem 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 de filiados	12	48,0
Total não-filiados	13	52,0
Total	25	100,0

Fonte: GEDPS/LEP/DCSO/UFES, 2005.

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.

¹³ CARLOS & SILVA, op. cit.

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 mobilização¹⁴, 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.

¹⁴ COLBARI, 2003.

Orçamento participativo, empowerment e controle do processo decisório

A participação efetiva, ampla e consistente dos cidadãos nas decisões sobre o orçamento público, tem como um de seus pressupostos a prerrogativa de controle das decisões políticas por parte dos sujeitos sociais envolvidos. É 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, têm controle sobre o processo decisório, exercendo influência nas políticas públicas contempladas pelo OP e, por outro lado, possuem habilidade de controle sobre as ações do governo e seu nível de comprometimento com os processos democráticos-participativos, 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 suas 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% possuem renda de até cinco salários mínimos, ao passo que, 30% possuem renda entre 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 públicas, contrapondo-se a tradição brasileira de privatização da esfera pública e restrição da cidadania, estes dados apontam 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

assembléias 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 encontra 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, tenha gerado maiores oportunidades políticas de influir 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 do poder de influência contabilizado no tempo. A segunda possível resposta é que tal percepção positiva 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 expõe o fato de que não é toda ou qualquer participação que produz efeitos educativos sobre a cidadania, aprofundando o valor democrático da autodeterminação popular e da soberania, uma vez que a mera instrumentalização de formas inovadoras 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 a 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. No ciclo de assembleias 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 decisório por parte dos técnicos e autoridades do governo local, através da coordenação e direcionamento das reuniões populares¹⁵. Para 34% dos delegados este

¹⁵ Entre as autoridades do governo municipal recebem apontamento de destaque os prefeitos, que em 26% dos casos são citados como os coordenadores das reuniões do OP nos bairros. Em Vitória recebem o nome de prefeito os administradores regionais que, a partir de 1997, passaram a liderar o processo de elaboração do OP em suas respectivas regiões. As Administrações Regionais foram institucionalizadas como unidades orçamentárias

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 societais é, em Vitória, acentuadamente debilitado. Os temas e assuntos a serem tratados nas reuniões do OP não são encaminhados *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, geram 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

próprias na estrutura de poder municipal por meio da Lei Municipal nº. 5.463, de 15-01-2002, que as constituiu com um caráter de “*mini-prefeituras*”.

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 fundeados 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 identificam 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, alimenta 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, a medida em que apenas 28% dos delegados se auto-identificam com tal atribuição. Mesmo considerando aqueles que julgam que houve 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 desnutrindo 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 parca 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, pode ser assim diagnosticado 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.

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 da política e dos direitos de cidadania, sem aspirações por emancipação e pela transformação social. Um quadro precário e limitado por certo para vivenciar processos participativos capazes de gerar *empowerment*, entendido como o fortalecimento dos recursos e capacidades de indivíduos e grupos excluídos voltadas à autonomia e autoconfiança e, dessa forma, gerar políticas participativas que efetivamente alterem as configurações de poder preexistentes. Ao contrário, a participação sob o signo da democracia gerencial converte-se perversamente em espaços despolitizados de elaboração de políticas públicas, e acaba servindo muito mais aos propósitos de um projeto político conservador que não compartilha, senão retoricamente, o poder de decisão.

Referências

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

AVRITZER, L. (2002). *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, p. 561-597.

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

BAIERLE, S. (1999). *Democracia Radical e Cidadania: a economia moral dos sujeitos.* In: SILVA, L. H. (org.) *Século XXI: qual conhecimento? Qual currículo?* Petrópolis: Vozes.

CARLOS, E. (2007). *Controle social e política redistributiva no orçamento participativo.* Vitória-ES: EDUFES, no prelo.

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

_____; SILVA, M. Z. (2006). *Associativismo, participação e políticas públicas.* *Política & Sociedade: Revista de Sociologia Política.* V. 5, n. 9. Florianópolis/SC: UFSC, 2006, p. 163-194.

_____. (2003). *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.

CARVALHO, M. C. A. A. & FELGUEIRAS. D. (2000). *Orçamento participativo no ABC: Mauá, Ribeirão Pires e Santo André.* São Paulo: Pólis, nº 34.

DAGNINO, E. (2004). *Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa.* In: *Política & Sociedade: Revista de Sociologia Política*, v. 1, n. 5, p. 137-161.

_____; OLVERA, A; PANFICHI, A. (2006). *Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina.* In: DAGNINO, E; OLVERA, A; PANFICHI, A. (orgs.) *A disputa pela construção democrática na América Latina.* São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, P. 13-91.

FARAH, M. F. S. (2006). *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, p.41-73.

FUKS, M. et al. (2003). *Cultura política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba.* XXVII Encontro Anual da Anpocs, 21 a 25 de outubro, Caxambu/MG.

HABERMAS, J. (1984). *Mudança estrutural da esfera pública: Investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa.* Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

_____. (1995). *Três Modelos Normativos de Democracia.* *Lua Nova, Revista de Cultura Política.* São Paulo: CEDEC, nº 36, p. 39-48.

HARVEY, D. (1996). *Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação urbana no capitalismo tardio.* *Espaço & Debates*, n. 39, ano XVI. São Paulo: NERU, p. 48-64.

KLIKSBERG, B. (1990). *Seis teses não convencionais sobre participação.* Rio de Janeiro, *Revista de Administração Pública*, v. 3, nº 33, jun.

LEFORT, C. (1991). *Pensando o político. Ensaio sobre democracia, revolução e liberdade.* São Paulo: Paz e Terra.

MACPHERSON, C. B. (1978). *A democracia liberal: origens e evolução.* Rio de Janeiro: Zahar.

MOURA, M. S. de S. (1997). *Cidades empreendedoras, cidades democráticas e a construção de redes públicas na gestão local.* In: *Anais do VII Encontro da ANPUR.* Recife: ANPUR, p. 1760-1781.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. (2004). *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática.* São Paulo: Cortez.

OLIVEIRA, F. (2000). *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.

_____; PAOLI, M. C.; REZEK, C. S. (2003). *Orçamento participativo: uma invenção da política.* In: BENEVIDES, M. V. et al (orgs.). *Reforma política e cidadania.* São Paulo: Perseu Abramo, p. 120-133.

PAULA, A. P. P. (2005). *Por uma nova gestão pública. Limites e potencialidades da experiência contemporânea.* Rio de Janeiro: Editora FGV.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA. (1996). *Vitória do futuro: plano estratégico da cidade 1996-2010*. Vitória-ES.

_____. (1997). *Plano Estratégico da Cidade, 1997-2000*. Vitória/ES, jul.

PEREIRA, B; CUNILL. G. (Orgs.). (1998). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV.

RIBEIRO, A. C.; GRAZIA, G. (2003) *Experiências de orçamento participativo no Brasil*. Período de 1997 a 2000. Rio de Janeiro: Vozes; FNPP.

SANTOS, B. S; AVRITZER, L. (2002). *Para Ampliar o cânone democrático*. In: SANTOS, B. S. (Org.) *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

SANTOS JR., O. A (2001). *Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: REVAN.

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

TATAGIBA, L. (2003). *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.

_____. (2006). *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. (2002). *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã.* 3ª ed. São Paulo: Cortez.

VAINER, C. (2000). *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, p. 75-119.

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