UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS

ANDRÉ LUIZ SOUTO TAVARES

DEMOCRACIA E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: UM ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE VILA VELHA

Vitória
2017

ANDRÉ LUIZ SOUTO TAVARES

DEMOCRACIA E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: UM ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE VILA VELHA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis

Orientador: Prof. Dr. Robson Zuccolotto

Vitória
2017

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)
Bibliotecária: Perla Rodrigues Lôbo – CRB-6 ES-000527/O

Tavares, André Luiz Souto, 1988-
T231d Democracia e orçamento participativo : um estudo de caso do município de Vila Velha / André Luiz Souto Tavares. – 2018.
140 f. : il.

Orientador: Robson Zuccolotto.
Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

1. Democracia. 2. Participação do cidadão. 3. Orçamento participativo. I. Zuccolotto, Robson. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 657

ANDRÉ LUIZ SOUTO TAVARES

"DEMOCRACIA E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: UM ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE VILA VELHA"

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.

Vitória, 27 de fevereiro de 2018.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. Robson Zuccolotto
Universidade Federal do Espírito Santo

Profª. Drª. Janyluce Rezende Gama
Universidade Federal do Espírito Santo

Prof. Dr. Rogério Zanon da Silveira
Universidade Federal do Espírito Santo

Prof. Dr. Diones Gomes da Rocha
Tribunal de Contas da União

AGRADECIMENTOS

À Deus, por ser o meu pastor, guiando os meus passos e iluminando os meus caminhos nesta jornada.

À minha família, em especial aos meus pais Beatriz e Luiz, irmãs Adriana e Luciana e tia Teresa, por todo o amor envolto e sublime.

À minha esposa Alessandra por fazer parte dessa história e pelo apoio e paciência incondicionais.

Agradeço também à minha prima Karina Ramos Travaglia pelo incentivo a cursar o mestrado.

Ao meu orientador Robson Zuccolotto pelo apoio e incentivo durante o trabalho.

Aos amigos e colegas do mestrado por tantas experiências e alegrias compartilhadas.

A todos que de alguma forma participaram até aqui dessa grande e gratificante caminhada.

I close my eyes
Only for a moment
And the moment's gone
Dust in the Wind
All we are is dust in the Wind
...
Eu fecho meus olhos
Apenas por um momento
E esse momento se esvai
Poeira ao vento
Tudo que nós somos é poeira ao vento

(Canção Dust in the wind – Kansas)

RESUMO

A figura dos Orçamentos Participativos (OP), enquanto instrumento de deliberação e participação pública, é saudado não apenas por ser capaz de viabilizar alguns dos pressupostos mais centrais das perspectivas normativas das democracias, mas também como objeto de inclusão política e promoção de justiça social. A partir das principais variáveis apontadas na literatura como fatores determinantes no êxito dos OPs (desenho institucional, associativismo e compromisso governamental), o objetivo da presente pesquisa é compreender, a partir da relação entre as referidas variáveis, a experiência de elaboração do Orçamento Participativo no Município de Vila Velha (OPVV) no biênio 2017-2018. Para tanto, foram utilizadas informações a partir de trabalhos acadêmicos, documentos oficiais, entrevistas com os atores do OP e, como complemento destas fontes, o emprego do método da observação participante nas assembleias e reuniões do OPVV. Em que pese a ausência de clareza na definição dos critérios de filtragem das ações viáveis entre as etapas do OPVV, a análise da variável compromisso governamental mostrou que a administração empenhara-se em todas as fases do processo de elaboração do OPVV, de modo a haver um significativo esforço na realização das assembleias microrregionais nos bairros, bem com a tentativa de incluir a população não presente nas reuniões no processo de participação com a implementação do Orçamento Participativo on-line. Já com relação ao associativismo local, este mostrou-se, no contexto do OPVV, com um baixo nível de organização comunitária, apesar da histórica e relevante tradição associativa no município, principalmente nas décadas de 1970 e 1980, com os movimentos populares que reivindicavam melhorias nas condições de vida da população. Diante de um contexto em que o vetor governamental suplanta as forças oriundas da sociedade civil, há um processo de construção do desenho institucional que nem sempre é permeável por relações democráticas que favoreçam a igualdade e a equidade em todas as etapas do processo de elaboração do OPVV.

Palavras-chave: Democracia Participativa. Deliberação. Orçamento Participativo.

ABSTRACT

The figure of Participatory Budgets (PB) as an instrument of public deliberation is hailed not only for being able to make feasible some of the most central assumptions of the normative perspectives of democracies, but also as an object of political inclusion and. promotion of social justice. Based on the main variables mentioned in the academic as determinants of the success of PBs (institutional design, associativismo and government commitment), the objective of this research is to analyze the relationship between these variables to understand the experience of elaborating the participatory budget in the municipality of Vila Velha for the biennium 2017-2018. In order to do so, it used information from academic papers, official documents, interviews with OP actors and, as a complement to these sources, the use of participatory observation method at OPVV assemblies and meetings. Despite the lack of clarity in the definition of criteria for filtering viable actions between the OPVV phases, the analysis of the variable government commitment showed a commitment of the administration with all phases of the process of preparing the OPVV, so that there was a significant effort in the realization of the micro-regional assemblies in the neighborhoods, as well as the attempt to include the population not present in the meetings in the process of participation with the implementation of the Participatory Budget online. With regard to local associativism, it was a low level of community organization at the context of OPVV, despite the historical and relevant associative tradition in the municipality, especially in the 1970s and 1980s, with popular movements that demanded improvements conditions for population in general. Given a context in which the government vector supplants the forces originating from civil society, there is a process of construction of the institutional design that is not always permeable by democratic relations that favor equality and equity in the process of elaboration of the OPVV.

Keywords: *Participatory Democracy. Deliberation. Participatory Budgeting.*

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - MODELO DE DEMOCRACIA ELITISTA-COMPETITIVA (RESUMO) 29
QUADRO 2 - MODELO DE DEMOCRACIA PLURALISTA (RESUMO) 30
QUADRO 3 - MODELO DE DEMOCRACIA LEGALISTA (RESUMO)..... 32
QUADRO 4 - MODELO DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA (RESUMO) 37
QUADRO 5 - MODELO DE DEMOCRACIA DELIBERATIVA (RESUMO)..... 41
QUADRO 6 - PRINCIPAIS VARIÁVEIS ABORDADAS NA LITERATURA DE OP 63
QUADRO 7 - ENTREVISTAS REALIZADAS PARA A PESQUISA 74
QUADRO 8 - REGIÕES E MICRORREGIÕES ADMINISTRATIVAS DO MUNICÍPIO DE VILA VELHA 83
QUADRO 9 - ESTRUTURA DO OPVV (2017-2018) POR INSTÂNCIAS 104
QUADRO 10 - CALENDÁRIO DE ATIVIDADES DO ORÇAMENTO DE VILA VELHA (BIÊNIO 2017-2018) 105
QUADRO 11 - EIXOS ESTRATÉGICOS E TEMAS AFINS DO OPVV 106

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Nº DE PARTICIPANTES E Nº DE AÇÕES LISTADAS POR REGIÃO 89
TABELA 1 (CONTINUAÇÃO) - Nº DE PARTICIPANTES E Nº DE AÇÕES LISTADAS POR REGIÃO 90
TABELA 2 – CLASSFICAÇÃO DO NÚMERO DE ASSOCIAÇÕES E FUNDAÇÕES PRIVADAS EM VILA VELHA EM 2010 100

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1- INTEGRAÇÃO DOS INSTRUMENTOS CONSTITUCIONAIS DE PLANEJAMENTO 47
FIGURA 2 - CICLO ORÇAMENTÁRIO GENERALIZADO 51
FIGURA 3 - EXPERIÊNCIAS DE OP PELO MUNDO 56
FIGURA 4 - MAPA DE REGIÕES ADMINISTRATIVAS DE VILA VELHA 82
FIGURA 5 - EDITAL DE CHAMAMENTO 85

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - EVOLUÇÃO DO Nº DE EXPERIÊNCIAS DE OP ENTRE 1992 E 2008..... 57

LISTA DE FLUXOGRAMAS

FLUXOGRAMA 1 - ESTRUTURA FUNCIONAL DO OPVV (2017-2018) 108

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMO	Assembleia Municipal do Orçamento
CCVV	Conselho Comunitário de Vila Velha
CEB	Comunidade Eclesial de Base
CF/88	Constituição Federal de 1988
COP	Coordenação de Orçamento Participativo
FASFIL	Fundações Privadas e Associações sem fins lucrativos no Brasil
FNPP	Fórum Nacional de Participação Popular
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOM	Lei Orgânica Municipal
OP	Orçamento Participativo
OPVV	Orçamento Participativo do Município de Vila Velha
PMVV	Prefeitura Municipal de Vila Velha
PPA	Plano Plurianual de Aplicações
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
SEMAP	Secretaria Municipal de Administração e Planejamento

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 13

1.1 Contextualização e definição do problema de pesquisa 13

1.2 Objetivo geral 16

1.3 Objetivos específicos 17

1.4 Justificativa 17

1.5 Estrutura capitular da pesquisa 18

2 PLATAFORMA TEÓRICA 20

2.1 Democracia na Modernidade 20

2.2 A contribuição da teoria democrática. Modelos de Democracia: do elitismo democrático à democracia deliberativa 26

2.2.1 Modelo Elitista 26

2.2.2 Modelo Pluralista 29

2.2.3 Modelo Legalista 31

2.2.4 Modelo de Participação 33

2.2.5 Modelo de Deliberação 38

2.3 Participação social e consolidação democrática no Brasil 41

2.4 Arcabouço institucional de planejamento e orçamento da administração pública brasileira pós CF/88 46

2.4.1 Plano Plurianual de Aplicações (PPA) 47

2.4.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 49

2.4.3 Lei Orçamentária Anual (LOA) 50

2.4.4 Ciclo Orçamentário 51

3 REVISITANDO O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 54

3.1 Orçamento Participativo 54

3.2 O OP na literatura 61

3.2.1 Compromisso governamental 64

3.2.2 Associativismo 66

3.2.3 Desenho institucional 68

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS 72

4.1 Classificação da pesquisa quanto aos procedimentos 72

4.2 Procedimentos de análise das variáveis da pesquisa 74

5 CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO DE PESQUISA 77
5.1 Contextualização histórica do OP no município de Vila Velha 77
5.2 Orçamento Participativo de Vila Velha no biênio 2017-2018 80
6 ANÁLISE DE RESULTADOS 84
6.1 Compromisso governamental 84
6.2 Associativismo 92
6.2.1 Tradição associativa no município de Vila Velha e o papel do Conselho Comunitário de Vila Velha no contexto de organização popular do município 92
6.2.2 O associativismo no contexto do OPVV 2017-2018 99
6.3 Desenho Institucional 103
6.3.1 Análise do desenho institucional a partir do nível de correlação de forças existente na relação entre governo e setores da sociedade civil 112
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS 117
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 120
APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA OS DELEGADOS DO OP DE VILA VELHA 135
APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM OS REPRESENTANTES DO GOVERNO NO OP DE VILA VELHA 136
APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM A SOCIEDADE CIVIL PARTICIPANTE DAS REUNIÕES DO OP DE VILA VELHA 137
APÊNDICE D – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO 138

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização e definição do problema de pesquisa

No período da redemocratização brasileira, o debate acerca do aprofundamento da democracia contribuiu para a criação e a ampliação da participação da sociedade civil em espaços públicos com capacidade decisória, após mais de duas décadas de regime ditatorial. Estes novos espaços institucionais permeáveis pela participação social geraram a oportunidade para a sociedade civil canalizar suas demandas e deliberar sobre as prioridades de uma determinada região, município ou estado, de maneira institucionalizada, culminando no aumento do associativismo e na presença de movimentos sociais organizados que emergiram na construção de espaços públicos e reivindicaram pela ampliação e democratização da gestão estatal (PIRES, 2010).

Diante desse novo cenário, os cidadãos passaram a não mais se contentar em participar das eleições para a escolha de representantes, mas procuraram ampliar o espaço para a tomada de decisões que dizem respeito diretamente às suas vidas. Com isso, tornou-se imperativa a necessidade de redução do hiato entre representados e representantes, lacuna essa capaz de distorcer os objetivos e princípios dos regimes democráticos nas sociedades atuais, cada vez mais complexas e populosas, além de fragilizar a legitimidade dos representantes perante os representados (ARATO, 2002).

Uma das soluções para esse vácuo nas relações entre os atores em uma democracia perpassa pela revisão dos limites do modelo de democracia representativa, de maneira a enfrentar teoricamente o problema da legitimidade da representação política nos processos de deliberação pública. Para diversos autores (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006; MANIN, 1995; MANIN; PRZEWORSKI; STOKES; 2006; PITKIN, 1967; URBINATI, 2006; YOUNG, 2006), o problema da legitimidade dos representantes nas democracias representativas recai sobre a dualidade constitutiva da representação política.

Tal fenômeno caracteriza-se, segundo Urbinati (2006), pela constante tensão

entre a autonomia dos representantes, um atributo central do mandato de representação, e a vontade geral dos representados. Assim, a maior ou menor legitimidade dos representantes depende da relação de congruência existente entre as ações dos representantes e a vontade geral dos representados. Para que essa legitimidade seja sustentável ao longo do mandato de representação é necessário que os representantes atuem em favor dos interesses soberanos de seus representados, ou seja, é preciso que existam conexões que legitimem o vínculo entre os representantes e seus representados.

Para que essas tensões endógenas ao sistema representativo arrefeçam, alguns autores (VITALE, 2004; CUNIL GRAU, 1991; BAIERLE, 2004; NOGUEIRA, 2004; AVRITZER, 2002) propõem uma maior participação social nas instituições políticas. Essa participação social atuaria, basicamente, a partir da criação de espaços e formas de articulação do Estado com os sujeitos sociais, configurando-se como um dos instrumentos de socialização da política e reforçando seu papel enquanto meio para realizar interesses e direitos sociais que demandam uma atuação pública (CUNIL GRAU, 1991).

Com isso, a partir do avanço da participação social e da deliberação em torno das questões públicas, a democracia representativa passaria a acoplar também elementos de uma democracia participativa e deliberativa, constituindo assim, no que Avritzer (2002) denomina de democracia hibrida. É nesse contexto de intersecção do modelo representativo com elementos participativos e deliberativos que a figura do Orçamento Participativo (OP) se encaixaria. Dessa forma, autores como Baierle (2004) e Nogueira (2004) argumentam que a figura do OP, enquanto espaço de participação social e deliberação, se constrói em função das reivindicações dos movimentos populares, frente aos limites supracitados das democracias representativas.

Como uma proposta de administração de recursos públicos municipais através da participação popular, essa experiência participativa tem despertado o interesse daqueles que procuram encontrar alternativas para o fortalecimento da participação da sociedade civil nas decisões do poder público. Desse modo, o OP seria saudado

não apenas por ser capaz de viabilizar os pressupostos mais centrais das perspectivas normativas da democracia, como a inclusão política e a promoção da justiça social, mas também por sua capacidade de reverter os crescentes e preocupantes índices de afastamento e de desconfiança política das populações, expressos em abstenções eleitorais, diminuição do envolvimento partidário, declínio da militância junto aos sindicatos e em outras formas de associativismo social (DIAS; ALLEGRETTI, 2009).

Todavia, em que pese ser um instrumento reconhecido mundialmente (FNPP, 2003; GENRO E SOUZA, 1997; TEIXEIRA E OUTROS 2002; MENDES, 2004), alguns autores apontam fragilidades nos OPs que podem comprometer seu caráter democrático, tais como a baixa quantidade de recursos orçamentários destinados à iniciativa; a predominância de participantes com laços políticos comprometedores, que acabam tomando de assalto as arenas decisórias e, como consequência, reproduzem o sistema político tradicional; e a baixa participação em termos numéricos da população nas reuniões e plenárias. Com isso, nem todas as experiências apresentam a mesma qualidade, sendo algumas mais bem-sucedidas do que outras (SÁNCHEZ, 2002; SOMARRIBA E DULCI, 1997; VITALE, 2004).

Mas, diante dessa constatação, a pergunta que emerge é quais seriam as variáveis determinantes para o sucesso dos orçamentos participativos. Com base em estudos de experiências ocorridas em algumas cidades como Porto Alegre, Salvador e Belo Horizonte, alguns autores (FREY, 2003; FUNG E WRIGHT, 2003; MARQUES, 2008; SERAFIM, 2007) propõem que a principal variável a ser analisada para a verificação do sucesso de uma experiência participativa é o desenho institucional. Lüchmann (2009) o define como sendo o conjunto de regras utilizadas por indivíduos para “determinar quem e o que está incluído em situações de decisão, como se estrutura a informação, quais as ações que podem ser tomadas e em que sequência, e como as ações individuais serão agregadas e transformadas em decisões coletivas” (LÜCHMANN, 2009, p.07).

Para além da dimensão institucionalista, porém sem preteri-la, alguns autores (FUNG e WRIGHT, 2003; FREY, 2003; FUNG, 2006; VITALE, 2004) argumentam que

existem outros fatores que explicam o sucesso dos orçamentos participativos, ou seja, a análise do desenho institucional deve ser abordada em articulação com outras variáveis. Isso porque, o desenho institucional, longe de ser indiferente ao contexto político, configura-se como resultado da interação entre diversas variáveis como o compromisso governamental com a experiência e o nível de associativismo da localidade.

Com relação ao associativismo, este tem sido definido na literatura por meio de parâmetros como forma, densidade e tradição associativa dos atores sociais envolvidos nas experiências de OP (AVRITZER, 2002; BAIERLE, 2004; KUNRATH SILVA, 2001; LÜCHMANN, 2002), além de elemento condicionante na ampliação e consolidação de experiências de OP em todo o Brasil. Já a variável compromisso governamental tem sido concebida como a capacidade ou comprometimento dos governantes em implementar, ampliar e consolidar experiências de OP, ou em linhas gerais, da "decisão do prefeito de pôr em marcha um processo de participação e do empenho em implementar políticas participativas" (AVRITZER, 2002, p. 33).

Dessa forma, o desenho institucional pode atuar enquanto indicador da correlação de forças entre o compromisso governamental da equipe dirigente e o projeto político democratizante do associativismo civil, em um contexto de aprendizado institucional impulsionado pela prática do OP (SANTOS, 2009). Com isso, o trabalho terá como cerne a interação entre essas três variáveis na análise do processo de elaboração do orçamento participativo do município de Vila Velha.

Diante desse contexto, a presente pesquisa buscará responder ao seguinte questionamento: como o compromisso governamental, o associativismo e o desenho institucional explicam o processo de elaboração do Orçamento Participativo de Vila Velha?

1.2 Objetivo geral

Diante do problema em questão, e a partir das principais variáveis apontadas na literatura como fatores determinantes no êxito dos OPs (desenho institucional, associativismo, compromisso governamental), o objetivo da presente pesquisa é

compreender, a partir da relação entre as referidas variáveis, a experiência de elaboração do orçamento participativo no município de Vila Velha para o biênio 2017-2018.

1.3 Objetivos específicos

Identificar e analisar a relação das variáveis desenho institucional, associativismo, compromisso governamental no processo de elaboração do orçamento participativo do município de Vila Velha.

Verificar e analisar o aperfeiçoamento das relações entre poder público e sociedade civil.

Identificar por meio de entrevista a percepção dos diferentes atores sobre a participação na elaboração do OP e respectivos resultados.

1.4 Justificativa

As experiências de orçamento participativo municipal adquirem especial relevância, uma vez que a discussão e deliberação pela população sobre as prioridades do orçamento público passam a possibilitar a prática de inversão de prioridades, de melhores práticas voltadas à transparência pública, além da alteração substantiva da forma de relação entre população e poder público no trato dos recursos públicos. Ao participar e deliberar sobre a peça orçamentária, espera-se que a população exercite de fato a sua cidadania, e em última instância altere relações marcadas por traços autoritários e clientelistas.

Na pesquisa empregada para a realização do trabalho, verificou-se que apesar de ser a terceira cidade do Espírito Santo em termos populacionais, há poucas pesquisas sobre a experiência do OP do município de Vila Velha, sendo que tais estudos sobre o tema estão concentrados e voltados, basicamente, para outras cidades da Grande Vitória, como Serra e a capital Vitória. Com isso, busca-se contribuir com a diminuição da lacuna de estudos sobre o OPVV, visando conhecer e permitir que outros pesquisadores abordem o objeto de pesquisa em maior

profundidade e contribuam para o aperfeiçoamento dessa experiência participativa.

Além disso, a presente pesquisa é justificada pela relevância ao cidadão que poderá compreender como ocorre o processo de elaboração do instrumento do orçamento participativo no município de Vila Velha. Por meio da compreensão da referida experiência de elaboração, espera-se contribuir com o aperfeiçoamento e melhoramento dos processos de formulação e elaboração dos orçamentos municipais baseados em participação e deliberação da sociedade, de modo que esse instrumento de planejamento possa contribuir de alguma forma, não somente para uma melhor gestão dos recursos públicos, mas também para um aprofundamento democrático nas relações entre a população e a administração pública.

1.5 Estrutura capitular da pesquisa

Para responder ao problema de pesquisa, o presente trabalho estruturar-se-á em sete capítulos, incluindo esta introdução e as considerações finais. No segundo capítulo será apresentada a primeira metade da plataforma teórica, onde se buscará compreender como o pensamento político moderno acerca de democracia se formou, tendo como ponto de partida o movimento iluminista europeu dos séculos XVII e XVIII. Para tanto, pretende-se realizar um resgate do pensamento de alguns autores que foram fundamentais para a construção dos alicerces dos regimes democráticos contemporâneos, tais como Thomas Hobbes, John Locke e Jean Jacques Rousseau. Em seguida, serão abordados cinco modelos contemporâneos de democracia, de acordo com o formulado pelo autor britânico David Held. O objetivo da apresentação desses modelos é mostrar como a participação social, fundamental para a legitimação dos regimes democráticos, foi discutida ao longo do século XX. Após, haverá uma breve discussão sobre a participação social no Brasil e como esta contribuiu para o processo de consolidação da democracia brasileira ao longo da década de 1980, culminando com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e com o novo arranjo institucional de planejamento-orçamento.

Na segunda metade da plataforma teórica materializada no terceiro capítulo,

buscar-se-á em um primeiro momento resgatar historicamente o contexto de surgimento dos OPs, além da importância dessa experiência para o fortalecimento das práticas democratizantes nas localidades em que fora implantado. Em seguida, haverá uma breve reflexão acerca de seu conceito, sem, contudo, relegar a importância que as especificidades de cada localidade possuem sobre a configuração final dessa experiência participativa. Na segunda metade do capítulo, será apresentada a forma como a literatura aborda o tema, destacando para isso três campos de discussão, os quais, segundo Avritzer (2002), inserem-se grande parte dos trabalhos sobre o tema, desenvolvidos principalmente na década de 1990 e início dos anos 2000. Por fim, serão apresentadas e definidas em linhas gerais as principais variáveis utilizadas nas pesquisas sobre os OPs, tendo como foco principal as que estarão precipuamente na análise da presente pesquisa, que são o desenho institucional, o associativismo e o compromisso governamental.

No quarto capítulo serão apresentados os procedimentos metodológicos da pesquisa, para logo depois, adentrar no Orçamento Participativo do município de Vila Velha. Com isso, o quinto capítulo será voltado para uma breve contextualização histórica do OPVV, de modo a verificar os principais fatos que permearam essa experiência participativa desde sua criação no começo da década de 1980 até o começo da década de 2010. Após, haverá uma breve apresentação do OPVV para o biênio 2017-2018 no sentido de mostrar ao leitor alguns aspectos do OPVV como a forma como o município é dividido administrativamente para fins de elaboração do OP e a composição do Fórum Único de delegados para o biênio.

O sexto e penúltimo capítulo será destinado à análise de resultados para a experiência do Orçamento Participativo do município de Vila Velha. Nesse capítulo haverá a análise do processo de elaboração do OPVV a partir das variáveis, compromisso governamental, associativismo e desenho institucional, bem como a forma como OPVV se configurou ao final do processo a partir da inter-relação entre essas variáveis. Por fim, as considerações finais serão apresentadas.

2 PLATAFORMA TEÓRICA

O objetivo do capítulo será compreender como o pensamento político moderno acerca de democracia se formou, tendo como ponto de partida o movimento iluminista europeu dos séculos XVII e XVIII. Para tanto, será realizado um breve resgate do pensamento de alguns autores que foram fundamentais para a construção dos alicerces dos regimes democráticos contemporâneos. Na segunda metade do capítulo, serão abordados cinco modelos contemporâneos de democracia, a partir do autor britânico David Held. O objetivo da apresentação desses modelos é mostrar como a participação social, fundamental para a legitimação dos regimes democráticos, foi discutida ao longo do século XX. Após, haverá uma breve discussão sobre a participação social no Brasil e como esta contribuiu para o processo de consolidação da democracia brasileira ao longo da década de 1980, culminando com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Por fim, será exposto o novo arranjo institucional de planejamento-orçamento para os entes da federação, além dos instrumentos que o compõem.

2.1 Democracia na Modernidade

Foram os gregos os primeiros a utilizarem o termo democracia ao governo de suas cidades-estados. A palavra democracia é derivada de *demokratia*, cujas raízes são *demos* (povo) e *kratos* (governo). A democracia é um regime político há muito conhecido pela humanidade, existindo desde o século VI A.C. quando os gregos experimentaram pela primeira vez uma forma de governo baseado no governo do povo exercido pelo povo. Entretanto, além do longo período que separa a clássica experiência democrática grega e sua versão contemporânea há também uma profunda transformação na estrutura social, fortalecendo o terreno onde germinou a reedição do ideal democrático, dotado de uma complexidade que inviabilizaria a reprodução das características originais daquela forma de governo (DIAS, 2004).

As sociedades industriais modernas, próprias do mundo pós-revoluções, foram marcadas pelo aumento no tamanho dos Estados e no volume populacional, pela extensão dos direitos de liberdade e cidadania, e, sobretudo, pelo enfraquecimento

dos vínculos de solidariedade e dependência social, transformando o individualismo na solução para a compreensão das relações políticas modernas. Estes e outros fatores tornavam a reunião do povo para a tomada de decisões, conforme a concepção grega clássica de democracia, uma tarefa irrealizável.

Para além do conceito, o que está fundamentalmente em disputa nos regimes democráticos modernos são os parâmetros da democracia, ou seja, as próprias fronteiras do que deve ser definido como arena política: seus participantes, instituições, processos, agenda e campo de ação. Nessa perspectiva, a tentativa de apreender um conceito para democracia torna-se cada vez mais complexo, à medida que modelos tidos como prescritivos não conseguem se adequar a prática (ALVAREZ, DAGNINO e ESCOBAR, 1998).

Held (1987) vai além ao afirmar que conceituar democracia não é algo simples, e que a história da ideia de democracia é complexa e marcada por concepções muitas vezes conflitantes. Diante da complexidade acerca da definição de democracia, algumas características definem minimamente um regime democrático. Para Bobbio (2000), as democracias em geral são caracterizadas por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos. Além disso, aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir devem ser colocados diante de alternativas reais e postos em condição de escolher como cidadão entre uma e outra.

Para que esta última condição se realize, existem algumas pré-condições, ou direitos e garantias fundamentais, necessários para a constituição de um regime democrático,

> [...] aos chamados a decidir sejam garantidos os assim denominados direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação, etc. – os direitos à base dos quais nasceu o estado liberal e foi construída a doutrina do estado de direito em sentido forte, isto é, do estado que não apenas exerce o poder *sub lege*, mas o exerce dentro de limites derivados do reconhecimento constitucional dos direitos invioláveis do indivíduo (BOBBIO, 2000, p.21).

Os direitos supracitados por Bobbio como pré-condição para as democracias modernas foram objeto de discussão por muitos filósofos e pensadores modernos a partir do século XIV, que culminou em um processo de intensa transformação no campo das artes e ciências denominado de Iluminismo. Pazzinato e Senise (1992) esclarecem que o iluminismo dos séculos XVII e XVIII representou o ápice das transformações culturais iniciadas no século XIV pelo movimento renascentista. Esse movimento cultural e intelectual europeu procurou mobilizar o poder da razão, a fim de reformar a sociedade e o conhecimento herdado da tradição medieval, de forma a tornar o uso da razão, a mola mestra para o progresso da vida em todos os aspectos (BOBBIO; MATTEUCI; PASQUINO, 1998).

Nesse contexto, o Estado liberal capitalista começa a configurar-se, moldando-se e sendo moldado pelo estado democrático então nascente. Bobbio (2000) destaca que o estado liberal é o pressuposto não só histórico, mas jurídico do estado democrático. Assim, segundo o autor, Estado liberal e estado democrático são interdependentes no sentido que são necessárias liberdades para o exercício correto do poder democrático, bem como a existência do estado democrático para garantir a existência e a persistência das liberdades fundamentais.

Diante desse cenário de transformações sociais, econômicas e culturais, a consolidação do pensamento democrático moderno ocorre a partir das grandes revoluções burguesas ocorridas na Europa nos séculos XVII e XVIII. Nos campos político e social, as discussões filosóficas iluministas visavam à imposição de um limite ao exercício do poder estatal do monarca, almejando o respeito a direitos básicos e inalienáveis do ser humano, tais como igualdade, liberdade de opinião, de expressão e de reunião. A partir dessas garantias e liberdades fundamentais, preconizava-se, em termos de cidadania, não somente a posição do povo, mas também como deveriam ser os governantes no exercício do poder do Estado.

Nesse ponto, John Locke entendia que o poder civil deveria ser derivado do consentimento popular e a liberdade somente poderia existir diante da limitação do poder estatal pelos membros da comunidade, na qual um corpo político, representado pelo parlamento governaria segundo a vontade e determinação da maioria (SOARES,

2008). A soberania é transferida do povo para o Estado e seu(s) governante(s), a fim de que estes protejam não somente o direito à vida, mas também o direito à propriedade (HELD, 1987).

Contemporâneo à Locke, Thomas Hobbes por meio do livro *O leviatã* (1651), inicia as primeiras discussões acerca da representação política nas sociedades modernas. Hobbes (1999) define o papel do representante como o de alguém que está autorizado a agir por quem possui o direito de agir. O autor distingue dois tipos de pessoas: as pessoas naturais, quando consideradas como suas próprias denominadas de pessoa natural, e as pessoas artificiais, quando são consideradas como representando as palavras e ações de um outro. De acordo com Dias (2004), o representante para Hobbes não é alguém que age por si mesmo, sendo que, suas ações e palavras pertencem a outra pessoa, ou seja, à pessoa que o autorizou a agir. O representante, portanto, é uma pessoa artificial, cuja ação se torna válida a partir da permissão de quem, originalmente, possui o direito de agir.

À guisa de Hobbes e Locke, Montesquieu vai além, ao afirmar que haveria a necessidade da existência de um sistema representativo que fosse a expressão da coletividade, inserindo um sistema de freios e contrapesos às funções legislativas, executivas e judiciais de modo que fossem instâncias distintas e aptas a exercer legitimamente o poder. Segundo Montesquieu, as funções do Estado deveriam ser tripartidas, ou seja, compostas pelo Poder Legislativo que é aquele que cria, corrige ou revoga as leis; pelo Poder Judiciário que é o encarregado de punir os delitos e julgar as causas provenientes dos particulares e pelo Poder Executivo que é o que executa a administração estatal e as leis (SOARES, 2008).

Em um contraponto aos autores supracitados, Jean Jacques Rousseau elabora no século XVIII uma crítica radical da sociedade até então existente, apontando os limites ideológicos contidos no liberalismo e no modelo democrático representativo. Segundo Vieira (1997), a crítica ao sistema representativo é uma decorrência lógica do poder político legitimo. Contrariamente a Locke e Montesquieu, Rousseau separa Soberania e Governo. Enquanto a primeira é um direito e uma atribuição exclusiva do povo na qualidade de corpo legislador, o governo, ao contrário, é um simples

comissário encarregado do cumprimento das suas determinações, sempre sujeito à fiscalização. Consoante às formulações rousseaunianas, não haveria a necessidade e, na verdade, não deveria ocorrer tal transferência de poder, pois a soberania não apenas se origina do povo, mas também deveria ficar lá.

Rousseau (1973) afirmava que a vontade não se representa, pois a soberania deve ser exercida pelo povo como condição para sua liberdade. Nesta perspectiva Rousseau percebia um imenso abismo entre um povo livre fazendo suas próprias leis e um povo elegendo seus representantes para que façam suas leis. Dessa forma, para o autor francês:

> [...] a soberania não pode ser representada pela mesma razão pela qual não pode ser alienada; consiste essencialmente na vontade geral e a vontade não se representa. É ela mesma ou é outra, não há meio termo. Os deputados do povo não são, nem podem ser seus representantes; não passam de comissários seus nada podendo concluir definitivamente. É nula toda a lei que povo não retificar. O povo inglês pensa ser livre e muito se engana, pois só o é durante a eleição dos membros do parlamento; uma vez eleitos, ele é escravo, não é nada (...). No momento em que um povo se dá representantes, não é mais livre, não mais existe (ROUSSEAU, 1973, p. 113-114).

Para Held (1987), as ideias de Rousseau não representavam um sistema completamente coerente ou uma receita para uma ação direta. O modelo de democracia rousseauniana compreendia alguns dos problemas criados por sociedades em grande escala, complexas e densamente povoadas. As sociedades industriais modernas, próprias do mundo pós-revoluções, foram marcadas pelo aumento no tamanho dos Estados e no volume populacional, pela extensão dos direitos de cidadania e, sobretudo, pelo enfraquecimento dos vínculos de solidariedade e dependência social, tornando a reunião do povo para a tomada de decisões, conforme a concepção clássica de democracia, uma tarefa irrealizável.

Diante desses problemas em materializar a democracia direta preconizada por Rousseau, John Stuart Mill retoma o conceito de democracia representativa ao argumentar que esta seria a forma de garantir a participação de toda a população no processo eleitoral. Além da questão da representação nas democracias modernas,

Mill ganha destaque ao enfatizar a importância da participação para a condição de desenvolvimento das capacidades humanas. Com isso, a participação política para o autor, mesmo de maneira indireta, ou seja, representativa, é algo fundamental, pois “deixar as coisas para o governo, como deixá-las ao acaso, é sinônimo de não se preocupar com elas, e de aceitar os resultados, quando desagradáveis, como caprichos da natureza" (MILL, 1980, p.29).

Assim como Mill, “os federalistas” James Madison, John Jay e Alexander Hamilton optam pelo ideal contrário à Rousseau. Estes autores apontam suas críticas à democracia (entendida através dos ideais da clássica experiência democrática grega), defendendo o que denominaram de República (expressa pelo governo representativo). Para os autores, os principais elementos de diferenciação entre uma democracia e uma república são a delegação da ação governativa a um pequeno número de cidadãos eleitos pelos outros e o fato de poder ampliar a sua influência sobre um maior número de cidadãos e sobre uma maior extensão territorial.

Dias (2004) argumenta que, da mesma forma, democracia e sistema representativo (República) são concepções políticas autônomas, mas que se influenciam de forma recíproca, pois a fonte de legitimidade do sistema político democrático contemporâneo está no mecanismo de escolha dos governantes pelos governados. Segundo Dahl (2001), o desenvolvimento da democracia na Europa até o século XVIII registra práticas e ideias que se tornaram importantes nas instituições democráticas, como aquela de que os governos precisavam do consenso dos governados e que o consenso exigia representação.

A partir desse contexto, passa-se a defender o argumento de que a única forma não autocrática de governo possível num grande Estado é o governo por representação e que “[...] a república não seja tanto uma forma oposta à democracia, mas sim a única democracia possível em determinadas condições de território e de população, ou seja, a democracia representativa” (BOBBIO, 1988, p. 151). O importante a ressaltar segundo Dias (2004), é que a ideia de representação política coloca-se como marco entre o significado original de governo democrático e sua versão moderna.

No tópico a seguir serão abordadas as características principais de cinco modelos de democracia propostos pelo historiador britânico David Held em seu livro *Modelos de democracia*[1]. Para tanto, serão apresentados os modelos competitivo-elitista, pluralista, legalista, participacionista e deliberacionista. Com a apresentação dos referidos modelos, tentar-se-á mostrar o papel da participação social em cada uma dessas teorizações de maneira a permitir a visualização da trajetória dos processos participativos ao longo dos modelos democráticos, e como estes processos evoluíram no decorrer do tempo.

Ugarte (2004) propõe que a participação cidadã encontra-se fortemente determinada pela teoria da democracia que é adotada como marco de referência, além de, principalmente, ser possível diagnosticar adequadamente o estado das coisas de um sistema político determinado em um momento histórico concreto.

2.2 A contribuição da teoria democrática. Modelos de democracia: do elitismo democrático à democracia deliberativa

2.2.1 Modelo Elitista

A teoria democrática hegemônica no pós-guerra supõe a existência de uma contradição entre a governabilidade democrática e a participação política. O resultado desse questionamento foi o surgimento de uma teoria restrita da democracia, o assim denominado de elitismo democrático, segundo o qual a democracia, para ser praticada, necessita restringir a soberania das massas a um procedimento para a seleção dos governantes (AVRITZER, 1999).

Nesse contexto, o primeiro grande teórico a destacar-se descrevendo e, ao mesmo tempo, legitimando o modelo democrático elitista, foi Max Weber. Para ele, a democracia deveria ser exatamente um meio de acesso dos líderes aos postos de representação mais relevantes, tornando-se assim uma disputa entre os líderes pelo poder. Estes, através dos partidos, deveriam ter a capacidade de apresentar soluções

[1] HELD, David. Modelos de democracia. 2. Ed. Belo Horizonte: Editora Paidéia, 1987.

viáveis, ancorados em plataformas ideológicas que deveriam ser rejeitadas ou não pelos eleitores (WEBER, 1999).

Para Weber (1999), o povo seria passivo e demonstraria falta de conhecimentos, compromissos e envolvimento na política, além de manifestar-se com certa emotividade, o que não constituiria uma base adequada para julgar ou compreender as questões políticas. Segundo Held (1987), a explicação dada por Weber sobre a passividade da massa de cidadãos é dupla: por um lado, existem poucas pessoas capazes e interessadas na política; e, por outro, apenas uma liderança competente e uma administração burocrática com sistema parlamentar (democracia plebiscitária), poderiam administrar a complexidade, os problemas e as decisões da política moderna.

Joseph Schumpeter, por meio do livro *Capitalismo, socialismo e democracia, 1942,* trabalha algumas ideias preconizadas por Weber e consolida o modelo de democracia conhecido por elitista-competitivo. O modelo de democracia elaborado pelo autor austríaco parte de uma crítica à doutrina clássica de democracia, ou seja, a teoria tradicional de democracia preconizada no século XVIII, que tem como um dos principais expoentes Jean Jacques Rousseau.

É em contraposição a essa concepção rousseauniana que surge a primeira premissa do modelo de democracia schumpeteriana. Ao analisar a democracia ao longo do tempo, o autor austríaco procura demonstrar como nas sociedades modernas, mais populosas e bem mais complexas, a democracia direta perde o sentido, ou seja, caracteriza-se como uma impossibilidade objetiva. Desse modo, sua principal crítica à teoria clássica de democracia era a de que o papel central da participação e da tomada de decisões por parte do povo, como queria Rousseau, baseava-se em fundamentos empiricamente irrealistas (COSTA, 2010).

A segunda premissa do modelo schumpeteriano é que a resolução de questões pelo eleitorado é secundária em relação à eleição dos homens que vão decidir. Partindo dessa asserção, Schumpeter apresenta a definição clássica de seu modelo competitivo de democracia: “[...] o método democrático é aquele arranjo institucional para chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decidir

por meio de uma luta competitiva pelo voto do povo" (SCHUMPETER, 1984, p.33).

A partir dessas premissas, o modelo competitivo elitista de democracia possui três elementos principais: (i) a restrição do conceito de soberania popular ao momento da eleição (democracia entendida como procedimento e não como substância); (ii) a divisão dos cidadãos entre ativos, isto é, aqueles que participam efetivamente da política por meio de uma competição por votos, e passivos, cujo papel reduz-se à escolha entre uma ou outra alternativa política; e (iii) um sistema representativo monopolista, que tem no parlamento sua instância legítima exclusiva de deliberação e tomada de decisões políticas (HELD, 1987; AVRITZER, 2000)

Torna-se claro que o elemento central da teoria schumpeteriana é o papel vital que as lideranças exercem no regime democrático, a partir da incapacidade política do povo em tomar decisões governamentais. Dessa forma, o procedimento democrático nasce, mantém-se e governa a partir da relação entre lideranças em luta competitiva pelo voto. À medida que o povo não dispõe da capacidade intelectual para a grande política e por isso não deve participar dela, a liderança política absorveria para si todas as faculdades de condução do governo e suas decisões. O líder, no espaço abstrato impenetrável da luta competitiva pelo voto, realizaria os feitos mais grandiosos, incontestável e legitimamente.

> [...] Segundo a visão que adotamos, democracia não significa e não pode significar que o povo realmente governe, em qualquer sentido óbvio dos termos 'povo' e 'governe'. Democracia significa apenas que o povo tem a oportunidade de aceitar ou recusar as pessoas designadas para governá-lo. Mas como o povo também pode decidir isso de maneira inteiramente não democrática, temos de estreitar nossa definição, acrescentando mais um critério que defina o método democrático, ou seja, a livre competição entre líderes potenciais pelo voto do eleitorado (SCHUMPETER, 1984, p.355).

O papel do cidadão comum, por conseguinte, é não apenas grandemente diminuído, mas também frequentemente descrito como uma indesejável violação do processo de decisão pública regular, de modo que os únicos participantes plenos no sistema democrático schumpeteriano seriam os membros de elites políticas em partidos e em instituições públicas (HELD, 1987). São as elites, por conseguinte, as

portadoras de racionalidade política, compondo-se assim como os únicos sujeitos capazes de tomarem decisões, cabendo aos indivíduos terem sua participação limitada ao voto. A democracia seria então um mecanismo estabilizador por meio do qual os cidadãos elegem os *experts* que os governam (COSTA, 2010).

Para o modelo elitista, a característica fundamental da democracia não é a participação, mas a competição das elites pelo poder político, de sorte que apenas um número restrito de cidadãos deve participar para manter os arranjos institucionais funcionando adequadamente. Bobbio (2000) compreende o modelo das elites como aquele que em toda a sociedade existe, sempre e apenas, uma minoria que, por várias formas, é detentora do poder, em contraposição a uma maioria que dele está privada.

Quadro 1 - Modelo de Democracia Elitista-Competitiva (Resumo)

Princípio de justificação
- Método para a seleção de uma elite política habilitada e imaginativa capaz de tomar as decisões legislativas e administrativas necessárias.
Aspectos-chave
- Competição entre elites e partidos políticos rivais; - Domínio do parlamento por partidos políticos; - Centralidade da liderança política;
Condições
- Sociedade industrial; - Padrão fragmentado de conflito social e político; - Eleitorado mal informado e/ou emocional; - Uma cultura política que tolere diferenças de opinião; - Surgimento de estratos habilitados de especialistas e administradores tecnicamente treinados; - Competição entre Estados pelo poder e vantagens no sistema internacional.

Fonte: Held (1987).

2.2.2 Modelo Pluralista

O segundo modelo, conhecido como pluralista, tem sua origem, em boa medida, no modelo elitista, com o qual partilha a pretensão realista, mas critica o modelo elitista justamente por considerá-lo insuficientemente realista (NOBRE, 2004).

Segundo Held (2007), ainda que os elitistas tenham exercido uma influência considerável sobre os pluralistas, estes se diferenciam daqueles na medida em que aceitam a ideia de que as decisões políticas do governo de uma sociedade democrática sofrem a influência de vários grupos. Além disso, enquanto o elitismo de Schumpeter enfatiza a concentração de poder nas mãos das elites políticas, o modelo pluralista enfatiza a ação dos grupos de interesses no processo de competição pelo poder.

Para Robert Dahl, principal expoente do modelo pluralista, a ação dos atores é a principal variável da democracia, pois, a competição pelo voto gera, na medida do possível, uma maior tolerância ao adversário, à oposição, um equilíbrio entre forças, já que um não elimina o outro. Bobbio (2000) ressalta que o pluralismo democrático defendido por Dahl admite a existência de elites de poder, contudo, faz questão de ressaltar a concorrência entre essas diversas elites. Assim, de acordo com a teoria dahlsiana, "[...] o axioma fundamental de um sistema pluralista consiste no fato de que em vez de um único centro de poder soberano, é necessário que haja **muitos centros**, dos quais nenhum possa ser inteiramente soberano" (BOBBIO, 2000, p. 78, grifo nosso).

Sartori (1987) esclarece que Dahl começa onde Schumpeter para, ou seja, Dahl procura uma difusão e um reforço pluralistas, na sociedade como um todo, da competição entre elites. A partir daí Avritzer (2012) destaca que Dahl rompe e supera a teoria de Schumpeter em um ponto fundamental que é a participação política caracterizada aqui como fonte de legitimação e avaliação das democracias. Portanto, "[...] Dahl sustenta que não apenas a participação democrática é afim ao desenvolvimento moral, recolocando na teoria democrática um elemento ausente desde Schumpeter, como deduz desse princípio uma crítica ao elitismo" (AVRITZER, 2002, p.117).

Quadro 2 - Modelo de Democracia Pluralista (Resumo)

Princípios de justificação
- Assegura o governo das minorias e, portanto, a liberdade política;
- Obstáculo crucial ao desenvolvimento de facções excessivamente poderosas e de um

Estado inatingível.
Aspectos-chave - Direitos de cidadania, inclusive voto individual, liberdade de expressão, liberdade de organização; - Sistema de barreiras e equilíbrios entre o Legislativo, Executivo, Judiciário e Burocracia administrativa; - Sistema eleitoral competitivo com (pelo menos) dois partidos.
Condições - O poder é partilhado e trocado por numerosos grupos na sociedade; - Ampla base de recursos de diferentes tipos dispersos em meio à população; - O poder é contestado por numerosos grupos; - Muitos grupos com base de recursos frágeis são impedidos de participar plenamente da política.

Fonte: Held (1987).

2.2.3 Modelo Legalista

O terceiro modelo, tido como “legal”, possui fortes elementos libertarianos e é conhecido como a “nova direita” de caráter eminentemente normativo. Held (1987) sintetiza a nova direita,

> [...] como aquela preocupada em defender a causa do “liberalismo” contra a “democracia” limitando o uso democrático do poder do Estado. As complexas relações entre liberalismo e a democracia ficam claramente aparentes neste confronto, um confronto que nos lembra forçosamente de que o componente democrático da democracia liberal só foi concretizado após extensos conflitos e continua a ser uma conquista frágil (HELD, 1987, p. 221).

Trata-se de uma radical defesa das liberdades negativas como valor supremo, como valor que deve se impor em qualquer eventual conflito de princípios políticos e jurídicos. Para os autores desse modelo, o Estado contemporâneo àquela época era um grande Leviatã que ameaçava as fundações da liberdade, devendo, portanto, ser radicalmente reduzido. Com isso, trata-se também de uma radical defesa do Estado mínimo e do *laissez-faire* como valor fundamental da vida social (NOBRE, 2004).

Reforçam esses argumentos, teóricos como Nozick (1974) e Von Hayek (1976).

Defensores do “Estado Mínimo”, tais autores permitem que se sintetize o impacto dessa ideologia na constituição dos valores igualitários da democracia. Nozick (1991, apud HELD, 1987) argumenta que o Estado Mínimo é a forma menos intrusa de poder político e a mais compatível com a defesa dos direitos individuais, de maneira que somente os indivíduos por meio de sua racionalidade podem julgar o que desejam, e é melhor que o façam sem interferência do Estado.

No que tange ao “Estado Mínimo”, Von Hayek (1976) argumenta que os cidadãos só podem gozar de liberdade se o poder do Estado for circunscrito pela lei, ou seja, delimitado por regras que especifiquem limites ao âmbito da ação do Estado, limites estes baseados nos direitos dos indivíduos de desenvolverem seus próprios pontos de vista. Dessa forma, a intervenção do Estado deve se restringir a proporcionar as regras que possam servir aos indivíduos como instrumentos para que eles se dediquem a seus vários fins, ou seja, “[...] o governo só intervém legitimamente na sociedade civil para forçar regras gerais que protegem amplamente a vida, a liberdade e o Estado” (VON HAYEK, 1976, p. 231).

Quadro 3 - Modelo de Democracia Legalista (Resumo)

Princípios de justificação
- O princípio da maioria é uma forma efetiva e desejável de proteger os indivíduos de um governo arbitrário e, portanto, de manter a liberdade; - Para que a vida política, como a vida econômica, seja uma questão de liberdade e iniciativa individuais, o governo da maioria, para funcionar justa e sabiamente, deve ser circunscrito pelo governo da lei.
Aspectos-chave
- Estado constitucional (modelado a partir de aspectos da tradição política anglo-saxônica, incluindo a clara separação dos poderes); - Governo da lei; - Mínima intervenção do Estado na sociedade civil e na vida privada; - Sociedade de livre mercado recebe seu maior âmbito possível.
Condições
- Liderança política efetiva guiada por princípios liberais; - Minimização da regulamentação burocrática excessiva; - Restrição do papel dos grupos de interesse (por exemplo, sindicatos);

- Minimização (erradicação, se possível) da ameaça de coletivismo de todos os tipos.

Fonte: Held (1987).

2.2.4 Modelo de Participação

A democracia participativa é o principal contra modelo da esquerda à democracia legal da direita preconizada por Hayek e Nozick. Held (1987) destaca que as ideias da Nova Esquerda emergiram como resultado das convulsões políticas dos anos 60, dos debates internos da esquerda e da insatisfação com a herança da teoria política, liberal e marxista. Nesse modelo, o foco na participação dos cidadãos nos espaços de discussão e formulação de políticas públicas é a característica central da democracia participativa, ou seja, para esse modelo, o aprofundamento da democracia implica a criação de instituições públicas que incorporem a participação dos indivíduos nos processos de decisão.

No seio dessa discussão, o modelo de democracia participativa procura se constituir como alternativa, tanto às heranças da teoria política liberal (com ênfase no papel do mercado), quanto à teoria marxista (com ênfase no papel do Estado), incorporando a necessidade de combinar a ampliação da participação direta com os mecanismos da democracia representativa (eleições, garantias das liberdades, etc.). A proposta da democracia participativa pressupõe não apenas o aumento do senso de eficácia política como o desenvolvimento humano através dos processos participativos (HELD, 1987).

Para Held (1987) os principais expoentes desse modelo, são Macpherson (1978) e Pateman (1995). Embora esses autores não tenham, de forma alguma, posições idênticas, eles possuem alguns pontos de partida e compromissos em comum. Para eles, a democracia não se limitava à seleção de líderes políticos ou mera competição entre elites, mas supõe, igualmente, a participação dos cidadãos nas decisões coletivas no cotidiano da vida social.

Conforme exposto anteriormente, em uma vertente elitista, a democracia representativa reveste-se em um mecanismo de escolha de líderes políticos pautado na competição entre os partidos através do voto, equiparando a dinâmica política ao jogo do mercado. Esta concepção mercadológica da política pautada na relação de oferta e procura que se estabelece entre os políticos-empresários e os cidadãos-consumidores reduz a democracia a um mecanismo de escolha dos representantes políticos que definirão os rumos, as ações e os programas públicos. A legitimidade do governo é assegurada pelo resultado do processo eleitoral (LUCHMANN, 2002).

Por sua vez, o modelo de democracia participativa proposto por Macpherson (1978) propõe que a ampliação das oportunidades de participação geraria um salto na qualidade da representação. Assim, para que o modelo participativo possa vigorar é necessário não apenas a mudança de mentalidade, eliminando a analogia da política com o mercado e a auto visão do eleitor como consumidor, mas também, como segunda precondição básica, a redução das desigualdades socioeconômicas, as quais levam à disparidade de influência política. A partir dessas precondições, configura-se um círculo vicioso, de forma que as desigualdades promovem a apatia do eleitorado, de um lado, e a apatia impede uma participação efetiva no sentido de diminuir as desigualdades, de outro (MACPHERSON, 1978).

Para os teóricos do modelo participativo, o termo “participação” está vinculado ao acesso a locais de tomada final de decisão, isto é, implica a transferência de alguma capacidade decisória efetiva do topo para a base, de sorte que a ampliação dos processos participativos na base da sociedade civil passa a ser um meio para o aprimoramento das instituições representativas. Bobbio (1988) destaca que a ampliação dos espaços de participação, nos quais se exerce um poder que toma decisões vinculatórias para um inteiro grupo social, é saudável aos regimes democráticos, sendo capaz também de demonstrar o desenvolvimento de uma democracia. Em outros termos:

> [...] quando se quer saber se houve um desenvolvimento da democracia num dado país o certo é procurar perceber se aumentou não o número dos que têm o direito de participar nas decisões que lhes dizem respeito, mas os espaços nos quais podem exercer este direito (BOBBIO, 1988, p. 25).

Em sua obra referenciada, Pateman (1995) trava um debate contra os teóricos da democracia competitiva, principalmente Schumpeter. Uma das principais objeções ao modelo schumpeteriano é a de enxergar a democracia puramente como um método. Outra crítica é a de considerar a teoria participacionista somente como normativa, quando esta teoria se propõe a representar uma atuação efetiva dentro da arena política e da sociedade em geral.

A partir do debate sobre participação, Pateman (1995) enfatiza a necessidade da introdução de instrumentos de gestão democráticos na esfera da vida cotidiana, especialmente nos locais de trabalho. Nesse sentido, a autora atribui um elevado grau de importância às relações cotidianas dos indivíduos dentro de seus ambientes de trabalho, como uma das principais esferas de participação (SILVA E SETTI, 2010). Disso resultaria tanto em uma ampliação significativa do controle da própria vida, como do entendimento sobre o funcionamento da política e da sociedade, o que permitiria maior capacidade de interlocução com seus representantes e maior fiscalização destes.

A ideia é estimular a participação engajada na base e, assim, treinar os indivíduos e formar cidadãos ativos, com maior interesse pelos assuntos governamentais (GRIGOLI, 2014). A participação na qual Pateman (1995) se refere busca a capacitação do indivíduo para melhor avaliar a conexão entre as esferas públicas e privadas, bem como constituir um meio de aprimoramento das instituições públicas representativas. Dessa forma, para a autora:

> [...] a existência de uma sociedade participativa significa que ele (o homem comum) estaria mais capacitado para intervir no desempenho dos representantes em nível nacional, estaria em melhores condições para tomar decisões de alcance nacional, [...] e estaria mais apto para avaliar o impacto das decisões tomadas pelos representantes nacionais sobre sua vida e o meio que o cerca (PATEMAN, 1995, p.146).

Outro expoente do modelo participacionista é Benjamin Barber. Barber (1984) rompe com as análises restritas aos processos de decisão, discutindo o papel da deliberação como elemento fundante da democracia participativa. Segundo ele, os indivíduos devem buscar, não só através da participação em processos

decisionísticos, mas, sobretudo, da deliberação e do ativismo político, a solução para os conflitos de interesse.

Pereira (2008), ao analisar a proposta de democracia participativa de Barber, deixa claro que o autor considera a deliberação um processo essencial para que a participação seja realmente efetiva, principalmente no sentido de que ela leva ao engajamento para com os outros, fazendo com que os indivíduos percebam que o interesse coletivo e o bem comum devem pautar a construção das preferências, fortalecendo assim a ideia de comunidade. Barber, por conseguinte, se incluiria no grupo de participacionistas deliberativos já que defende a ampliação das arenas de participação no nível local e considera a deliberação como elemento fundamental para a construção comum das preferências, por meio da escolha coletiva e do julgamento, realizados a partir da troca de informações, cooperação e do debate.

Após a exposição do modelo de participação, a pergunta que se estabelece é como pôr em prática o modelo participacionista diante de um contexto em que a representação política se faz valer. Em termos materiais de implantação do modelo participacionista em um contexto democrático representativo, Ferreira (2012) aponta dois empecilhos para que esse modelo se concretize. O primeiro é que haveria a necessidade de suplantar um modelo pelo outro já que ambos seriam excludentes e não seriam capazes de conviver, pois ao caminhar-se na direção de uma democracia participativa, estaria se decidindo pela superação da democracia representativa. Além disso, é possível que ambos os modelos convivam, desde que eliminados alguns obstáculos típicos da democracia representativa, como a baixa legitimidade das decisões políticas (FERREIRA, 2012).

O segundo empecilho colocado ao modelo participacionista, além do contexto institucional e dos constrangimentos socioeconômicos, tem a ver com as possibilidades práticas para ir além da mera participação eleitoral. Neste sentido, pode-se dizer que existem terrenos mais ou menos férteis para se fomentar tais práticas e, neste caso, o Brasil tem se mostrado um bom laboratório para a análise das potencialidades destas práticas. Mas, para além destes empecilhos há também o problema da compatibilização da participação política com a deliberação pública

(FERREIRA, 2012).

Fung (2006) e Sampaio (2010) acreditam que a melhor saída para o impasse da implementação da participação está na realização de projetos mais modestos. Sendo assim, é preciso pensar a participação política e seus desdobramentos deliberativos a partir de pequenas arenas de caráter mais local, onde os cidadãos possam efetivamente construir coletivamente suas escolhas, preferências e prioridades a partir não só da participação agregativa nas etapas decisórias do processo político, mas do debate público em arenas livres e abertas, como os conselhos gestores de políticas públicas e os orçamentos participativos, por exemplo.

Quadro 4 - Modelo de Democracia Participativa (Resumo)

Princípio de justificação
- Um direito igual de autodesenvolvimento só pode ser conquistado em uma sociedade participativa, uma sociedade que gere um sentido de eficácia política, nutra uma preocupação por problemas coletivos e contribua para a formação de um corpo de cidadãos conhecedores e capazes de ter um interesse contínuo pelo processo governamental.
Aspectos-chave
- Participação direta dos cidadãos na regulamentação de instituições-chave da sociedade, inclusive o local de trabalho e a comunidade local; - Reorganização do sistema partidário tornando os líderes dos partidos diretamente responsáveis perante seus membros - Operação de “partidos participativos” em uma estrutura parlamentar ou congressista - Manutenção de um sistema institucional aberto para assegurar a possibilidade de experimentação com formas políticas.
Condições gerais
- Melhoria direta da fraca base de recursos de muitos grupos sociais por meio da redistribuição dos recursos materiais; - Minimização (erradicação, se possível) daquele tipo de poder burocrático que não tem que prestar contas a ninguém, tanto na vida pública quanto na privada; - Um sistema de informações aberto para assegurar decisões informadas; - Reexame do sistema de cuidado a crianças, para que as mulheres, tanto quanto os homens, possam aproveitar oportunidades de participação.

Fonte: Held (1987).

2.2.5 Modelo de Deliberação

No conjunto das abordagens teóricas que visam o aprofundamento da democracia, o modelo deliberativo tem se constituído, nas últimas décadas, como a perspectiva dominante nesse debate. Para esse modelo, a democracia repousa no ideal de justificação do exercício do poder político por meio da discussão pública entre indivíduos livres e em condições iguais de participação (DRYZEK, 2003; ELSTUB, 2008).

Para Cohen (1998) os adeptos do modelo de deliberação incorporam parte significativa do ideal participacionista, mas apresentam uma nova ênfase nos mecanismos discursivos da prática política. Com isso, as decisões políticas devem ser tomadas por aqueles que estarão submetidos a elas, por meio do raciocínio público livre entre iguais. Trata-se sobremaneira de um esforço importante para avançar na compreensão do sentido da democracia, que transcende o empirismo da vertente hegemônica elitista-competitiva schumpeteriana.

Apesar da grande influência de Jürgen Habermas para a constituição dessa vertente teórica, o primeiro impulso à discussão foi de Bernard Manin (NOBRE, 2004). Para Manin (1995), a teoria democrática desde Rousseau tem tido uma relação histórica circular com o conceito de deliberação, ao ponto de alguns autores utilizarem o termo com o significado de um processo no qual um ou mais agentes avaliam as razões envolvidas em uma determinada questão (HABERMAS, 2003; COHEN, 1989). Outros autores utilizam o termo deliberação, tendo em vista o momento no qual o processo de tomada de decisão ocorre (ROUSSEAU, 1973; SCHUMPETER, 1984; RAWLS, 1971).

Manin (2007) propõe que para que a deliberação tenha legitimidade, principalmente no que tange às decisões dela decorrentes, deve haver a confrontação de argumentos, buscando ampliar o nível de informação e refinar as preferências, abrindo a possibilidade de se reverem os objetivos iniciais, deixando claro que uma decisão legítima não representa a vontade de todos, mas resulta da deliberação de todos. A partir daí o núcleo de todas as concepções da democracia deliberativa está

composto por aquilo que Thompson (2008) denominou de “requerimento de dar razão”, ou seja, espera-se que tanto os cidadãos quanto os seus representantes justifiquem as demandas políticas e a elaboração de leis por meio de procedimentos igualitários e inclusivos de troca de argumentos adequados e voltados para a formação de opiniões bem informadas.

A concepção deliberativa da democracia considera a participação dos cidadãos nas deliberações e nas tomadas de decisão o elemento central da compreensão do processo democrático. Nesse sentido, focaliza os elementos formais e normativos, como a exigência do aumento da participação dos cidadãos nos processos de deliberação e decisão e o fomento de uma cultura política democrática. Dito isso, o procedimento da deliberação não é apenas uma etapa de discussão que antecede a tomada de decisão. Mais do que isso, ela tem o objetivo de justificar as decisões a partir de razões que todos poderiam aceitar. Esse é o procedimento deliberativo da razão pública: fornecer uma ampla gama de razões que poderiam ser aceitas por todos os possíveis atingidos, ainda que nem todos compartilhem com o tema ou assunto em questão.

Nesse sentido, Habermas (2003), ao elaborar o conceito de democracia deliberativa, está preocupado com o modo que os cidadãos fundamentam racionalmente as regras do jogo democrático. Dessa forma, para a teoria democrática “convencional” a fundamentação do governo democrático se dá por meio do voto. A partir dessa premissa e dado que esse instrumento não é suficiente para legitimar a democracia, a teoria deliberativa propõe um procedimento ideal para a deliberação e tomada de decisão que avançaria, segundo ele, em termos da fundamentação e legitimação das regras democráticas (FARIA, 2000).

O pressuposto geral da teoria deliberativa em Habermas é de que a legitimidade das decisões políticas decorre de procedimentos dos quais participam aqueles que possivelmente serão afetados por elas (HABERMAS, 2003). Para que isso ocorra, é necessária a existência de fóruns deliberativos plurais e inclusivos, destacados do sistema político, mas que com ele estabeleçam algum nível de interação, com capacidade de produzir decisões legítimas acerca de ações públicas,

aproximando cidadãos e responsáveis pelas políticas públicas (COHEN, 2000; BOHMAN, 2000; LÜCHMANN, 2002).

As regras do procedimento democrático passariam da substância ética concreta de uma determinada comunidade para as regras do discurso e para as formas de argumentação. Desta forma, a legitimação do processo democrático deriva dos procedimentos e dos pressupostos comunicativos da formação democrática da vontade e da opinião que, por sua vez, funcionam como canais para a racionalização discursiva das decisões do governo e da administração (FARIA, 2000).

Nessa perspectiva, Habermas (2003) estabelece o que seria o cerne do modelo de deliberação ao apontar para uma dupla dinâmica do processo deliberativo, ou seja, a deliberação informal que ocorre no âmbito da esfera pública influencia a deliberação formal dada nos espaços político-institucionais. Nesse modus operandi, esses dois diferentes espaços públicos (esfera pública informal e instituições políticas governamentais) exercem papéis distintos e vis-à-vis complementares para a produção de decisões políticas legítimas. A comunicação informal que ocorre na esfera pública ocorreria por meio de grupos, associações e organizações que estão mais próximas do mundo da vida, o que permitiria detectar melhor os problemas, discuti-los em fóruns abertos e plurais e torná-los públicos adensando os debates e demandas do poder estatal.

Esse processo, que se realiza na rede de comunicação dos espaços públicos, é o substrato da proposta deliberativa. Aqui, em vez do modelo individual de agregação das opiniões que caracteriza a perspectiva eleitoral, a instância geradora de poder legítimo é a esfera pública, fundamentalmente quando ocupada pelas organizações da sociedade civil que operam como sensores na identificação de problemas relevantes e na produção, contestação e interpretação de valores e demandas ancoradas em razões públicas e operadas pelo intercâmbio discursivo (LÜCHMANN, 2011).

Para os defensores da teoria deliberativa quanto maior a participação, melhor a democracia. Dito isso, a teoria deliberativa sustenta que a capacidade da democracia para produzir verdades morais (decisões justas e corretas) depende da

participação ativa e refletida dos cidadãos durante o processo deliberativo e na tomada das decisões (UGARTE, 2004).

Quadro 5 - Modelo De Democracia Deliberativa (Resumo)

Princípio de Justificação
- Respeito ao requisito essencial da legitimidade dos processos democráticos, legitimidade que é dependente, por sua vez, do respeito a procedimentos imparciais de deliberação.
Aspectos-chave
- Os processos de deliberação realizam-se de forma argumentativa, ou seja, através do intercâmbio regulado de informações e de razões entre partes que introduzem e, criticamente, examinam propostas; - As deliberações são inclusivas e públicas. Ninguém pode a princípio ser excluído; todos aqueles que são possivelmente afetados pelas decisões têm chances iguais para entrar e delas tomarem parte; - A participação na deliberação é regulada por normas de igualdade e simetria; todos têm as mesmas chances de iniciar atos de fala, questionar, interrogar e abrir o debate;
Condições
- Todos têm o direito de questionar os tópicos fixados no diálogo; - Todos têm o direito de introduzir argumentos reflexivos sobre as regras do procedimento discursivo e o modo pelo qual elas são aplicadas ou conduzidas; - Não há regras que limitem a agenda da conversação, ou a identidade dos participantes, contanto que cada pessoa ou grupo excluído possa mostrar justificadamente que são afetados de modo relevante pela norma proposta em questão.

Fonte: elaboração própria com base em Nobre (2004) e Faria (2000).

2.3 Participação social e consolidação democrática no Brasil

A ideia de participação dos indivíduos na esfera pública, debatendo e deliberando acerca de questões coletivas que dizem respeito às suas vidas, sempre foi um dos elementos essenciais da democracia e da política. Além dos princípios de igualdade e de liberdade, o ideal democrático pressupõe ação, participação, corresponsabilidade e interação entre diferentes sujeitos (CICONELLO e MORONI, 2005). A participação configura-se assim como a fonte de legitimidade e de justificação moral da democracia e, por isso mesmo, representa o valor político de

maior grau (PATEMAN, 1995).

Ao longo da redemocratização brasileira, o tecido da sociedade civil expandiu-se em associações e movimentos sociais, agregando novos segmentos sociais que foram se organizando a partir de diferentes recortes temáticos. A diversidade de temas foi conformada principalmente em redes de interações informais e compartilhadas por uma diversidade de indivíduos, grupos e/ou organizações potencializados a partir da construção de identidades coletivas, e do engajamento com suas bandeiras (BRASIL e REIS, 2015).

Sader (1988) destaca que entraram em cena novos sujeitos políticos organizados em movimentos populares urbanos e rurais, de cunho sindical, de bairro, feministas, ecológicos que trouxeram suas demandas para o debate público, contrapondo o Estado, incapaz de assegurar condições mínimas de implementar políticas e garantir direitos à população. Para Cardoso (1987) a emergência desses sujeitos coletivos certamente impulsionou transformações significativas no Brasil e foram suas práticas que possibilitaram a ampliação da participação, dos direitos de cidadania e do desencadeamento do processo de redemocratização.

A eclosão desses novos atores sociais, em busca de soluções específicas para problemas econômicos e sociais que assolavam o cenário brasileiro da época, demandava o aprofundamento das práticas de democráticas. Na análise de Neves (2008), o contexto de redemocratização dos anos de 1980 engendra uma nova relação entre o Estado e a sociedade civil a partir de diferentes mecanismos de incentivo à participação. Diante desse cenário, Borges (2012) argumenta que a participação popular se configura como uma importante variável de controle sobre o Estado no processo político, podendo incrementar significativamente a trajetória de democratização de regimes, visto que está vinculada à construção da cidadania, ampla, igual, com proteção e consulta mutuamente vinculante.

Assim, as configurações de poder e capacidade estatal interatuaram nos contornos do ambiente político-institucional, em que são restringidos ou facilitados canais de interação entre Estado e cidadãos. Diante disso, a democratização ocorrida nas últimas décadas no Brasil pode ser analisada a partir desse prisma relacional, em

que o avanço das mobilizações coletivas atuou concomitantemente com um Estado em transformação, acarretando mudanças institucionais bastante significativas, principalmente em relação à participação popular dos cidadãos (BORGES, 2012).

No que tange ao setor público, o processo de redemocratização trouxe à tona novos paradigmas democráticos, sendo que na década seguinte referente aos anos de 1990, esse processo de modernização e de consolidação da democracia obrigou o Estado a se ver frente a frente com modelos até então inéditos de gestão pública, de viés participativo e popular, produzindo, então um choque com o modelo de gestão centralizador e impositivo dos tempos de ditadura militar. Esse modelo surgiu por meio da ação de novos e múltiplos atores sociais e políticos que emergiram da resistência ao regime militar (FERREIRA, 2012).

A Constituição de 1988 é resultado desse complexo sistema de relacionamento entre grupos sociais diversos que, especialmente no final dos anos 1970, lutaram pela volta dos preceitos democráticos ao país. Entre esses grupos sociais podem-se citar os grupos de esquerda como o movimento estudantil e as comunidades eclesiais de base e sua luta pela abertura política e fortalecimento das organizações de cunho popular, ou ainda, movimentos sociais que lutavam pela expansão dos serviços públicos e maior inclusão da população como o caso do movimento sanitarista na área de saúde (JACOBI, 1989).

Em breve síntese, o processo constitucional brasileiro teve como característica importante a ampla participação da sociedade civil em formação e em mobilização no período da redemocratização. Seu resultado foi a inclusão da experimentação participativa no centro da Carta aprovada, abrindo caminho e, ao mesmo tempo, consolidando um vigoroso processo com o intuito de potencializar o aprofundamento da democracia brasileira. A nova Carta que marca a refundação democrática no Brasil caminhou lado a lado, sobretudo via pressão social, da nova sociedade civil emergente no contexto da redemocratização. Nesse sentido, um traço marcante dessa nova fase do processo de democratização da sociedade brasileira será a entrada em cena de um novo fenômeno. Trata-se da capacidade dos atores sociais estabelecerem diálogos com aqueles envolvidos na arena da competição político-

institucional, ou seja, construir pontes capazes de fazer convergir demandas participativas das organizações sociais e dos agentes envolvidos na disputa política eleitoral (VENTURA, 2013).

Com isso, a fase do “aprofundamento democrático” deixou sua impressão na nova Carta constitucional. A partir da dinâmica estabelecida na Constituição aprovada, dois novos espaços se abriram ao estabelecimento de novos contornos na relação entre Estado e sociedade. De um lado, o longo processo de efetivação dos mecanismos previstos na Carta Magna, o que envolve, sobretudo, a legislação infraconstitucional e o empoderamento desses institutos no nível local. De outro, o Estado brasileiro passa a adotar inovações democráticas que não tinham sido formalmente previstas no documento constitucional, entre as quais a mais famosa é o Orçamento Participativo (AVRITZER, 2009).

Além dos mecanismos de participação direta (referendo, plebiscito e iniciativa popular) expressos na Carta Magna, Avritzer (2002) propõe que após o advento da Constituição de 1988 é possível diferenciar ao menos três desenhos institucionais através dos quais os cidadãos ou associações da sociedade civil podem participar do processo de tomada de decisão política. Inicialmente, compreende-se como desenho institucional aquele que “[...] configura-se como o conjunto de regras, critérios, espaços, normas, leis, que visam fazer valer e promover a realização prática dos princípios democrático-participativos” (LÜCHMANN, 2011, p. 12).

Assim, o primeiro desenho institucional é o que se denomina de desenho participativo de baixo para cima (FUNG e WRIGHT, 2003). Nesse caso, que possui como principal expoente a figura do orçamento participativo (OP), a principal característica é a livre entrada de qualquer cidadão no processo participativo, bem como as formas institucionais de participação sendo constituídas de baixo para cima. Afirmar que o OP, por exemplo, ocorre de maneira ascendente, não apequena a iniciativa do Estado em implantá-lo (AVRITZER, 2009).

Até porque a implantação do OP na maioria das vezes esbarra na vontade política do prefeito no caso dos municípios, que deve, além de determinar a instituição da participação popular na elaboração e fiscalização do orçamento público, realizar

uma série de atos administrativos para viabilizar a experiência. Alguns estudos demonstram que a construção do formato institucional dos arranjos participativos guarda estreita relação com um dos requisitos do processo de participação, qual seja, o compromisso e a vontade governamental em partilhar a tomada de decisão (VITALE, 2004). Dagnino (2002) expõe que os resultados teóricos e práticos dos mecanismos de participação na gestão pública e os princípios de participação e eficácia ganham contornos muito diferenciados dependendo, dentre outras variáveis, dos projetos políticos aos quais estão subordinadas as experiências participativas.

A segunda maneira como as instituições participativas podem se constituir é através de um processo de partilha do poder, isto é, através da constituição de uma instituição na qual atores estatais e da sociedade civil participam simultaneamente. Um bom exemplo que se encaixa sob essa perspectiva são os conselhos locais de gestão das políticas sociais instituídos no Brasil pela Constituição de 1988[2]. Avritzer (2009) esclarece que este arranjo se diferencia do primeiro por dois motivos principais: porque não incorpora um número amplo de atores sociais e porque é determinado por lei e pressupõe sanções em casos da não instauração do processo participativo.

Por fim, há ainda um terceiro formato de instituição participativa no qual ocorre um processo de ratificação pública, ou seja, no qual se estabelece um processo em que os atores da sociedade civil não participam do processo decisório, mas são chamados a referendá-lo publicamente. É o caso dos Planos Diretores Municipais que envolvem mais atores sociais na ratificação e sua relação é com uma decisão tomada anteriormente pelo Estado (AVRITZER, 2009).

A diversidade de instrumentos de participação direta previstos funda-se historicamente no fato de que o sistema representativo, fundamental à viabilidade da democracia nas sociedades contemporâneas, extremamente complexas, é marcado por limitações que muitas vezes distorcem os princípios e objetivos democráticos (VITALE, 2004).

> [...] no caso brasileiro, o quadro de limitações é notável, já que agravado pelos

[2]Art 216-A ,§ 2º, II, por exemplo.

> diversos problemas decorrentes do sistema eleitoral vigente, como a representação federal dos estados mais populosos e desenvolvidos e a ausência de instrumentos de controle suficientes para a responsabilização dos representantes perante o povo. A fraqueza dos partidos políticos, o culto ao personalismo, o abuso do poder econômico nas campanhas eleitorais e as práticas do clientelismo e da compra de votos, arraigadas na cultura política do país, também contribuem para limitar os efeitos do mecanismo de representação (VITALE, 2004, p. 241-242).

Dessa forma, "[...] ainda que o sistema representativo constitua forma necessária e imprescindível de participação dos cidadãos na vida pública, ele se completa com os institutos de participação direta" (VITALE, 2004, p. 242), tais como conselhos de políticas públicas e orçamentos participativos, por exemplo, possibilitando a correção aos entraves à democracia representativa supramencionados.

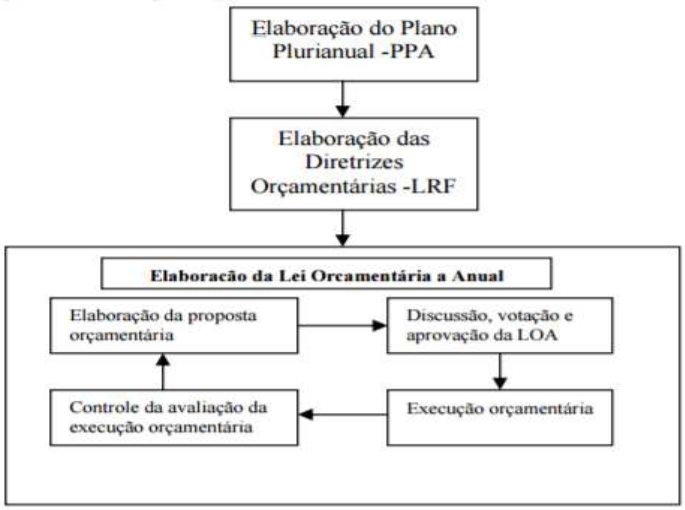
Na seção seguinte, o objetivo será a compreensão do arcabouço institucional no qual os orçamentos participativos se inserem. Para tanto, haverá a análise de como se configura constitucionalmente o sistema de planejamento e orçamento dos entes públicos no Brasil. Assim, haverá uma breve síntese e explicação acerca dos instrumentos constitucionais de planejamento público, quais sejam, o Plano Plurianual de Aplicações (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), e como esses mecanismos interagem entre si, formando o denominado ciclo orçamentário. Essa breve explanação é fundamental para vislumbrar o cenário institucional no qual estão inseridos os orçamentos participativos.

2.4 Arcabouço institucional de planejamento e orçamento da administração pública brasileira pós CF/88

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) revitalizou a figura do planejamento governamental brasileiro, com a integração entre plano e orçamento por meio da criação do Plano Plurianual (PPA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que juntamente com a Lei Orçamentária Anual (LOA) compõem o sistema de planejamento-orçamento no Brasil nas esferas federal, estadual e municipal. Torres (2005) argumenta que em tese esses três instrumentos orçamentários integram-se de

forma harmoniosa, cabendo a LOA respeitar a LDO, e, ambas, atentarem para o PPA. Dessa forma, na relação entre essas três peças, fica a cargo da LDO o estabelecimento das bases necessárias à alocação dos recursos no orçamento anual, de forma a garantir a realização das metas e objetivos contemplados no PPA.

Figura 1- Integração dos instrumentos constitucionais de planejamento



Fonte: Giacomoni (2003) adaptado.

2.4.1 Plano Plurianual de Aplicações (PPA)

O Plano Plurianual de aplicações (PPA) foi uma das inovações trazidas pelo novo marco constitucional no tocante ao planejamento público. Esse instrumento passa a se constituir na "[...] síntese dos esforços de planejamento de toda a administração, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como do próprio orçamento anual" (GIACOMONI, 2003, p.219).

Para Pares e Valle (2006), os PPAs emergem sinteticamente como instrumento de duplo propósito:

> [...] de um lado o PPA orienta as grandes mudanças na sociedade, que necessitam de ações executadas num horizonte plurianual. De outro, cumpre a finalidade de apoiar a política fiscal de médio prazo, à medida que sua articulação com o orçamento permita-lhe incorporar e aferir os impactos fiscais, no médio prazo, de decisões presentes (PARES E VALLE, 2006, p.231).

A definição constitucional de PPA traz alguns conceitos que merecem ser destacados. Segundo o artigo 165 da CF/88, o Plano deverá ser estabelecido de maneira regionalizada com as diretrizes, objetivos e metas da administração para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Assim, no plano de governo, devem existir diretrizes que nortearão a captação, gestão e gastos durante os quatro anos de duração do plano. Os objetivos consistem na discriminação dos resultados pretendidos com a execução das ações governamentais, as quais permitirão a superação das dificuldades diagnosticadas. Já as metas são as traduções quantitativas e qualitativas dos objetivos estabelecidos pela administração pública (CARVALHO, 2010).

Quanto à regionalização a ser dada ao PPA, esta possui caráter discricionário, variando conforme cada ente da federação. Para a União há decisão jurisprudencial de se distribuir a programação entre as cinco regiões nas quais se divide o país. No âmbito estadual e municipal, cada ente é livre para propor a sua regionalização, sendo que para o município de Vila Velha, há a divisão em seis regiões de planejamento (*ver Quadro* 8). Giacomoni (2003) destaca que os desafios são maiores para os municípios porque não se sabe se é possível distribuir, de maneira destacada, as programações e metas do plano, além de considerar provável que apenas os municípios de maior porte, com experiência em zoneamento e em administração descentralizada, podem realizar, vantajosamente, a regionalização do PPA.

No tocante às despesas de capital e outras delas decorrentes percebe-se que ambas possuem caráter duplamente relevante. Assim, se a administração resolver pela construção de uma escola o ente público estará realizando um investimento. Não obstante, deverá haver a posteriori despesas correntes para a manutenção dessa escola, e outras delas decorrentes.

O chefe do Executivo elabora seu PPA durante o primeiro ano de mandato com base em seu plano de governo. Dessa forma, o governante atua durante o primeiro mandato sob a égide do PPA do governo anterior, respeitando o princípio da continuidade do planejamento. Assim, o PPA tem duração de quatro anos e sua vigência inicia-se no segundo ano do mandato do governante, terminando no final do

primeiro exercício do mandato subsequente. Percebe-se, portanto, que a vigência do plano não coincide com o mandato do chefe do poder executivo, de forma que o primeiro ano do mandatário do executivo é realizado de acordo com o PPA do mandato anterior.

Conforme verificado, a principal função do PPA é estabelecer diretrizes, objetivos e metas para um período de quatro anos. No entanto, ano a ano existem metas e prioridades a serem consideradas quando da elaboração dos orçamentos, havendo a necessidade de um instrumento de planejamento que sirva como 'ponte' entre o médio prazo – representado pelo PPA – e o curto prazo – representado pelos orçamentos anuais.

2.4.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

Estabelece a CF/88 que a função da LDO é estabelecer as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente. Há também outras funções inerentes a LDO, tais como disposições a respeito de alterações na legislação tributária e estabelecimento das políticas de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A LDO é uma inovação trazida pela CF/88 que veio para traduzir de maneira consistente o desdobramento das metas do PPA ano após ano, colocando-as dentro da realidade fiscal e estabelecendo as prioridades para o orçamento do exercício seguinte a partir das disponibilidades financeiras do governo. A CF/88 buscou conferir à LDO a função de articulação efetiva entre o PPA e os orçamentos anuais. Assim, segundo Pares e Valle (2006), tal instrumento foi criado para assegurar uma função estratégica aos orçamentos, qual seja a de estabelecer em conformidade com o PPA as metas e prioridades da Administração Pública Federal, incluindo as de capital para o exercício financeiro subsequente.

Além da CF/88, outros instrumentos jurídicos regulamentam a LDO. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em seu artigo quarto, enfatizou sobremaneira a LDO, de sorte que outras funções lhe foram atribuídas, tais como: equilíbrio entre receitas e despesas; demais condições e exigências para as transferências de recursos a

entidades públicas e privadas; e normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos.

No que tange à sua elaboração, o projeto de lei das diretrizes orçamentárias deve ser elaborado pelo Executivo e encaminhado ao Legislativo até oito meses e meio antes do encerramento do exercício (15 de abril), devendo ser devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (17 de julho). Para os demais entes (Estados e Municípios) há certa discricionariedade quanto ao cômputo dos prazos. Diferentemente do PPA que possui vigência de quatro anos, a LDO possui vigência de apenas um ano. Por ser uma cartilha que direciona e orienta a elaboração do Orçamento, a LDO, segundo Carvalho (2010), adquire status de planejamento operacional da Administração Pública Brasileira, fornecendo a base para os orçamentos anuais.

2.4.3 Lei Orçamentária Anual (LOA)

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é o orçamento em seu sentido estrito, o qual deve conter a previsão de receita e a fixação da despesa. Esse instrumento compreende a programação das ações a serem executadas, visando o cumprimento das diretrizes, orçamentos e metas estabelecidas no plano de governo e materializadas no PPA, assim como as metas e prioridades consonantes com a LDO.

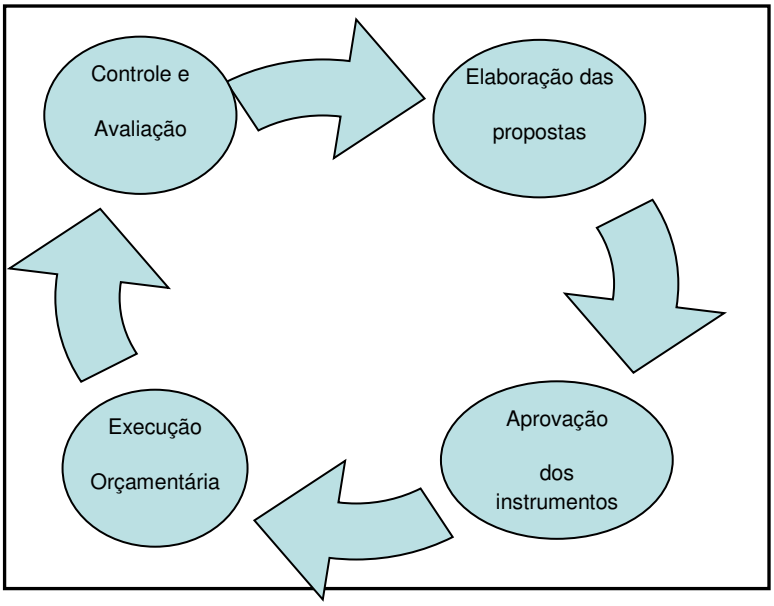
A elaboração das propostas de orçamento é realizada pelos poderes (Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público) por meio de todos os órgãos e entidades a eles vinculados. Cabe ao Poder Executivo de cada ente federativo, por meio do órgão responsável, consolidar todas as propostas em um único documento e enviar ao Legislativo para que possa ser apreciado e deliberado. O projeto de Lei Orçamentária, após consolidado, deverá ser encaminhado do Executivo para o Legislativo em até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro (31 de agosto). Após discussão, deliberação e emendas por parte do Legislativo o projeto de lei deverá ser devolvido para a sanção até o encerramento da sessão legislativa que se dá em 22 de dezembro.

2.4.4 Ciclo Orçamentário

O processo de orçamentação é usualmente composto por etapas distintas. Primeiramente, o poder Executivo deve formular a Lei de Diretrizes orçamentárias (LDO) para o ano seguinte, para após ocorrer a discussão e votação da referida lei pelo Poder Legislativo. Caso aprovada, ela retorna ao Executivo para ser então executada. A partir desse momento, cabe ao Legislativo fiscalizar a execução orçamentária controlando e avaliando as ações do gestor público.

O ciclo orçamentário pode ser definido, segundo Cope (1963, p. 12), como "[...] uma série de passos, que se repetem em períodos prefixados, segundo os quais os orçamentos sucessivos são preparados, votados, executados, os resultados avaliados e as contas aprovadas". O ciclo orçamentário é o estado dinâmico do sistema orçamentário. Suas etapas - também chamadas de ciclos ou fases - são compostas pela elaboração da proposta orçamentária; discussão, votação e aprovação da lei orçamentária; execução orçamentária; e, controle e avaliação da execução orçamentária, conforme mostra a Figura 2 abaixo, que mostra o ciclo orçamentário generalizado para os entes da federação:

Figura 2 - Ciclo Orçamentário generalizado



Fonte: Elaboração própria com base em SANCHES (2006).

A primeira fase envolve, além da estimativa da receita, um conjunto de atividades que compreendem o diagnóstico de problemas, formulação de alternativas e elaboração de programas de trabalho que devem ser compatíveis com as prioridades estabelecidas e com os recursos disponíveis. A etapa de consolidação das propostas e disposição à apreciação do Legislativo põe fim a essa fase primeira. Na segunda fase, a proposta de orçamento migra do Poder Executivo para o Legislativo, a fim de ser deliberada. Aqui, as estimativas de receita são revistas, as alternativas são reavaliadas, os programas de trabalho são modificados por meio de emendas, e os parâmetros de execução são formalmente estabelecidos.

Os cronogramas de desembolso são definidos na terceira fase, em que o orçamento é programado e os fluxos de dispêndios são ajustados às sazonalidades da arrecadação. O orçamento é executado, acompanhado e parcialmente avaliado, sobretudo por intermédio dos mecanismos e entidades de controle interno e externo. Na fase de avaliação e controle - quarta e última fase - são produzidos os balanços que são apreciados e auditados pelos órgãos auxiliares do Poder Legislativo (Tribunais de Contas e assessorias especializadas) e as contas julgadas pelo Parlamento. Integram também esta fase as avaliações por órgãos de coordenação e unidades setoriais.

Cabe destacar que as quatro fases, referentes ao ciclo orçamentário, são consideradas a base do processo orçamentário para qualquer nível de governo, e que entre os entes federativos (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) podem existir algumas particularidades. Nesse contexto, no caso dos municípios, o ciclo orçamentário é condicionado às leis orgânicas, o que pode representar diferenças no estabelecimento de prazos de elaboração das propostas, entrega ou até mesmo avaliação dos resultados. Com isso, o ciclo orçamentário dos municípios compreende basicamente três fases.

A primeira etapa consiste na elaboração do Plano Plurianual de Aplicações (PPA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), os quais definem as diretrizes do planejamento da prefeitura e são, por sua vez, exigências constitucionais. Essas leis são prerrogativas do Executivo e devem ser aprovadas pelo Legislativo Municipal,

obedecendo aos prazos e requisitos estabelecidos pela Lei Orgânica do Município (PIRES, 2001).

A segunda etapa consiste na elaboração do orçamento propriamente dito, contendo a previsão de receitas e despesas, a definição da política tributária e financeira, a estruturação de programas e projetos de investimentos, etc. Após a conclusão do projeto de Lei, o orçamento segue (ou deve seguir) para aprovação na Câmara de Vereadores até o dia 30 de setembro de cada ano, quando será submetido aos trâmites legislativos (análise pelas Comissões, discussão em plenário, sugestão de votação de emendas e deliberação) antes da sua aprovação (PIRES, 2001).

Na terceira e última etapa, o projeto de LOA aprovado é executado no ano seguinte sob a fiscalização do Legislativo municipal, que atua no sentido de decidir sobre as propostas de alteração realizadas pelo Executivo no decorrer do exercício. Além disso, terminado o exercício, as contas do governo são apreciadas pelo Tribunal de Contas estadual, que emite um parecer pela sua aprovação ou reprovação. Esse parecer é apreciado pelos vereadores, sendo aprovado ou rejeitado. Quando as contas não são aprovadas, os responsáveis pela execução orçamentária respondem pelas consequências disso, podendo até haver cassação do mandato do prefeito (PIRES, 2001).

3 REVISITANDO O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Em um primeiro momento, o objetivo do presente capítulo é resgatar historicamente o contexto de surgimento dos OPs, além da importância dessa experiência para o fortalecimento das práticas democratizantes nas localidades em que fora implantado. Em seguida, busca-se refletir acerca de seu conceito, sem, contudo, relegar a segundo plano a importância que as especificidades político-econômico-sociais de cada localidade possuem sobre a configuração final dessa experiência participativa.

Na segunda parte, será apresentada a forma como a literatura discute o tema, destacando para isso três campos de discussão, os quais, segundo Avritzer (2002), estão inseridos grande parte dos trabalhos sobre o tema, desenvolvidos principalmente na década de 1990 e início dos anos 2000. Por fim, serão apresentadas e definidas em linhas gerais as principais variáveis abordadas pela literatura nos estudos sobre os OPs, tendo como foco principal as que estarão precipuamente na análise da presente pesquisa, que são o desenho institucional, o associativismo e o compromisso governamental.

3.1 Orçamento Participativo

O Orçamento Participativo incorpora princípios e formulações dos modelos democráticos, participativo e deliberativo, ao estabelecer relações de certa forma inovadoras entre Estado e sociedade civil, por meio de espaços de participação direta e representação que incluem uma série de atores sociais que tradicionalmente foram excluídos dos processos políticos e decisórios. Sobretudo em um país como o Brasil, marcado pela tradição patrimonialista na direção dos negócios públicos, as experiências de OP chamam a atenção para as possibilidades de renovação das bases de governabilidade dos municípios brasileiros. Ao contrário das experiências de planejamento participativo da década de 70 em que a prática participativa era de tipo consultivo, dirigindo-se para a negociação de ações pontuais, as práticas de OP

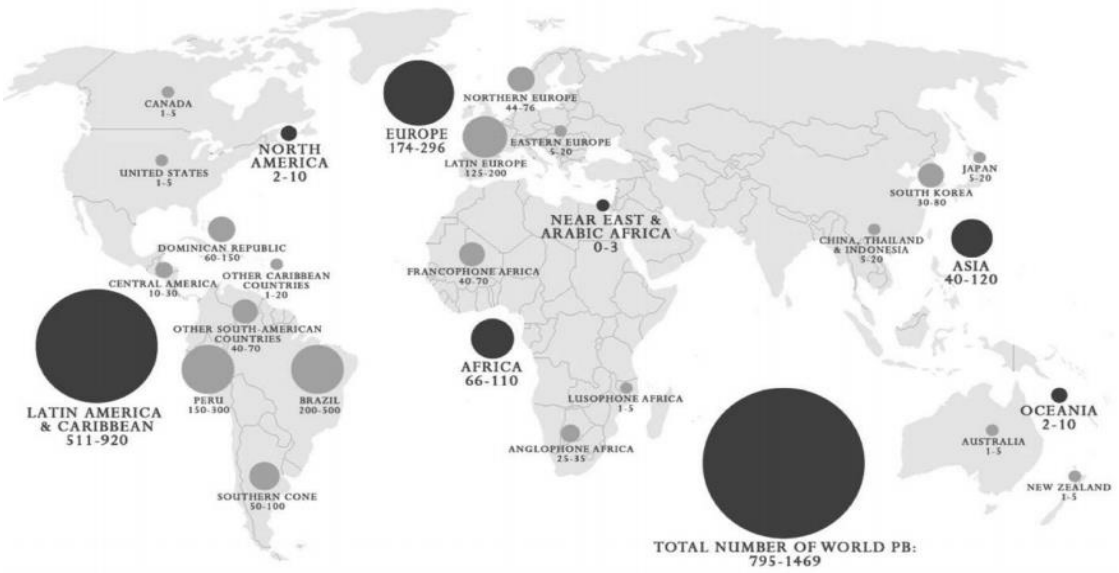
pautam-se pela participação com caráter deliberativo e introduzem no centro das negociações o orçamento público, que como visto, congrega o conjunto das ações governamentais (SILBERSCHNEIDER, 1998).

Com isso, mais do que a adesão de novos participantes e atores sociais, as experiências de OP favorecem o incremento de processos de *accountability*[3] da administração pública municipal, fato esse que, para a corrente institucionalista, revitaliza a relação entre o agente (burocracia) e o principal (sociedade) por meio de uma cultura gerencial, produzindo os resultados capazes de resgatar o referencial de legitimidade do governo que são os compromissos aprovados em deliberação durante o OP. Para Silberschneider (1998), tais experiências, bem mais que questões político-partidárias, constituem exercícios de redefinição dos parâmetros de planejamento da ação governamental, envolvendo a participação popular como via alternativa à reforma do Estado brasileiro.

Nos últimos anos, a experiência do OP fora adotada por esferas governamentais de diversos países da América Latina e Europa. Destacam-se os municípios de Buenos Aires, Córdoba e Rosário, três das áreas mais populosas da Argentina, Montevidéu (Uruguai), Assunção (Paraguai), Negrete e Monte Patria (Chile), Cidade do México, assim como Saint Denis (França) e Barcelona (Espanha) são alguns exemplos. Estudo de Sintomer, Herzberg e Röcke (2010) demonstra que havia, em 2010, perto de 1469 OPs, operando em diferentes partes do mundo. A Figura 3 fornece um panorama do quanto essa experiência de participação política popular foi disseminada ao redor do globo.

[3] Para melhor compreensão do conceito, ver CAMPOS (1990) e PINHO e SACRAMENTO (2009).

Figura 3 - Experiências de OP pelo mundo



Fonte: Sintomer *et al*. (2010).

Evidentemente, esses modelos ao redor do globo são distintos entre si, decorrentes de contextos locais e de projetos políticos dos atores que o implementam. Apesar das diferenças em termos de desenho institucional, poder efetivo e inclusão de atores, cinco critérios são utilizados nesse estudo internacional para a definição mínima de uma prática de Orçamento Participativo: (1) a vertente orçamentária e/ou financeira é discutida publicamente; (2) o envolvimento social no processo se dá no âmbito da cidade; (3) o processo tem momentos repetidos em instâncias, regras e critérios de participação e de escolhas de prioridades orçamentárias; (4) o processo inclui alguma forma de deliberação pública, no âmbito de encontros específicos ou fóruns; (5) a prestação de contas sobre as decisões adotadas é essencial (SINTOMER *et al*., 2010).

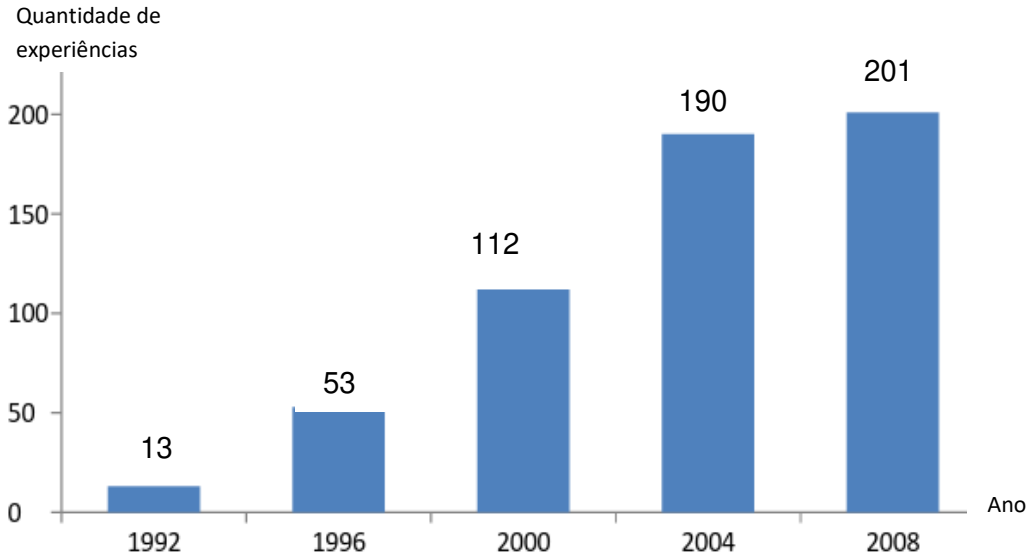
No Brasil, segundo pesquisas realizadas pelo Fórum Nacional de Participação Popular (FNPP, 2003), Genro e Souza (1997), Teixeira et al. (2002) e Mendes (2004), as experiências precursoras de participação social de OP local datam do final da década de 1970. Outros autores, como Alves (1980) e Nunes (1999) afirmam que as experiências de participação popular no Brasil iniciaram-se nos anos de 1960, período

em que o país estava imerso em pleno regime ditatorial, como é o caso de Piracicaba (SP) E Ipiaú (BA) ambos em 1969.

Apesar de nem todas essas experiências possuírem a denominação de Orçamento Participativo, elas continham características que dele se aproximavam. Nessa primeira fase, destaca-se o caso de Lajes (SC) em 1978. Anos depois, os municípios de Boa Esperança (ES) em 1982, Diadema (SP) em 1983, bem como Vila Velha (ES) e Uberlândia (MG), ambos em 1986 completam os casos iniciais onde foram constituídas instâncias participativas com a presença de moradores locais para discussão e deliberação acerca do destino do orçamento municipal.

Após o estágio preambular, Mendes (2004) pontua que o período compreendido entre 1989 e 1996 foi a fase mais importante para o desenvolvimento do OP no Brasil. É nesta etapa que se iniciam as experiências mais conhecidas, como as de Porto Alegre (RS), Piracicaba, Santo André, São Paulo, Santos e Jabuticabal, no estado de São Paulo, Ipatinga e Betim no de Minas Gerais. A partir de então, o OP no Brasil passou a se propagar para outros municípios brasileiros, chegando à marca de 201 cidades ao final de 2008. O gráfico 1 a seguir mostra a evolução do número de casos de OP no Brasil entre 1992 e 2008.

Gráfico 1 - Evolução do nº de experiências de OP entre 1992 e 2008



Fonte: Elaboração própria com base em Ribeiro e Grazia (2003) e Avritzer e Wampler (2004).

No caso brasileiro, o grande impulso para o desenvolvimento da experiência do orçamento participativo no plano municipal foi o tratamento dado aos municípios pela nova carta magna. A Constituição Federal de 1988 (CF/88) ampliou o papel e a autonomia dos municípios, atribuindo-lhes à condição de ente federativo e imbuindo-os de autonomia política, administrativa e financeira, nos termos dos artigos 18, 29, 31, 156, 158 e 159 da CF/88. Por outro lado, essa ampliação de autonomia passou a exigir das lideranças políticas uma atuação em harmonia com o novo papel do município na federação, bem como a necessidade de uma gestão pública permeável às demandas de uma cidadania cada vez mais plural e ativa. Além disso, o sistema federativo brasileiro, institucionalizado pela CF/88, assegurou aos municípios a transferência de cerca de 15% de todos os recursos públicos, o que ajudou a explicar por que movimentos sociais, ONGs, associações comunitárias e políticos dedicaram tanta atenção aos orçamentos municipais (MONTERO, 2000; MONTERO e SAMUELS, 2004; WAMPLER, 2007).

É relevante destacar que o OP não fora especificamente previsto pela Constituição de 1988, não sendo regulamentado por norma federal específica a esse fim. Todavia, esse instrumento participativo está plenamente de acordo com o ordenamento jurídico brasileiro. Sua fundamentação legal reside, basicamente, em normas que versam sobre outras matérias, tais como a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00 no art. 48, parágrafo único), pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01 nos artigos. 2º, II; 4º, II, f), bem como nas Constituições dos Estados, Leis Orgânicas e Planos Diretores dos Municípios.

Tendo esse aparato jurídico como plano de fundo e de acordo com “as regras do jogo” da democracia brasileira, coube ao poder executivo a prerrogativa de iniciar e coordenar todo o processo de implantação e definição acerca do orçamento público. Ao poder Legislativo, por seu turno, impende a faculdade de apreciar, apresentar emendas e aprovar a peça orçamentária municipal, fiscalizando a sua execução pelo poder Executivo. Diante dessa moldura político-institucional, a participação da população em todo esse processo limita-se, via de regra, à escolha dos representantes dos poderes Executivo e Legislativo através do sufrágio universal (LÜCHMANN, 2014).

Nesse cenário, onde a participação popular é relegada a segundo plano no estabelecimento da destinação dos recursos públicos, o OP apresenta-se como alternativa a essa dinâmica de elaboração do orçamento público, na medida em que incorpora, por meio da criação de mecanismos e de espaços de participação direta e representativa, um amplo contingente da população. Dessa forma, o OP possui como princípio básico o fato de que a população deve deliberar coletivamente acerca das prioridades de seus bairros, regiões e cidade, participando ativamente da própria execução e controle do orçamento público (LÜCHMANN, 2011).

Além do que, uma das premissas dos Orçamentos Participativos reside no conceito de Públicos Participativos que compreende cidadãos organizados que buscam superar a exclusão social e política por meio da deliberação pública e da implementação de suas preferências políticas. Essas instituições buscam ampliar a *accountability*, combater a corrupção e dar fim à alocação arbitrária de recursos públicos, além de superar o legado do clientelismo, que não contribui para a percepção do cidadão como portador de direitos capaz de atuar politicamente (AVRITZER E WAMPLER, 2004).

É tarefa árdua identificar na literatura uma definição única de orçamento participativo, tendo em vista as várias experiências em contextos históricos e sociais distintos. Todavia, para Avritzer (2000), o OP pode ser sintetizado como sendo uma "instituição mista formada em parte por representantes do Estado, em parte por representantes da sociedade civil, com poderes consultivos e/ou deliberativos, que reúnem a um só tempo, elementos da democracia representativa e da democracia direta" (AVRITZER, 2000, p. 18). Para o autor, a figura dos Orçamentos Participativos é uma forma de reequilibrar a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa baseando-se para isso em quatro características principais.

A primeira é a cessão da soberania por aqueles que a detêm enquanto resultado de um processo representativo a nível local. Em segundo lugar, o OP implica na reintrodução de elementos de participação a nível local, tais como as assembleias regionais e de delegação, o que possibilita a combinação dos métodos da tradição de democracia participativa. Em terceiro lugar, o OP baseia-se no princípio da

autorregulação soberana, ou seja, a participação envolve um conjunto de regras que são definidas pelos próprios participantes, vinculando o OP a uma tradição de reconstituição de uma gramática social participativa na qual as regras de deliberação são determinadas pelos próprios participantes. Por fim, o OP se caracteriza por uma tentativa de reversão das prioridades de distribuição de recursos públicos a nível local através de uma fórmula técnica de determinação de prioridades orçamentárias que privilegia os setores mais carentes da população (AVRITZER, 2009).

Ao considerar essas características, Avritzer e Wampler (2004) argumentam que o OP oferece um novo formato deliberativo, que incorpora atores sociais em um processo que, ao longo de um ano, produz decisões baseadas em negociações e deliberações a respeito da distribuição de bens públicos. Assim, o OP configura-se como um tipo de sistema decisório no qual cidadãos têm autoridade para votar sobre a destinação de receitas gerais e sobre áreas/temas de políticas específicas.

Com relação a estrutura e funcionamento do OP, Silva (2011) aponta características gerais que permeiam a maioria das experiências participativas de OPs, possuindo uma metodologia que reúne as seguintes etapas:

• Auto-regulamentação e legislação – A construção do formato se dá, em geral, no primeiro ano, internamente ao governo e, em alguns casos, junto à sociedade local. O Regimento Interno costuma ser a única “legislação” do OP e faz parte da dinâmica a sua revisão a cada ano, antes do início de um novo ciclo. Vários municípios conquistaram a garantia do direito de participação no orçamento público por meio da Lei Orgânica do município ou de leis ordinárias.

•Plenárias Regionais – As experiências de OP começam dividindo a cidade em regiões. Costumam existir reuniões gerais realizadas nas regiões, bairros, comunidades rurais ou microrregiões. Nessas reuniões ocorre a coleta das demandas, uma primeira seleção de prioridades locais e, às vezes, uma seleção de prioridades para a cidade como um todo. Nas plenárias regionais são escolhidos também os representantes locais, chamados de conselheiros e delegados.

•Plenárias Temáticas – A prática de plenárias temáticas tem se tornado

comum nas experiências de OP. A definição dos temas relevantes para o município costuma estar presente no regimento interno do OP. Nas reuniões são realizadas indicações ou deliberações de demandas em cada um dos temas. Há casos em que estas reuniões temáticas também elegem representantes para o OP (delegados e conselheiros).

•O Conselho Municipal do OP – Em grande parte das experiências de OP existe um Conselho Municipal que se reúne e seus participantes são chamados de conselheiros ou de delegados. Isso mostra que, em grande parte das experiências já desenvolvidas, existe um espaço municipal onde são tomadas as decisões do OP sobre as prioridades para o orçamento do município.

•Tramitação das leis orçamentárias na Câmara dos Vereadores – Após a deliberação sobre as prioridades para os investimentos ou para todo o orçamento do município, o governo elabora a chamada "Peça Orçamentária" ou "Projeto de Lei Orçamentária Anual" (LOA). Este Projeto de Lei é elaborado pelos órgãos da prefeitura e segue para a Câmara Municipal para debate, no período de setembro a dezembro de cada ano. Na medida em que o OP se torna mais significativo e passa a ter maior poder de decisão sobre o orçamento da cidade, nota-se a necessidade de maior articulação com a Câmara Municipal, órgão responsável pelo acompanhamento e fiscalização.

•Acompanhamento da execução orçamentária – O acompanhamento das decisões do Orçamento Participativo geralmente é realizado pelo Conselho do OP, pelos delegados e técnicos da prefeitura. Como na maioria dos casos há poucas reuniões do Conselho, esta tarefa acaba sendo pouco sistemática e limita-se ao acompanhamento das obras realizadas.

3.2 O OP na literatura

Ao analisar a temática dos OPs ao longo do tempo e como as pesquisas abordaram o assunto, Avritzer (2002) identificou três campos principais onde se inserem grande parte dos trabalhos sobre o tema, desenvolvidos principalmente na década de 1990 e início dos anos 2000. O primeiro deles é a temática sobre a relação

Estado e sociedade civil no contexto do OP. Nesse cenário, o autor destaca o trabalho seminal de Sérgio Baierle, que nos anos de 1980 apontou a influência dos movimentos sociais comunitários para a explicação do OP, demonstrando que práticas preexistentes de participação em uma dada localidade são capazes de fomentar as condições para o surgimento de experiências participativas como os OPs.

Um segundo campo de discussão aborda a problemática dos desenhos institucionais e como estes influenciam na capacidade de predeterminar atitudes dos atores sociais. Aqui, há uma forte influência da corrente de pensamento neoinstitucionalista, que parte da premissa de que as instituições regularizam, modelam ou impactam comportamentos. Com isso, embora os indivíduos elaborem as regras, as normas e as condutas, estas são limitadas e condicionadas por escolhas passadas. Por outro lado, ao mesmo tempo em que as instituições constrangem comportamentos, também "empoderam" os atores sociais, estruturam novas agendas, modificam preferências e comportamentos sociais. Sob a ótica neoinstitucional, os interesses e preferências são constrangidos por mecanismos e sistemas institucionais, de modo que as instituições podem fomentar a ação coletiva criando estruturas de oportunidade política, definidas como fatores que afetam a participação e a capacidade de mobilização dos setores sociais (SCOTT, 1995; RENNÓ, 2003; FUNG, 2003; LÜCHMANN, 2009; SAMPAIO, 2010).

Por fim, há uma terceira corrente de discussão que trata da capacidade do OP em aprofundar as práticas democráticas na localidade. Assim, o OP aparece como instrumento para a discussão de possibilidades de fortalecimento democrático, como o aumento da participação social na destinação dos recursos públicos. Esse viés de análise demonstra uma preocupação com os limites das democracias representativas e o papel do OP enquanto instrumento de complementaridade para a melhoria das instituições de representação. (MIGUEL, 2003; VITALE, 2004; LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006).

A partir desses campos interpretativos, a literatura sobre o OP torna-se conceitualmente ampla, tratando do tema sob diferentes perspectivas teóricas, utilizando diversas variáveis no escopo de análise, as quais dependem,

predominantemente, do enfoque analítico sobre o qual o OP é abordado. Com o propósito de estudar e compreender em um primeiro momento como se configuram o OP no Brasil e posteriormente aprofundar a discussão, vários autores analisaram as diversas experiências de OP empreendidas até então sob a luz de diversas variáveis. O quadro a seguir traz algumas delas, a definição de cada uma e os autores que de alguma forma as utilizaram como escopo de análise em pesquisas acerca dos orçamentos participativos.

Quadro 6 - Principais variáveis abordadas na literatura de OP

VARIÁVEL	DEFINIÇÃO	AUTORES
Compromisso governamental	Capacidade ou comprometimento dos governantes em implementar, ampliar e consolidar experiências de OP.	GENRO E SOUZA (1997) SILVA (2011); LÜCHMANN (2002); WAMPLER (2003); AVRITZER (2002) SANTOS (2009).
Desenho institucional	Condensação de regras, critérios, espaços, normas e metodologia que visam fazer valer e promover a realização prática dos princípios democrático-participativos.	FEDOZZI (1997); GENRO E SOUZA (1997); AVRITZER (2002); FUNG (2006); FARIA E RIBEIRO (2006).
Associativismo	Relaciona-se à forma, densidade e tradição associativa dos atores sociais envolvidos nas experiências de OP.	AVRITZER (2002); BAIERLE (1998); DAGNINO (2002); KUNRATH SILVA (2011); LUCHMANN (2002).
Capacidade administrativo-financeira do ente público	Capacidade financeira de realizar políticas participativas e de implantar seus resultados.	PONTUAL (2000); MARQUETTI (2003); RIBEIRO E GRAZIA (2003); NEVES (2006); SANTOS (2009).

Influência político-partidária	Dimensão político-partidária das experiências de OP, ou seja, o papel que o partido político exerce na experiência participativa, comprometendo-se com as ideias de participação ou com a manutenção de mecanismos de manipulação.	LUCHMANN (2002); RIBEIRO E GRAZIA (2003); DAGNINO (2002).
Controle democrático	Adoção de um sistema de controle social, com prestação de contas e planejamento de governo de forma participativa.	RIBEIRO E GRAZIA (2003); TEIXEIRA E OUTROS (2002); RAICHELLIS (2008).

Fonte: elaboração própria.

Apesar da relevância das variáveis supracitadas, a presente pesquisa fará uso das três primeiras variáveis em um primeiro momento. Isso porque, o desenho institucional, o associativismo e o compromisso governamental fazem parte de um seleto grupo de variáveis que ao se inter-relacionarem são capazes de explicar, em termos gerais, a maioria das experiências participativas de OP no Brasil. Assim, em que pese o destaque a elas, as outras variáveis podem, ao longo do trabalho, demonstrar um papel relevante na análise do OP do município de Vila Velha, motivo pelo qual estão presentes e resumidamente definidas no quadro acima.

3.2.1 Compromisso governamental

Diante de um cenário político-institucional dado pela Constituição Federal de 1988, cabe ao poder executivo dos entes da federação a prerrogativa constitucional de elaborar a proposta orçamentária sobre os investimentos que pretende executar durante a vigência do plano de governo. Nesse cenário, cabe ou não ao poder local a disposição em iniciar um processo de partilha de poder com a comunidade local referente à produção de decisões sobre políticas públicas (SANTOS, 2009).

Alguns autores (LUCHMANN, 2002; SOUZA, 1997; TEIXEIRA E ALBUQUERQUE, 2006) consideram que a variável associativismo possui um papel

fundamental para que o OP aconteça e se desenvolva, porém reconhecem também, o papel central ocupado pelo governo local nesse processo. Lüchmann (2002) argumenta que "[...] embora também fruto de reinvindicações da sociedade civil, *a implementação dos OPs depende mais diretamente do interesse e do projeto político do governo*" (LUCHMANN, 2002, p. 86, grifo nosso).

Teixeira e Albuquerque (2006) vão além ao afirmarem que,

> [...] se a possibilidade do OP se tornar um espaço público de efetiva partilha de poder depende fundamentalmente da vitalidade, do vigor, e da maturidade do projeto político democratizante que emerge da sociedade civil local, é inegável também que ele depende radicalmente da clareza e da consistência com que o governo implementa um projeto político democrático participativo (TEIXEIRA E ALBUQUERQUE, 2006, p. 201).

Em um sentido amplo e expansível à maioria das experiências participativas de OP, a variável compromisso governamental denota-se, de acordo com a literatura, como a capacidade ou comprometimento dos governantes de dada localidade em implementar, ampliar e consolidar experiências participativas, com o intuito de partilhar com os setores da sociedade o processo de produção das decisões sobre investimentos em políticas públicas. Nesse sentido, o compromisso governamental é expresso pelo empenho em implementar políticas participativas, bem como pelo suporte operacional e político para que essa experiência participativa, de fato, seja efetivada (SANTOS, 2009; TEIXEIRA e ALBUQUERQUE, 2006; LUCHMANN, 2002; GENRO e SOUZA, 1997).

A partir daí o OP requer dos governos locais alterações em suas instituições de modo que a estrutura organizacional do governo se adapte a outras formas de tomada de decisão acerca de políticas públicas para além dos gabinetes e órgãos governamentais. Além disso, a vontade política é expressa por meio da disponibilização de um grande aparato técnico, financeiro e jurídico, que inclui capacitações específicas para os representantes da sociedade civil balizarem suas decisões. Por fim, é necessária a definição sobre qual parcela estaria ao encargo da

população deliberar, ou seja, qual parcela do orçamento anual estará disponível para a população destinar em obras e serviços de seu interesse (SANTOS, 2009).

3.2.2 Associativismo

Alexis de Tocqueville foi o primeiro pensador a relacionar sociedade civil e democracia. Em visita aos Estados Unidos na década de 1830, o autor francês impressionou-se com a propensão para a associação cívica dos estadunidenses, fator este que seria o cerne do funcionamento da democracia naquela localidade.

> [...] Americanos de todas as idades, de todas as posições na vida, e de todos os tipos de disposição estão sempre formando associações. Não há apenas associações comerciais ou industriais nas quais todos tomam parte, mas outras de milhares de tipos diferentes – religiosas, morais, sérias, fúteis, muito genéricas e muito limitadas, imensamente grande e muito pequenas (...). Nada, em minha visão, merece mais atenção do que as associações morais e intelectuais na América (TOCQUEVILLE, 1998, p. 66).

De acordo com Tocqueville (1998), a existência de uma sociedade civil ativa é algo fundamental para a consolidação da democracia, de modo que "[...] a liberdade de associação se torna uma garantia necessária contra a tirania da maioria" (TOCQUEVILLE, 1998, p. 68). Com isso, a qualidade da vida pública e o desempenho das instituições sociais são poderosamente influenciados pelas normas e redes de engajamento cívico.

Nesta perspectiva, a ação pedagógica do associativismo opera sobre a politização dos atores e democratiza as instituições de governo, ou seja, a participação em movimentos e associações civis produz resultados democratizantes nos campos político e institucional. É nesse contexto de construção democrática que os diversos tipos de associativismo adquirem papel fundamental. Scherer-Warren (2004) aponta a importância das associações para a ampliação e o aprofundamento da democracia, na compreensão de que o associativismo contribuiria para o estabelecimento de uma sociedade democrática nutrindo e irrigando a cidadania.

Para fim de definição do termo sociedade civil, Cohen e Arato (1992) o definem como a esfera social ocupada por um conjunto de atores, organizações e relações que se diferenciam dos partidos e outras instituições políticas (uma vez que não estão organizados tendo em vista a conquista do poder), bem como dos agentes e instituições econômicas (que não estão diretamente associados à competição do mercado).

Para Lüchmann (2002), a sociedade civil se constitui como:

> [...] um conjunto amplo e variado de organizações e/ou associações que se mobilizam, articulam e se organizam, a partir de diferentes setores e atores sociais, tendo em vista debater questões, defender interesses, denunciar injustiças, solucionar problemas, promover ações solidárias, enfim, interferir de alguma forma na dinâmica societal (LUCHMANN, 2002, p. 137).

Em um contexto de experiências participativas, o tema associativismo apresenta-se como uma variável chave para a compreensão e análise dos OPs, sendo um dos fatores explicativos para o seu surgimento e êxito (ou fracasso) em distintas localidades. Assim, com relação à variável capacidade associativa, esta tem sido utilizada por vários autores como elemento condicionante na ampliação e consolidação de experiências de OP em todo o Brasil (AVRITZER, 2002; BAIERLE, 1997; KUNRATH SILVA, 2003; LUCHMANN, 2002).

Nessa esteira, Avritzer (2000), em análise das experiências de OP de Porto Alegre e Belo Horizonte, afirma a importância da tradição associativa para a implementação de experiências bem-sucedidas de democracia participativa. De acordo com o autor, "[...] Porto Alegre tem uma formação histórica mais ativa, com mais participação, menos relação com mediadores políticos e maior mobilização dos próprios atores comunitários" (AVRITZER, 2000, p. 17).

Ribeiro e Grazia (2003), em pesquisa realizada no final da década de 1990 com 103 experiências de OP no Brasil, verificaram que a ocorrência efetiva da experiência de OP depende, sobretudo, das formas de organização social e política existentes no município. Nesse cenário, as autoras observaram uma vinculação da participação à associação de moradores e organizações comunitárias que em geral são bastante

articuladas à vida cotidiana e a reivindicações de carências sociais mais urgentes como demandas de infraestrutura.

Estudos realizados por Kunrath Silva (2003) demonstraram que a existência de estruturas associativas de comunidade com enraizamento na vida sociopolítica da cidade foi um dos fatores que influenciaram para o êxito dos primeiros OPs na cidade de Porto Alegre no final da década de 1980, início da década de 1990. Em pesquisa sobre representação política e associações civis, Lavalle e outros (2006) concluem que a inserção de associações civis em experiências de OP, contribui para o êxito desses espaços, na medida em que podem representar uma pluralidade maior de interesses presentes do seio da sociedade civil.

Em pesquisa comparativa de quatro municípios paulistas, Teixeira e Albuquerque (2006) demonstraram que há estreita relação entre a densidade associativa e o papel democratizador assumido pelo OP. Dentre os municípios analisados estão Piracicaba e Santo André, ambos com forte tradição de organização do movimento popular e sindical. Neles foi constatado que os participantes do OP tendiam a ser mais proativos e reivindicatórios devido ao acúmulo de lutas sociais. Já nas localidades de Rio Claro e Vinhedo, o OP também conseguiu mobilizar a participação de entidades de associação de moradores, mas o fato de não haver um histórico associativo ligado às lutas democráticas, propiciou a predominância de uma sociedade civil no OP com postura mais agradecida e submissa às autoridades que "concediam" a possibilidade de participação.

3.2.3 Desenho institucional

As análises sobre o desenho institucional nas experiências participativas tendem a centralizar em grande medida seu foco nas regras de funcionamento das instituições participativas, considerando que elas podem, por um lado, identificar a presença ou não dos princípios que orientaram a criação dessas instituições e, por outro, potencializar sua realização, tendo em vista que as normas, regras e procedimentos funcionam, simultaneamente, como catalisadores e limitadores da ação de diferentes atores e grupos que ali se apresentam (CÔRTES, 2004;

TATAGIBA, 2004; FARIA, 2007; FARIA E RIBEIRO, 2006).

Com isso, a variável institucional ganha cada vez mais destaque nas discussões acerca das instituições participativas e deliberativas. Fung e Wright (2003) destacam a importância para a efetividade, equidade e extensão da participação e da deliberação no interior delas, uma vez que o desenho institucional oferece os parâmetros – regras e procedimentos – para a sua atuação. Como os desenhos não são neutros, ou seja, possuem vieses, suas escolhas e variações incidem diretamente nessa atuação, produzindo, com isso, uma série de consequências para os resultados da participação.

O desenho institucional é descrito na literatura com o sentido de condensação de regras, critérios, espaços, normas e metodologia que visam fazer valer e promover a realização prática dos princípios democrático-participativos. Dessa forma, a análise desse conjunto de critérios e normas institucionais parece ser de vital importância para uma aproximação da capacidade de efetivação dos princípios democráticos (FEDOZZI, 1997; LUCHMANN, 2002; AVRITZER, 2002).

Conforme esclarece Held (1987),

> [...] a especificação das condições de implementação de um princípio é uma questão vital, pois para que uma teoria da forma mais desejável de democracia seja plausível, ela deve se preocupar tanto com questões teóricas quanto práticas, com questões filosóficas, organizacionais e institucionais (HELD, 1987, p. 52).

No contexto dos OPs, Avritzer (2002) argumenta que essa variável adquire certa capacidade explicativa, na medida em que trata de "[...] um conjunto de questões ligadas à capacidade do OP de construir instâncias de deliberação e troca de argumentos, materializadas em conjunto de regras, normas e leis capazes de dar sustentabilidade às práticas participativas" (p. 25). Dessa forma, o desenho institucional é capaz de evidenciar quem está participando, como as discussões são realizadas, o empoderamento dos atores que participam e o monitoramento de questões relativas à discussão pública. Além disso, as escolhas e variações do desenho institucional de determinada experiência participativa podem influenciar

diretamente os resultados e a efetividade da participação social. (FARIA E RIBEIRO, 2006; FUNG, 2006).

A relevância teórica dos desenhos institucionais pauta-se na capacidade de promover a democracia, de modo que Marques (2008) aponta como relevante nessa discussão três fatores que tornam os desenhos institucionais mais democráticos: canais participativos de *input*; motivação à participação; e habilidades necessárias a participação. Com isso um desenho que viabilize a inclusão política dos cidadãos envolve a noção de que eles necessitam de canais de *input* adequados para intervirem nos assuntos públicos, tais como fóruns, pesquisas de opinião, audiências públicas, etc. Além disso, os participantes da experiência participativa precisam estar motivados a participar, ou seja, é necessário que haja satisfação ao fazê-lo, confiança nas instituições e convicção de que a participação será considerada e que poderá fazer a diferença no contexto local. Por fim, há de se considerar as habilidades necessárias à participação, ou seja, os elementos relacionados à disponibilidade de informação política de qualidade e ao desenvolvimento do sistema de educação formal.

De acordo com Fung (2006), as consequências de um desenho institucional democrático contribuem para analisar as seguintes variáveis:

1) **Caráter da participação e da deliberação**: verifica a quantidade de participação, seu viés e a qualidade da deliberação;
2) **Aferição da informação e transformação individual**: avalia a capacidade de informação dada aos representantes e aos cidadãos, bem como o fomento de habilidades democráticas;
3) **Controle popular e desempenho do Estado**: investiga a relação entre a participação da sociedade e o Estado por meio da *accountability* oficial, a justiça das políticas e sua eficácia;
4) **Efeitos políticos**: evidencia a capacidade de mobilização popular.

Apesar da relevância do desenho institucional no sucesso da capacidade de efetivação de princípios democráticos, esta variável *per si* não adquire um *status* ou poder explicativo de caráter unilateral, ou seja, faz-se necessário a articulação com outras variáveis para ampliação do escopo de análise de determinada experiência

participativa. A despeito de ser significativa, a análise do desenho institucional deve se somar ao exame de variáveis contextuais e políticas que conformam essas instituições. Assim, faz-se necessário analisar também o contexto em que o OP vigora, as condições governamentais do ente público e a configuração da sociedade civil da localidade (SAMPAIO, 2010).

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para a realização da pesquisa faz-se necessário identificar as operações mentais e técnicas que possibilitaram a construção do conhecimento científico, ou em outras palavras, determinar o método que possibilitou o alcance desse conhecimento. Gil (2008) define método [...] “como o caminho para se chegar a determinado fim”, e método científico [...] “como o conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos adotados para se atingir o conhecimento” (GIL, 2008, p. 08).

4.1 Classificação da pesquisa quanto aos procedimentos

Quanto aos procedimentos adotados, a pesquisa dividiu-se em cinco etapas: I) pesquisa bibliográfica; II) identificação das principais variáveis apontadas na literatura que explicam a figura dos OPs; III) coleta de dados e informações junto aos órgãos de elaboração do OP municipal; IV) entrevista semiestruturada com os principais atores do OPVV; V) análise do contexto de elaboração do OPVV (2017-2018).

A fase inicial, tida como exploratória, teve como objetivo a aproximação com a temática acerca dos orçamentos participativos. Dessa forma, ocorreu a revisão bibliográfica sobre o tema, onde se buscou localizar trabalhos acadêmicos, como artigos, dissertações, teses e livros que versavam acerca da temática dos orçamentos participativos, bem como o referencial teórico de democracia que o fundamenta, com o intuito de aproximar teoricamente o pesquisador com o objeto de pesquisa. Essa revisão mostrou-se fundamental, pois forneceu uma estrutura para estabelecer a importância do estudo.

Com base na análise da literatura evoluiu-se à fase seguinte que é a de identificar e selecionar as variáveis que permeavam a maioria dos estudos sobre os OPs e que, em sentido amplo, eram capazes de explicar o êxito ou fracasso dessas experiências. Desenho institucional, associativismo e compromisso governamental em implantar e executar a referida experiência participativa foram as três principais variáveis presentes na literatura que colaboravam e explicavam a existência dos OPs (LÜCHMANN, 2002; WAMPLER, 2007; AVRITZER, 2002; VITALE, 2004;). Além

disso, constatou-se que essas variáveis possuíam uma intrínseca relação entre si, à medida que o desenho institucional dos OPs é diretamente influenciado pelas variáveis associativismo e compromisso governamental, dependendo do contexto de cada localidade. A partir das escolhas das variáveis a serem trabalhadas, ocorreu a delimitação temporal do estudo. Em virtude da disponibilidade de dados junto à Prefeitura Municipal de Vila Velha e da possibilidade de acompanhamento das diversas fases de elaboração do OP, optou-se por abordar apenas o processo de elaboração do OPVV no biênio (2017-2018), aqui compreendido como o intervalo entre o edital de chamamento para a população participar do OP até o Fórum Único de Delegados realizado ao final do processo.

Em um terceiro momento foi realizada a coleta de dados junto ao órgão que elabora o OP municipal (Secretaria de Municipal de Administração e Planejamento). Para tanto, foram analisados documentos internos, ofícios, folhas de presença, atas, relatórios e manuais com o intuito de captar características das variáveis estudadas, principalmente as que dependiam do contexto político e governamental do município, quais sejam o desenho institucional e o compromisso político em implantar e executar o OP. Além disso, com esse levantamento prévio foi possível identificar alguns dos principais atores sociais que integram o cenário local de elaboração dos OPs, como líderes comunitários e participantes de conselhos do município, uma vez que foi possível o acesso a informações cadastrais atualizadas desses atores junto a prefeitura municipal. As informações levantadas na pesquisa bibliográfica e na coleta de dados contribuíram para a construção dos roteiros de entrevistas da pesquisa.

A quarta etapa representada pela realização de entrevistas foi realizada com dois grupos de participantes que integram o OPVV (2017-2018): sociedade civil (04 entrevistados) e poder público (01 entrevistado). Uma das vantagens das entrevistas semiestruturadas é que ela possibilita um maior contato entre entrevistador e entrevistado, possibilitando assim a exploração em profundidade de seus saberes, representações e crenças (LAVILLE e DIONE, 1999).

O Quadro 7 a seguir apresenta uma breve síntese dos sujeitos[4] que foram entrevistados durante a pesquisa:

Quadro 7 - Entrevistas realizadas para a pesquisa

Entrevistado	Profissão	Atuação
E1	Dona de casa	Líder Comunitário e Delegado
E2	Comerciante	Líder Comunitário e Delegado
E3	Comerciante	Delegado
E4	Vendedor	Morador-participante
E5	Servidor Público	Representante governamental

Fonte: Elaboração própria

Quanto aos critérios de escolha dos entrevistados, optou-se por escolher entre os moradores-participantes aquele com maior tempo de participação e vivência dos OPs do município. Já entre os delegados, dois atuavam simultaneamente como delegado e líder comunitário de bairro. A escolha desses entrevistados perpassou basicamente por regiões e bairros que tiveram a maior participação nas assembleias em termos absolutos no orçamento participativo do biênio anterior. Já quanto ao representante governamental, o mesmo foi escolhido por apresentar papel chave no processo de elaboração e execução do OPVV dentro da Secretaria de Administração e Planejamento do município.

4.2 Procedimentos de análise das variáveis da pesquisa

O compromisso governamental será a primeira variável trabalhada, sendo compreendida como a capacidade ou o comprometimento dos governantes de dada localidade em implementar, ampliar e consolidar experiências participativas, com o intuito de partilhar com os setores da sociedade o processo de produção das decisões sobre investimentos em políticas públicas (SANTOS, 2009; TEIXEIRA, GRAZIA E ALBUQUERQUE, 2002; LUCHMANN, 2002; GENRO e SOUZA, 1997). A partir da definição, alguns pontos serão abordados na presente pesquisa: I) Elementos de

[4] Para a realização das entrevistas foi elaborado um termo de consentimento, garantindo assim o anonimato dos sujeitos da pesquisa, bem como o uso consciente dos dados para os fins da pesquisa (APENDICE D).

mobilização e divulgação do OP; II) Disponibilização de recursos financeiros, materiais e humanos para efetivação dos processos do OP; III) Presença e participação dos agentes governamentais; IV) Priorização do programa do OP nas ações governamentais da LOA municipal.

Além disso, a participação do pesquisador em três Assembleias Microrregionais e duas Assembleias Municipais do Orçamento foi essencial para captar algumas especificidades fundamentais para a pesquisa, que não puderam ser apreendidas nas entrevistas realizadas, em virtude de limitações do pesquisador na formulação das mesmas. No intuito de mitigar tais limitações, foi utilizado o método da observação participante, o qual, segundo Holloway e Wheeler (1996), tem origem na antropologia e na sociologia e é geralmente utilizado na pesquisa qualitativa para coleta de dados em situações em que as pessoas se encontram desenvolvendo atividades em seus cenários naturais, permitindo examinar a realidade social. Para os fins da presente pesquisa, a observação participante tomou forma na modalidade[5] de observador total, onde não há interação social entre pesquisador e sujeitos da pesquisa, os quais não sabem que estão sendo observados, sendo que tal modalidade é utilizada como complemento de outras técnicas de coleta de dados.

Na análise da variável capacidade associativa, aqui compreendida como "a trajetória ou grau de tradição de organização e mobilização coletiva" (LÜCHMANN, 2002), almeja-se verificar, por meio de documentos oficiais, pesquisas sobre o município, trabalhos acadêmicos e entrevistas (APENDICES A e C), a forma como se construiu a tradição associativa do município, além de como a participação das entidades e organizações associativas ocorreu no processo de elaboração do OP. O papel decisivo da sociedade civil no processo de implantação e consolidação do OP é reconhecido por Lüchmann (2002, p. 135) ao argumentar que "o acúmulo de relações sociais horizontalizadas que estão na base do associativismo são elementos

[5] Em classificação proposta por Gold (1958), a observação participante pode assumir quatro formas que são teoricamente possíveis, dependendo do envolvimento do pesquisador no campo: o participante total; o participante como observador; o observador como participante; e o observador total. Para mais informações sobre o método da observação participante ver Gold (1958), Denzin (1989), Minayo (1994) e Holloway e Wheeler (1996).

centrais de ruptura com o clientelismo e o autoritarismo".

Por fim, foi abordado o desenho institucional do OP municipal. Para fins da presente pesquisa, entende-se por desenho institucional como a condensação de regras, critérios, espaços, normas e metodologia que visam fazer valer e promover a realização prática dos princípios democrático-participativos dos OPs (FEDOZZI, 1997; LUCHMANN, 2002; AVRITZER, 2002). Os pontos iniciais de análise dessa variável foram a Lei Orgânica Municipal, o regimento interno e a metodologia do OPVV. Para além do disposto em instrumentos normativos e regimentos, optou-se por captar através de entrevista semiestruturada a forma ou o procedimento de construção dessas metodologias consubstanciadas no regimento interno e na metodologia do OPVV. Por meio de entrevistas com o servidor responsável pela elaboração do orçamento (APENDICE B) e com os delegados (APENDICE A) buscou-se verificar como a metodologia do OP foi construída, com enfoque nos seguintes pontos: I) quais atores participaram dessa construção metodológica; II) forma de escolha dos representantes (delegados e/ou conselheiros); III) como a inter-relação de regras, espaços e normas propiciou mais ou menos oportunidade para a participação da população nos processos de deliberação sobre o orçamento municipal; IV) por fim, os critérios de distribuição dos recursos e os parâmetros para definição de obras e investimentos na cidade.

5 CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO DE PESQUISA

O objetivo inicial do presente capítulo é realizar uma breve contextualização e periodização dos principais fatos que permearam o orçamento participativo do município de vila velha, desde a sua criação em meados da década de 1980, até o final da década de 2010. Devido a inúmeros acontecimentos ocorridos nesses quase trinta anos de história do OP, torna-se impossível narrar todos os fatos, o que por si só torna a tarefa dos próximos parágrafos assaz resumida. Após, haverá uma breve apresentação do objeto do presente estudo, que é o OPVV para o biênio 2017-2018, e como o município é dividido administrativamente para que a elaboração do OP possa ser executada.

5.1 Contextualização histórica do OP no município de Vila Velha

No início dos anos de 1980, em várias partes do país, os cidadãos e os movimentos sociais passaram a reivindicar de forma mais intensa seus direitos, lutando por melhores condições de saúde, educação, moradia, transporte, entre outros, como forma de legitimação do poder coletivo para garantir o controle no processo de democratização entre o Estado e a sociedade civil, o que também ocorreu em Vila Velha (PEREIRA, 2001). Agrupavam-se a esses movimentos urbanos os partidos políticos, intelectuais contrários ao regime e as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). Os agentes das CEBs tinham um papel de destaque no fortalecimento dos movimentos populares, pois inseriam nos debates com as comunidades as agendas políticas municipal, estadual e nacional (KROHLING, 1987; DOIMO, 1984).

A partir dessas demandas populares, foi eleito em outubro de 1982 o prefeito Vasco Alves de Oliveira Júnior, que se destacara no período anterior às eleições pela luta em favor dos direitos humanos das populações periféricas, principalmente nas lutas por moradia, educação, saúde e direitos humanos. Com um discurso pró-democracia e favorável a participação popular, conseguiu aglutinar as forças políticas que desejavam mudanças no cenário político municipal, passando a realizar reuniões quinzenais dentro da prefeitura com o intuito de criar e oficializar o Conselho Comunitário de Vila Velha (KROHLING E KROHLING, 2012).

No início da administração no ano de 1983, existiam trinta e três associações de moradores ou movimentos comunitários, enquanto que no final do mesmo ano esse número havia alcançado a marca de cinquenta e cinco entidades organizadas nos bairros do município (VARGAS E MORANDI, 1987). Tilly (2005) argumenta que esse fenômeno de abertura de maiores oportunidades de participação e menores restrições políticas colabora para o desenvolvimento dos movimentos sociais e das ações coletivas, o que parece condizer com a realidade do município de Vila Velha, uma vez que a maior sinalização para uma maior abertura à participação social foi fundamental para o desenvolvimento de novas associações naquele município.

A partir dessa ascensão dos vários grupos locais e comunitários, criaram-se as condições para a criação da primeira Assembleia Municipal do Orçamento no ano de 1984, com o objetivo de discutir cerca de 10% do orçamento de obras para o ano seguinte. Estima-se que mais de 5000 pessoas participaram dessa primeira AMO.

Segundo Ferri (2009), o marco inicial do OP municipal foi dado por um instrumento legal, ou seja, pela Lei nº 2.247/1985, que à época dispusera acerca da criação das Assembleias Municipais do Orçamento. Tal instituto criava um mecanismo de *enforcement* ao executivo municipal, na medida em que esse Poder ficava obrigado a discutir anualmente com os movimentos comunitários, associações de moradores e outras entidades sociais organizadas do município, a proposta orçamentária, bem como obter a aprovação da mesma antes de seu envio à Câmara Municipal. Essa obrigatoriedade da aprovação da peça orçamentária pela população antes do envio à Câmara dos Deputados atribuía aos legisladores municipais um caráter quase que de coadjuvante perante a deliberação de parte dos recursos públicos municipais. Com isso, os conflitos de interesse entre vereadores e população se acentuaram vertiginosamente, culminando em 1987 com a promulgação da Lei nº 2.367/87 que revogaria naquele ano a lei de criação do orçamento participativo (Lei nº 2.247/1985).

Verifica-se na literatura que as decisões públicas nas instâncias do OP reduzem a possibilidade de intermediação entre as demandas populares e o poder executivo que é, em geral, feita pelos vereadores. Desse modo, a democracia participativa consubstanciada nos OPs, amplia a representação própria da democracia

representativa e inclui um conjunto de novos representantes na cena pública. Quando as instâncias públicas de participação ganham visibilidade política, pode haver um choque entre a democracia representativa e a democracia participativa desenhada pelo OP (TEIXEIRA E ALBUQUERQUE, 2006).

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, os movimentos populares continuaram seu processo reivindicatório não somente na busca de direitos sociais, mas também por direitos políticos e civis, além do retorno do orçamento participativo no cenário municipal. A partir dessas pressões da sociedade e da importância dada a participação social pela nova carta magna, o OP municipal ganha um novo folego com a aprovação da Lei 2.454/88 que restabeleceu à época a participação popular nas decisões, elaboração e execução do Orçamento Anual e/ou Plurianual (KROHLING e KROHLING, 2012).

Nota-se que a lei 2.454/88 propõe que seja permeável a participação popular não somente na lei orçamentária anual, aqui entendida como de curto prazo, mas também em todo o processo de planejamento da administração pública para os quatro anos de mandato do prefeito, ou seja, também para o plano plurianual. Além disso, cabe destacar que esse instrumento normativo praticamente tornava obrigatório o cumprimento daquilo que fora deliberado nas assembleias municipais do orçamento, na medida em que permitia cobrar judicialmente, se necessário, do Poder Executivo e/ou do Poder Legislativo a execução do orçamento municipal.

Na década de 1990, o orçamento participativo do município de Vila Velha foi marcado por avanços e retrocessos. Em linhas gerais, esse período ficou marcado por atritos na interlocução entre sociedade e administração pública, uma vez que houve a alternância entre dois prefeitos que não deram prioridade à discussão do orçamento. Com isso, as discussões realizadas nos bairros tinham cunho de processo educativo, sendo que as poucas decisões deliberadas pela população não eram cumpridas, causando um esvaziamento nas discussões do OP. Geralmente, as etapas de execução eram substituídas por critérios não muito claros, como obras de impacto, mesmo não previstas nas assembleias do orçamento municipal, além da ênfase no privilégio individual em detrimento do atendimento de interesses coletivos

(VILA VELHA, 2014).

Pires (1993) argumenta que para o período, a participação dos movimentos populares na discussão do orçamento parecia ser mera encenação, somente para passar impressão do cumprimento da lei, pois os interesses que prevaleciam eram sempre alheios aos da população, provocando descrença em relação ao processo democrático e ao potencial democratizante de sua participação. Wampler (2003) argumenta que esse fenômeno, alicerçado na diminuição da participação no OP e no não cumprimento dos projetos aprovados, gera a busca de meios não institucionalizados para atendimento das demandas no âmbito privado, o que faz perdurar práticas clientelistas e patrimonialistas nocivas ao erário público.

A partir dos anos 2000, em especial a partir da gestão municipal 2001-2008, ocorre uma rearticulação do canal de comunicação entre administração pública e movimentos organizados, estes últimos, capitaneados pelo Conselho Comunitário de Vila Velha, criado em 1983 e institucionalizado pela Lei Orgânica do Município, com o objetivo de manter a fiscalização permanente da administração municipal. A partir da elaboração do orçamento para o exercício de 2005, houve uma maior capacitação das lideranças comunitárias para um melhor entendimento das práticas orçamentárias, além de mudança na metodologia das Assembleias com o levantamento por tema de demanda nos bairros. Com isso, o orçamento participativo do município era capaz de adentrar as diversas regiões do município, sendo capaz de abarcar necessidades em nível de bairro. Quanto ao período 2009 a 2012, ficou garantida, por meio da Lei 4.860/2009, a participação da comunidade na elaboração e acompanhamento do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e dos Orçamentos Anuais (FERRI, 2009).

5.2 Orçamento Participativo de Vila Velha no biênio 2017-2018

O orçamento participativo do município de Vila Velha para o biênio (2017-2018) está assegurado por meio da Lei Orgânica Municipal – LOM (Lei nº 01/1990) que dispõe em seu artigo 123 sobre a garantia da participação popular nas decisões, elaboração e execução do Orçamento Anual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do

Plano Plurianual. Além disso, a LOM dispõe de maneira genérica quem deve compor a AMO, devendo ser composta por três delegados de cada entidade, eleitos em assembleia geral das entidades civis organizadas do município, pelos vereadores e por um representante do Poder Executivo. Cada delegado eleito terá o mandato até o final do exercício orçamentário em discussão.

Para o biênio 2017-2018, a AMO é formada por delegados de acordo com a seguinte representação: I - 01(um) representante de cada Conselho Municipal Específico; II – 01 (um) representante do SINFAIS (Sindicatos dos Servidores Municipais do Município de Vila Velha/ES); III – 03 (três) Representantes da Diretoria do Conselho Comunitário de Vila Velha – CCVV; IV – o Prefeito Municipal ou seu representante; V – os Vereadores Municipais; VI – 03 (três) Representantes de cada bairro, sendo um deles o Presidente da Comunidade.

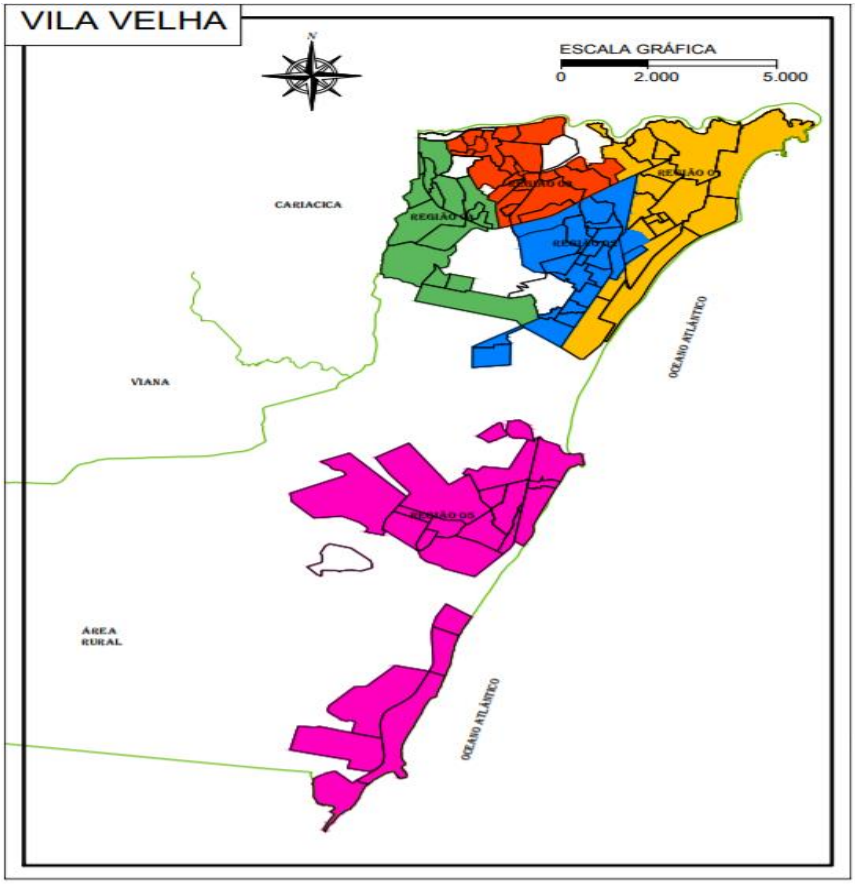
Cada conselho específico, que atualmente são em número de sete (Assistência Social, Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, Direitos da pessoa com deficiência, Alimentação, Defesa dos Direitos da Mulher, Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa e Juventude) elege um delegado. O sindicato que representa os servidores municipais fornece um delegado, geralmente o presidente da instituição. Os representantes governamentais são compostos por um representante do Executivo (prefeito ou secretários) e 17 representantes da Câmara Municipal (Vereadores municipais).

Já o Conselho Comunitário de Vila Velha, instituição que representa os bairros do município, possui três delegados membros, pertencentes à diretoria do conselho. Com relação aos delegados dos bairros, dados do IBGE (2010) mostram que o município de Vila Velha possui 102 bairros, nos quais residem cerca de quatrocentos e quinze mil habitantes. Para o OPVV foram eleitos três delegados por bairro, totalizando 306 delegados representantes dos bairros do município, sendo que 102 delegados foram compostos pelos líderes comunitários denominados de presidentes de comunidade. Cada delegado de bairro possui um papel fundamental como elo entre a comunidade e a administração municipal. Para Vitale (2004), a eles cabe conhecer as prioridades dos moradores de sua respectiva região, incentivar as

discussões e fiscalizar a aplicação dos recursos deliberados no processo do OP.

Em virtude dessa densidade demográfica[6], e para fins de melhor delimitação para realização de obras em cada microrregião do OPVV, a administração do município optou por dividi-lo em seis regiões administrativas e 17 microrregiões de acordo com uma proposta de agrupamento elaborada pela prefeitura, considerando proximidade e característica dos bairros. A Figura 4 e o Quadro 8 mostram, respectivamente, as seis regiões, as microrregiões e os bairros que as compõem.

Figura 4 - Mapa de regiões administrativas de Vila Velha



Fonte: VILA VELHA (2008).

[6] Dados do Censo realizado pelo IBGE no ano de 2010 mostram que Vila Velha, à época, era o município mais populoso do Estado do Espírito Santo com cerca de 415 mil habitantes, seguido por Serra (409 mil) e Cariacica (348 mil).

Quadro 8 - Regiões e Microrregiões Administrativas do Município de Vila Velha

REGIÃO	MICRORREGIÃO	POPULAÇÃO (milhares)
REGIÃO 01 (CENTRO)	Bairros Microrregião 1.1 Praia da Costa, Itapoã, Praia de Itaparica, Praia das gaivotas, Coqueiral de Itaparica e Jóckei de Itaparica	87.910
	Bairros Microrregião 1.2 Residencial Itaparica, Boa Vista I, Boa Vista II, Vista da Penha, Divino Espírito Santo, Cristóvão Colombo, Soteco.	32.466
	Bairros Microrregião 1.3 Ilha dos Ayres, Centro, Olaria, Jaburuna e Glória.	26.903
REGIÃO 02 (GRANDE IBES)	Bairros Microrregião 2.1 Guaranhuns, Jardim Guaranhuns, Vila Guaranhuns, Araças, Darly Santos e Pontal das Garças	12.603
	Bairros Microrregião 2.2 Nova Itaparica, Novo México, Ilha dos Bentos, Jardim Asteca, Vila Nova, Santa Mônica, Santa Mônica Popular e Cocal	29.330
	Bairros Microrregião 2.3 Jardim Colorado, Brisamar, Santos Dumont, Nossa Senhora da Penha, Jardim Guadalajara, IBES e Santa Inês	27.618
REGIÃO 03 (GRANDE ARIBIRI)	Bairros Microrregião 3.1 Garoto, Aribiri, Ataíde, Cavalieri e Dom João Batista	25.674
	Bairros Microrregião 3.2 Zumbi dos Palmares, Santa Rita, Ilha da Conceição, Primeiro de Maio, Pedra dos Búzios	17.642
	Bairros Microrregião 3.3 Vila Garrido, Vila Batista, Ilha das Flores, Paul, Argolas, Chácara do Conde e Sagrada Família	25.319
REGIÃO 04 (GRANDE COBILÂNDIA)	Bairros Microrregião 4.1 Vale Encantado, Jardim do Vale, Santa Clara e Rio Marinho.	23.917
	Bairros Microrregião 4.2 Cobilândia, Jardim Marilândia, Nova América e Cobi de Baixo.	19.990
	Bairros Microrregião 4.3 Planalto, Industrial, Alecrim, Alvorada, Cobi de Cima e São Torquato.	22.063
REGIÃO 05 (GRANDE JUCU)	Bairros Microrregião 5.1 Barra do Jucu, Praia dos Recifes, Morada do Sol, Interlagos, Ponta da Fruta e Nova Ponta da Fruta	9.673
	Bairros Microrregião 5.2 Santa Paula I, Santa Paula II, Riviera da Barra, Cidade da Barra, São Conrado, Vinte e Três de Maio e Ulisses Guimarães.	19.725
	Bairros Microrregião 5.3 Terra Vermelha, Normília da Cunha, Jabaeté, João Goulart, Barramares e Morada da Barra.	26.431
	Bairros Microrregião 5.4 Balneário Ponta da Fruta e Morro da Lagoa.	3.552
REGIÃO 06 (ZONA RURAL)	Todas as comunidades da Zona Rural	2.018

Fonte: Elaboração própria com base em VILA VELHA (2008).

6 ANÁLISE DE RESULTADOS

No presente capítulo, busca-se analisar o processo de elaboração do OPVV (2017-2018) a partir de três variáveis apontadas pela literatura como chaves para o êxito de experiências participativas que são: compromisso governamental, associativismo e desenho institucional. Para alguns autores (VITALE, 2004; LÜCHMANN, 2002; CARVALHO E FELGUEIRAS, 2000; GENRO E SOUZA, 1997), o desenho institucional, longe de ser indiferente ao contexto político, representa um resultado da interação de variáveis, como o associativismo e o compromisso governamental, estabelecendo-se tanto como elemento constituinte e explicativo do OP, quanto um elemento que, pelas práticas que institui, modela os comportamentos dos atores político-sociais envolvidos.

6.1 Compromisso governamental

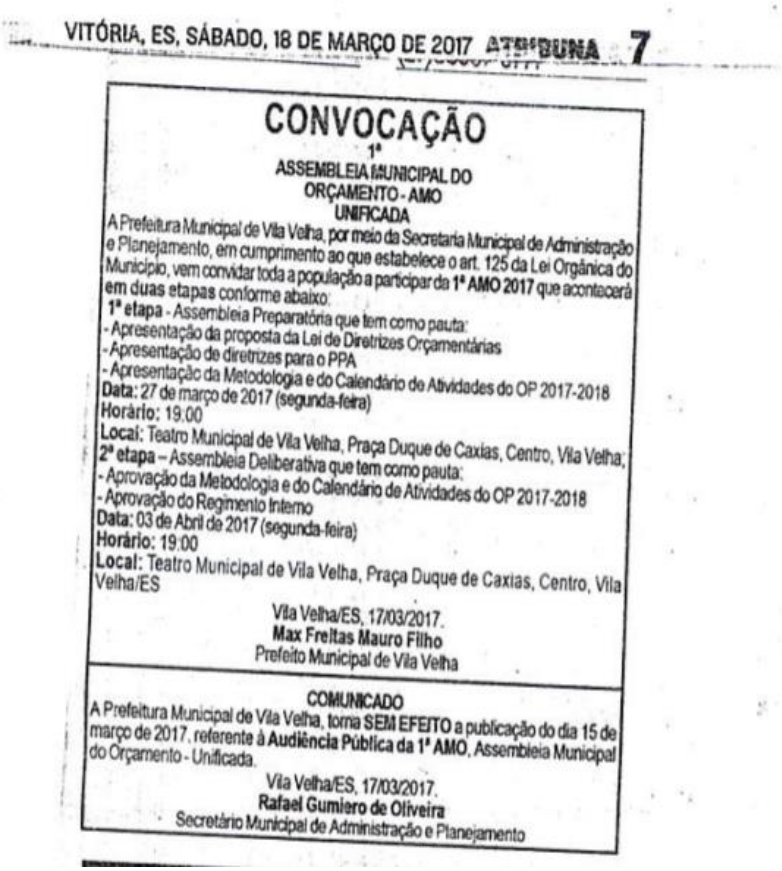
Ao proceder na análise do processo de elaboração do OPVV a partir da variável compromisso governamental, busca-se captar como se deu o apoio da administração pública para com essa prática participativa, ou seja, como os agentes político-governamentais confluíram ações que possibilitassem condições efetivas de participação popular no processo. Em um sentido amplo, e expansível à maioria das experiências participativas de OP, a variável compromisso governamental denota-se como a capacidade ou o comprometimento dos governantes de dada localidade em implantar, ampliar e consolidar experiências participativas, com o intuito de partilhar com os setores da sociedade os processos de produção de decisões sobre investimentos em políticas públicas (SANTOS, 2009; TEIXEIRA e ALBUQUERQUE, 2006; LUCHMANN, 2002; GENRO e SOUZA, 1997).

Nessa trajetória, Lüchmann (2002) argumenta que para a efetivação de uma experiência de OP com algum nível de sucesso, os dois primeiros pontos a serem analisados estão diretamente relacionados ao investimento material (divulgação do OP no município, produção de material informativo como cartilhas, locais adequados para realização das assembleias e materiais para a realização das reuniões, como

projetores, entre outros) e humano (equipes capacitadas a prestar assessoria necessária nas regiões e bairros da cidade quanto aos processos do OP).

Com relação ao investimento material em divulgação do OPVV (2017-2018), a administração municipal utilizou-se basicamente dos meios oficiais de comunicação com o público, como o diário oficial do município e o sítio eletrônico da prefeitura (www.vilavelha.es.gov.br) na divulgação das etapas do OP, além de disponibilizar em jornais de grande circulação no Estado do Espírito Santo (A Gazeta e A Tribuna), editais de chamamento da população para participar das assembleias do OP, conforme exposto na Figura 5 abaixo:

Figura 5 - Edital de chamamento



VITÓRIA, ES, SÁBADO, 18 DE MARÇO DE 2017 A TRIBUNA 7

CONVOCAÇÃO

1ª ASSEMBLEIA MUNICIPAL DO ORÇAMENTO - AMO UNIFICADA

A Prefeitura Municipal de Vila Velha, por meio da Secretaria Municipal de Administração e Planejamento, em cumprimento ao que estabelece o art. 125 da Lei Orgânica do Município, vem convidar toda a população a participar da **1ª AMO 2017** que acontecerá em duas etapas conforme abaixo:

1ª etapa - Assembleia Preparatória que tem como pauta:
- Apresentação da proposta da Lei de Diretrizes Orçamentárias
- Apresentação de diretrizes para o PPA
- Apresentação da Metodologia e do Calendário de Atividades do OP 2017-2018

Data: 27 de março de 2017 (segunda-feira)
Horário: 19:00
Local: Teatro Municipal de Vila Velha, Praça Duque de Caxias, Centro, Vila Velha;

2ª etapa – Assembleia Deliberativa que tem como pauta:
- Aprovação da Metodologia e do Calendário de Atividades do OP 2017-2018
- Aprovação do Regimento Interno

Data: 03 de Abril de 2017 (segunda-feira)
Horário: 19:00
Local: Teatro Municipal de Vila Velha, Praça Duque de Caxias, Centro, Vila Velha/ES

Vila Velha/ES, 17/03/2017.
Max Freitas Mauro Filho
Prefeito Municipal de Vila Velha

COMUNICADO

A Prefeitura Municipal de Vila Velha, torna **SEM EFEITO** a publicação do dia 15 de março de 2017, referente à **Audiência Pública da 1ª AMO**, Assembleia Municipal do Orçamento - Unificada.

Vila Velha/ES, 17/03/2017.
Rafael Gumiero de Oliveira
Secretário Municipal de Administração e Planejamento

Fonte: VILA VELHA (2017a)

Verificou-se também uma atuação intensiva dos atores governamentais, por meio de visitas a lideranças e moradores dos bairros, além de reuniões e encontros com lideranças comunitárias. Segundo entrevistas com o representante

governamental e com um líder comunitário, esse processo de chamamento por parte da prefeitura mostrou-se fundamental para a participação da população nas assembleias microrregionais e regionais do OPVV.

> (...) A administração entendeu que a grande participação que a gente teve nesse OP agora, mais de duas mil pessoas, foi por conta da mobilização. Com isso, o processo de chamamento foi feito oficialmente, por meio de diário oficial, jornal de grande circulação. Se a gente está propondo assembleias, audiências, nós temos que chamar a população. Dessa vez, nós fizemos algumas peças de comunicação, folders, cartazes e ir até a comunidade fazer o chamamento, e individualmente ir até a casa do líder comunitário e explicar para ele que deve chamar as pessoas, pois é importante. Nós fomos até a comunidade para chamar as pessoas (Entrevistado 5).

> (...) O prefeito está ajudando a gente. Sempre tem um membro da prefeitura aqui na comunidade, verificando os problemas e ajudando a resolver. Em relação ao prefeito anterior está bem melhor. (Entrevistado 1).

Com relação aos locais de realização das assembleias, verificou-se que a prefeitura priorizou a utilização de escolas para a realização das reuniões, por entender que esses locais eram de fácil acesso a todos os moradores do bairro, além de possibilitar a economia de custos com aluguel de auditórios e salas. Por meio de presença *in loco* a três dessas assembleias, foi possível verificar que as palestras de abertura das assembleias microrregionais eram realizadas nos auditórios das escolas municipais ou, na ausência desses, em salas de aula improvisadas para tal. Com isso, em determinadas regiões onde houve presença em grande número da população, não havia espaço suficiente para a acomodação de todas as pessoas, sendo que muitas delas assistiram à apresentação do lado de fora do recinto.

> (...) Dependendo da quantidade de participantes das reuniões do OP fica complicado de achar um lugar. Às vezes fica desconfortável, pela maioria das escolas não possuírem auditório para tanta gente. Mas, eu

> acho que os lugares pelo menos aqui na região 01 foram adequados sim (Entrevistado 4)

Cabe destacar que, na 4ª fase de elaboração do OPVV (ver Fluxograma 1, p. 108), as ações escolhidas, tidas como viáveis pela administração, foram colocadas para votação em uma plataforma online, onde, ao longo de 35 dias, cada munícipe pôde votar nas ações desejadas a serem realizadas nos respectivos bairros. Para aqueles cidadãos desprovidos de acesso à internet, a prefeitura disponibilizou durante o período um carro com um servidor munido de computador a bordo para a realização da votação. Para o representante do governo, essa fase foi a que demandou maior quantidade de recursos financeiros e técnicos por parte da administração.

Outro fator relevante a se analisar quanto ao compromisso governamental é a presença e a participação dos agentes governamentais (prefeito, vice, secretários, assessores e técnicos) nas assembleias, reuniões e fóruns do OP. Para o OPVV, verificou-se, por meio das atas das reuniões, que em todas as assembleias realizadas havia ao menos dois membros do executivo, sendo, um ou mais secretários responsáveis pelos eixos estratégicos do governo municipal (Quadro 11), e um ou mais membros do corpo técnico responsável por elaborar o OPVV.

Nas cinco assembleias vivenciadas, a presença desses agentes governamentais visou, basicamente, informar e responder dúvidas e questionamentos em geral, tanto com relação às questões diretamente vinculadas ao OP, quanto a projetos e recursos municipais como um todo. Lüchmann (2002) argumenta que a presença e a participação do Executivo nas assembleias regionais e nos encontros e seminários que visam discutir o OP é capaz de despertar um sentimento de confiança da população a respeito da seriedade e do compromisso do poder público junto ao OP.

Em que pese a elevada participação do Executivo nas reuniões, verificou-se que poucos vereadores participavam das reuniões do OPVV. O que se percebeu na maioria dos encontros foi a ausência dos vereadores nas deliberações e discussões, sendo que até mesmo no Fórum Único de Delegados, última etapa do OPVV, apenas

um vereador compareceu. Para Teixeira e Albuquerque (2006), a relação com a câmara de vereadores é fundamental para que o OP se concretize, mas o que acontece na maioria dos OPs é que:

> [...] a relação com o Poder Legislativo é, em geral, objeto de uma disputa acirrada em torno da questão da representação – pois os vereadores são representantes eleitos com a função expressa de analisar, votar e aprovar o orçamento proposto pelo Poder Executivo. Frequentemente reclama-se que os parlamentares não se envolvem com o OP, exceto os que seguem a orientação da corrente governista, e que eles não reconhecem a legitimidade dos conselheiros (TEIXEIRA E ALBUQUERQUE, 2006, p. 208).

A partir desse cenário de ausência do Legislativo nas reuniões do OPVV, Ferri (2009) argumenta que, no município de Vila Velha, as relações patrimonialistas e clientelistas tendem a predominar na Câmara de Vereadores, fazendo com que o embate entre o conservadorismo e o projeto democrático se torne considerável. Devido a isso, verifica-se que a posição da Câmara de Vereadores possui fortes traços do modelo elitista de democracia pautado por Schumpeter em que:

> [...] Segundo a visão que adotamos, **democracia não significa e não pode significar que o povo realmente governe**, em qualquer sentido óbvio dos termos ‘povo’ e ‘governe’. Democracia significa apenas que o povo tem a oportunidade de aceitar ou recusar as pessoas designadas para governá-lo. (SCHUMPETER, 1984, p. 336, grifo nosso).

Foi justamente com esse modelo de democracia que os movimentos sociais municipais buscaram romper na década de 1980, introduzindo uma nova forma de democracia. Assim, a democracia participativa surgiu como alternativa ao modelo representativo elitista, propondo a inserção de novos atores no cenário político, a fim de poderem participar das decisões que os concernem e também fiscalizar as ações do governo por eles eleito. Neste sentido, a participação da sociedade assume papel central no processo democrático, principalmente na formulação de políticas públicas e no seu monitoramento. (FERRI, 2009; DAGNINO; OLIVERA; PANFICHI, 2006).

Outro ponto a se destacar é que, assim como os fatores supracitados, a quantidade de ações deliberadas no OP mostrou-se como um dos elementos que refletiram o compromisso governamental com a experiência. Dados, obtidos por meio das atas das reuniões, demonstraram que a população enumerou nas assembleias microrregionais realizadas nos bairros um total de 937 ações dentro de três eixos estratégicos escolhidos pelos cidadãos, dos quatro apresentados pelo governo conforme TABELA 1. Entretanto, apenas 17 ações resultantes do OPVV foram inclusas como prioritárias na LOA 2018, sendo uma para cada microrregião, representando 1,81% do total de ações listadas.

TABELA 1 - Nº DE PARTICIPANTES E Nº DE AÇÕES LISTADAS POR REGIÃO

(continua)

REGIÃO	MICRORREGIÃO	Nº DE PARTICIPANTES	Nº DE AÇÕES ENUMERADAS
CENTRO	1.1	194	38
	1.2	136	44
	1.3	96	46
GRANDE IBES	2.1	86	25
	2.2	118	44
	2.3	184	19
GRANDE ARIBIRI	3.1	134	18
	3.2	154	42
	3.3	139	77
GRANDE COBILÂNDIA	4.1	140	47
	4.2	205	61
	4.3	176	75
GRANDE TERRA VERMELHA	5.1	84	65
	5.2	220	223

TABELA 1 - Nº DE PARTICIPANTES E Nº DE AÇÕES LISTADAS POR REGIÃO

(continuação)

REGIÃO	MICRORREGIÃO	Nº DE PARTICIPANTES	Nº DE AÇÕES ENUMERADAS
GRANDE TERRA VERMELHA	5.3	105	77
	5.4	149	19
ZONA RURAL	6	54	17
TOTAL DE PARTICIPANTES	**2.474**		**937**

Fonte: VILA VELHA (2017a).

Para se ter uma base de comparação, no OPVV (2015-2016), anterior ao do presente estudo, foram priorizadas 70 ações para inclusão no orçamento, sendo que cada uma das seis regiões do município teve o direito de escolher aproximadamente 12 ações. Com isso, a participação "efetiva" da população na inclusão de ações no OPVV (2017-2018) apresentou uma queda no total de ações inclusas no orçamento de cerca de 75% em relação ao OP do biênio anterior.

O que se presenciou nas discussões e deliberações em torno do OPVV (2017-2018) é que o montante de recursos destinados raramente é discutido nas reuniões. Dessa forma, o alvo principal das discussões são as ações que serão inclusas no orçamento, e não o montante de recursos destinados à experiência do OP. Lüchmann (2002) propõe que o elemento fundamental para uma gestão pública participativa não se refere somente "a sua inserção como prioridade no conjunto das propostas e objetivos político-partidários", mas também com o "comprometimento do governo com a efetivação da proposta" (p.122).

> (...) eles [prefeitura] discutiram mais o que a gente [sic] queria que fosse incluído no orçamento [ações]. É difícil falar em números, até porque é complicado eles mostrarem os números. Nesse ano o vice-prefeito depois de insistirmos muito disse que para o bairro já estava separado R$ 450.000,00 em obras para o bairro [sic]. (Entrevistado 3).

Nesse sentido, relevante é a análise do comprometimento com o OP, não só o

incluindo como prioridade no conjunto de ações governamentais, mas também na consideração do montante de recursos destinados a essa experiência participativa. A discussão acerca do papel do governo na definição do percentual destinado à deliberação do OP é um tema recorrente na literatura. Ao analisar três casos de OP no Brasil (Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife), Wampler (2003) demonstra o quanto a questão do percentual orçamentário a ser discutido no âmbito do OP expressa a vontade política em relação a este instrumento participativo.

Em Porto Alegre, o percentual de recursos destinado para o ano de 2002 foi de 100%, estimulando políticos e ativistas a buscarem incluir seus projetos no OP e acompanhar de perto os resultados nas assembleias. Em Belo Horizonte, são 50% de gastos com investimentos destinados ao OP, o que contribui para que os atores políticos do OP façam um esforço considerável para assegurar a inclusão de suas prioridades, mas que também busquem outras estratégias para influenciar a forma como o governo dispenderá os outros 50% de recursos para investimento. Finalmente, no OP de Recife, 10% dos gastos com investimentos foram decididos no interior do OP. Como consequência, constatou-se que os participantes do OP recifense buscavam outras formas de influenciar o governo a implantar suas demandas.

No que tange ao OPVV, em pesquisa realizada no projeto de LOA do município para o exercício financeiro de 2018, verificou-se que o total das despesas municipais para o período foi estimada na ordem de R$ 999.738.577,02 (novecentos e noventa e nove milhões, setecentos e trinta e oito mil e quinhentos e setenta e sete reais e dois centavos). Desse total, R$ 118.336.031,91 (cento e dezoito milhões, trezentos e trinta e seis mil, trinta e um reais e noventa e um centavos) foram destinados aos investimentos municipais previstos para o período, o equivalente a 11,84% de todas as despesas do município. Prosseguindo na análise, apurou-se que a quantidade de recursos destinados à experiência participativa do OPVV foi de R$ 7.870.250,00 (sete milhões, oitocentos e setenta mil e duzentos e cinquenta reais), correspondente a menos de 1% do total de despesas e a 6,65% do total de investimentos da cidade[7].

Assim, o baixo nível de alocação orçamentária verificado no OPVV pode

[7] Valores encontrados sobre a rubrica “Orçamento Participativo.”

enfraquecer o OP como uma alternativa democrática de tomada de decisão, uma vez que a falta de clareza sobre os níveis de investimento e o baixo nível dos mesmos podem resultar em uma disputa entre os grupos políticos em torno da liberação de fundos no interior do orçamento público municipal. Com isso, o não estabelecimento de práticas orçamentárias pautadas em democracia e participação, tende a enfraquecer o OP, na medida em que estimula os *stakeholders*[8] a perpetuarem relações com a administração pública pautadas em critérios pessoais, similares à descrição clássica de clientelismo, ou seja, voltadas ao personalismo e à troca de favores.

6.2 Associativismo

Em termos gerais, o tema associativismo mostra-se como um fator imprescindível no processo de compreensão das diversas experiências de orçamento participativo, configurando-se como uma das principais variáveis explicativas para o surgimento e/ou êxito (insucesso) dos OPs em diferentes locais. Para Avritzer (2003), o associativismo é uma das variáveis que permite verificar o potencial democratizante da discussão dos orçamentos. Conforme mostrado, esta variável está relacionada à parâmetros como história dos espaços de associações locais, forma, densidade e tradição associativa dos atores sociais envolvidos nas experiências de OP e sua influência no processo de consolidação e ampliação dos OPs (KUNRATH SILVA, 2001; LÜCHMANN, 2002; OLIVEIRA, 2015).

6.2.1 Tradição associativa no município de Vila Velha e o papel do Conselho Comunitário de Vila Velha no contexto de organização popular do município

A cidade de Vila Velha possui importância ímpar na história do Espírito Santo, por ter ocorrido no município o início da colonização do Estado. Entretanto, o processo de desenvolvimento da região se deu de forma tardia em relação à capital Vitória, uma

[8] Em 1984, Freeman publicou o livro Administração estratégica: a abordagem da parte interessada, no qual definiu *stakeholder* como "qualquer grupo ou indivíduo que foi afetado ou pode afetar a realização dos objetivos da organização" (FREEMAN; McVEA, 2001). Não há dúvidas de que o conceito é eminentemente voltado ao setor privado, mas emprego-o aqui sem em nenhum momento olvidar das especificidades do setor público.

vez que esta acabou confluindo para si a maioria dos órgãos públicos estaduais, bem como grande fatia das transações comerciais vinculadas às economias agroexportadoras, principalmente àquela voltada para o café. Assim sendo, Vila Velha acabou como “suporte” para a população trabalhadora da capital, sobretudo para as classes trabalhadoras mais pobres.

Caracterizada como “cidade-dormitório” dos trabalhadores de outras regiões, os locais de moradia em Vila Velha, principalmente de migrantes sem condições de sobreviver no campo devido à crise da economia cafeeira, caracterizavam-se por ocorrer em locais sem mínimas condições de infraestrutura, principalmente próximo aos rios Marinho e Aribiri. Segundo Pires (1993), o processo de urbanização em Vila Velha foi caótico, desordenado e especulativo, atendendo aos interesses do poder político e econômico da região, em detrimento da maior parte da população, que não possuía acesso a bens e serviços públicos. Diante desse cenário, Vasconcelos (1996) pontua que a semente para a trajetória da organização popular no município foi a luta de classes, não em termos de relação capital *versus* trabalho como habitualmente se verifica, mas sim “[...] nas condições de reprodução da força de trabalho, ou seja, no local de moradia” (VASCONCELOS, 1996, p.39).

Em perspectiva ampla, o grande destaque ao se analisar a tradição associativa do município é o espírito de autonomia de sua população, com notoriedade inicial para o repúdio dos munícipes à anexação do município pela capital Vitória na década de 1930. Além disso, outro elemento que demonstra o caráter resistente do povo de Vila Velha é o surgimento das primeiras associações estaduais em nível de bairro, nas décadas de 1960 e 1970, e, posteriormente, a relação entre entidades populares e as comunidades eclesiais de base, orientadas pela Igreja Católica, a qual por sua vez defendia a autonomia das entidades populares contra qualquer tipo de intervenção estatal.

Essa intervenção da igreja católica na organização popular foi outro grande fator relevante na organização dos movimentos populares em Vila Velha (KROHLING, 1987). Isso se deu em grande medida ao contexto de regime ditatorial vivido pelo país na década de 1960 que comprometia a autonomia dos movimentos sociais. À medida

que emergiam novas formas organizativas da sociedade civil, proliferando-se por vários municípios, sobretudo nos grandes centros urbanos, o Estado totalitário optava por tolerar as manifestações populares, tentando delas se apropriar, de sorte que as novas entidades e/ou a organização das já existentes eram caracterizadas e conformadas por um forte vínculo com o Estado. Essas novas entidades, denominadas pelo governo de movimentos comunitários, passaram a atuar sob a égide de um estatuto único, elaborado pelos Poderes Executivos federal e estadual, que comprometia profundamente o caráter reivindicatório dos movimentos populares (FERRI, 2009).

Segundo Vasconcelos (1996), a adesão ao novo estatuto implicou para essas entidades

> [...] afastar de suas diretorias as pessoas com formação político-ideológica contrárias ao regime, para poderem usufruir de qualquer tipo de benefício, e só poderiam alterar este Estatuto, pela vontade de 1/3 dos presidentes dos movimentos, o que se tornava muito difícil, visto que, diante da repressão a mobilização mostrava-se ainda enfraquecida (VASCONCELOS, 1996, p. 40).

Esse controle por parte do Estado comprometia a autonomia das associações como mostra trecho do Estatuto a seguir:

> [...] Art. 3º O movimento comunitário de cada bairro não tem fim político-partidário, nem sectário, não excluindo de sua organização e benefícios, pessoas ou grupos, em função de raça, cor, nacionalidade, religião ou ideologia, desde que **esta última não seja nociva ao regime vigente** (PIRES, 1993, p. 122, grifo do autor).

Assim, enquanto a maioria dos movimentos comunitários capixabas surgiam e se organizavam sob a regência do Estado autoritário, parte dos movimentos populares de Vila Velha mantinham relativa autonomia, graças à intervenção e proteção da igreja católica, possuindo dentre sua militância cristãos que “[...] a partir de toda uma reflexão teológica ligada aos problemas da vida, aos problemas da fé”, compreendiam a necessidade de participação na vida pública (VASCONCELOS, 1996, p. 42). Capitaneados pelas Comunidades Eclesiais de Base, começavam a se formar no município grupos de reflexão, encontros, treinamentos, sempre relacionando a fé com

a realidade concreta, produzindo lideranças capazes de questionar a realidade de desigualdade então vigente.

À época, o que se notava era que a maioria das reivindicações do município era de caráter local, ou seja, em nível de bairro. Entretanto, também havia demandas para problemas que afetavam grande parte da população como aqueles voltados para as áreas de transporte, infraestrutura urbana, moradia, postos de saúde, edificação de novas escolas e segurança pública. No final da década de 1970, surgiu o Movimento de Transporte Coletivo (MTC) que tinha como objetivo a criação de mais linhas de ônibus, antes restritas à circulação apenas na Rodovia Carlos Lindemberg, principal via do município e eixo de rolamento que corta a cidade. Além disso, o monopólio das linhas de transporte urbano pela Viação Alvorada e os sucessivos aumentos nas tarifas em decorrência dessa exclusividade também eram alvo dos movimentos populares voltados para os transportes (FERRI, 2009).

Outro movimento de destaque foi voltado para a melhoria das condições de moradia, que começava a se estruturar no bairro do Aribiri com apoio de membros das Comunidades Eclesiais de Base do município e com a multiplicação em várias comissões de moradia nos diversos bairros e áreas de ocupação. Com isso, no início da década de 1980, presenciava-se no município um surgimento fecundo de movimentos populares que aos poucos se organizavam na forma de conselhos nas lutas pelas demandas sociais (KROHLING, 1987).

A partir da expansão dos movimentos populares no município, começava a se desenhar à época a necessidade de se pensar a cidade como um conjunto, despontando indicações futuras de constituição de uma entidade que interligasse os movimentos populares dos bairros. Em 1983, o então prefeito Vasco Alves, por meio de carta aos presidentes de associações e movimentos de bairros propõe a criação do Conselho Comunitário de Vila Velha (CCVV). Em virtude de ser iniciativa governamental a propositura do conselho, muitos líderes comunitários consideraram a atitude como uma forma de manipular e controlar os movimentos populares.

> [...] após a criação do Conselho Comunitário, o prefeito colocou à disposição do mesmo uma assessoria composta de assistentes sociais da Prefeitura que

> conduziam as discussões para a elaboração dos estatutos da recém-criada entidade, que foi conduzida por uma diretoria provisória. O primeiro presidente foi eleito sob as “bênçãos” do prefeito que concretizara o seu intento, conseguindo eleger presidente um de seus correligionários (CAVALCANTI, 2001, p. 107).

> [...] lembro bem da criação do Conselho, até porque era líder comunitária na época. O pessoal tinha um pé atrás justamente por ter sido o prefeito Max que partiu [sic] para criar (Entrevistado 4).

O que se verificou à época era que, para os participantes dos movimentos comunitários, o CCVV deveria ser produto da luta dos movimentos de bairro (vez que o papel da entidade era representá-los), e não como resultado de proposição do Estado. Isso denota o quanto o prefeito municipal assumia o projeto de organização da sociedade, mas, *vis-à-vis,* o quanto a relativa autonomia das entidades populares não era respeitada.

Diante desse cenário, houve uma intensa pressão por parte dos líderes comunitários para que eles próprios elegessem a Diretoria Provisória do Conselho, o que ocorreu em outubro de 1983. Após a eleição dos diretores, o estatuto da Entidade foi intensamente discutido com os líderes comunitários, sendo aprovado em março de 1984. Em maio do mesmo ano, a Diretoria Provisória organizou o 1º Encontro do Conselho Comunitário que discutiu as prioridades das lutas populares (voltadas principalmente à parte de infraestrutura), bem como os prazos para a eleição da primeira diretoria definitiva do CCVV (VASCONCELOS, 1996; FERRI, 2009).

Após a definição da diretoria definitiva do CCVV, inicia-se no município uma grande mobilização popular em prol de uma das principais reivindicações dos líderes comunitários que era acerca da participação no destino dos recursos públicos no orçamento. A partir de 1983, as reivindicações populares referentes a uma maior participação e deliberação quanto aos recursos ganharam força, em virtude primeiramente do fortalecimento dos movimentos comunitários com a consolidação do CCVV, e, principalmente, com o surgimento de experiências participativas de sucesso como as verificadas na região sul, com grande destaque para a cidade de Porto Alegre. A partir da criação da Lei nº 2.247/1985, que à época dispusera acerca

da criação das Assembleias Municipais do Orçamento, o Poder Executivo municipal era obrigado a discutir a proposta orçamentária anualmente com os movimentos comunitários, associações de moradores e outras entidades sociais organizadas do município, bem como obter a aprovação da mesma antes de seu envio à Câmara Municipal.

A experiência passou por um período de crise no ano de 1986 devido ao descumprimento das diretrizes da Lei Orçamentária por parte do Executivo. Com a renúncia de Vasco Alves em maio de 1986 e a morte do seu vice em agosto do mesmo ano, assume Carlos Malta (presidente da Câmara) que deveria convocar eleições em 30 dias. A princípio o prefeito se compromete a cumprir o orçamento e manter a participação popular nas discussões do mesmo. Entretanto, o não cumprimento das promessas, desrespeitando a maior parte das deliberações em relação ao orçamento, aumenta o descrédito por parte da população quanto à eficácia do OP no município. Apesar de o Conselho Comunitário forçar a discussão do Orçamento para o ano seguinte com base na Lei 2247/85, o interesse popular já havia decaído e a participação nas assembleias reduzida, corroborando para que vários bairros não realizassem as assembleias para discussão dos recursos públicos (KROHLING e KROHLING, 2012).

A partir da pressão dos líderes comunitários, em 1991 o CCVV recebeu da Câmara de Vereadores o projeto de lei de diretrizes orçamentárias referentes à elaboração e execução do orçamento municipal para o ano de 1992, sugerindo emendas e apresentando um cronograma e metodologia para a discussão do orçamento de 1992. Estas foram aprovadas com o apoio de alguns vereadores aliados do movimento popular (PIRES, 1993). No período do mandato de Jorge Anders, o CCVV atuou de maneira a garantir o cumprimento das obras deliberadas nas discussões orçamentárias. Em todos os anos do mandato as assembleias foram realizadas e o CCVV atuou com o intuito de contribuir para reativar a experiência de orçamento participativo no município, estimulando os moradores a participarem das assembleias. A partir da não execução das obras pactuadas com a população, várias audiências públicas foram solicitadas junto a administração municipal para a prestação de contas, mas a execução do que fora acordado raramente se

concretizava (PIRES, 1993).

No ano de 1993 Vasco Alves retorna à prefeitura, sem, contudo, dar prioridade à participação popular na gestão dos recursos públicos como em seu primeiro mandato no começo da década de 1980. Apesar das discussões orçamentárias com a população serem realizadas, as decisões finais quanto a destinação dos recursos foram parcialmente cumpridas, uma vez que o prefeito priorizou o atendimento a demandas isoladas das lideranças comunitárias.

Além disso, o OPVV era enfraquecido pelo legislativo local, à medida que vereadores priorizavam a aprovação de suas emendas parlamentares em detrimento daquelas deliberadas no OP. No período de 1993 a 1996 ocorreram assembleias de bairro e municipais, mas a participação da população e dos delegados ocorreu de maneira reduzida, devido ao descrédito pelo qual passava a discussão, já que boa parte das obras pactuadas não eram cumpridas. No início de 1997 assume, novamente, a gestão do município Jorge Anders que foi caracterizada pelo distanciamento no diálogo com as classes populares, sendo necessária uma forte pressão do CCVV para discussão do OP naquele ano (KROHLING, 1997).

Em linhas gerais o que se verificou foi que a década de 1990 foi muito difícil para o movimento popular. Jorge Anders e Vasco Alves se revezaram no poder e não davam prioridade a discussão do orçamento. O fato de a comunidade realizar as discussões funcionava mais como processo educativo, uma vez que suas decisões não eram respeitadas. Além do descrédito da população em relação ao OP como instrumento de democratização das decisões públicas, havia ainda outro agravante que comprometia a legitimidade da experiência. A maior parte da população desconhecia as disputas em torno do OP, pois não participativa das assembleias, o que acarretava no aumento das negociações de cunho clientelista entre prefeito, vereadores e moradores (FERRI, 2009; VASCONCELLOS, 1996).

O descrédito do orçamento participativo em decorrência dessas práticas enfraquecia o OP enquanto agente capaz de aperfeiçoar as relações entre cidadão e administração, enfraquecendo os processos de *accountability* (Bodart e Oliveira, 2015). Como bem ressalta Wampler (2003) quanto maior o número de participantes,

maior a probabilidade de controle sobre as ações governamentais. Há de se destacar que o contexto político-econômico era de reforma neoliberal do Estado, caracterizando-se como um cenário de escassez de recursos públicos para investimentos principalmente nas áreas sociais.

Apesar desse contexto, o CCVV foi atuante em todo o período na participação e construção do OPVV até porque sua participação era assegurada por instrumentos normativos (Lei nº 2.247/1985 e Lei nº 01/1990[9]). Com isso, apesar de todos os entraves ao OP como instrumento aperfeiçoamento da democracia em Vila Velha, principalmente aqueles oriundos do Legislativo local, as assembleias municipais do orçamento raramente deixaram de acontecer durante a década. Com isso a discussão foi sendo amadurecida e a definição de regras e critérios para a discussão do orçamento foi sendo modificado ao longo do tempo, de acordo com o aperfeiçoamento das discussões (FERRI, 2009).

6.2.2 O associativismo no contexto do OPVV 2017-2018

O orçamento participativo constitui-se em um espaço público de partilha de poder, de cogestão com o Estado, na medida em que em certo grau a sociedade civil pode interferir na agenda pública e decidir sobre a política de destinação dos recursos públicos. A literatura relaciona o enraizamento do associativismo na vida sociopolítica da cidade como um dos fatores que influenciam o êxito da participação da sociedade civil no OP. Isso porque a tradição associativa de cada nível local tem um poder de representação e mobilização da comunidade que são fundamentais para o processo de elaboração do OP (AVRITZER, 2003).

Por meio de um estudo realizado pelo IBGE e pelo IPEA sobre as fundações privadas e as associações sem fins lucrativos no Brasil (FASFIL) foi possível traçar um panorama inicial sobre o perfil associativo no município de Vila Velha. A TABELA

[9] A Lei Orgânica Municipal dispõe que a participação popular nas decisões, elaboração e execução do orçamento anual, plurianual e lei de diretrizes orçamentárias dar-se-á por meio do CCVV e das entidades civis organizadas do município.

abaixo mostra os dados do município no ano de 2010:

TABELA 2 – CLASSFICAÇÃO DO NÚMERO DE ASSOCIAÇÕES E FUNDAÇÕES PRIVADAS EM VILA VELHA EM 2010

Vila Velha	*FASFIL*
Habitação	1
Saúde	16
Cultura e recreação	51
Educação e pesquisa	46
Assistência social	38
Religião	305
Associações patronais, profissionais e de produtores rurais	19
Desenvolvimento e defesa de direitos	19
Outras instituições privadas sem fins lucrativos	40
Meio ambiente e proteção animal	8
Outras instituições privadas sem fins lucrativos	826

Fonte: Elaboração própria com base em IBGE e IPEA.

Os dados demonstram um perfil associativo condizente com a história do município, no sentido de haver predominância de associações religiosas na vanguarda dos movimentos populares. Já os centros comunitários e as associações de moradores, inclusas na categoria 'desenvolvimento e defesa de direitos' possuem, segundo a pesquisa, um número bem inferior ao total de bairros do município que é de 106. Isso porque apenas 19 encontram-se registradas legalmente, ou seja, foram criadas por intermédio de decisão em assembleia, com transcrição em ata e elaboração de estatuto próprio[10]. Dados da prefeitura mostram que das noventa e duas associações de moradores com cadastro atualizado, vinte não possuem sede própria, sendo que duas não possuem sequer líder comunitário.

[10] Tais associações são regidas pelos artigos 44 a 61 do Código Civil (Lei nº 10.406/2002).

Por sua vez, as associações de moradores e os centros comunitários de cada bairro possuem importância ímpar no processo de elaboração do OPVV 2017-2018. São a partir deles que se extraem 306 delegados dos 329 que compõem o Fórum Único de Delegados, responsável por coordenar e fiscalizar os processos do OPVV. Cada um dos 102 bairros do município elege três representantes, sendo que um deles necessariamente é o líder comunitário da localidade. Tanto o líder comunitário, quanto os outros dois delegados são eleitos por integrantes de suas comunidades, possuindo como papel principal a interlocução entre a comunidade e os gestores públicos.

De um modo geral, os bairros são livres para escolherem seus delegados, de sorte que nos três bairros pesquisados ocorreram reuniões com os moradores para a escolha dos três delegados do Fórum. Para Bodart e Oliveira (2015), os delegados possuem um importante desafio que é o de informar e motivar a população a participar das reuniões que definem os rumos a serem tomados, referentes às obras de melhorias e investimentos, que beneficiarão as comunidades.

> [...] nessas eleições de delgados a prefeitura não se envolve. É uma coisa que cada bairro de fazer sua assembleia [sic], eleger seus delegados e encaminhar pra [sic] gente o resultado. O presidente do bairro que já é delegado nato e outros dois eleitos em assembleia (Entrevistado 5).

O que foi ponto em comum nas entrevistas junto aos delegados foi que a cada ano que passa menos pessoas nos bairros demonstram interesse em atuarem como delegados do OP. Entre os motivos apontados estão a falta de tempo e o entendimento que o orçamento participativo do município possui um aspecto de “fachada”, uma vez que há a percepção que dificilmente a prefeitura realizaria as obras e serviços definidos no OP.

> [...] nas reuniões de bairro que buscam delegados para o OP é muito difícil aqui no bairro que haja disputa. As pessoas não se interessam em participar ativamente, mas cobram da prefeitura melhorias no bairro (Entrevistado 2).

> [...] não é fácil eleger os delegados. Muita gente não tem tempo pra [sic] correr atrás das coisas junto a prefeitura e acaba desistindo no meio do processo (Entrevistado 1).

Reflexo desse desinteresse por parte dos delegados está o quantitativo de presença deles no Fórum Único de Delegados, principal instância do OP municipal, realizado no final do processo de elaboração do OPVV (2017-2018). Em consulta à lista de presença do Fórum realizado em setembro de 2017, apenas 51 delegados representantes dos bairros do município compareceram à assembleia, para a deliberação sobre quais ações escolhidas pelas comunidades seriam inclusas na Lei Orçamentária Anual.

Além disso, o Conselho Comunitário de Vila Velha também não se fez presente nas reuniões e no Fórum Único de Delegados. Criado em 1983 com o intuito de agregar as associações de moradores dos bairros do município, o conselho atualmente não possui sede própria, sendo que tampouco foi possível entrar em contato telefônico com os membros ou encontrar os diretores para entrevistas. Segundo o representante da prefeitura, há até uma certa rivalidade entre grupos dentro das associações de moradores reivindicando pela direção do CCVV.

> [...] tem época que o CCVV funciona, por exemplo, se for liderança da região 5 vai funcionar mais por lá. E agora está bem desarticulado. Tem até uma questão agora que como tivesse dois grupos, dois CCVVs como que rivalizando, mas a prefeitura entendeu que um deles que estava legal, mas ainda continua o outro grupo buscando uma desarticulação desse que está legal. A rivalidade está ferrenha (Entrevistado 5).

> [...] atualmente ele [CCVV] está um pouco desarticulado, o Conselho Comunitário [sic]. Como nós não queríamos perder esse processo do orçamento participativo, e finalizar ele, mesmo com o fórum de delegados, com os delegados eleitos, a prefeitura disparou para as lideranças o seguinte: vocês precisam eleger seus delegados para conseguir chegar até o final do processo, senão nós não vamos chegar (Entrevistado 5).

Isso demonstra que as associações de moradores no conjunto encontram-se desarticuladas, de modo que cada uma atua reivindicando sobre suas próprias necessidades, sem, contudo, possuírem um projeto de desenvolvimento municipal

amplo que englobe todas as regiões do município. Na ausência dessa articulação entre as associações, quem atua como agente congregador é a prefeitura, a fim de conferir seguimento e viabilidade aos processos e assembleias do OPVV.

6.3 Desenho Institucional

Conforme visto no item 3.2.3, o desenho institucional é descrito na literatura com o sentido de condensação de normas, metodologia, regras, espaços e critérios que visam fazer valer e promover a realização prática dos princípios democrático-participativos (FEDOZZI, 1997; CÔRTES, 2004; TATAGIBA, 2004; FARIA E RIBEIRO, 2006; FARIA, 2007). Dessa forma, em um momento inicial haverá como objetivo compreender o processo de elaboração do OPVV a partir dessa definição "tradicional" de desenho institucional, assim denominada em virtude de estar presente na maioria das pesquisas referentes aos OPs. Essa parte do trabalho terá como propósito demonstrar como a existência de regras é fundamental para a tomada de decisão e a participação política, e, além disso, o quanto o não comprometimento do poder público municipal pode cessar os ideais de participação da sociedade organizada (SAMPAIO, 2006).

Após, e para além dessa primeira abordagem de desenho institucional, a presente pesquisa tentará a ambiciosa tarefa de construir a análise do desenho institucional do OPVV, enquanto um indicador da correlação de forças existente na relação entre governo e setores da sociedade civil. Para alguns autores (VITALE, 2004; LÜCHMANN, 2002; CARVALHO E FELGUEIRAS, 2000; GENRO E SOUZA, 1997), o desenho institucional, longe de ser indiferente ao contexto político, representa um resultado da interação de diversas variáveis, como o associativismo e o compromisso governamental, estabelecendo como elementos constituintes e explicativos do OP, quanto um elemento que, pelas práticas que institui, modela os comportamentos dos atores político-sociais envolvidos (SANTOS, 2009).

Um primeiro conjunto de regras a se destacar trata acerca do funcionamento do OPVV e está diretamente relacionado às principais instituições e ciclos participativos adotados pela experiência participativa. De um modo geral, Lüchmann

(2002) e Santos (2002) descrevem que a estrutura do OP se dá em três conjuntos de instâncias, que são representadas pelo: 1) executivo municipal e suas respectivas unidades administrativas; 2) pelas instâncias comunitárias dotadas de autonomia face ao governo local; 3) e, pelas instâncias de mediação e interação permanente entre as duas instâncias anteriores. A partir dessa moldura, verifica-se que para o município de Vila Velha a estrutura do OP pode ser descrita conforme o Quadro 9 a seguir:

Quadro 9 - Estrutura do OPVV (2017-2018) por instâncias

Instâncias	Compreende	**OPVV (2017-2018)**	Função
Executivo municipal	Órgãos internos da administração municipal, como secretarias, assessoria jurídica, dentre outros.	Gabinete do prefeito, Secretaria de Planejamento e Projetos Estratégicos e Secretarias afins aos eixos estratégicos.	Gerenciar e processar técnico-politicamente as discussões com a comunidade.
Entidades comunitárias autônomas	Associativismo civil local, como associações comunitárias, ONGs, dentre outros.	Conselho Comunitário de Vila Velha, associações de bairros, entidades de classes como o Sindicato dos Servidores Municipais do Município de Vila Velha, dentre outros.	Articular a participação da população nos espaços do OP, bem como a escolha das demandas nos bairros.
Permanentes de mediação e interação	Instâncias Municipais do OP, como assembleias regionais e temáticas, conselhos do OP.	Assembleias Municipais do Orçamento; Assembleias regionais e microrregionais; Comissão Municipal de Acompanhamento, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária.	Espaço de participação pública no processo de produção de decisões sobre políticas públicas.

Fonte: Lüchmann (2002); Santos (2002); Santos (2009); VILA VELHA (2017a, 2017b, 2017c).

As atividades dessas instâncias tendem a seguir um calendário anual, que tem como referência os prazos legais que o Poder Executivo possui para apresentar o projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) à Câmara Municipal, bem como o calendário

de atividades concernente ao Orçamento Participativo municipal. O Quadro 10 a seguir apresenta um resumo do calendário de atividades anual para o Orçamento de Vila Velha no biênio 2017-2018.

Quadro 10 - Calendário de atividades do orçamento de Vila Velha (biênio 2017-2018)

MESES	ATIVIDADES
Março Abril	- Primeiras discussões acerca do orçamento; - Realização de duas Assembleias Municipais do Orçamento: Preparatória (Apresentação da LDO; Discussão e deliberação do regimento interno e da metodologia do OPVV); Deliberativa (aprovação da metodologia, do regimento interno e do calendário de atividades); Aprovação da LDO pela Câmara Municipal.
Maio Junho	Realização de dezessete Assembleias Microrregionais.
Julho 1ª quinzena de Agosto	Realização de seis Assembleias Regionais.
2ª quinzena de Agosto 1ªquinzena de Setembro	Votação On-line.
2ª quinzena de Setembro	Fórum de Delegados; Divulgação das ações a serem inclusas no orçamento anual.
Outubro Novembro	Envio da LOA à Câmara Municipal; Discussão da LOA no Legislativo Municipal.
Dezembro	Processo de votação e aprovação da LOA municipal.

Fonte: elaboração própria com base em Vila Velha (2017b).

A partir do Quadro 10, verifica-se que em um primeiro momento nos meses de março e abril, foram realizadas as primeiras discussões do orçamento junto à população, com a realização da 1ª Assembleia Municipal do Orçamento que se subdividiu em duas etapas. Na primeira etapa, denominada pela prefeitura como preparatória, ocorreu o processo de conhecimento por parte da população daquilo que foi elaborado pela administração como propostas para o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes orçamentárias. Após foram apresentados o calendário de atividades e a metodologia do OP municipal para o biênio 2017-2018.

Na segunda etapa da 1ª AMO, denominada como deliberativa, ocorreram os

processos de aprovação da metodologia, do regimento interno e do calendário de atividades por parte dos delegados que compuseram a assembleia. Incorporada à metodologia, a administração municipal optou, como diretriz do OP (2017-2018), criar eixos estratégicos, e em cada um deles agrupar temas afins, com o objetivo de enquadrar as ações votadas pela população durante o processo de elaboração do OP. Com isso, as ações votadas pelos cidadãos no OP deveriam se enquadrar, necessariamente, em um dos 23 temas afins agrupados nos quatro eixos estratégicos, conforme disposto no Quadro 1 Quadro 11 abaixo:

Quadro 11 - Eixos estratégicos e temas afins do OPVV

EIXOS ESTRATÉGICOS	TEMAS AFINS
Desenvolvimento Econômico	Geração de emprego e renda
	Turismo
	Tecnologia da informação
	Atração e incentivo de empresas
	Logística
Desenvolvimento humano e social	Segurança
	Assistência social
	Políticas Públicas
	Educação
	Saúde
	Esporte e lazer
	Cultura
Desenvolvimento urbano e ambiental	Trânsito
	Mobilidade urbana
	Infraestrutura urbana
	Saneamento
	Preservação ambiental
	Recursos hídricos
	Parques urbanos
Adm. Pública e gestão da cidade	Gestão pública
	Transparência
	Cidade do conhecimento
	Manutenção da cidade

Fonte: VILA VELHA (2017b)

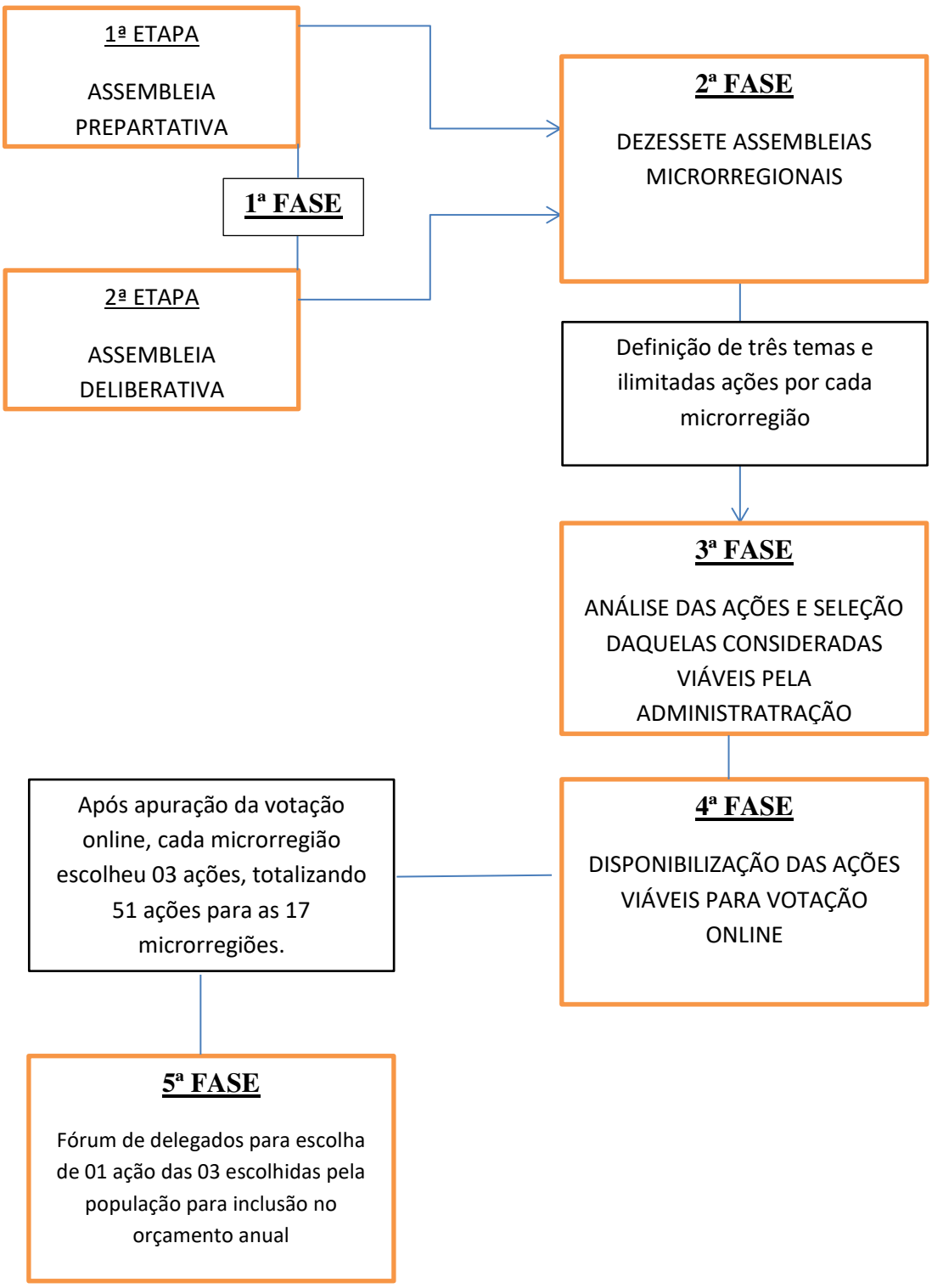
Definidos o regimento interno e a metodologia do OPVV, foram realizadas dezessete assembleias microrregionais a fim de que cada microrregião pudesse escolher três temas afins, constantes do Quadro 11, bem como realizar a enumeração ilimitada de ações desejadas pelos bairros dentro desses temas

escolhidos. Após a escolha e deliberação dos temas e ações de cada microrregião, a Secretaria Municipal de Administração e Planejamento (SEMAP) em conjunto com as secretarias municipais afetas aos eixos estratégicos procederam a compilação e análise dos temas e ações escolhidos pela população, filtrando-os e ponderando-os de acordo com a viabilidade operacional e financeira de cada ação. Após as análises e ponderações das equipes de governo, as ações consideradas viáveis foram apresentadas à população por meio de seis assembleias regionais.

Todas as ações tidas como viáveis pela administração foram disponibilizadas em um sistema de votação online criado pela prefeitura para que os munícipes votassem nas ações prioritárias para cada microrregião. Durante quarenta e cinco dias, cada morador pôde votar em duas ações para a microrregião na qual seu bairro estava inserido. Durante o período, a prefeitura disponibilizou um carro com um computador a bordo que circulou pelas regiões da cidade para que os cidadãos desprovidos de acesso à internet pudessem participar do processo de votação. Após a apuração das ações mais votadas pela população, obteve-se um total de 51 ações resultantes, sendo 03 ações para cada uma das 17 microrregiões.

Após essa etapa, essas 51 ações foram disponibilizadas ao Fórum Único de Delegados, para a eleição, por meio de assembleia, de uma ação prioritária entre as três mais votadas para cada microrregião. No Fórum de Delegados, compareceram representantes da sociedade civil, um vereador, três representantes do poder executivo e três representantes de cada bairro do município. Durante o Fórum, foram escolhidas um total de 17 ações para compor o orçamento público do município. As outras 34 ações deliberadas pela população durante o processo online de escolha continuaram presentes no orçamento, mas para serem executadas em um segundo momento, após a realização das demandas prioritárias. O Fluxograma 1 resume cada etapa do processo do OPVV no biênio 2017-2018:

Fluxograma 1 - Estrutura funcional do OPVV (2017-2018)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa

O segundo ponto a ser abordado diz respeito às normas que regem o OPVV. A principal delas é o regimento interno do OPVV (2017-2018) que é regulado por instrumento normativo, sendo pautado pelos artigos 125 e 126, *caput,* da Lei Orgânica do Município de Vila Velha (Lei nº 01/1990). A principal função do regimento interno é estabelecer quem irá compor o Fórum Único de Delegados responsável por discutir as peças de planejamento-orçamento do município (PPA, LDO e LOA) e escolher, dentre as ações deliberadas pela população e consideradas viáveis pela administração, aquelas que serão inclusas no orçamento anual.

Por ser regulado por instrumento normativo, verifica-se que há barreiras legais quanto a mudança do regimento interno por parte dos atores que compõem o OPVV, de sorte que, para que haja alterações em seus dispositivos, deve haver a convocação de uma AMO voltada a esse fim. Um dos poucos pontos capazes de serem alterados é a composição do Fórum Único de Delegados que varia de acordo com o modelo de gestão participativo de cada prefeito. Para o biênio 2017-2018 foram incluídos um representante de cada Conselho Municipal e um representante do Sindicato dos Servidores Públicos do município.

Além disso, outro item do regimento interno capaz de ser alterado é a composição da Comissão Municipal de Acompanhamento, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária, voltado a acompanhar a execução do Orçamento Anual, verificando sua compatibilidade com as prioridades eleitas, bem como a realização de visitas periódicas às obras em execução e acompanhamento do cronograma físico e financeiro. Para o biênio 2017-2018, a comissão foi composta por vinte e cinco membros, dezessete integrantes a mais que no OP anterior.

Já a metodologia do OPVV dispõe sobre como decorrerão as fases do orçamento participativo, do estabelecimento de quais temas as ações votadas pertencerão, e do calendário de atividades das Assembleias Municipais do Orçamento. É na metodologia também que é apresentado o método de escolhas das ações, tanto por parte dos cidadãos do município, quanto pelos delegados ao final do processo. Por fim, há a periodização de encontros da Comissão de Acompanhamento da Execução das Ações, que no ano de 2018 acompanhará e fiscalizará a execução

das ações deliberadas no OPVV.

Para além da descrição do regimento interno e da metodologia, importa saber como ambos foram construídos. Conforme visto anteriormente, a análise do desenho institucional perpassa sobre a forma como se consolidou a proposta do orçamento participativo, fundamental para o fortalecimento da experiência participativa (AVRITZER, 2003). Em uma gestão que propõe em seu discurso a participação popular, a forma como esses instrumentos são discutidos e deliberados com a população influenciará diretamente em favor de um aprofundamento democrático nas relações entre população e administração pública, com o fortalecimento da experiência participativa.

O que se verificou é que, nas duas assembleias iniciais destinadas para apresentação, discussão (assembleia preparatória) e aprovação (assembleia deliberativa) do regimento interno e da metodologia, não houve por parte da população uma influência direta na elaboração dessas peças. Em consulta às atas das assembleias, verificou-se que houve a apresentação do regimento interno e da metodologia já elaborados previamente pela prefeitura, sendo realizados apenas alguns apontamentos com relação a eles pela população, com posterior ratificação, de forma que houve pouca ou nenhuma influência na efetiva elaboração desses documentos.

> [...] acho que o modo como foi construído o orçamento nesse ano poderia ter sido melhor. A prefeitura chegou e mostrou pra gente [sic], olha vai ser assim e tal [sic] e todos aceitaram daquele jeito (Entrevistado 3).

Diferentemente do regimento interno que é regulado em boa parte de sua composição pela Lei Orgânica do Município, a metodologia do OPVV, por sua vez, é elaborada quase que inteiramente por critérios e padrões estabelecidos pelo atual governo. Em virtude do OPVV 2017-2018 ser de iniciativa governamental e não da sociedade civil, a experiência do orçamento participativo no município foi pautada pelo que foi estabelecido pela administração como o “ideal”, sendo apenas ratificado pela população no momento da apresentação da metodologia na AMO voltada a esse fim.

Com relação ao conjunto de regras que permeia o OPVV, um primeiro ponto a

se destacar é quem participa dos processos de deliberação do OPVV, ou seja, os atores que participam da experiência enquanto cidadãos aptos e capazes de deliberar acerca dos diversos temas expostos nas assembleias. No caso da experiência em questão, o que se verificou foi que umas das reivindicações da população quanto ao formato do orçamento participativo era que as assembleias para escolhas das ações eram divididas por regiões com delegados as representando, o que por vezes impossibilitava a contemplação das demandas de muitos bairros. Para o biênio 2017-2018, houve uma mudança na territorialidade das assembleias, passando a serem realizadas por microrregião, fato esse que possibilitou o agrupamento de bairros próximos e com características semelhantes, além da expansão do número de participantes nas AMOs (*ver seção 5.2*).

Outro conjunto de regras relevante na análise do OPVV diz respeito aos espaços ou instâncias de participação. As assembleias do OP, denominadas de Assembleias Municipais do Orçamento (AMO), articulam cidadãos, representantes do governo e grupos organizados com o intuito de deliberar sobre as ações que serão destinadas à inclusão no orçamento. A primeira rodada de assembleias temáticas que ocorre nas dezessete microrregiões do município é um momento assaz relevante do OP, uma vez que marca o início do ciclo anual de discussão e acompanhamento do orçamento. São essas assembleias que possuem a maior capacidade de mobilização da população, atraindo um grande número de participantes para discussão de ações levantadas pelas comunidades dos bairros.

Após essas assembleias microrregionais, as ações deliberadas pela população são enviadas à prefeitura para que esta análise e filtre aquelas consideradas “viáveis”. Esses critérios de filtragem das ações estão omissos na metodologia do OP, mostrando que não foram discutidos junto aos cidadãos interessados. Não há dúvidas da impossibilidade da prefeitura em atender todas as demandas levantadas pela população. Todavia, os critérios de escolhas das ações devem ser aperfeiçoados, bem como discutidos previamente com a população a fim de que haja clareza quanto aos motivos que levaram à escolha de determinadas ações nesses processos de filtragem.

Além disso, ao final do processo, apenas dezessete ações (uma para cada microrregião), dentre as enumeradas pela população durante todas as assembleias foram contempladas na LOA do município. Com isso, em algumas microrregiões houve bairros que não foram contemplados com ações, de forma que as diferenças no grau de mobilização e organização entre os diferentes bairros dentro de cada microrregião podem influenciar diretamente na escolha da ação na microrregião. Isso pode criar nos bairros não contemplados pelo OP, principalmente aqueles com menor nível de renda, um senso de esvaziamento da experiência participativa, além de fomentar terreno fértil para que práticas clientelistas possam germinar na troca de serviços pela prefeitura.

> [...] é complicado falar sobre o tema porque nós sabemos que isso acontece. E isso já está meio que enraizado no coração da prefeitura. Tem muito delegado ou membro de associação de moradores que conseguiu para parente cargos comissionados por meio de vereadores e empregados da prefeitura (Entrevistado 2).

Dentro da proposta do OP, deveria haver a mitigação dessas práticas de cooptação, além da ampliação da capacidade de cogestão entre governo e sociedade. Entretanto, o que ocorre é que parte dos delegados reconhecem no trato com a administração pública práticas de cooptação, argumentando que durante toda a vigência do OPVV, tais comportamentos existiram. Uma das soluções para isso pode perpassar pela ampliação do número de ações inclusas no orçamento, de modo que, no mínimo, haja uma ação para cada bairro das seis microrregiões do município, ampliando o caráter democrático da experiência em questão.

6.3.1 Análise do desenho institucional a partir do nível de correlação de forças existente na relação entre governo e setores da sociedade civil

Ao analisar os orçamentos participativos de Porto Alegre e Minas Gerais, Avritzer (2002) propõe que as instituições participativas como os OPs variam em sua capacidade de democratizar o governo e que essas variações estão relacionadas também a outras variáveis, tais como o contexto de organização da sociedade civil

(associativismo) e a vontade política (compromisso governamental). Com isso, há uma ampliação do escopo de análise, constituindo-se em uma nova categoria denominada de “desenho participativo interativo” compreendido como o modo como se articulam desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos, sendo capaz com esse escopo de análise de amoldar-se às especificidades de cada contexto, o que garantiria *per si* o sucesso do processo de deliberação e democratização da experiência participativa em questão.

Vitale (2004), em estudo sobre a cidade de São Paulo, destaca uma característica fundamental do desenho institucional enquanto produto da conexão dos projetos políticos que perpassam o governo e a sociedade, confluindo-se no OP:

> [...] a democratização da democracia [referência à contribuição do orçamento participativo] é uma conquista obtida pelos moradores da cidade que a reivindicam, mas também facilitada pelo Poder Público que abre espaços e incentiva a participação. Trata-se de um processo [delineado pelo desenho institucional] que está em permanente construção e requer, tanto do governo, como da população, esforços para a sua preservação e aprofundamento (VITALE, 2004, p. 72).

Nesse mesmo ângulo de análise, Teixeira e Albuquerque (2006) sobre os casos de Piracicaba, Santo André, Rio Claro e Vinhedo, enfatizam o contexto político em que se dá o OP como determinante do se alcance e poder partilhado:

> [...] promoção de maior ou menor partilha de poder no processo de OP [processo delineado pelo desenho institucional] depende da experiência associativa do município, do tipo de coalizão política e dos projetos presentes no governo e na sociedade (TEIXEIRA E ALBUQUERQUE, 2006, p. 203).

Assim, o que se verifica é que associativismo e compromisso governamental compõem duas forças no cenário político-social que podem ser de sentidos contrários ou não, capazes de gerar uma resultante que possibilita a construção do desenho institucional dos orçamentos participativos. Em linhas gerais, nos casos onde há uma densidade associativa mais intensa, ou seja, uma participação ativa da sociedade na formulação e decisão das políticas públicas, o desenho institucional do OP tende a

ser mais democratizante na relação entre Estado e sociedade civil, uma vez que em locais com tradição de mobilização e manifestação públicas mais presentes, há a possibilidade de canalização das demandas sociais na agenda do OP, bem como a criação de terreno fértil para os processos de *accountability* (AVRITZER, 2002; VITALE, 2004; WAMPLER, 2007).

Por sua vez, em regiões onde há baixa tradição associativa, ou seja, onde há pouca mobilização da sociedade civil, a vontade do governante se sobressai o que pode impactar de forma positiva ou negativa nos desenhos institucionais do OP, dependendo da plataforma de governo eleita junto à população. Positiva para o caso de o governante atuar em conjunto com a população na criação de espaços institucionais permeáveis à participação e negativa caso o governante opte por centralizar os processos decisórios quanto a destinação dos recursos, ou ainda, se o governo está impregnado por práticas patrimonialistas prejudiciais à gestão dos recursos públicos (AVRITZER, 2002; WAMPLER, 2007).

Levando-se em consideração a interação entre as variáveis associativismo e compromisso governamental como forças modeladoras do desenho institucional das experiências participativas, Santos (2009) classifica o desenho institucional dos OPs em dois tipos. **No primeiro tipo ideal**, verifica-se que há terreno fértil para práticas políticas participativas democratizantes, na medida em que o desenho institucional é marcado pela convergência das seguintes variáveis e condições: i) forte tradição associativa e ii) governo comprometido com a adoção de práticas participativas.

A partir dessa configuração, o produto desenho institucional resultaria em: a) poder de decisão à população participante; b) ciclo de participação preenchido por diversos momentos de encontro entre população e governo; e c) as “regras do jogo”, como o regimento interno e a metodologia do OP, enquanto objeto construído de forma participativa, com previsão de revisões periódicos pelos atores envolvidos.

No segundo tipo ideal, em um contexto mais conservador, caracterizado por medidas políticas que reforçam a submissão das organizações da sociedade civil aos interesses do governo, o desenho institucional seria marcado pelo encontro de variáveis como: i) associativismo civil caracterizado por uma baixa organização

comunitária, ou uma organização permeada por práticas políticas predatórias tais como clientelistas, personalistas, dentre outras; e ii) governo local pouco comprometido e por vezes desarticulado na adoção da participação popular no processo de produção de decisões sobre investimentos em políticas públicas.

Nesse caso, o desenho institucional seria delineado por: a) participação popular com caráter consultivo; b) ciclo escasso de encontros entre população e governo; e c) "regras do jogo" construídas unilateralmente pelo governo e pouco esclarecidas aos demais atores envolvidos.

No caso do OPVV, o que se verificou em termos de associativismo foi uma baixa organização comunitária em torno do OPVV (2017-2018) apesar da histórica e relevante tradição associativa no município, principalmente nas décadas de 1970 e 1980, com os movimentos populares que reivindicavam melhorias nas condições de vida da população. A principal instituição que aglutina as associações de moradores e centros comunitários, que é o CCVV, encontra-se desarticulada, não possuindo ao menos sede própria para realização de reuniões. Além disso, ainda se encontram enraizadas no município relações clientelistas e patrimonialistas que permeiam em grande medida a interação entre sociedade civil e governo, principalmente no que tange a realização de obras e serviços públicos. Portanto, dentro da classificação de Santos (2009), o associativismo em Vila Velha se encaixaria no segundo tipo ideal, caracterizado pela baixa organização comunitária.

Já com relação ao compromisso governamental, verificou-se um comprometimento da administração com todas as fases do processo de elaboração do OPVV, de modo que houve um significativo esforço na realização das assembleias microrregionais nos bairros, bem com a tentativa de incluir a população não presente nas reuniões no processo de participação com a implementação do Orçamento Participativo on-line. Além disso, em diversos momentos, a prefeitura atuou como articulador das associações comunitárias, convocando-as e incentivando-as a participar do processo, diante da ausência e desarticulação do CCVV enquanto representante das associações. Em que pese o baixo número de ações inclusas na LOA derivadas do OPVV, e a ausência de clareza na definição dos critérios de escolha

das ações viáveis entre as etapas do OPVV, pode-se concluir que o compromisso governamental em Vila Velha se encaixa no primeiro tipo ideal da classificação de Santos (2009).

Como resultado de uma mistura do primeiro e segundo tipos, o desenho institucional do OPVV (2017-2018) caracterizou-se como uma figura hibrida, captando elementos dos dois modelos, e tendo como premissas: i) relevante tradição associativa, mas associativismo civil atual caracterizado por uma baixa organização comunitária, onde ainda permanecem práticas políticas clientelistas e personalistas no interior da administração pública; ii) governo comprometido com a adoção de práticas participativas.

Nesse caso, o desenho institucional do OPVV, enquanto resultante de forças dos dois modelos, seria delineado por: a) poder de decisão das ações do OPVV atribuído parcialmente à população participante, uma vez que entre as etapas do OPVV (*ver Fluxograma 1*) há processos de filtragem das ações pela prefeitura, com critérios raramente transparentes, podendo ser influenciados por práticas clientelistas e patrimonialistas no interior da administração; b) ciclo de participação preenchido por diversos momentos de encontro entre população e governo; c) “regras do jogo” construídas unilateralmente pelo governo, sendo submetidas à população apenas em caráter ratificador com reduzida possibilidade de mudança ao longo do processo.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo, a partir da relação entre as variáveis compromisso governamental, associativismo e desenho institucional, compreender o processo de elaboração do orçamento participativo no município de Vila Velha para o biênio 2017-2018. Para a execução do trabalho foram utilizadas diversas fontes documentais como trabalhos acadêmicos, atas e documentos internos, bem como fora empreendido durante o período de realização da pesquisa um extenso trabalho de campo com entrevistas com os atores participantes do processo de elaboração do OPVV e a presença *in loco* a algumas assembleias e reuniões.

Durante a análise das três variáveis-base da pesquisa foi possível captar como ocorre a relação de forças entre governo e sociedade civil. O compromisso da prefeitura em implantar e executar o OP mostrou-se em um primeiro momento positivo, uma vez que por diversas vezes, houve um comprometimento da administração com o OPVV, destacando recursos materiais e humanos para que a experiência participativa ocorresse. Além disso, houve um empenho por parte da administração para que de fato fossem realizadas todas as assembleias microrregionais, regionais e o Fórum Único de Delegados. Um ponto de destaque nesse processo foi a implantação no município da figura do Orçamento Participativo on-line onde foi possível, por mais de um mês, que os munícipes votassem nas ações mais importantes para os bairros.

Em que pese o empenho da administração municipal para que os processos do OP ocorressem, o *output* da experiência, ou seja, as ações e projetos decorrentes do OP que seriam inclusas na Lei Orçamentária do Município foram em pequeno número. Das 937 ações enumeradas pelos bairros nas assembleias microrregionais, apenas 17 foram inclusas na LOA, o que representa 1,81% do total de ações elencadas pela população em todo o processo. De fato, é bem provável que não haja disponibilidade de tempo e recursos para que o total de ações enumeradas pela população seja cumprido, mas o número de ações resultantes ao final do processo mostra que aquilo que a população delibera por meio do OP é de pouca relevância ou

não é prioridade para a administração ao se analisar o total de ações no orçamento municipal.

Já com relação à variável associativismo, foi possível verificar uma relevante tradição associativa no município, construída desde meados das décadas de 1960 e 1970 com os movimentos populares que reivindicavam por melhorias nas condições de vida da população. Todavia, o cenário atual é de enfraquecimento dos movimentos comunitários, visto que o Conselho Comunitário de Vila Velha – principal instância de congregação dos centros comunitários e associações – encontra-se desarticulado, o que atrofia, em parte, a capacidade de mobilização da sociedade na busca do direito de reivindicar pela destinação dos recursos públicos no orçamento municipal.

Diante de um contexto em que o vetor governamental suplanta as forças oriundas da sociedade civil, há um processo de construção do desenho institucional do OPVV que nem sempre é permeável por relações democráticas que favoreçam a igualdade e a equidade. Em um cenário onde as relações democráticas são relegadas a segundo plano, há o livre caminho para que práticas de cunho patrimonialista e clientelista perdurem no interior do município, acarretando no surgimento de normas e critérios construídos para o OPVV que raramente favorecem a população, ou que, como no caso de Vila Velha, nem sempre são transparentes, produzindo um resultado pouco expressivo em termos de ações que de fato serão empreendidas pela administração municipal.

Não há dúvidas de que esse estudo não esgota todas as possibilidades acerca do tema e por isso há algumas discussões que ainda podem ser empreendidas, como a realização de uma investigação mais aprofundada sobre o papel da população no OP e a forma como os moradores do município percebem e compreendem os processos. Além disso, outra sugestão para pesquisas futuras reside na possibilidade de se analisar todo o processo do OP, incluindo elaboração, execução e acompanhamento do que fora executado, a partir de outras variáveis presentes na literatura como a capacidade administrativo-financeira do ente público, a influência político-partidária e o controle democrático.

Os Orçamentos Participativos, enquanto instrumento de gestão pública, são ou

deveriam ser marcados por um papel de destaque na sociedade, pois possuem um papel fundamental na atuação das definições de prioridades para alocação dos recursos, deliberação e fiscalização da execução das obras e serviços públicos. Diante da relevância desse instrumento para a sociedade, enquanto agente aperfeiçoador das relações democráticas entre governantes e sociedade, a figura dos orçamentos participativos deve ser cada vez mais aperfeiçoada em prol do amadurecimento da democracia nas instituições brasileiras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMOND, G; VERBA, S. **The Civic Culture Revisited**. Boston: Little Brown. 1980.

ALVAREZ, S.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (org.). **Cultures of politics/politics of cultures. Revisioning Latin American social movements.** Boulder: Westview Press, 1998.

ALVES, M. M. **A força do povo: democracia participativa em Lages.** São Paulo: Brasiliense, 1980.

ARATO, A. Representação, soberania popular, e *accountability***. Revista Lua Nova**. 2002, n.55-56, pp. 85-103. ISSN 0102-6445. http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452002000100004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010264452002000100004&script=sci_abstract&tlng=pt> Acesso em: 07 mar. 2017.

AVRITZER, L. Sociedade Civil: além da dicotomia Estado – Mercado; modelos de sociedade civil: uma análise da especificidade do caso brasileiro. In: _____. **Sociedade Civil e Democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

_____. Teoria democrática, esfera pública e participação local. **Revista Sociologias**. Porto alegre, ano 01, número 2, 1999, p.18 a p. 43.

_____. Teoria democrática e deliberação pública. **Revista Lua Nova**, nº49, 2000.

_____. O orçamento participativo: as experiências de Porto alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. **Participatory Institutions in Democratic Brazil**. Baltimore: John Hopkins University Press, 2009 *no prelo*.

_____; WAMPLER, B. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, V.S.P.; NOBRE, M. (Orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo.** 1. ed. São Paulo: Editora 34, 2004, p. 210.

AZEVEDO, S. de (org.). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil.** Rio de Janeiro, 2004. p. 249-286.

BAIERLE, Sergio. A explosão da experiência: emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos. **Caderno da Cidade**. Porto Alegre, v. 4, n. 6, p. 1-25, 1998.

_____. The Brazilian Experience of Participatory Budgeting: the Porto Alegre case. In: **Rede 9 Urb-Al Documento Base**. Ed. Gaplan/PMPA. Porto Alegre, Prefeitura Municipal de Porto Alegre. 2004.

BALCÃO, N.; TEIXEIRA, A.C. (Org.). **Controle social do orçamento público**. São Paulo, Instituto Pólis, 2003. (Publicações Pólis, 44).

BARBER, B. **Strong Democracy: participatory politics for a new age**. Berkeley: University of California Press, 1984.

BARROS, H. Democratização dos gastos. **O Globo**, Rio de Janeiro, 5 março de 2003. O País, p. 3.

BENTO, L.V. **Governança e governabilidade na reforma do estado: entre eficiência e democratização**. Barueri, Manole, 2003.

BOBBIO, Norberto. **O conceito de sociedade civil**. Rio de Janeiro: Graal, 1995.

_____. **Estado, Governo e Sociedade**. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

_____. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1988.

_____. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 2000.

_____; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 11. ed. Brasília: Editora UnB, 1998. Vol. I.

BODART, Cristiano das Neves; OLIVEIRA, Elisangela Lemos de. A atuação e o papel do líder comunitário e do delegado no orçamento participativo: a experiência de Vila Velha/ES. **Alabastro: Revista eletrônica dos alunos da Escola de Sociologia e Política de São Paulo**, São Paulo, ano 03, v. 02, n. 06, p. 23-44, 2015.

BOHMANN, J. A democracia deliberativa e seus críticos. **Metapolítica**, México, v. 4, n. 14, p. 48-57, 2000.

BORBA, J.; LÜCHMANN, L.H.H. Orçamento participativo: uma análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina. In: BORBA, J.; LÜCHMANN, L.H.H. (Org.). **Orçamento participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina.** Florianópolis: Insular, 2007.

BORGES, J. L. **Orçamento participativo: os limites da inovação institucional em Cuiabá-MT**. 2012. 237 f. Tese (Doutorado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2012.

BOTTOMORE, T. **Dicionário do pensamento marxista**. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

BRASIL, Flávia de Paula Duque Brasil; REIS, Girlene Galgani. Democracia,

participação e inclusão política: um estudo sobre as conferências de políticas para as mulheres de Belo Horizonte. **Revista do Serviço Público**. Volume 66, nº 1, jan/mar 2015.

CAMPOS, A. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 24, n. 2, p. 30–50, 1990.

CARDOSO, R. C. L. Movimentos sociais na América Latina. **Revista Brasileira de Ciências Sociais,** vol. 1, n.3, p. 27-37, fev., 1987.

CARVALHO, D. **Orçamento e Contabilidade Pública. Teoria, Prática e mais de 800 exercícios**. 5ª Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CARVALHO, Maria do Carmo A.A; FELGUEIRAS, Débora. Orçamento Participativo no ABC, Mauá, Ribeirão Pires, Santo André, gestão 1997/2000. **Revista Pólis,** nº 34, São Paulo, 2000.

CAVALCANTI, Audifax de Almeida. **A participação popular na elaboração do orçamento do município de Vila Velha e sua relação com a legislação municipal.** 2001. 161 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 2001.

CICONELLO, A; MORONI, J. Participação social no governo Lula. Avançamos? In: **A Abong nas conferências 2005: Criança e Adolescente – Assistência Social**. Brasília: ABONG, 2005.

COHEN, J. Democracy and liberty. In: ELSTER, J. **Deliberative democracy.** Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

_____. Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa. **Metapolítica**, v. 4, n. 14, p. 24-47, 2000.

_____; ARATO, A. **Civil society and political theory**. Cambridge (MA): MIT. 1992.

COLEMAN, J, S. Social capital in the creation of human capital. **American Journal of Sociology**, 94:95-120, 1988.

_____. **Foundations of social theory**. Cambridge, Harvard University Press, 1990.

COPE, O. K. O ciclo orçamentário. In: JAMESON, S. H. **Orçamento e Administração Financeira.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1963.

CÔRTES, S. M. V. Arcabouço institucional e participação em conselhos municipais de saúde e assistência social. In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. de (org.). **Governança democrática e poder local: a experiência dos**

conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro, 2004. p. 249-286.

COSTA, Danielle Martins Duarte. Vinte anos de orçamento participativo: análise das experiências em municípios brasileiros. **Cadernos gestão pública e cidadania**, v. 15, n 56, São Paulo: 2010.

CRESWELL, J. W. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Tradução de Luciana de Oliveira da Rocha. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CUNILL GRAU, N. **Repensando o público através da sociedade**. Rio de Janeiro: Revan, ENAP, 1991.

CUNNINGHAM, F. **Teorias da democracia: Uma introdução crítica**. Porto Alegre. 2009.

DAHL, R**. Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.

_____. **Sobre a democracia**. Brasília: Ed. universidade de Brasília, 2009, p.21.

DAGNINO, E. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____; TATAGIBA, Luciana (Org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007. p. 379-394.

DENZIN, N. *The research act: a theoretical introduction to sociological methods.* 3. Ed. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1989. Cap. 7, p. 156-181. *Participant observation: varieties and strategies of the field method.*

DIAS, M. R. Da capilaridade do sistema representativo. Em busca da legitimidade nas democracias contemporâneas. In: **Civitas**. Porto Alegre, v.4, n.2, jul. – dez. 2004.

DIAS, N. **Orçamento Participativo e participação em redes**. Seminário Internacional Orçamento Participativo. Belo Horizonte, 2008.

_____; ALLEGRETTI, G. Orçamentos participativos em Portugal: em busca de uma democracia de maior proximidade ou de uma racionalidade funcional? **Cidades, comunidades e territórios,** n. 18, p. 59-78, 2009.

DOIMO, A. M. **Movimento social urbano, igreja e participação popular.** Petrópolis, Vozes, 1984.

DRYZEK, J. **Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations.** Oxford: Oxford University, 2003.

ELSTUB, S. Overcoming Complexity: Institutionalising Deliberative Democracy

through Secondary Associations. **The Good Society, College Park**, v. 16, n.1, p. 14-22. 2007.

FARIA, C. F. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. **Revista Lua Nova,** n º 50, p. 47-68, 2000.

_____. O processo decisório do orçamento participativo no Rio Grande do Sul: da deliberação pública à representação política. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Org.). **Democracia, sociedade civil e participação.** Chapecó: Argos, 2007.

_____; RIBEIRO, U. C. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, R. (Org.). **Efetividade das instituições participativas.** 2006.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo:** reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Tomo Editorial/Fase, 1997.

FERNANDES, R.C. **Privado porém público: o terceiro setor na América latina**. Rio de janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FERREIRA, D.E.S. **Participação e deliberação [manuscrito]: análise do impacto dos usos das 2012 tecnologias digitais na dinâmica dos orçamentos participativos de Belo Horizonte e Recife**. 2012. 300 f. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências, Minas Gerais, 2012.

FERRI, M.F. **A disputa entre diferentes projetos no orçamento participativo no município de Vila Velha/ES**: radicalização da democracia ou elitismo democrático? 2009. 348 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2009.

FÓRUM NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO POPULAR (FNPP). **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: período de 1997 a 2000.** Petrópolis: Vozes, 2003.

FREEMAN, R. E; MCVEA, J. **A stakeholder approach to strategic management**. Darden Business School Working Paper, Charlottesville, n.01-02, 2001. Disponível em: papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=263511. Acesso em: 13 jun. 2017.

FREY, K. Desenvolvimento sustentável local na sociedade em rede: o potencial das novas tecnologias de informação e comunicação. **Revista de Sociologia e Política**, n. 21, p. 165-185, 2003.

FUNG, A. Varieties of Participation in Complex Governance. **Public Administration Review**, n. 66 (Supplement), 2006.

_____;WRIGHT, E. O. **Deepening democracy: institutional innovations in**

empowered participatory governance. (Real Utopias Project). London: Verso, 2003.

GENRO, T.; SOUZA, U. **Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 12 ed. Ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2003.

GIL, A.C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. In: **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo: v.35, n.2, p. 57-63, abril, 1995.

GOLD, R. L. *Roles in sociological field observations.* ***Social Forces.*** v. 36, n. 3, p. 217-223, 1958.

GRIGOLI, J. de J. Quatro modelos normativos de democracia representativa: as versões elitista, liberal, pluralista, participativa e deliberativa. **Pelotas**, p. 113-126, 2014.

GURZA LAVALLE, A; HOUTZAGER, P; CASTELLO, G. Representação política e organizações civis – Novas instancias de mediação e os desafios da legitimidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 21, nº60, 2006, pp. 43-66.

HABERMAS, J. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HANIFAN, L. J. The rural school community Center. **Annals of the American Academy of Political and Social Science**. v. 67, n.1, p.130-8, 1916.

HELD, David. **Modelos de democracia**. 2. Ed. Belo Horizonte: Editora Paidéia, 1987.

HOBBES, T. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Nova Cultural, 1999. (Col. Os Pensadores).

HOLLOWAY, I; WHEELER, S. ***Qualitative research for nurses.*** Great Britain: Blackwell Science, 1996.

INSTITUO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. 2010. **Dados do Censo 2010 publicados no Diário Oficial da União do dia 04/11/2010**. Acesso em 08 de novembro de 2017. Disponível em: , <https://mapas.ibge.gov.br/interativos/ferramentas/censo-2010.html>

JACOBI, P. **Movimentos sociais e políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 1989. 175 p.

KONDER, L. **O que é dialética?** Coleção primeiros passos. 27. ed. São Paulo:

Editora Brasiliense, 1981.

KROHLING, Aloísio. **ES Século 21. Poder Político e sociedade**. Ed. Ufes. Vitória. 1987.

_____; KROHLING, B. S. M. Experiência de participação popular no Orçamento Municipal de Vila Velha na década de 80: democracia participativa e cooptação política. **Anais do Congresso Brasileiro de Sociologia**, 2012.

KROHLING, Beatriz S. M. **Conselho Comunitário de Vila Velha (ES**): um sujeito coletivo político em movimento. 268 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1997.

KUNRATH SILVA, M. **Construção da "participação popular": Análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS**. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade federal do Rio Grande do Sul, 2001.

_____. A expansão do Orçamento Participativo na região metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Revista Lua Nova**, n. 67, p. 49-103. 2006.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. A construção do saber: **Manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas.** Porto Alegre: Artes Médicas; Belo Horizonte: UFMG, 1999.

LUBENOW, J. A. Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas: modelo teórico e discursos críticos. **Revista Kriterion**, Belo Horizonte , v. 51, n. 121, p. 227-258, 2010.

LUCHMANN, L. H. H. **Possibilidades e Limites da democracia deliberativa**: **A experiência do Orçamento participativo de Porto Alegre**. 2002. 216 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

_____. O desenho institucional dos conselhos gestores. In: LYRA, R. P. (Org.). **Participação e segurança pública no Brasil: teoria e prática**. João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba, 2009, 377p.

_____. **Modelos contemporâneos de democracia e o papel das associações**. Projeto de pesquisa (Bolsa de produtividade em pesquisa do conselho nacional de

desenvolvimento científico e tecnológico (CNPq)) intitulado “Associatismo civil, participação e democracia: novas práticas e configurações”. 2011.

_____. 25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 13, n. 28, set./dez. 2014.

MACPHERSON, Crawford Brough. **A democracia liberal**. Tradução de Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. 118p.

MAGALHÃES, B. D; MARRA, E.C.O. **Uma interpretação sobre os limites e as possibilidades da burocracia weberiana e do elitismo democrático: tensões entre Administração Pública e Política**. X Encontro Nacional de Estudantes de Administração Pública e Ganhador do 4º Prêmio LICE. Serra Negra, 2011.

MANIN, B. Legitimidade e Deliberação Política. In: WERLE, D. L.; MELO, R. S. (Orgs.). **Democracia deliberativa**. São Paulo: ed. Singular, 2007.

_____. As metamorfoses do governo representativo. **RBCS**, São Paulo, n. 29, p. 5-34. 1995.

_____.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C. Eleições e representação. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 105-138. 2006.

MARQUES, F. P. J. A. Participação política e desenho institucional: uma proposta para a concepção de mecanismos participativos. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 46, n. 2, p. 140-151, 2008.

MARQUETTI, A. Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre. In. AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil.** São Paulo: Editora Cortez, 2003.

MARQUETTI, A. Experiências de orçamento participativo no Brasil: uma proposta de classificação. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Orgs.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007. p. 77-96.

MENDES, D. C. V. R. **Democratizando o processo orçamentário: a experiência do orçamento participativo nos municípios brasileiros**. Brasília: Esaf, 2004. 78 p.

MIGUEL, L. F. Teoria democrática atual: esboço de mapeamento. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais.** nº 59. São Paulo, 2005, pp. 5-42.

_____. Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada de representação política. **RBCS**, v. 18, n. 51, p. 123-140. 2003.

MILL, J.S. **Considerações sobre o Governo Representativo**. Brasília: UNB, 1980.

MINAYO, M.C de S. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. 3. Ed. São Paulo: Hucitech/Abrasco, 1994.

_____; SANCHES, O. Quantitativo-Qualitativo: Oposição ou complementaridade? **Caderno de Saúde Pública**. Rio de Janeiro, 9 (3): 239-262, jul/sep, 1993.

MONTERO, A. P. Devolving Democracy? Political Decentralization and the New Brazilian Federalism. In: KINGSTONE, P. R.; POWER, T.J. (Orgs.). **Democratic Brazil: Actors, Institutions, and Processes**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2000.

MONTERO, A.; SAMUELS, D. **Decentralization and democracy in Latin America.** Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2004.

NEVES, A.V. **Clientelismo, Cultura Política e Democracia: dilemas e desafios da participação popular – a experiência do orçamento participativo da cidade de Barra Mansa.** 2006. 310f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2006.

_____. **Cultura Política e Democracia Participativa**. Ed. Gramma, 2008.

NOBRE, M. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, V. P.; NOBRE, M. (Orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 21–40.

_____; TERRA, R. **Direito e democracia: um guia de leitura.** São Paulo: Malheiros, 2008.

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

NOZICK, Robert. **Anarchy, State and Utopia: With a new foreword by Thomas Nagel**. Havard: University press, 1974.

_____. **Anarquia, Estado e utopia.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1991.

NUNES, D. Por uma pedagogia da participação popular. **Revista Organizações & Sociedade**. Salvador, v. 6, n.16. p. 129-151, set./dez.1999.

O'DONNELL, G; SCHMITTER, P. **Transitions from authoritarian rule.** Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986.

OLIVEIRA, P. N. **Democracia e participação social: um estudo sobre o orçamento participativo no Distrito Federal.** 2015. 206 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade de Brasília,

Brasília, 2015.

PALLAMIN, V. M. Espaço público e as lutas por reconhecimento. In: **Espaço & Debates**. **Revista de Estudos Regionais e Urbanos**. V. 25 n. 46 jan./jul. 2005. p. 55 a 61.

PARES, A; VALLE, B. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In.: GIACOMONI, J; PAGNUSSAT, J. L. (orgs.). **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: ENAP, p. 229-270, vol. 1, 2006.

PATEMAN, C. **Participation and democratic theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

PAZZINATO, A.L.; SENISE, M.H.V. **História moderna e contemporânea.** São Paulo: Ática, 1992.

PEREIRA, M.A.G. **Cyberativismo e Democracia: movimentos sociais e novos repertórios de ação**. 2008. 114f. Tese (Doutorado). Programa de Pós-graduação em Sociologia, Sociologia do Estado, do Direito e da Administração da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (FEUC), 2008.

PINHEIRO, P. **O conceito de sociedade civil**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2003. Disponívelem:<http://www2.dbd.pucrio.br/pergamum/tesesabertas/0310315_05_cap_04.pdf;>. Acesso em 07 jun. 2017.

PINHO, J. A. G. Sacramento; A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, 43(6), 2009. p. 1343–1368.

PIRES, Marlene de Fátima Cararo. **Educação popular e caráter educativo dos movimentos populares urbanos**: **um estudo do processo de participação popular no orçamento municipal de Vila Velha**. 1993. 167 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 1993.

PIRES, V. **Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz**. São Paulo: Manole, 2001.

_____. Transparência, participação e orçamento participativo: reflexões a partir do caso brasileiro, Araraguara. **Temas de Administração Pública**, v. 4, n.5, 2010.

PITKIN, H. **The concept of representation**. Berkeley: University of California Press, 1967.

PONTUAL, P. C. **O processo educativo no orçamento participativo: aprendizados dos atores da sociedade civil e do Estado.** 305f. 2000. Tese (Doutorado em Educação História Política e Sociedade) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2000.

PRALON, E.M.; FERREIRA, G.N. Centralidade da Câmara Municipal de São Paulo no processo decisório. In: ANDRADE, R.C. (Org.). **Processo de governo no Município e no Estado de São Paulo.** São Paulo: Ed. USP, 1998.

PUTNAM, R. **Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy**. Princeton: Princeton University Press, 1993.

_____. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna.** Tradução de Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RAICHELLIS, R. O Controle Social Democrático na Gestão e Orçamento Público 20 Anos Depois. In: CEFESS (org.). **Seminário Nacional o Controle Social e a Consolidação do Estado Democrático de Direito**. 2008. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/livrosite_seminariocontrolesocialCFESS-CRESS.pdf.> Acesso em: 14 ago. 2017.

RAWLS, John. **A Theory of Justice**. Harvard University Press: U.S.A, 1971.

RENNÓ, Lúcio. **Teoria da Cultura Política**: Vícios e Virtudes. BIB, n. 45, 1998.

_____. Estruturas de oportunidade política e engajamento em organizações da sociedade civil: um estudo comparado sobre a América Latina. **Revista Sociologia Política.** 21:71-82. 2003.

RIBEIRO, A. C. T.; GRAZIA, G. de. **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: período de 1997 a 2000**. São Paulo: Vozes, 2003.

ROUSSEAU, Jean Jacques**. Do Contrato Social**. São Paulo: Nova Cultural: 1973. (Col. Os Pensadores).

SADER, E. **Quando novos personagens entraram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo, 1970-80.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SAMPAIO, A. P. S. Orçamento Participativo de Vitória: analisando o formato institucional. **Revista Civitas**. Volume 06, nº 01, jan-jun, p. 155-180, 2006.

SAMPAIO, R. C. **Participação e Deliberação na internet: um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte**. 2010. 191f. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social) - Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

SÁNCHEZ, F. **Orçamento participativo: teoria e prática**. São Paulo: Cortez, 2002.

SANCHES, O. M. O Ciclo Orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. (Orgs.) **Planejamento e**

Orçamento governamental. Coletânea. Brasília: ENAP, 2006. v. 2.

SANTOS, B. de S. **Democracia e Participação: O Caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre.** Porto: Afrontamento, 2002.

SANTOS, A. C. **Os primeiros 15 anos de orçamento participativo no Brasil: Um balanço da literatura produzida.** 2009. 163f. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009.

SARTORI, G. **Theory of democracy revisited**. Chatham: Chatham House, 1987.

SCHERER-WARREN, I. Associativismo civil em Florianópolis da ditadura à redemocratização. In: SCHERER-WARREN, I.; CHAVES, I. **Associativismo civil em Santa Catarina. Trajetórias e tendências.** Florianópolis: Insular, 2004.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **A teoria do desenvolvimento econômico**. 2ª Ed. São Paulo: Nova Cultura, 1984.

SCOTT, R.W. **Institutions and organizations**. Califórnia: Sage Foundations, 1995. 312 p.

SERAFIM, L. **Controle social nas agências reguladoras brasileiras: entre projetos políticos e modelo institucional – A ANEEL nos governos FHC e Lula (1995-2005).** 207 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

SILBERSCHNEIDER, W. **Orçamento participativo: redefinindo o planejamento da ação governamental com participação popular – a experiência de Belo Horizonte/Minas Gerais/Brasil**. Belo Horizonte. 1998.

SILVA, Marcelo K. **Construção da "participação popular": analise comparativa de processos de participação social na discussão publica do orçamento em municípios da região metropolitana de Porto Alegre/RS**. 2001. 189 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

SILVA, D; SETTI, G. A. M. **Capital Social, instituições democráticas e o dilema da causalidade**. Latitude. v.4, 2010 p.91-109.

SILVA, S. H. **Democracia e representação política: um estudo sobre a representação da sociedade civil no conselho do orçamento participativo de Niterói**. 2011. 171 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011.

SINTOMER, Y. et al. Learning from the South: participatory budgeting worldwide: an invitation to global cooperation. **Dialog Global 25**, 2010. Disponível em:

<http://www.buergerhaushalt.org/wp-content/uploads/2011/02/LearningfromtheSouth-ParticipatoryBudgetingWorldwide-Study.pdf>. Acesso em: 05 mai. 2017.

SOARES, M. L. Q. **Teoria do Estado: Novos paradigmas em face da globalização**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 60.

SOMARRIBA, M.; DULCI, O. A democratização do poder local e seus dilemas: a dinâmica atual da participação popular em Belo Horizonte. In: DINIZ, E.; AZEVEDO, S. D. (Orgs.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília: Universidade de Brasília, 1997. p. 391-425.

SOUZA, Ubiratan de. Orçamento Participativo Experiência do Governo do Estado do Rio Grande do Sul. In: **Orçamento Participativo: A experiência de Porto Alegre**. Ed. Fundação Perseu Abramo. 1997.

SOUZA, L. A. M. de. "Virada institucional": o debate sobre as instituições, os atores e os interesses políticos nas três gerações de estudos sobre Orçamento participativo. In: **Encontro Internacional – UNESP: Participação, Democracia e Políticas Públicas.** Araraquara, 23 a 25 de abril de 2013.

STEPAN, A. **Democratizing Brazil**. New York: Oxford University Press, 1989.

TATAGIBA, L. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. (org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Editora da UNESP, 2004.

TEIXEIRA, A.; ALBURQUERQUE, M. Orçamentos participativos: projetos políticos, partilha de poder e alcance decisório. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (Orgs.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

TEIXEIRA, A. C.; GRAZIA G.; ALBURQUERQUE, M. C. **Orçamento Participativo em municípios paulistas: gestão 1997-2000.** São Paulo, Pólis, 2002. 32p. (Cadernos Pólis, 5).

THOMPSON, D. Deliberative Democratic Theory and Empirical Political Science. **Annual Review of political science**. Palo Alto, v.11, p. 497-520, June. 2008.

TILLY, Charles. Introduction to Part II: Invention, Diffusion, and Transformation of the Social Movement Repertoire. **European Review of History**. v.12, nº2, p. 307-320. 2005.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A Democracia na América. Leis e Costumes**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

TORRES, R. L. **O orçamento na Constituição**. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

TRIVIÑOS, A.W.S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais.** São Paulo: Atlas, 1987.

UGARTE, P.S. Que participação para qual democracia? In: COELHO, Vera Schattan P., NOBRE, Marcos (Orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. 1. ed. São Paulo: Editora 34, 2004, p. 97.

URBINATI, N. Representation as advocacy: a study of democratic deliberation. **Political Theory**, v. 28, n. 6, p. 758-786. 2000.

_____. Representação: palavras, instituições e idéias. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 15-48. 2006.

_____. O que torna a representação democrática? **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 191-228. 2006(b).

VASCONCELOS, V.E.C. **Participação popular versus movimentos comunitários: o caso de Vila Velha (ES), de 1983 a 1992.** Dissertação (Mestrado). 1996. 108 f. Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública, Departamento de Ensino, São Paulo, 1996.

VENTURA, T. **Democracia e participação no Brasil: um estudo de caso das conferências nacionais de políticas públicas de 2003-2010**. Dissertação (Mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos, 2013.

VIEIRA, L.V. **A democracia em Rousseau: a recusa dos pressupostos liberais**. Porto Alegre. EDIPUCRS. 1997. 155p (coleção filosofia) Lumen Juris, 2007, p.206.

VILA VELHA. Lei n° 2454 de 29 de dezembro de 1988. Reestabelece a participação popular na discussão, elaboração, acompanhamento e fiscalização do orçamento do município, e estabelece outras normas correlatas. **Câmara Municipal de Vila Velha**, Vila Velha, 29 dez. 1988. Disponível em: < http://www.vilavelha.es.gov.br/legislacao/>. Acesso em 01 dez. 2017.

_____. Lei n° 2247 de 27 de dezembro de 1985. Cria a Assembleia Municipal do Orçamento. **Câmara Municipal de Vila Velha**, Vila Velha, 27 dez. 1985. Disponível em: < http://www.vilavelha.es.gov.br/legislacao/>. Acesso em 01 dez. 2017.

_____. **Lei Orgânica Municipal (Lei Orgânica nº 01/1990)**. Câmara Municipal de Vila Velha. Vila Velha, 1990. Disponível em: < http://www.vilavelha.es.gov.br/legislacao/Arquivo/Documents/legislacao/html/O11990.html>. Acesso em 11 dez. 2017.

_____. Lei n° 4707 de 10 de setembro de 2008. Dispõe sobre a institucionalização dos bairros nas Regiões Administrativas, os limites e a denominação dos mesmos e

os critérios para organização e criação de bairros, no perímetro urbano do município. **Câmara Municipal de Vila Velha**, Vila Velha, 10 set. 2008. Disponível em: < http://www.vilavelha.es.gov.br/legislacao/>. Acesso em 03 dez. 2017.

_____. **Orçamento Participativo de Vila Velha 2013.** PMVV, 2014. Disponível em: < http://www.vilavelha.es.gov.br/legislacao/>. Acesso em 08 dez. 2017.

_____. **Atas das Assembleias Municipais do Orçamento e Fórum Único de delegados do OPVV 2017-2018**. Vila Velha, 2017a.

_____. **Metodologia do Orçamento Popular 2017-2018**. PMVV. SEMAP. COP. Vila Velha, 2017b.

_____. **Regimento Interno do Orçamento Popular 2017-2018**. PMVV. SEMAP. COP. Vila Velha, 2017c.

_____. **Projeto de Lei Orçamentária Anual do ano de 2018**. PMVV. SEMAP. COP. Vila Velha, 2017d.

VITALE, Denise. A institucionalização jurídica do Orçamento Participativo. In: **Democracia semidireta no Brasil pós-1988: a experiência do Orçamento Participativo**. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito da Faculdade de Direito da USP. São Paulo, 2004.

VON HAYEK, F. A. **Law, Legislation and Liberty: A New Statement of the Liberal Principles of Justice and Political Economy**. Vol. 2: "The Mirage of Social Justice." London: Routledge, 1976.

YOUNG, I. M. Representação política, identidade e minorias. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 139-190. 2006.

ZAKARIA, F. **O futuro da liberdade; a democracia liberal nos Estados Unidos e no mundo**. Lisboa: Gradiva, 2004.

WAMPLER, Brian. Orçamento Participativo: uma explicação para amplas variações nos resultados. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. **Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability**. University Park: Pennsylvania State Press, 2007.

WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva.** Brasília: Editora da UNB. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA OS DELEGADOS DO OP DE VILA VELHA

Práticas políticas (influência partidária, compromisso político-governamental)

Em sua opinião, houve um compromisso político da atual administração o processo de elaboração do OP?

Qual a relação do atual governo com o OP?

Natureza/organização/gestão (desenho institucional, metodologia, composição)

Explique como ocorreram as eleições dos delegados em seu bairro.

Qual o papel do delegado no OP?

O que você acha da forma de elaboração do OP?

Como ocorreu o processo de divulgação e socialização da informação na explicação do OP ao município? Houve contato inicial dos agentes governamentais com a população?

Como eram os locais destinados às reuniões? Ao seu entender, eram apropriados?

Do total de ações deliberadas nas regiões/microrregiões, o que você achou da quantidade de ações inclusas no orçamento municipal?

A prefeitura discute o montante de recursos destinados ao OP?

Poder deliberativo (influência, poder de decisão)

Para você, quem possui mais influência na execução do OP: governo, delegados dos bairros ou a participação popular?

Nas reuniões de delegados, você sempre colocava suas ideias? Eram aceitas e/ou discutidas?

Associativismo

Fale um pouco sobre o CCVV.

APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM OS REPRESENTANTES DO GOVERNO NO OP DE VILA VELHA

Sobre o OP (desenho institucional, metodologia)

Como se deu o processo de elaboração do OP?

Quais as maiores dificuldades que o OP enfrenta hoje em sua implementação?

Cultura política e projetos políticos na esfera pública

Em sua opinião, a sociedade civil tem voz ativa sobre as políticas públicas por meio do OP?

Existe pressão da sociedade para com a administração regional em relação à implementação do OP?

Qual o papel da administração regional no processo de chamamento da comunidade para participar do OP?

Para você, qual é o papel da administração regional no OP?

Há projetos políticos em disputa no contexto do OP municipal?

Os espaços cedidos pela administração para a realização das reuniões e plenárias é adequado?

Potencial "democratizante" do OP

No processo de decisão e encaminhamento das demandas do OP, qual a influência da Administração regional, dos partidos políticos e da população?

Em sua opinião, o OP contribui com uma relação mais democrática entre Estado e Sociedade Civil? Por que ?

APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM A SOCIEDADE CIVIL PARTICIPANTE DAS REUNIÕES DO OP DE VILA VELHA

Sobre o OP

Como tomou conhecimento do OP?

O que o motivou para participar do OP?

Quais os avanços que você destacaria que o OP tem deixado para sua cidade?

Impactos/avanços/desafios

Quais os principais limites que o OP enfrenta na sua cidade?

O OP foi capaz de mudar sua cidade para melhor? Se sim, em que sentido?

Quais os avanços que você destacaria que o OP trouxe para o município?

A sua participação no processo de deliberação do OP impactou sua vida? Se sim, em que?

Potencial "democratizante" do OP

Em sua opinião, o OP contribui com uma relação mais democrática entre Estado e Sociedade Civil? Por que?

APÊNDICE D – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

TÍTULO DA PESQUISA: DEMOCRACIA E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: UM ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE VILA VELHA

- **Nome do Pesquisador:** André Luiz Souto Tavares
- **Nome do professor orientador**: Robson Zuccolotto

1- **Natureza da pesquisa**: pesquisa de campo, descritiva e exploratória de abordagem qualitativa.
2- **Participantes da pesquisa**: Atores que compõem o orçamento participativo da cidade de Vila Velha no biênio 2017-2018

Envolvimento na pesquisa:

3- **Sobre as entrevistas**: será realizada entrevista semiestruturada, a partir de um roteiro com perguntas pré-estabelecidas e será utilizado um MP4 a fim de que as respostas sejam transcritas com 100% de fidedignidade como realmente foram relatadas.

4- **Confidencialidade**: todas as informações coletadas neste estudo são estritamente confidenciais. Somente o (a) pesquisador (a) e o (a) orientador (a) terão conhecimento. Os mesmos garantem que o nome e demais informações jamais serão divulgados, também, garantem a plena liberdade ao participante a recusar-se em participar ou retirar seu consentimento, em qualquer fase da pesquisa, sem penalizações algumas.

5- **Benefícios**: a participação não trará nenhum benefício financeiro direto. Espera-se que através dos resultados deste estudo, possa haver uma contribuição para melhorar o Orçamento Participativo do município de Vila Velha.

Após estes esclarecimentos, solicitamos o seu consentimento de forma livre para participar desta pesquisa. Portanto preencha, por favor, os itens que se seguem. **Obs: Não assine esse termo se ainda tiver dúvida a respeito.**

"Consentimento Livre e Esclarecido: Tendo em vista os itens acima apresentados, eu, de forma livre e esclarecida, manifesto meu consentimento em participar da pesquisa. Declaro que recebi cópia deste termo de consentimento, e autorizo a realização da pesquisa e a divulgação dos dados obtidos neste estudo."

_____

Nome (assinatura) do Participante da Pesquisa

_____

Assinatura do Pesquisador (André Luiz Souto Tavares)