

**A DISPUTA ENTRE DIFERENTES PROJETOS  
POLÍTICOS NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO  
MUNICÍPIO DE VILA VELHA – E. SANTO:  
RADICALIZAÇÃO DA DEMOCRACIA OU ELITISMO  
DEMOCRÁTICO?**

**MÔNICA FREITAS FERRI**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL

MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

VITÓRIA

AGOSTO DE 2009

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

# **A DISPUTA ENTRE DIFERENTES PROJETOS POLÍTICOS NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DE VILA VELHA – E. SANTO: RADICALIZAÇÃO DA DEMOCRACIA OU ELITISMO DEMOCRÁTICO?**

**MÔNICA FREITAS FERRI**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Política Social.

Aprovada em 31 de agosto de 2009 por:

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Ana Targina Rodrigues Ferraz  
Orientadora  
Universidade Federal do Espírito Santo

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria das Graças Cunha Gomes  
Universidade Federal do Espírito Santo

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Angela Vieira Neves  
Universidade Federal Fluminense

---

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Márcia Prezotti Palassi (Suplente)  
Universidade Federal do Espírito Santo

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO  
VITÓRIA, AGOSTO DE 2009

Ferri, Mônica Freitas, 1980

A disputa entre os diferentes projetos políticos no orçamento participativo do município de Vila Velha – E. Santo: radicalização da democracia ou elitismo democrático? [Vitória] 2009

xii, 348 p., 29,7 cm (UFES, M. Sc., Política Social, 2009)

Dissertação, Universidade Federal do Espírito Santo, PPGPS.

À memória de Reginaldo Ferri, exemplo de  
pessoa e meu grande motivador.

Ao meu tio Magno por sempre acreditar na  
minha capacidade e me incentivar a prosseguir,  
demonstrando atenção e carinho.

Ao meu esposo, Elvidio, meu grande cúmplice  
em todos os momentos.

## AGRADECIMENTOS

Agradecer é preciso ...

Agradeço a Deus por ter me dado forças para cumprir esta tarefa que pessoalmente constituiu-se num grande desafio. Agradeço a todos que caminharam comigo nesta estrada, em especial a minha companheira e amiga de todas as horas, Vânia Seidler. Você foi minha grande motivadora me fazendo acreditar que podia iniciar e concluir esse processo. Apesar da distância que hoje nos separa lembro sempre dos momentos de alegrias, sofrimentos, lamentações que dividimos ao mesmo tempo em que nos fortalecíamos como profissionais.

Ao meu esposo Elvidio que sempre me incentivou, na maioria das vezes com duras palavras, para que eu compreendesse a minha capacidade de enfrentar todos os desafios postos por outros e por mim mesma. Estendendo a mão sempre que preciso fosse, me auxiliou profundamente apesar de sentir minha ausência mesmo estando tão perto, agüentando, nem sempre paciente, meu mau humor e minhas infundáveis reclamações. Obrigada meu amor!

A minha grande descoberta “Andrea”, você foi fundamental nesse processo, revelou-se uma grande amiga com quem pude partilhar todas minhas inquietações e emoções, fruto do amadurecimento intelectual e profissional. Agradeço as minhas primas Moniquinha e Lais que diante de minhas angústias estavam sempre dispostas a me ouvir e ajudar no que fosse preciso e ouvir meus infundáveis falatórios sobre a UFES. Valeu primas!

Aos meus alunos que contribuíram para que eu buscasse sempre novos conhecimentos a fim de tornar as aulas mais qualificadas, e com reflexões cada vez mais edificantes.

Aos meus familiares e amigos que buscaram entender e aceitar minhas ausências me motivando sempre a continuar por mais que parecesse difícil. Agradeço em especial a minha mãe que acidentada teve que entender minha ausência porque era preciso cumprir com este objetivo, além da minha irmã que assumiu toda a

responsabilidade nesse cuidado já que não pude partilhar com ela. Flávia, você foi muito importante na concretização deste trabalho.

A minha orientadora Ana Targina que foi fundamental para o resultado deste trabalho, por todo seu conhecimento e compromisso, que me permitiram cumprir esta tarefa da melhor forma possível. Seu rigor com prazos, com a interpretação correta dos autores contribuíram para que eu me tornasse uma profissional mais atenta e qualificada. Ana, te agradeço profundamente por todas suas contribuições, tenha certeza que me proporcionou um mergulho teórico que me faz muito diferente da profissional que entrou no mestrado e a que sou hoje.

Agradeço em especial aos sujeitos dessa pesquisa que com toda disponibilidade me forneceram importantes dados para a realização deste estudo. Agradeço a presidenta do CCVV Edilza Filipini, ao secretário de planejamento da PMVV em 2008, José Carlos Alves Freitas, a Vanusa Dias Bragança, coordenadora do OP da PMVV que me receberam e contribuíram para o desenvolvimento desta pesquisa.

Aos professores do mestrado Vânia Maria Manfroi, Maria Lúcia Teixeira Garcia (sempre incentivadoras), Paulo Nakatani, Reinaldo A. Carcanholo, Izildo Corrêa Leite e Luiz Jorge V. P. de Mendonça que contribuíram para minha formação profissional e intelectual nesse processo.

A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (CAPES) por um ano de bolsa que auxiliaram nos custos materiais da pesquisa.

A todos que contribuíram direta e indiretamente na realização deste trabalho. MUITO OBRIGADA!!!

Ninguém pode estar no mundo, com o mundo e com os outros de forma neutra. Não posso estar no mundo de luvas nas mãos *constatando* apenas. A acomodação em mim é apenas caminho para a *inserção*, que implica *decisão*, *escolha*, *intervenção* na realidade. Há perguntas a serem feitas insistentemente por todos nós e que nos fazem ver a impossibilidade de *estudar por estudar*. De *estudar* descomprometidamente como se misteriosamente, de repente, nada tivéssemos que ver com o mundo, um lá fora e distante mundo, alheado de nós e nós dele (Paulo Freire).



## RESUMO

Entre as principais preocupações está o resgate do processo de redemocratização ocorrido no Brasil nas décadas de 1970 e 1980 que ampliou, nos marcos legais da Constituição de 1988, os limites da democracia representativa no país abrindo possibilidades para a criação de espaços públicos onde Estado e Sociedade civil possam partilhar poder e disputar interesses de acordo com seus projetos políticos. Analisa a disputa e a interação dinâmica entre os diferentes projetos políticos no processo de discussão do Orçamento Participativo (OP) no município de Vila Velha-ES no período de 1984-2008; e compreende como estas disputas e interações entre os diferentes projetos políticos orientam as decisões no OP, por meio de observação sistemática das assembleias e fóruns de delegados, entrevistas com informantes-chave sobre o tema, além de pesquisa documental. Os dados coletados foram analisados através de uma leitura crítica da realidade, levando em consideração a dialética e a historicidade dos fatos estudados. Os resultados mostram que a disputa entre os projetos políticos no OP é atravessada pelo conservadorismo presente na cultura política do país, e esse fato impede que o OP seja um instrumento de radicalização e ampliação da democracia no município. Apesar de no início da experiência o município ter forte capacidade associativa, as práticas clientelistas e privatistas dos governos em torno das decisões políticas, impediram que o OP pudesse ter resultados positivos, ocasionando o enfraquecimento do movimento popular, a redução da participação no OP e a despolitização deste espaço, fortalecendo as negociações privadas sobre interesses públicos. Entre os resultados aparece a necessidade de reorganização da sociedade civil, no sentido de transformar o OP num instrumento de transformação social, negociação de interesses e de elaboração de políticas públicas que atendam os interesses da maioria. Para a construção e aperfeiçoamento da democracia no Brasil é fundamental a ampliação de canais de participação em que atores da sociedade civil e do Estado possam, efetivamente, partilhar poder e disputar seus interesses.

**Palavras chaves:** democracia, projetos políticos, espaço público, OP.

## **ABSTRACT**

Among the main concerns is the recovery of the redemocratization occurred in Brazil in the 1970s and 1980s which increased in legal frameworks of the 1988 Constitution, the limits of representative democracy in the country opening up possibilities for the creation of public spaces where state and society civil can share power and dispute interests according to their political projects. Examines the dynamic interaction and competition between different political projects in the discussion of the Participatory Budget (PB) in the municipality of Vila Velha -ES in the period of 1984 to 2008, and understand how these interactions and disputes between different political projects oriented decisions in PB, through systematic observation of meetings and forums of delegates, interviews with key informants about the subject, and documentary research. Data collected were analyzed through a critical reading of reality, taking into account the dialectical and historical study of the facts. The results show that the dispute between the political projects in the PB is crossed by the conservatism present in the political culture of the country, and this fact prevents that PB be a tool of radicalization and expansion of democracy in the city. Although in the early experience of the council has strong associative capacity, the clientelistic practices and private governments around the policy decisions, prevented the PB could have positive results, causing the weakening of the popular movement, the reduction of participation in budgeting and depoliticisation this area, strengthening the private negotiations on public interests. Among the results is the need for reorganization of civil society, in the sense of transform the PB an instrument of social transformation, negotiation of interests and development of public policies that meet the needs of the most. For the construction and improvement of democracy in Brazil is essential to expand the channels of participation in which actors of civil society and the state may, indeed, share power and run your interests.

Key words: democracy, political projects, public space, PB

## LISTA DE SIGLAS

|           |   |
|-----------|---|
| ABC       | SANTO ANDRÉ, SÃO BERNARDO DO CAMPO E SÃO CAETANO DO SUL     |
| AIB       | AÇÃO INTEGRALISTA BRASILEIRA                                |
| ANL       | ALIANÇA NACIONAL LIBERTADORA                                |
| APM       | ASSOCIAÇÃO PRÓ-MELHORAMENTOS                                |
| ARENA     | ALIANÇA RENOVADORA NACIONAL                                 |
| CCVV      | CONSELHO COMUNITÁRIO DE VILA VELHA                          |
| CEB       | COMUNIDADE ECLESIAL DE BASE                                 |
| CEPAL     | COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA                    |
| CESE      | COORDENADORIA ECUMÊNICA DE SERVIÇOS                         |
| CETURB-GV | COMPANHIA DE TRANSPORTES URBANOS DA GRANDE VITÓRIA          |
| CGT       | COMANDO GERAL DOS TRABALHADORES                             |
| CIMI      | CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO                            |
| CIVIT     | CENTRO INDUSTRIAL DE VITÓRIA                                |
| CLT       | CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO                           |
| CME       | CAPITALISMO MONOPOLISTA DE ESTADO                           |
| CNBB      | CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL                   |
| CODIVIT   | CONSELHO DELIBERATIVO E TARIFÁRIO DA GRANDE VITÓRIA         |
| COP       | COORDENAÇÃO DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO                      |
| CPC       | CENTRO POPULAR DE CULTURA                                   |
| CUT       | CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES                             |
| DER       | DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM                         |
| DETRAN    | DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO                           |
| DIP       | DEPARTAMENTO DE IMPRENSA E PROPAGANDA                       |
| DRU       | DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO                          |
| FASE      | FEDERAÇÃO DE ÓRGÃOS PARA A ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCACIONAL |
| FEF       | FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO FISCAL                               |

|         |   |
|---------|---|
| FMI     | FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL   |
| FSE     | FUNDO SOCIAL DE EMERGÊNCIA  |
| IPTU    | IMPOSTO PREDIAL TERRITORIAL URBANO  |
| ISEB    | INSTITUTO SUPERIOR DE ESTUDOS BRASILEIROS                                   |
| ISS     | IMPOSTO SOBRE SERVIÇO   |
| LDO     | LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS   |
| MDB     | MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO  |
| NEMPS   | NÚCLEO DE ESTUDOS EM MOVIMENTOS E PRÁTICAS SOCIAIS                          |
| OP      | ORÇAMENTO PARTICIPATIVO   |
| PC      | PARTIDO COMUNISTA   |
| PC do B | PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL   |
| PCB     | PARTIDO COMUNISTA BRASILEIRO  |
| PDM     | PLANO DIRETOR MUNICIPAL   |
| PDT     | PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA   |
| PIVIC   | PROGRAMA INSTITUCIONAL DE VOLUNTÁRIOS DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA               |
| PMAT    | PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA                        |
| PMDB    | PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO                                 |
| PMI     | PROJETO MULTISSETORIAL INTEGRADO – NOSSA TERRA                              |
| PMVV    | PREFEITURA MUNICIPAL DE VILA VELHA  |
| PPA     | PLANO PLURIANUAL  |
| PRODURB | PROJETO DE URBANIZAÇÃO TOTAL  |
| PROSERG | PROJETO PARA A EXECUÇÃO DE SANEAMENTO BÁSICO NA REGIÃO DA GRANDE COBILÂNDIA |
| PSB     | PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO   |
| PSD     | PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO  |
| PSDB    | PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA                                     |
| PT      | PARTIDO DOS TRABALHADORES   |
| PTB     | PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO  |
| PV      | PARTIDO VERDE   |
| SEMPLA  | SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO  |

|         |  |
|---------|--|
|         | GOVERNAMENTAL  |
| SETRAPS | SECRETARIA DE ESTADO DO TRABALHO E DA PROMOÇÃO<br>SOCIAL |
| UDN     | UNIÃO DEMOCRÁTICA NACIONAL                               |
| UNE     | UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES                            |

## LISTA DE QUADROS

|  |     |
|--|-----|
| QUADRO 1 – METODOLOGIA DO OP NO GOVERNO VASCO ALVES.....                           | 242 |
| QUADRO 2 – FASES DO OP DE ACORDO COM A LEI N°2247/ 85.....                         | 245 |
| QUADRO 3 – METODOLOGIA DO OP – 1990.....   | 248 |
| QUADRO 4 – METODOLOGIA DO OP 2002/2003.....  | 253 |
| QUADRO 5 – REGIÕES ADMINISTRATIVAS DE VILA VELHA .....                             | 257 |
| QUADRO 6 – METODOLOGIA DO OP ANO DE 2006 .....                                     | 259 |
| QUADRO 7 – METODOLOGIA DO OP ANO DE 2007 .....                                     | 260 |
| QUADRO 8 – METODOLOGIA DO ORÇAMENTO POPULAR 2009-2010                              | 261 |
| QUADRO 9 – NÚMERO DE PARTICIPANTES NAS ASSEMBLÉIAS E<br>FÓRUNS DO OP EM 2008 ..... | 265 |
| QUADRO 10 – CRITÉRIOS ESPECÍFICOS.....   | 274 |
| QUADRO 11 - DISTRIBUIÇÃO DA RECEITA TOTAL DO MUNICÍPIO EM<br>2008.....             | 289 |

## SUMÁRIO

|   |     |
|---|-----|
| <b>INTRODUÇÃO</b>   | 16  |
| <b>1 A RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NO BRASIL: A CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO</b> .....                         | 52  |
| 1.1 A Formação do Estado Brasileiro e a Sociedade civil.....  | 54  |
| 1.2 Populismo no Brasil, autoritarismo, direitos civis e despertar político do povo .....                           | 72  |
| 1.3 Novos rumos para o desenvolvimento capitalista, como se (des)encontram os interesses políticos .....            | 88  |
| <br>  |     |
| <b>2. CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA E A DISPUTA ENTRE PROJETOS POLÍTICOS NO BRASIL</b> .....                               | 99  |
| 2.1 A contribuição da teoria democrática .....  | 103 |
| 2.2 O processo de construção democrática no Brasil .....  | 111 |
| 2.2.1 O papel dos movimentos sociais na luta pela democracia .....  | 111 |
| 2.2.2 O papel dos setores dominantes na construção democrática .....  | 123 |
| 2.2.3 Os frutos da disputa em torno da democracia .....   | 132 |
| 2.2.4 Os Orçamentos Participativos: arenas de disputa entre projetos políticos em torno da democracia .....         | 139 |
| 2.2.4.1 O processo participativo .....  | 141 |
| <br>  |     |
| <b>3. O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM VILA VELHA (ES): A INTERAÇÃO DINÂMICA ENTRE DIFERENTES PROJETOS POLÍTICOS...</b> | 148 |
| 3.1 A ocupação dos centros urbanos na Grande Vitória: implicações para a organização social .....                   | 149 |
| 3.1.1 O Movimento popular no município de Vila Velha e a emergência do orçamento popular .....                      | 151 |
| 3.2 O Orçamento Participativo em Vila Velha (ES): a interação dinâmica entre diferentes projetos políticos .....    | 179 |

|  |            |
|--|------------|
| <b>3.2.1 O potencial democratizante do OP .....</b>  | <b>179</b> |
| <b>3.2.1.1 O OP como prioridade do governo.....</b>  | <b>181</b> |
| 3.2.1.1.1 Rumo à democratização .....  | 183        |
| 3.2.1.1.2 A infra-estrutura disponibilizada para o OP (recursos humanos e materiais) ..... | 201        |
| 3.2.1.1.3 Publicidade e Transparência .....  | 204        |
| 3.2.1.1.4 A relação OP, Executivo e Câmara de Vereadores .....                             | 206        |
| <b>3.2.1.2 A capacidade associativa do município .....</b>                                 | <b>214</b> |
| 3.2.1.2.1 O papel do CCVV na organização popular em Vila Velha .....                       | 224        |
| <b>3.2.1.3 O desenho institucional .....</b>   | <b>239</b> |
| 3.2.1.3.1 A construção da metodologia .....  | 240        |
| 3.2.1.3.2 A importância do desenho institucional para a inversão de prioridades .....      | 269        |
| 3.2.1.3.4 Mecanismos de controle e prestação de contas .....                               | 276        |
| <b>3.2.1.4 Recursos Financeiros .....</b>  | <b>285</b> |
| 3.2.1.4.1 A capacidade de investimentos do município.....                                  | 286        |
| 3.2.1.4.2 Disponibilidade de recursos para investimentos no OP .....                       | 290        |
| 3.2.1.4.3 Definição das áreas prioritárias .....   | 296        |
| <b>3.2.1.5 Tempo .....</b>   | <b>299</b> |
| 3.2.1.5.1 O desenvolvimento do OP em diferentes gestões .....                              | 299        |
| <br>   |            |
| <b>4. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>   | <b>302</b> |
| <b>5. REFERÊNCIAS .....</b>  | <b>313</b> |
| <b>APÊNDICES .....</b>   | <b>322</b> |
| <b>APÊNDICE A – OFÍCIO ENCAMINHADO À SEMPLA .....</b>                                      | <b>323</b> |
| <b>APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADO .....</b>                           | <b>325</b> |
| <b>APÊNDICE C – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO .....</b>                       | <b>337</b> |
| <b>ANEXOS .....</b>  | <b>338</b> |
| <b>ANEXO A – LEI ORGÂNICA DE VILA VELHA .....</b>  | <b>339</b> |
| <b>ANEXO B – NOSSA PALAVRA DE HONRA É NOSSA LUTA .....</b>                                 | <b>343</b> |
| <b>ANEXO C – DISTRIBUIÇÃO DA RECEITA TOTAL DO MUNICÍPIO EM 2008 .....</b>                  | <b>346</b> |



## INTRODUÇÃO

O presente estudo inscreve-se na temática da democracia e apresenta uma análise da discussão popular do orçamento municipal de Vila Velha-ES.

A proposta deste estudo visa ampliar o conhecimento obtido na pesquisa intitulada, “Liderança comunitária: um exercício constante na reflexão sobre a realidade”, feita no bairro Planalto Serrano - Serra - ES, como aluna do PIVIC-UFES (Programa Institucional de Voluntários de Iniciação Científica) e integrante do Núcleo de Estudos em Movimentos e Práticas Sociais (NEMPS) cujos resultados foram apresentados no meu trabalho de conclusão de curso em Serviço Social. Seu objetivo era analisar o processo de constituição e exercício de uma liderança comunitária nos movimentos e organizações sociais do bairro Planalto Serrano<sup>1</sup>. Neste trabalho foram identificadas lideranças com perfis paternalistas e democráticos. Segundo Faria (1991) a liderança paternalista representa para seus seguidores uma proteção contra a adversidade (os possíveis inimigos), o liderado abre mão de parte da sua liberdade em troca de uma cobertura contra os riscos que não pode suportar. O líder democrático, por sua vez, baseia-se na capacidade de representar o grupo através da livre escolha. Este líder emerge no grupo a partir do consenso dos companheiros, é eleito para conduzir o grupo diante de seu principal problema, levando-o ao êxito. A autoridade é consentida pelos demais membros do grupo, e o papel deste líder é unir e estimular o grupo e, para não perder seu apoio, deve sempre inventar novas reivindicações com o objetivo de unir os membros (FARIA, 1991).

---

<sup>1</sup> Consideramos lideranças principais os representantes de instituições governamentais e não-governamentais que atuam na área cultural, religiosa, educacional, comunitária e de saúde. Foram escolhidas instituições que tinham maior aceitação e penetração na comunidade. Na amostra foram incluídas lideranças principais e intermediárias, estas últimas foram indicadas pelos líderes principais (representantes) como pessoas que contribuem e fortalecem o papel de liderança exercido na instituição, podendo até mesmo substituir o líder principal em sua ausência. Dentre as lideranças principais estavam: o coordenador da Igreja Católica, o pastor da Igreja Assembléia de Deus, a coordenadora da Unidade Básica de Saúde, o coordenador da Escola Estadual João Antunes das Dores, o coordenador geral do Projeto Girassol, o presidente da Associação de Moradores, o coordenador do Espaço Cultural Permanente (feirinha), os coordenadores do Grupo de Quadrilha Sgulep e o coordenador do Grupo de Hip Hop. As lideranças intermediárias indicadas pelas principais poderiam exercer qualquer função dentro da instituição.

Os resultados mostraram que os líderes democráticos desempenham um papel importante na reprodução de novas lideranças, pois tudo é discutido com o grupo e as pessoas podem exercitar suas capacidades e habilidades, tomar decisões, comunicar suas opiniões, concordar ou discordar, ampliar a participação do grupo, além da valorização e envolvimento das pessoas. Por outro lado, os líderes paternalistas concentram em si todo o poder de decisão sobre assuntos relativos às demandas da comunidade ou do grupo que lideram, colocando a resolução dos problemas sob sua responsabilidade. De acordo com Souza (1996) esses líderes afastam a população do processo de conscientização, pois decidem por ela. Dessa forma não há como a comunidade se organizar e, uma vez que a organização ocorre pela tomada de consciência sobre a realidade social, se a comunidade não participa não há desenvolvimento, não havendo, portanto, um pensar comum, muito menos adesões comunitárias.

As lideranças que conseguiam estabelecer alguma parceria com a prefeitura, em geral as paternalistas, apresentavam um sentimento de gratidão em relação à prefeitura, mais precisamente em relação ao prefeito quando este atendia algum pedido do líder em nome do grupo. Esta constatação foi mais presente em relação ao líder da Associação de Moradores do bairro, uma vez que este era cabo eleitoral do prefeito.

Esse resultado aguçou meu interesse em compreender com mais propriedade a relação entre as lideranças de organizações da sociedade civil e o poder público municipal.

Atualmente, existem diversos espaços onde se encontram e se relacionam Estado e sociedade civil, dentre eles: os Fóruns, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas Setoriais e o Orçamento Participativo (OP). Em meio a esses espaços optei por investigar a experiência do OP no município de Serra para entender as relações e disputas políticas entre os sujeitos envolvidos neste processo, representantes do poder público e da sociedade civil, procurando compreender os diferentes projetos políticos que orientam estes sujeitos e de que maneira a disputa entre os mesmos se expressa na construção desse espaço público, na definição de seu desenho institucional e no seu funcionamento. Entretanto, ao realizar a revisão bibliográfica percebi que o Orçamento Participativo neste município já havia sido investigado por

Euzinéia Carlos (2005), que fez um estudo comparativo entre as experiências do município de Serra e Vitória. Outras contribuições sobre o OP na Grande Vitória foram dadas por Karin B. Bruce (2007) que realizou um estudo sobre o Orçamento Participativo no município de Cariacica.

Prosseguindo a revisão identifiquei o pioneirismo do município de Vila Velha na implantação da experiência de OP no estado, sendo uma das primeiras experiências no Brasil, antes mesmo da experiência de Porto Alegre (RS), apesar de vários estudiosos do tema considerarem esta experiência como a pioneira e mais duradoura. Fiquei, então, motivada a realizar um estudo no município de Vila Velha com a intenção de compreender como os sujeitos envolvidos, lideranças (sociedade civil) e poder público (Estado), expressam seus diferentes projetos políticos e interesses na dinâmica do OP, como esses projetos e interesses orientam as decisões e de que forma os conflitos são resolvidos. É importante considerar que as disputas entre os diferentes projetos políticos e interesses condicionam a construção dos diferentes espaços públicos e também o seu funcionamento.

Nesse estudo busquei analisar a disputa e interação entre os diferentes projetos políticos no processo de discussão do Orçamento Participativo (OP) no município de Vila Velha-ES no período de 1984-2008, e compreender como estas disputas e interações entre os diferentes projetos políticos orientam as decisões no OP. Este estudo enquadra-se na linha de pesquisa Políticas sociais, subjetividade e movimentos sociais, tendo como objeto central a disputa entre os diferentes projetos políticos que orientam as decisões no Orçamento Participativo. As categorias teóricas democracia, espaço público, projeto político, orçamento participativo, Estado e sociedade civil foram utilizadas para contribuir na elucidação desse objeto. O enfoque privilegiado deste estudo se inscreve na temática democracia, pois de acordo com Wampler (2003) o OP tem potencial para ampliar os limites da democracia representativa porque força os atores políticos a negociarem seus diversos interesses, incorpora os cidadãos de forma direta no processo de tomada de decisão estimulando, também, a delegação de autoridade, sendo uma esfera pública que possibilita a negociação, a deliberação e o monitoramento público, ou seja, o exercício do controle social, com base na prestação de contas do que foi deliberado.

Na década de 1970 diversos movimentos de caráter nacional entraram em cena, e adensaram a luta pela redemocratização em oposição à continuidade do regime militar, que já estava em crise devido à crise econômica que o país enfrentava. A bandeira da redemocratização unia diversos outros movimentos que, em geral, lutavam pela ampliação dos direitos dos trabalhadores, o movimento estudantil e docente, lutas femininas, movimentos populares de bairro, pela anistia e outros. As articulações políticas nesses movimentos, no meio sindical, nos partidos e em várias instituições da sociedade civil ocorridas entre 1975 e 1985 tornam-se o principal elemento desarticulador do regime militar e da estrutura política culminando no processo de redemocratização do país. Somava-se aos movimentos populares urbanos a participação de agentes externos, intelectuais orgânicos<sup>2</sup> da classe média, que compactuavam das mesmas causas do movimento popular. Essa aliança forneceu instrumentos para mudanças sociais (PEREIRA, 2001).

Grupos e organizações de base (movimentos de bairro e sindical) se transformaram em sujeitos políticos<sup>3</sup> e assumiram uma nova e expressiva forma de resistência ao regime militar visando à redemocratização. Até a década de 1970 o nível de organização da população era baixo. O aumento da atividade industrial nas cidades ocasiona a expansão dos centros urbanos sem a devida infra-estrutura, o que impulsiona a mobilização de movimentos de bairro em luta por infra-estrutura urbana, saúde, educação e saneamento. As associações comunitárias que se

---

<sup>2</sup> Na visão de Gramsci (1988, p. 3) cada grupo social, nascendo no terreno originário de uma função essencial no mundo da produção econômica, cria para si, ao mesmo tempo, de um modo orgânico, uma ou mais camadas de intelectuais que lhe dão homogeneidade e consciência da própria função, não apenas no campo econômico, mas também no social e político.

<sup>3</sup> [...] sujeito político “é um operador que junta e separa as regiões, as identidades, as funções, as capacidades que existem na configuração da experiência dada” (1996: 52), ou seja, que é capaz de romper com a inscrição atribuída pela ordem e se fazer contar (RANCIÈRE apud FERRAZ, 2005, p. 22).

Nos últimos trinta anos, de acordo com Ferraz (2005, p. 22), A luta política de movimentos sociais no mundo inteiro contra o autoritarismo, pelo aumento da participação democrática e o aparecimento de práticas e experiências de gestão do Estado e de políticas públicas em que o povo, organizado em movimentos sociais, inscritos em identidades antes negadas (trabalhadores, mulheres, grupos étnicos, jovens, idosos, homossexuais, etc.) emerge como sujeito político, desafia uma homogeneização apaziguadora e a redução da política a um processo de administração de conflitos, à escolha de lideranças e formação de governos.

expandiram nas décadas de 1970 e 1980 se pretendiam autônomas em relação ao Estado, pois no passado ocorria uma relação de mediação entre os representantes do sistema político e as associações para implementação de serviços urbanos, imprimindo a estes um caráter de favor, devido à tradição clientelista predominante em nível local. Na verdade a constituição desse movimento autônomo representava a resistência a um Estado opressor que optou em seu governo pelo esvaziamento ou repressão dos mecanismos de representação sociais. O “terror” de Estado faz com que se constitua uma sociedade civil mais combativa para defender-se do Estado, que emerge do fortalecimento de laços com a família, amigos, companheiros de trabalho e vizinhos. Essa autonomia representava para essas associações a abertura de uma nova perspectiva: a democratização das relações entre Estado e sociedade em nível local. E este foi um aspecto central na redemocratização brasileira (AVRITZER, 2005).

Os setores comprometidos com os interesses populares reivindicavam a instauração de um regime democrático pautado não somente pela democracia eleitoral, mas também pela democracia econômica e social. Na segunda metade da década de 1970 foram desenvolvidas algumas experiências de gestão pública municipal que introduziram a participação popular em Lages (SC), Boa Esperança (ES) e nos Conselhos Populares de Saúde na zona Leste de São Paulo. Estas experiências contribuíram para fortalecer a introdução do princípio da participação popular na gestão de políticas públicas na Constituição Federal de 1988, principalmente devido à atuação dos setores populares no Congresso Constituinte (MARCO, 2000).

Sobre o processo de redemocratização brasileira Avritzer ressalta que,

A redemocratização brasileira envolveu, simultaneamente, grandes doses de continuidade política misturadas com algumas doses de inovação política. Em nível político, apesar dos primeiros indícios de formas de organização social, as forças hegemônicas ao longo do processo de modernização mantiveram o controle do sistema político. O primeiro presidente civil, José Sarney (1985-1990), foi o presidente do partido de apoio ao regime autoritário no seu período final. Na Assembléia Constituinte, havia mais parlamentares que em algum momento tinham sido membros do partido de apoio ao regime autoritário, a Arena, do que parlamentares em algum momento membros do partido de oposição, o PMDB (RODRIGUES apud AVRITZER, 2005, p. 572)

Segundo o autor houve continuidade de atores e políticas e uma das principais características da redemocratização, foi o reforço do clientelismo com a criação das

emendas parlamentares em 1986, possibilitando a elaboração de um orçamento clientelista que consiste na liberação de recursos orçamentários em troca de apoio político. Todo ano os parlamentares federais apresentam emendas transferindo recursos para suas bases eleitorais. Apesar do reforço ao clientelismo, a Assembléia Constituinte apresentou também propostas de fortalecimento das iniciativas populares, garantindo na Constituição de 1988 a participação popular como iniciadora de processos legislativos. Em diversos artigos essa participação se faz presente, seja no processo de organização das cidades ou na implementação de políticas de saúde e assistência. A introdução do princípio da participação popular contribuiu para outras formas de organização política em nível local tornando as discussões das cidades “democráticas, participativas e descentralizadas” (AVRITZER, 2005).

O embate entre os diferentes interesses (de um lado, grupos que lutavam por um Estado democrático e socialmente justo e de outro, grupos conservadores que pretendiam excluir as possibilidades dessa ocorrência) presentes na Assembléia Constituinte possibilitou não somente a consolidação da democracia representativa no Brasil, mas contribuiu para a ampliação do enfoque em torno da democracia participativa. Um exemplo disso é a abertura de diversos canais institucionais de participação popular nas decisões políticas. Esses canais foram criados em resposta às reivindicações da sociedade em torno de reformas no sentido de aumentar e redirecionar o gasto social e alterar os parâmetros e perfil da proteção social orientando-se por critérios mais justos de equidade.

Esses espaços chamados “públicos” são fruto da disputa entre os diversos projetos políticos. Entendemos aqui projetos políticos a partir de Dagnino, Olvera e Panfichi, que designam a noção de projetos políticos como “[...] os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que se deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 38), e foi baseado nessa noção que desenvolvi meu estudo.

A noção de projeto carrega consigo, portanto, a afirmação da política como um terreno que é também estruturado por escolhas, expressas nas ações dos sujeitos, orientados por um conjunto de representações, valores, crenças e interesses. Escolhas que estabelecem relações conflitivas, tanto

em relação a outras escolhas como com respeito a condições estruturais, a recursos e a oportunidades, que circundam e qualificam sua implementação. No primeiro caso, essas relações conflitivas se expressam como disputas entre distintos projetos; no segundo caso, elas se estabelecem entre as intencionalidades contidas nos projetos e as condições concretas de sua realização (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 39).

A noção de projeto político possui também outra implicação que é o vínculo indissolúvel entre política e cultura que ela expressa.

Nossa hipótese central sobre a noção de projetos políticos é que eles não se reduzem a estratégias de atuação política no sentido estrito, mas expressam veiculam e produzem significados que integram matrizes culturais mais amplas. [...]. Assim, os distintos projetos políticos, ao mesmo tempo em que se ancoram em configurações culturais existentes, também elaboram e introduzem novos elementos, tensionando e transformando o repertório cultural da sociedade (DAGNINO, OLVERA E PANFICHI, 2006, p. 39-40).

Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) afirmam que na América Latina existem três grandes projetos políticos que se orientam por diferentes visões acerca da construção democrática, são eles os projetos autoritário, neoliberal e democrático-participativo. Entretanto, os projetos polarizadores da disputa tanto teórica quanto política são o projeto neoliberal e o democrático-participativo, uma vez que a aceitação da democracia liberal torna, a princípio, o autoritarismo inaceitável.

O projeto neoliberal tem como eixo organizador ajustar a economia e a sociedade para o pleno desenvolvimento do capital internacional. Esta concepção é marcada também por uma nova configuração na relação Estado e sociedade civil, adequando o Estado a esta nova realidade, uma vez que este é visto como responsável por gastos excessivos, ineficiente, burocrático e corrupto. Sendo assim, a solução para este Estado é a transferência das responsabilidades sociais estatais para a sociedade civil e para o setor privado, a privatização de empresas estatais, dentre outras medidas para reduzir os gastos do Estado. Este projeto foi formulado no âmbito global, a partir do Consenso de Washington em 1989, mas sua implementação na América Latina ocorre em interlocução com os diferentes contextos nacionais. As feições que este projeto irá adotar em cada país vai depender da correlação de forças e do grau de consolidação de outros projetos políticos. A participação da sociedade civil está presente neste projeto no sentido de assumir a execução de políticas públicas até então executadas pelo Estado. Por outro lado, o projeto democrático-participativo “[...] estaria constituído por uma

concepção de aprofundamento e radicalização da democracia, que confronta com nitidez os limites atribuídos à democracia liberal representativa como forma privilegiada das relações entre Estado e sociedade” (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 48). Este é o núcleo central deste projeto.

Embora ambos os projetos, democrático-participativo e neoliberal, se denominem democráticos, o primeiro acredita que pela ampliação da participação democrática é possível diminuir as desigualdades sociais à medida que essa discussão contribui para a formulação de políticas públicas com esse objetivo. Dessa forma, podemos dizer que há uma relação orgânica entre o projeto democrático-participativo e os interesses das classes subalternas. O projeto neoliberal, por outro lado, orienta-se por interesses que visam a expansão do grande capital internacional e a manutenção da ordem capitalista, admitem uma participação democrática limitada, de preferência em ações em que a sociedade civil ocupe a posição do Estado no trato da questão social. Entretanto, segundo Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) esses projetos têm se configurado por discursos muito parecidos, que incentivam a participação da sociedade civil. Para o projeto neoliberal o discurso participacionista de revalorização da sociedade civil visa garantir o consentimento da sociedade civil para a privatização das políticas públicas, enquanto o projeto democrático participativo tem como princípio a extensão e generalização do exercício dos direitos.

Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) afirmam que o reconhecimento da existência de diversos projetos políticos contribui para o entendimento da disputa política que circunda hoje a consolidação democrática no continente. Segundo os autores há uma confluência perversa entre os projetos democratizantes que se constituíram no período dos regimes autoritários e continuaram lutando a favor do avanço democrático e os projetos neoliberais que se instalaram a partir do final dos anos 1980. A perversidade encontra-se na utilização de discursos comuns apesar de as propostas desses projetos serem antagônicas. As referências comuns são: a construção da cidadania, o incentivo à participação e a idéia de sociedade civil, entretanto para cada um dos projetos políticos essas referências têm significados distintos, sendo assim, “[...] instala o que poderia se chamar de crise discursiva: a



linguagem corrente, na homogeneidade de seu vocabulário, obscurece diferenças, dilui matizes e reduz antagonismos” (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 17).

Deste modo, os espaços públicos são configurados por decisões resultantes da relação entre esses projetos políticos, o potencial democratizante ou não dessas decisões está na natureza e no destino dos projetos que orientam a ação política dos atores. Tomamos o OP como espaço público onde se encontram Estado e sociedade civil e, assim, como lócus privilegiado para a compreensão da relação que os projetos políticos mantêm entre si (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

O OP no Brasil surge num contexto de crise do Estado, num momento onde o Estado precisa responder aos enormes e complexos problemas sociais, conflitos e carências que se apresentavam nas cidades, frutos de um processo de urbanização acelerada e desorganizada. Nesse contexto, o Estado é orientado por interesses privados a quem não interessa o enfrentamento da crise social (MARCO, 2000).

A expansão e a maior visibilidade das experiências de OP no Brasil são marcadas por pelo menos dois elementos: o auge do neoliberalismo na política brasileira e o interesse dos setores populares em se opor a redução do Estado. O OP no âmbito local se apresenta como forma possível de transformar as relações entre sociedade e Estado orientando as decisões públicas para o atendimento das demandas dos setores subalternizados. Dessa forma, o OP constitui uma poderosa referência na elaboração de projetos alternativos de governo e de sociedade, contribuindo para a construção de instituições políticas e modelos societários baseados na justiça, na democracia participativa e na solidariedade (SANCHEZ, 2002). O orçamento participativo tem sido reconhecido como importante instrumento de participação de sujeitos da sociedade civil na gestão de recursos públicos, consiste numa experiência de cunho democratizante, pois insere a sociedade civil na definição do uso de recursos públicos e faz com que a correlação de forças na relação com o Estado se torne menos desigual na medida em que permite a participação e intervenção de outros sujeitos políticos na tomada de decisões, na discussão de políticas públicas.

Para Marco (2000) o processo de negociação no OP deve ter como parâmetro a construção de uma sociedade justa e igualitária, por isso é necessária uma relação

democrática entre a gestão municipal e os moradores do município, onde a participação dos moradores não se restringe à formulação de demandas, a um método de consulta ou ao controle da realização de obras. Nessa participação deve ser incluída a discussão da receita municipal, da legislação urbana, das políticas setoriais para que se construa uma cidade, acima de tudo, mais justa. A construção dessa cidade requer vontade política de todos os envolvidos no processo: prefeito, secretários, diretores e técnicos, todavia, somente vontade política não é o bastante, é preciso criar instâncias/espços de gestão onde as demandas sejam apresentadas, negociadas, compatibilizadas, constituindo-se setores de planejamento, sistematização e avaliação das propostas.

O OP tem recebido muitos elogios dos participantes, dos seus defensores e dos pesquisadores. Ele tem ganhado *status* quase mítico no discurso dos políticos progressistas, dos *policymakers* reformistas e dos ativistas como precursor da democracia e da mudança social. Até hoje, grande parte das análises sobre o OP concentra-se nos estudos de casos, principalmente nos de Porto Alegre e Belo Horizonte (Avritzer, 2000a; Abers, 1997; Fedozzi, 1998). Embora as evidências apontem Porto Alegre como o caso mais bem sucedido, devemos ter cuidado ao fazer generalizações a partir dessa experiência (WAMPLER, 2003, p. 62).

Neste contexto o estudo dessa temática tem relevância não somente no âmbito acadêmico, na medida em que favorece o aprofundamento intelectual acerca da democracia brasileira, mas também social, por contribuir para a discussão de elementos que contribuem para o aprofundamento da democracia participativa, da justiça social e para ampliação de direitos. A revisão da literatura que compreende o lócus deste estudo, o Orçamento Participativo no município de Vila Velha (ES), aponta que os estudos que tomam essa experiência como objeto de análise concentram sua reflexão sobre um período determinado, 1983-1992, sendo realizado apenas um estudo após este período que data de 2007. Dessa forma há uma lacuna na produção teórica no período de 1992 a 2006 e por isso acreditamos na importância do resgate da experiência neste período para que seja realizada uma análise mais completa sobre os avanços e/ou retrocessos que envolvem esta experiência tão duradoura.

Os principais relatos encontrados sobre esta experiência encerram-se em 1992, dentre eles, citamos o livro de Fernando João Pignatton (2005) que faz um resgate da prática democrática em Vila Velha no período de 1983 a 1987 evidenciando os avanços e retrocessos no embate entre os movimentos sociais e o poder público

municipal dividindo-os em cinco períodos: o primeiro relata a experiência de participação popular no orçamento e na administração de Vila Velha nos primeiros meses de 1983, estendendo-se até a segunda metade do ano; o segundo discorre sobre os últimos meses de 1983 até a convocação da I Assembléia Municipal do Orçamento, com todos os movimentos sociais, para a discussão democrática das prioridades de investimentos municipais, na segunda metade de 1984.

O terceiro período da experiência tem início na I Assembléia Municipal do Orçamento, em fins de 1984, e estende-se até dezembro de 1985 com a aprovação da lei municipal que institucionalizou a discussão democrática e participativa do orçamento no município, como coroamento da Campanha Cidade Democrática. Esta campanha contou com vinte mil assinaturas de apoio e encerrou-se na segunda metade de 1986, com a morte do vice-prefeito Aucélio Sampaio. O quarto período teve início na segunda metade de 1986 e terminou na abertura do processo eleitoral extraordinário em fins de 1987, este é o período de maior recuo na experiência democrática de Vila Velha. O quinto período abarca os meses que antecedem a eleição extraordinária de 13 de dezembro de 1987, decidida pelo Superior Tribunal Eleitoral. Este estudo traz elementos fundamentais para o entendimento da disputa entre os diferentes projetos políticos nesse período.

A dissertação de mestrado de Virginia H.C. Vasconcelos (1993) também aponta os diversos embates ocorridos no período de 1984 a 1992 entre poder público e sociedade civil no processo de consolidação da experiência de democracia participativa, que culminou na garantia da discussão do orçamento municipal em Lei. Marlene de Fátima Cararo Pires (1993) dá atenção à experiência enfatizando seu caráter educativo, de aprendizado da participação e constituição como sujeitos dos movimentos sociais. Para esta autora, a participação popular no Orçamento representa muito mais uma luta, uma conquista do que uma experiência já vivida. Mostra as vitórias significativas no plano legal e a consolidação do processo na Lei Orgânica Municipal. Entretanto, esta vitória lançou um desafio: tornar a luta mais séria no sentido de que, de fato, a lei fosse cumprida com participação máxima do movimento popular.

Encontramos um estudo mais recente sobre a experiência do OP em Vila Velha realizado no ano de 2007. FREITAS (2007) relata as dificuldades enfrentadas para

obtenção de documentos que pudessem fundamentar sua proposta inicial que era realizar um estudo do OP de 2000 à 2007. Estas dificuldades levaram a autora a concentrar sua pesquisa no ano de 2007. Dentre suas conclusões destaca que a função dos representantes da sociedade civil tem sido apenas a de acompanhar, fiscalizar e controlar as obras, mas não de intervir deliberativamente sobre as decisões, pois as políticas implantadas ainda provêm de pautas organizadas pelo Executivo. Segundo ela, as pautas impostas pelo Executivo tem sido alvo de inúmeras e constantes reclamações dos representantes da sociedade civil, pois todo o processo do OP já vem estruturado para a população.

E ressalta que,

Em Vila Velha, as assembléias populares do OP alcançam um grande número de bairros e o seu reconhecimento pelos participantes parece ser notório, no entanto, sua administração por parte do poder público mostra-se duvidosa, entre outros motivos, por haver uma grande dificuldade na obtenção de dados referentes à experiência (FREITAS, 2007, p. 8-9).

O município de Vila Velha, em 1984, foi o primeiro a iniciar o debate sobre o controle social na gestão orçamentária no Estado quando convocou a primeira Assembléia para discussão do Orçamento. Esta experiência destaca-se por seu caráter duradouro e por ter atravessado gestões municipais de diversos partidos devido, principalmente, a sua institucionalização em Lei. Esta pesquisa coloca em pauta a discussão do orçamento participativo no município de Vila Velha (ES) e contribui para desvelar os indicadores do obscurecimento dessa experiência frente ao cenário nacional e também as particularidades que a tornam duradoura, permitindo o entendimento da disputa política entre os diferentes projetos políticos existentes na constituição do OP e como estes têm desenhado esta experiência, se ela de fato tem contribuído para a ampliação e aprofundamento da democracia, pois sabe-se que ampliar a democracia num país em que até recentemente vigorava a ditadura militar não é tarefa fácil, bem como anular as matrizes culturais que advém desse período, esse constitui-se num dos maiores desafios para a política brasileira.

As práticas anti-democráticas que marcaram o Brasil a partir de 1964, com a ditadura militar, comprometeram a participação política dos cidadãos por duas décadas. Para esclarecer como foi esse processo é interessante contemplar nessa

análise os antecedentes desse período histórico, partindo do governo de Juscelino Kubitschek (1956-1960).

O governo de JK foi marcado por vários fatos em favor da modernização do país, entre eles, a acelerada transposição de capitais para o Brasil e de tecnologias multinacionais, construção de parques industriais, grandes estradas e projetos hidroelétricos e também a criação de Brasília. Este programa de governo incentivava basicamente a instalação de indústrias de bens duráveis que não atendiam as necessidades das classes populares. Esta busca desordenada pela modernização gerou uma maior dependência do país em relação ao capital estrangeiro e tecnologias externas e também uma ocupação desordenada das áreas urbanas por trabalhadores que deixavam o campo rumo à cidade em busca de empregos na indústria (PEREIRA, 2001).

Esses acontecimentos produziram alterações no quadro social, econômico e político brasileiro. É importante destacar que em 1959 a América Latina convivia com ideais revolucionários impulsionados pela Revolução Cubana. Essas idéias encontraram adeptos no Brasil, dentre eles, o operariado, os camponeses, os moradores de vilas e favelas e a juventude estudantil. Houve uma intensa movimentação de classes que resultou em diversos movimentos sociais (PEREIRA, 2001).

Os movimentos sociais que surgiram na década de 1960 estavam voltados à promoção da participação popular e contaram com o apoio de intelectuais, políticos e estudantes preocupados com o envolvimento das camadas populares no processo de tomada de consciência sobre sua realidade. Esses movimentos eram impulsionados pelas preocupações com as condições de vida, trabalho e saúde dos operários urbanos e com as condições de vida dos camponeses, principalmente no que se refere ao trabalho e ao direito à terra. É importante ressaltar o papel da Igreja Católica, através da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), nos trabalhos de educação popular, no movimento estudantil e nas organizações rurais e metropolitanas no final da década de 1950 e início da década de 1960. O método de alfabetização de Paulo Freire se consolidou junto às Ligas Camponesas. No período de 1960-1964 muitas lutas e mobilizações foram desencadeadas pela ala da Igreja ligada à teologia da libertação, pela juventude, pelas Ligas Camponesas e por militantes do partido comunista. Essa enorme mobilização no país, organizada com

a classe operária, provoca questionamentos em relação às estruturas sindicais, e ocorrem lutas camponesas reivindicando o direito à sindicalização. Em contrapartida, nesse mesmo período, foram criadas diversas organizações conservadoras de direita para combater essas forças políticas que despontavam (PEREIRA, 2001). Dentre estas organizações estavam:

[...] o Grupo de Ação Patriótica (GAP), o Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais, financiado por empresários (IPES), o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD) e a Escola Superior de Guerra, além de movimentos cristãos, tais como: a Liga das Mulheres Democráticas, o grupo da Tradição, Família e Propriedade (TFP) e, ainda, os tradicionais partidos políticos, como a UDN, todos eles auxiliados pela mídia e, principalmente, pelo capital internacional (FAUSTO e ALENCAR et al apud PEREIRA, 2001, p. 109)

O processo de industrialização na Região Sudeste estimulou a migração de pessoas do campo para as cidades, gerou um crescimento caótico e precárias condições de vida aos trabalhadores. Assim, começam a emergir as iniciativas de associativismo urbano com o objetivo de reivindicar melhorias juntos aos órgãos públicos. O Estado era absolutamente populista, estabelecendo relações ambivalentes, os políticos ofereciam alguns benefícios em troca do apoio das massas, dessa forma mantinham o controle das manifestações e reivindicações populares (CHAUÍ apud PEREIRA, 2001).

Apesar dessa relação clientelista, os movimentos reivindicatórios da década de 1960 buscavam a transformação da sociedade através de processos democráticos e éticos. A pedagogia de Paulo Freire incluiu uma tentativa de romper com as amarras do populismo, já que o mesmo teria levado a população a relações de subserviência e mutismo, ficando evidente o desinteresse pela participação política. Paulo Freire denunciava em seu método educacional toda educação opressora utilizada pelos políticos (DOIMO, 1995).

O campo democrático e popular, sustentado na emersão de amplas camadas de trabalhadores urbanos e rurais sob a bandeira das *reformas de base*<sup>4</sup>, colocava em questão aqueles dois traços que caracterizariam a nossa formação social: o capitalismo sem reformas e a *exclusão das massas dos níveis de decisão* (DURIGUETTO, 2007, p. 136).

---

<sup>4</sup> As reformas de base eram amplas medidas sociais, políticas e econômicas que congregavam o Estado, os intelectuais formuladores das políticas do governo, a classe operária e a burguesia nacional. Elas abrangiam um vasto leque de medidas: reforma agrária e urbana, direitos políticos e práticas nacionalistas (FAUSTO apud PEREIRA, 2001).

As reformas de base faziam parte das propostas do governo de João Goulart (1961-1964), um governo com características populistas que era favorável às causas trabalhistas e ao fortalecimento dos interesses de uma burguesia nacional. Esse perfil começou a assustar a ala desenvolvimentista que era conduzida pelos interesses do grande capital monopolista. O golpe militar em 1964 tinha como objetivo minar as possibilidades de realização das reformas de base e a continuidade do modelo econômico nacionalista-desenvolvimentista para que se fortalecesse o desenvolvimento do capitalismo dependente vinculado à ordem capitalista internacional, iniciado no governo de Juscelino Kubitschek.

Pereira (2001) relata que durante o regime militar, principalmente entre 1964 e 1974, ocorreu um intenso processo de repressão aos movimentos organizados, com prisão e morte de muitos líderes políticos. Muitas lideranças foram cooptadas pelos representantes do regime militar. Se instaurou nesse período o que o autor chama de silêncio fóbico e um imobilismo das lutas populares.

A ditadura militar iniciada com o golpe de 1964 foi marcada pela repressão legal aos direitos civis e políticos da população, em especial dos militantes estudantis, sindicais, intelectuais, enfim muitos tiveram seus direitos políticos cassados. Os militares concentraram nas mãos dos tecnocratas as decisões sobre a vida pública, impedindo que as massas populares reivindicassem seus direitos.

Entretanto, com a industrialização do país houve uma urbanização da população e um crescimento do proletariado industrial e também de uma classe média assalariada, gerada pelas ocupações tecno-científicas e burocráticas ligadas às grandes empresas e à administração pública. Dessa forma, surgem ou renovam-se centenas de associações empresariais, de moradores, de técnicos, de trabalhadores, cujos padrões de conduta não se subordinam ao Estado, isso põe em xeque a capacidade do Estado de regular a sociedade. Mas enquanto a aliança política em torno do Estado desenvolvimentista se renovava era possível conter parcialmente as pressões provenientes da sociedade (SALLUM Jr,1995).

A partir da crise do “milagre econômico” brasileiro na década de 1970, o governo começa a perder sua legitimidade e há uma reativação dos movimentos sociais, de base operária e popular, constituindo uma vasta teia de organizações que passaram

a dinamizar processos de mobilização para conquista, defesa e ampliação dos direitos civis, políticos e sociais que se referiam à trabalho, moradia, saúde, educação, entre outros.

Paralelo ao fortalecimento dos movimentos sociais, os mentores do regime militar, diante da crise econômica e do regime, passam a abrir de forma lenta os mecanismos decisórios, entretanto, o objetivo era a institucionalização da vida política sob controle militar. Sallum Jr (1995) ressalta que a política brasileira nos anos 1980 foi marcada pelo esgotamento de dois projetos políticos. Primeiro foi bloqueado o projeto de construção, sob a égide do Estado, de um capitalismo industrial autárquico e com grande autonomia em relação aos processos de transnacionalização do capital; e segundo, o esgotamento do projeto de liberalização do regime autoritário iniciado em 1973, que resultou de aliança entre duas facções militares, de um lado militares “liberais” e, de outro, a corrente “profissionalizante” a qual interessava a disciplina da atuação dos órgãos de segurança e informação. Essa aliança sob hegemonia liberal tinha uma concepção autoritária do poder, mas concebia a influência ativa dos militares na política de forma temporária com o intuito de manter a ordem.

O intuito de liberalizar o regime era institucionalizar a ordem autoritária, consolidar o domínio político envolvendo:

Construir aos poucos, nas palavras de Roberto Campos, “**um sistema consensual de democracia participativa (sic) com executivo forte (grifo nosso)** – mas capaz de criar e acomodar demandas maiores de participação popular com mecanismos permanentes de legitimidade e lealdade sistêmica”. O processo de descompressão política seguiria, parafraseando o mesmo autor, uma agenda seqüencial de reformas políticas – restauração das garantias do judiciário, a liberação da circulação da informação e manifestação de opinião, a restauração do “*habeas corpus*”, a liberação do sistema eleitoral no âmbito municipal e estadual (mas não federal) – culminando na substituição do “estado de arbítrio”, representado pelo AI-5, pelo chamado “estado de emergência”, isto é, um alargamento temporário do arbítrio do Executivo. Paralelamente, se desenvolveriam políticas sociais “compensatórias” que ampliassem os apoios da população em relação ao regime reduzindo a intensidade das demandas potenciais dirigidas a ele (CAMPOS apud SALLUM Jr, 1995, p. 142).

A consolidação desse domínio político também deveria envolver o fortalecimento do governo frente à corporação militar, isolando os setores políticos mais “duros” e promovendo a volta dos militares às suas atividades típicas; e a consolidação de



uma elite política civil orientada pelos “ideais da Revolução de 1964” que pudesse se manter no controle do novo regime, de forma autoritária e institucionalizada, ou seja, conseguir novamente o apoio dos setores civis liberais que se afastaram devido ao excesso de militarização do Estado e recompor essa aliança que sustentou o regime no seu período inicial (SALLUM Jr, 1995).

Os condutores do processo tiveram um sucesso parcial na despolitização da cúpula militar e na restrição de atividades da “comunidade de segurança e informações”; o esquema de sustentação político-partidária não foi forte o bastante para enfrentar com sucesso as disputas eleitorais; e apesar da liberalização ter trazido de volta a participação ativa das lideranças políticas civis “revolucionárias”, marginalizadas pela militarização do regime, estes nunca aderiram ao projeto de institucionalização, a oposição sempre tentou ampliar seu espaço político. A dinâmica da liberalização foi reduzindo a capacidade de comando dos dirigentes do processo (SALLUM Jr, 1995).

No entanto, a liberalização controlada não conseguiu romper com a lógica excludente do autoritarismo que definia o mundo político em dois campos: o da “revolução” e o da “não-revolução”. Em 1981 o governo proibiu coligações partidárias obrigando a vinculação a um só partido e, nas eleições de 1982, o regime militar colheu os resultados do fracasso do projeto, pois elegeu um número menor de candidatos, os maiores estados passaram a ser governados pela oposição. O processo de democratização de 1982 tem como componente explicativo essencial as rupturas ocorridas na esfera do Estado que culminou na derrota da cúpula governamental em 1985. A crise do Estado é o núcleo da explicação do processo de democratização do regime autoritário (SALLUM Jr, 1995).

Apesar de o governo militar reconhecer que naquele momento a democracia era a melhor alternativa para o bom funcionamento do capitalismo pela própria liberdade que pregava, liberdade dos mercados e liberdades relativas aos direitos civis e políticos, não se pode negar a capacidade ativa das massas populares na luta pela redemocratização e o papel dos grupos que lutaram com “bravura” pela conquista de seus direitos. Impulsionados pela crise do “milagre econômico” e com o apoio da Igreja Católica através das comunidades eclesiais de base (CEBs), partidos políticos, sindicatos (com um projeto desvinculado das influências do governo) e

estudantes, reforçaram os contornos da luta em favor da redemocratização do país, se opondo às posturas autoritárias dos governos da ditadura militar que criaram obstáculos à participação da sociedade nas decisões políticas. Netto apud Duriguetto (2007) afirma que foi a organização e pressão dos movimentos sociais neste contexto que fez com que a autocracia burguesa combinasse medidas repressivas com concessões e atos de negociação, o que levou à crise do regime.

Por tudo isso, Duriguetto (2007, p. 138) afirma que “[...] a nossa chamada ‘transição democrática’ foi, assim, fruto da combinação de pressões dos de ‘baixo’ e de operações transformistas ‘pelo alto’”. Sendo assim, a autora questiona a contribuição democrática da transição política, uma vez que a transição democrática foi construída por um projeto liberal-conservador que pregava uma democracia sem conflitos.

Surgiram neste cenário movimentos que trouxeram à tona debates como o da discriminação de gênero, raça, meio ambiente, violência e direitos humanos, estes foram chamados os “Novos Movimentos Sociais”. Merecem destaque nesse período os grupos operários em São Paulo e as greves do ABC<sup>5</sup>. O movimento sindical renovado entra em cena (greves entre 1978 e 1980). Estes reivindicavam aumentos salariais e organização sindical independente do Estado, mesmo constrangidos pela ditadura militar (DURIGUETTO, 2007).

Paoli (1995) discute algumas representações e pressupostos dos “Novos Movimentos Sociais” no Brasil, segundo a autora,

O termo começou a ser usado para referir-se fundamentalmente ao aparecimento político de atores sociais organizados que não se referenciavam diretamente às estruturas institucionais de poder e representações políticas - partidos, governos, Estado -, nem aos atores “clássicos” do sistema social - grupos de interesses, classes sociais. Sua originalidade residia no fato de organizarem-se para expressar o desejo de integrar-se a outra esfera de poder, aquela que pertence à ordem da cidadania e dos direitos e que é regida, portanto, por aquilo que hoje, anos mais tarde, está sendo anunciado como própria da esfera de uma

---

<sup>5</sup> **ABC Paulista, Região do Grande ABC** ou **ABC** é uma região tradicionalmente industrial do [Estado de São Paulo](#), parte da [Região Metropolitana de São Paulo](#), porém com identidade própria. A sigla vem das três principais cidades da região: [Santo André](#) (A), [São Bernardo do Campo](#) (B) e [São Caetano do Sul](#) (C). Ocasionalmente, a região também é referida como "ABCD", pois o município de [Diadema](#), contíguo a São Bernardo do Campo, é também um populoso e importante centro industrial (WIKIPÉDIA, 2009).

sociedade civil revitalizada. A novidade que representaram é que esta aspiração de um poder civil e cidadão delineava-se exatamente na conjuntura que viu o fim da ditadura militar, quando os caminhos da democratização da sociedade eram procurados estritamente em uma “restauração” do Estado de Direito (ou seja, das garantias formais de liberdade e segurança individuais) e do sistema democrático formal, baseado no voto – ambas as ênfases formando aquilo que é o fulcro da categoria “transição democrática” e que monta a questão em termos da estabilidade e “consolidação” da democracia, aspecto tão caro aos cientistas políticos. Mas os movimentos pareciam estar falando de outra coisa – não da consolidação democrática do regime político formal, mas da invenção radical desta democracia (PAOLI 1995, p. 27).

Esses movimentos tinham como bandeira a luta por diversos direitos de cidadania, necessários frente às múltiplas faces da questão social recorrentes nos grandes centros urbanos. Essas lutas aglutinavam movimentos populares de base reivindicatórios de água, esgoto, transporte e melhores condições de saúde, essas questões atravessavam também os movimentos de alfabetização de adultos, de construção de uma escola democrática, os movimentos pró-creche, de favelados e contra o aumento do custo de vida (PEREIRA, 2001). Os movimentos sociais trouxeram uma mudança nas atribuições e nos estigmas sociais e políticos sobre as classes populares brasileiras, o que contribuiu para a sua capacidade de gerar critérios de legitimidade política democrática (PAOLI, 1995).

É para expressar e revelar esse processo de emergência de movimentos e organizações sócio-políticas dos setores populares, que a categoria sociedade civil também foi empregada na dinâmica social brasileira a partir da década de 1970. E é a partir da protagonização dos projetos dos sujeitos que a compõem que a discussão sobre a democracia toma novo rumo, desenvolve-se com novos conteúdos. Aqui a questão democrática é deslocada das iniciativas exclusivas dos setores autocrático-burgueses e liberais, sendo pensada, em conseqüência, em contraposição àqueles dois projetos expostos: o projeto que intencionava autoreformar o regime ditatorial, por meio de um lento projeto de liberalização política sob seu controle, em que a democracia seria o resultado de escolhas políticas realizadas “pelo alto”, e o formulado por intelectuais liberais-democráticos que viam na consolidação das liberdades econômicas e políticas a materialização definitiva da democracia (DURIGUETTO, 2007, p. 150).

A temática deste estudo se circunscreve nesse contexto, pois refere-se ao debate atual acerca dos novos espaços de construção democrática que emergiram a partir dos embates entre diferentes projetos políticos e concepções de democracia, em especial o embate entre a democracia representativa e democracia participativa. Como resultado desse embate a Constituição de 1988 introduziu o princípio da participação popular na formulação e gestão de políticas públicas, possibilitando que Estado e sociedade civil compartilhem o poder decisório e facilitando à sociedade

civil o exercício do controle social. Esse princípio aparece também nas Leis Orgânicas Municipais e abre a possibilidade de consolidação de espaços públicos como os Orçamentos Participativos. Sendo assim, o campo movimentalista da sociedade civil passa a encaminhar suas demandas aos canais institucionais do aparato estatal (DURIGUETTO, 2007). Os canais mais consolidados atualmente são os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, de defesa de direitos e os Orçamentos Participativos.

A insuficiência da democracia representativa para a construção de uma democracia plena (democracia econômica, política e social) traz para a discussão se é possível combinar democracia representativa e democracia participativa tendo por base os modelos democrático-participativos de gestão de políticas públicas. De acordo com Katz (2004) o sufrágio universal foi adotado na sociedade capitalista após muitas lutas e inflamada pressão da ação popular, mas a burguesia somente permitiu o sufrágio universal quando percebeu que este era compatível com sua dominação. Entretanto, os liberais apresentam a democracia representativa como um resultado natural da modernização decorrente da sociedade, ignorando toda a história de revoltas populares, opressões classistas e cataclismos político-militares. Sendo assim, em nenhum caso a democracia representativa emergiu como forma natural de governo das sociedades capitalistas.

O princípio de um indivíduo um voto como fundamento da representação política foi tardiamente adotado pelo capitalismo, porque as classes dominantes se opuseram ao sufrágio universal. Sob a enfurecida pressão da ação popular, a burguesia renunciou paulatinamente a suas formas monárquicas e autocráticas de governo e aceitou esta norma igualitária. O direito ao voto foi conquistado nas barricadas das cidades francesas (1793-1794, 1848-1850, 1871), inglesas (1830) e belgas (1886-1913) (KATZ, 2004, p. 188, **tradução nossa**).

Katz (2004) afirma que, segundo a análise marxista, as regras do capitalismo têm relação preeminente na esfera política, o que assegura a continuidade do sistema sob diferentes formas de governo. O autor afirma que as regras da democracia burguesa não asseguram o bem comum, servem para adequar a estrutura política às exigências dos capitalistas, para a perpetuação do *status quo*.

É sob esta perspectiva que Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 17) discutem a emergência do debate sobre a democracia participativa, pois segundo os autores

[...] a teoria democrática convencional não admite o conflito social dentro de seu próprio marco e limita o conceito de política à luta pelo poder entendido como a obtenção da autorização e da representação por meio das eleições. Em contraste, a democracia participativa tem outra visão, cujo fundamento é a ampliação do conceito de política mediante a participação cidadã e a deliberação nos espaços públicos, do que deriva uma noção de democracia, como um sistema articulado de instâncias de intervenção dos cidadãos nas decisões que lhes concernem na vigilância do exercício do governo (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 17).

Para Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) o debate sobre a democracia sai do campo da transição ocorrida na década de 1980 para a construção, pois a democracia não é um processo único e acabado, é uma construção coletiva. Segundo eles, a construção democrática no Brasil não cumpriu sua missão com o alcance da democracia representativa (ou elitista). A democracia elitista confere ao Estado burocrático o poder de decisão, pressupondo a irracionalidade dos eleitores nas decisões administrativas. Segundo Ilse Gomes Silva,

O modelo denominado democracia de equilíbrio ou elitista/pluralista foi sistematizado, em 1942, por Joseph Shumpeter no livro *Capitalismo, socialismo e democracia*, e, mais tarde, aprimorado por outros autores, dentre os quais Robert Dahl. Suas formulações ancoram-se no pressuposto de que a sociedade é formada por indivíduos consumidores de bens políticos e que se associam a distintos grupos em busca da maximização de seus interesses. Caberia ao sistema democrático possibilitar o equilíbrio entre a procura e a oferta de bens políticos (SILVA, 2003, p. 13).

A autora ressalta ainda que esse modelo é um método de escolha e de autorização de governos onde os indivíduos adquirem o poder de decisão na disputa dos votos da população, e a relação com o mercado é estabelecida porque os consumidores são os votantes e os políticos são os empresários. Assim, o povo escolhe um corpo intermediário para produzir um governo e é neste sentido que se encontra a soberania do eleitor em escolher dentre as “empresas políticas”, os partidos políticos, que apresentam uma série de serviços políticos em disputa e através do voto se transformam em governo. Esta foi a contribuição de Shumpeter (SILVA, 2003). Dahl apud Silva (2003) insere nesta perspectiva uma conexão das elites com os grupos de interesses (sindicatos, associações comunitárias e grupos religiosos). Esta conexão teria o objetivo de evitar a tirania das elites e também seria um meio de controle contra a tirania dos próprios grupos de interesses. A democracia elitista/pluralista foi elaborada para legitimar ideologicamente as democracias da Inglaterra e dos Estados Unidos, e destaca a importância do consenso para manter

a estabilidade do sistema e a necessidade de uma burocracia especializada para tomar decisões (SILVA, 2003).

De acordo com Silva (2003) este modelo foi criticado principalmente pelos marxistas porque, segundo eles, o mercado político não oferece igualdade de condições para competições devido aos recursos diferenciados dos partidos para investimentos nas campanhas eleitorais. Sendo assim, as desigualdades de condições para competição se tornariam claras gerando uma competição oligopolizada de empresas partidárias. Nesse modelo o eleitor apenas transfere o poder de decisão aos líderes eleitos e o voto é a única forma de controle sobre os líderes. Held apud Silva (2003) afirma que Shumpeter duvidava da capacidade política dos cidadãos médios, por isso acreditava que deviam ser excluídos do processo de decisão política, pois seu cotidiano não permitia habilitação para essa atividade, enquanto os grandes homens de negócios tinham não só condições, mas vocação para participar das decisões políticas. Logo, sob essa perspectiva, o indivíduo que estivesse numa situação de exclusão sócio-econômica não teria capacidade para as responsabilidades da vida social e política, ficando estas a cargo do indivíduo capaz de gerar riquezas e competitividade no mercado econômico e político.

Quanto à concepção de democracia participativa Silva (2003) afirma que este modelo foi gestado na Europa nos anos 1960, a partir de intensas mobilizações políticas dos movimentos popular e sindical e da insatisfação com os resultados dos regimes do Leste Europeu. Este modelo se expandiu para além dos movimentos sociais, sendo adotado por alguns governos como os da “Nova Esquerda”, contudo, este modelo não se consolidou como a democracia elitista. “A democracia participativa funcionaria como uma democracia direta na base e como um sistema representativo nos outros níveis (SILVA, 2003, p. 17)”. Entretanto, existem pelo menos dois problemas quando se fala em alcançar a democracia participativa: primeiro, as desigualdades econômicas impedem que os indivíduos participem, em iguais condições, da vida social e política do país; e segundo, a substituição da noção de indivíduos como consumidores pela de agentes executores e de agentes de desenvolvimento de suas capacidades.

De acordo com Silva,

A democracia participativa inova ao ampliar os espaços de atuação para além da escolha do governo e ao colocar na agenda política formas de autogestão ou de democracia direta, mas conserva o interesse de controle. De certa forma, não rompe com a noção de que a política deve ser para “especialistas” ou de que as classes populares somente estão aptas a participar se forem “educadas” de modo a não oferecer riscos ao poder das classes dominantes. (SILVA, 2003, p. 20).

A democracia é um processo em construção. A existência de diversos modelos de democracia constitui parte da disputa política entre distintos projetos societários, colocando em questão as possibilidades de alcance da democracia plena (democracia econômica, política e social) nas sociedades capitalistas. Entretanto, as dificuldades de cada modelo não significam que não possamos alcançá-la.

No Brasil a instituição de novos espaços públicos de participação como conselhos e OP, constitui uma forma de democracia participativa em que atores da sociedade política e da sociedade civil disputam seus diferentes projetos políticos. Essa disputa é constitutiva do processo democrático, sendo fundamental à construção de uma sociedade plenamente democrática.

De acordo com Nogueira (2005) para consolidar um projeto democrático é preciso que haja uma aproximação entre sociedade civil e Estado, pois a politização da sociedade civil somente acontece nessa aproximação, é nela que se celebra seu protagonismo e se liberta dos interesses particulares e se aproxima dos interesses gerais. A dimensão política da sociedade civil precisa ser construída, pois o espaço das organizações é muitas vezes egoísta, dotado de interesses parciais, e esta construção política acontece na luta dos diferentes grupos com distintos interesses. No contexto da ditadura militar no Brasil aparece uma dicotomia entre sociedade política e sociedade civil, sendo a primeira o Estado, uma expressão do mal e a segunda uma sociedade civil cheia de virtudes.

Essa dicotomia não aparece de maneira inexplicável, mas é decorrente da separação feita pelo Estado entre sociedade política e sociedade civil, impedindo que esta última participasse das decisões políticas, e é contra essa postura que diversos movimentos na sociedade se unem contra o Estado. Entretanto, tal dicotomia não expressa e nem nunca expressou a realidade, pois ambas as sociedades são compostas por distintos projetos políticos que se manifestam em seu seio, são heterogêneas e manifestam conflitos internos.

É necessário efetuar uma crítica ao modelo teórico que separa radicalmente a sociedade política da sociedade civil contribuindo para a construção de uma dicotomia entre uma sociedade civil homogênea e cheia de virtudes e um Estado também homogêneo que incorpora os vícios da política, ou seja, da luta pelo poder. Contudo, ambas as esferas são heterogêneas e nelas circulam diversos projetos políticos que orientam as ações políticas, bem como, na sociedade como um todo (DAGNINO; OLVERA ; PANFICHI, 2006).

Nogueira (2005) também alerta para esta visão dicotômica das relações entre Estado e sociedade civil. Segundo ele, aposta-se hoje na pureza associativa dos movimentos sociais e das formas de vida comunitária como se estes atores representassem uma fonte geradora de energia capaz de neutralizar todas as maldades do sistema político. Esta concepção descarta a dialética de unidade e distinção, visão despolutizadora da sociedade civil, que não se dispõe como um espaço de organização de subjetividades onde se parte de interesses individuais para o plano coletivo, ético-político. Uma sociedade civil que não se articula com o Estado não consegue construir uma nova forma de consenso e nem se organizar como espaço onde acontece o choque de projetos e ideologias, e onde se expressa uma dada economia, parte integrante do processo global de produção/reprodução das relações de classes.

Gramsci diria que os sujeitos sociais candidatam-se à dominação e à hegemonia na medida em que 'se tornam Estado'. Sem Estado (sem uma ligação com o Estado e sem uma perspectiva de Estado), não há sociedade civil digna de atenção: sem Estado não pode haver hegemonia (NOGUEIRA, 2005, p. 103).

Nogueira (2005) afirma ainda que a dimensão política da sociedade civil precisa ser construída e que o choque entre os diferentes grupos, projetos e interesses são fundamentais para sua politização, e somente como espaço político, vinculando-se ao espaço público democrático é que a sociedade civil pode funcionar como base da disputa hegemônica e de oposição efetivamente emancipadora, popular e democrática frente às estratégias de dominação referenciadas pelo grande capital.

Teixeira (2002) aponta que atualmente estamos vivendo o momento de uma nova institucionalidade, que cria espaços de interlocução e decisão entre Estado sociedade civil, que tem se traduzido numa experiência complexa, cheia de conflitos,



confrontos e negociações entre os atores. Nesses espaços são levantados assuntos de interesse geral da sociedade que contribuem para elaboração de proposições e alternativas de políticas públicas de teor democratizante.

Nesta perspectiva, o Orçamento Participativo (OP) se apresenta como um espaço de interlocução entre a democracia representativa e a democracia participativa. Os primeiros debates acerca do Orçamento municipal aconteceram em Boa Esperança (ES) e Lajes (SC) ainda na década de 1970. Em 1984 Vila Velha (ES) realizava a 1ª Assembléia Municipal do Orçamento e em 1985 foi aprovada a Lei Municipal que institucionalizou a discussão democrática e participativa do orçamento do município em que se consolida a primeira experiência de OP. Entretanto, a experiência que ganha ampla evidência é a de Porto Alegre (RS), sendo considerada a mais bem sucedida.

O surgimento do OP está ligado aos debates dos movimentos sociais da década de 1970 e 1980 em torno da elaboração do projeto político democrático e popular e tem sido considerado um instrumento de transformação social porque educa e transfere poder de decisão, oferecendo aos cidadãos a capacidade de se envolver nas questões públicas contribuindo para o destino do orçamento público municipal (WAMPLER, 2003).

Os debates em torno da participação popular na discussão do Orçamento começaram a surgir pela iniciativa de alguns prefeitos em oposição ao regime militar. Esse debate se intensificou, a partir do final da década de 1980, mais precisamente a partir de 1988, quando o Partido dos Trabalhadores (PT) obtém vitórias nas eleições municipais e assume diversas prefeituras no país.

O PT surge no período de redemocratização como fruto do movimento sindical, criticando a democracia liberal e as figuras em que tal modelo elitista se assenta: o cidadão consumidor; o Estado como provedor; a democracia organizada através de mecanismos de mercado; e os partidos regidos sob uma lógica de concorrência empresarial. Sendo assim, acreditava que esse tipo de democracia não representava mudanças significativas para a participação da população se comparada ao período da ditadura militar, já que os mecanismos acionados por ela serviam para conservar a impossibilidade da democracia. Entretanto, “o

questionamento que o PT desenvolvia às visões de democracia restritas ao horizonte político não implicava qualquer subestimação dos objetivos da luta contra a ditadura militar existente no país” (SÁNCHEZ, 2002, p. 31).

O Partido dos Trabalhadores propunha uma nova concepção de construção democrática no Brasil e enunciou os traços fundamentais dessa concepção na Declaração Política de 1979, ressaltando que,

[...] a democracia é concebida como uma questão que visa “conquistar a política como uma atividade própria das massas populares que desejam participar, legal e legitimamente, de todas esferas de poder na sociedade, *não apenas nos momentos das disputas eleitorais*, mas também e principalmente nos momentos que permitem, a partir de sua prática do dia-a-dia, a construção de uma *nova concepção de democracia, com raízes nas bases da sociedade e sustentada pelas decisões das maiorias*” (GADOTTI apud SÁNCHEZ, 2002, p. 32, grifo do autor).

Essa concepção de construção democrática deveria ser posta em prática e, com as vitórias nas eleições municipais de 1988, o PT teve a chance de concretizar um projeto coletivo de construção de uma sociedade democrática. Bittar (1992) afirma que ao assumir as prefeituras o PT tem à frente um cenário de ascensão do projeto neoliberal. As idéias e ações desse projeto preconizavam a diminuição dos gastos sociais do Estado pela redução do funcionalismo público e privatização de empresas estatais. Os governos petistas se posicionam contra esse discurso com uma proposta de transformar a máquina estatal com base numa cultura democrática de construção da cidadania e ampliação dos direitos sociais. O objetivo do partido era atuar numa inversão de prioridades, assumindo uma dívida social e concentrando os recursos financeiros e humanos nas áreas da educação, saúde e habitação e, também, na contratação de pessoas para efetivar mudanças na qualidade dos serviços públicos, assim, assume um projeto de governo municipal democrático e popular que vai determinar “o modo petista de governar” cujos traços centrais são:

a) Participação popular: é fundamental por garantir a aplicação do plano de governo e por sustentar a articulação entre democracia representativa e as formas diretas de representação da sociedade civil. A participação popular nos espaços públicos visa garantir que a prática político-administrativa esteja a serviço da alteração na correlação de forças entre as classes populares e as classes dominantes; b) Inversão de prioridades de governo direcionando os principais investimentos para as

áreas mais carentes; recuperar a qualidade dos serviços públicos e garantir a igualdade de acesso aos serviços urbanos básicos; c) Desprivatização do Estado e democratização do mesmo, transformando o estatal em público, combater a exploração mercantil de serviços essenciais, o clientelismo e a corrupção; d) Politização do conflito entre governo federal e capital privado, através de um projeto nacional que apresente alternativas à privatização do Estado e se oponha a forma clientelista e de favorecimentos políticos na distribuição dos recursos públicos; e) efetivar alianças para sustentação política e social para realizar o programa de governo envolvendo a Câmara de Vereadores (BITTAR, 1992).

O PT adota uma política de co-gestão ao transferir para a comunidade parte de seu poder político, busca combinar em sua forma de governar a democracia representativa e a democracia participativa, objetivando que o movimento popular se constitua num sujeito coletivo de uma alternativa popular para toda a sociedade (BITTAR, 1992). Assim, com base nessa premissa, o Partido dos Trabalhadores, comprometido com um projeto de transformação da sociedade, em que a população realmente pudesse decidir sobre seus direitos, aplicou sua orientação política adotando um mecanismo de gestão democrática e participativa de políticas públicas, o Orçamento Participativo.

A experiência do OP de Porto Alegre se espalhou pelo Brasil e, em 2004, já havia 170 experiências (TEIXEIRA; ALBUQUERQUE, 2006). A introdução do OP pela administração Olívio Dutra em Porto Alegre, durante 1990, marca um divisor de águas em termos de políticas participativas no Brasil. Para Marquetti apud Avritzer (2003) houve um grande envolvimento de associações civis e avanços na capacidade da administração municipal em aumentar a oferta de serviços públicos. Em quatro anos os investimentos passaram de 8,4% do orçamento municipal para 18,6%, e a participação da população gerou melhor distribuição dos recursos de investimento.

O sucesso do OP em Porto Alegre é atribuído a quatro pilares: o primeiro é a democracia, expressa no crescimento da participação no OP e na consolidação político-eleitoral da administração; o segundo é o associativo-deliberativo, expresso pela presença constante de associações de moradores no OP e a capacidade de ter se tornado a forma dominante de distribuição de recursos públicos na cidade,

diminuindo ou anulando formas clientelistas; o terceiro são as características do desenho institucional expressas pela capacidade de introduzir assembléias regionais conciliando-as com a forma conselhos, e redesenhar as regiões adequando-as ao processo deliberativo, como a capacidade de criar novas instituições, por exemplo, de acompanhamento ao planejamento e gestão do OP; o quarto é a capacidade distributiva do OP e sua vinculação com o processo de reforma do Estado, no sentido de qualificar os serviços públicos e inverter prioridades, destinando os recursos às áreas mais carentes (AVRITZER, 2003).

Segundo Silva e Carvalho (2006) os indicadores de desempenho do OP ainda são insuficientes, pois não é possível avaliar se os recursos aprovados pelo OP foram de fato gastos em seu destino, uma vez que as rubricas da execução orçamentária em geral não especificam o destino do dispêndio. Outro aspecto levantado pelos autores é que não há resultados que mostram o quanto a participação dos cidadãos no OP contribui para a ampliação da consciência e da prática democrática dos cidadãos. Este último aspecto é bem relevante. Uma vez que o OP é considerado um instrumento de inovação democrática, os limites e possibilidades da participação democrática precisam ser pensados.

Por isso, é preciso tomar cuidado ao fazer generalizações acerca do OP, pois a realidade de cada município é única e sua implementação e desenho institucional dependem essencialmente da vontade política dos ocupantes do poder Executivo, por isso seus contornos serão definidos pela relação política entre Estado e sociedade civil, ou seja, pela forma como se (des)encontram os diferentes projetos políticos no interior dos espaços públicos.

Segundo Wampler (2003),

A administração tem que estar disposta a gastar tempo, energia e recursos para reformar o processo através do qual os cidadãos fazem suas demandas, o processo através do qual os burocratas tomam decisões e o processo através do qual os representantes eleitos (vereadores e/ou deputados estaduais) estão acostumados a apresentar suas demandas ao sistema político.

Os governos têm que estar dispostos, no mínimo, a reformar as relações políticas existentes e incluir os cidadãos no processo de tomada de decisão (WAMPLER, 2003, p. 77).

Wampler (2003) constata que em geral os estudiosos do OP utilizam cinco variáveis para explicar os diferentes resultados do OP nos diversos municípios. São elas: o desenho institucional, o compromisso político do governo, a densidade da sociedade civil, o tempo e os recursos disponíveis no município. Quanto ao desenho institucional devemos considerar como são selecionados os representantes e se gera mobilização e participação dos cidadãos nas assembleias do OP, pois a participação limita a capacidade do governo de esconder informações. Se o direito de deliberar é cedido aos representantes isso diminui a relevância do OP como instrumento de transformação social e também a capacidade dos cidadãos em controlar a execução do que foi deliberado. A não implementação dos projetos selecionados gera a não-participação e dá abertura à práticas clientelistas.

O compromisso político de um governo é fundamental para o bom funcionamento do OP. O governo deve estar disposto a reformar as relações políticas existentes para incluir os cidadãos no processo de tomada de decisão. A origem partidária influencia muito no apoio que o OP poderá receber do governo, a opção política do governo e também dos representantes públicos escolhidos (secretários, representantes de empresas públicas) pela defesa da participação direta dos cidadãos indica a potencialidade do governo em realizar reformas. Outro fator importante é também verificar se o OP é a principal prioridade do governo ou se ele apóia outras iniciativas públicas, se isso acontecer é provável que o OP não se desenvolva da mesma forma. Quanto ao papel da sociedade civil é fundamental sua pressão para que o repasse de recursos destinados ao OP aumente, a tradição associativa do município influencia também na participação dos cidadãos e dos líderes na elaboração de políticas públicas, a capacidade da sociedade civil em participar do OP também contribui para a variação nos resultados entre os municípios (WAMPLER, 2003).

A capacidade de investimento também deve ser avaliada. Se esta for pequena pode fazer com que os cidadãos busquem formas de resolver os problemas financeiros dos municípios, e se o município possuir recursos, os cidadãos poderão ter um poder maior na tomada de decisão. Wampler aponta ainda uma última variável, o tempo de existência do OP, quanto maior esse tempo a experiência pode apresentar

resultados mais significativos em termos de democracia, de racionalização da administração e de redistribuição de recursos (WAMPLER, 2003).

É preciso um olhar mais atento para o interior das instituições e dos espaços democráticos que surgiram a partir da redemocratização do país, mais precisamente a partir da Constituição de 1988. Torna-se importante verificar se as ações dos movimentos sociais no interior desses espaços não são funcionais à manutenção do *status quo* e se, de fato, o autoritarismo do passado não persiste numa versão contemporânea. Segundo Lüchmann & Sousa,

A face autoritária do “regime democrático” se manifesta por meio de uma participação em muitos casos bastante frágil junto aos novos espaços institucionais (Conselhos, Orçamentos Participativos etc.) e por meio das organizações não-governamentais ligadas ao Estado em dupla relação: por um lado, na sua cooptação para serem gestoras da refuncionalização das desigualdades sociais; por outro lado, no controle e limites ao seu agir político. Os mecanismos de financiamento (privado e público) têm sido a sua viabilidade e ao mesmo tempo, a sua gaiola (LÜCHMANN & SOUZA, 2005, p. 97).

Essa afirmação expressa o que Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) chamam de confluência perversa presente nos espaços públicos de gestão participativa no Brasil e salienta a possibilidade de um projeto político prevalecer sobre o outro, neste caso, o projeto neoliberal.

Ao encaminhar as análises deste estudo algumas questões precisam ser consideradas. Já falamos aqui acerca dos limites da democracia numa sociedade capitalista e isso deve ser levado em conta ao tratarmos os dados a serem levantados nessa pesquisa. Os projetos políticos em geral representam interesses de classes distintas, entretanto os estudos até aqui apresentados nos mostram que dentro de uma mesma classe pode haver distintos projetos políticos e isso, sem dúvida, pode influenciar as decisões do OP e se tornar um elemento fundamental na variação dos resultados, pois conforme aponta o estudo de Ana Cláudia Teixeira “O alcance democratizante dos Orçamentos Participativos parece depender, por um lado das relações que o projeto democrático participativo estabelece com seu entorno e com os outros projetos em presença” (TEIXEIRA apud DAGNINO, OLVERA E PANFICHI, 2006, p. 61). Além disso, depende também da forma como o governo implementa o projeto democrático participativo.

Diante do exposto, acerca da importância do estudo de tal temática delimitei como objeto de pesquisa “a disputa e interação entre os projetos políticos que orientam as decisões no Orçamento Participativo” tendo como lócus privilegiado o OP no município de Vila Velha-ES no período de 1984-2008.

O interesse em realizar este estudo sobre o OP no município de Vila Velha ocorre pelo seu caráter pioneiro e duradouro e pelo fato desses aspectos serem pouco enfatizados em tantas produções teóricas relativas ao OP, potencializando essencialmente a experiência de Porto Alegre. O OP de Vila Velha atravessou diferentes administrações com interesses diferenciados no que se refere a participação popular na discussão do Orçamento, mas a experiência apresentada até aqui mostra que o movimento social organizado manteve-se atuante na luta pela garantia de sua participação nas decisões do município. Isto somente reforça que o processo democrático é uma construção e seus rumos dependem das disputas políticas travadas no Estado e na sociedade civil, e essas disputas são fundamentais para a politização da sociedade civil, pois é justamente nesse espaço público de disputa que se encontram e confrontam os projetos políticos da sociedade.

Para compreender o objeto de estudo deste trabalho, levantamos as seguintes questões: Quais são as características dos projetos políticos em disputa no interior do Orçamento Participativo de Vila Velha? Como se processa esta disputa? Como se relacionam os projetos políticos dos atores envolvidos no processo de discussão do OP? De que maneira a disputa entre estes projetos orienta a formulação de seu desenho institucional e seu funcionamento? O OP em Vila Velha tem sido um instrumento de ampliação da democracia? O governo têm incorporado as demandas das comunidades na votação do Orçamento Anual?

Diante dessas questões delimitamos como objetivos gerais analisar a disputa e interação entre os diferentes projetos políticos no processo de discussão do Orçamento Participativo (OP) no município de Vila Velha-ES no período de 1984-2008, e compreender como estas disputas e interações entre os diferentes projetos políticos orientam as decisões no OP. E como objetivos específicos sistematizar a experiência de participação popular no Orçamento municipal de Vila Velha; caracterizar os projetos políticos em disputa no interior do OP de Vila Velha; verificar como se desenvolve o processo de participação e representação da sociedade civil

no OP; verificar se o OP em Vila Velha tem sido um instrumento de ampliação da democracia; verificar a continuidade ou não da participação democrática dos cidadãos a partir da inserção no OP neste espaço e em outros espaços participativos.

## **PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Neste estudo foi realizada uma revisão da literatura com o objetivo de compreender com maior profundidade o objeto a ser estudado e suas categorias teóricas entre as quais listamos: democracia, projeto político, orçamento participativo, espaço público, Estado e sociedade civil.

A presente pesquisa orientou-se por uma abordagem qualitativa porque esta segue uma tradição compreensiva-interpretativa.

“Estas pesquisas partem do pressuposto de que as pessoas agem em função de suas crenças, percepções, sentimentos e valores e que seu comportamento tem sempre um sentido, um significado que não se dá a conhecer de modo imediato, precisando ser desvelado” (PATTON apud ALVES-MAZZOTTI, 2004, p. 131).

Trata-se de um estudo de caso, pois de acordo com Yin (2005, p. 20) esta estratégia “[...] permite uma investigação para se preservar as características holísticas e significativas dos acontecimentos da vida real”. Inúmeros estudos de caso já foram realizados sobre esta temática, entretanto este se diferencia pelo pioneirismo da experiência e por sua institucionalização, o que garante ao estudo algumas especificidades.

Num primeiro momento foi feito contato com a Secretaria Municipal de Planejamento Governamental (SEMPGA) solicitando autorização para a realização da pesquisa. Esta solicitação foi feita através de ofício (APÊNDICE A) encaminhado a esta Secretaria requerendo autorização para observação sistemática das assembleias e dos fóruns de delegados do OP a ser realizado no mês de abril de 2008, além de autorização para pesquisa documental nesta secretaria. O início por esse procedimento foi necessário porque a discussão do Orçamento Municipal de Vila



Velha é realizada a cada dois anos e no primeiro semestre a ausência da pesquisadora implicaria na não inclusão desses dados devido ao tempo solicitado para a conclusão do mestrado.

O município de Vila Velha possui 102 bairros sendo estes divididos em 5 regionais. A discussão do Orçamento Popular<sup>6</sup> de Vila Velha no ano de 2008 envolveu as seguintes etapas: Assembléias Temáticas Regionais, Fóruns de Delegados<sup>7</sup> Regionais, Assembléia Municipal do Orçamento (apresentação da LDO e finalização do processo de OP). As assembléias temáticas regionais estavam previstas para acontecer nas cinco regionais nas quais estão divididos os bairros, estas eram abertas à toda população e o objetivo era a priorização das áreas temáticas, ou seja, cada região iria hierarquizar as áreas temáticas<sup>8</sup> de acordo com a prioridade para realização de obras. A segunda etapa do OP foi a realização de Fóruns de Delegados Regionais, este também deveria acontecer em todas as cinco regionais, mas sua participação era restrita aos delegados eleitos pelos moradores. O objetivo era eleger as ações dentro de cada um dos temas a serem desenvolvidas na região, como por exemplo, construção de escolas, sem definir em que lugar a obra seria realizada. Entretanto, participei apenas de 3 assembléias e 4 fóruns pelos seguintes motivos: a assembléia da região 3 não ocorreu porque apenas dois moradores compareceram, e não participei da assembléia da região 2 porque não tive conhecimento de sua realização. Quanto aos fóruns, apenas o da região V não aconteceu, também por falta de quórum. A informação que obtivemos é de que havia outra reunião no mesmo horário entre a secretaria municipal de saúde e os moradores da região. Também não foi possível comparecer à Assembléia Municipal do Orçamento, porque neste dia houve greve geral de ônibus e a pesquisadora reside no município de Vitória e não conseguimos obter a ata desta assembléia. A coordenadora do Orçamento Popular afirmou não ter conseguido a cópia desta ata.

---

<sup>6</sup> Em Vila Velha a discussão participativa do orçamento é denominada de orçamento popular.

<sup>7</sup> A eleição dos delegados é feita antes do processo de Orçamento Popular e é de competência do Conselho Comunitário de Vila Velha.

<sup>8</sup> As áreas temáticas eram: Infra-estrutura e Desenvolvimento Urbano; Desenvolvimento Humano e Cidadania; Saúde; Educação, Cultura, Esporte e Lazer; Finanças e Gestão Pública.

As assembleias e fóruns regionais foram gravados e foram transcritos com autorização da coordenação de OP. Além disso, foram feitas anotações posteriores em diário de campo com o intuito de registrar os discursos, os comportamentos, os embates ideológicos entre os diversos atores sociais envolvidos no processo e apreender a realidade.

A pesquisa documental foi realizada com documentos disponibilizados pela coordenação de OP na Prefeitura de Vila Velha que continham informações acerca dessa experiência, como as metodologias das duas últimas gestões, e algumas atas deste período. No primeiro contato com a coordenação de OP poucas informações foram coletadas, porque o período do contato coincidiu com a realização da discussão do OP no município. Como a coordenação conta com uma equipe pequena me foi sugerido que esperasse até o término da discussão. Dentre os documentos estudados pude perceber que estes datam de 2001 em diante. Segundo os funcionários, a gestão de Max Filho encontrou as secretarias todas destruídas e não havia documentos do período anterior. Houve demora na resposta sobre quais documentos poderiam ser analisados na Prefeitura, foram liberadas algumas atas das assembleias dos anos de 2001, 2003 e 2006, metodologias dos anos anteriores, e as atas das assembleias e fóruns de 2008, além da metodologia de 2008.

Outro procedimento de coleta de dados foi a realização de 10 entrevistas a partir de roteiro semi-estruturado (APÊNDICE B) com representantes do poder público municipal e com representantes da sociedade civil que estiveram no início do processo de OP e ainda permanecem e com participantes que atuaram no início e deixaram de participar. No intuito de realizar um estudo comparativo entre o período inicial e a atual experiência do OP foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com representantes do poder público municipal e com representantes da sociedade civil que participaram apenas nas gestões do governo de Max Filho (2001-2004 e 2005-2008). A escolha dos entrevistados se deu de maneira intencional levando em consideração sua trajetória de participação no OP (LEFÈVRE & LEFÈVRE, 2005), a partir das indicações de informantes-chave que vivenciaram a experiência de OP no município desde o princípio. No total foram entrevistados 3 vereadores, 1 coordenador do OP, 2 secretários de planejamento e 4 representantes da sociedade

civil, dentre estes a presidenta do CCVV. Cabe destacar que alguns vereadores e secretários entrevistados foram militantes do movimento popular em Vila Velha no início da experiência.

As entrevistas foram realizadas a partir da assinatura do termo de consentimento livre e esclarecido (APÊNDICE C) que continha informações acerca dos objetivos da pesquisa, orientações para desistência e contatos do entrevistador. As entrevistas foram gravadas e transcritas na íntegra, após a defesa da dissertação as gravações serão guardadas por um prazo de cinco anos e serão posteriormente destruídas. Os resultados serão devolvidos ao município de Vila Velha em forma de apresentação oral e documental, a fim de contribuir com reflexões acerca do Orçamento Participativo no município.

Os dados coletados foram agrupados a partir das cinco variáveis que, de acordo com Wampler (2003) ajudam a explicar os diferentes resultados do OP nos diversos municípios. São elas: o desenho institucional, o compromisso político do governo, a densidade da sociedade civil, os recursos disponíveis no município e o tempo de existência. Esse agrupamento facilitou o processo de análise, permitindo observar na operação de cada uma das variáveis como os distintos projetos políticos interagem e disputam entre si. Para isso, foram conjugados o conteúdo dos dados coletados (dados empíricos) e a reflexão teórica realizada neste trabalho considerando que,

[...] o método não é um componente alienável da teoria. Ele não se forja, também, independentemente do objeto de pesquisa - é uma relação necessária pela qual o sujeito que investiga pode re-produzir intelectualmente o processo do objeto investigado, para apanhar o movimento constitutivo do ser social - e a reprodução intelectual deste configura a base da teoria mesma. O circuito investigativo, recorrendo compulsoriamente à abstração, avança do empírico (os 'fatos'), apreende as suas relações com outros conjuntos empíricos, pesquisa a sua gênese histórica e o seu desenvolvimento interno - reconstrói, no plano do pensamento, todo este processo. E, ao fim e ao cabo, por aproximações sucessivas, regressa ao seu ponto de partida; mas os "fatos", a cada nova e subsequente abordagem, mostram-se produtos de relações históricas crescentemente complexas e mediatizadas, podendo ser contextualizados de modo concreto e inseridos no movimento macroscópico que os engendra e de que são índices (NETTO, 2007, p. 75-76).

Apoiamos nossa análise numa leitura crítica e dialética dos fatos estudados, pois de acordo com KOSIK (2002, p. 13) "A dialética trata da 'coisa em si'. Mas a 'coisa em si não se manifesta imediatamente ao homem. Para chegar a sua compreensão, é

necessário fazer não só um certo esforço, mas também um *détour*". Para o autor a realidade não se apresenta ao homem à primeira vista, o homem cria suas próprias representações das coisas e elabora um sistema correlativo de noções para captar e fixar o aspecto fenomênico da realidade. A opção por esse método se dá realmente por esta constatação, o método dialético distingue representação e conceito da coisa apenas para entendê-la como dois graus de conhecimento da realidade, como duas qualidades da *práxis* humana. A observação inicial não se revela como realidade pronta e acabada, mas é parte dela. Para descobrir a realidade em sua totalidade que perpassa o OP enquanto espaço público e suas relações é necessário que os dados sejam compreendidos nessa dialética. A dialética busca refletir sobre a realidade que é repleta de contradições, por isso acredita-se que esse foi o melhor método para analisar a realidade do OP no município, uma vez que o processo democrático é repleto de contradições, concepções e visões de mundo diferenciadas que somente podem ser compreendidas a partir da historicidade.

O presente estudo encontra-se dividido em 3 capítulos. No primeiro capítulo discutimos a relação Estado e sociedade civil no Brasil a partir de sua formação sócio-histórica, buscamos compreender como se constituíram os espaços públicos no Brasil levando em consideração que é no processo de disputa entre projetos políticos de sociedade que esses espaços se constituem e através deles se constrói a democracia.

No capítulo 2 abordamos a construção da democracia no Brasil realizando uma discussão sobre o processo de redemocratização do Estado brasileiro, o papel dos movimentos sociais nesse processo e das classes dominantes com o intuito de explicitar o embate entre os projetos políticos em disputa e a constituição dos espaços públicos participativos após a Constituição Federal de 1988. Além disso, nos preocupamos em avaliar como os traços de nossa formação história podem influenciar na politização ou despolitização desses espaços.

Por último no capítulo 3 realizamos um resgate do movimento popular no município de Vila Velha e da emergência do OP no município. Posteriormente apresentamos os dados relativos à experiência analisada compreendendo como ocorre a disputa e interação entre projetos políticos no interior deste espaço público.

## **CAPÍTULO I**

# **A RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NO BRASIL: A CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO**

## **CAPÍTULO 1 - A RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NO BRASIL: A CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO**

A discussão proposta nesse capítulo é fundamental para compreensão do objeto de estudo deste trabalho, qual seja, a disputa e interação entre os diferentes projetos políticos no processo de discussão do Orçamento Participativo. Como já nos referimos anteriormente, a discussão do Orçamento Participativo envolve sujeitos do Estado e da sociedade civil. Partimos do pressuposto de que a formação política, social, econômica e cultural do país exerce influência sobre as relações empreendidas entre Estado e sociedade civil nos espaços públicos existentes na atualidade. As formas como os projetos políticos de classe se constituíram e entraram em disputa na sociedade, a construção política e democrática ou anti-democrática determina os avanços e retrocessos da política brasileira. Perceber como os avanços democráticos foram construídos ou mesmo impedidos e os principais interesses e forças envolvidas, pode levar à compreensão de traços, aparentemente longínquos, em nosso contexto atual. A abordagem desse capítulo nos apontará caminhos para compreender como as relações entre Estado e sociedade civil marcam nossa cultura política<sup>9</sup>.

De acordo com Octavio Ianni (1989) a compreensão do Estado é fundamental para o entendimento de como a sociedade se organiza, movimenta, reforma ou revoluciona. O estudo do Estado revela as tendências dos movimentos sociais, partidos políticos, classes e grupos sociais, indústria e agricultura, cidade e campo, relações internas e externas, democracia e anti-democracia.

Permite desvendar os blocos de poder, que se organizam e modificam conforme o jogo das forças sociais em movimento na sociedade. Inclusive pode mostrar como se fundem ou opõe o Estado oligárquico, populista, militar, ou outro. Sob vários aspectos, as formas do Estado sintetizam forças fundamentais das sociedades nacionais (IANNI, 1989, p. 5).

---

<sup>9</sup> Entendemos como Alvarez, Dagnino e Escobar (2000) que cada sociedade é marcada por uma cultura política dominante [...] a cultura política é o domínio de práticas e instituições, retiradas da totalidade da realidade social, que historicamente vêm a ser consideradas como propriamente políticas (da mesma maneira que outros domínios são vistos como propriamente “econômicos”, “culturais” e “sociais”) (p. 25-26).

Entender as relações entre sociedade e Estado é fundamental para este estudo. Compreender como estas relações se modificam ao longo do tempo, é condição *sine qua non* nesta análise. Com o intuito de realizar uma viagem histórica percorrendo a trajetória econômica, social e política brasileira retornamos ao ano de 1822 (ano da Proclamação da Independência). Sabemos que a história da sociedade brasileira não se inicia aqui, mas para responder às demandas do objetivo deste trabalho acreditamos que este seja um marco importante para a história brasileira, significativo na formação do Estado brasileiro.

## 1.1 A formação do Estado Brasileiro e a Sociedade civil

É preciso considerar que até 1822 não havia cidadãos brasileiros, por isso acreditamos ser importante ressaltar os caminhos da cidadania brasileira. Entretanto, antes disso é preciso realizar algumas considerações sobre os efeitos da colonização na América e no Brasil.

O fato de somente o escravo trabalhar fez com que o trabalho fosse considerado vil e infamante. A instalação de indústrias manufatureiras era proibida, só se permitia a prática da agricultura e da mineração desde que os produtos fossem comprados e vendidos pelos intermediários da metrópole, depois de tiradas as contribuições do fisco. Esses intermediários podiam ser representantes diretos do fisco, detentores de *régias*<sup>10</sup> e *realengos*<sup>11</sup>, ou pessoas que viessem com o fim de juntar dinheiro e voltar, todo dinheiro ia embora e nada ficava na colônia (BONFIM, 1993).

Por isso, após a independência e construção das nações latino-americanas não havia mais riquezas, indústrias, comércio nacional, gente educada para o trabalho livre e nem mesmo conhecimento do mundo. De acordo com Bonfim (1993) se houvesse sobrado um décimo da riqueza arrancada do trabalho escravo, a América do Sul não precisaria hoje mendigar empréstimos que a empobrecem mais.

---

<sup>10</sup> Régia, adj. Relativo ao rei; real; próprio de rei; que emana do rei. FERNANDES, F. LUFT, C.P. GUIMARÃES, F.M. Dicionário Brasileiro Globo. 24. ed. São Paulo: Editora Globo, 1992.

<sup>11</sup> Realengo, adj. Digno de rei; régio; (bras. do sul) sem dono; público. FERNANDES, F. LUFT, C.P. GUIMARÃES, F.M. Dicionário Brasileiro Globo. 24. ed. São Paulo: Editora Globo, 1992.

Sob o ponto de vista econômico, estas sociedades compreendiam três categorias de gentes, nitidamente distintas: um mundo de escravos, degradados, que só conheciam o açoite e o tronco; um mundo de ignorantes, vivendo do trabalho dos escravos; e finalmente uma população de miseráveis, que germinou entre uma e outra [...] (BONFIM, 1993, p. 140).

José Murilo de Carvalho descreve especificamente a situação brasileira a partir da independência.

Ao proclamar sua independência de Portugal em 1822, o Brasil herdou uma tradição cívica pouco encorajadora. Em três séculos de colonização (1500-1822), os portugueses tinham construído um enorme país dotado de unidade territorial, lingüística, cultural e religiosa. Mas tinham também deixado uma população analfabeta, uma sociedade escravocrata, uma economia monocultora e latifundiária, um Estado absolutista. À época da independência, não havia cidadãos brasileiros, nem pátria brasileira (CARVALHO, 2006, p. 19).

Segundo José Murilo de Carvalho o fator mais negativo para a cidadania foi a escravidão, “[...] a escravidão penetrava todas as classes” (CARVALHO, 2006, p. 20) todos eram proprietários de escravos, o Estado, os funcionários públicos, as ordens religiosas, os padres, até mesmo nos quilombos havia escravos, (na Bahia, 78% dos escravos libertos possuíam escravos), a escravidão era aceita por quase toda a sociedade. Havia um Estado escravocrata e uma sociedade escravocrata. Podemos aqui tomar de empréstimo as contribuições de Marx para análise do Estado. Para ele o Estado é moldado pela sociedade, que por sua vez é moldada pelo modo de produção e pelas relações sociais inerentes ao modo de produção dominante (CARNOY, 1994). Apesar de Marx se referir ao modo de produção capitalista, à sociedade burguesa e ao Estado burguês, ele mesmo nos aponta que independente do modo de produção o Estado, historicamente, tem representado a classe dominante.

Vale ressaltar a estreita relação do Estado escravocrata na América Latina com o Estado burguês dos países capitalistas centrais, baseada numa relação de dependência. Marini (1986) explica a teoria da dependência a partir da integração da América Latina no mercado mundial, essa inserção ocorre pelas exportações de bens primários em troca de produtos manufaturados. Entretanto, como mostra o autor, as exportações, em termos de valor, sempre foram menores que as importações, e isso aumentava a dívida externa nos países latino-americanos. Assim, esse endividamento externo acaba se constituindo em uma das formas de



assegurar a capacidade de importação. Mas a dívida externa acaba por ter como principal função a transferência de excedentes da América Latina para a metrópole.

A partir dessas relações entre a América Latina e os centros capitalistas europeus as nações latino-americanas se inserem na divisão internacional do trabalho. Para Marini (1986) é a partir dessa inserção que se configura a dependência, onde “[...] as relações de produção das nações subordinadas são modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência” (MARINI, p. 109). Além disso, o passado colonial é também determinante nessa situação de dependência, porque a exportação de metais preciosos e gêneros exóticos foram fundamentais para o surgimento da grande indústria que se estabelece em bases sólidas com a divisão internacional do trabalho (MARINI, 1986).

O desenvolvimento da grande indústria nos países centrais somente foi possível porque os meios de subsistência agropecuários para reprodução da força de trabalho dos operários eram proporcionados pelos países latino-americanos, além de contribuírem para a formação de um mercado de matérias primas-industriais fundamental para o desenvolvimento industrial. Assim, a América Latina “[...] contribuirá para que o eixo da acumulação se desloque da produção de mais-valia absoluta para a mais-valia relativa, isto é, que a acumulação passe a depender mais do aumento da capacidade produtiva do trabalho do que simplesmente da exploração do trabalhador” (MARINI, 1986, p.113). Entretanto, proporcionar aos países centrais essa mudança qualitativa implica numa maior exploração do trabalhador na América Latina, aqui se situa o caráter contraditório da dependência latino-americana determinada pelas relações de produção no conjunto do sistema capitalista.

Apesar de sua posição exportadora de matérias-primas para os países capitalistas europeus, as sociedades latino-americanas não se organizaram em classes sociais, ou seja, as relações de produção não se organizaram em relações de classe (IANNI, 1989).

É que a forma pela qual essas sociedades se vinculam externamente exige alto índice de exploração da mão-de-obra nacional, o que implica em manter os trabalhadores nas condições peculiares da situação de acumulação originária. Nesse contexto, persistem formas não propriamente capitalistas de utilização da força de trabalho, isto é, formas combinadas de

organização das relações de produção. Note-se que no século XIX a escravidão de índios, mestiços, negros e mulatos é bastante generalizada. Mesmo nos países em que o regime havia sido extinto formalmente subsistem formas de trabalho compulsório (IANNI, 1989, 42).

No que se refere aos direitos civis, apesar de existir antes de 1888 (Abolição da Escravatura) homens livres, estes, em geral, dependiam dos grandes proprietários para morar, trabalhar e defender-se contra o arbítrio do governo e de outros proprietários. A estes homens “faltavam quase todas as condições para o exercício dos direitos civis, sobretudo a educação” (CARVALHO, 2006, p. 21).

Para as metrópoles, manter as colônias sob o mesmo regime, era a garantia de subsistência do Estado, Igreja, nobres, mercadores, senhores, tropas. Todos estes atores contribuíram para a manutenção das relações de dependência, pois quaisquer dificuldades para um deles representava dificuldades para todos os demais. Por isso, quando no resto do mundo a ciência e a filosofia despertavam consciências, manteve-se as colônias na ignorância (onde o papel dos jesuítas da Inquisição foi fundamental). A Espanha proibiu a venda de livros aos súditos. Essas medidas buscavam a oposição ao progresso. O autor defende que não se trata de um programa inteligentemente elaborado, mas sim uma reação instintiva, com atos quase inconscientes para a manutenção da imobilidade (BONFIM, 1993).

Assim, nem aos senhores de escravos era possível dar o *status* de cidadãos. Eram livres, votavam nas eleições, mas faltava-lhes o sentido da cidadania, da igualdade perante a lei. Absorviam as funções do Estado nas fazendas e a justiça ficava no âmbito do poder local.

A justiça do rei tinha alcance limitado, ou porque não atingia os locais mais afastados das cidades, ou porque sofria a oposição da justiça privada dos grandes proprietários, ou porque não tinha autonomia perante as autoridades executivas, ou finalmente, por estar sujeita à corrupção dos magistrados (CARVALHO, 2006, p. 21)

A independência não trouxe muitas mudanças em relação ao período colonial. Nossa independência foi um tanto pacífica em relação ao processo nos demais países da América Latina. O conflito militar limitou-se à lutas no Rio de Janeiro, Bahia e Maranhão em resistência às tropas portuguesas, mas nenhuma grande mobilização popular.

A principal característica da independência brasileira foi a negociação entre a elite nacional, a coroa portuguesa e a Inglaterra, tendo como figura mediadora o príncipe D. Pedro. Do lado brasileiro, o principal negociador foi José Bonifácio, que vivera longos anos em Portugal e fazia parte da alta burocracia da metrópole. Havia sem dúvida participantes mais radicais, sobretudo padres e maçons. Mas a maioria deles também aceitou a independência negociada (CARVALHO, 2006, p. 26).

Proclamada a independência, a monarquia permaneceu porque as elites acreditavam que somente a figura do rei poderia manter a ordem social e garantir a união das províncias. O rei tinha o apoio popular e, segundo Carvalho (2006), se não se pode dizer que o povo foi mero espectador, também não se pode afirmar sua importância.

Sua presença foi maior nas cidades costeiras; no interior foi quase nula. Nas capitais provinciais mais distantes, a notícia da independência só chegou uns três meses depois; no interior do país, demorou ainda mais. Por isso, se não se pode dizer que a independência se fez a revelia do povo, também não seria correto afirmar que ela foi fruto de uma luta popular pela liberdade (CARVALHO, 2006, p.28).

O país independente, apesar de ter uma Constituição liberal, não tocou na questão da escravidão, portanto, apesar de a independência representar grande avanço nos direitos políticos, os direitos civis continuaram limitados com a manutenção da escravidão. Em 1824 o Brasil outorga uma Constituição que marca sua passagem ao fim da monarquia. Essa Constituição recebeu influências de constituições européias, estabeleceu três poderes tradicionais, o Executivo, o Legislativo (dividido em Senado e Câmara) e o Judiciário, e criou um poder Moderador, que era privativo do imperador e dava a este o poder de nomear ministros de Estado independentemente da opinião do Legislativo. Este modelo poderia ser chamado de monarquia presidencial (CARVALHO, 2006).

De acordo com Saes (1985) a declaração formal de independência não representou o encerramento da fase semicolonial. Ainda em 1822 havia vários portugueses sensíveis à pressão das classes dominantes portuguesas em sua tentativa de restaurar a relação colonial. Somente em 1831 o movimento anticolonialista, conhecido como a Abdicação de D. Pedro I, liquidada, com a expulsão da burocracia portuguesa, os vestígios coloniais do Estado escravista moderno.

A Constituição de 1824, considerada liberal, regulou direitos políticos e definiu o direito ao voto para os homens maiores de 25 anos que ganhavam mais de 100 réis.

Esse critério não excluía os pobres, pois a maior parte da população trabalhadora ganhava mais de 100 mil réis por ano. Além disso, todos os cidadãos qualificados eram obrigados a votar, os analfabetos também podiam votar. Continuaram sem acesso a esses direitos as mulheres e os escravos. Segundo Carvalho (2006, p. 30), a idade poderia cair “para 21 anos no caso de chefes de família, dos oficiais militares, bacharéis, clérigos, empregados públicos, em geral de todos os que tivessem independência econômica”.

A eleição era indireta, feita em dois turnos. No primeiro, os votantes escolhiam os eleitores, na proporção de um eleitor para cada 100 domicílios. Os eleitores, que deviam ter renda de 200 mil-réis, elegiam os deputados e os senadores. Os senadores eram eleitos em lista triplíce, da qual o imperador escolhia o candidato de sua preferência. Os senadores eram vitalícios, os deputados tinham mandato de quatro anos, a não ser que a Câmara fosse dissolvida antes. Nos municípios, os vereadores e juizes de paz eram eleitos pelos votantes em um só turno. Os presidentes de província eram de nomeação do governo central (CARVALHO, 2006, p. 30).

As eleições no Brasil foram ininterruptas de 1822 a 1930 e tiveram grande freqüência, as eleições para vereadores e juizes de paz ocorriam a cada dois anos e o cargo de senador era votado sempre que um deles morria, e a Câmara dos Deputados por sua vez, era dissolvida com freqüência. A população participava em número bem significativo das eleições, mas em termos substantivos é preciso indagar-se sobre isso (CARVALHO, 2006). Esse era o retrato dos brasileiros tornados cidadãos pela Constituição:

Mais de 85% eram analfabetos, incapazes de ler um jornal, um decreto de governo, um alvará da justiça, uma postura municipal. Entre os analfabetos incluíam-se grandes proprietários rurais. Mais de 90% da população vivia em áreas rurais sob o controle ou a influência dos grandes proprietários. Nas cidades, muito votantes eram funcionários públicos controlados pelo governo.

Nas áreas rurais e urbanas, havia ainda o poder dos comandantes da Guarda Nacional. [...] A maior parte dos cidadãos do novo país não tinha tido prática do exercício do voto durante a Colônia. Certamente, não tinha também a noção do que fosse um governo representativo, do que significava o ato de escolher alguém como seu representante político (CARVALHO, 2006, p. 32).

Apesar de a maioria da população não entender de fato o que significava o voto, todos eram convocados e votavam, as eleições eram um terreno de luta política violenta. O chefe político local não poderia perder as eleições, porque isso implicava também a perda de prestígio, perda de controle de cargos públicos, dentre eles os

delegados de polícia, juízes municipais, coletor de rendas, de postos da Guarda Nacional. O processo eleitoral era bastante tumultuado e contava com vários especialistas em burlar as eleições, dentre as fraudes estavam: inserir pessoas que não tinham renda legal para votar sob falso testemunho, o uso do “fósforo”, pessoas que se passavam por outras que não podiam comparecer, inclusive pelas que já haviam morrido. O “fósforo” votava até em lugares diferentes. Os capangas eleitorais desempenhavam importante papel: constrangiam os membros de oposição a desistirem de votar através da coerção. Votar tornava-se perigoso.

O voto não representava o direito de participar da vida política do país. Segundo Carvalho (2006, p. 35) “O voto era um ato de obediência forçada ou, na melhor das hipóteses, um ato de lealdade e gratidão. À medida que o votante se dava conta da importância do voto para os chefes políticos, ele começava a barganhar mais e a vendê-lo mais caro”. Quando esta última atitude é usada, o voto deixa de ser expressão de lealdade e gratidão, passando a ser negociado como mercadoria. Alguns políticos eram a favor de correções na forma de votar, incomodavam-se em geral com a influência que os governos tinham nas eleições locais por conta de suas alianças, um ministro de Estado, por exemplo, não perdia as eleições (CARVALHO, 2006).

Outros políticos se preocupavam com o excesso de participação popular nas eleições, para estes a corrupção decorria da falta de preparo dos votantes analfabetos, ignorantes e inconscientes (CARVALHO, 2006). Isso mostra que a colonização deixou resquícios do pensamento político europeu, uma vez que a resistência à participação da população nas decisões políticas sempre foi característica das classes dominantes, basta nos remontarmos ao pensamento grego antigo, mais especificamente à democracia ateniense quando Platão realiza uma de suas críticas à democracia. Para ele, a massa popular era semelhante “por natureza a um animal escravo de suas paixões e seus interesses passageiros, sensível à lisonja, inconstante em seus amores e em seus ódios; confiar-lhe o poder é aceitar a tirania de um ser incapaz da menor reflexão e do menor rigor” (CHATELET, 2000, p. 17). Outros motivos orientavam o combate à extensão do direito ao voto, à participação política. As eleições eram onerosas para os grandes proprietários, estes tinham muitos gastos na manutenção de seus dependentes cujo

único objetivo era adquirir seu voto e, como este ia ficando cada vez mais caro, o objetivo passou a ser diminuir o número de votantes e o custo das eleições (CARVALHO, 2006).

Para Carvalho (2006) apesar da ausência da população nos grandes episódios decisivos do país, e do povo ser considerado pelas elites como incapaz de discernimento político, apático, corrompível e enganável, este encontrava outras formas de se manifestar. Mesmo na independência, milhares de pessoas foram às ruas do Rio de Janeiro em apoio ao movimento separatista contra as tropas portuguesas. Em 1831 o povo se uniu à militares e deputados num levante para depor Dom Pedro I e aclamar seu filho como sucessor. Outras revoltas populares também ocorreram: Revolta dos Cabanos (1832), Balaiada (1838), Cabanagem (1835), protesto contra o aumento das passagens em 1880, Revolta da Vacina (1904). Todas essas revoltas se deram a partir do Segundo Reinado,

[...] apesar de não participar da política oficial, de não votar, ou de não ter consciência clara do sentido do voto, a população tinha alguma noção sobre direitos dos cidadãos e deveres do Estado. O Estado era aceito por esses cidadãos, desde que não violasse um pacto implícito de não interferir em sua vida privada, de não desrespeitar seus valores, sobretudo religiosos. Tais pessoas não poderiam ser consideradas politicamente apáticas. [...] Eram é verdade, movimentos reativos e não propositivos. Reagia-se a medidas racionalizadoras ou secularizadoras do governo. Mas havia nesses rebeldes um esboço de cidadão, mesmo que em negativo (CARVALHO, 2006, p. 75).

Contudo, a independência trouxe outras formas de envolvimento dos cidadãos com o Estado, como por exemplo, a participação no júri, entretanto esse alcance era limitado porque exigia-se alfabetização; a participação na Guarda Nacional, que além de ser um mecanismo de cooptar os proprietários rurais servia também para transmitir algum exercício de disciplina e autoridade legal. O serviço militar no exército e na Marinha era na verdade um tormento para os alistados, eles não tinham escolha e passavam por regras muito rígidas nos quartéis. As guerras também serviram para dar à população um sentido de identidade nacional, um sentimento de Pátria aos brasileiros (CARVALHO, 2006).

Em 1881 foi aprovada na Câmara dos Deputados uma lei que implicou em algumas mudanças: no exercício do voto a exigência de renda aumentou para 200 mil réis, a eleição passou a ser direta, e o voto de analfabetos foi proibido, além disso, votar

tornou-se facultativo. Alguns políticos, como José Bonifácio, protestaram contra a mudança. Para ele era um erro ter um sistema representativo sem povo. A limitação, de fato, ocorreu com a proibição do voto do analfabeto. Uma vez que apenas 15 ou 20% da população era alfabetizada, isso representou um corte muito alto no número de eleitores. Nem mesmo a Proclamação da República em 1889 alterou significativamente essa lei, contrariando o objetivo de uma República, que é o governo do país pelo povo. A Constituição de 1891 apenas eliminou a barreira da renda, continuavam a não votar os analfabetos, as mulheres, os mendigos, os soldados, os membros das ordens religiosas (CARVALHO, 2006).

A Primeira República (1889-1930) conhecida como “república dos coronéis” não representou grande mudança em termos de representação política, ela introduziu a federação. A descentralização permitiu a eleição dos presidentes dos Estados e dos prefeitos pela população, o que contribuiu para a aproximação dos governos locais da população. Entretanto, essa aproximação se deu, sobretudo, com as elites locais, favorecendo a formação de oligarquias locais. A formação de alianças entre as oligarquias estaduais permitiu que São Paulo e Minas Gerais mantivessem o controle da política nacional até 1930.

O Estado oligárquico apresentava como principais características a dominação patrimonial que se manifestava na dominação político-administrativa das oligarquias locais e/ou regionais. O coronelismo no Brasil foi um exemplo dessa oligarquia. A característica dessas oligarquias era o autoritarismo e o personalismo. Nesse contexto o governante (Presidente) governa com base em interesses pessoais diretos ou pela sua condição de classe, reproduzindo assim a figura do fazendeiro em âmbito nacional. Depois das lutas pela independência política nacional, das revoluções civis, o Estado Nacional adquire contornos do Estado oligárquico (IANNI, 1989).

Quanto ao Coronel, posto mais alto da Guarda Nacional, era também o coronel a pessoa mais poderosa do município, sua influência política era exercida desde o Império. “Quando a Guarda perdeu sua natureza militar, restou-lhe o poder político de seus chefes. Coronel passou, então, a indicar simplesmente o chefe político local” (CARVALHO, 2006, p.41).

O coronelismo era então a aliança desses chefes com os presidentes dos estados e desses com o presidente da República. Nesse paraíso das oligarquias, as práticas eleitorais fraudulentas não podiam desaparecer. Elas foram aperfeiçoadas. Nenhum coronel aceitava perder as eleições. Os eleitores continuaram a ser coagidos, comprados, enganados, ou simplesmente excluídos. [...] Mas apesar de todas as leis que restringiam o direito do voto e de todas as práticas que deturpavam o voto dado, não houve no Brasil até 1930, movimentos populares exigindo maior participação eleitoral (CARVALHO, 2006, p.41).

Carvalho lança-nos uma pergunta: Quem era menos preparado para a democracia, o povo, o governo ou as elites? Não há uma resposta incisiva, porque se havia venda de votos é porque os “educados” desejavam comprar, o povo os vendia por coerção, necessidade ou vontade. Segundo Carvalho (2006) o processo democrático envolve amadurecimento coletivo, portanto, retirar a população das eleições não era a alternativa mais enriquecedora para uma República.

Retomando a questão da escravidão, o Estado brasileiro foi escravocrata até 1888, é importante balizar esse momento histórico porque esse fato marca a cultura política do país. Após a abolição não foram dadas aos libertos nem escolas, nem terras, nem empregos. Muitos deles voltaram às fazendas de origem ou se dirigiram à fazendas vizinhas em busca de empregos, ou ainda foram para as cidades em busca de emprego e acabaram com os piores deles e submetidos a uma baixa remuneração. A libertação dos escravos não significou igualdade efetiva, o senhor se considerava sempre acima da lei e o escravo não desenvolvia a consciência de seus direitos civis, até porque este não era considerado cidadão, mas isso não era uma característica particular da relação entre senhores e escravos. A ação dos coronéis também configurava um grande impedimento em relação aos direitos civis.

O coronelismo não era apenas um obstáculo ao livre exercício dos direitos políticos. Ou melhor, ele impedia a participação política porque antes negava os direitos civis. Nas fazendas imperava a lei do coronel, criada por ele, executada por ele. Seus trabalhadores não eram cidadãos do Estado, mas súditos dele. [...] Não havia justiça, não havia poder verdadeiramente público, não havia cidadãos civis. Nessas circunstâncias, não poderia haver cidadãos políticos. Mesmo que lhe fosse permitido votar, eles não teriam as condições necessárias para o exercício independente do direito político (CARVALHO, 2006, p. 56-57).

Segundo Saes (1985) os episódios da Abolição da escravatura (1888), Proclamação da República (1889) e Assembléia Constituinte (1890-1891) marcam o processo de formação do Estado burguês no Brasil. Esse processo constitui a *revolução política burguesa*, a transformação do tipo de estrutura político-jurídica dominante de uma



formação social. A revolução burguesa se inicia antes, mas somente a revolução política burguesa cria a condição jurídico-política que permite o desenvolvimento do mercado de trabalho, que é a libertação do produtor direto, seja ele escravo ou servo. “A revolução anti-escravista brasileira de 1888-1891 (Abolição, Proclamação da República, Assembléia Constituinte) transformou o Estado escravista moderno em Estado burguês, sem que se tenha previamente a dominância das relações de produção capitalistas” (SAES, 1985, p. 183). De acordo com Saes (1985) a revolução cria as condições necessárias, mas não suficientes, ao estabelecimento da dominância do modo de produção capitalista, isso vai ocorrer ao longo de décadas após a revolução, mas sem dúvida a revolução política burguesa permitiu o desenvolvimento da indústria e do mercado urbano de trabalho, não implicando a generalização da relação capital-trabalho por toda a formação social brasileira. Carvalho (2006) confirma esse dado ao apontar que até 1930 o Brasil era um país essencialmente agrícola onde 70% da população vivia em meio rural.

Os elementos fundamentais para um Estado burguês são: a existência de um direito onde os agentes da produção (proprietários dos meios de produção e produtores diretos não proprietários) sejam iguais e sujeitos de direitos, a existência de um aparelho de Estado organizado que não proíba aos membros da classe explorada o acesso aos seus cargos e tarefas e a hierarquização das tarefas do Estado segundo competências. Esses elementos foram alcançados no Brasil, mas não de maneira imediata e simultânea, essas duas transformações dependem fundamentalmente do desenvolvimento da luta de classes em cada formação social pré-capitalista. No caso do Brasil, a destruição do direito escravista e a formação do direito burguês antecederam a reorganização do aparelho de Estado (SAES, 1985).

Saes (1985) afirma que a Abolição correspondeu a uma etapa do processo de transformação burguesa do Estado brasileiro, determinando a formação do direito burguês, em que todos os homens passam a ser livres e sujeitos de direitos. A abolição preparou a ocorrência da organização burguesa do aparelho de Estado, porque não pode haver burocratismo burguês sem que haja direito burguês. Segundo Saes,

Esta formulação indica, de modo indireto, que, caso a formação do direito burguês se processe antes da reorganização burguesa de Estado, tenderá a se desenvolver uma contradição entre o direito e o aparelho de Estado.

Em que consiste esta contradição? A igualização jurídica dos agentes da produção (proprietários dos meios de produção ou produtores) anula o critério mais geral – isto é, a distinção jurídica entre as classes sociais antagônicas – sobre o qual está fundado o recrutamento para as tarefas do Estado (SAES, 1985, p. 190).

Isso faz com que parte da burocracia lute pela instauração plena de critérios para o recrutamento compatíveis com os princípios do direito burguês. Essa crise da burocracia pré-burguesa intensifica a luta da classe social que objetiva a reorganização burguesa do aparelho de Estado. A Proclamação da República (1889) e a Assembléia Constituinte (1891) são sub-etapas da etapa seguinte que é a reorganização do aparelho de Estado burguês, ou seja, significaram uma transformação profunda no aparelho de Estado brasileiro. É fundamental ressaltar que após a extinção da escravidão (1888), em 1889 caem todos os decretos imperiais que proibiam o acesso da classe explorada fundamental (escravos) às tarefas do Estado. “Pode-se, portanto, dizer que o aparelho de Estado brasileiro se organizou, a partir de 1889, segundo a *norma fundamental* do burocratismo burguês: a não-proibição do acesso às tarefas do Estado à classe explorada” (SAES, 1985, p. 191).

Saes (1985) faz uma análise das posições das classes sociais no processo de transformação burguesa do Estado brasileiro. Dentre as classes dos fazendeiros escravistas ele conclui que estas não desejavam o fim da escravidão, sendo assim não foram uma força dirigente do processo de transformação burguesa do Estado brasileiro, mas com a Abolição procuraram se reorganizar rapidamente para intervir na cena política, no intuito de impor ao Estado burguês em formação uma *forma* (democracia presidencial e federação) e uma *política* (defesa prioritária da comercialização dos produtos agrícolas, conveniente aos seus interesses).

A força dirigente da revolução política burguesa foi a classe média e a força principal foi representada pelos escravos rurais. Entretanto, as classes dominantes se tornaram as forças sociais vitoriosas.

Participando ativamente da Assembléia Constituinte e atuando como grupo de pressão junto ao governo provisório, essas classes lograram derrotar politicamente nessa etapa, as forças sociais (grupo militar, parte da classe média) que lutaram para conferir ao Estado burguês nascente uma forma ditatorial (a “ditadura republicana”) e unitária (SAES, 1985, p. 266).

O fato de as classes dominantes com a Abolição criticarem o governo imperial e o regime monárquico não significa que desejavam a mudança no tipo de regime, por isso, consideravam a República como uma forma ditatorial.

[...] as transformações ocorridas em nossa história não resultaram de autênticas revoluções, de movimentos provenientes de baixo para cima, envolvendo o conjunto da população, mas se processaram sempre através de uma conciliação entre os representantes dos grupos opositores economicamente dominantes, conciliação que se expressa sob a figura política de reformas “pelo alto”. [...] Todas as grandes alternativas concretas vividas pelo nosso País, direta ou indiretamente ligadas àquela transição (Independência, Abolição, República, modificação de bloco de poder em 1930 a 1937, passagem para um novo patamar de acumulação em 1964), encontraram uma resposta “à prussiana”: uma resposta na qual a conciliação “pelo alto” não escondeu jamais a intenção explícita de manter marginalizadas ou reprimidas – de qualquer modo, fora do âmbito das decisões – as classes e camadas sociais “de baixo” (COUTINHO, 2000, p.50-51).

Conforme relatado até aqui percebemos uma ausência da população nos principais episódios de transformações do país e a presença decisiva dos membros do Estado na determinação das principais decisões políticas. Até o século XX não podemos falar em sociedade civil se a entendermos na perspectiva gramsciana como o

[...] conjunto dos “aparelhos privados de hegemonia”, mais precisamente, aos organismos de participação política aos quais se adere voluntariamente e que são responsáveis pela representação dos interesses dos diferentes grupos sociais. Compreende, desse modo, as escolas, os sindicatos, a Igreja, os partidos políticos, as organizações profissionais, os meios de comunicação, as instituições de caráter científico e artístico etc. (ALMEIDA, 2004, p. 104)

Somente podemos falar na existência dessas instituições a partir do século XX, mesmo assim seu acesso era restrito aos membros das classes dominantes, com exceção dos sindicatos que surgem entre a década de 1910 e 1920 representando, ou seja, em luta pelos interesses das classes subalternas. Do mesmo modo, torna-se complexo discorrer sobre espaço público no Brasil, se entendermos como estes autores que

[...] os espaços públicos seriam aquelas instâncias deliberativas que permitem o reconhecimento e dão voz a novos atores e temas; que não são monopolizadas por algum ator social ou político ou pelo próprio Estado, mas são heterogêneas, ou seja, refletem a pluralidade social e política; que, portanto, visibilizam o conflito, oferecendo condições para tratá-lo de maneira tal que se reconheçam os interesses e opiniões na sua diversidade; e nas quais haja uma tendência à igualdade de recursos dos participantes em termos de informação, conhecimento e poder (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 24).

Se pactuamos da concepção acima descrita não podemos falar da existência de espaços públicos no Brasil até o período de luta pela redemocratização em fins da década de 1970 e na década de 1980. Afirmamos anteriormente que nossas principais transformações foram realizadas por uma classe ou segmentos dessa mesma classe, que é a dominante, sem as devidas negociações com todos os segmentos da sociedade, assim, o projeto político hegemônico que vigora em dado momento histórico é um projeto orientado por interesses de classe. A própria constituição de espaços públicos expressa a existência de diferentes projetos políticos em disputa na sociedade e, se a tensão entre esses projetos não é suficiente para a constituição desses espaços, é porque um determinado o projeto se tornou não só hegemônico, mas dirigente. Essa impossibilidade de resposta das classes subalternas está relacionada essencialmente com o plano da cultura, pois como afirma Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) há um vínculo indissociável entre política e cultura. Portanto, entendemos ser fundamental abordar as investidas realizadas no plano da cultura pela classe dominante no sentido de impedir a participação das classes subalternas nas decisões políticas e, também, as reações dessas classes na tentativa de romper com o ciclo de dominação.

Coutinho de antemão nos afirma que uma das conseqüências das respostas “à prussiana”<sup>12</sup> apresentam relevância no plano da cultura já que

[...] o instrumento e o local da conciliação de classes foi sempre o Estado, verificou-se um fortalecimento do que Gramsci chama de “sociedade política” (os aparelhos burocráticos e militares que exercem a dominação através do governo) em detrimento da “sociedade civil” (do conjunto de aparelhos ideológicos através dos quais uma classe, ou um bloco de classes, luta pela *hegemonia* ou pela capacidade de dirigir o conjunto da sociedade) (COUTINHO, 2000, p. 52, grifo do autor).

Esse modelo de evolução política e seus resultados sobredeterminam e alteram o relacionamento entre os intelectuais e as classes sociais. Essa debilidade da sociedade civil brasileira minimiza um dos papéis essenciais da cultura, o de expressar a consciência das classes sociais em conflito e de organizar a hegemonia social de uma classe ou de um bloco de classes sobre o conjunto dos seus aliados

<sup>12</sup> Coutinho explica as características centrais da “via prussiana” ou “revolução passiva”. Para ele, “[...] as transformações ocorridas em nossa história não resultaram de autênticas revoluções, de movimentos provenientes de baixo para cima, envolvendo todo o conjunto da população, mas se processaram sempre através de uma conciliação entre representantes dos grupos opositores economicamente dominantes, conciliação que se expressa sobre a figura de reformas ‘pelo alto’” (COUTINHO, 2000, p. 50).

reais ou potenciais, o *medium* próprio da vida cultural ou não existia ou era excessivamente débil, o que fez com que a cultura brasileira se tornasse, nos dizeres de Coutinho, em grande parte uma cultura “ornamental”, pois apenas a sociedade política participa efetivamente na determinação dessa cultura. O ornamental se refere a uma cultura que não é determinada pela disputa entre a sociedade civil e sociedade política e sim por esta última. Podemos assim, retomar as contribuições de Saes, pois, de acordo com este autor, apesar da ocupação das funções do Estado ser aberta a todos, as exigências de capacitação para cada função faz com que apenas a classe dominante tenha acesso às instituições do Estado, assim quem determina a cultura é a classe dominante através dessas mesmas instituições, e esta funciona como um adorno.

Assimilar os virtuais representantes ideológicos dos grupos populares nos novos blocos de poder que resultam dos processos de conciliação pelo alto, incluindo-os em posição subordinada, foi a forma encontrada para isolar os grupos populares dos processos políticos. Isso ocorre pela cooptação das classes médias (os intelectuais) pelas classes dominantes, através de mecanismos como o “favor” a homens livres sem propriedades no período da escravidão, recrutamento da burocracia civil e militar no Segundo Império e no período Vargas e até o período recente com a criação de um setor privilegiado de tecnocratas com alto poder de consumo (COUTINHO, 2000).

Num contexto de debilidade da sociedade civil e um Estado forte, aparelhos ideológicos e partidos de massa se tornaram poucos representativos em torno da constituição de uma hegemonia. Os intelectuais que se opunham à cooptação acabaram ficando à margem no plano cultural e, sem o apoio do Estado, comprometeram sua subsistência, sofrendo, além disso, a repressão política por parte do Estado quando tentavam aliar-se às camadas populares (ou que são por elas produzidos). Assim, enquanto as classes dominantes encontram facilmente seus intelectuais orgânicos, as classes subalternas são “decapitadas” encontrando bastante dificuldades na composição de sua autoconsciência, o que desequilibra a luta cultural (COUTINHO, 2000).

O intelectual cooptado não é necessariamente obrigado a se colocar à serviço das classes dominantes enquanto ideólogo, mas é induzido à assumir posições culturais

neutras. Essa neutralidade tem como pano de fundo um compromisso por parte desses intelectuais em não questionar o poder dominante. Assim o intelectual passa a cultivar um “intimismo a sombra do poder” que lhe deixa um campo aparente de escolha em suas formulações culturais desde que estas não questionem o poder dominante. Sem dúvida, as transformações sociais realizadas por meio da “conciliação pelo alto” marcaram profundamente a cultura brasileira. O pensamento autoritário e de direita no Brasil composto por diversas correntes conservadoras somadas ao pensamento liberal, concordam em excluir as massas de qualquer participação ativa nas grandes decisões nacionais, procuram “impedir que as massas populares se organizem, reivindiquem, façam política e criem uma verdadeira democracia” (KONDER apud COUTINHO, 2000, 56). Apesar do pensamento liberal não ser em sua essência conservador, apresenta-se de forma conservadora quando se trata da participação das massas. Essa tendência ao ecletismo afeta também os intelectuais progressistas, pois minimiza ou danifica o caráter da ideologia por eles professada. Elementos progressistas acabam combinados a elementos reacionários, e essa confusão teórica tem condicionamentos objetivos que fazem parte de nossa formação histórica e social (COUTINHO, 2000).

O desafio para superar a “via prussiana” e suas seqüelas anticulturais não depende somente dos intelectuais, mas deve ser um movimento que passe pela orgânica integração dos intelectuais com a luta das classes subalternas no intuito de se firmarem como sujeitos efetivos de nossa evolução social e política. “Uma luta que tem por meta a destruição do elitismo implícito na ‘via prussiana’, com a conseqüente abertura de um processo de renovação democrática que envolva todas as esferas do ser social brasileiro” (COUTINHO, 2000, p. 58).

Coutinho (2000) fala de uma tendência alternativa à cultura “ornamental” que é o nacional-popular. Algumas expressões desse movimento foram produções literárias, as teorias pedagógicas de Paulo Freire, produções teatrais e canções de protesto. O autor parte de uma visão gramsciana para quem esta é uma alternativa à cultura elitista. Tomando por base seu contexto, Gramsci observava uma separação entre o nacional e o popular na Itália, já que os intelectuais estavam distantes do povo, da

nação, os intelectuais não surgiam do povo e quando eram de origem popular não se sentiam ligados ao povo (a não ser de modo retórico). Por isso,

[...] o nacional-popular é essencialmente um modo de articulação entre os intelectuais e o povo (que faz desses intelectuais – na expressão de Gramsci – “intelectuais orgânicos” das correntes populares), ele não pode ser entendido, no que se refere às suas figuras concretas e ao seu conteúdo, como algo oposto ao universal, como simples afirmação de nossas pretensas raízes culturais “autônomas” contra a penetração do “cosmopolitismo alienado”, etc (COUTINHO, 2000, p. 60).

A intenção do nacional-popular não era o fechamento para as conquistas progressistas na cultura mundial, o que foi questionado foi a importação cultural sem confrontá-la com a realidade brasileira. Até porque, analisando a história brasileira, desde o Brasil colônia, os brasileiros foram impedidos de acessar instrumentos ideológicos necessários à afirmação de sua nacionalidade. Em nome de um “nacionalismo cultural”, por exemplo, a Coroa Portuguesa se opunha a penetração de idéias iluministas no país, devido aos princípios revolucionários que estimulavam a luta em prol da ampliação de direitos civis, portanto, este nacionalismo cultural está ligado ao domínio da “cultura ornamental”.

Para Lima Barreto, assim, não se tratava de contrapor o “nacional” ao “estrangeiro”, mas de distinguir no seio do patrimônio cultural tornado universal, entre o que poderia se tornar elemento organicamente nacional-popular de nossa cultura ou, ao contrário, o que serviria para reforçar o predomínio das correntes elitistas e “intimistas” (COUTINHO, 2000, p. 66-67).

O nacional-popular apresenta uma doença “infantil” de acordo com Coutinho, a infantilidade está na manifestação da má consciência do intelectual intimista que deseja de maneira incerta se identificar com o povo, mas não de maneira orgânica, sendo assim, a ligação desse intelectual com o povo acaba por ser apenas retórica. E isso faz com que o populismo entre em evidência, já que são atribuídos ao povo valores idealizados pela camada de intelectuais (COUTINHO, 2000).

Esse movimento nacional-popular foi característico da América Latina no período do populismo,

Para Gino Germani, os movimentos populistas, ou nacional-populares, como ele os denomina, seriam fenômenos socioculturais e políticos fundamentais e característicos da época de transição da sociedade tradicional à sociedade urbano-industrial. Eles exprimiram a forma *sui generis* assumida pelo processo de secularização da cultura e do comportamento na América Latina (GERMANI apud IANNI, 1989, p. 20).

Os movimentos nacional-populares representam um descompasso, no curso do processo de formação do regime democrático, mobilizam e incorporam politicamente as massas populares, induzindo-as a uma participação obrigatória no processo de nacionalização e marca a passagem da aceitação passiva à participação ativa. O nacional-popular nega os valores básicos da democracia representativa como, por exemplo, as liberdades civis, ao mesmo tempo, induz as massas à participação compulsória no processo de nacionalização e determina a passagem da aceitação passiva à aceitação ativa. Essa atitude decorre porque esse regime não poderia surgir num país que atingiu a democracia representativa com participação ampla, ele surge em geral em países onde a modernização social ainda é baixa e a democracia representativa não alcançou estabilidade, porque neste contexto qualquer ruptura com padrões tradicionais pode gerar uma mobilização maior do que os canais institucionais de participação podem absorver (GERMANI apud IANNI, 1989).

De acordo com Di Tella apud Ianni (1989) os movimentos populistas devem ser compreendidos com base nas mudanças ocorridas na América Latina no período de 1920 a 1960. Essas mudanças são decorrentes de um grande êxodo rural que levou à ocupação desordenada das cidades. A massa urbana constituída sofre influência dos meios de comunicação de massas e da escolarização, elevando seus níveis de aspiração social e econômica, ou seja, a “revolução de expectativas”, a “incongruência de *status*” entre as expectativas e as frustrações faz com que as massas urbanas sem experiência política e organizatória, acabem facilmente enredadas por lideranças carismáticas, em nome de ideologias demagógicas.

Segundo Di Tella, “as ideologias são utilizadas de forma instrumental, como meio de controle social de mobilização das massas, numa extensão que não tem paralelo nas nações mais antigas” (Di Tella apud Ianni, 1989, p. 23). Graciarena apud Ianni (1989) ressalta o caráter mistificador da ideologia populista, apontando a subordinação da ideologia ao líder, como por exemplo, no trabalhismo varguista. De acordo com este autor, o movimento nacional-popular se posiciona contra a oligarquia e o sistema vigente, mas não aborda a questão da luta de classes, procurando utilizar outros termos como antiimperialismo, para aglutinar as classes médias. Para Ianni o que se pode enfatizar na concepção de Graciarena, Di Tella e Gino Germani é a preocupação com as condições sociais e políticas de formação da



democracia na América Latina e a ênfase em aspectos como: revolução de expectativas, efeito demonstração, ou deslumbramento e incongruência de status; o caráter demagógico e carismático da relação líder-massa; o cunho emocional, personalizado e enganoso da ideologia; a tendência autoritária, o desprezo pelas liberdades civis e os traços fascistas; o nacionalismo retórico. Para Ianni, estes são aspectos importantes, mas insuficientes para a compreensão do populismo latino-americano.

## **1.2 Populismo no Brasil, autoritarismo, direitos civis e despertar político do povo**

A compreensão do populismo é fundamental para aprofundar as relações entre Estado e sociedade civil no Brasil, pois marcou um longo período de nossa história.

O populismo na América Latina surge quando o Estado oligárquico entra em sua maior crise. Entra em declínio um tipo de Estado. O populismo sucede dos movimentos de classe média e, na verdade, uma das características do populismo é o compromisso com as lutas ou certos valores ideológicos da classe média. Um exemplo desses movimentos no Brasil foi o tenentismo, que representou uma das primeiras reações mais vigorosas das classes emergentes contra o Estado oligárquico (IANNI, 1989).

O movimento tenentista era formado por oficiais do Exército e se iniciou em 1922 no ataque às oligarquias locais. O movimento contribuiu para eliminar os obstáculos à expansão dos direitos civis e políticos.

O lado negativo do tenentismo foi a ausência de envolvimento popular, mesmo durante a grande marcha. Os “tenentes” tinham uma concepção política que incluía o assalto ao poder como tática de oposição. Mesmo depois de 1930, quando tiveram intensa participação política, mantiveram a postura golpista alheia à mobilização popular (CARVALHO, 2006, p.66).

Os operários também se manifestaram no contexto político na década de 1920. Com a queda na capacidade de exportação do café, as condições de vida da população pioraram e as grandes greves explodiram no final da segunda década. O Partido

comunista foi criado em 1922 e se tornou um ator político muito relevante. A Guerra serviu para estimular o sentimento de defesa nacional e de identidade nacional (CARVALHO, 2006).

Depois dos operários foram os militares que começaram a se agitar, o tenentismo ganhou adesão de outros grupos insatisfeitos, sobretudo dos setores médios das grandes cidades. Esse movimento não tinha características democráticas, mas se constituía numa poderosa força de oposição, e foi responsável pelo estado de sítio que figurou no Brasil no período de 1922 a 1926. Outras forças de oposição também se manifestaram, no campo intelectual e da cultura. O marco da manifestação de oposição foi a realização da Semana de Arte Moderna em 1922, onde artistas realizaram uma análise da sociedade brasileira e sua relação com o mundo europeu através de exposições inspiradas no modernismo e futurismo. No campo da educação, a reforma se orientava para um ensino mais técnico e menos acadêmico com o intuito de preparar profissionais para o mercado de trabalho, seu lado democrático centrava-se na defesa da educação como direito de todos e essencial para uma sociedade industrial e igualitária. Houve manifestações também na área da saúde, os médicos do Brasil envolveram-se numa campanha a favor do saneamento do país, como condição para a construção de uma nação viável. Todos os reformistas concordavam na crítica do federalismo oligárquico, e estavam convictos de que o fortalecimento do governo central era a melhor alternativa para organização do país.

A última eleição da década de 1920 teve uma campanha com grande competição, Julio Prestes era o candidato do continuísmo e Getúlio Vargas (Aliança Liberal) representava a oposição, ambos membros de oligarquias, mas a Aliança Liberal devido às circunstâncias do momento, fez uma campanha que representava mudanças, uma nova geração de políticos com propostas inovadoras assumiu a liderança ideológica do movimento (CARVALHO, 2006).

Assim, até 1930, a cidadania brasileira era negativa, os cidadãos brasileiros não tinham lugar no sistema político, seja no Império ou na República. O ano de 1930 é considerado um divisor de águas na história do país, porque a partir deste momento ocorrem avanços nos direitos sociais. Os direitos políticos tiveram uma evolução mais complexa alternando-se períodos democráticos e de ditadura. “Em 3 de outubro de 1930, o presidente da República, Washington Luís foi deposto por um

movimento armado dirigido por civis e militares de três estados da federação, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraíba. Terminava assim a Primeira República” (CARVALHO, 2006, 89). Os governos da Primeira República foram dominados pelas oligarquias regionais de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, entretanto, a partir da segunda década do século, alguns fatos externos começaram a abalar o domínio oligárquico, como a Revolução Russa, a Primeira Guerra Mundial, e a quebra da Bolsa de Nova York em 1929, provocando alterações internas, trazendo impactos econômicos e políticos (CARVALHO, 2006).

Outro fator favoreceu a candidatura de Getúlio Vargas, a oligarquia mineira se aliou à oligarquia gaúcha, porque os paulistas estavam quebrando o acordo de eleger um sucessor mineiro e lançando outro paulista para assumir a presidência. As eleições foram fraudadas e Getúlio perdeu. A Aliança Liberal buscou apoio dos tenentes com propósitos revolucionários e juntos conseguiram depor o presidente, passando o governo para Getúlio Vargas (CARVALHO, 2006).

O governo revolucionário provocou o crescimento da oposição, principalmente paulista. As elites se reuniram e se revoltaram contra o governo em 1932 (Revolta Constitucionalista). Pediam o fim do governo ditatorial e a convocação de eleições para escolher uma assembléia constituinte. Apesar de seu conteúdo conservador, a revolta contou com uma mobilização geral, milhares de voluntários se apresentaram para lutar. Em um país com pouca participação popular, a guerra paulista foi exceção e esta serviu para fortalecer o sentimento de identidade paulista (CARVALHO, 2006).

Os paulistas perderam a guerra no campo de batalha, mas ganharam no campo da política. O governo federal concordou em convocar eleições e assembléia constituinte. As eleições ocorreram em 1933, foi introduzido o voto secreto e criada a justiça eleitoral, o voto secreto protegia a população do voto de cabresto e a justiça eleitoral fiscalizava todo o processo de votação. Foi introduzido também o direito da mulher ao voto. Esses avanços foram sem dúvida democráticos.

Outra inovação do código eleitoral foi a introdução da representação classista, isto é, a eleição de deputados não pelos eleitores em geral mas por delegados escolhidos pelos sindicatos. Foram eleitos 40 deputados classistas, 17 representando os empregadores, 18 os empregados, três os profissionais liberais e dois funcionários públicos. A inovação foi objeto de

grandes debates. Era uma tentativa a mais do governo reduzir a influência dos donos da terra e, portanto, das oligarquias estaduais, no Congresso nacional (CARVALHO, 2006, p. 101).

“A constituinte confirmou Getúlio Vargas na presidência e elaborou uma constituição, [...] em que pela primeira vez constava um capítulo sobre a ordem econômica e social” (CARVALHO, 2006, p. 102). Entretanto, esta foi uma Constituição essencialmente liberal que contrastava com os interesses das classes políticas dominantes no Brasil e no mundo, o governo se posicionou contrariamente ao liberalismo porque acreditava que este estava perto de desaparecer, se identificando mais com governos fortes como da Itália e Alemanha. Para os reformistas autoritários, o liberalismo representava uma tentativa de evitar mudanças e preservar o domínio oligárquico (CARVALHO, 2006).

Após a constitucionalização do país, a luta política recrudescceu. Formaram-se dois grandes movimentos políticos, um à esquerda, outro à direita. O primeiro chamou-se Aliança Nacional Libertadora (ANL), e era liderado por Luís Carlos Prestes, sob a orientação da Terceira Internacional. O outro foi a Ação Integralista Brasileira (AIB), de orientação fascista, dirigido por Plínio Salgado. Embora a inspiração externa estivesse presente em ambos os movimentos, eles apresentavam a originalidade, para o Brasil, de terem alcance nacional e serem organizações de massa. Não eram partidos de estados-maiores, como os do Império, nem partidos estaduais, como os da Primeira República (CARVALHO, 2006, p. 102).

Esses movimentos apesar de suas divergências ideológicas tinham em comum o choque com as velhas oligarquias e eram contrários ao liberalismo. Refletiam a luta internacional entre comunismo e fascismo, mas se assemelhavam pela sua capacidade de mobilizar as massas e pela proposição de um Estado intervencionista. Outra semelhança era em relação a composição social dos movimentos, ambos atraíam integrantes da classe média. Os integralistas tinham apoio no sul do país, principalmente dos imigrantes italianos e alemães. A AIB tinha ampla aproximação com o fascismo e pequena com o nazismo. Quanto às relações com as forças armadas, divergiam no seguinte aspecto: a ANL estava mais próxima do Exército e a AIB mantinha relações com a Marinha. A ANL tinha simpatia pelo comunismo enquanto a Marinha era conservadora e recrutava seus oficiais na classe alta. Os integralistas também contavam com o apoio de parte do clero e da hierarquia da Igreja Católica por sua postura anticomunista (CARVALHO, 2006).

A ANL, sob influência do Partido Comunista decidiu fazer uma revolução popular em 1935, mas novamente foi uma revolta com pouco envolvimento popular, pois esta

concentrou-se nos quartéis das capitais do Rio de Janeiro, Recife e Natal. O governo não teve grandes dificuldades em combater as revoltas que foram feitas no estilo do movimento tenentista. O Partido Comunista estava por trás da atuação da ANL isso se explica pela presença de Luis Carlos Prestes, que fora um dos líderes do movimento tenentista, na secretaria geral do Partido. “Sua entrada para o Partido como secretário-geral tinha modificado a orientação obreirista voltada para os sindicatos, desviando-a para os quartéis” (CARVALHO, 2006, p. 104). A revolta favoreceu o governo que se utilizou do episódio para alardear o país com a ameaça do comunismo e expulsar do exército a figuras mais radicais. A ANL foi fechada e seus simpatizantes perseguidos. A luta contra o comunismo pôs fim ao período constitucional e o golpe veio em 1937. O governo derrubou o governador do Rio Grande do Sul, o último reduto da velha oligarquia estadualista, em seguida começou uma campanha contra o candidato à presidência José Américo de Almeida, acusando-o de envolvimento com o comunismo. O movimento integralista forjou um documento que planejava a derrubada do governo, com isso o Congresso foi fechado e decretou-se uma nova Constituição (CARVALHO, 2006).

Após o golpe instala-se o Estado Novo, houve poucas reações ao golpe, e os motivos ressaltados por Carvalho (2006) são: os integralistas esperavam chegar ao poder, o medo que a população tinha do comunismo e a postura nacionalista e industrializante do governo. A postura de fortalecimento das indústrias nacionais, através da política de substituição das importações e ao mesmo tempo a proteção dos preços do café após a crise de 1930 fez com que Vargas conquistasse novos aliados e isso diminuiu a possibilidade de reação ao golpe. A oposição ao Estado Novo somente ganhou força a partir dos impactos que o fim da Segunda Guerra Mundial trouxe para o país. Entre 1937 e 1945 o Brasil viveu num “[...] regime ditatorial civil garantido pelas forças armadas, em que as manifestações eram proibidas, o governo legislava por decreto, a censura controlava a imprensa, os cárceres se enchiam de inimigos do regime” (CARVALHO, 2006, p. 109).

Os integralistas ficaram insatisfeitos com o governo porque sua perspectiva de chegar ao poder não se realizou, portanto tentaram seu próprio golpe em 1938, o movimento contou com a participação de civis e militares da Marinha e do Exército e tinha como objetivo prender o presidente e assumir o controle do Estado. O golpe

fracassou deixando clara a postura do governo, não era fascismo ou nazismo, que recorriam às massas, o Estado Novo não queria saber de povo nas ruas. Segundo Carvalho (2006) o regime se aproximava mais do salazarismo português, que misturava paternalismo com repressão sem interferir de forma exagerada na privada das pessoas. Tratava-se de um regime autoritário e não totalitário.

O período varguista também marcou sua atuação na relação entre patrões e empregados.

Um dos aspectos do autoritarismo estado-novista revelou-se no esforço de organizar patrões e operários por meio de uma versão local do corporativismo. Empregados e patrões eram obrigados a filiar-se a sindicatos colocados sob controle do governo. Tudo se passava dentro de uma visão que rejeitava o conflito social e insistia na cooperação entre trabalhadores e patrões, supervisionada pelo Estado (CARVALHO, 2006, p. 109).

O governo de Vargas foi marcado pelo avanço nos direitos sociais, a vasta legislação trabalhista e social que culminou na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em 1943, foi introduzida num ambiente de pouca participação política e precária vigência dos direitos civis. O avanço da legislação não atingia a todos os trabalhadores, apenas aqueles que se enquadravam na estrutura sindical do governo. O primeiro decreto sobre a sindicalização data de 1931, nele estava a filosofia do governo em relação ao assunto. As relações entre capital e trabalho deveriam ser harmônicas e ao Estado caberia a manutenção desta harmonia atuando como regulador e árbitro. Com a lei de 1931 o sindicato deixa de ser uma instituição de direito privado e passa a ter personalidade jurídica pública, deixa de representar interesses dos operários e passa a ser um órgão do governo, cada categoria profissional poderia ter apenas um sindicato.

O governo mantinha delegados dentro dos sindicatos. Estes participavam da vida administrativa dos sindicatos e emitiam relatórios ao governo que poderia intervir, se necessário. Filiar-se ao sindicato trazia benefícios aos trabalhadores, somente estes tinham direito à férias, direitos de previdência. Com a Constituição de 1934 a possibilidade de cada categoria profissional ter mais de um sindicato foi permitida, e a presença de delegados do governo no sindicato foi banida. Entretanto, quatro dias antes da promulgação da Constituição, foi promulgado um decreto contrariando o disposto na Constituição.

O decreto manteve a definição do sindicato como órgão de colaboração com o Estado. Exigia o reconhecimento pelo Ministério do Trabalho, ao qual os sindicatos deviam enviar seus estatutos e a relação dos associados. Regulava ainda o funcionamento interno dos sindicatos. Pelo lado positivo, aumentava as garantias dos operários sindicalizados, sobretudo dos que ocupavam posições de direção, contra as perseguições patronais (CARVALHO, 2006, p. 117).

A interferência do Estado de um lado era positiva para os trabalhadores porque os protegia com a legislação trabalhista, mas por outro, os constrangia com a legislação sindical. Os trabalhadores não tinham forças para se defender dos patrões e nem do Estado. Dentre os traços negativos da intervenção estatal no âmbito dos sindicatos estava o peleguismo. O pelego sindical era um operário que visava o atendimento de seus interesses, do patronato e do governo, em detrimento dos interesses da classe que representava, alguns podiam ser bons administradores dos recursos sindicais, mas a maioria era detestada pelos sindicalistas mais combativos.

O período de 1930 a 1945 foi a era dos direitos sociais, marcando fortemente o período populista no Brasil. O populismo implicava uma relação ambígua do governo com os cidadãos. Vargas era exaltado como o estadista que tinha se aproximado do povo, era o grande benfeitor, o “pai dos pobres”. Os trabalhadores foram incorporados à sociedade devido às leis sociais e não por sua ação política e independente, até porque, as greves foram proibidas com leis em 1939 e 1943, o que encontrou terreno fértil na cultura política da população, principalmente a população pobre dos grandes centros urbanos. De acordo com Carvalho (2006) a ação do governo dividia a classe operária, setores menos organizados estavam dispostos a abrir mão de sua participação política em favor da manutenção de seus benefícios trabalhistas. Vargas ao se dar conta de que com o fim da Segunda Guerra Mundial a ditadura não sobreviveria, começa a buscar apoio dos trabalhadores para se manter no poder. À medida que o fim do regime se aproximava Vargas passou a dirigir-se aos operários em grandes comícios organizados com o apoio da máquina sindical. Dessa forma, começou a preparar a transição para um regime constitucional, com a tentativa de ganhar apoio dos trabalhadores utilizando como argumento a legislação social e trabalhista. O resultado foi que, enquanto os liberais se organizavam para depor o ditador, o povo se organizou em defesa da continuidade do seu governo, num movimento

denominado “queremismo” nome tirado da expressão “Queremos Vargas” (CARVALHO, 2006).

De acordo com Ferreira (2003) é importante ressaltar que apesar de toda aceitação de Vargas por parte da maioria da população, alguns grupos e movimentos estiveram contrários à ditadura, como estudantes, comunistas seguidores de Luís Carlos Prestes, liberais, empresários e coalizões civis e militares. Próximo ao período da sucessão, o aparelho repressivo do Estado já não dava mais conta de minar os protestos de grupos organizados da sociedade. Vargas sofreu vários ataques através da imprensa, que se referiam essencialmente à legislação trabalhista e ao controle sindical, vários comícios foram realizados em favor do término da ditadura. Entretanto, a maioria dos trabalhadores desejava a continuidade do governo e, então, também foram às ruas para pedir a permanência do presidente. A população temia o fim da legislação trabalhista, já conhecedora de um mundo sem direitos, não queria perdê-los. O povo realizava uma comparação entre o tempo em que não contava com o conjunto de legislações sociais e a era Getúlio, e isso lhes dava a certeza de que não queriam mais a repressão policial às reivindicações sindicais, censura aos jornais operários e políticos indiferentes aos anseios populares. Assim, não se pode atribuir o apoio das massas à Vargas simplesmente pela sua ignorância ou pela propaganda do governo. “Não há propaganda por mais elaborada, sofisticada e massificante, que sustente uma personalidade pública por tantas décadas sem realizações que beneficiem, em termos materiais e simbólicos, o cotidiano da sociedade” (FERREIRA, 2003, p. 19).

Em fins de fevereiro e durante o mês de março a população revidava os comícios de oposição a Vargas, mas a partir de abril um novo sujeito político entra no cenário político brasileiro, os trabalhadores. A transição democrática não ficou restrita aos interesses das elites, governistas ou oposicionistas, os trabalhadores tiveram que aprender rapidamente o jogo político. O movimento queremista começou a ter apoio do DIP (Departamento de Imprensa e Propaganda) e do Departamento Nacional do Trabalho órgão ligado ao Ministério do Trabalho, mas este apoio ocorria de forma discreta, pois poderia se tornar mais um ponto desfavorável à Vargas. O movimento também recebeu apoio financeiro de empresários favoráveis à Vargas. Segundo um líder do movimento, existia um clima de luta de classes no país. Como prova disso,



em 7 de abril de 1945 surge um grande movimento de oposição, liderado pela UDN (União Democrática Nacional). Este partido reuniu pessoas de diversas concepções ideológicas, de direita e extrema direita, mas que tinham em comum o desprezo a Vargas, e a sua obra trabalhista, desejavam, ainda, o fim do Estado Novo. Os membros se uniram ainda mais em torno da candidatura do brigadeiro Eduardo Gomes, pessoa com tradições em lutas democráticas. Eduardo Gomes recebeu apoio de intelectuais, elites políticas e empresariais. Seus comícios eram marcados por ofensas à Vargas, a imagem projetada nos jornais apresentava a vitória certa. Do outro lado, se apresentava timidamente o candidato do PSD (Partido Social Democrático), o general Eurico Gaspar Dutra, que representava a continuidade (FERREIRA, 2003).

O movimento queremista, até então era de base popular, sem direção e organização centralizada, mas que ainda assim se espalhou por todo país. A partir de julho o movimento queremista passa a tomar feições em termos organizacionais e políticos, marcado pela fundação do Comitê pró-candidatura de Vargas do Distrito Federal. As adesões aumentavam diariamente. A população começou a impedir a realização de comícios da UDN. Foi realizada uma grande campanha nacional para um comício do movimento que seria realizado dia 20 de agosto, isso começou a preocupar a oposição que aumentou ainda mais os ataques à Vargas nos jornais. Antes do dia 20 de agosto nas sedes do PSD em São Paulo e Recife a propaganda eleitoral de Dutra foi substituída pela de Vargas. O PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) também resolveu apoiar a proposta de continuidade do governo Vargas. No final de agosto o Comitê do Distrito Federal começou a comprar páginas nos jornais e a publicar telegramas dos trabalhadores exigindo a candidatura de Vargas, abaixo assinados foram colhidos. Outro comício foi realizado no dia 30 de agosto denominado “dia do fico” e transmitido pela cadeia de rádios, mas Vargas não aceitou candidatar-se. Sendo assim, o movimento reconheceu um novo lema “A solução é a Constituinte” passando a perceber a necessidade da institucionalização política por meio de uma Assembléia Nacional Constituinte (FERREIRA, 2003).

A população não tinha o desejo de revolucionar e sim a continuidade da ordem, sobretudo estava presente também um sentimento de gratidão e reconhecimento ao governo que, segundo eles, se preocupava com o trabalhador, um deles declarou

seu voto a Vargas em seu telegrama por tudo que ele “tem feito pela grandeza do Brasil e bem estar dos trabalhadores a quem deu o direito a ter direitos” (FERREIRA, 2003, p. 30). Outro fator, além da razão material, explica essa postura de gratidão e reconhecimento. Os trabalhadores publicaram um texto no jornal relatando que os opositores de Vargas se referiam a eles como “Bagunceiros, bêbados e analfabetos”, mas diziam que eles não se assustavam com essa postura porque foi sempre assim que os democratas os viram antes mesmo da subida de Vargas ao poder. Para os trabalhadores, estava claro que, se Vargas nada fez por eles, pelo menos despertou em sua consciência o valor que representam dentro da nação que sempre lhe foi negado, deu-lhes personalidade, civismo e liberdade para fazer valer os direitos que sempre foram negados pelos democratas (FERREIRA, 2003).

Com isso Ferreira (2003) afirma que não se trata somente de uma lógica utilitarista onde se troca benefícios por subordinação política. Gomes apud Ferreira (2003) ressalta que além da lógica material presente no pacto entre Estado e classe trabalhadora foi cultivada uma dimensão simbólica através do discurso. O Estado resgatava valores, crenças, idéias e auto-imagem construídas pelos trabalhadores antes de 1930, e apresentava como seus. Além disso, ressaltava os benefícios sociais como ato de generosidade que necessitava de gratidão e reciprocidade. Não havia uma obediência sem perda de identidade, havia um pacto, uma troca que combinava ganhos materiais e simbólicos de reciprocidade, e esta última dimensão funcionava como elemento integrador de todo o pacto (GOMES apud FERREIRA, 2003).

Contudo, conforme afirma Daniel Arão Reis Filho, as escolhas eram restritas para os trabalhadores. De um lado, uma democracia liberal das elites que não era social, e de outro, a democracia social e autoritária prezada por Vargas. Nesse período tanto no Brasil como na América Latina o regime democrático nem sempre esteve ligado aos interesses da classe trabalhadora, ou era democracia liberal que exclui os trabalhadores, ou programa social que não passa pelas instituições da democracia representativa. Em seus textos os trabalhadores alegavam soberania popular, este seria o elemento mais importante do regime democrático, os trabalhadores questionavam a ausência de sua participação na escolha dos candidatos. Questionavam o código eleitoral que impedia a candidatura de Vargas, segundo eles

a lei que contrariava a vontade popular era antidemocrática e precisava ser revogada (FERREIRA, 2003).

Os queremistas estavam agora comprometidos com a democracia, e lutavam pelos direitos de cidadania política dos trabalhadores, mas antes se preocupavam em garantir os direitos sociais em uma Constituição. Para eles a presença de Vargas na Constituinte representava a garantia dos direitos trabalhistas e também sua ampliação. O lema passou a ser nesse momento “Constituinte com Getúlio”. Em setembro, os políticos, tanto do governo quanto de oposição, queriam manter a transição nos bastidores, mas os jornais e as ruas continuaram a ser o cenário privilegiado dessa transição. Vargas, tendo dois candidatos militares, aproveitou para dividir as Forças Armadas. Se conseguisse enfraquecer os dois candidatos poderia sair vitorioso (FERREIRA, 2003).

Entretanto, o contínuo crescimento do queremismo, a possibilidade de convocação de uma Assembléia Constituinte – agora com o apoio de Luís Carlos Prestes -, e as manobras continuistas de Vargas inquietaram as oposições. Em 21 de setembro, a UDN inaugurou a prática, comum em suas fileiras durante os anos seguintes, de recorrer às Forças Armadas para a resolução de seus próprios problemas políticos. O secretário-geral do partido, em carta ao general Góes Monteiro, pediu “garantias indispensáveis à liberdade do pleito” (FERREIRA, 2003, p. 36).

Ferreira (2003) aponta que faltavam três meses para as eleições e nenhum dos candidatos conseguia mobilizar as massas. Enquanto isso os queremistas mostravam-se mais audaciosos em suas manifestações, assim, marcaram outro comício para o dia 3 de outubro, denominado “dia V” de vitória, a manifestação era para exigir a “Constituinte com Getúlio”. O caráter da manifestação era nacional, tendo como ponto central o Distrito Federal. Em várias capitais, cidades e vilas foram realizados centenas de comícios no mesmo dia e no mesmo horário. A Assembléia geral do povo brasileiro elaborou o seguinte documento:

Reunidos em praça pública, em todos os centros, capitais do país, cidades, vilas, povoados, estabelecimentos lares, etc., o Povo Brasileiro, em uso de seus direitos e atribuições, resolveu o seguinte:

1° A Nação Brasileira, representada pela opinião soberana de seu povo, quer as eleições a 2 de dezembro próximo;

2° as referidas eleições devem ser destinadas a eleger os legítimos representantes do povo para comporem a ASSEMBLÉIA NACIONAL

CONSTITUINTE, destinada à criação de Estatuto Legal, que deverá reger a vida política do país;

3º as eleições para Presidente da República deverão ser realizadas em época que a nova Constituição elaborada prefixar;

4º o povo determina que S. Ex., o Presidente da República, proceda à convocação imediata de seu Ministério, a fim de atender ao que ficou decidido por essa Assembléia Geral, para que se cumpram os trâmites legais da redemocratização do país.

#### O POVO

Brasil, 3 de outubro de 1945, ano centésimo vigésimo quarto da Independência e quinquagésimo sétimo da República (FERREIRA, 2003, p. 37).

Este texto transmitia as noções fundamentais do *queremismo*: soberania do povo, vontade da maioria e democracia direta e popular. Vargas apoiou as determinações da classe trabalhadora neste comício, mas essas atitudes incomodaram profundamente a conservadora política brasileira (FERREIRA, 2003). Afinal esta era a primeira vez que a população afrontava as elites num movimento de cunho nacional.

De acordo com Ferreira (2003) em 13 de outubro foi realizado mais um comício, só que desta vez com uma novidade, a presença de comunistas e socialistas, integrantes do Partido Comunista do Brasil, Partido Nacional Classista, Partido Socialista, Partido Socialista Cristão e Partido Democrático Libertário se juntaram ao comício em favor da Constituinte. Luís Carlos Prestes e Vargas eram os maiores líderes populares do país e isso se constituía num perigo para a oposição. Vargas sugeria aos trabalhadores que se filiassem ao PTB, segundo ele, os trabalhadores deveriam ir às urnas escolhendo os representantes saídos de seu seio e que pudessem expressar suas aspirações, sua indicação tinha como personagens os líderes *queremistas*. Desse modo, “[...] o *trabalhismo* como projeto político, o *getulismo* como a sua personalização e o *queremismo* como movimento social, [...] estava se institucionalizando em um partido político, o PTB” (FERREIRA, 2003, p. 39, grifo do autor).

Vargas traçava todos os caminhos para continuidade do seu governo, mas, como já foi dito, estes posicionamentos eram muito ousados para a política conservadora brasileira e, em 29 de outubro de 1945, Vargas foi deposto por um golpe militar. A

população ficou abalada com queda de Vargas. E, em seu primeiro pronunciamento após a deposição, dirigiu-se aos trabalhadores solicitando o ingresso no PTB. O PTB se encontrava desorganizado politicamente, era dividido em alas, principalmente entre os fundadores do Partido e os líderes queremistas. Diante do silêncio de Vargas, a vitória do brigadeiro Eduardo Gomes parecia quase certa. Mas Hugo Borghi, empresário, líder queremista foi responsável por um acontecimento que favoreceu o posicionamento dos trabalhadores, criou um símbolo representando a identidade coletiva dos trabalhadores ao mesmo tempo em que projetava uma imagem negativa do adversário. Borghi se utilizou de um discurso onde Eduardo Gomes dizia que não precisa dos votos dos malta que apoiaram o ditador (Vargas) para se eleger, porque ele acreditava que os trabalhadores tinham recebido dinheiro do Ministério do Trabalho para comparecer aos comícios. Borghi pesquisou no dicionário e viu que poderia substituir a palavra malta por marmiteiros, e no outro dia acionou uma cadeia de rádios e declarou: “A maior prova de que o senhor Brigadeiro é o candidato dos grãfinos, dos milionários, dos ricos, dos barões, dos exploradores do povo [...] é que ele declarou que não precisa do voto dos marmiteiros, que trabalham, que lutam [...] (FERREIRA, 2003, p. 41).

A “marmita” permitiu que os trabalhadores percebessem os conflitos e as contradições de classe. De um lado, os grãfinos, os exploradores do povo e, de outro, os pobres que lutam e vivem do trabalho. A simbologia da “marmita” encontrou um terreno cultural e político fértil no imaginário social dos trabalhadores, ela representava a identidade coletiva do trabalhador brasileiro, aquele que luta, é digno e decente. Nos comícios do PTB, milhares de trabalhadores participavam com talheres, marmitas, panelas. A partir desses acontecimentos vários boatos se espalharam sobre o candidato udenista, se este não tinha conseguido mobilizar o povo, agora contava com sua antipatia. Entretanto, a vitória de Dutra dependia do apoio de Vargas, e este concordou em apoiá-lo, mas desde que mantivesse os direitos trabalhistas e o Ministério do Trabalho sob o comando do PTB (FERREIRA, 2003).

Eurico Gaspar Dutra vence as eleições e o PTB se torna o terceiro partido na Câmara graças a figura de Vargas, mas o PSD foi o grande vitorioso, pois elegeu a maioria de vereadores e deputados estaduais e federais, além do Presidente da

República (FERREIRA, 2003). De acordo com Ferreira (2003) o queremismo foi um movimento social de protesto dos trabalhadores impulsionado pela possibilidade de perda dos direitos trabalhistas, sobretudo um movimento personalista, centrado na figura de Vargas, pelo menos no momento inicial. Posteriormente, o queremismo evoluiu ao perceber que existiam outras formas de luta para além da figura de Vargas, clamando por uma Constituinte. O resultado do crescimento político foi a institucionalização do movimento em um partido, o PTB. Apesar deste ter sido criado em 1945 por Vargas antes de sua deposição, a adesão dos queremistas contribuiu para a organização do partido. A deposição de Vargas não representou a derrota do movimento, porque fez as elites perceberem que a população tem vontade política. O fato de chefes republicanos terem sido derrotados em seus “currais” eleitorais foi um acontecimento inédito na política brasileira. Segundo o autor este foi o papel mais relevante do queremismo e mais à frente do próprio PTB. Desse modo, o queremismo mobilizou os trabalhadores como classe social, permitindo uma consciência de sua identidade coletiva.

Esta talvez tenha sido, até aquele momento, a primeira experiência democrática da população brasileira, onde as massas tomaram consciência, de fato, do papel importante que ocupam na sociedade. Reconhecer a luta de classes é um importante passo para o estabelecimento de uma contra-hegemonia. Concordamos com Gramsci que a arena da consciência é o campo de luta principal entre as classes subordinada e dominante, mas como já foi dito, os trabalhadores não pretendiam fazer uma revolução, apenas garantir que a ordem estabelecida com Vargas fosse mantida.

Em 1950, Vargas é eleito e é neste governo que ele consolida sua imagem de “pai dos pobres”. O fato de colocar os direitos sociais à frente dos políticos não impediu a popularidade de Vargas. A antecipação dos direitos sociais fazia com que a população se colocasse numa posição de dependência frente aos líderes, os quais tinham lealdade por conta dos “benefícios” que estes haviam distribuído, os direitos eram vistos como favor e a cidadania resultante desta relação era passiva e receptora antes que ativa e reivindicadora (CARVALHO, 2006).

Entretanto, é na época do populismo que em certos países o Estado oligárquico entra em seu declínio definitivo, dando lugar às ditaduras ou democracias populistas. Certas vezes, como na Argentina e no Brasil, essas

modalidades combinam-se ou sucedem-se. Outras vezes, como no México, o regime democrático é profundamente afetado pelo predomínio de um grande partido governamental no corpo político da nação. Em geral, o autoritarismo predomina sobre as normas democráticas (IANNI, 1989, p. 40).

Como vimos o período de 1930-1945 foi marcado por uma política populista e de expansão dos direitos sociais. De acordo com Telles,

[...] os direitos dizem respeito antes de mais nada ao modo como as relações sociais se estruturam. [...] constroem uma gramática civil que baliza práticas e interações sociais por referência ao que é reconhecido como medida de justiça, medida que é sempre alvo de questionamentos e reformulações nos embates e litígios de posições e interesses, valores e opiniões, mas que é sempre solidária com critérios, muitas vezes implícitos, não redutíveis às prescrições legais, que fazem a partilha entre o legítimo e o ilegítimo, entre o permitido e o interdito, o obrigatório e o facultativo. [...] tudo isso passa pela normatividade legal e institucional da vida social, depende sobretudo de uma cultura pública democrática que se abra ao reconhecimento da legitimidade dos conflitos e da diversidade dos valores e interesses demandados como direitos (TELLES, 1994, p. 92).

Os direitos colocam em questão também os problemas sociais, que são julgados sob as exigências de equidade e da justiça social. As diferenças podem se expressar e se representar em negociações nos espaços públicos

[...] espaços nos quais valores circulam, argumentos se articulam, e opiniões se formam, e nos quais sobretudo, a dimensão ética da vida social pode se constituir em uma moralidade pública através da convivência democrática com as diferenças e os conflitos que elas carregam e que exigem, por isso mesmo, de cada um, a cada momento, o exercício dessa capacidade propriamente moral de discernimento entre o justo e o injusto [...] (TELLES, 1994, p. 92).

Como vimos os direitos sociais que se expandiram na era Vargas não se gestaram sob essa perspectiva. Os direitos tomaram a forma de benefícios e estes eram concedidos com o intuito de manter as relações pacíficas entre trabalhadores e empregadores. Os espaços que deveriam ser de discussão e negociação de conflitos eram controlados pelo Estado e este tinha amplo domínio sobre os sindicatos. Já na década de 1930 os sindicatos sofrem mudanças significativas, deixam de ser instituições privadas para se tornar instituições públicas, além disso, a adesão de empregados e empregadores deixa de ser voluntária e torna-se obrigatória. Sem espaços privados de participação política a sociedade civil não expressa os interesses de diferentes grupos na disputa hegemônica. A participação política das classes subalternas foi sempre limitada, e essencialmente as relações

entre Estado e sociedade no período de 1930-1945 eram baseadas num pacto, sendo assim, a dimensão do conflito torna-se represada.

Após a eleição de Dutra em 1946 foi elaborada uma constituição que manteve os direitos sociais e políticos do período anterior. A partir desta data o país entra numa fase denominada como nossa primeira experiência democrática. Até 1964 houve liberdade de imprensa, eleições regulares, vários partidos políticos se organizaram e funcionaram dentro do Congresso. Uma das poucas restrições à liberdade era em relação ao direito à greve, estas deveriam ser autorizadas pela Justiça do Trabalho, o que não impediu que várias greves ocorressem à revelia da lei. Apesar de não estar na presidência, Vargas influenciou todo o período, após sua deposição foi eleito senador enquanto preparava sua volta à presidência. Eleito em 1950 marcou seu governo pela prática populista e nacionalista, contava com o apoio da massa sindical e dos trabalhadores, dos setores nacionalistas das forças armadas, sobretudo do exército e de setores nacionalistas do empresariado e da intelectualidade, além do apoio do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). A oposição vinha dos liberais agrupados na UDN (União Democrática Nacional), dos militares anticomunistas e do empresariado brasileiro ligado ao capital internacional, representado na época, principalmente, pelas grandes multinacionais do petróleo. Assim que assumiu, Vargas travou uma batalha pelo monopólio estatal do petróleo que durou de 1951 a 1953 quando o projeto de lei foi assinado pelo Congresso. A campanha pela criação da Petrobrás envolveu militares, estudantes universitários e líderes sindicais. Este tema envolveu a opinião pública através de debates violentos, manifestações públicas e comícios, a lei aprovada dava à Petrobrás o monopólio de todas as sondagens para descobrir novas jazidas, extração e refino do Petróleo. Dessa forma, o capital privado, inclusive o estrangeiro, fica apenas com a distribuição (CARVALHO, 2006).

Outro embate do populismo com os mesmos setores oposicionistas citados acima, centrou-se na figura do ministro do Trabalho – João Goulart – este tinha ligação com o mundo sindical. Líderes sindicais e radicais, alguns do Partido Comunista, tinham conseguido ocupar cargos na cúpula dos sindicatos e da previdência social e mantinham acordos com João Goulart. O ano de 1954 foi marcado por greves importantes. Neste mesmo ano João Goulart propôs um aumento para o salário



mínimo de 100%. Apesar das reações contrárias de empresários e militares, o salário foi aprovado. A partir daí aumentaram as conspirações para derrubada do presidente. Vargas, para não renunciar, cometeu suicídio em 24 de agosto de 1954. A reação popular foi imediata e a figura de Vargas influenciou durante anos a política brasileira. Após sua morte Juscelino Kubitschek foi eleito, as forças anti-Vargas fracassaram, pois Juscelino era membro do Partido Social Democrático (PSD), também criado por Vargas. O cargo de vice-presidente ficou com João Goulart. Entretanto, Kubitschek não era nacionalista e trabalhista como Vargas e Goulart e, apesar da oposição, este fora o governo mais democrático e dinâmico da história republicana.

### **1.3 Novos rumos para o desenvolvimento capitalista, como se (des)encontram os interesses políticos**

O governo de Juscelino foi marcado pelo Desenvolvimentismo, investiu pesadamente em obras de infra-estrutura, sobretudo estradas e energia elétrica, e tentava atrair o capital privado, nacional e estrangeiro, para promover a industrialização do país.

A fundamentação ideológica do nacionalismo desenvolvimentista vinha do pensamento da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) e foi elaborada no país pelo Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), órgão criado em 1955, ligado ao Ministério da Educação. [...]. Contando com intelectuais de prestígio, como Guerreiro Ramos, Álvaro Vieira Pinto e Hélio Jaguaribe, buscou elaborar uma ideologia nacionalista e difundir-la por meio de cursos e conferências. Aos poucos tornou-se um dos alvos prediletos dos ataques da direita e mesmo dos liberais conservadores (CARVALHO, 2006, p. 133).

De acordo com Ortiz (2006) o ISEB não se constituía em uma “fábrica de ideologia” do Governo Juscelino Kubitschek (1956-1960). Este governo caracterizou-se pela internacionalização da economia brasileira. Entretanto, neste mesmo momento, há uma busca por parte de alguns intelectuais pela “fabricação” de um ideário nacionalista para diagnosticar e agir sobre os problemas nacionais. O golpe de 64 encerra as atividades desses intelectuais, erradicando qualquer pretensão de oficialidade das teorias do ISEB. Entretanto, esta ideologia encontrou caminho de

popularização pouco a pouco junto aos setores progressistas e de esquerda. No final dos anos 1950 vários conceitos políticos e filosóficos foram elaborados e à medida que se difundem vão se constituindo em categorias de apreensão da realidade brasileira. Influenciados por estas teorias dois movimentos se realizam no início dos anos 1960, o Movimento de Cultura Popular no Recife e o CPC (Centro Popular de Cultura) da UNE (União Nacional dos Estudantes). Dois intelectuais desses movimentos, Paulo Freire e Carlos Estevam Martins, tinham relações substanciais junto ao ISEB (ORTIZ, 2006).

O governo de Kubitschek sustentava-se nas alianças com o PSD e o PTB, o primeiro tinha base entre os proprietários rurais, nas velhas oligarquias do interior, o PTB era um partido urbano, com forte apoio da classe operária. Ao final do período, essa aliança apresentava sinais de esgotamento, pois os nacionalistas se mostravam insatisfeitos com a abertura ao capital estrangeiro e se opunham a acordos com o Fundo Monetário Internacional (FMI), mas Juscelino conseguiu encerrar o mandato em paz. O sucessor foi Jânio Quadros, este foi apoiado pela UDN, mas não cumpria suas determinações, tinha muita facilidade em mobilizar apoio popular, sobretudo, das classes médias. Entretanto, o vice-presidente eleito foi João Goulart, que era do partido de oposição. Jânio Quadros ficou apenas 8 meses no poder, renunciando em agosto de 1961. Os ministros militares não aceitaram a posse do vice-presidente, instalando-se uma crise política. Mas outras forças de oposição se uniram em favor da posse de João Goulart. Por dez dias o país se viu à beira de uma guerra civil. O Congresso decidiu, então, instaurar o parlamentarismo. Mas João Goulart e as forças que o apoiavam tentaram ininterruptamente instaurar novamente o presidencialismo, dessa forma foi marcado um plebiscito para decidir sobre o sistema de governo e, em janeiro de 1963, o regime presidencialista foi restabelecido (CARVALHO, 2006).

A partir do plebiscito as direitas civil e militar começaram a se organizar para preparar o confronto, planos para derrubar o governo foram traçados com o apoio do governo norte-americano. Surgiram organizações financiadas por empresários estrangeiros e nacionais para apoiar financeiramente políticos de oposição ao governo. A esquerda também empreendeu várias lutas, através do CGT (Comando Geral dos Trabalhadores), da UNE (União Nacional dos Estudantes) e de um

segmento da Igreja Católica que começara a abandonar sua posição conservadora e investia no movimento estudantil. Diante desses acontecimentos, a posição do presidente ficava cada vez mais desconfortável, porque de um lado estava a direita que queria derrubá-lo e de outro a esquerda que o pressionava a tomar atitudes cada vez mais radicais. Este resolveu, então, ceder à esquerda e concordou em realizar grandes comícios populares com o intuito de pressionar o Congresso a apoiar as “reformas de base”. No dia 13 de janeiro de 1964 foi realizado o primeiro comício onde o presidente assinou um decreto nacionalizando uma refinaria de petróleo e outro desapropriando terras às margens de ferrovias e rodovias federais e barragens de irrigação. Assinou ainda outro decreto determinando a desapropriação de terras. Isto demandava custos muito altos elevando os custos da reforma agrária, por outro lado o Congresso não aceitava a mudança da lei, e este foi um motivo para fortalecer ainda mais a oposição ao governo (CARVALHO, 2006).

Outros comícios foram organizados pela oposição para alertar sobre o perigo do comunismo que vinha do governo federal. Mas o grande episódio ainda estava por vir. Em 26 de março de 1964 marinheiros e fuzileiros navais se revoltaram no Rio de Janeiro apoiando-se na sede do sindicato dos Metalúrgicos. Os marinheiros pediam melhoria de suas condições de trabalho. A atitude do presidente não teve impactos positivos, João Goulart, mandou substituir o ministro da Marinha, por outro indicado pelo CGT e o novo ministro anistiou os revoltosos. A revolta dos marinheiros teve efeito decisivo, pois incomodou os oficiais que queriam assegurar a legalidade, e diante da atitude tomada pelo novo ministro viram-se sem argumentos diante da ameaça que a insubordinação significava para a organização militar. O golpe já estava traçado para o dia 2 de abril, mas João Goulart compareceu a uma reunião de sargentos da Política Militar e fez um discurso radical que foi televisionado, diante disso, os conspiradores anteciparam a revolta para o dia 31 de março (CARVALHO, 2006).

As tropas do Exército saíram de Minas Gerais e dirigiram-se para o Rio de Janeiro. Seguiram-se momentos de expectativa quanto ao comportamento dos comandos militares. O destino do presidente foi selado quando não aceitou sugestões do comandante de São Paulo, general Amauri Kruehl, de repudiar o CGT e o comunismo. As tropas de São Paulo aderiram às de Minas, e o presidente não quis continuar a luta. [...]. Os confiantes dirigentes sindicais convocaram uma greve geral para o dia 31 de março em oposição ao golpe. Seu apelo não foi ouvido. As grandes massas em nome das quais falaram os líderes não apareceram para defender o governo. As que

apareceram foram as da classe média, no dia 2 de abril, para celebrar a queda do presidente. A grande mobilização política por que passara o país acabava em verdadeiro anticlímax. Apesar do grande barulho feito, via-se agora que o movimento popular era um castelo de cartas (CARVALHO, 2006, p. 143-144).

O golpe de 1964 é marcado também pelo ingresso do Brasil no Capitalismo Monopolista de Estado (CME). Estes fatores implicaram mudanças tanto para o Estado quanto para os organismos da sociedade civil e, conseqüentemente, para a produção cultural. A censura foi apenas um dos fenômenos para quebrar a autonomia da sociedade civil, reprimindo seu pluralismo para conservar um Estado onipotente como elemento para a implantação do CME. A ditadura não só reforçou as tendências intimistas<sup>13</sup> inscritas na raiz de nossa formação econômico-social como abriu espaço para um quase monopólio das correntes intimistas, além de reforçar também a exclusão das camadas populares dos processos de decisão política.

O país entra num período de “vazio cultural” (1969-1973). Houve uma confluência entre censura, repressão e tradições intimistas, funcionando como tentativa de marginalizar as correntes nacionais-populares. O CME contribui para a constituição de uma poderosa indústria cultural de bases monopolistas de Estado que atinge fortemente os meios de comunicação de massa e as produções teatrais e editoriais. Há uma tentativa explícita de remoção de qualquer pluralismo. A Universidade também sofre as influências do CME, seja pela repressão ou pela racionalização, tecnificação da formação para o trabalho no intuito de atender às necessidades de reprodução do capital, sendo esta formação totalmente esvaziada de uma cultura crítica. Outro fenômeno desse período é a “importação em série de produtos pseudoculturais gerados nos países imperialistas, freqüentemente preferidos pelos *mass media* por serem mais baratos do que os produtos nacionais” (COUTINHO, 2000, p. 71). Isso traz a desvalorização dos produtos nacionais e, conseqüentemente, dos artistas, favorecendo a abertura dos intelectuais às cooptações realizadas pela indústria cultural monopolista no intuito de cortar as

---

<sup>13</sup> “[...] na raiz do ‘intimismo’ está a separação entre os intelectuais e a realidade nacional-popular”, uma separação posta e repostada pela via prussiana [...]” (COUTINHO, 2000, p. 58).

ligações desses intelectuais com a realidade nacional-popular. O produtor de cultura se torna assalariado e com altos salários pagos pela indústria cultural.

Entretanto, Coutinho (2000) ressalta que apesar da monopolização capitalista dos meios de divulgação cultural não é possível ignorar a presença da corrente nacional popular, ou mais precisamente a presença de uma oposição democrática durante todo o período de ditadura militar. Até mesmo os autores intimistas se colocaram em oposição à tendência antipluralista da ditadura. Como exemplo Coutinho aponta o movimento tropicalista que em seu início caracterizava-se como movimento intimista.

Na verdade o tropicalismo não se opunha ao nacional-popular, mas àquilo que antes chamamos de “doença-infantil”. Essa dialética interna do movimento tropicalista – a contradição dinâmica entre a conquista de uma nova temática e seu tratamento ainda tendencialmente alegórico – levaria seus melhores representantes a abandonar progressivamente, em muitas de suas produções, a alegoria nacionalista, e a optar por uma dura crítica, nada populista nem ingênua, da cotidianidade capitalista moderna que o CME ia implantando em nosso país (COUTINHO, 2000, p.74).

É importante ressaltar que o regime militar nunca desfrutou de um consenso estável junto às camadas médias urbanas, de onde provém os intelectuais, o que aparece nessa postura oposicionista. Na verdade, antes de 1964 a sociedade civil já começa a se articular apoiando-se, em parte, na dinamização do movimento de massas e seu crescimento é responsável pela radicalização política dos intelectuais a partir do final dos anos 1950, que apontava no sentido da construção de uma contra-hegemonia. Neste período duas instituições desempenham um importante papel na produção cultural e artística, o Instituto Superior de Estudos Brasileiros – ISEB e o Centro Popular de Cultura – CPC (COUTINHO, 2000).

Após a tomada do poder político e sua tentativa de efetivar uma cultura “intimista”, os militares encontraram resistência por parte da maioria dos intelectuais. De fato não se pode negar que o regime militar deu um duro golpe na tentativa de uma hegemonia em torno das correntes democráticas ou nacionais-populares. Mas houve uma resistência por parte dos intelectuais em efetivar a hegemonia do “intimismo”. A expansão do mercado de trabalho para os intelectuais faz com que estes não sejam mais

[...] “mandarins” privilegiados aos quais a posse da cultura fornece prestígio e *status*. A generalização das relações capitalistas vai os convertendo no mesmo momento em que aumenta seu número e complexifica suas

funções, em trabalhadores assalariados a serviço da reprodução do capital. Ora se ainda existe cooptação, essa opera agora através dos mecanismos impessoalizados do mercado; e esse mercado produz, entre outras coisas, diferenciações salariais extremadas entre as diferentes categorias de intelectuais (COUTINHO, 2000, p. 76).

Paralelo a isso há o surgimento de um “exército cultural de reserva” que contribui para a diminuição dos salários dos profissionais que conseguem emprego. Dessa forma, ao lado de uma minoria tecnocrática se amplia um setor da intelectualidade ligada à produção ideológica e artística, para os quais a cooptação perde sua razão de ser e estes intelectuais passam a enxergar seu papel no rompimento da “via prussiana”, e seu compromisso com a construção de uma sociedade pluralista e democrática, contribuindo para a realização de um modelo econômico que não ponha à margem às camadas assalariadas da população.

Estando os pressupostos de uma identificação dos intelectuais com o povo-nação, os intelectuais se dão conta de que é preciso travar uma batalha ideológica que permita superar o elitismo cultural e valorizar uma cultura nacional-popular. Coutinho ressalta que a busca por uma hegemonia da orientação nacional popular não pode negar o pluralismo, pelo contrário, este concebe a unidade do nacional-popular como unidade na diversidade, esta unidade tira sua força das mais variadas manifestações individuais. Além de reconhecer a necessidade social e o direito à existência de correntes ideológicas não nacionais-populares, as produções culturais intimistas podem contribuir para o desenvolvimento de uma concepção de mundo ligada à vida da nação e do povo. Entretanto, tomando de empréstimo as contribuições de Gramsci, Coutinho ressalta que a democratização da cultura não se esgota na batalha de idéias. Para que a cultura se desenvolva de maneira não elitista é preciso haver uma democracia pluralista de massas, esta favorece

[...] o amplo florescimento da liberdade de criação e de crítica, um clima no qual a influência ou hegemonia dessa ou daquela corrente se processe cada vez mais segundo os critérios imanentes ao próprio mecanismo da dialética cultural. [...] a democracia de massas faz com que o pluralismo da cultura seja a expressão do pluralismo dinâmico e da riqueza da vida concreta das várias classes e camadas nacionais (COUTINHO, 2000, p. 79).

Para Coutinho somente a democracia de massas pode quebrar os limites da “via prussiana”.

Lutando pela democratização da cultura, os intelectuais combatem efetivamente pela renovação democrática da vida nacional em seu conjunto; e ao mesmo tempo, lutando por essa renovação democrática, asseguram condições mais favoráveis à expansão e florescimento de sua própria práxis cultural (COUTINHO, 2000, p. 80).

José Paulo Netto (2004) alerta para o fato de que as análises sobre a relação entre Estado e sociedade civil nos finais da década de 1970 e ainda algumas concepções contemporâneas têm cometido um grande equívoco ao afirmar que no período entre o segundo pós-guerra e o golpe de 1964, a sociedade civil era frágil em contraposição a um Estado que se apresentava cada vez mais forte. Segundo Neto foram as classes dominantes que se organizaram em torno do golpe de abril de 1964, foi a intervenção das agências da sociedade civil que arrasaram o governo de João Goulart. Então, na verdade, o que havia eram classes subalternas que enfrentavam muitas dificuldades em se organizar e quando o conseguiam eram reprimidas e desarticuladas pelo Estado em estreita ligação com as classes dominantes. Isso nos mostra que a teoria marxista contempla satisfatoriamente a posição do Estado na sociedade capitalista, como nos mostra a citação abaixo (NETTO, 2004).

Na verdade o Estado é um instrumento essencial de dominação de classes na sociedade capitalista. Ele não está acima dos conflitos de classes, mas profundamente envolvido neles. Sua intervenção no conflito é vital e se condiciona ao caráter essencial do Estado como meio de dominação de classe (CARNOY, 1994, p. 67).

Outra questão ressaltada por Netto (2004) é a propalada ruptura entre a sociedade civil e o Estado após o início da ditadura e a aberta contraposição da sociedade civil ao Estado em 1968 após o AI-5. Cabe ressaltar que em primeiro lugar, o Estado respondia e correspondia aos interesses do capital, que se determinavam na sociedade civil, em segundo lugar a crise da ditadura (1974-1979) não foi fruto da contraposição entre Estado autoritário e sociedade civil, mas sim da força do movimento operário que foi capaz de planejar e dinamizar formas que trouxeram para discussão a dominância do grande capital na sociedade civil.

Para Netto (2004) no período da crise da ditadura e ao longo do período da transição democrática, a reconfiguração do Estado e da sociedade civil no Brasil, não ocorreu

[...] na dimensão do “fortalecimento da sociedade civil”: *deu-se na dimensão da emergência do fortalecimento da sociedade civil, de agências e formas de intervenção das classes subalternas, em especial a classe operária*. Se a transição democrática se realizou, independentemente da sua profundidade ou do seu carácter adjetivo, foi precisamente porque esses setores sociais romperam com as restrições políticas que impediam seu protagonismo (NETTO, 2004, p. 76, grifo do autor).

Esse protagonismo passa então a fluir nos movimentos associativos de base que, apesar de serem corporativos e expressar interesses particulares, encontraram ou criaram formas de veiculação universalizantes, como por exemplo, o PT e a CUT (Central Única dos Trabalhadores) (NETTO, 2004). “[...] foi na década de 1980 que os movimentos sociais se organizaram, sindicatos se fortaleceram e as demandas populares ganharam o cenário público” (TELLES, 2006, p. 398).

A emergência desses “novos sujeitos” na sociedade civil se explica pela operação de mudanças na estrutura da economia. A interação do associativismo de base com o movimento sindical e partidos políticos que acontece essencialmente na década de 1980, trouxe grandes avanços e ganhos políticos que se expressam na Constituição de 1988, colocando-se também “[...] a possibilidade da constituição de um marco democrático capaz de incidir em processos de transformação econômico-social” (NETTO, 2004, p. 77). A articulação e viabilização de instrumentos de participação política não se tratavam de “novas formas de participação”, mas da emergência de uma participação de classes da sociedade civil que por décadas foi impedida pelo regime ditatorial de influir na vida política. Entretanto, a transição democrática não demarca a ruptura com uma estrutura estatal construída pela ditadura, mas a consequência dos processos democratizantes representaram uma profunda transformação do Estado brasileiro. Entretanto, o grande capital e seus representantes políticos conseguiram bloquear no plano do Estado a sua reforma democrática e por em curso, através do governo de Fernando Collor de Melo, a contra-reforma, um movimento de reestruturação já iniciado nos países centrais há mais de uma década (NETTO, 2004).

Para Netto (2004) alguns fatores impediram a transformação democrática, fatores de cunho estrutural e superestruturais. Na primeira instância, tem-se o aprofundamento da “dívida social” devido às mudanças na estrutura produtiva brasileira e no perfil geral da economia, dos processos de concentração de renda e propriedade. Essas mudanças na estrutura produtiva envolvem um novo padrão de acumulação



capitalista que é pautado pela ampla adoção de novas tecnologias e flexibilização dos processos de trabalho, mudanças no padrão de organização da produção e na gestão da força de trabalho, implicando a redução drástica dos postos de trabalho e sitiamento das práticas políticas dos trabalhadores (MOTA, 2005). Na segunda instância a ligação dessas mudanças com a “cultura da crise” que integrou importantes lideranças e aparelhos sindicais e partidários (NETTO, 2004). Segundo Mota (2005) com essas transformações no mundo da produção e do trabalho o que está em jogo é a *performance* das práticas sociais das classes diante dos requisitos da reprodução social, é a recriação de novas formas de dominação do capital sobre o trabalho. Essas novas formas de domínio implicam a socialização de novos valores políticos, sociais e éticos e a produção de novos padrões de comportamento compatíveis com as necessidades de mudança na esfera da produção e reprodução social e a produção de consentimentos de classe para produzir mudanças e superar as crises do capital.

Sendo assim Netto afirma que

Confluíram, pois o aviltamento da condição da vida das massas trabalhadoras sob o regime democrático (o que, compreende-se, reduz a legitimidade deste diante daquelas) com a neutralização (e mesmo a regressão) de instrumentos de universalização e totalização de vontades políticas num quadro em que as agências e formas de participação das classes e segmentos trabalhadores têm seu significado e impacto reais muito diminuídos (NETTO, 2004, p. 78).

Do mesmo modo, é importante ressaltar que Netto (2004) não tem a intenção de desvalorizar o movimento que vêm se adensando na sociedade civil desde finais da década de 1970 por uma extensão democrática, buscando a extensão das formas de poder até então concentradas nas mãos da sociedade política e das irrelevantes associações voluntárias. Para tanto, Netto se apropria das idéias de Gramsci ao ressaltar que quando a extensão da democracia envolve classes subalternas pode levar a um aprendizado e prática políticos para que os sujeitos enfrentem a grande política. Para o autor o que se encontra reduzida é a possibilidade dessa extensão da democracia articular um padrão democrático de novo tipo, onde se integrem formas de democracia representativa e democracia direta. Se

[...] a participação das agências das classes subalternas da sociedade civil, organizadas democraticamente, não se articula com instâncias de universalização e totalização da vontade política, elas podem objetivamente

contribuir para a constituição – não de uma democracia de massas – mas de uma ordem política liberal-corporativa, reprodutora da ordem capitalista (NETTO, 2004, p. 79).

E nisto está assentado todo apelo à participação da sociedade civil na contemporaneidade, esse tipo de participação não desconfigura as condições jurídico-políticas do Estado democrático de direito nem se torna incompatível com o padrão de acumulação e reestruturação do Estado. Em todos os espaços públicos a participação da sociedade civil tem sido saudada, é claro que não se pode desqualificar a democracia política, mas devemos nos questionar minimamente sobre esta referência. Para realizar tal questionamento Netto se apropria das colocações de Cerroni que faz uma diferenciação entre democracia-método e democracia-condição social. A primeira se refere ao conjunto de mecanismos institucionais que, sob formas diversas permitem, por sobre a vigência de garantias individuais, a livre expressão de opiniões e opções políticas e sociais; a segunda é mais que um conjunto de institutos cívicos, representa uma ordem societária onde todos podem intervir politicamente de forma ativa e efetiva nas decisões que envolvem o conjunto da vida social. A democracia-condição social não deriva da democracia-método (NETTO, 2004).

A democracia-método é extremamente compatível com o sistema capitalista, sua incompatibilidade se revela quando se trata da democracia-condição social, porque esta pode afetar o estatuto da propriedade privada e a apropriação da riqueza socialmente produzida.

Para Netto (2004)

As condições contemporâneas em que se ampliam as possibilidades de protagonismo político de agências da sociedade civil, inclusive aquelas que expressam e veiculam os interesses de classes e camadas subalternas, não dão mostras de configurar a superação dos limites imanentes à democracia-método (esta, ademais, perfeitamente integrada num projeto/processo liberal-corporativista) (NETTO, 2004, p. 80-81).

De acordo com Telles (2006) na década de 1990 foi construída uma rede associativa ampla, plural, multifacetada e descentralizada formada por movimentos sociais, organismos de representação de interesses e entidades civis. Essa rede foi se armando de um modo muito desigual, seguindo os rumos mutáveis dos acontecimentos e das oscilações da conjuntura feita e refeita a cada momento.

Decerto, estas formas de participação têm poucas possibilidades de minar a ordem burguesa e se estas formas não se conectarem à instâncias de universalização e totalização, podem se constituir em um modelo liberal-corporativo. Sem dúvida é possível maximizar, no sentido da universalização, a democracia-método pelo fortalecimento de agências expressivas das classes e camadas subalternas como tem ocorrido. É preciso enxergar não só a insuficiência, mas as possibilidades de universalização e totalização com o aumento dessas práticas (NETTO, 2004).

As relações entre Estado e sociedade civil no Brasil apresentam diversas características, dentre elas, o personalismo, pouca participação das massas, a democracia, a ausência dela, mas a principal delas é o papel que as elites ocupam nos rumos das decisões políticas. Essa atuação determina até mesmo a existência ou não de espaços públicos, pois à medida que o Estado através de suas instituições, não constitui um espaço de expressão dos conflitos e contradições de classe torna-se difícil falar em espaço público. Não podemos pensar em espaços realmente públicos sem a participação ativa da sociedade civil e de todos os seus atores na discussão política do país. Todas as decisões, sejam econômicas, sociais e culturais são políticas. A discussão realizada neste capítulo nos possibilitará verificar na análise do Orçamento Participativo de Vila Velha se ainda estão presentes características que marcaram as relações entre Estado e Sociedade Civil historicamente no Brasil. Vale ressaltar que o período democrático contemporâneo, tendo como marco a promulgação da Constituição de 1988, tem apenas 20 anos, sendo este o maior período democrático atravessado pelo país, por isso acreditamos que as raízes autoritárias, personalistas e clientelistas ainda não desapareceram do contexto nacional. Entendemos a democracia como um processo, por isso tal análise nos permitirá avaliar os avanços e/ou retrocessos nesta construção em relação ao OP de Vila Velha.

## **CAPÍTULO II**

# **CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA E A DISPUTA ENTRE PROJETOS POLÍTICOS NO BRASIL**

## **CAPÍTULO 2 - CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA E A DISPUTA ENTRE PROJETOS POLÍTICOS NO BRASIL**

Neste capítulo faremos uma breve revisão do debate em torno da democracia no Brasil. Seu foco é a construção e a disputa entre os diferentes projetos políticos de sociedade na construção democrática do país, e como estes têm orientado as decisões políticas no Brasil essencialmente a partir dos finais da década de 1970, quando intensifica-se o processo de luta pela redemocratização do Estado brasileiro, até os contornos atuais.

É importante destacar que desde a constituição da República a população brasileira vivenciou poucos períodos de experiência democrática e de participação nas decisões políticas. Estas, historicamente, estiveram concentradas nas mãos das classes dominantes. O mais longo período de experiência democrática brasileira é o atual. Seu grande marco é a Constituição de 1988 que ampliou, como em nenhum outro momento da história brasileira, os direitos políticos dos cidadãos. Este resultado não foi gratuito, mas fruto das disputas entre projetos de sociedade presentes naquela conjuntura, o projeto autoritário e o democrático-participativo de um lado e, de outro, um projeto que queria se firmar e ser dominante, o projeto neoliberal.

O projeto autoritário foi dominante até 1985, enquanto o projeto democrático-participativo construía-se, desde finais da década de 1970, nas lutas pelo restabelecimento da democracia. A partir dos anos 1980, em meio à crise financeira e do Estado desenvolvimentista, começa a surgir o projeto neoliberal que lança as bases ideológicas para sua concretização e hegemonia sobre os outros dois projetos em disputa. No bojo dessas transformações, durante a transição do Estado autoritário ao Estado Democrático de Direito, o projeto autoritário sai do centro da disputa política e entra no que Dagnino denomina “estado de latência”. Entretanto, sujeitos que sustentaram durante anos o projeto autoritário permanecem na cena política, por isso não se pode dizer que este projeto tenha deixado completamente o cenário político.

Também não se pode omitir o papel dos movimentos sociais na luta pela democracia. Estes movimentos se expandiram durante todo o período militar, e adquiriram mais força à medida que o regime começa a perder legitimidade e dar início à abertura política após as derrotas eleitorais de 1974.

A crise econômica dos anos 1980 é decisiva não só para a emergência da ideologia neoliberal, mas também para o aumento da participação dos movimentos sociais no cenário político. Esta participação foi fundamental para a derrocada do regime e para a construção democrática tendo como marco o maior movimento político de resistência das massas, a Campanha "Diretas Já". Em março de 1983 o deputado Dante de Oliveira (PMDB) apresentou à Câmara dos Deputados uma proposta de emenda à Constituição que visava restabelecer as eleições diretas para presidente da República. A proposta repercutiu entre os setores mais politizados da sociedade e vários grupos de oposição dentre eles o PT, o PMDB e o PDT passaram a convocar a população para se mobilizar em apoio à emenda Dante de Oliveira. O apelo da oposição teve efeito e durante os meses que antecederam a votação da emenda no Congresso Nacional, diversas manifestações foram realizadas em todas as grandes cidades brasileiras. As maiores ocorreram em São Paulo e no Rio de Janeiro reunindo cerca de 1 milhão de pessoas cada uma. Em clima de terror a emenda foi derrotada em 25 de abril de 1984, pois o governo decretou na semana da votação medidas de emergência no Distrito Federal e nomeou o general Newton Cruz para executá-las. Assim, a escolha do presidente se deu de forma indireta, Tancredo Neves do PMDB foi eleito, aliado à Frente Liberal do PDS (que havia se dividido) tendo como vice José Sarney antigo líder da Arena e do PDS, e encerrando a ditadura militar (ARRUDA; PILETTI, 2003).

Tancredo Neves falece antes de tomar posse e seu vice, José Sarney, assume a presidência. A disputa democrática se acirra e o presidente trata de convocar a Assembléia Constituinte que culmina na elaboração da Carta Magna de 1988. Cabe lembrar que a própria campanha "Diretas Já" era uma reivindicação constituinte. A Constituinte como idéia, reivindicação e movimento nasceu a partir da eleição de 1974 que foi a primeira a manifestar repúdio ao regime militar. A Constituinte visava reconquistar a democracia através da soberania popular. Destaque para a atuação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, que no campo das

instituições, a partir de 1977, adotou a Constituinte como programa de luta e aglutinação política. Os setores mais astutos dos conservadores desejavam na verdade realizar uma reforma constitucional sem rupturas e radicalismos. Como estes interesses eram compatíveis com os do governo, em 1984 foi encaminhado ao Congresso um projeto, chamado *emendão* (FAORO, 1985).

Esta proposta não obteve êxito, pois no mesmo período explodia a campanha das diretas que era uma manifestação constituinte. “O *emendão* calaria, no seu propósito, a reivindicação constituinte, ao mesmo tempo que, pelo adiamento, desmobilizaria o povo, retirando-o das ruas de todo país” (FAORO, 1985, p. 11-12, grifo do autor).

A Assembléia Constituinte torna-se produto e palco do embate entre os projetos políticos em disputa, que se acirra porque a garantia de direitos aumenta a ação do Estado em favor das classes subalternas, podendo diminuir os ganhos das classes dominantes.

Entretanto, este embate faz com que a Constituição garanta também os ganhos das classes dominantes mantendo intocável a questão da propriedade privada. Assim, a democracia liberal consolida suas bases no Brasil, pois continuam predominando na sociedade a propriedade privada de terras e dos meios de produção, o que impede a democratização de decisões econômicas.

É importante ressaltar que a construção democrática é um processo lento e no caso do Brasil é necessário romper com anos de história em que a população esteve à margem dos principais acontecimentos políticos. Tomar a democracia como um método para escolha de governos, ou seja, para escolha daqueles que irão definir regras e normas às quais os demais cidadãos estarão submetidos, constitui uma concepção elitista da mesma na qual algumas pessoas são consideradas mais aptas e preparadas para governar. Tal concepção é extremamente funcional à ordem vigente, pois de acordo com Ferraz

A estabilidade da ordem econômica e social capitalista tem ampla ancoragem no minimalismo do modelo liberal-representativo, no elitismo de processos restritivos de contagem do povo (Rancière, 1996), na negação de sua presença e sua voz, na sua redução a uma massa informe e desinformada, facilmente agregável (FERRAZ, 2005, p. 22).

Neste capítulo abordaremos o papel dos movimentos sociais na luta pela democracia e o embate com os interesses hegemônicos. Tal discussão torna-se fundamental neste trabalho, pois a luta por uma maior participação da população nas decisões políticas expressa-se no processo de elaboração da Constituição de 1988 que viria a ser a primeira a incluir em seu texto um rol de direitos e garantias aos cidadãos. Esses avanços constitucionais foram conquistados com muitas lutas, pois a maior parte dos políticos eleitos para o congresso constituinte tinha anseios contrários às necessidades e reivindicações da população.

A participação da sociedade civil na elaboração da nova carta constitucional trouxe um novo entendimento acerca da democracia. “Consolidou-se no país a idéia de que a democracia não seria exercida apenas por representantes eleitos de quatro em quatro anos, mas poderia ser exercida de forma mais direta e cotidiana” (TEIXEIRA; ALBUQUERQUE, 2006, p. 182). A articulação entre diversos segmentos da sociedade civil constituiu um campo no qual foi elaborado um projeto político para toda a sociedade de cunho democrático e participativo (TEIXEIRA; ALBUQUERQUE, 2006). A Constituição de 1988 introduz o princípio da participação popular, a partir do qual serão criados espaços públicos participativos, dentre eles o orçamento participativo, onde se encontram diferentes projetos políticos.

## **2.1 A contribuição da teoria democrática**

Para abordar a construção democrática no Brasil é necessário primeiramente realizar um debate sobre a teoria da democracia. De antemão ressaltamos que o século XX foi o século da disputa em torno da questão democrática.

De acordo com o pensamento político grego democracia significa “[...] governo dos muitos, dos mais, da maioria, dos pobres (mas onde os pobres tomam a dianteira é sinal de que o poder pertence ao *plétos*, à massa), em suma, segundo a própria composição da palavra, como governo do povo, em contraposição ao governo de uns poucos” (BOBBIO, 1993, p. 31). Entretanto, a concepção moderna de democracia se contrapõe à democracia direta proposta pelos antigos, entendendo



que num grande Estado apenas a democracia representativa seria possível, ou seja, aquela forma de governo onde o povo não toma ele mesmo as decisões que lhe dizem respeito, mas elege os representantes que devem decidir por ele (BOBBIO, 1993). Esse entendimento só afirma a aversão tida há tempos pelas classes dominantes à participação popular nas decisões políticas.

Todavia, de acordo com Bobbio (1993), os modernos não imaginavam que instituindo a democracia representativa estariam enfraquecendo o governo popular, pois acreditavam que os representantes eleitos estavam em condições melhores que os próprios cidadãos para avaliar os interesses gerais, pois estes últimos tenderiam à contemplar seus interesses particulares.

Na democracia o voto é expressão da igualdade e da liberdade. “Somos livres e, portanto, decidimos nosso destino político. Somos iguais, e por isso nenhum voto vale mais que outro” (RIBEIRO, 2002, p. 32). Se a maioria decidiu, então, os derrotados submetem-se às suas regras.

O que está em jogo na decisão pela maioria [...] é como formar um conjunto de pessoas, isto é uma sociedade. De nenhuma sociedade, no mundo moderno e democrático, espera-se que seja unânime. Mas quer-se que ela continue sendo sociedade, apesar de suas divergências internas. É preciso que todos façam parte dela, mesmo quando discordam. É esse o sentido de haver um conjunto só, que reduz seus desacordos a uma vontade única, através do voto (RIBEIRO, 2002, p. 35).

Nesta vontade única se sustenta a democracia representativa, onde a população escolhe um corpo de membros que num governo representará a coletividade.

Um dos principais autores que teorizou acerca da democracia como método para produção de governos foi Joseph Schumpeter. Enfatizar as proposições deste autor é fundamental para compreensão da construção da teoria e prática democrática, pois embora esta concepção tenha sido aprimorada por outros autores posteriormente, seus pilares tinham referências na sistematização de Schumpeter. A concepção elitista de democracia deste autor foi sistematizada em 1942 em seu livro “Capitalismo, socialismo e democracia” e tendo se espalhado pelo mundo sustentou a maior parte das democracias dos Estados capitalistas centrais se estendendo mais tarde aos países da América Latina, inclusive o Brasil. Tal concepção é extremamente funcional ao sistema capitalista, uma vez que a escolha de membros

supostamente capacitados para o exercício do governo faz com que a população não participe diretamente das decisões políticas. De acordo com Schumpeter (1984, p. 336),

[...] o papel do povo é produzir um governo, ou melhor, um corpo intermediário que, por sua vez, produzirá um governo ou um executivo nacionais. E [...] o método democrático é aquele acordo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decisão através de uma luta competitiva pelos votos da população.

A luta competitiva pelos votos envolve a luta pela liderança. A competição pela liderança é a livre competição pelo voto livre, isso ocorre porque a democracia parece implicar um método pelo qual se pode fazer a luta competitiva e pelo fato de o método eleitoral ser o único disponível à comunidades de qualquer tamanho (SCHUMPETER, 1984).

Schumpeter (1984) traz ainda outro aspecto em relação ao eleitorado e quanto à escolha de membros do parlamento. Segundo ele, a escolha do povo não é de iniciativa própria, mas conduzida pelos candidatos, e essa condução é parte essencial do processo democrático.

Em todos os casos normais, a iniciativa está com o candidato que busca o cargo de membro do parlamento e com a liderança local. Os eleitores limitam-se a aceitar essa solicitação em preferência a outras ou a recusar-se a aceitá-la. Até mesmo a maioria dos casos excepcionais em que uma pessoa é *genuinamente* escolhida pelo eleitorado recai na mesma categoria, por uma de duas razões: é claro que uma pessoa não precisa buscar a liderança se já a adquiriu antes; ou pode ocorrer que um chefe local que seja capaz de controlar ou influenciar o voto, mas que não possa ou não deseje competir na eleição, designe outra pessoa, que então pode parecer ter sido procurada por eleitores agindo por iniciativa própria (SCHUMPETER, 1984, p. 352).

A livre escolha restringe-se ainda mais pela existência de partidos. Os partidos não são, segundo Schumpeter, grupos de homens que se unem em favor do bem comum, estes adotam princípios ou plataformas que fazem sucesso ou não como produtos de marca. “Um partido é um grupo cujos membros se propõem a agir combinadamente na luta competitiva pelo poder político. Se não fosse assim, seria impossível que diferentes partidos adotassem exatamente ou quase exatamente o mesmo programa” (Schumpeter, 1984, p. 353).

Schumpeter deixa bem clara a sua visão de que,

[...] democracia não significa e não pode significar que o povo realmente governe, em qualquer sentido mais 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 pode também 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. Ora, pode-se exprimir um aspecto dessa questão dizendo que a democracia é o controle sobre o político (SCHUMPETER, 1984, p. 355).

Schumpeter está entre os principais autores que na primeira metade do século XX centrou o debate em torno da desejabilidade da democracia como forma de governo, e sua proposta se tornou hegemônica ao final das duas guerras mundiais, implicando numa restrição das formas de participação e soberania em favor de um consenso em torno de um procedimento eleitoral para a formação de governos. Para Schumpeter isso estava bem definido. De acordo com ele

A ideologia da democracia, tal como refletida pela doutrina clássica, apóia-se num esquema racionalista da ação humana e dos valores da vida<sup>14</sup>. Em virtude de um argumento prévio [...], tal fato seria, em si mesmo, suficiente para sugerir que ela é de origem burguesa. A história confirma claramente esta sugestão: historicamente, a democracia moderna cresceu com o capitalismo e em conexão causal com ele. Mas o mesmo é verdade para a prática democrática: a democracia, no sentido de nossa teoria da liderança competitiva, presidiu o processo de mudança política e institucional pelo qual a burguesia reformulou – e, de seu próprio ponto de vista, racionalizou – a estrutura política e social que precedeu sua ascensão: o método democrático foi a ferramenta política dessa reconstrução. [...] a democracia moderna é produto do processo capitalista (SCHUMPETER, 1984, p. 369).

O outro debate que se articulava em torno da democracia colocava a questão da compatibilidade ou incompatibilidade entre este regime e o capitalismo. Przeworski discorreu sobre as virtualidades da democracia. Para ele à medida que os países ganhassem a batalha pela democracia passariam a usufruir de certa propensão distributiva, devido à chegada da social democracia ao poder (PRZEWORSKI apud SANTOS; AVRITZER, 2002). A democracia geraria uma tensão com o capitalismo, porque colocaria limites à propriedade privada implicando ganhos aos setores populares.

Os marxistas, por seu lado, entendiam que essa solução exigia a descaracterização total da democracia, uma vez que nas sociedades

---

<sup>14</sup> De acordo com Schumpeter na doutrina clássica os eleitos pelo povo deveriam tomar decisões que realizassem a vontade do povo, ou seja, o bem comum. O autor se contrapõe a esta concepção, pois acredita que não existe algo que seja um bem comum, pois segundo ele, para diferentes indivíduos e grupos o bem comum pode significar diferentes coisas, o bem comum não é tão lógico e racional.

capitalistas não era possível democratizar a relação fundamental em que se assentava a produção material, a relação entre o capital e o trabalho. Daí que, no âmbito desse debate, se discutissem modelos de democracia alternativos ao modelo liberal: a democracia participativa, a democracia popular nos países do Leste, a democracia desenvolvimentista dos países recém-chegados à independência” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 41).

Todavia, esse debate não obteve eco suficiente uma vez que o modelo liberal tornava-se hegemônico no sul da Europa, ainda nos anos 1970, se estendendo nos anos seguintes ao Leste Europeu e América Latina. A expansão desse modelo pelo mundo, conhecida como a “terceira onda da democratização”, recolocou no debate a questão da qualidade da democracia, pois a expansão do modelo liberal de democracia por sua própria concepção elitista, foi acompanhada por uma imensa degradação das práticas democráticas (SANTOS; AVRITZER, 2002).

[...] a expansão global da democracia liberal coincidiu com uma grave crise desta nos países centrais onde mais se tinha consolidado, uma crise que ficou conhecida como a da dupla patologia: a patologia da participação, sobretudo em vista do aumento dramático do abstencionismo; e a patologia da representação (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 42).

Foi observado um aumento do abstencionismo na participação e uma crise na relação de representação onde os cidadãos passaram a sentir-se cada vez menos representados pelos eleitos. Dessa forma, o debate sobre a variação nas práticas democráticas ganha força permitindo o resgate de tradições participativas nos Estados nacionais.

O período do pós II guerra foi de consolidação do elitismo democrático. Mas não unicamente, foi também um período de surgimento de concepções alternativas ou, ainda, contra-hegemônicas. Entretanto, a maioria dessas concepções manteve uma resposta procedimental ao problema da democracia. Em geral vinculam o procedimento com forma de vida e entendem a democracia como forma de aperfeiçoamento da convivência humana.

As concepções não hegemônicas de democracia negam

[...] as concepções substantivas de razão e as formas homogeneizadoras de organização da sociedade, reconhecendo a pluralidade humana. No entanto, o reconhecimento da pluralidade humana se dá não apenas a partir da suspensão da idéia de bem comum, como propõe Schumpeter, Dows e Bobbio, mas a partir de dois critérios distintos: a ênfase na criação de uma nova gramática social e cultural e o entendimento da inovação social articulada com a inovação institucional, isso é, com a procura de uma nova institucionalidade da democracia (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 51)

Tais concepções compreendem a democracia não como uma mera engenharia institucional, mas como uma forma sócio-histórica (SANTOS; AVRITZER, 2002).

A democracia, nesse sentido, sempre implica ruptura com tradições estabelecidas, e, portanto, a tentativa de instituição de novas determinações, novas formas e novas leis. É essa a indeterminação produzida pela gramática democrática, em vez apenas da indeterminação de não saber quem será o novo ocupante de uma posição de poder (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 51-52).

Essa forma de pensar a democracia como ruptura na trajetória de uma sociedade abre espaço para a discussão do procedimentalismo e suas dimensões societárias. Habermas teve contribuição fundamental nessa discussão, pois abriu espaço para que o procedimentalismo fosse pensado como prática social e não simplesmente como método para constituição de governos. A reflexão sobre a democracia como ruptura no curso da sociedade implica pensar os elementos culturais de uma sociedade. Para Habermas gerar uma nova gramática societária tinha como condição dar publicidade na esfera pública às desigualdades sociais sofridas por grupos e indivíduos na esfera privada. Outro importante aspecto é levar em consideração o papel dos movimentos sociais na institucionalização da diversidade cultural. No campo da teoria dos movimentos sociais vários autores passam a levantar o fato de a política envolver uma disputa sobre o conjunto das diversificações culturais, o que implica uma ampliação do campo político onde ocorre uma disputa pela re-significação das práticas democráticas (SANTOS; AVRITZER, 2002).

Na América Latina os movimentos sociais estariam envolvidos em movimentos pela ampliação do político, da cidadania e da participação de novos atores até então excluídos das práticas democráticas. Isso sem dúvida traz mudanças significativas para as classes dominantes, afinal no pano de fundo da luta dos movimentos sociais estava o rompimento com a cultura autoritária que vigorava nesses países. A extensão da democracia recolocou no debate democrático a relação entre procedimento e participação social, no Sul da Europa na década de 1970 e na América Latina na década de 1980. A participação dos movimentos sociais neste processo coloca em questão a necessidade de uma nova gramática social que seja capaz de mudar as relações de gênero, raça, etnia e o privatismo na apropriação dos recursos públicos a partir de uma nova relação do Estado com a sociedade civil.

O debate coloca a necessidade de relativização da representatividade ou de articulação entre democracia representativa e democracia participativa, uma vez que, mesmo com o aumento do número de atores envolvidos na política, os grupos subalternos e etnias minoritárias não conseguem ter seus interesses representados com a mesma facilidade dos setores economicamente mais prósperos. A democracia participativa acaba por se apresentar como contributiva para a emancipação social das classes subalternas (SANTOS; AVRITZER, 2002).

O que caracteriza o modelo democrático contra-hegemônico é o entendimento da democracia como prática social, como parte da dinâmica societária, envolve o exercício coletivo do poder político provocando, assim, a transformação das práticas dominantes e dos setores subalternos deixando de ser apenas um método para autorização de governos. A participação de mais grupos nas decisões políticas transforma a gramática social (SANTOS; AVRITZER, 2002). E é com base nesse raciocínio que a partir dos anos 1970 diversos países passam por um processo de transição e de ampliação da democracia,

[...] há algo que os une, um traço que remete à teoria contra-hegemônica de democracia: os atores que implantaram as experiências de democracia participativa colocaram em questão uma identidade que lhes fora atribuída externamente por um Estado colonial ou por um Estado autoritário e discriminador. Reivindicar direitos de moradia (Portugal), direitos a bens públicos distribuídos localmente (Brasil), direitos de participação e de reivindicação do reconhecimento da diferença (Colômbia, Índia, África do Sul e Moçambique) implica questionar uma gramática social e estatal de exclusão e propor, como alternativa, uma outra mais inclusiva (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 57).

Caracteriza-se, então, uma disputa entre distintos projetos políticos que apresentam diferentes modelos de democracia. A democracia participativa surge como alternativa ao modelo representativo elitista, que melhor atende a sociedade capitalista e liberal, porque mantém a tomada de decisões concentrada apenas nas mãos dos políticos considerados suficientemente capacitados para o exercício do poder. A democracia participativa propõe a inserção de novos atores no cenário político, para que possam 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, e o Estado além de perder

o monopólio sobre a tomada de decisões passa a ter que tornar transparentes suas ações à sociedade (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

No entanto, os processos de intensificação democrática tendem a ser fortemente combatidos pelas elites excludentes, uma vez que combatem seus interesses e concepções hegemônicas. Esses processos democratizantes, em geral experiências de democracia participativa, são combatidos e descaracterizados pela via da cooptação ou da integração, porque colocam em questão a concepção hegemônica de democracia liberal. Como a institucionalidade participativa ainda é frágil, a cooptação por setores hegemônicos pode levar ao desmonte das políticas públicas, como tem ocorrido no Brasil. Paoli apud Santos & Avritzer (2002) cita o caso dos empresários que se envolvem na luta contra a exclusão social, que através da chamada responsabilidade social aderem ao discurso da participação objetivando ampliar seu “marketing social”. Através das fundações filantrópicas os empresários realizam políticas focando seus efeitos sociais e com isso reduzem a idéia de público a duas categorias: a dos consumidores e a dos empregados de sua empresa. Assim, a democracia participativa no Brasil corre o risco de ser apropriada indevidamente por propostas que visam à redução do público.

A construção democrática é permeada pela disputa entre diferentes projetos políticos que se torna mais explícita na relação entre Estado e sociedade civil. As propostas alternativas de democracia possibilitam a incorporação de novos sujeitos coletivos no contexto da representação da população, até então realizada pelos partidos políticos. De acordo com Santos, Serafim e Pontual (2008, p.3-4)

É preciso reconhecer que existem diferenças entre a representação exercida pela bancada governamental e aquela dos representantes da sociedade, pois os primeiros (em tese) são profissionais especialistas capazes de trabalhar as informações técnicas para o controle de determinada política e têm maior acesso às informações sobre a gestão pública. Já os representantes da sociedade são eleitos por sua capacidade de mobilização e legitimidade junto a sua base, e não necessariamente por seus conhecimentos técnicos. Além disso, é evidente que o produtor de boa parte das informações é o próprio Estado, e portanto não seria exagerado supor que em determinadas circunstâncias muitas dessas informações poderiam ser alteradas ou parcialmente ocultas em processos de negociação.

A criação de espaços públicos permite que a população possa se representar por suas próprias organizações e se aproprie de informações econômicas e políticas até

então restritas aos representantes eleitos para o legislativo e o executivo, tornando mais difícil o processo de manipulação. A apropriação de informações sobre as políticas públicas faz com que a sociedade atue privilegiando na relação com o Estado a negociação, a partilha de poder, a publicização das decisões do Estado e a maior apropriação da população sobre as decisões que a envolvem.

## **2.2 O processo de construção democrática no Brasil**

A Assembléia Constituinte marca o desfecho do processo de transição democrática no Brasil do ponto de vista institucional e a introdução do princípio participativo, fortalecendo o processo de construção da democracia e as possibilidades de concretização do projeto democrático-participativo. Antes de ressaltarmos como ocorreu esse processo de transição faz-se necessário destacar quais sujeitos contribuíram para que o mesmo deslanchasse e as principais conquistas.

### **2.2.1 O papel dos movimentos sociais na luta pela democracia**

O regime militar no Brasil (1964-1985) representou a prova máxima da aversão dos grupos dominantes à participação do povo nas decisões políticas. Porém, durante todo esse período, houve resistência e manifestações de descontentamento com tal regime. Em fins da década de 1970 e início da década de 1980, diferentes movimentos sociais se uniram na luta pelo restabelecimento da democracia no país. Estes movimentos desejavam o fim da ditadura, o restabelecimento da democracia política e a ampliação dos cânones democráticos. Ou seja, ansiavam pela criação de canais de participação e decisão em que os movimentos sociais fossem reconhecidos como sujeitos políticos e não apenas como vocalizadores de demandas provenientes da sociedade. O modelo de democracia a contemplar este anseio foi denominado “democracia participativa” caracterizado, especialmente, pela



criação de arenas nas quais diferentes sujeitos políticos pudessem expressar seus projetos políticos, crenças e valores, negociar e tomar decisões.

A revalorização do debate sobre a democracia no Brasil foi realizada pela esquerda intelectual, esse debate formou a matriz discursiva que influenciou os movimentos sociais emergentes do final dos anos 1970. “Somaram-se a esta matriz aquelas decorrentes dos setores oriundos da Igreja católica e dos sindicalistas” (SILVA, 2003, p. 29). A igreja católica com profundo enraizamento nas classes populares e os sindicalistas a partir de suas experiências de conflitos no local de trabalho (SILVA, 2003).

Os movimentos popular e sindical dessa época constituíram os chamados “novos movimentos sociais” que foram identificados como “novos”

[...] em virtude do processo de recriação de espaços públicos a partir de seu cotidiano; devido à heterogeneidade dos sujeitos envolvidos e das suas respectivas concepções políticas; pela diversidade das manifestações de luta e forma de organização de base, diferenciada das décadas anteriores; em decorrência do desenvolvimento por fora da institucionalidade e dos significados atribuídos à realidade das suas condições de vida. Embora fragmentados, unificavam-se na luta por direitos sociais e pela democratização do Estado, exigindo a participação direta nas decisões que lhes afetavam (SILVA, 2003, p. 30).

As mobilizações urbanas estavam ligadas ao contexto vivenciado pelo país em consequência das transformações ocorridas na década anterior. A industrialização do país na década de 1970 provocou o inchaço populacional nas cidades e a ocupação desordenada, ou seja, não planejada. Com isso vem à tona diversos problemas sociais como a falta de escolas, creches, postos de saúde, água, saneamento, sistemas de transporte, provocando o surgimento de movimentos populares na luta por estas demandas. Segundo Paoli (1995) os atores envolvidos nesses movimentos eram pobres, migrantes, padres, freiras, militantes em crise, mulheres, analfabetos, que formavam os movimentos sociais urbanos. Essa organização e a postura reivindicativa em relação ao poder público fizeram com que os intelectuais ligassem esses movimentos ao processo de democratização em curso.

Há a partir desta década uma ressignificação do termo popular na sociedade. A idéia de “povo” por muito tempo foi suspeita no campo movimentalista porque remetia à tradições populistas de alianças de classe que encobriam a existência e disputa entre as classes sociais (DOIMO, 1995).

Logo no entanto, o sentido de povo é amplamente recuperado e reelaborado: de clientela cativa, passa a ser visto como aquele que não se deixa cooptar e manipular; de massa amorfa, torna-se um coletivo organizado e predisposto à participação continuada na luta por seus interesses; de um ser subordinado ao Estado-nação e às vanguardas políticas, brota o ser autônomo e independente; de mero objeto das instituições de representação política, emerge o sujeito realizador da democracia de base e direta e propositor de políticas alternativas em torno dos direitos humanos e sociais (DOIMO, 1995, 124).

No período de falência do modelo nacional-desenvolvimentista que centrava no Estado toda a capacidade de administração e desenvolvimento do país, finalmente se descobria que somente o “povo” poderia produzir as devidas transformações históricas. A leitura de Gramsci pelos setores da intelectualidade ajudará na descoberta do termo sociedade civil e do valor político do senso comum no combate ao centralismo democrático. A Igreja Católica por sua vez, através do surgimento do ecumenismo<sup>15</sup> de perfil laico, leigo, passa a dar contribuições para as experiências de “desenvolvimento participativo”. Todos esses esforços começam a ser sentidos quando pequenas organizações (início das chamadas ONGs) até então identificadas pelos perfis assistencialistas dos programas da “Aliança para o Progresso” passam ao longo dos anos 1972 e 1973 a incorporarem o método Paulo freireano de “educação popular” e o princípio de que somente a participação direta do povo seria capaz de conduzir o país ao desenvolvimento. As ONGs passam a ser estimuladas como novo formato de participação sócio-política, assim a voz do “povo” começa a ser ouvida durante o período mais duro do regime que desde 1964 através da coerção havia eliminado a voz do povo em nome da “segurança nacional” (DOIMO, 1995).

---

<sup>15</sup> “[...] *ecumênico* abarca o geográfico, o cultural e o político. Isto nos permite afirmar que, quando se faz referência à *Oikoumene*, não é possível deixar de lado nenhum dos aspectos do sentido que essa expressão possui. O ecumênico tem a ver com essas três importantes dimensões da existência humana: o *espaço*, isto é, a terra, o país e a história da humanidade, a *cultura*, isto é, a relação entre as pessoas e a criação para transformá-la e humanizá-la e também a dimensão política de como no tempo as sociedades se organizaram e institucionalizaram o poder” (SANT’ANA, 1987, p. 20).

A recuperação da capacidade ativa do povo, envolveu a negação de todas as heranças culturais de autoritarismo, populismo e paternalismo tradicionais vinculadas ao nacional-desenvolvimentismo que levaram os brasileiros a incapacidade e desinteresse pela participação política e para isso o método de Paulo Freire teve papel central. A transfiguração do povo em sujeito se consolidava, mas Doimo (1995) reconhece que o peso decisivo para a recuperação da capacidade ativa do povo foi da Igreja Católica. A maior parte das ONGs que surgiram neste período com ênfase na “educação popular”, eram pequenos órgãos<sup>16</sup> anexos à Igreja que se “emanciparam” neste período, mas desenvolviam-se através de uma “autonomia orgânica”, ou seja, essas instituições estavam conectadas entre si por relações interpessoais e trocas de experiências. O fortalecimento do movimento ecumênico que sugeria projetos de cooperação e compromisso social. A Igreja “popular” também se consolidava e a Igreja Católica se fortalecia através da abertura para a diversidade do mundo, entendendo que as múltiplas tarefas em relação ao mundo moderno não cabiam dentro de um formato institucional e única metodologia de ação. Assim,

A idéia do “povo como sujeito da sua própria história” ganhava, pois, cada vez mais corpo e tudo convergia para se imaginar que a dimensão da vida sócio-política prescindia dos canais convencionais de comunicabilidade política, expressando a capacidade de auto-organização popular no sentido de engendrar, por si mesma, os elementos portadores de futuro (TELLES apud DOIMO, 1995, p. 84).

A organização popular evidenciou-se nos centros urbanos. A mudança nas características da ocupação do solo passa a ser uma preocupação para a Igreja, a transformação que este fenômeno causa na estrutura familiar e nas relações sociais passa a ser um problema que a Igreja deve enfrentar. Através de contatos com cientistas a Igreja obtém um estudo que relata o contexto urbano na cidade de São Paulo. As condições de vida da população suscitam duras críticas da Igreja à política autoritária. Na academia as interpretações marxistas também foram em busca das macrodeterminações econômicas do fenômeno urbano-industrial, concluindo que os problemas urbanos são expressão das contradições urbanas, lócus da luta de classes. Esse encontro de reflexões consolidou-se no apoio aos movimentos

---

<sup>16</sup> Dentre estes destacam-se a FASE (Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional); CIMI (Conselho Indigenista Missionário); CESE (Coordenadoria Ecumênica de Serviços).

reivindicatórios no espaço urbano que se constituíam como “sujeitos de sua própria história”, embora estivessem fortemente ligados à estruturas institucionais como a Igreja e as ONGs (DOIMO, 1995).

De acordo com Jacobi (1987) a partir desta década o Estado passa a responder às demandas dos movimentos através de políticas sociais procurando garantir a legitimação pelo consenso passivo.

Temos assim, nos anos 70 e 80, uma “fase” de emergência muito vigorosa do que temos chamado “os novos movimentos sociais”, movimentos que se organizam como espaços de ação reivindicativa, que recusam relações subordinadas, de tutela ou de cooptação por parte do Estado, dos partidos ou de outras instituições. Esses novos sujeitos constroem uma vigorosa cultura participativa e autônoma, multiplicando-se por todo o país e constituindo uma vasta teia de organizações populares que se mobilizam em torno da conquista, da garantia e da ampliação de direitos, tanto os relativos ao trabalho como à melhoria das condições de vida no meio urbano ou rural, ampliando sua agenda para a luta contra as mais diversas discriminações como as de gênero e raça (CARVALHO, 1998).

Com a crise econômica na década de 1980 o governo perde a capacidade de responder a estas demandas paralelamente ao agravamento das condições de vida dos setores mais afetados pela recessão. Isso provoca o surgimento de outras manifestações populares, de modo que São Paulo e Rio de Janeiro tornam-se palco de invasões coletivas de terras, saques e depredações em ônibus e trens, pela crescente deterioração das condições de vida urbana (JACOBI, 1987).

Apesar da maioria dos movimentos sociais serem compostos por uma base de setores populares, principalmente aqueles mais afetados pela crise econômica, não se pode desconsiderar sua heterogeneidade. Alguns movimentos se organizam por se sentirem afetados em seu modo de vida e não necessariamente pela carência de serviços públicos. São manifestações de caráter sócio-cultural, como por exemplo, o movimento feminista e homossexual, enquanto para os demais movimentos estão presentes as preocupações com a reprodução da força de trabalho (JACOBI, 1987). Destacam-se as lutas por educação, saúde, saneamento básico, eletricidade e transporte coletivo (SILVA, 2003).

As lutas operárias têm destaque no cenário nacional, como as greves de 1968 que abrem caminho para a superação de um sindicalismo oficial (tutelado e controlado pelo Estado), e as greves de 1978 que marcam a superação deste tipo de

sindicalismo, em vigor desde os anos 1930. A década de 1980 confirma o esforço de superação da classe fabril do controle estatal sobre as suas organizações e em direção à sua autonomia organizativa. A organização das lutas ocorria no espaço da fábrica, na maioria das vezes, independente dos sindicatos, contrariando a lei que proibia a formação de espaços de discussões dentro das fábricas (PAOLI, 1995). Esse enfrentamento entre trabalhadores e empregadores possibilitou

[...] a elaboração de novas concepções sobre os direitos do trabalhador, sobre representação sindical, sobre o significado da supervisão e das formas de gestão do processo de trabalho, sobre a noção mesma de participação nas decisões produtivas e, sobretudo, uma noção inédita das relações desse movimento com o processo da sociedade em direção à democracia. Esta dinâmica foi crucial para a construção de sindicatos autônomos e, mais tarde, de centrais sindicais não oficiais de âmbito nacional (PAOLI, 1995, p. 32).

O período de 1975-1982 corresponde ao mais rico em termos de lutas, movimentos e projetos para o país. O regime militar perdia sua legitimidade devido à crise econômica, isso pôde ser percebido na derrota do partido de base governista nas eleições de 1982 em razão da vitória de membros de partidos de esquerda em diversos estados e municípios do Brasil. Vários projetos de mudança social para o país foram elaborados a partir da rearticulação da sociedade civil (GOHN, 2003).

Havia um clima de esperança, de crença na necessidade da retomada da democracia, da necessidade da participação dos indivíduos na sociedade e na política. Havia também a crença na força do povo, das camadas populares, quando organizadas, para realizarem mudanças históricas que outros grupos sociais não tinham conseguido realizar no passado. Os moradores das periferias, das favelas, cortiços e outros submundos saem da penumbra e das páginas policiais para se tornarem os depositários das esperanças de ser novos atores históricos, sujeitos de processos de libertação e de transformação social (GOHN, 2003, p. 114).

Os direitos – e o direito a tê-los – impuseram-se nestes anos como a pedra angular que referenciava a novidade do ator popular no contexto da cultura política autoritária brasileira, e que permitia tanto a capacidade de rebelar-se contra esse autoritarismo como a de quebrar as relações hierárquicas, desiguais de interlocução entre o cidadão comum e o estilo dos governantes.

Não por acaso, como Telles chamou a atenção, a construção de identidades coletivas baseadas na noção de direitos precisou de um novo espaço para ser pensado e para acolher um novo sentido para a ação coletiva. Esse espaço foi achado em um discurso “contra o Estado” [...] (PAOLI, 1995, p. 34-35).

A posição contrária ao Estado dava aos movimentos um senso de autonomia e de distância em relação às práticas clientelistas. Mas, a adoção de tal posição devia-se

muito mais à postura autoritária do Estado, às características e posições assumidas pelo Estado naquele determinado momento histórico.

Em outros termos, pensar-se “contra o Estado” era muito mais uma questão simbólica, crucial no momento em que se gestam novas representações do poder e do conflito, do que uma questão de “viabilidade política”, como cobraram os cientistas políticos, então acerbados críticos desta noção de autonomia que se fazia na trajetória dos movimentos (PAOLI, 1995, p. 35).

Alguns autores que elaboravam a questão da autonomia acreditavam que a conjunção da noção de direitos com a de autonomia levaria ao reconhecimento dos conflitos na esfera da sociedade, conflitos jamais reconhecidos pela cultura política brasileira.

[...] o reconhecimento de conflitos jamais satisfatoriamente incorporados pela política brasileira, e que apareciam como prática de lutas por novos direitos, pressuporia uma diferenciação das fontes de poder e o estabelecimento de negociações plurais, abertas constantemente à criação de uma forma de vida democrática. Portanto, nesta concepção, a democracia desejada não se limitaria à política formal do regime democrático, mas iria além dela: na extensão ampliada da participação popular organizada para garantir tanto o regime democrático como a democratização da própria sociedade (PAOLI, 1995, p. 37).

Vale citar alguns movimentos que estavam em cena no período de 1975-1982, são eles: movimentos feministas, algumas alas do clero católico, Comissão Pastoral da Terra (teve grande papel na formação de movimentos sociais no campo), movimento pela anistia dos presos políticos, movimento sindical (retomada do sindicalismo crítico), movimento estudantil, e as grandes greves que englobavam diversos movimentos (GOHN, 2003).

Outros movimentos também ocuparam o cenário político, como o movimento negro e os movimentos dos povos indígenas. Esses movimentos formavam uma identidade fundada em opressões específicas. Entretanto, não tardam a perceber seu papel na discussão democrática (PAOLI, 1995).

Coexistindo no espaço das ações coletivas, todos esses movimentos sociais desvendaram um processo que se refere, intimamente, à experiência democrática: a existência de conflitos múltiplos cuja legitimidade forma a própria possibilidade de uma democracia real (PAOLI, 1995, p. 31).

Com as mudanças que ocorrem a partir de 1983 no quadro político-institucional do país, os movimentos sociais urbanos passam a enfrentar efetivamente a permanente tensão, que lhes é característica, entre a inovação e a institucionalização. O aspecto

inovador pode ser visto quanto à sua relativa autonomia do Estado, partidos políticos e políticos propriamente ditos. “A institucionalização representa basicamente a perspectiva de interagir com o Estado, o que freqüentemente tem provocado interpretações contraditórias sobre o caráter dos movimentos e seu potencial de transformação” (JACOBI, 1987, p. 13).

É certo que

[...] os anos que vão de meados da década de 70 a meados da década de 80 viram emergir ações coletivas diferenciadas, cujas reivindicações de pertencimento validado no processo democrático em curso levaram seus intérpretes a nelas lerem uma nova representação da história da sociedade e da política. Os movimentos sociais e sua fundamental reivindicação do “direito a ter direitos”, elaborada por diversos sujeitos antes ocultos por uma sociedade autoritária e excludente, invadiam e modificavam o sentido estrito da “transição democrática” (PAOLI, 1995, p. 42).

Os movimentos sociais surgidos neste período provocaram diversos debates teóricos envolvendo sua conceituação, mas também foram criadas diversas expectativas de que esses movimentos pudessem provocar uma ruptura com o capitalismo. Contudo, passados alguns anos a maioria dos movimentos aderiu à transição negociada da democratização do regime político do país, quando se pôde perceber que esses movimentos não eram tão contra o Estado (SILVA, 2003).

A propagação dos “novos movimentos sociais” são oriundas de fatores econômicos, políticos e culturais, onde destacam-se “[...] o desencanto com o sistema de representação político-partidário, a insatisfação com as políticas estatais e os efeitos da crise econômica na capacidade de o Estado capitalista manter todos os ‘cidadãos’ incluídos no mercado de trabalho” (SILVA, 2003, p. 33-34).

Esses movimentos possibilitaram o surgimento de novas formas de participação em interlocução direta com o Estado, fato que acabou por coincidir com a corrosão do sistema representativo nas sociedades de capitalismo avançado e redução da eficácia das instituições políticas da América Latina (DOIMO, 1995).

Ao mesmo tempo, percebe-se o avanço de certo exercício intelectual no sentido da ampliação do alcance do conceito de participação política, com base na idéia de que “política é extensiva toda a sociedade” ou, então na crença de que “a política é coextensiva dos movimentos sociais” (DOIMO, 1995, p. 58).

De acordo com Doimo (1995) existem algumas contradições presentes nas práticas políticas dos “novos movimentos sociais” e sua novidade consiste essencialmente no fato de se encontrarem numa posição liminar entre o Estado, o mercado e a cultura. Ora o Estado é contestado em razão das dificuldades de acesso ao sistema de decisão, ora é legitimado pela necessidade de cumprimento de sua função provedora. O mesmo ocorre com o mercado, pois ao mesmo tempo em que se critica seu papel excludente e acumulador, sua contribuição aos cofres públicos é necessária para o atendimento das carências da população. Além disso, por dependerem de agenciamentos podem se agregar tanto a movimentos virtuosos baseados no diálogo com a cultura da igualdade e de direitos de cidadania, quanto à instituições sustentadas por valores morais ou privatistas.

Estamos diante, enfim, de um novo tipo de participação – a participação *movimentalista* – que além de se proliferar fragmentada e diversamente, é regida por uma dinâmica distinta daquela que instaurou a moderna concepção de participação política. Significa dizer que, em vez da lógica racional-competitiva, pautada em critérios precisos e voltada a eficácia decisória, os movimentos de ação direta são regidos pela lógica *consensual-solidarística*, própria para gerar estados de mobilização e recursos de pressão. Em outros termos, enquanto a participação institucional pauta-se, em princípio, por critérios mensuráveis de representação e por regras universalistas de procedimento, os envolvidos na participação movimentalista valem-se critérios *ad hoc* para “tirar” a representação e de regras valorativas e particulares para qualificar a participação. Por isso sua interlocução com o Estado tende a se dar numa espécie de *vácuo regimental*, com visíveis dificuldades para o diálogo político decisório (DOIMO, 1995, p. 59).

Esses movimentos devido à descrença na política institucional, utilizando-se da ação direta, podem dar origem a organizações perversas que se estabelecem na interação com o mundo da violência e da intolerância (DOIMO, 1995). A autora assinala de que forma isso ocorria.

Veja o que está acontecendo hoje na Europa. Exaurido o fôlego dos “novos movimentos sociais” em prol do cidadão total, e esgotada sua sociabilidade inspirada na “democracia de base e direta”, eis que massas de jovens desempregados, ameaçados pelo futuro incerto do mercado e do *welfare*, são capturados por “ideologias não-utópicas” – para usar o termo de Hobsbawn – como o racismo, fundamentalismo e a xenofobia. Também eles fazem da ação-direta sua principal arma para atacar o Estado ou suas vítimas mais imediatas, “eleitas” surdamente em lugares que ninguém sabe e por mecanismos que ninguém vê. Observadores assinalam que seu antigo desprezo pela política convencional explica a ausência de sintomas de seu crescimento e que o único critério de “medida” passam a ser os atentados contra a dignidade da pessoa humana (DOIMO, 1995, p. 62).



De acordo com Pereira (2001) a partir de 1985 inaugura-se uma nova conjuntura institucional, que acaba determinada pelo agravamento da crise econômica e um novo arranjo de forças políticas. Esse momento é precedido pelo Movimento de Redemocratização do país, incluindo a Campanha “Diretas Já” que ocorreu entre 1983 e 1984. A eleição de Tancredo Neves/Sarney em janeiro de 1985 marca a transição para o regime democrático. Como Tancredo falece antes de assumir, Sarney assume a presidência e compromete-se a convocar a Assembléia Constituinte. Esse fato promove a mobilização de “[...] diferentes setores da sociedade civil e política: a elite hegemônica, os setores populares, as instituições religiosas, as organizações educacionais, das áreas de saúde e dos meios de comunicação, entre outros” (PEREIRA, 2001, p. 132).

De acordo com Paoli (1995) as reivindicações tomaram forma na campanha pela participação popular na Constituinte, em 1986, que conseguiu mobilizar e articular ações coletivas que apresentaram 122 emendas populares com mais de 12 milhões de assinaturas onde constava a reivindicação por novos direitos. Essa experiência foi importante para a democracia porque levou os movimentos a se articularem e entenderem as diferenças de reivindicações e identidades que se colocavam e a repensarem a importância de legalizar a participação popular conseguida através de lutas sociais, mostrando que o sentido real da democracia envolve a construção por cidadãos de um estatuto coletivo de lei que seja reconhecida pelos mesmos. Além disso, possibilitou a interlocução de movimentos com a institucionalidade formando espaços de discussão e negociação, contribuindo para a transformação da cultura política autoritária, além da articulação de entidades civis com assessores, intelectuais, juristas nas arenas públicas onde se alargava a discussão e circulava a bandeira dos direitos e da cidadania (PAOLI, 1995).

A Constituinte para parcela da sociedade representada pelos movimentos populares e sindicais significava a oportunidade de garantir na Lei Máxima direitos que lhes foram negados durante todo o período de regime militar. A cidadania significava para estes segmentos, a garantia de direitos políticos e sociais igualitários e universais. Por outro lado, para os parlamentares recorrer à cidadania na Constituição significava responder a um clamor nacional, a uma pressão popular, mesmo que esta não fosse sua prioridade (BOSCHETTI, 2006).

Apesar dos conflitos e de uma composição política no Congresso desfavorável à esquerda e às forças populares, foi instituído um sistema de direitos sociais semelhante aos dos países europeus. A existência de uma oposição aberta, firme e constante entre os defensores da estatização e os da privatização dos direitos sociais não anulou a tendência de garantia de um sistema de proteção social amplo (BOSCHETTI, 2006).

A participação da população na formulação da Constituição foi assegurada na organização da Assembléia Constituinte e, ao contrário das constituições anteriores, esta não foi precedida de um pré-projeto elaborado por uma “comissão de notáveis”. “Os dispositivos, artigos, capítulos e títulos constitucionais foram sendo elaborados gradualmente nas comissões e subcomissões, das quais a sociedade podia participar por meio de organizações representativas” (BOSCHETTI, 2006, p. 145).

A participação dos cidadãos se deu de duas maneiras: nos debates organizados pelas subcomissões temáticas, os indivíduos puderam participar tanto direta quanto indiretamente, por meio de entidades representativas. Nessas ocasiões, eles discutiram e defenderam suas propostas referentes à temática pertinente a cada subcomissão. Além disso, podiam ser apresentadas emendas populares que deveriam ser assinadas por, no mínimo, 30.000 pessoas e por três entidades representativas (BOSCHETTI, 2006, p. 145-146).

Os trabalhos legislativos da Assembléia Constituinte duraram dois anos, sendo inaugurado no dia 2 de fevereiro de 1987.

Considerando que, conforme as normas, a participação popular só ocorreu no primeiro ano dos trabalhos legislativos, vários autores afirmam que houve, na verdade, “duas” Assembléias Constituintes: a primeira, em 1987, marcada pela participação ativa de entidades organizadas e representativas da sociedade, pela mobilização de setores ligados às empresas privadas e pelo debate substancial de temas nas comissões e subcomissões; e a segunda, em 1988, marcada pelas discussões internas ao parlamento a respeito da ampliação do mandato presidencial e do regime de governo, bem como pelo avanço dos partidos de direita, que tentavam evitar a aprovação das conquistas obtidas pela mobilização popular nas fases precedentes (MACIEL apud BOSCHETTI, 2006, p. 146).

Após muitos embates a Constituição foi finalmente votada e aprovada em 05 de outubro de 1988.

A Constituição que saiu desse processo assegurou novos direitos e reassegurou velhos direitos reinterpretados para as mulheres, para os operários fabris, para as crianças e os adolescentes, para os velhos; reformulou direitos sobre educação, saúde e previdência social, além de reconhecer o pluralismo étnico, punir o racismo como crime inafiançável e

assegurar a ampla noção de direitos humanos. Houve várias derrotas, também, não só dos movimentos em si, mas também implicando o próprio sentido e real amplitude da democracia social almejada – a mais chocante foi a negação do projeto de reforma agrária. Mas, sobretudo, nesta Constituição foram assegurados mecanismos de participação popular jamais ouvidos na sociedade brasileira. São os mecanismos daquilo que foi chamado de uma “democracia direta”, que asseguram a legalidade da iniciativa popular em propor leis e emendas constitucionais, além do poder de participar das decisões do poder público, e fiscalizá-las em sua implementação – tudo isso amparado por institutos políticos cujo ineditismo na tradição brasileira foi assinalado pela reflexão política, como o referendo e o plebiscito (PAOLI, 1995, p. 44).

A partir da Constituição e da década de 1990 os movimentos sociais continuaram na luta para garantir não só os direitos, mas ampliar sua participação na definição e na gestão da sociedade (CARVALHO, 1998). O reconhecimento e a afirmação de direitos, seja à igualdade ou à diferença, constitui a base fundamental para a construção de uma nova cidadania, que contribui para as transformações das práticas sociais vigentes na sociedade há tempos. Os movimentos sociais e demais organizações da sociedade civil queriam não somente ser incluídos na sociedade, mas definir o tipo de sociedade na qual desejavam ser incluídos. Isso implica a invenção de uma nova sociedade a partir da ótica de sujeitos portadores de direitos (DAGNINO, 2004b).

Diversas reivindicações das lutas pelas reformas de base nos anos 1960 aparecem na Constituinte e acabam incluídas na CF 1988 ou em legislações posteriores. Os movimentos que atuaram na luta pela “Reforma Sanitária” conseguem aprovar o SUS (Sistema Único de Saúde) um sistema de co-gestão e controle social tripartite (Estado, profissionais e usuários). Além disso, a Constituição garante a redefinição das políticas em defesa da criança e do adolescente e de assistência social, historicamente marcadas pelo clientelismo e pelo paternalismo, para a adoção de políticas mais universais e democráticas controladas pela sociedade civil (CARVALHO, 1998).

A deliberação sobre as políticas públicas passa a envolver a participação da sociedade civil, seja por movimentos sociais e entidades profissionais, através da construção de espaços públicos de gestão que valorizem a participação direta e o controle social exercido por usuários e organizações da sociedade civil. Esses espaços se concretizam em forma de conselhos gestores de políticas públicas e dos Orçamentos participativos (CARVALHO, 1998).

Apesar de reconhecer-se o papel dos movimentos sociais na constituição de espaços públicos institucionalizados, estes têm encontrado diversas dificuldades em assumir estes espaços. Primeiro, pela falta de capacitação de muitas lideranças para compreender as informações técnicas sobre as políticas públicas e sobre trâmites administrativos. Segundo, pela dificuldade de serem reconhecidos como espaços para os movimentos sociais dada a sua característica autônoma e de suposta recusa ao Estado e à institucionalidade. Entretanto, os movimentos são desafiados à participar na proposição, negociação e gestão de políticas públicas, além de se depararem com a necessidade de capacitar suas lideranças, técnica e politicamente, para ocupar espaços de co-gestão de forma qualificada (CARVALHO, 1998).

Apesar dos avanços da Constituição o princípio democrático não se universalizou e os direitos previstos não foram regulamentados em sua totalidade. A pressão coletiva que poderia fazer com que isso ocorresse foi atropelada pela campanha presidencial em 1989. Por muito pouco a esquerda e as forças democráticas não conseguem eleger seu candidato. A partir daí os movimentos sociais passam por um período de descrença no espaço institucional da política e entram num momento de perplexidade e queda no ritmo das mobilizações (PAOLI, 1995).

### **2.2.2 O papel dos setores dominantes na construção democrática**

Na discussão acima abordamos o papel dos movimentos sociais na construção democrática pós-70. Cabe ressaltar que o retorno à democracia não foi fruto apenas das lutas da sociedade civil em prol dessa bandeira. Havia interesses de diversos setores nesse processo, inclusive de grupos pertencentes ao aparelho militar que viam a abertura democrática como algo positivo para o país. Pretendemos neste debate fornecer elementos para a compreensão da transição democrática brasileira, os interesses em jogo, de modo que possamos identificar que elementos foram determinantes na transição, na consolidação da Constituição de 1988 e como estes contribuem para maior ou menor democratização das decisões políticas no país.

O processo de transição para a democracia no Brasil foi resultado de um processo de distensão iniciado no governo de Geisel em 1974. Foram realizadas mudanças controladas, em que o aparelho militar vai deixando voluntariamente de ocupar o centro do poder político para ocupar uma função de tutela do governo civil. Na verdade o processo de desconcentração do poder era necessário devido às insuportáveis pressões da sociedade civil e do aumento da repressão e terrorismo que desonravam a profissão militar (SALLUM Jr, 1995).

O desenvolvimento capitalista proporcionado pela política empreendida pelo governo militar transformou a estrutura e as formas de organização social. Houve um crescimento do proletariado industrial e das classes médias (gerada pela ocupação de funções tecno-científicas e burocráticas ligadas à grande empresa e à administração pública) (SALLUM Jr, 1995).

Este novo desenho da sociedade brasileira vai contribuir para reorganização dos segmentos sociais em associações de moradores, trabalhadores, empresários, técnicos tendo como característica a insubordinação ao Estado. Isso foi provocando lentamente um processo de liberalização do regime de forma controlada pelo Estado, porque enquanto se mantinha o pacto desenvolvimentista, mantinha-se também a aliança política em torno dele. Mas, a partir do momento em que o governo perde a capacidade de controlar as pressões externas acabou perdendo a direção do processo de liberalização, que se transformou em processo de democratização e o grande impulso para essa transformação foi a crise da aliança desenvolvimentista (SALLUM Jr, 1995).

Além disso, a correlação de forças dentro do aparelho militar transformou-se porque as ações liberalizantes limitaram a atuação do grupo de linha dura contrário à liberalização e favorável à manutenção dos militares no centro do poder, com fortalecimento da ação repressiva. Quanto à repressão esta foi decidida e comandada pelo topo da instituição, nem todos os militares sabiam o que se passava com a instituição e uma minoria estava envolvida na repressão. “A distensão teve que enfrentar precisamente a autonomia da política e dos instrumentos de repressão” (OLIVEIRA, 1994, p. 108). A distensão corresponde essencialmente ao conflito que opunha a guerrilha dos grupos militarizados de esquerda e o governo militar. Para os militares de linha dura, adeptos do uso

sistemático da força, era interessante manter a guerrilha, pois assim justificava-se a repressão. Mas, para os que desejavam recuperar a institucionalidade do aparelho militar, a distensão era o caminho. Dessa forma, a repressão seria neutralizada e os militares tendo atingido os objetivos da guerra deveriam negociar a paz, “[...] a retirada do aparelho militar do centro do poder no regime autoritário implicaria a submissão política do setor militar responsável pela política de repressão” (OLIVEIRA, 1994, p. 108).

A distensão estratégica contribuiu para que não se perdesse o poder nem para a extrema direita nem para a oposição, e mostrou sua força no processo institucional do país, onde as forças centristas assumiram o controle político do Estado através da Aliança Democrática que culminou na eleição de Tancredo Neves e José Sarney. A anistia talvez não estivesse nos planos iniciais dos sujeitos que dirigiram a distensão, ela impôs-se por força do movimento da sociedade civil, mas foi aceita quando os militares perceberam sua funcionalidade para a autonomia militar, pois evitou que o aparelho militar fosse julgado pela sociedade brasileira ou a mobilização de vontades coletivas em torno do julgamento (OLIVEIRA, 1994). A anistia e a reforma partidária, por exemplo, facilitaram a formação de novas organizações partidárias que além de dividir a oposição possibilitou o surgimento de um partido alternativo de situação que não fosse identificado com o governismo (SALLUM Jr, 1995). Com as demais conquistas democráticas não foi diferente, pois não colocaram em jogo a autonomia e o espaço político<sup>17</sup> do aparelho militar.

Assim,

[...] o avanço democrático ocorreu no interior do sistema autoritário, forçando-o a reformar-se além da política de distensão. Governadores foram eleitos pelo voto direto em 1982, pela primeira vez após 1965. Alguns tiveram papel relevante na organização da campanha pelas diretas em 1984, dirigindo a força derivada para a eleição de Tancredo Neves pelo Colégio Eleitoral em 1985 (OLIVEIRA, 1994, p. 110)

A crise do regime militar e o processo de democratização têm fundamentação na crise do Estado desenvolvimentista, ocasionada principalmente pela alta da taxa de juros decorrentes dos empréstimos externos tomados no período do milagre

---

<sup>17</sup> “Espaço político é sinônimo de funções de governo apenas no regime autoritário. Nos regimes abertos à disputa pelo poder, espaço político relaciona-se com a autonomia política que se funda no papel constitucional das Forças Armadas” (OLIVEIRA, 1994, p. 109, grifo do autor).

econômico. A partir do momento em que o país perde a capacidade de honrar com seus compromissos, perde também a capacidade de adquirir novos empréstimos. A crise do Estado é a raiz da instabilidade econômica das décadas de 1980 e 1990 e também da dificuldade de estabelecer-se um regime político estável. (SALLUM Jr, 1995).

A crise da dívida atingiu diversos países da América Latina na década de 1980. Com o decreto de moratória do México, as fontes externas de financiamento foram interrompidas. O governo brasileiro recorreu, então, ao Fundo Monetário Internacional (FMI) para obtenção de empréstimos, isso implicava a adesão às políticas de “ajuste” econômico do FMI. O regime militar, mesmo empenhado, não conseguiu cumprir as metas propostas pelo FMI, assim teve a segunda parcela do empréstimo suspensa.

Assim, a trajetória recessiva, que vinha sendo desenvolvida desde 1981, aprofundou-se. Resultados: redução dos gastos públicos, juros elevadíssimos, redução das tarifas, da lucratividade e dos investimentos das empresas públicas, redução dos salários reais e queda assustadora do emprego industrial – e inflação ascendente (SALLUM Jr, 1995, p. 156).

A postura adotada pelo governo causou rachaduras no edifício que sustentava o pacto de dominação fundado no Estado Desenvolvimentista. O empresariado privado, a tecno-burocracia das empresas estatais começaram a se dissociar do governo. Em 1983 o empresariado se organizou levantando propostas alternativas às do governo para o enfrentamento da crise. Isto era um sinal de que o pacto desenvolvimentista fora afetado por uma crise de hegemonia, nos termos de Gramsci. As propostas desenharam duas estratégias, uma de cunho neoliberal e outra de caráter nacional-desenvolvimentista.

Para a vertente neoliberal, a estabilização deveria ser buscada pela quebra do intervencionismo estatal – fim dos subsídios e transferências para as empresas estatais – e pela reativação dos mecanismos de mercado. O Estado se dedicaria às políticas sociais compensatórias e o país deveria abrir-se para uma participação maior na divisão internacional do trabalho, concentrando-se na agricultura e na produção industrial de tecnologia já assimilada e absorvendo do exterior produtos de tecnologia avançada. Essa orientação ideológica tinha simpatia não só de lideranças ligadas à agricultura moderna de exportação mas, principalmente, do empresariado comercial.

Para a vertente nacional-desenvolvimentista, a ênfase estava na reforma do sistema financeiro, destinada a subordiná-lo ao crescimento industrial e reduzir os ganhos especulativos. Nela o Estado aparece como centro

planificador de um desenvolvimento basicamente autárquico, com ênfase na integração do sistema industrial e na internalização de toda indústria “de ponta”. Além do que esboçava a possibilidade de incorporar os assalariados organizados através da adoção de uma política negociada de rendas. Os simpatizantes dessa orientação concentravam-se principalmente na indústria privada nacional e na burocracia empresarial do Estado (SALLUM Jr, 1995, p. 158).

As rupturas na aliança do Estado desenvolvimentista trazem desafios para as formas de controle do Estado sobre a sociedade (especialmente assalariados e classe média). No processo de autonomização dos segmentos sociais, o papel principal foi desempenhado pelo novo sindicalismo surgido no ABC paulista, pólo da indústria metalúrgica brasileira. Este representou o rompimento com a passividade operária através da realização de grandes greves massivas, trabalhava-se contra a tutela do Estado sobre os sindicatos e o movimento operário. O movimento sindical resultou, com o apoio das Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica, na construção de um partido não comunista de base operária, o PT. Esses acontecimentos desempenharam importante papel na crise do Estado desenvolvimentista (SALLUM Jr, 1995).

Instaura-se no Brasil a partir de 1983, para o autor, a crise de hegemonia.

O núcleo governamental não consegue mais dirigir a aliança desenvolvimentista e a sociedade como um todo. Os representantes dissociam-se dos representados, que se fracionam e polarizam em torno de interesses e idéias distintos. A desagregação no interior do bloco dominante – que não suportou a reversão do ciclo econômico, acentuada pelo aumento das pressões vindas das finanças internacionais, dos centros de poder do sistema capitalista mundial e da política governamental – apenas acelera dramaticamente um processo de desajuste diverso mas complementar entre poder político e sociedade (SALLUM Jr, 1995, p. 160-161).

A crise do Estado desenvolvimentista foi decisiva para a crise do regime militar-autoritário. Entre 1983 e 1984 governadores, vinculados ao governo, se uniram aos prefeitos e começaram a pressionar o governo federal para regulamentar o destino de recursos da União para estados e municípios. Os governadores de oposição, por sua vez, utilizaram seus recursos políticos na luta pela mudança das regras do jogo eleitoral, através da mobilização popular. O movimento por eleições diretas transformou-se, em 1984-1985, para surpresa dos organizadores, no maior movimento político de massas que o país já vira, a campanha por “Diretas Já”. A princípio a emenda para eleições diretas não foi aprovada, mas a resposta da



população veio na impossibilidade de reeleição dos candidatos governistas no Congresso (SALLUM Jr, 1995).

As rupturas no pacto de dominação do Estado desenvolvimentista abalaram a unidade do partido governista e contribuíram para inviabilizar a escolha de uma candidatura consensual à sucessão presidencial articulada pelo chefe de governo.

Sendo assim,

As forças políticas de Tancredo Neves organizadas na Aliança Democrática passam a incluir: a oposição partidária composta por PMDB, PDT e PTB; uma parte da base política do governo militar, a Frente Liberal, composta pela dissidência do PDS que incluía membros do Grupo Só Diretas; ex-partidários da candidatura Aureliano Chaves<sup>18</sup> e outros pedessistas<sup>19</sup> afinados com o grupo Geisel [...].

Socialmente, sua candidatura deitava raízes no grande empresariado, especialmente aquele que dependia das conexões com o aparelho de Estado para sobreviver; na tecno-burocracia estatal; nas oligarquias regionais que sobreviviam às custas de recursos do Tesouro; nos assalariados, e na classe média profissional que apoiara massivamente a campanha pelas eleições diretas e votava na oposição. [...].

No interior de uma coalizão tão ampla como à Aliança Democrática, a candidatura Tancredo Neves deixara de ser oposicionista; tornara-se “mudancista” e, sem confronto com o regime militar, apontava para uma Nova República, liberal e democrática; seu horizonte estratégico era a recuperação do padrão desenvolvimentista autárquico [...] (SALLUM, 1995, p. 163-164).

O momento de crise vivido pelo país seria ideal para o fortalecimento de uma ideologia contra-hegemônica. Entretanto, a oposição não desmascarou a ditadura, nem desmistificou seu gradualismo democrático. A oposição cedeu, inclusive, no campo ideológico, pois associar a democracia a novos conteúdos econômicos, sociais, culturais e políticos era de extrema importância para que a derrota da ditadura representasse uma nova alternativa para o país, tirando a república do impasse burguês. A tática usada pelos governos da ditadura foi a de dirigir o debate para a discussão das questões institucionais, centrando a questão democrática nos

---

<sup>18</sup> [...] vice-presidente da República, opunha-se à política de Delfim Neto e simpatizava com o nacional-desenvolvimentismo. Seu universo ideológico e político tinha afinidades com a tecno-burocracia empresarial do Estado e vinculava-se entre os militares ao grupo que orbitava em torno do ex-presidente Ernesto Geisel (SALLUM Jr, 1995, p. 163).

<sup>19</sup> O PDS congregava antigos membros do partido Arena.

aparelhos institucionais do poder. Através da reforma partidária, centrou a discussão na abertura política enquanto mantinha, por exemplo, as questões econômicas fora do alcance da oposição. Esta por sua vez, perdendo a visão de todas as questões que abalavam o país, não conseguiu realizar outros tipos de enfrentamento que não fossem os relativos à mudança de regime político (ANTUNES, 1984).

O quadro de transição democrática apresentava características já apontadas por Gramsci sobre as crises. Elas podem ocorrer pela falência do projeto político que a classe dirigente pretendia impor às classes subalternas ou pela superação da passividade política das massas, através de um movimento reivindicatório que, mesmo com espontaneidade, constitui a “Revolução”. No caso do Brasil esses dois componentes estavam diretamente imbricados.

E, dentro das alternativas para a superação da crise, da ótica das classes dominadas Florestan vislumbra duas possibilidades: “A revolução dentro da ordem”, ou a “reforma capitalista do capitalismo”, que teria como prioridade implementar um conjunto de transformações estruturais que, embora não abolissem a propriedade privada e o capitalismo, iniciariam um processo gradativo de desorganização da produção, abrindo caminho para um segundo momento da transição então socialista (a Revolução Sandinista parece exemplar) ou, então a “Revolução que transcende a ordem”, que já tivesse desde logo uma nítida configuração socialista (ANTUNES, 1984, p. 30).

Contudo, a alternativa da revolução estava muito distante para o Brasil. Esta dependeria do desenvolvimento da luta de classes onde as classes trabalhadoras contariam com uma teoria revolucionária e, esta não era a situação naquele momento (ANTUNES, 1984). Lênin já expressava no início do século passado, que era inviável o desprezo da teoria nas revoluções: “Não há revolução sem teoria da revolução” (LÊNIN apud MARTINS, 2005). Martins ressalta que com a democracia ocorre o mesmo, não existirá democracia em plenitude se antes não for elaborada uma teoria da democracia.

A oposição não conseguiu elaborar uma proposta econômica que contemplasse os interesses das classes subalternas e se opusesse à política econômica de favorecimento dos monopólios. Esta padecia de um politicismo e não foi capaz de elaborar propostas que de fato pudessem se contrapor à estrutura econômica concentradora de renda. Com isso, os grupos no poder conseguiram realizar a auto-reforma centrando as mudanças no plano institucional. A falência do projeto político

dominante não significou a entrega do poder aos oposicionistas, e a debilidade da oposição favoreceu a centralidade do debate na reforma política e deu força aos grupos conservadores (ANTUNES, 1984).

Alguns partidos políticos viam na Constituinte a salvação nacional. Outros a negavam por acreditarem que esta bandeira estivesse longe das aspirações populares. Antunes considera que o âmago da questão, que era saber se a Constituição teria força e poder para alterar a ordem econômica, social e política em que vivíamos, acabou se perdendo nessas polarizações. O único partido parlamentar de oposição a negar a Constituinte foi o PT. Mas este ainda não havia conseguido elaborar um programa econômico e político que tivesse nas massas assalariadas seu eixo decisivo, talvez porque padecesse de uma indefinição ideológica que o aproximava cada vez mais das consistentes social-democracia e Igreja. O PMDB representava a oposição mais significativa no Congresso, mas nem por isso possuía um programa econômico e político que tivesse como eixo as aspirações das massas trabalhadoras, pois era uma frente policlassista, ainda sob a hegemonia liberal (ANTUNES, 1984).

As forças oposicionistas estavam ainda desorganizadas, não havia uma proposta unitária em torno das alternativas democráticas para a crise que assolava o país, que se colocasse em contraposição às propostas dos partidos conservadores. Por isso, a questão de Antunes era extremamente válida naquele momento quando se referia à existência da possibilidade da oposição sair vitoriosa de uma Assembléia Constituinte (ANTUNES, 1984).

Apesar disto, como já vimos, a Constituição de 1988 conseguiu garantir ao menos na letra da lei um sistema de proteção social mais amplo e a participação da população na elaboração, execução e gestão de políticas públicas. Mas, quanto à efetivação desses direitos, devemos levar em consideração a concretização do projeto neoliberal no país. O Brasil promulga a constituição cidadã num momento histórico em que a maior parte dos países centrais, regidos pelo Estado de bem-estar social, passa a negar os princípios social-democratas de regulação econômico-social, na tentativa de restabelecer os ganhos capitalistas frente à crise mundial decorrente dos choques do petróleo na década de 1970. A saída apontada para a crise consistia na adoção de políticas neoliberais de redução do papel do Estado nas

políticas sociais e econômicas. As mudanças propostas produzem impacto imediato nas economias latino-americanas e a adoção de políticas de cunho liberal passa a ser condição para manutenção das relações econômicas internacionais (Draibe, 1993). O mundo passa então por um ajuste global comandado pelo *Consenso de Washington*<sup>20</sup> sob a égide da doutrina neoliberal, que direciona reformas estruturais e políticas macroeconômicas especialmente para os países periféricos, devedores do capital financeiro internacional (MOTA, 2005).

Segundo Draibe (1993, p. 92)

Nos países latino-americanos, submetidos (ou em vias de) aos rigores dos ajustamentos macroeconômicos e à devastação social que vêm provocando, a receita neoliberal pareceria estar contida no conjunto de prescrições de reformas dos sistemas de proteção social, orientadas para a sua privatização, descentralização, focalização e programas (fundos) sociais de emergências.

É nesse cenário de mudanças na orientação das políticas estatais (econômicas e sociais) que são inaugurados espaços públicos de discussão das políticas sociais. Contudo, a matriz orientadora do Estado para essas políticas estava traçada e a abertura de espaços de interlocução com a sociedade civil tem seus desafios ampliados. Consiste em fazer com que a participação nestes espaços possa de fato contribuir para a ampliação dos direitos de cidadania das classes subalternas, num contexto de um Estado em crise, direcionado por governantes, empresários, intelectuais e lideranças em busca da estabilidade econômica, que tem como um dos requisitos para o alcance desse objetivo a redução dos direitos sociais. Nesse sentido, a disputa entre os projetos políticos de sociedade tende a se ampliar, mas o projeto neoliberal passa a utilizar estratégias para diluir conflitos e ampliar consensos confluindo, aparentemente, com o projeto democrático-participativo.

---

<sup>20</sup> “[...] o Consenso de Washington é um modelo de desenvolvimento de cunho neoclássico, elaborado pelo Banco Mundial, pelo Fundo Monetário Internacional e pelos *think tanks* de Washington e que, agora, passa como sendo a única interpretação racional possível dos problemas da estabilização econômica [...]” (NUM apud MOTA, 2005, p. 79).

### 2.2.3 Os frutos da disputa em torno da democracia

Dividir a discussão sobre a trajetória dos projetos das classes subalternas e das classes dominantes talvez não seja a melhor maneira de expressar a disputa ocorrida entre esses projetos no processo de transição democrática no Brasil, entretanto, adotamos essa metodologia para abordar os traços peculiares dos diferentes grupos societários. O caminho percorrido nos permite observar, de acordo com Dagnino (2004a), que os projetos políticos circundam tanto a sociedade civil quanto a sociedade política e orientam ações políticas nesses diferentes espaços. Para analisar o processo de construção democrática no Brasil é preciso superar a visão de que apenas a sociedade civil é responsável pelos avanços democráticos, e entender que ele é resultado de um intrincado jogo de forças em disputa travado nas diversas arenas.

De acordo com o exposto não podemos afirmar a vitória de um projeto sobre o outro, o fato é que a construção democrática trouxe mudanças para amplos setores da sociedade, e a principal inovação é a participação das classes subalternas nos processos decisórios. Pela primeira vez na história, os cidadãos têm o direito de opinar sobre políticas que envolvem seu cotidiano, superando a teoria da incapacidade política das massas. Quanto ao seu potencial transformador ainda é necessário consolidarmos práticas de fato democráticas, onde as tentativas de reviver práticas de cooptação sejam identificadas e a população possa contribuir para a construção de um novo sistema político e uma nova cultura política.

De acordo Dagnino (2004a) o marco formal do processo de construção da democracia é a Constituição de 1988, que por sua vez consagra o princípio da participação da sociedade civil. “As principais forças envolvidas nesse processo compartilham um projeto democratizante e participativo, construído desde os anos 80 ao redor da expansão da cidadania e do aprofundamento da democracia” (DAGNINO, 2004a, p. 139). Projeto este que emerge da luta da sociedade civil contra a ditadura e no qual os movimentos sociais tiveram papel fundamental.

No percurso desse projeto, desde então dois marcos importantes devem ser mencionados. Primeiro, o fato de que o restabelecimento da democracia formal, com eleições livres e a reorganização partidária, abriu a possibilidade de que este projeto, configurado no interior da sociedade e

que orientou a prática de vários dos seus setores, pudesse ser levado para o âmbito do poder do Estado, no nível dos executivos municipais e estaduais e dos parlamentos e, mais recentemente, no executivo federal, com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva como presidente da República (DAGNINO, 2004a, p. 139).

Diante desses marcos cabe ressaltar que a década de 1990 foi balizada pelo trânsito da sociedade civil para o Estado e, em oposição ao que ocorreu na década anterior, o confronto entre Estado e sociedade deu lugar a uma aposta na ação conjunta em torno do aprofundamento da democracia sustentada no princípio de participação da sociedade. A partir daí a criação de espaços públicos onde o poder do Estado pudesse ser compartilhado com a sociedade tornou-se o “carro chefe” da aplicabilidade desse princípio (DAGNINO, 2004a).

Por outro lado, também nos anos 1990, emergia um projeto de Estado que tinha como objetivo a implementação do ajuste neoliberal. A eleição de Collor em 1989 era parte desta estratégia: consolidar o projeto neoliberal que visava isentar o Estado de seu papel de garantidor de direitos sociais e repassar esse encargo para a sociedade civil.

De acordo com Dagnino (2004a, p. 140)

Este projeto constitui o núcleo duro do bem conhecido processo global de adequação das sociedades ao modelo neoliberal produzido pelo Consenso de Washington. Meu argumento é, então que a última década é marcada pela confluência perversa entre esses dois projetos. A perversidade estaria colocada, desde logo, no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva.

Existe uma identidade de propósitos que é aparente, utiliza-se referências comuns no apelo à participação da sociedade através de discursos sedutores e familiares, mas essa identidade condiz apenas com a aparência, pois reduz antagonismos e obscurece as diferenças entre os projetos.

A disputa política entre projetos políticos distintos assume então o caráter de uma disputa de significados para referências aparentemente comuns: participação, sociedade civil, cidadania e democracia. A utilização dessas referências, que são comuns, mas abrigam significados muito distintos, instala o que se pode chamar de crise discursiva: a linguagem corrente, na homogeneidade de seu vocabulário, obscurece diferenças, dilui nuances e reduz antagonismos (DAGNINO, 2004a, p. 140-141).

Nessa disputa semântica o projeto neoliberal avança pelos mais diferentes terrenos, e cair no discurso do adversário torna-se muito fácil. Essa perversidade atravessa hoje a dinâmica dos espaços públicos no Brasil e nos coloca diversos dilemas. É sabido que a existência de espaços públicos é fruto de uma conquista. Entretanto, os movimentos sociais, representantes da sociedade civil nos conselhos gestores, membros de ONGs e outros membros tem se questionado sobre qual projeto estão fortalecendo ao participarem desses espaços. Pois, ao mesmo tempo em que participando de instâncias decisórias estão fortalecendo o projeto democrático participativo podem, de outra forma, estar servindo aos objetivos do projeto antagônico (DAGNINO, 2004a).

Dagnino (2004a) considera importante destacar que as noções utilizadas pelos dois projetos antagônicos possuem significados distintos. As noções de sociedade civil, participação e cidadania são fundamentais nesse deslocamento de sentidos. Tais noções ocuparam papel central na origem e consolidação do projeto participativo. Contudo, essas noções também são parte constitutiva da implementação do projeto neoliberal em nível global.

O significado de sociedade civil foi redefinido e esta tem se restringido às ONGs ou meramente “terceiro setor” e essa tendência é mundial. As ONGs são vistas pelo Estado como parceiras fundamentais dada a sua competência técnica e inserção social para execução de atividades de competência do Estado. A possibilidade de produzir resultados positivos para os setores sociais atingidos dificulta a recusa em realizar tais parcerias por parte das ONGs. Outra questão diz respeito à representatividade. No caso das ONGs esta se desloca para o campo de atuação das entidades. O Estado, assim, passa a vê-las como representantes da sociedade civil. Entretanto, essa representação se daria muito mais por uma coincidência de interesses do que por uma articulação orgânica das ONGs com os portadores destes interesses (DAGNINO, 2004a)

Também, como parte desse processo de deslocamento, temos a ressignificação da noção de participação. Esta, eixo central do projeto democrático participativo, desloca-se para o apelo à participação solidária, trabalho voluntário e responsabilidade social, fazendo sucumbir a dimensão coletiva da participação e

colocando-a numa esfera mais individual que depende da moral de cada indivíduo (DAGNINO, 2004a).

A noção de cidadania começou a ser construída pelos movimentos sociais na luta por direitos nas décadas de 1970 e 1980. A nova cidadania constitui-se em um projeto para uma nova sociabilidade, de modo que houvesse uma incorporação ao sistema político de um formato mais igualitário de relações sociais, onde se reconhecesse o outro como sujeito portador de direitos e interesses legítimos. O que está em jogo é a participação dos cidadãos na definição desse sistema, a invenção de novos formatos para a política e para a sociedade.

As redefinições propostas para a cidadania neoliberal repousam num conjunto de procedimentos. A cidadania tem se deslocado para a esfera do mercado, a capacidade de compra, de abrir seu próprio negócio, de abrir mão de seus direitos trabalhistas em favor da modernização do país. Tem também se expressado nas campanhas contra a fome, frio, doenças graves onde as pessoas, em nome da solidariedade, são chamadas a realizar doações aos pobres e prestar serviços voluntários. O discurso da cidadania hoje é marcado pela ausência de direitos e de discussão política sobre as causas da pobreza e da desigualdade (DAGNINO, 2004a).

Essas concepções de cidadania avançam especialmente nos espaços de formulação das políticas sociais que dizem respeito à pobreza e à desigualdade. Com o avanço do Estado neoliberal as políticas têm sido cada vez mais focalizadas, o termo cidadão é substituído por ser humano carente e os setores da sociedade civil são chamados a participar em prol da “construção da cidadania” (DAGNINO, 2004a).

Todos esses deslocamentos parecem estar articulados por um eixo mais amplo, a cuja identificação mais precisa ainda pretendemos chegar, que propõe uma despolitização dessas três noções, referências centrais das lutas democratizantes, e, assim, uma redefinição das próprias noções de política e de democracia estabelecidas e conquistadas por essas lutas. Assim, o projeto neoliberal operaria não apenas com uma concepção de Estado mínimo, mas também com uma concepção minimalista tanto da política quanto da democracia. Minimalista porque restringe não apenas o espaço, a arena da política, mas seus participantes, processos, agenda e campo de ação (DAGNINO, 2004a, p. 157).



O objetivo do projeto neoliberal é reduzir cada vez mais o espaço da política e da democracia, de modo que nada impeça o avanço do projeto neoliberal. A frente de luta do projeto democrático participativo deve se dar em torno da diferenciação entre os projetos, visando expor os conflitos e, dessa forma, mostrar que não há confluência possível entre os mesmos. Para isso, a noção de direitos e espaços públicos precisa ser potencializada resistindo às ressignificações neoliberais para que avancem de fato como dimensão política onde se exerça a cidadania. A ameaça para as classes dominantes continua sendo o governo do povo baseado na igualdade. Isso implica o questionamento da propriedade privada e põe em xeque a manutenção da hegemonia de classe. Para as classes dominantes, quanto mais longe a população estiver das questões e decisões políticas mais fácil será manter seu domínio.

Para Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) é possível que a euforia dos anos 1980 alimentada pelas condições favoráveis e visibilidade dos movimentos sociais tenha superestimado, na dinâmica da construção democrática, o desenrolar do processo sem considerar as dimensões da disputa. Este processo não foi linear e ascendente como se esperava, foi repleto de contradições, limites e dilemas. A euforia dos anos 1980 pode ser substituída pelo fatalismo quando, analisando o processo democrático, percebe-se que o projeto neoliberal tem conseguido introduzir a sua visão minimalista da democracia. Entretanto, o que interessa à autora é mostrar que “[...] a disputa política é ingrediente intrinsecamente constitutivo da construção e do aprofundamento da democracia” (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 60).

Não obstante, alguns autores entendem que nesta disputa é possível utilizar a palavra vitória. Campos apud Carlos Estevão Martins (2005), conclui que nos últimos anos da década de 1980 o mundo assistiu à vitória do liberalismo não somente como doutrina intelectual, mas como práxis política. Segundo ele, todas as ideologias alternativas ao liberalismo falharam. Martins (2005) complementa esta visão, pois, segundo ele, além da vitória o liberalismo conquistou a hegemonia, pois consegue conduzir os seus adversários a um novo destino, onde as lutas estão neutralizadas. No caso do Brasil o que tem ocorrido é que

[...] dois corpos antagônicos que ocupam, inexplicavelmente, o mesmo lugar no espaço social. São duas narrativas, mutuamente excludentes, que, em vez de se situarem em seqüência histórica, apresentam-se numa

simultaneidade sem sentido. Uma narrativa nos diz: “Uma gigantesca onda liberal invadiu e dominou o mundo ocidental de uma ponta à outra, do centro à periferia. Estamos atolados no liberalismo, e não há alternativas viáveis à vista”. A outra narrativa proclama: “Vivemos numa democracia! Instalou-se um processo de democratização que veio avançando a passos largos, impulsionado por novos sujeitos, frutos do florescimento da assim chamada Sociedade Civil; um movimento que tendo redefinido as relações entre Estado e a sociedade, não só desembocou na democracia em vigor, como atingiu um momento de apogeu, a exemplo da Polônia, ao colocar um ex-operário na Presidência da República.” (MARTINS, 2005, p. 18-19).

Como para Martins liberalismo e democracia são incompatíveis, uma vez que o governo de todos em prol da igualdade pode ferir a liberdade individual, estamos diante de um regime liberal (MARTINS, 2003; 2005).

Martins (2005) chama atenção para a forma predominante de articulação de interesses na vida política. Atualmente estes estão perfeitamente adequados ao ambiente liberal, pois somente se articulam para atender reivindicações particulares, assim, a política deixa de funcionar como espaço da construção do bem comum. Para Martins isso é sinônimo da despolitização já alertada por Marco Aurélio Nogueira há sete anos (1998). Os exemplos são inúmeros, a começar pelos sindicatos que passam por uma crise de militância, utilizando-se de rifas e “showmícios” para atrair filiações; os movimentos sociais entraram em refluxo, em parte conseguiram se institucionalizar e hoje a opção consiste nas ONGs que se proliferam a cada dia. Os partidos políticos são os que melhor atendem os interesses liberais, pois descomprometidos com o ideal da soberania popular se aproveitam do poder público para atender interesses privados. A maioria nunca teve um corpo de militantes, estão sob o jugo das oligarquias, e os que um dia tiveram, como é o caso do PT, perderam-se conforme se realizava a tese da transição. Os partidos abrigam hoje as cúpulas de dirigentes e as bancadas parlamentares, esta é a “classe política” (MARTINS, 2005).

Os cidadãos da suposta república democrática vivem hoje um absentismo político e ideológico, a participação política foi terceirizada e profissionalizada, contratam-se pessoas para fazer campanhas eleitorais, para investir em propagandas eleitorais, para atuar no processo decisório governamental, sem contar o número de ONGs especializadas nos mais diversos setores. Quanto aos meios de comunicação de massa, estes se encarregam de formar a opinião pública (MARTINS, 2005). A terceirização ocupa também o campo da consciência política, existem entidades que

avaliam o desempenho dos integrantes da classe política, estamos livres de fazer o que seria nossa obrigação num regime democrático. Todos esses fatores contribuem para que a população esteja livre para não mais participar da vida política, todos estão livres para gozar da vida privada (MARTINS, 2005).

Para Martins superar o liberalismo vai muito além da pura crítica, devemos provar que ele não é o ponto culminante nem o estágio final da civilização humana. O que ocorreu no período chamado de redemocratização foi nada menos do que uma transição do autoritarismo para o liberalismo e agora devemos propor a transição do liberalismo para a democracia, e esta tarefa somente pode ser assumida pelo pensamento de esquerda. Para isso, o caminho a ser seguido é o “[...] da crítica e da autocrítica, da esquerda, pela esquerda e em nome de uma futura esquerda, menos subdesenvolvida, que não deixe tanto a desejar” (MARTINS, 2005, p. 23). É preciso que se tenha uma Teoria da Democracia, cabe a esquerda discuti-la, através das organizações de pessoas e forças sociais filiadas ao mesmo projeto político-ideológico, que prime pela passagem do liberalismo à democracia (MARTINS, 2005).

Contudo, mesmo apesar de reconhecermos a existência de uma hegemonia neoliberal não se pode negar a importância das “[...] formas e expressões adotadas na implementação dos princípios de participação e controle social, na direção da inovação democrática” (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 49). No Brasil os Orçamentos participativos e conselhos gestores de políticas públicas são experiências que têm se multiplicado e provocado a extensão da participação orientada para maior publicização do Estado e onde se possa garantir direitos de cidadania. Esses espaços possibilitam a publicização dos conflitos, das disputas entre os projetos políticos e ocupam papel fundamental no interior do projeto democrático-participativo.

No intuito de priorizar o foco deste trabalho e reconhecendo que nos espaços públicos é possível perceber a natureza dos projetos políticos e as relações que mantém entre si, realizaremos uma breve discussão sobre as experiências de Orçamento Participativo para entender como esta disputa tem se configurado nestes espaços e o que se tem acumulado teoricamente acerca destas experiências.

## **2.2.4 Os Orçamentos Participativos: arenas de disputa entre os projetos políticos em torno da democracia**

De acordo com Fedozzi (2001) o orçamento público é o principal instrumento de gestão do Estado moderno. No orçamento estão inscritos direitos e deveres dos cidadãos, interesses políticos e econômicos de grupos sociais que disputam recursos escassos. No Brasil este instrumento nunca foi levado muito a sério, sempre atravessado por práticas patrimonialistas, clientelistas, utilizado como meio de barganha para troca de favores, onde trata o público como se fosse privado.

Na administração pública o orçamento é elaborado e executado por técnicos, seja de órgãos administrativos ou da cúpula governamental, isso provoca pouca transparência para a população sobre o orçamento público ficando seu acesso restrito a quem está no poder ou detém domínio sobre o assunto. No intuito de alterar essas práticas surgem desde a década de 1970 experiências de gestão municipal participativa, como a discussão do orçamento em Lajes (SC) e Boa Esperança (ES). Na década de 1980 inauguram-se novas experiências em Vila Velha (ES), Vitória (ES) e Porto Alegre (RS). As tendências descentralizadoras da Constituição de 1988 deram aos municípios novas possibilidades no que se refere à gestão local e contribuíram para o surgimento de diversos arranjos participativos, onde se inclui o Orçamento Participativo.

O processo do Orçamento Participativo busca alterar as práticas tecnocráticas e patrimonialistas em relação ao orçamento, viabilizando a transparência e a democratização das decisões sobre o orçamento público, por isso se constitui como uma inovação democrática (FEDOZZI, 2001). Embora experiências de orçamento participativo tenham surgido desde a década de 1970, a que ganhou mais destaque foi a de Porto Alegre implementada em 1989 a partir da vitória do candidato do PT à prefeitura municipal onde, junto aos agentes sociais com grande experiência associativa, buscou a implementação do projeto democrático participativo.

Esse reconhecimento foi selado quando a experiência de Porto Alegre foi selecionada pelas Nações Unidas como uma das 40 melhores intervenções urbanas merecedoras de apresentação, em 1995, na Segunda Conferência Mundial sobre Habitação Humana (Habitat II), realizada em Istambul. A escolha de Porto Alegre para sediar a primeira edição do Fórum Social Mundial, em 2001, também decorre do reconhecimento adquirido pela

experiência participativa. A repercussão do OP chamou a atenção das instituições multilaterais de financiamento, como o Banco Mundial e o BID, os quais passaram a apoiar o OP e recomendá-lo a outros países como forma de controle dos recursos públicos e aumento da eficácia governamental (FEDOZZI, 2001, p. 93).

As experiências de OP se multiplicaram pelo país tornando-se um instrumento de radicalização da democracia.

O Orçamento Participativo (OP) é considerado uma das experiências de gestão democrática mais inovadoras da década de 1990. Ele tem atraído a atenção de pesquisadores, governantes, lideranças sociais e organismos internacionais. Apesar das diferentes metodologias utilizadas em cada município e em alguns Estados, genericamente podemos dizer que essa experiência é um espaço aberto pelo poder Executivo para que qualquer cidadão possa contribuir na decisão sobre o destino do orçamento público (TEIXEIRA; ALBUQUERQUE, 2006, p. 179).

A consideração das autoras é resultante de uma construção teórica e prática em torno das experiências de Orçamento participativo realizadas no Brasil desde a década de 1990. O orçamento participativo como experiência que dá materialidade ao projeto democrático-participativo deve ser analisado no contexto da disputa envolvendo o projeto neoliberal, disputa essa que envolve dilemas, avanços, retrocessos em torno da construção democrática mantendo seu caráter processual.

As experiências de discussão do orçamento municipal se ampliaram principalmente após a década de 1990, a partir da vitória da esquerda em diversas prefeituras. A Constituição, no que diz respeito aos municípios, afirma: “o Município reger-se á por Lei Orgânica, tendo como um dos princípios a cooperação das associações representativas no planejamento municipal”. Tal prerrogativa é inovadora para a consolidação do Estado Democrático de Direito, pois com a Lei Orgânica Municipal (LOM), toda cidade passa a ter garantia legal da participação popular na elaboração do Orçamento municipal – mesmo que, para além da legislação, se deva investigar até que ponto isso é aplicável na prática política nos municípios (NEVES, 2008, p.14).

Nos marcos da hegemonia do projeto neoliberal, esses espaços se multiplicam, num cenário onde impera a “confluência perversa” entre projetos que disputam e deslocam o significado democratizador e politizador da sociedade civil (NEVES, 2008).

### 2.2.4.1 O processo participativo

No contexto dos anos 1980, como forma de se opor ao Estado autoritário, a participação popular se torna palavra de ordem para a esquerda, multiplicando-se em vários municípios experiências de participação. A partir dos anos 1990

[...] a participação deixa de ser um confronto ao Estado para se caracterizar como “participação negociada” na disputa entre projetos distintos, em processo de co-gestão entre o Estado e a sociedade, nesses novos espaços públicos. Duas questões são destacadas nessa época: um processo de procura por novos direitos – direito a ter direitos na construção de uma cidadania ativa e a participação das classes populares na gestão participativa da cidade, buscando a construção de uma cultura participativa (NEVES, 2008, p. 16).

A participação passa por um processo institucionalizador onde se tenta a construção de novos direitos e novos espaços democráticos. Isso provoca uma reorganização no cotidiano dos atores sociais, pois a participação é construída coletivamente. Entretanto, o projeto neoliberal também incentiva a participação colocando em risco a autonomia do projeto democrático-participativo. A participação da sociedade civil em espaços de negociação e partilha de poder com o Estado contribui para a construção da democracia, mas por outro lado, pode haver um limite nesta construção e nos espaços públicos. O apelo à participação por parte do Estado pode significar transferência de responsabilidades à sociedade, ou seja, dar um caráter privado ao trato das questões públicas (NEVES, 2008).

Reconhecer tal fato é extremamente importante para compreender como dois projetos políticos absolutamente antagônicos disputam e direcionam essa “participação da sociedade civil”. Nesse sentido, como já foi dito, devemos ter sempre o cuidado analítico ao estudar a política e a participação popular na gestão pública, no processo de co-gestão com o Estado, para não cairmos nas armadilhas do neoliberalismo no que se refere ao incentivo a essa participação (NEVES, 2008, p. 16-17).

Santos e Avritzer (2002) apontam que dentre as formas de participação que emergiram no Brasil pós-autoritário, o OP ganhou importância particular devido ao papel político que o orçamento ocupa na administração pública. No Brasil a motivação para a participação é oriunda do processo que levou atores sociais, principalmente participantes dos movimentos comunitários, a disputarem o significado do termo participação. Esta disputa se articula com a abertura de espaços reais de participação pela sociedade política, através da intenção das

administrações, principalmente as hegemônicas pelo PT, de articular o mandato representativo com formas reais de deliberação em nível local.

O orçamento participativo surge dessa intenção que, de acordo com Santos se manifesta em três das suas características principais: (1) participação aberta a todos os cidadãos sem nenhum *status* especial atribuído a qualquer organização, inclusive as comunitárias; (2) combinação de democracia direta e representativa, cuja dinâmica institucional atribui aos próprios participantes a definição das regras internas; e (3) alocação dos recursos para investimentos baseada na combinação de critérios gerais e técnicos, ou seja, compatibilização das decisões e regras estabelecidas pelos participantes com as exigências técnicas e legais da ação governamental, respeitando também os limites financeiros (SANTOS; AVRTZER, 2002, p. 66).

O OP é um instrumento de inovação na gestão pública dos municípios porque incentiva a participação da população, possibilita maior transparência das contas do município e da administração pública à medida que se fortalece com a participação da população nas decisões. A metodologia participativa do OP provocou uma tensão entre a vontade do governo de estimular uma cultura participativa e as práticas eleitoreiras e personalistas predominantes na cultura política brasileira (NEVES, 2008).

De acordo com Teixeira e Albuquerque (2006) o maior ou menor alcance democratizante do OP depende da configuração da sociedade política e civil do município e dos projetos políticos presentes e em disputa na sociedade. Esta configuração e disputa influenciará fortemente os resultados apresentados pela experiência em cada município. Metodologicamente estas experiências são pautadas por um ciclo que se repete anualmente. Inicia-se no primeiro semestre e encerra-se com a entrega do projeto de Lei Orçamentária Anual à Câmara de Vereadores para ser votado em setembro ou outubro.

Seu início é a divulgação e convocação de reuniões nos bairros, ou regiões seguindo-se de realização de plenárias, em que ocorre uma primeira seleção das demandas da população. Nessas reuniões também se faz a eleição dos conselheiros responsáveis pela negociação, com o governo, das demandas que irão compor um plano de investimentos, o qual será incorporado ao projeto de lei, submetido à Câmara Municipal. Este ciclo inclui ainda o acompanhamento da realização das obras aprovadas e reinicia-se com o processo de discussão do orçamento no ano seguinte (TEIXEIRA; ALBUQUERQUE, 2006, p. 186).

Segundo Santos e Avritzer (2002) o OP é uma forma bem sucedida de combinação entre elementos da democracia representativa e da democracia participativa em

que, no nível local, os cidadãos participam de um processo de deliberação e negociação sobre prioridades na distribuição dos bens públicos. Dessa forma, a democracia se articula a uma nova gramática social. No OP essa nova gramática tem dois elementos, a distribuição justa de bens públicos e a negociação democrática do acesso a esses bens pelos próprios atores sociais. Cabe ressaltar que essa nova gramática social refere-se, especialmente, as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte, mas não se pode afirmar sua ocorrência em todos os municípios em que o OP se constituiu. Como já foi dito, os resultados do OP dependem, dentre outros fatores, da configuração da sociedade civil e política e dos projetos políticos em disputa em cada localidade.

Para Neves (2008) existem duas linhas centrais de abordagem nos debates sobre o OP. A primeira linha tem como principais autores Fedozzi, Genro e Souza. Para eles

[...] o OP é compreendido como um instrumento de co-gestão com o Estado na medida em que busca uma partilha do poder no orçamento público e, conseqüentemente a democratização radical do Estado. Para esses autores, há uma preocupação fundamental sobre o Estado e as políticas públicas no sentido de que o Orçamento Participativo conforma um novo método de gerenciar o Estado – por meio de uma gestão pública democrática. Essa gestão deve ser controlada pela sociedade civil, buscando uma Reforma democratizadora do Estado no combate às práticas clientelistas e fisiológicas predominantes na cultura política brasileira (NEVES, 2008, p. 23).

O segundo enfoque refere-se à dimensão pedagógica do OP devido ao aprendizado que propicia aos membros da sociedade civil. Compreende o OP como inovação na cultura e na política local, e que essa iniciativa capaz de transformar a prática política tem grande potencial educativo que proporciona o aprendizado para o exercício da cidadania ativa. Dentro deste enfoque destacam-se autores como Avritzer, Pontual e Wampler. Tais autores acreditam que o caráter educativo do OP, construído pelos sujeitos com base num princípio ético-político, pode ser capaz de romper com uma cultura pública de corrupção, clientelismo e autoritarismo, predominantes na história do Estado brasileiro.

As particularidades de cada município e sua formação sócio-política podem influenciar no maior ou menor poder democratizante e transformador do OP. Por isso, a análise do OP deve ser acompanhada pelo estudo da cultura participativa no município. Apesar de reconhecermos que o OP é um avanço para a sociedade



brasileira, seu caráter propulsor de uma democracia participativa e de uma nova cultura política deve ser problematizado. O fato de o município inaugurar um espaço para discussão do orçamento não significa a imediata ocorrência de mudanças significativas na tomada de decisões. O processo participativo no orçamento pode provocar, no mínimo, uma tensão com as práticas personalistas e clientelistas predominantes no município, mas afirmar que pode romper ou superar tais práticas é desconsiderar o domínio da tradição autoritária brasileira na política local, e a disputa entre projetos políticos pela hegemonia (NEVES, 2008).

A euforia inicial quanto aos resultados democratizantes do OP, principalmente em relação aos resultados apresentados pelo OP de Porto Alegre, implementado por um governo de cunho democratizante, dificultaram a percepção das contradições que envolvem tal processo (NEVES, 2008).

Zander Navarro (2003) admite que o período de ascensão do OP de Porto Alegre gerou estudos e pesquisas otimistas e idealizantes quase sempre incapazes de revelar contradições e cita uma análise própria, inclusa num relatório de pesquisa preparado ao Banco Mundial, com as seguintes observações:

Documentos oficiais e uma disseminada opinião local afirmam que a experiência do OP mudou radicalmente a história das relações sociais e políticas na cidade. Seus resultados promissores teriam ultrapassado as expectativas, gerando um processo de descentralização do poder municipal inédito e real, uma redução da concentração do poder municipal inédito e real, uma redução da concentração do poder nas mãos do prefeito e, igualmente, senão o abandono, pelo menos a visível redução de práticas clientelísticas e de corrupção (NAVARRO apud NAVARRO, 2003, p. 96).

Esses resultados delinearão as percepções acerca do Orçamento Participativo na década de 1990.

O Orçamento Participativo se consolidou na literatura nos anos 90 a partir de alguns desafios: a) qualifica a Democracia Representativa; b) tem efeito distributivo – a justiça distributiva é um dos elementos para a constituição da inversão de prioridades, buscando a inclusão social dos subalternos; e c) baseia-se no princípio da autonomia e na participação popular, procurando construir novas gramáticas na política (um novo modo de exercer a política) (NEVES, 2008, p. 28).

Atualmente a literatura abre espaço para um balanço crítico onde o foco é o estudo da relação entre cultura política e processos democratizantes nos municípios.

De acordo com as análises de Neves não existem culturas políticas homogêneas, elas são mistas e entrelaçadas, logo, as experiências democráticas também estão longe de apresentar homogeneidade, são passíveis de conflitos políticos e culturais que reproduzem culturas políticas com maior ou menor grau de democratização. No Brasil a cultura política é híbrida e se entrelaça, “[...] podendo ou não tencionar o tecido associativo e a política mais conservadora predominante na cultura política dominante com traços herdados do clientelismo, do fisiologismo, da corrupção, do nepotismo etc” (NEVES, 2008, p. 32).

Para que o processo participativo se concretize numa alternativa ao projeto neoliberal é preciso que se construa novos hábitos, valores e práticas políticas e isso só ocorre com o aprendizado proveniente do processo de participação. Entretanto, análises têm mostrado que é mais difícil romper com práticas clientelistas em países onde a desigualdade social é alta, como é o caso do Brasil, e onde o projeto neoliberal reforça a desigualdade e a pobreza. Os espaços participativos não eliminam o clientelismo. Em contextos desiguais essa prática limita o processo de construção da democracia (NEVES, 2008).

Teixeira e Albuquerque (2006) ao realizar um estudo em diferentes municípios que adotaram o OP como prática política, destacam quatro pontos que influenciam a qualidade democrática dos OPs.

O primeiro é de que coexistem *projetos políticos* presentes na sociedade e no Estado, que *predominam* em cada um desses espaços e que os atravessam. A possibilidade de que o governo implemente as ações que seriam coerentes com “seu projeto político” não depende, no entanto, somente de sua vontade, e da coexistência desta vontade com o projeto. De alguma maneira, cada cidade tem o governo e a experiência de OP que corresponde ao projeto político predominante naquela sociedade, naquele momento (TEIXEIRA; ALBUQUERQUE, 2006, p. 224, grifo das autoras).

Ou seja, para que o OP se efetive como um espaço de efetiva partilha de poder é necessário que a sociedade civil tenha capacidade de compartilhar o poder com o governo municipal de forma pública e que os governos eleitos sejam permeáveis à participação da população nas decisões políticas do município. Esses fatores darão ao OP maior possibilidade de se tornar um espaço público de entrelaçamento e disputa entre distintos projetos políticos. Por outro lado, se a sociedade civil não apresenta uma tradição associativa e reivindicativa e o governo não valoriza a

partilha de poder, a experiência possibilitará pouca explicitação dos conflitos (TEIXEIRA; ALBUQUERQUE, 2006).

Teixeira e Albuquerque (2006, p. 224-225) seguem em sua análise,

O segundo ponto a que chegamos é de que, além dos projetos mais predominantes no Estado e na sociedade, há diversos outros projetos políticos que interferem e limitam a possibilidade de o projeto do governo transformar-se em ação. Estes podem ser nuances de projetos dentro do mesmo partido, podem ser projetos distintos no interior da coalizão de governo, projetos partidários conflitantes com maior ou menor poder na Câmara de Vereadores, ou em outros grupos políticos na cidade, ou no estado. [...].

O terceiro ponto a que chegamos é de que existem constrangimentos e circunstâncias da realidade que não estão diretamente relacionados apenas aos projetos políticos (presentes no governo e na sociedade locais) e condicionam as suas possibilidades de ação, tais como o montante de recursos orçamentários do município. Os recursos orçamentários disponíveis são resultado da existência ou não de uma reforma fiscal que signifique mais autonomia financeira para o município e, principalmente, do estágio atual do processo de descentralização financeira do Brasil, que tendeu nos últimos anos a reconcentrar recursos em nível federal.

O quarto ponto refere-se à lógica da manutenção do poder, mais presente no governo do que na sociedade, embora apareça até em pequenas instituições. Esta lógica parece gerar comportamentos defensivos por parte do governo, quando este omite informações ou toma decisões privilegiando negociações com forças políticas em nome da “governabilidade” ou ainda “atropelando” acordos coletivos. É uma lógica avessa à partilha do poder, concentradora do poder e certamente autoritária.

As autoras afirmam que seu estudo teve como objetivo evitar visões simplistas sobre os Orçamentos participativos, em relação ao seu potencial democratizador. Este depende da relação entre os projetos políticos em disputa. Explicitar as distintas variáveis existentes nestas experiências pode apontar caminhos para que esse processo seja aperfeiçoado e se torne de fato democratizante.

Entender que há disputa entre projetos políticos é fundamental num contexto onde algumas construções analíticas apontam para a despolitização. A sociedade ainda precisa avançar muito em sua prática participativa para que o processo ocorra de forma educativa e contribua para a ampliação dos direitos de cidadania. Os limites que apresentamos em relação ao caráter democratizante do OP não significam, contudo, que a hegemonia do projeto neoliberal seja completa. Ao contrário, os limites apontam para a existência de disputa entre concepções, noções e visões de

mundo e isso é fundamental para a construção e aperfeiçoamento do processo democrático.

### **CAPÍTULO III**

## **O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM VILA VELHA (ES): A INTERAÇÃO DINÂMICA DE DIFERENTES PROJETOS POLÍTICOS**

## **Capítulo 3 – O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM VILA VELHA (ES): A INTERAÇÃO DINÂMICA ENTRE DIFERENTES PROJETOS POLÍTICOS**

### **3.1 A ocupação dos centros urbanos na Grande Vitória: implicações para a organização social.**

Até meados do séc. XIX o estado do Espírito Santo não conseguiu constituir uma base econômica sólida e dinâmica, somente a partir desse período esse quadro começa a se alterar com a expansão da atividade cafeeira no estado. A cultura do café foi favorecida pela presença da mão-de-obra escrava no estado e pela vinda de imigrantes europeus que se dedicaram ao desenvolvimento desta atividade. Até o início da década de 1960 toda sustentação econômica do estado estava centrada na monocultura cafeeira, mas esse quadro começa a mudar com o declínio dos preços do café no mercado internacional já na década de 1950, que se constituirá numa crise de superprodução provocando no contexto nacional uma política de erradicação dos cafezais (ROCHA, 1998).

Esta política trouxe grandes impactos para os trabalhadores rurais. Estima-se que no Espírito Santo 60 mil pessoas tenham perdido o emprego atingindo cerca de 240 mil pessoas. A maior parte desses trabalhadores rurais migrou para as periferias urbanas das maiores cidades do estado em busca de oportunidades nos empreendimentos industriais que se instalavam na Grande Vitória. Esses empreendimentos faziam parte do projeto do governo brasileiro que visava implantar um novo padrão de acumulação capitalista no país baseado no desenvolvimento da indústria (ROCHA, 1998).

Na década de 1960 a indústria começava a despontar como alternativa à economia cafeeira, mas a atividade industrial era incapaz de absorver toda a demanda crescente por emprego na Grande Vitória, isso provocou o crescimento do emprego em atividades terciárias de baixa produtividade caracterizadas como emprego informal e subemprego. O incremento populacional da Grande Vitória atingiu altas proporções, enquanto nas áreas rurais o índice populacional declinava. Esta

condição agravou-se a partir da década de 1970 quando a agricultura nacional passou por um processo de transformação profunda chamado de industrialização do campo (SIQUEIRA, 2001).

A instalação de indústrias de grande porte na região da Grande Vitória, como por exemplo, os Centros Industriais de Vitória (CIVIT I e II), a Companhia Siderúrgica de Tubarão, englobando o porto exportador de Praia Mole, e atividades de apoio ao porto exportador de minério de ferro da Companhia Vale do Rio Doce (Porto de Tubarão), provocou o incremento populacional nesta região. Entretanto, a Grande Vitória não estava preparada para receber o intenso fluxo migratório, sendo carente de infra-estrutura básica e sem políticas urbanas como saúde, educação, habitação, segurança, transporte coletivo, lazer, entre outras, capazes de enfrentar os problemas que passaram a fazer parte do cotidiano das cidades (SIQUEIRA, 2001).

A mão-de-obra vinda para as cidades caracterizava-se pela desqualificação e seu aproveitamento ocorria principalmente no período de construção das indústrias. Acabadas as obras gerava-se uma nova busca por emprego, às vezes, sem sucesso. Estima-se que apenas 50% da mão-de-obra existente na região era aproveitada. O índice de pessoas fora do mercado de trabalho agravava ainda mais as condições de vida dessa população. Decorrente da ausência de infra-estrutura dos municípios e sem condições de pagar aluguéis, cresce a ocupação de áreas periféricas e de morros, criando favelas habitadas por trabalhadores de baixa renda e migrantes desempregados provenientes do interior do Estado e de outros estados em busca de melhores condições de vida (SIQUEIRA, 2001).

Nesse contexto de ocupação desordenada das periferias situa-se o município de Vila Velha, foco de nosso estudo. Este município sempre caracterizou-se por ser uma região tipicamente habitacional e neste período o aumento ocorre de maneira muito mais rápida e desordenada (SIQUEIRA, 2001). A seguir faremos um breve histórico da constituição desse município.

### **3.1.1 O Movimento popular no município de Vila Velha e a emergência do orçamento popular**

O município de Vila Velha localiza-se a 12 Km da capital, situando-se ao sudeste do Estado do Espírito Santo. Segundo dados do IPES (2007) Vila Velha é formada por um número de 398.068 habitantes, o maior contingente populacional do Estado. Considerado o berço da colonização do solo espírito-santense, pois foi nele que Vasco Fernandes Coutinho, o primeiro donatário da capitania do Espírito Santo, aportou em 23 de maio de 1535 onde situa-se hoje a Prainha. Por esse motivo a chamada Vila do Espírito Santo abrigava a sede do governo, mas em 1551 devido a ataques indígenas a sede foi transferida para ilha de Vitoria denominada Vila Nova do Espírito Santo, como os portugueses abandonaram o povoamento inicial, este passou a ser chamado de Vila Velha (KROHLING, 1997).

Em 1750 Espírito Santo (denominação do município até 1959) foi elevada a categoria de distrito, em 1890 a Constituição Estadual cria o município que só é instalado em 30 de novembro de 1896. O município sofreu duas anexações à Vitória nos anos de 1931 e 1943, que geraram um movimento na sociedade vilavelhense em prol da desanexação e em luta pela afirmação da identidade do município, as anexações foram revertidas afirmando a emancipação política do município. Outra tentativa de anexação ocorreu em 1973 por parte do governo estadual, mas não obteve sucesso (KROHLING, 1997). Traços de resistência ao domínio externo marcaram o município de Vila Velha desde a chegada dos portugueses até as tentativas de anexação por parte de Vitória e do governo do Estado.

O crescimento populacional e econômico de Vila Velha acelerou-se a partir da conclusão da rodovia Carlos Lindemberg na década de 1950, que ligava o município à capital (SIQUEIRA, 2001). Essa rodovia logo se tornou marco do desenvolvimento da região e estimulou o crescimento dos bairros São Torquato, Coby, Ibes, Santa Inês e outros. A rapidez que o ônibus proporcionava logo tornou-se atrativo para a classe trabalhadora, que ocupou todo o espaço do manguezal do Aribiri até a divisa com Cariacica. A partir da década de 1960 empreendimentos industriais também passaram a ocupar o município, entretanto este, apesar dos esforços de planejamento, não teve capacidade para implantar um plano de desenvolvimento



para o município, pois este exigia uma capacidade financeira que o município não tinha (SANTOS, 1999). As principais atividades econômicas em Vila Velha até a década de 1960 consistiam na prática do comércio e da pesca.

O governo estadual interessado em estimular o comércio marítimo realizou a construção do Cais de Capuaba, da rodovia Darly Santos que ligou a rodovia Carlos Lindemberg e o novo porto à rodovia do Sol e à BR-101. Com o tempo a rodovia Carlos Lindemberg vai se tornando uma via de trânsito lento com acostamentos pequenos, prédios em volta cada dia maiores e aumento do número de veículos (SANTOS, 1999).

Vila Velha nunca destacou-se como centro industrial, era fornecedor de mão-de-obra para a capital, caracterizando-se como cidade-dormitório (SIQUEIRA, 2001). As ocupações, principalmente de migrantes sem condições de sobrevivência no campo, ocorriam em locais sem infra-estrutura, principalmente próximos aos rios Marinho e Aribiri, gerando graves problemas sanitários e ambientais. A falta de investimentos por parte do governo municipal decorrente da ausência de atividades econômicas sólidas que pudessem gerar recursos para o município, estimulou a organização dos primeiros movimentos sociais (PIGNATON, 2005).

Um marco na história do movimento popular no município é a criação em 1958 da primeira entidade comunitária no município, denominada “Sociedade dos Amigos de Vila Velha”. O prefeito eleito em 1966, Hugo Ronconi era do MDB por isso teve seu mandato cassado e seus direitos políticos suspensos por dez anos pelo regime militar<sup>21</sup>. Assume a prefeitura Gottfrio Alberto Anders e permanece até 1969. Entre 1970 e 1973 governa o município Max Mauro, do MDB. Max impulsionou a luta pela organização popular em movimentos comunitários e/ou associações de bairro (KROHLING, 1997).

Antes mesmo de exercer seu mandato, Max já fora convidado por um líder sindical aposentado – José Silvério Machado, o Corró para comparecer a uma reunião da associação de moradores num bairro de Vila Velha –

---

<sup>21</sup> Como já abordado nos capítulos anteriores, durante o regime militar, principalmente entre 1964 e 1974, ocorreu um intenso processo de repressão aos movimentos organizados, com prisão e morte de muitos líderes políticos. Muitas lideranças foram cooptadas pelos representantes do regime militar (PEREIRA, 2001).

Jardim Marilândia, situado como diz a história “em cima de um brejo” (KROHLING, 1997, p. 35).

Em 1968 constituía-se a primeira associação de moradores de Vila Velha, denominada Associação Pró-Melhoramentos. Esta era assim chamada para evitar reações do governo ditatorial já que a palavra comunitário despertava a ira do governo temente ao avanço de forças da esquerda. A partir dessa associação outras se sucederam, a Secretaria de Estado do Trabalho e da Promoção Social, chamada SETRAPs, prestava assessoria aos líderes na formação de entidades de bairro, na qual os profissionais de serviço social tiveram um importante papel (KROHLING, 1997).

No dia 27 de setembro de 1971 foi registrado no Cartório do 1º Ofício – Registro Geral das pessoas Jurídicas – Beraldo Madeira da Silva, o primeiro Estatuto padrão das APMs (Associações Pró-Melhoramentos) com características marcantes na época, onde se nota o autoritarismo estatal e o atrelamento ao Estado (KROHLING, 1997, p. 36).

A ampliação de associações acabou sendo comprometida devido ao Ato Institucional em vigor de 1968, o AI-5, que com o aumento da repressão levou Corrô e Max a prestarem esclarecimentos, pois estavam sendo acusados de tramar contra o regime militar (KROHLING, 1997). Max incentivou em seu governo a organização de várias APMs com o objetivo de governar com o respaldo das lideranças. As APMs eram interlocutoras da administração nas comunidades e o prefeito realizava constantemente reuniões com as diretorias para discutir melhorias para os bairros (PIRES, 1993).

Na década de 1970 o processo de industrialização atraiu ainda mais migrantes na busca por empregos na construção civil, o que fortaleceu a ocupação das periferias através de assentamentos ilegais. A população passa a enfrentar conflitos pela posse da terra e se agravam os problemas de infra-estrutura. Nesse contexto, a Igreja Católica e os partidos políticos de esquerda apóiam a organização de movimentos sociais no intuito de enfrentar o Estado e o poder econômico (PIGNATON, 2005).

Outro fator que influenciou o incremento populacional em Vila Velha foi a implantação de uma política de habitação no município visando a construção de casas populares projetadas (população empregada de classe média) e implantadas

pela Cohab/ES<sup>22</sup> e Inocoop/ES<sup>23</sup> com o objetivo de diminuir a pressão populacional sobre Vitória. Em 1980 Vila Velha contava com 15 conjuntos habitacionais com 7127 unidades habitacionais (SIQUEIRA, 2001).

Entretanto, estas habitações não foram suficientes para cobrir a demanda, pois dentre as cidades urbanas Vila Velha era a que mais atraía migrantes. Este contexto contribuiu para a ocupação de morros e mangues, proliferando favelas e pondo em evidência a ausência de infra-estrutura do município. Na década de 1980 a população carente em Vila Velha representava 58,6% (SIQUEIRA, 2001). Além disso, essas construções não trouxeram grandes benefícios para o município, apesar deste não arcar com a realização de obras e serviços públicos, esses conjuntos ocuparam grande área de patrimônio público municipal, os compradores destas casas eram isentos de imposto predial e taxas até que pagassem totalmente o imóvel (SANTOS, 1999).

Dois acontecimentos importantes trouxeram mudanças para a questão da ocupação territorial em Vila Velha: a construção da rodovia do sol ligando Vila Velha (1973-1977) à Guarapari e a construção da Terceira Ponte (1977-1989) ligando Vitória à Vila Velha. Esses empreendimentos favoreceram o aumento da especulação imobiliária e uma valorização crescente da faixa litorânea que foi retalhada em diversos loteamentos, dos loteamentos aprovados no período de 1970-1979, 63% localizavam-se na faixa litorânea. Segundo Pires (1993) o processo de urbanização em Vila Velha foi caótico, desordenado e especulativo. Atendeu muito mais aos interesses do poder político e econômico da região, enquanto a maior parte da população marginalizada não tinha acesso a bens e serviços públicos. Esse quadro articulado a outras determinantes no município estimulou a insurgência de grupos populares que contribuíram para a mudança do quadro político e social.

As questões relativas à Vila Velha estão, sem dúvida, conectadas a um contexto nacional de luta pela redemocratização e surgimento de novos movimentos sociais que buscavam participar do poder decisório do Estado. Na impossibilidade de dar

---

<sup>22</sup> Cooperativa Habitacional do Espírito Santo.

<sup>23</sup> Instituto Nacional de Orientação às Cooperativas Habitacionais no Espírito Santo.

continuidade ao regime ditatorial os militares, por questões de legitimidade, começam a aceitar as mobilizações, mas ao mesmo tempo buscam se apropriar delas e tentam desarticulá-las.

Para estabelecer o controle dos movimentos a administração do estado do Espírito Santo, cujo executivo máximo era indicado pelo governo federal, resolve assessorar tecnicamente os movimentos existentes e contribuir na formação de novas entidades, através da Secretaria de Estado do Trabalho e da Promoção Social – SETRAPS (VASCONCELOS, 1993). A assessoria prestada pelas assistentes sociais da SETRAPS garantia às associações recursos financeiros para cursos e atividades de caráter assistencialista, além do recebimento de um prêmio concedido anualmente pelo programa “Natal Comunitário”. Este programa era coordenado pela primeira dama do Estado e possibilitou a muitas associações a construção de suas sedes. Isso motivou muitas APMs a se registrar na SETRAPS atendendo a exigência básica que consistia na reforma dos estatutos iniciais, enquadrando-se num regime de um Estatuto Único que passava a denominá-las movimentos comunitários (PIRES, 1993).

Segundo Vasconcelos 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, 1993, p. 40).

Esse controle por parte do Estado feria a autonomia das associações e isso fica evidente no estatuto como mostra o trecho 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).

Assim, no período de 1972/1973 os movimentos comunitários padecem de um esvaziamento político e uma queda drástica de seu caráter reivindicativo, configurando-se por atividades assistencialistas que atendem muito mais os interesses do Estado que das comunidades representadas (PIRES, 1993).

Entretanto, outro marco para a organização da população em Vila Velha foi o papel desempenhado pela Igreja Católica através da criação das comunidades eclesiais de base (CEBs). A Igreja através dos bispos Dom João Batista da Mota e Albuquerque e Dom Luís Fernandes, da Arquidiocese de Vitória, promove um amplo trabalho de formação educativa, fundado nas propostas do Concílio Vaticano II ocorrida na década de 1960 e da Conferência de Medellín, onde a igreja marca a sua “opção preferencial pelos pobres”, reconhecendo a luta de classes, e se coloca contra as relações de classe que mantêm a exploração de uma classe sobre a outra fazendo perpetuar a condição de pobre para os pobres. Assim, são realizados grupos de reflexão, encontros, treinamentos, sempre relacionando a fé com a realidade concreta, isso faz com que lideranças sejam formadas e desponhem como agentes pastorais e assessorem outros grupos iniciantes. Em 1978 uma decisão concreta em nível social e político é tomada pela instância pastoral, Conselho de Periferia das CEBs de Vila Velha, e inicia-se o Movimento do Transporte Coletivo em Vila Velha (PIRES, 1993).

O movimento do transporte coletivo (MTC) em Vila Velha iniciou-se no dia 30 de abril de 1978 com a reunião de 60 pessoas com o objetivo de avaliar o transporte coletivo no município, chegando a um consenso de que este era um problema para a população, o encaminhamento dado foi a criação de comissões de bairro que seriam formadas a partir de reuniões para a discussão do transporte no município, outra proposta foi a realização de uma pesquisa sobre os principais problemas envolvendo o transporte, que seria realizada pelos próprios moradores. Ao final da pesquisa foi elaborado um documento contendo dados como o crescimento populacional no município, a falta de ônibus para atender esse crescimento e o alto preço das passagens, incompatíveis com os salários dos usuários. Como causas dos problemas foram apontadas a falta de concorrência e a lei do lucro. A Viação Alvorada possuía o monopólio do serviço desde 1962, contrariando a própria constituição federal. Terminada a pesquisa foi realizada uma nova reunião geral contando com 200 pessoas e foi decidido que o documento elaborado circularia em todos os bairros na forma de abaixo-assinado. Várias assembléias de bairro foram realizadas e o movimento ganhou maior mobilização popular e conseguiu colher mais de 40.000 mil assinaturas (DOIMO, 1984).

No dia 08 de outubro foi realizada uma nova Assembléia geral que foi noticiada pela imprensa local, mas sem dar a devida importância ao movimento. A assembléia tinha como objetivo discutir e aprovar o documento que seria encaminhado para os órgãos públicos. Havia uma posição fechada em torno da não-procura da empresa Alvorada, pois além de ser considerada como a maior culpada pelos problemas, esta retirou vários ônibus de circulação para que a população não pudesse participar da assembléia neste dia. Mas a polêmica se instaurou em torno da decisão de buscar ou não o apoio de políticos profissionais para o movimento. Para os participantes estes não deveriam ser procurados, uma vez que somente se dirigiam à população em busca de votos. Os organizadores do evento discordavam desta posição, mas foram vencidos na plenária. Essa aversão aos políticos foi reforçada devido à proximidade com as eleições e os aspirantes a mandatos presentes na assembléia pouco se expuseram, engolindo o rótulo de oportunistas, pois ali deveriam falar como moradores. Resolvidos os conflitos foram eleitas comissões que iriam aos órgãos definidos e aprovados na assembléia: Prefeitura de Vila Velha, Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN), Governador do Estado, Departamento de Estradas de Rodagem (DER) e Secretaria do Interior e Transportes (DOIMO, 1984).

Foram divididas comissões para estabelecer contato com o poder público, estes contatos eram acompanhados pela comissão geral que se reunia semanalmente em local cedido pela Arquidiocese de Vitória ou pela Cáritas. Nenhum órgão contactado se dispôs a atender as reivindicações do movimento, a reflexão gerada dentro das comissões tornou clara a opção do Estado em atender os interesses do capital privado. O prefeito alegou que por ser do MDB não podia intervir junto ao governo estadual com relação às linhas intermunicipais, mas prometeu que iria abrir concorrência até o final do ano pelo menos para as linhas internas. O governador, por sua vez, não atacou direto a questão e culpou o prefeito pela falta de entendimento com o município e a superação de diversos problemas, e uma das formas seria a fusão entre os municípios de Vitória e Vila Velha. Os outros órgãos não deram encaminhamentos precisos (DOIMO, 1984).

Depois da grande assembléia de outubro que reuniu mais de 1750 pessoas, o trabalho dividido entre as comissões acabou fazendo com que as bases se

distanciasses do movimento, e mesmo sem soluções por parte dos órgãos resolveu-se realizar uma nova assembléia geral para tratar sobre a posição das repartições públicas procuradas, entretanto, com a ausência dos instrumentos mobilizadores de antes, a população não compareceu em número significativo. Com o intuito de promover a politização e conscientização do movimento, a comissão geral tentou explicitar o caráter de classe do Estado, constante nas respostas dadas, entretanto, poucos na plenária acompanhavam a análise, a dispersão foi característica, e com muita dificuldade foram aprovadas as seguintes propostas: fortalecimento das comissões de bairro; continuidade do trabalho das comissões de órgãos e acompanhamento das repostas; criação de um boletim informativo do movimento, que resultou na criação de mais uma comissão. O objetivo desse boletim era manter as comunidades informadas e integradas ao movimento (DOIMO, 1984).

Quanto à prefeitura, o gestor adiou por várias vezes a abertura de concorrência. A abertura dos envelopes de concorrência só ocorreu em 30 de abril de 1979 e para evitar o ajuntamento de pessoas, o prefeito mudou o local do evento para um espaço bem afastado do centro de Vila Velha. Diante disso, formou-se uma passeata com mais de cem pessoas que percorreram mais de 2 quilômetros para se certificar da inscrição de uma empresa do Rio de Janeiro, a Verdun. Depois da quebra do monopólio, o movimento se enfraqueceu gradativamente até chegar ao descenso completo em novembro de 1979. As comissões reuniram-se para avaliar o movimento, seus resultados e a continuidade deste. A quebra do monopólio foi considerada uma conquista e, além disso, para concorrer com a outra empresa, a Alvorada havia melhorado a qualidade dos seus serviços (DOIMO, 1984).

Embora o fim do movimento não tenha sido decretado naquela reunião, um forte impeditivo para a sua continuidade foi o envolvimento da maior parte dos integrantes das comissões de bairros nas lutas em torno do esgoto, coleta de lixo, calçamento, iluminação pública, legalização de terrenos. No dia 04 de novembro de 1979 realizou-se uma assembléia geral e o povo decidiu pelo fim do MTC, embora as lutas em cada bairro continuassem em torno de seus problemas específicos (DOIMO, 1984).

De acordo com Doimo (1984) o MTC não foi um movimento espontâneo, mas sim estimulado e sustentado pela Igreja Católica, a ênfase na importância da participação e da organização foi uma constante durante o movimento, e mesmo depois dele os organizadores observaram como conquista o aumento da participação da população, já que a mobilização era feita com muitos esforços. Apesar das lideranças do MTC afirmarem que o movimento não era da Igreja, não podia ser identificado com as CEBs, para a população essa associação era inevitável e irreversível. O povo de uma maneira geral não acreditava no movimento, achava que não ia dar em nada. Na verdade o movimento, de certa forma, era conduzido pelos membros das CEBs, até mesmo nas comissões. Por mais que as pessoas discutissem e colocassem suas idéias, as idéias dos agentes pastorais tinham peso decisivo, estes tinham receio que o movimento se desvirtuasse de sua forma de concebê-lo.

Para Doimo (1984) o enfraquecimento do movimento está diretamente ligado ao recuo dos agentes pastorais diante a adesão de membros, por exemplo do MDB, ao movimento colocando em risco a atuação da Igreja. Em 1979 a Igreja lança um documento no sentido de orientar o trabalho pastoral, enfatizando o papel ideológico e religioso das CEBs e não de encaminhar reivindicações populares ou se dissolver em movimentos. As CEBs deveriam fornecer condições aos cristãos de refletir sobre a importância dos movimentos populares. A Igreja foi aos poucos se emancipando do movimento popular, conforme explicita o trecho.

Trata-se de assegurar a autonomia das organizações populares e operárias de base (do clube de mães à comissão de fábrica) e, ao mesmo tempo, criar condições para que interfiram, através de um conduto político, no sistema legislativo-judiciário e no poder executivo (Betto apud Doimo, 1984, p. 94).

Pires (1993) salienta que se a motivação do MTC e sua orientação era dada pelas CEBs, afirma que sem as reflexões dos grupos de comunidade, a orientação dos bispos, a formação de agentes pastorais numa perspectiva da fé transformadora, provavelmente o MTC não tivesse existido. Embora os participantes fossem em sua maioria das CEBs o MTC possibilitou experiências organizativas, relações com órgãos públicos e autoridades que resultou no crescimento da consciência política, começando-se a criar uma identidade política dos movimentos populares em Vila Velha marcada pela consciência de direitos, autonomia, organização e participação.



Nesta época os movimentos comunitários funcionavam sob as regras do Estatuto padrão e as lideranças ligadas ao estado não tinham interesse em mobilizar os moradores para participar de movimentos contestatórios sobre os problemas dos bairros.

Assim surgiram outros movimentos sociais (movimento de mulheres, de luta por moradia) e associações de moradores estimulados pelas CEBs, contribuindo para a organização da sociedade civil em Vila Velha. Este setor, para se diferenciar dos movimentos comunitários surgidos a partir do incentivo do Estado, passou a se autodenominar “movimento popular”. Caracterizava-se, sobretudo, por uma postura mais independente e combativa, menos conciliadora, frente ao Estado (VASCONCELOS, 1993).

Pires (1993) discorda de Doimo quanto à preocupação da Igreja em proteger suas bases, para ela a atitude dos líderes ligados às CEBs era de defesa frente ao poder do Estado, altamente repressivo e as “velhas formas” de organização popular. Para ela os novos movimentos atuavam numa postura de rompimento radical com todas as práticas clientelistas e populistas.

No início da década de 1980, com a pressão popular, inicia-se o processo de abertura política que inclui a reforma partidária. Em Vila Velha começava a articulação de novos partidos, dentre eles o PMDB e o PT. O PMDB com composição heterogênea abrigava antigas lideranças oligárquicas e membros do PCB, possuía grupos progressistas com tradição política no município, o PT por sua vez, abrigava lideranças de movimentos populares, das CEBs e de grupos intelectuais de esquerda. A abertura política possibilitou também a discussão de modificações no Estatuto-Padrão das associações. Nessa época, um grupo ligado a Max Mauro, propôs mudanças e estas seriam discutidas em todos os bairros (PIGNATON, 2005).

Contudo, alguns militantes pertenciam aos dois tipos de movimentos e começando a perceber a necessidade de união, conseguiram discutir o Estatuto único imposto pelo governo do Estado aos movimentos comunitários alterando-o e instituindo em um dos seus artigos uma entidade representativa dos movimentos comunitários, o Conselho Municipal dos Movimentos Comunitários de Vila Velha, que seria

composto por dois representantes de cada comunidade (VASCONCELOS, 1993). Porém, não foi possível concretizar essa entidade, pois havia interesses políticos diferentes dentro do movimento, e que ocasionou pelos menos três divisões entre os líderes. Alguns, com posturas conservadoras, eram ligados ao ex-prefeito Max Mauro, outros eram seguidores de Vasco Alves e outros estavam ligados à Igreja Católica e objetivavam a transformação da sociedade (VASCONCELOS, 1993). Além disso, a mudança dos estatutos só se concretizou mesmo a partir de abril de 1982 e desde agosto de 1982 os movimentos tentavam criar a Comissão Pró-Federação dos Movimentos Comunitários (PIRES, 1993).

A partir desse período, os membros dos movimentos populares passaram a entender que era preciso valorizar os espaços de expressão dos interesses populares tornando-os de fato representativos do povo. Assim, as eleições nos movimentos comunitários passaram a ser amplamente disputadas, formavam-se chapas com interesses antagônicos, no mínimo uma que identificava-se com os princípios de autonomia, organização, e participação do povo e outra orientada por práticas clientelistas, assistencialistas e populistas (PIRES, 1993).

Esses movimentos foram fundamentais para o aparecimento de forças renovadoras no campo da política, o que favoreceu a eleição de Vasco Alves, membro do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), em 1982, para prefeito. O município de Vila Velha durante toda a ditadura foi governado pelo partido de oposição instituído durante a ditadura, o MDB (Movimento Democrático Brasileiro). Entretanto, por ser o único partido de oposição ao governo, o MDB abrigava pessoas com várias concepções ideológicas. Em Vila Velha “[...] o PMDB praticava uma política tradicional, impermeável aos movimentos sociais e aberta aos interesses oligárquicos das famílias tradicionais donas de terras urbanas e do monopólio do transporte coletivo” (PIGNATON, 2005, p. 36). A igreja dava sustentação às mobilizações comunitárias e tendo observado a participação de Vasco Alves nesses movimentos começou a identificá-lo como liderança capaz de derrubar a hegemonia dos políticos tradicionais. Vasco Alves destacara-se no período anterior às eleições pela luta em favor dos direitos humanos das populações periféricas, principalmente nas lutas por moradia. Sua vitória nas eleições representou a derrota das oligarquias

locais. Este governo propôs a ampla participação popular nas decisões do governo municipal (PIGNATON, 2005).

A vitória de Vasco Alves representava naquele momento uma mudança no diálogo do Executivo municipal com os movimentos sociais, que antes era eivado por relações clientelistas. A prefeitura realiza assembléias em todos os bairros em conjunto com os movimentos comunitários onde estes existiam, para apreciação e priorização de demandas. As primeiras tentativas de combinação entre democracia representativa e democracia participativa foram bem conturbadas, pois boa parte do poder legislativo mantinha raízes oligárquicas e queria atuar de forma clientelista. Mas mesmo com forte oposição, o governo municipal conseguiu criar estratégias de combinação entre a democracia participativa e democracia representativa, chegando a realizar assembléias onde o destino do orçamento público era discutido com a população (PIGNATON, 2005).

Neste período o número de movimentos comunitários e associações de moradores aumenta, passando de 33 para 55. Entretanto, havia algumas contradições nessa relação. A prefeitura não era suficientemente transparente na relação com cada movimento comunitário, pois parte dos recursos destinados a investimentos era reservada pelo executivo para que este pudesse atender demandas pontuais dos movimentos comunitários e sociais. Estes recursos eram manipulados burocrática e arbitrariamente dentro do Poder Executivo. As secretarias de Ação Social e de Obras cumpriam esse papel manipulador contactando movimentos sociais para o atendimento de suas demandas. Essa política possibilitou o desenvolvimento de um processo caracterizado pelo clientelismo e pela cooptação, favorecendo ora uma, ora outra liderança comunitária. (PIGNATON, 2005).

Logo que assumiu, em 1983, Vasco Alves convocou uma Assembléia com todos os presidentes das comunidades para instalar oficialmente o Conselho Comunitário de Vila Velha (CCVV), entretanto os participantes do movimento comunitário não concordavam que o Conselho fosse uma imposição do Estado, afinal essa atitude significava a apropriação de uma discussão feita nas bases pelo Chefe do Executivo municipal. Contudo, o CCVV foi instalado e inicialmente as reuniões eram quinzenais, realizadas dentro da prefeitura, convocadas e coordenadas por técnicos do governo municipal, sobretudo do Serviço Social de Ação Comunitária.

Durante esses encontros, era comum se constatar a presença do Prefeito e dos técnicos da Prefeitura, numa clara demonstração de que o projeto de participação popular, via Conselho Comunitário era uma prioridade do Poder Executivo local. Houve muitas tentativas de tornar o conselho Comunitário caudatário das reivindicações da Prefeitura diante do governo Camata<sup>24</sup> (KROHLING, 1987, p. 72).

Assim, o prefeito assumia a organização da sociedade e ao mesmo tempo podava sua autonomia e, para reforçar este controle, nomeou lideranças comunitárias e seus parentes para cargos comissionados (VASCONCELOS, 1993). É importante ressaltar essa postura ambígua do prefeito, destacando que seu discurso participativo era atravessado por posturas que visavam a obtenção do controle dos movimentos populares urbanos, era uma participação concedida e controlada.

No final de 1983 a participação no Conselho foi ampliada para um 2º representante de comunidade que não necessariamente deveria pertencer à diretoria do movimento comunitário, este seria eleito em Assembléia Geral realizada em cada bairro (KROHLING, 1987). Apesar da intervenção do governo municipal na instalação do CCVV, em outubro de 1983 as lideranças conseguiram eleger uma Diretoria Provisória autônoma para o Conselho Comunitário, que passou a coordenar as reuniões. Estas discussões levaram a aprovação de um Estatuto em março de 1984 definindo a estrutura do Conselho e a autonomia da entidade (VASCONCELOS, 1993). O artigo 10º do estatuto expressa essa autonomia.

Art. 10 – Não poderão ser eleitos ou nomeados para os cargos do Conselho Comunitário:

1) Pessoas que exerçam cargos de confiança do Poder Executivo Federal, Estadual ou Municipal;

Parágrafo 2º - Deverá licenciar-se, durante a campanha eleitoral, todo aquele que vier a concorrer a cargos eletivos, de natureza partidária (PIRES, 1993, p. 129)

O Conselho realizou em 27 de maio de 1984 seu 1º Encontro onde foram definidas as lutas prioritárias da entidade e a eleição da diretoria para 60 dias (Pires, 1993). As dez grandes prioridades aprovadas no congresso foram às seguintes: transporte coletivo, saúde e saneamento, moradia, desemprego, infra-estrutura urbana,

---

<sup>24</sup> Gerson Camata era governador do estado nesse período. Vasco e Camata faziam parte do mesmo partido – PMDB – entretanto, os conflitos dentro do PMDB eram comuns, já que este partido abrigava membros de diferentes ideologias, e Camata antes de se filiar ao PMDB havia sido membro do ARENA.

educação e lazer, abastecimento e hortas, meio ambiente, segurança, aterro comunitário. Como encaminhamento foram criadas comissões que priorizavam o transporte, a saúde, o saneamento e a moradia (KROHLING, 1987).

A eleição da diretoria só ocorreu em 05 de agosto de 1984. A diretoria definitiva empenhou-se nas prioridades elencadas no 1º Encontro. Em relação ao transporte coletivo através da articulação e discussão com os movimentos populares e a sociedade como um todo, alcançou-se o congelamento das tarifas municipais e o aumento do número de ônibus em Vila Velha, a pressão também resultou na assinatura de um decreto do governo estadual garantindo a presença de uma representante no Conselho Deliberativo do DETRAN. O CCVV também participou dos seminários sobre a criação da CETURB-GV<sup>25</sup> e na elaboração da lei que criou o CODIVIT-GV<sup>26</sup>. Quanto à questão da moradia o CCVV participou de reuniões com a população e cadastrou famílias. Quanto à saúde e saneamento a ação escolhida foi a construção de um hospital infantil, a comissão do conselho fez um estudo detalhado para melhor definir a localização deste hospital.

Para Pires (1993)

O grande aprendizado dessa fase, que se iniciou com o Movimento de Transporte Coletivo, passando pela reestruturação dos Movimentos Comunitários e chegando à criação do CCVV, não esteve relacionado somente às conquistas concretas de bens, equipamentos e melhorias. O valor educativo fundamental de todo esse processo foi a aprendizagem de uma nova postura dos Movimentos Populares e dos sujeitos neles participantes, construindo e demarcando espaços onde as classes populares se façam ouvir e passam participar efetivamente das decisões (PIRES, 1993, p. 130).

Através da resistência à cooptação do governo municipal, os movimentos populares constituíram sua identidade política ampliando o conceito de cidadania, e defendendo o direito de representar seus próprios interesses (PIRES, 1993).

A iniciativa de instalar o CCVV não foi bem tolerada pela equipe de governo que rejeitava tal política e pelos membros da entidade, que reagiram à intervenção com uma crítica radicalizada ao Poder Executivo, afastando-se das relações com este.

---

<sup>25</sup> Companhia de Transportes Urbanos da Grande Vitória

<sup>26</sup> Conselho Deliberativo e Tarifário da Grande Vitória

Essa reação vai representar a dissociação entre a dinâmica da dimensão representativa e da dimensão participativa da democracia em Vila Velha (PIGNATON, 2005).

Dissociação que deixa isolados do Conselho Comunitário e do Movimento Social os atores que se batiam pela democratização dentro do Poder Executivo, como o PCB e setores independentes que estavam em confronto direto com os titulares das secretarias de Obras e de Ação Social, radicalmente contrários ao encaminhamento da discussão das verbas dos investimentos do orçamento para o ano seguinte, de forma transparente, e em presença do conjunto dos movimentos associativos. Inviabilizando também, no interior do Poder Legislativo, as possibilidades de uma articulação ampliada do bloco democrático de vereadores, visando constituir uma maioria favorável à institucionalização da discussão democrática do orçamento municipal e outras iniciativas democratizantes.

Compreendiam esses titulares que tal encaminhamento do processo decisório na Prefeitura extingua seu espaço de manipulação de recursos públicos que vinham controlando com a negociação de alocações orçamentárias, em separado bairro por bairro. Por conseqüência, impossibilitava a cooptação e o controle dos setores corporativos do movimento em intervenções do tipo de “instalação” do Conselho Comunitário (PIGNATON, 2005, p. 50).

A diretoria definitiva do CCVV reforçou sua crítica ao poder Executivo como instituição democrática, e alia-se à política de oposição do PT. No período que compreende os últimos meses de 1983 e o início de 1984 o governo municipal resolve convocar a I Assembléia Municipal do Orçamento com a participação de todos os movimentos sociais para a discussão democrática dos investimentos municipais na segunda metade de 1984. A posição radical do CCVV contra o governo encontra-se com a posição do diretório do PT que, através de seu presidente municipal, dizia ser o orçamento municipal uma imposição do Executivo, uma vez que não partia da tomada de consciência das lideranças comunitárias. Com esse pensamento o Conselho Comunitário rejeita a discussão democrática e participativa do orçamento municipal, por acreditar ser esta uma manobra de cooptação do poder executivo e dedica-se “à construção de uma abstrata autonomia organizativa do movimento social, priorizando a luta nacional pela ‘Constituinte exclusiva e soberana’ com participação popular” (PIGNATON, 2005, p. 51).

Essa postura do Conselho Comunitário deixou nas mãos do Poder Executivo as decisões. Dentro da prefeitura havia dois grupos lutando em torno da proposta. Um grupo era contrário ao controle democrático dos recursos orçamentários e o outro era favorável. Até então o prefeito havia conseguido administrar o enfrentamento

entre os dois segmentos de sua equipe, mas ao observar que as tensões colocavam em risco a integridade do Governo e a viabilidade da “Proposta Alternativa de Governo de Participação Popular para Vila Velha” toma a decisão de convocar, no segundo semestre de 1984, a I Assembléia Municipal do Orçamento, inaugurando um novo período democrático em Vila Velha (PIGNATON, 2005). Segundo Vasconcelos (1993) o prefeito inspirou-se em Lajes (SC) e na iniciativa de Pelotas ao convocar a primeira Assembléia em 1984, para discutir o orçamento de 1985. Essa discussão se referia a algo em torno de 10 a 20% do orçamento relativo a obras. O Conselho Comunitário a princípio não quis participar, mas quando a Prefeitura procurou os bairros individualmente, a entidade protestou e foi convidada oficialmente a participar (VASCONCELOS, 1993).

A eleição de prioridades foi enviada em forma de Lei Orçamentária para a Câmara Municipal, mas isso gerou um conflito, pois a definição de obras impedia os vereadores de dar continuidade às práticas clientelistas junto às comunidades, gerando um embate polarizado em que lideranças comunitárias e Prefeito se colocavam de um lado e vereadores de outro. Sendo assim, as lideranças perceberam a necessidade de garantir sua presença anualmente na discussão orçamentária. Entretanto, novamente, o poder público municipal se antecipou e o vereador Felício Correa elaborou um Projeto de lei que assegurava a participação da sociedade organizada na discussão orçamentária anual. A Lei nº 2.247/85 foi aprovada na Câmara Municipal após muitos embates entre as lideranças comunitárias e os vereadores. A participação na discussão do orçamento de 1984 foi estimada em 5000 mil pessoas e a de 1985 em 10000 mil pessoas. A pressão do movimento comunitário para entender melhor o processo orçamentário deu forma a uma discussão em cinco fases:

[...] 1ª fase: realização de assembléias nos bairros, onde seriam levantadas as reivindicações para o ano seguinte, discussão sobre o reajuste dos impostos, e eleição de três delegados para a Assembléia Municipal do Orçamento;

2ª fase: reunião da Assembléia Municipal do Orçamento para aprovar o reajuste dos impostos, discussão dos critérios de rateio dos recursos entre os bairros;

3ª fase: assembléias nos bairros para definição das obras a serem realizadas conforme a verba destinada ao bairro;

4ª fase: Assembléia Municipal do Orçamento para deliberação dos recursos destinados à saúde, transporte coletivo, meio ambiente, educação, cultura, habitação, esporte, lazer, turismo e outras obras municipais;

5ª fase: O Poder Executivo encaminha e pede à Câmara Municipal a aprovação do Orçamento para o próximo ano (KROHLING, 1987, p. 81)

As obras do orçamento municipal de 1985 e 1986 foram cumpridas parcialmente e outras foram executadas sem ter sido priorizadas pela população, principalmente em 1986. Neste mesmo ano aconteceram as eleições para a Assembléia Nacional Constituinte e Vasco Alves renuncia, após consulta em praça pública em 15 de maio 1986, para se candidatar a deputado federal, assume seu vice, Aucélio Sampaio, que falece em 13 de agosto de 1986. Assume, então, o presidente da Câmara Municipal, Carlos Malta de Carvalho, que deveria convocar eleições diretas em 30 dias. Mas isso não aconteceu e como os partidos políticos estavam concentrados no período eleitoral para a Assembléia Nacional Constituinte em novembro de 1986, só após as eleições foi iniciada uma ação judicial e uma campanha para as eleições diretas (VASCONCELOS, 1993).

A eleição de Carlos Malta representa o fortalecimento de traços conservadores no poder. Isolando a população do processo decisório municipal, os vereadores voltam a intermediar as obras e benefícios para os bairros (VASCONCELOS, 1993). Logo que assumiu Carlos Malta comprometeu-se com as decisões da Assembléia Municipal do Orçamento e até em realizar obras não concluídas de 1986. Entretanto, conforme garante sua permanência na Prefeitura, adota outra postura, que consiste no ataque aos movimentos da sociedade civil organizada, dentre eles o Conselho Comunitário, acusando-o de ser um órgão político-partidário sem representatividade social. Além disso, cooptou setores corporativos e particularistas do movimento associativo com obras e projetos que não haviam sido discutidos na Assembléia e descumpriu quase todo o orçamento (PIGNATON, 2005).

A discussão do orçamento para 1988 foi adiada pelo prefeito, mas o Conselho Comunitário ingressou na Justiça para obrigá-lo a cumprir a Lei que prevê a discussão democrática e participativa do Orçamento do Município. Sendo assim, o governo foi orientado a realizar a discussão sob ação judicial. Contudo, os vereadores no intuito de impedir que a discussão fosse feita se anteciparam e, numa sessão noturna, aprovaram a extinção da Lei do Orçamento em 01/09/1987. Em



uma manobra política para evitar o acirramento dos confrontos, Carlos Malta disse que manteria a discussão do orçamento mesmo com a extinção da lei (VASCONCELOS, 1993).

O Conselho Comunitário, por sua vez, estava enfraquecido, tanto porque não havia prioridade para a participação popular por parte do governo municipal, quanto porque suas lideranças, ligadas aos partidos políticos, se distanciavam da militância no movimento no período eleitoral, enfraquecendo-o. Por outro lado, havia a constante tentativa do ex-prefeito de Vila Velha, Max Mauro, governador neste período, em interferir na dinâmica do movimento, apesar de assumir um discurso de incentivo à participação popular. Na tentativa de mudar este quadro foi realizado em maio de 1987 o primeiro congresso do Conselho, onde foi eleita uma nova Diretoria Executiva. O gabinete do governador Max Mauro e o gabinete do prefeito de Vila Velha organizaram uma chapa com o apoio do Partido Comunista do Brasil (PC do B) e de setores do PMDB para dirigir a entidade. No entanto, a sociedade civil resiste à intervenção do Estado e a vitória é da chapa 1, encabeçada e composta por lideranças independentes com apoio do PT e do Partido Comunista Brasileiro (PCB). Isso representou, em termos políticos, o reequilíbrio do processo e a revitalização das perspectivas democráticas da cidade (PIGNATON, 2005).

A resistência da sociedade civil representa avanços em termos democráticos e, além de firmar as conquistas já realizadas, a sociedade civil busca não somente garantir a permanência da democracia participativa, como também se organiza em prol das eleições diretas em Vila Velha, aglutinando entidades, personalidades, movimentos, sindicatos, vereadores e partidos políticos num fórum democrático, onde denuncia a ilegalidade da permanência do prefeito no município. O processo jurídico, porém, é demorado e arrasta-se por meses, concluindo-se algumas semanas após o I Congresso, já citado, quando são fixadas as eleições extraordinárias para 13 de dezembro de 1987 (PIGNATON, 2005).

Em dezembro de 1987 são realizadas as eleições extraordinárias decididas pelo Tribunal Superior Eleitoral, e a esquerda que congregava forças políticas como PCB, PT, Partido Verde (PV), o setor trabalhista e outros segmentos minoritários dissidentes do PMDB, o recém reorganizado Partido Socialista Brasileiro (PSB) e o ex-prefeito Vasco Alves, obteve 60% dos votos válidos. Essa votação se tornou

histórica, pois foi a eleição com maior porcentagem eleitoral conquistada pela esquerda em Vila Velha (PIGNATON, 2005). Entretanto, a esquerda estava dividida. De um lado estava a coligação PT-PSB e de outro a coligação PCB-PV-PMDB, a primeira tem vitória nas eleições com 40% dos votos válidos. Magno Pires (PT-PSB) foi eleito e deveria cumprir os 365 dias do mandato iniciado por Vasco Alves. Ele assumiu em janeiro de 1988, encontrando o município sem verbas, pois Carlos Malta havia comprometido quase a toda receita com o pagamento de salários aos servidores e concedido estabilidade a todos os funcionários no fim de seu mandato. O resultado foi a deterioração dos serviços públicos como saneamento e limpeza urbana.

Antes de ser eleito Magno Pires fazia parte da Diretoria do Conselho Comunitário<sup>27</sup>, do movimento comunitário e do movimento popular, por isso havia uma expectativa muito grande em relação ao seu mandato. Esperava-se a implantação de medidas de participação popular, como a retomada da discussão do orçamento, e o atendimento das demandas não implementadas. Todavia, ao se deparar com a situação orçamentária/financeira do município, o prefeito constatou a impossibilidade de realizar as obras. Para esclarecer a população, foi elaborada uma cartilha com a situação orçamentária e as contas municipais e retomada a Comissão de Fiscalização e Controle que, mesmo funcionando em 1986 e 1987, não era composta por pessoas qualificadas para o assunto. Como o orçamento foi discutido por quatro anos com a população e nunca foi amplamente implementado, isso gerou insatisfação de algumas lideranças com o governo, receavam que ocorresse o mesmo com a próxima discussão (VASCONCELOS, 1993).

Em 1988 a prefeitura convoca as entidades para discussão orçamentária mudando o percentual de discussão para 100% do orçamento, incluindo gastos com a folha de pagamentos, custeio e investimentos, e também o índice de reajuste dos salários e impostos. A participação da sociedade foi baixa do ponto de vista quantitativo, mas em termos qualitativos foi realizada de forma muito educativa, capacitando as

---

<sup>27</sup> Como já mencionado anteriormente, a partir da década de 1980 as eleições dos movimentos comunitários passaram a ser muito disputadas, dentre as chapas concorrentes sempre havia no mínimo uma que se identificava mais com os princípios de autonomia, mobilização e organização do povo (PIRES, 1993). Magno Pires fazia parte de uma dessas chapas que havia vencido as eleições no movimento comunitário, além de participar de outros movimentos populares no município.

lideranças comunitárias. Era desejo do prefeito elaborar uma nova lei garantindo a participação popular no Orçamento, por isso criou uma comissão paritária, com representantes do governo e de entidades comunitárias, para que tal lei fosse elaborada. Desejava que a lei assegurasse a discussão do total dos recursos arrecadados e que as entidades pudessem acionar judicialmente o prefeito que descumprisse a legislação orçamentária. Em 29 de dezembro de 1988 foi aprovada a Lei nº 2454/88 que estabelecia a participação popular na discussão, elaboração, acompanhamento e fiscalização do Orçamento do Município (VASCONCELOS, 1993), além de estabelecer a discussão de todos os recursos financeiros, receitas e despesas. Conforme artigos abaixo:

Art. 28 – Os recursos deverão ser discutidos na sua globalidade, compreendendo todas as receitas correntes e receitas de capital, como também outras receitas.

Art. 29 – Os recursos extra-orçamentários, exceto os com destinação vinculada por força de convênio ou de lei, deverão ter seus destinos discutidos e aprovados em Assembléia extraordinária.

Art. 30 – Todas as despesas correntes de capital, contidas no Orçamento Municipal deverão ser discutidas e aprovadas pela Assembléia Municipal do Orçamento.

Parágrafo Único – Para o que dispõe o caput deste artigo, deverá também ser discutido e aprovado o memorial de cálculo feito para folha de pagamento e de todas as demais despesas.

Art. 31 – Os reajustes e/ou aumentos dos impostos, taxas e contribuição de melhoria deverão ser discutidos e aprovados na Assembléia Municipal do Orçamento.

Art. 32 – Deverá constar, obrigatoriamente, da Proposta Orçamentária, um valor e percentual para obras emergenciais (VILA VELHA, 1988).

O mandato de Magno Pires foi marcado por algumas greves dos servidores públicos, mas somente a sociedade organizada conhecia os motivos da crise, isso gerou um grande descontentamento da maior parte da população, uma vez que, por não participar de entidades, desconhecia os reais motivos do mal atendimento nos serviços públicos. Sendo assim, nas eleições de 1988 a população elege Jorge Anders, do PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), filho de um ex-prefeito do município. Sua campanha prometeu um governo de participação popular. Todavia, a forma de participação era diferenciada. Além de ter uma relação difícil com o Conselho Comunitário, o prefeito passou a dialogar em separado com os

movimentos comunitários, esvaziando as discussões coletivas. O resultado foi a negociação por parte de algumas lideranças de obras para seus bairros diretamente com o Executivo, favorecendo, assim, a política da troca de favores, fortalecendo a Administração Municipal em eleições para o Legislativo e para o Conselho Comunitário onde o Executivo queria adentrar. Em contrapartida, as lideranças ganhavam obras para o bairro e empregos na administração municipal (VASCONCELOS, 1993).

A discussão para o orçamento municipal no ano de 1989 aconteceu como resultado de uma ação judicial impetrada pelo Conselho Comunitário. Nos anos seguintes a discussão, apesar de conturbada, cumpriu as etapas estabelecidas em lei, mas a implementação integral do orçamento aprovado, mais uma vez, não aconteceu. As etapas foram substituídas por outras com critérios não muito claros, a administração realizava essas substituições, mantendo seus traços principais, como a realização de obras de impacto, mesmo não previstas pela Assembléia do Orçamento Municipal e a ênfase no privilégio individual em detrimento do atendimento de interesses coletivos. Para fazer frente a estas atitudes da administração municipal a sociedade conseguiu assegurar algumas conquistas na Lei Orgânica do Município de Vila Velha, como a discussão do Orçamento, a Comissão Municipal de Acompanhamento, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária e os Conselhos Municipais de Educação, Cultura, Meio Ambiente, Transporte, Desenvolvimento Urbano, Menor, Moradia, Direitos Humanos (VASCONCELOS, 1993).

A participação da sociedade civil no Orçamento Municipal está prevista na Lei Orgânica Municipal (1990) na Seção II que trata da Participação e da Elaboração do Orçamento Anual, Plurianual e das Diretrizes Orçamentárias:

Art. 123 – Com base no que estabelece a Constituição Federal, capítulo IV, art. 29, inciso X, fica garantida a participação popular nas decisões, elaboração e execução do orçamento anual, plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Art. 124 – A participação que trata o artigo anterior, dar-se-á por meio do Conselho Comunitário de Vila Velha, das entidades civis organizadas do Município, com existência e funcionamento mínimo de um ano, comprovada por duas outras entidades e reconhecida pelo Conselho Comunitário de Vila Velha.

Art. 125 – Fica criado um fórum próprio para discussão dos orçamentos anual, plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias, que se denominará, Assembléia Municipal do Orçamento e será composta por três delegados de cada entidade, eleitos em assembléia geral das entidades mencionadas no artigo anterior, pelos Vereadores e por um representante do Poder Executivo.

Esses são apenas alguns artigos que ilustram o avanço na participação democrática na discussão do orçamento municipal. O texto está na íntegra no anexo A.

Entretanto, a existência da lei não garantiu o processo no ano de 1990. Várias obras ficaram sem execução, embora o executivo tenha divulgado nos jornais locais matéria sobre o cumprimento de obras previstas com o seguinte título “Palavra de Honra”. Na verdade eram obras paralisadas ou fantasmas, o CCVV elaborou um documento esclarecendo toda a população sobre o real caráter das obras (ANEXO B). O processo de discussão do orçamento no ano de 1991, somente foi realizado porque o CCVV entrou com um mandado de segurança, solicitando informações sobre a execução orçamentária do município do ano de 1990. Depois disso, apesar de inúmeras audiências e cobranças junto à assessoria do prefeito (já que este não atendia diretamente o CCVV), a maior parte das obras previstas para o ano de 1990 não foram realizadas (PIRES, 1993).

De acordo com o estudo realizado por Caser, Graziotti e Venturin apud Pires (1993) alguns dirigentes de entidades preferiam recorrer ao prefeito diretamente com visita em sua residência, alegando que esta era a forma mais fácil de garantir obras, outros ainda possuíam crachás para terem acesso facilitado. As obras reivindicadas pelos dirigentes eram atendidas mesmo não fazendo parte do orçamento votado nas assembléias gerais.

Em 1991 foi realizado o III Congresso do CCVV, a prefeitura formou uma chapa enquanto as forças progressistas comprometidas com a autonomia e organização comunitária se juntaram a outra. A disputa foi muito acirrada exigindo habilidade de negociação e clareza política dos movimentos populares para que sua chapa saísse vitoriosa garantindo a autonomia política do CCVV. O congresso reafirmou a importância da participação popular na discussão do orçamento e foi criada a Comissão de Orçamento do CCVV que atuou em conjunto com a diretoria. O não cumprimento das determinações da Lei Orgânica sobre o Orçamento Municipal fez com que o CCVV ao receber o projeto de lei nº 15/91, referente a Lei de Diretrizes

Orçamentárias – LDO, que determina os procedimentos relativos à elaboração e execução do Orçamento Municipal, elaborasse emendas, propondo um cronograma e metodologia para a discussão do orçamento para o ano de 1992. O CCVV e a comissão do orçamento se uniram e conseguiram o apoio de alguns vereadores para aprovar tais emendas. No final do 1º semestre de 1991 o CCVV constatou que o executivo ainda não havia iniciado nenhuma obra referente ao Orçamento de 1991, mas estava realizando obras fora do orçamento. Diante disso, o CCVV realizou um curso de capacitação sobre Orçamento para as lideranças e membros de entidades representativas com o objetivo de prepará-los para a próxima discussão (PIRES, 1993).

Na Assembléia Municipal do Orçamento ocorrida em julho/91, diante da constatação de que a prefeitura não havia iniciado a realização das obras do orçamento/91 os movimentos presentes exigiram que a prefeitura enviasse um ofício a cada entidade de bairro indicando quais obras prioritárias seriam realizadas até o final do ano. Esse documento ajudaria no trabalho de mobilização das comunidades para as assembléias de bairro do orçamento/92. O CCVV participou ativamente das assembléias dos bairros resgatando a história da participação popular no orçamento com o objetivo de estimular os participantes a lutarem pela concretização da lei.

Na Assembléia final para a aprovação do Orçamento global, a PMVV apresentou aos delegados presentes uma previsão no valor de 10,8 bilhões. Entretanto, quando o Orçamento/92 foi encaminhado à Câmara, o valor foi alterado para 65 bilhões. Além disso, constatou-se que os percentuais votados pela Assembléia do Orçamento para os gastos com Pessoal, Serviços e Encargos e Obras e Instalações foram alterados pela Câmara, em flagrante desrespeito às decisões da instância máxima deliberativa nessa matéria, que, conforme determina a Lei Orgânica Municipal, é a Assembléia de delegados. Os M.P. não conseguiram mobilização e poder de pressão suficientes para fazer valer o que tinha sido decidido (PIRES, 1993).

Pires (1993) afirma que a participação dos movimentos populares na discussão do Orçamento parecia ser mera encenação, somente para dar impressão do cumprimento da lei, pois os interesses que prevaleciam eram sempre alheios aos da população, provocando descrença em relação ao processo democrático e no potencial democratizante de sua participação. Neste mesmo ano o Executivo enviou à Câmara várias solicitações de desvio de recursos de obras de saneamento básico

para a construção de parques, jardins e asfaltos. O CCVV denunciou o fato se posicionando contrariamente ao desvio na Tribuna Livre da Câmara.

Apesar de diversos pedidos de informações sobre obras executadas, balancetes, o CCVV não conseguiu obter informações da prefeitura. Amparado pela Lei 2720/91 que obriga o Poder Executivo a enviar planos, planilhas, concorrências e licitações de obras para o Conselho, o CCVV entrou na justiça, mas o juiz não deu liminar favorável à entidade. As informações sobre o Orçamento de 1991 foram omitidas, e no final do ano constatou-se que apenas 8 obras foram concluídas, 7 foram iniciadas e paralisadas e as restantes não foram executadas (PIRES,1993).

Em fevereiro de 1992 foi realizada uma manifestação envolvendo o CCVV e outras entidades municipais denunciando a corrupção no município. A discussão do Orçamento/93 era ainda mais desafiante, era ano eleitoral e as obras em geral foram feitas à revelia da previsão orçamentária. Das obras discutidas, votadas e deliberadas nenhuma foi executada. Na primeira Assembléia Municipal do Orçamento em 1992 a PMVV tratou logo de informar aos participantes que o orçamento/92 estava comprometido em função de dois grandes projetos o PROSERG – Projeto para a Execução de Saneamento Básico na região da Grande Cobilândia e PRODURB – Projeto de Urbanização Total. Esses projetos envolviam 11 bairros e exigiram, de acordo com a prefeitura, participação de 30% dos recursos. Os projetos já estavam definidos sem que a população tivesse participado da decisão e a única alternativa era a aprovação. Como nem as obras de 1991 e de 1992 haviam sido realizadas, os delegados decidiram pela não-realização de assembléias nos bairros, e sim pela repactuação das obras. A discussão do orçamento/93 foi atropelada, sem aprofundamento de informações. Posteriormente, os movimentos populares descobriram que os recursos dos dois grandes projetos não estavam garantidos, e as obras iniciadas nos bairros contemplados foram paralisadas (PIRES, 1993).

Neste período começam a aparecer nas iniciativas do município, sinais de mudança e redução do papel do Estado. Conectadas à iniciativas do governo federal são tomadas as primeiras medidas neste sentido, como a terceirização dos serviços públicos.

O ano de 1992 é eleitoral e a divisão de forças políticas expressam-se em diversas candidaturas. Os candidatos a prefeito foram os seguintes: Vasco Alves de Oliveira Júnior (PMDB), Angelo Pavesi (PSDB), Arnaldo Mauro e Cláudio Vereza PSB/PT e Max Filho pelo PDT.

Em 31 dezembro de 1992 termina o mandato de Jorge Anders. Vasco Alves foi eleito como sucessor com um grande número de votos. Nesse segundo mandato Vasco Alves não enfatizou tanto a participação popular, apesar de não impedi-la. Deu prioridade aos pedidos avulsos e realizou diversas audiências de massas em seu gabinete. Buscou realizar obras de impacto para projetar sua imagem. Uma das ações de Vasco foi a municipalização da rodovia Carlos Lindemberg. A relação de Vasco com a Câmara foi sempre conflituosa tanto que ao final de seu mandato os vereadores organizaram um movimento de cassação, sugerindo a criação de uma CPI para investigar o não repasse de duodécimos à Câmara. A câmara deu posse a vice-prefeita que ficou 10 dias no mandato, entretanto, uma liminar reintegrou o prefeito, e este não repassou verbas a Câmara nos últimos três meses de 1996 (KROHLING, 1997).

Vasco não deu prioridade à discussão do Orçamento Municipal, optando por atender demandas isoladas, tendo como agravante a crise financeira nacional que comprometeu a capacidade de arrecadação do município. Além disso, nos anos de 1993 e 1994 Vasco Alves era pré-candidato a governador e a escolha de obras fora do orçamento municipal foi uma constante. As discussões do Orçamento do ano de 1993, 1994 e 1995 tiveram participação popular reduzida, pois a população já desmotivada no período de Jorge Anders continuava não obtendo retorno das obras deliberadas e executadas. O orçamento municipal que, por vários anos, foi priorizado como bandeira de luta do CCVV foi objeto de discussão no IV Congresso do Conselho que elegeu a diretoria executiva para o biênio 1993/95, além disso, priorizaram o maior entrosamento entre os dirigentes e lideranças do bairro. Foram empreendidos esforços para obter informações da prefeitura em relação à execução do orçamento, com o intuito de assegurar o trabalho da Comissão de Controle e Fiscalização. Outras intenções giravam em torno da confecção de um jornal, mas o CCVV não tinha verba própria, e nem de agência pública, o que inviabilizou a concretização do jornal (KROLING, 1997).



A crise econômica e seus rebatimentos para a economia municipal foi tema de debate no V Congresso do Conselho realizado no ano de 1995 sob o título “Informar, Formar e Propor construindo a cidadania garantindo a autonomia e integração”. A discussão desse tema tinha como objetivo a avaliação do Conselho como coletivo político, tendo em vista sua fragilidade nos embates com o poder público, especialmente em relação ao orçamento municipal. Outra demanda dos participantes girava em torno da capacitação das lideranças dos movimentos. Assim os apontamentos do Congresso foram: aprofundamento do vínculo Direção do Conselho-entidades filiadas; realização de um trabalho contínuo de capacitação das lideranças com o intuito de aperfeiçoar o exercício da democracia participativa frente às investidas neoliberais que desestimulam a concretização do projeto político de organização e participação popular; e fortalecimento da participação nos Conselhos Municipais (KROHLING, 1997).

A postura clientelista e populista de Vasco Alves tanto com as lideranças quanto com alguns vereadores, deixou os diretores do Conselho meio atordoados, o Conselho não conseguia realizar audiência com o Executivo e colocou-se na defensiva. O ano de 1996 (ano eleitoral) foi tumultuado, o prefeito deu prioridade à obras vultuosas, mudou rubricas de aprovação da maioria dos vereadores, ao invés de aplicar recursos no saneamento de Cobilândia e no Canal Bigossi, solicitou aos vereadores que remanejassem estas verbas para a iluminação da Rodovia Carlos Lindemberg e parte da Rodovia do Sol, o que foi permitido (KROHLING, 1997). Vários presidentes de associações de bairro se candidataram a vereador, dentro do Conselho também surgiram 4 candidatos dentre eles, o presidente do Conselho, fato que deixou o CCVV acéfalo e como a diretoria ficou esvaziada, substituições foram feitas (KROHLING, 1997).

No ano de 1996 a discussão orçamentária contou com a presença de poucos delegados, a participação nos bairros também foi inferior, nem mesmo a Secretaria de Planejamento acompanhou com rigor técnico o orçamento de 1997. Este ano foi muito difícil para o CCVV, o orçamento caiu no descrédito, gerado pelo não-cumprimento de obras e pela incerteza do cumprimento das obras votadas pela próxima gestão, como era de costume. A função da Comissão de Controle e Fiscalização ficou comprometida (KROHLING, 1987).

Nas eleições sai vitorioso Jorge Anders que assume em 1º de janeiro de 1997. No início do ano começam as articulações do Conselho para o VI Congresso. Foram realizadas assembléias nos bairros para indicação de delegados e levantamento de prioridades para o Congresso que foi realizado em abril de 1997 contando com 58 entidades filiadas dentre 73, e dois movimentos populares: o Movimento de Moradia e Movimento Pró-Municipalização da Saúde. Participaram do evento, vereadores eleitos em 1996, o ex-secretário de Ação Social do município, ex-vereadores do PT de Vila Velha e Cariacica, observadores e 8 alunos do curso de Serviço Social da UFES (KROHLING, 1997).

As discussões pautaram-se pela orientação neoliberal do governo nacional, e o descomprometimento do Estado frente à questão social. Na conjuntura municipal discutiu-se acerca das dificuldades do movimento popular com o novo prefeito. As propostas para o biênio de 1997/99 foram de fortalecimento do movimento popular através do incremento e formulação de projetos de formação de lideranças e/ou assessoria social aos movimentos de bairro; formulação de uma política financeira para o Conselho, com o objetivo também de adquirir uma sede própria; criação de um boletim informativo; criação de diretorias adjuntas para viabilizar o processo de regionalização; priorização das comissões de educação, saúde, direitos humanos (englobando segurança pública), transporte, formação e informação comunitária (KROHLING, 1997).

A diretoria eleita foi de consenso (chapa única) tendo sido incorporados os diretores adjuntos das sete regiões em que foram divididos os bairros. Para Krohling (1997) a existência de uma chapa única indica a superação de cisões internas dos grupos heterogêneos, no que se refere a individualidades e opções político-partidárias. O Conselho apesar de ter natureza política não pode agir sob orientação político-partidária. Para a autora essa decisão após debates no Congresso pode ser considerado uma avanço na democracia interna da entidade, cuja prática está fundada na unidade respeitando diversidades. Anteriormente a composição de chapas caracterizava-se por ser a favor ou contra a prefeitura, desta vez a composição foi mista e havia nomes ligados ao prefeito (KROHLING, 1997).

Apesar de passados 4 meses de gestão, o Executivo ainda não havia feito nenhum contato com o CCVV para tratar da discussão do orçamento, coube à entidade

incitar a secretária de Planejamento. Esta convocou uma assembléia com todas as lideranças de bairro, sob o argumento de que a prefeitura não poderia realizar obras por bairro, somente por região em 1998. Todavia as comunidades que desejassem poderiam realizar assembléias locais, mas as obras a serem executadas deveriam ser definidas em assembléias regionais, a execução dessas obras dependeria da disponibilidade financeira da Prefeitura. Apesar de estar discutindo o orçamento de 1998, várias obras do ano anterior não haviam sido executadas. Entretanto, mesmo com a pressão popular, a Prefeitura não aceitou discutir o orçamento de 1997 por falta de recursos (KROHLING, 1997).

A partir desse período não foram encontradas produções relatando a discussão do Orçamento Popular em Vila Velha. Os dados coletados nas entrevistas com sujeitos que vivenciaram este momento histórico serão expostos a seguir, onde analisaremos a disputa e interação entre os diferentes projetos políticos no interior do OP em Vila Velha.

Para a análise de uma das experiências pioneiras no Brasil sobre a discussão do orçamento público, procuraremos entender a disputa e interação entre os diferentes projetos políticos no OP de Vila Velha, a partir das cinco variáveis indicadas por Brian Wampler (2003), pois entendemos que tal disputa e interação no desenvolvimento das variáveis provocam diferentes resultados nas experiências de OP.

## **3.2 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM VILA VELHA (ES): A INTERAÇÃO DINÂMICA ENTRE DIFERENTES PROJETOS POLÍTICOS**

### **3.2.1 O potencial democratizante do OP**

O OP é um espaço público que se inscreve no bojo da construção do projeto democrático participativo na sociedade brasileira a partir da década de 1980. Como o grande eixo deste projeto é a radicalização da democracia o próprio conceito de espaço público consolidado na década de 1980 rejeita a noção de que o público refere-se ao Estado e de que é o oposto de privado. A discussão de espaço público na América Latina enfatiza o público como espaço de publicidade onde se torna manifesto o que estava oculto. Mas, sem dúvida, o Brasil foi o pioneiro na retomada do público como espaço da sociedade e a Constituição de 1988 concretiza o conceito de participação como o compartilhamento do poder decisório sobre as questões de interesse público. Nos espaços públicos disputam interesses diferenciados inclusive de manutenção do modelo liberal representativo de democracia, excludente e elitista que não aprova outra forma de exercício de cidadania que não seja através do voto (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

A concepção de participação gestada no bojo do projeto democrático-participativo tenta consagrar o princípio da participação no exercício do poder posta no artigo 1º da Constituição Federal de 1988 em seu parágrafo único que diz: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Esse artigo abre caminho para a implementação de diversas experiências participativas no Brasil e essas experiências por se constituírem em espaços públicos, publicizam questões públicas que por muito tempo foram mantidas em oculto, sob a justificativa de que as deliberações sobre estas questões cabiam exclusivamente a um grupo específico de “notáveis” eleitos pelo povo. A discussão do orçamento público perpassa a maior parte desses espaços, e o OP torna-se um espaço privilegiado de co-gestão entre Estado e sociedade (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

Brian Wampler (2003) como estudioso das experiências de Orçamento Participativo no Brasil sugere que o OP seja conceituado de três formas: primeiro como estratégia de transformação social, na medida em que pode transformar a vida de cidadãos comuns até então excluídos do processo de decisão de questões públicas vistas por muito tempo como restritas ao Estado; segundo como instituição democrática, pois inova a democracia representativa exercida pelo legislativo, além de possibilitar a delegação de cidadãos comuns, não pagos como representantes da área local, que selecionam projetos e supervisionam o executivo e terceiro, como instituição de elaboração de políticas públicas, o OP possibilita a atuação dos cidadãos na construção destas políticas, área por muito tempo restrita aos tecnocratas.

A realização do OP pode tornar a utilização de recursos públicos mais eficiente na medida em que são criadas comissões que capacitam os cidadãos para atuar não só na escolha, mas no monitoramento da qualidade das obras e dos gastos de cada projeto. O autor deixa claro em sua análise que o OP tem esse potencial, mas o alcance dos resultados de cada experiência depende da combinação de algumas variáveis. Para analisar o OP de maneira mais racional possível os diversos estudos realizados no Brasil apontam a necessidade de entendermos o OP a partir de 5 variáveis, são elas: o desenho institucional, o compromisso político do governo, a densidade da sociedade civil, o tempo e os recursos financeiros disponíveis no município (WAMPLER, 2003).

São muitos os obstáculos para publicizar o orçamento público, uma vez que este sempre foi um assunto de deliberação privilegiada dos tecnocratas e gestores, além de ser marcado pelo fisiologismo, clientelismo, patrimonialismo e assistencialismo. Romper com práticas privatistas requer o fortalecimento de um projeto de sociedade que seja capaz de orientar novas formas de fazer política que envolvem novos sujeitos políticos dispostos a disputar projetos, articular e negociar em torno dos interesses públicos. Essas atitudes são constitutivas da construção e aprofundamento constante da democracia. O OP tem um potencial para transformar a realidade, mas a maior ou menor radicalização democrática dependerá sem dúvida dos projetos em disputa no interior deste espaço público.

### 3.2.1.1 O OP como prioridade do governo

De acordo com Teixeira e Albuquerque (2006) a clareza e a consciência com que o gestor implementa o projeto democrático participativo são fundamentais para que o OP se torne um espaço de partilha efetiva de poder. Segundo Wampler (2003) a filiação partidária do executivo também é fundamental para analisarmos qual o seu compromisso com o projeto democrático participativo. São indicadores importantes deste compromisso o número de secretários envolvidos na discussão, as verbas destinadas ao OP, número de burocratas que administram e supervisionam o processo e a infra-estrutura disponibilizada para a discussão. Retomando a questão da filiação partidária sabe-se que o PT desde sua constituição atua na defesa da participação direta dos cidadãos nas decisões. Outros partidos como PSB e PDT também compartilham ideologias de participação direta. A ideologia partidária do prefeito também pode contribuir para avaliar o provável apoio que o OP possui no governo. Entretanto, a filiação partidária não é suficiente para avaliar [...] a intensidade do compromisso político no interior de uma coalizão governamental para implementar reformas” (WAMPLER, 2003, p. 78). De acordo com Wampler (2003) quanto maior o número de representantes escolhidos (secretários de governo, por ex.) da mesma base da coalização do prefeito, maior a possibilidade deste implementar reformas. Por outro lado, se a base de apoio é fraca, a possibilidade do prefeito implementar reformas é menor. Outro fator que segundo o autor pode contribuir para variação nos resultados do OP, é a habilidade do gestor em criar uma maioria estável na Câmara. Se o apoio parlamentar for fraco, o Executivo deve empreender esforços para construir uma maioria sólida, por outro lado, se a Câmara apoiar o prefeito este implementará com mais facilidade o OP .

No município de Vila Velha a discussão do Orçamento Popular foi implantada em 1983, bem antes da promulgação da Constituição de 1988, no bojo de processo de constituição do projeto democrático-participativo, no período de res-significação dos termos “povo” e “popular”. Esses termos passaram a compor o discurso de diversas instituições, denominadas por Doimo (1995) de “atores coletivos socialmente relevantes”. Setores progressistas da Igreja Católica, setores da intelectualidade acadêmica que fundaram centros independentes de pesquisa em resposta ao expurgo da universidade impetrado pelo regime militar, além de grupos de esquerda

que foram fortemente combatidos pela ditadura ao tentar transformar a realidade através de ações violentas. Esses diversos atores passaram a refletir sobre a realidade, contando com influências de correntes intelectuais européias em crítica à cultura política autoritária, conseguiram valorizar outros traços da tradição cultural como comunidade e relações interpessoais, e através destas revalorizações conseguiram resgatar a capacidade ativa do povo, colocando-o não só no centro da elaboração teórica, mas também no centro da vida política.

Esse movimento de revalorização do popular tem impacto principalmente nos centros urbanos que sofriam com o inchaço populacional e a deterioração das condições de vida. Esses “atores socialmente relevantes” citados por Doimo (1995) passam a assessorar diretamente as comunidades em mobilizações urbanas em prol da melhoria da qualidade da participação nas decisões das questões públicas. Esse movimento teve alcance nacional e Vila Velha foi um município privilegiado em termos da eclosão desses movimentos urbanos com apoio da Igreja Católica através da organização popular que se deu principalmente por meio das CEBs. O histórico de oposição aos governos estaduais e centrais que funda-se na negação de posturas autoritárias possibilitou a eleição de Vasco Alves para a prefeitura municipal em 1982, um candidato que foi eleito porque ancorou sua campanha numa proposta de governo popular. Ao assumir, Vasco tenta dar concretude a sua proposta, inclusive abrindo a possibilidade de discussão compartilhada sobre o orçamento público. Levando em consideração que esta era uma atitude inovadora na história brasileira, o amadurecimento desta experiência foi atravessado por contradições que põe em xeque o potencial democrático da participação popular. A partir desse ponto iremos com base nos dados coletados reconstituir o processo de democratização do orçamento no município de Vila Velha, que inicia-se tendo como norte os apelos de participação direta, e a confiança na capacidade do “povo” de transformar sua realidade, a partir da participação na deliberação de decisões de interesse público.

### 3.2.1.1.1 Rumo à democratização ...

A decisão em 1983 de implantar a discussão do orçamento municipal de Vila Velha foi do poder executivo, motivado pelo processo de redemocratização do país e por experiências realizadas em outros locais. A revisão da literatura mostra que esta era também uma forma do prefeito ganhar legitimidade perante a população, em especial assegurar o apoio dos movimentos sociais locais.

Vasco Alves se elegeu com o compromisso de fazer um governo das comunidades e ele e foi o primeiro prefeito que assumiu no estado do ES o compromisso e implantar a experiência do Orçamento popular, Vila Velha ficou então registrada na história como o primeiro município capixaba a implantar experiência do orçamento popular (Entrevistado 4).

Olha, o que eu me lembro do orçamento participativo de Vila Velha, eu me lembro com muita clareza, eu era liderança comunitária em 1982, e nesse período começou-se então a discutir a importância do orçamento participativo no município e aí houve por parte do prefeito da época que era o prefeito Vasco Alves ele que começou a provocar a discussão, foi interessante que partiu dele também é... um grande encontro com o pessoal de Lages lá de Santa Catarina ele trouxe o prefeito de Lages que já fazia uma experiência também de orçamento participativo, pra fazer uma exposição pra gente de como que deveria ser, de como que era a experiência deles lá (Entrevistado 2).

Olha, a implementação foi uma implementação muito difícil inicialmente, primeiro porque era algo muito novo, ninguém entendia muito bem a língua orçamentária, a linguagem dos recursos, as verbas vinculadas, o que era receita, o que era despesas e ao mesmo tempo a equipe que tava conduzindo os processos na prefeitura também tinha sua inexperiência, tinha sua vontade política decidida pelo prefeito, mas tinha a própria inexperiência. E também era sem dúvida um outro motivo, a situação de desconfiança que algumas lideranças mais críticas, como a minha pessoa e de outros companheiros colocavam na administração. No início nós tínhamos a nítida impressão que um processo manipulativo, de que era um processo só de aumento de poder do prefeito e não um processo educativo, mas mesmo assim a gente se arriscou e começou a participar, e já no final do ano de 1982, a gente já estava digamos com as discussões de metodologia e tudo mais pra começarmos a realizar as assembleias municipais do orçamento e assembleias regionais, a discussão existiu em 1982 mas a implementação a primeira experiência de discussão de reuniões comunitárias e assembleia populares se deu em 1983 (Entrevistado 4).

[...] a partir de 83 foi quando a prefeitura que chamou uma reunião com as comunidades é.. todas do município, para prefeitura tomar uma decisão em cima do orçamento é trabalhando em cima da melhoria das comunidades... Aí tinha uma base de umas cinqüenta comunidades, aí vinte dessas cinqüenta não aceitou o que a prefeitura estava impondo e se retirou do encontro que aconteceu. Aí essas vinte comunidades é que formou uma discussão paralela a essa da prefeitura, independente na prefeitura e na câmara também. Aí essa discussão foi uma discussão bem aprofundada e



aí começou a envolver as comunidades, e aí o pessoal começou a sentir que também tinha força, e com isso, com denúncias do próprio conselho comunitário e com as comunidades teve vários vereadores que no ano seguinte não conseguiram se reeleger. E daí pra frente o conselho comunitário pegou mesmo a discussão com as comunidades, e a questão do orçamento ficou decidido o que a comunidade decide que tem que ser feito, e aí a administração tem que garantir (Entrevistado 6).

Os depoimentos expressam várias contradições que permeavam a relação do movimento popular com o poder público no início da década de 1980. A candidatura de Vasco Alves à prefeitura municipal representou uma mudança para os movimentos organizados, a sua identificação com as bases trazia para a população a esperança de um diálogo diferenciado entre Estado e sociedade civil. Apesar de Vila Velha não ter sido governada por políticos filiados à ditadura militar, mesmo pertencendo ao partido de oposição, os eleitos eram em sua maioria membros da oligarquia local, marcados por manter relações clientelistas e populistas com a população. A iniciativa de Vasco Alves em instalar um órgão representativo dos movimentos sociais no município contribuiu para a reativação da desconfiança dos movimentos em relação ao Estado. Esse foi um ato que prejudicou o diálogo da prefeitura com os movimentos populares, que procuravam se afastar de qualquer possibilidade de cooptação. A atitude de convocar as comunidades para discutir o orçamento soou como mais uma tentativa de manipular a população. O movimento popular passou por um processo de amadurecimento que o levou a arriscar a participação. Mas a articulação com outros setores da sociedade civil, como por exemplo, os partidos políticos e, no caso de Vila Velha, especialmente com o PT, permitiu aos movimentos observarem que a ampliação da participação democrática na sociedade política era a forma de garantir a democratização da sociedade.

Conforme apontado por Gohn (2003) esse processo de crença na retomada da democracia, da possibilidade de participação proporcionou a esses sujeitos a percepção sobre sua capacidade de transformar sua própria história, transformando também sua condição social. A possibilidade de qualquer tentativa de manipulação levou os movimentos a lutarem amplamente pela garantia de sua autonomia. A grande questão que permeava o pensamento dos movimentos era se a aproximação do prefeito com o movimento popular era de fato para democratizar o governo ou para garantir o controle sobre o movimento.

A fala do entrevistado 2 expressa o que foi abordado por Pires (1993) em relação ao receio dos movimentos populares de serem cooptados e se subordinarem ao poder público. Havia, então, a necessidade de demarcar sua autonomia e livrar-se de relações de cooptação, clientelistas e populistas, estabelecendo o rompimento radical com “velhas formas” de organização popular como uma bandeira de luta. Essa postura está relacionada a um contexto nacional de resistência das classes populares que, através de movimentos sociais e posteriormente através da institucionalização destes, passou a compor espaços de negociação e exercício da democracia participativa. A própria institucionalização era um tema conflitante para os movimentos sociais. A possibilidade de compor espaços públicos de negociação com o Estado podia ameaçar a autonomia do movimento. Essas características de acordo com Carvalho (1998) eram próprias dos “novos movimentos” que surgiram nos anos 1970 e 1980. Firmar essas posições era importante para a construção da identidade e fortalecimento de uma cultura participativa na luta por direitos e, conseqüentemente, por melhores condições de vida.

Recusar a institucionalidade política em nome do “popular” significa, neste caso, afirmar a capacidade concreta de se contrapor à tradição política autoritária: o clientelismo do período coronelista, a manipulação das massas do período populista, o assistencialismo do período nacional-desenvolvimentista e a subordinação do povo-nação pelo regime militar. Significa estabelecer um amplo diálogo crítico com um passado que, no limite, subsumiu a sociedade civil no interior do sistema político e do Estado (DOIMO, 1995, p. 126).

Para Doimo (1995) há algo paradoxal nessa relação, pois ao mesmo tempo em que à recusa a institucionalidade leva a mobilização e expressão pelo reconhecimento de direitos de cidadania, o atendimento das reivindicações depende do lado provedor do Estado. Com o tempo os movimentos populares compreenderam que a cidadania só ocorre no espaço público, ou seja, no seio da institucionalidade política, embora o desafio da autonomia, da negação de práticas conservadoras também deva ocorrer nesses espaços.

Outra questão diz respeito a dificuldade de apropriação pelos membros do movimento popular da discussão orçamentária. O processo de discussão era uma novidade tanto para o Estado, que não estava habituado a partilhar poder, quanto para os sujeitos dos movimentos, que em geral tinham pouca ou nenhuma instrução, o que dificultava o envolvimento e apropriação dos debates. Isso poderia favorecer a

manipulação de dados por parte dos técnicos. Conforme nos aponta Fedozzi (2001) o orçamento público no Brasil historicamente esteve permeado por práticas patrimonialistas e clientelistas sendo utilizado como meio de troca de favores. Dar publicidade ao orçamento significava atender a necessidade e reivindicação de maior transparência em relação ao seu destino. Achando oportuno retomamos a citação já referida no capítulo 2.

É preciso reconhecer que existem diferenças entre a representação exercida pela bancada governamental e aquela dos representantes da sociedade, pois os primeiros (em tese) são profissionais especialistas capazes de trabalhar as informações técnicas para o controle de determinada política e têm maior acesso às informações sobre a gestão pública. Já os representantes da sociedade são eleitos por sua capacidade de mobilização e legitimidade junto a sua base, e não necessariamente por seus conhecimentos técnicos. Além disso, é evidente que o produtor de boa parte das informações é o próprio Estado, e, portanto não seria exagerado supor que em determinadas circunstâncias muitas dessas informações poderiam ser alteradas ou parcialmente ocultas em processos de negociação (SANTOS; SERAFIM; PONTUAL, 2008, p. 3-4).

Essas práticas fazem parte da cultura política brasileira e envolvem interesses políticos e econômicos. Romper com isso significava, naquele momento, a necessidade se impor novos rumos na relação Estado e sociedade civil.

Houve um empenho no governo de Vasco Alves em qualificar o debate sobre o orçamento público, tanto que este buscou conhecer outras realidades para orientar os sujeitos envolvidos. De acordo com Wampler (2003, p. 77)

A administração tem de estar disposta a gastar tempo, energia e recursos para reformar o processo através do qual os cidadãos fazem suas demandas, o processo através do qual os burocratas tomam as decisões e o processo através do qual os representantes eleitos (vereadores e/ou deputados estaduais) estão acostumados a apresentar suas demandas ao sistema político.

O investimento nas discussões provocou mudanças na postura dos movimentos populares. Depois que o prefeito resolveu convocar os movimentos comunitários isoladamente para participar da discussão do orçamento, o Conselho Comunitário que havia resistido a participar, reivindica seu espaço e começa se envolver nas discussões do orçamento, temendo que a discussão isolada favorecesse a cooptação de lideranças.

No início era a prefeitura que impunha e até 83 era assim, a prefeitura que chegava ia pra comunidade e fazia o que queria, depois de 83 a

comunidade já começou junto com o conselho, a comunidade passou a ficar mais esperta e não aceitava tudo não, e falava a gente não quer isso, a gente quer que seja assim. Aí naquele momento não era 100% que era atendido, mas pelo menos 50% das reivindicações sempre era atendido (Entrevistada 6).

Aos poucos as comunidades foram compreendendo que a participação era necessária e possibilitaria a garantia de direitos e melhores condições de vida. Para romper com práticas clientelistas e assistencialistas era preciso primeiro saber identificá-las e negá-las de forma coletiva com sustentação em um projeto político coletivo construído pelas classes subalternizadas (DAGNINO, 2004a). O CCVV foi fundamental para o fortalecimento das reivindicações e reflexões coletivas que possibilitaram aos movimentos populares entender o papel de sua participação na democratização do orçamento.

[...] a experiência, a iniciativa ela começa em 82 com o governo Vasco provocada por ele e com todo apoio do conselho comunitário que eu me lembre é isso, mas que a sociedade se apropriou, o movimento popular na verdade se apropriou dessa importância de discutir com as comunidades o orçamento participativo, e que aí conseguimos garantir na lei orgânica do município que todo o orçamento deve ser discutido, então mudou-se o governo entrou novos prefeitos o orçamento ele continuou sendo discutido com as comunidades, é claro que passou por um processo de muito descaso, em alguns momentos o próprio conselho comunitário que fazia a discussão, e não tinha praticamente ninguém do poder público, mas a gente fazia as discussões coordenadas pelo conselho comunitário de Vila Velha, mesmo na administração, na segunda administração do Vasco ele não deu a devida prioridade à discussão popular do orçamento, na segunda administração dele, que foi intercalado em Vila Velha, Vasco de 82 até 86 que foi um período de 6 anos, depois teve um período tampão ali que Magno Pires assumiu como prefeito em 88 depois veio Jorge Anders, depois veio o Vasco, depois veio o Jorge de novo (Entrevistado 2).

O amadurecimento do movimento popular em Vila Velha, favorecido pela ampliação da participação nas decisões públicas, aumentou a consciência da população sobre seus direitos. As tentativas de retrocessos na discussão de questões públicas ou a perpetuação de práticas conservadoras por parte do Executivo, foram duramente combatidas pelo movimento popular.

Aí cada prefeito que passa ele tem uma metodologia diferente, é tanto que na era Vasco ele era aberto à comunidade para discutir, mas também ele encaminhava, mas não era 100%, no período de Jorge Anders foi um caos total porque ele não respeitava a comunidade, e aí o conselho precisava ir ao ministério público e entrar na justiça pra poder garantir o orçamento (Entrevistado 6).

O governo de Jorge Anders (1997-2000) foi extremamente difícil para o movimento popular, pois este não mantinha diálogo com a entidade representativa dos

movimentos sociais do município, o CCVV. A privatização de decisões que deveriam ser tomadas em espaços públicos foi constante. Dessa forma, a discussão popular do orçamento jamais foi uma de suas prioridades.

Isso provocou certo descrédito da população em relação à discussão do orçamento, esvaziando os espaços públicos, fortalecendo práticas conservadoras, que haviam sido duramente combatidas pelo movimento popular, e provocando impactos para a organização popular no município. Jorge Anders permaneceu até 2000 na gestão do município. As discussões do orçamento eram realizadas, mas as decisões não eram cumpridas. O referido prefeito marcou sua gestão por práticas de corrupção, poucas obras no município, compra de votos.

[...] a de Jorge era uma administração extremamente corrupta, fazia o que ele tinha interesse de fazer, então se roubava muito [...] porque ele teve dois mandatos, eu me lembro mais do segundo mandato dele, então foi uma administração extremamente corrupta, você não via nada na cidade, você não via obra na cidade, você não via nada, não tinha as coisas, você não via. Não via! O serviço de saúde completamente ruim, só um exemplo, a unidade de saúde de Cobilândia que eu pude acompanhar, o Jorge inaugurou aquela unidade de saúde, o hospital da Mulher não sei se você se lembra, ele inaugurou praticamente no último ano da gestão dele, e aquele hospital foi usado pra fazer ligadura de trompa, pra poder favorecer a eleição de deputado federal, de deputado estadual do irmão dele, isso tudo foi denunciado, o hospital depois no final, terminou a gestão dele o hospital praticamente fechou (Entrevistado 2).

Relacionando as práticas de corrupção no âmbito local, retomamos aqui um traço da nossa formação sócio-histórica, a prática de compra e venda de votos. Esta prática faz parte da cultura do país desde a independência, quando a população adquire o direito de votar. Embora o voto fosse considerado por parte da população uma forma de expressar sua gratidão ou lealdade aos grandes proprietários de terra, o processo eleitoral não excluía formas de coação sobre os votantes para garantir que o chefe local continuasse no poder. Com o passar do tempo o voto reificou-se em mercadoria e a população começou a cobrar caro por ele. Segundo Carvalho (2006) a maior parte dos votantes eram analfabetos, ignorantes e inconscientes acerca do ato de votar. Esse relacionamento piora ainda mais com a Proclamação da República, quando as figuras dos “coronéis” que eram os chefes da Guarda Nacional, ganham destaque e ampliam seu poder para o âmbito político, determinando a indicação dos chefes locais Nenhum coronel aceitava perder as eleições. Segundo Carvalho (2006, p. 41) mesmo com a República “Os eleitores

continuaram a ser coagidos, comprados, enganados, ou simplesmente excluídos” (CARVALHO, 2006, p.41).

Embora o país tenha vivido um período efervescente na luta por direitos, que culminou na “Constituição Cidadã” de 1988, e hoje vivamos num Estado democrático de direito, em que o ato de compra e venda de votos está previsto na legislação como crime eleitoral, o controle sobre essas práticas conservadoras ainda é muito limitado. Necessariamente porque essa prática envolve tanto o eleitor como o “comprador”, este último oferece ao eleitor a capacidade de sanar, mesmo que momentaneamente, alguma necessidade humana, e este ao ver-se sem possibilidade de acessar benefícios ou direitos sociais através de espaços públicos, negociam seu voto em troca de subsídios alimentares, materiais de construção, empregos, ou seja, optam por resolver no âmbito privado questões públicas, mesmo às vezes sem se dar conta de que ao concordar com tais práticas estão ferindo a lei e fortalecendo a continuidade dessas práticas em detrimento da garantia de direitos nos espaços públicos. As questões feitas por Carvalho (2006) expostas no primeiro capítulo sobre quem era menos preparado para a democracia no Império e na República, o povo, o governo ou as elites, continuam pertinentes para o contexto atual, pois as práticas que restringem o aprofundamento da democracia só permanecem porque o grupo de membros tomados como “qualificados” para o exercício do poder se mantém neste espaço por meio da perpetuação de práticas clientelistas, assistencialistas, fisiologistas e patrimonialistas.

Segundo Chauí apud IAMAMOTO (2008) a ideologia neoliberal predominante no mundo inteiro reaviva a tradição cultural patrimonialista brasileira e reacende seus traços mais conservadores, o predomínio do interesse privado sobre todas as coisas em detrimento do interesse público. A política econômica adotada por FHC e sua equipe conseguiu reduzir as taxas de inflação, mas isso não significou o aumento das políticas distributivas. Ao contrário, o ajuste econômico adotado na década de 1990 provocou o aumento da degradação das condições de vida da população pobre, já que um dos custos da redução da inflação foi a dilapidação do patrimônio público nacional.

O “choque liberalizante” por ele realizado – traduzido na abertura comercial, nas privatizações, nas desregulamentações financeiras, na precarização do trabalho, na ortodoxia monetarista – não superou as fragilidades da

economia brasileira, mas resultou numa perversa combinação dos resultados da política neoliberal: desemprego, recessão, desnacionalização da economia e aumento da vulnerabilidade externa (IAMAMOTO, 2008, p. 36).

Seguindo a lógica da ortodoxia econômica monetarista recomendada pelos organismos internacionais, as políticas sociais foram dilaceradas em favor da estabilidade econômica. Neste contexto a questão social assume novas expressões, deparando-se com uma aceleração da privatização das políticas públicas. Essas passam a ser assumidas pelo mercado e pela sociedade civil (sob o apelo à responsabilidade social), ficando o Estado responsável apenas por ações focalizadas no combate à extrema pobreza. O país supera a taxa mundial do crescimento do desemprego ficando na frente dele apenas países do Sudeste Asiático (IAMAMOTO, 2008).

O Brasil continua com um nível de desigualdade social imenso, ficando no ranking mundial entre os dez países mais desiguais do mundo. De acordo com Boschetti (2004) em relação ao PIB (Produto Interno Bruto) o país está entre as 10 economias mais ricas do mundo. Apesar disso, as políticas sociais implementadas desde a década de 1930 (direitos da Era Vargas) não foram capazes de mexer nas estruturas da desigualdade social e econômica. A distribuição de renda brasileira no século XXI mostra que 20% da população mais pobre fica com 2,5% da riqueza produzida e 20% dos mais ricos ficam com 63,4% (BOSCHETTI, 2004). Diante desse quadro, concordamos com as análises de Neves (2008) quando se refere à dificuldade de romper com práticas clientelistas em países onde a desigualdade social é alta, como é o caso do Brasil, e onde o projeto neoliberal reforça a desigualdade e a pobreza. Segundo ela, os espaços participativos não eliminam o clientelismo e em contextos desiguais essa prática limita o processo de construção da democracia. Esta visão vai ao encontro das proposições de Boron (1994). Segundo este autor, a democracia não pode subsistir num contexto onde a liberdade e a democracia possam ser vendidas pela sobrevivência. Ou seja, para ele, a democracia não pode avançar muito num contexto de desigualdade e injustiça social, onde as leis de mercado orientam as ações do Estado.

Quando analisamos a perpetuação de práticas eleitoreiras, mesmo depois de um período de grande luta de diversos segmentos da sociedade civil pela consolidação

de direitos nos espaços públicos, consideramos que estas práticas são heranças de nossa cultura muito difíceis de apagar ou até mesmo minimizar. O enfrentamento dessas práticas requer a ampliação das lutas coletivas pela garantia de direitos que somente ocorrem nos espaços públicos, e estes só se constituíram no país a partir das décadas de 1970 e 1980. Este atraso provoca implicações para a própria consolidação de um projeto político alternativo ao hegemônico e sem essa consolidação a disputa fica comprometida. O aperfeiçoamento das práticas democráticas é um exercício constante, e romper com a cooptação é um grande desafio.

As práticas de cooptação junto aos líderes das classes subalternas se expressam nos espaços públicos, pois na medida em que estes são convidados a ocupar cargos de confiança na administração pública e continuam simultaneamente representando suas comunidades, perdem a autonomia para disputar as decisões políticas. A contra-reforma do Estado empreendida na década de 1990 que teve como uma das principais estratégias a retirada do Estado das funções essenciais como infra-estrutura e serviços sociais, proporcionou um recuo dos diversos segmentos da sociedade civil, uma vez que os recursos a serem disputados na garantia de políticas públicas tornaram-se cada vez mais escassos e a demanda por essas mesmas políticas aumentaram em proporção, uma vez que acumulação flexível provocou um alto índice de desemprego. Como o governo perpetua uma política econômica de geração de superávit primário para honrar os compromissos com a burguesia financeira internacional, a desigualdade social aumenta num ritmo cada vez mais acelerado. Esta é amenizada por políticas compensatórias que atendem precariamente as necessidades sociais da população, é por essa ótica que percebemos a valorização do âmbito privado na resolução das questões de interesse público, seja através do incentivo à atuação da sociedade civil, seja através do mercado.

Assim, gera-se uma dualidade discriminatória que de acordo com Behring (2003), condiciona o acesso aos serviços sociais a dois grupos, um que pode pagar e outro que não será atendido, porque o serviço público não suporta toda a demanda. Essa situação favorece a continuidade de práticas conservadoras e diversos ocupantes de cargos públicos aproveitam-se desse contexto para alijar a população das decisões



públicas mantendo com ela um relacionamento pautado pela gratidão, lealdade e coerção. Isso mostra que as classes dominantes estão sempre dispostas a buscar estratégias para se manter no poder, e minar a possibilidade de concretização do projeto democrático-participativo é uma dessas estratégias. Isso pode até significar a remodelação do projeto hegemônico, que neste caso significa a remodelação do projeto neoliberal em curso, que envolve a adoção de práticas e discursos aparentemente confluentes com os valores que orientam o projeto democrático-participativo. Segundo Martins (2003) esta é uma capacidade própria do liberalismo, a capacidade de absorção dos princípios de outras doutrinas, mesmo que isso signifique deformar o projeto neoliberal. O importante para os defensores desse projeto é assegurar que ele não possa ser confrontado e até derrotado. Por isso faz apropriações indébitas de conceitos e referências elaboradas por doutrinas contra-hegemônicas. A esse mesmo movimento de apropriação e remodelação de conceitos de outras doutrinas Dagnino chama de confluência perversa.

Assim, minar a possibilidade de uma disputa qualificada nas arenas públicas é uma tentativa constante das classes dominantes. No caso de Vila Velha, Jorge Anders nem tentou despolitizar a participação da sociedade civil nos espaços públicos para minar a organização popular, visto que não abriu nenhum tipo de diálogo com a sociedade civil organizada, pelo contrário resgatou práticas conservadoras, apesar de Vila Velha ter consolidado nas décadas de 1970 e 1980 um movimento popular combativo, que lutou com firmeza para romper com tais práticas. A concepção elitista de democracia fica clara na gestão desse prefeito, segundo a qual democracia não significa que o povo realmente governe, mas defende que o papel do povo é produzir um governo com membros capacitados para assumir o poder. Entretanto, essa postura do gestor feria tanto a Constituição aprovada em 1988 que diz que todo poder emana do povo e este deve exercê-lo de forma direta ou indireta através de representantes eleitos, quanto a lei orgânica do município que diz que todo o orçamento deve ser discutido com a sociedade. Por isso, a recusa em realizar as discussões do orçamento do município por parte do prefeito gerou grande descontentamento e reações do movimento popular que além de recorrer a justiça continuou realizando as discussões anuais do orçamento.

Embora o CCVV nunca tenha deixado de realizar as discussões anuais sobre o orçamento popular, a adesão já não era ampla como nos anos anteriores. As decisões não cumpridas geraram grande descrença por parte da população em relação ao potencial democratizante do OP como espaço de construção de políticas e garantia de direitos. Segundo Wampler (2003) além da diminuição da participação no OP, o não cumprimento dos projetos aprovados, reforça a busca de meios não institucionalizados para atendimento das demandas no âmbito privado. Os orçamentos participativos que não são cumpridos, ou não mostram “[...] resultados claros para o público participante terão um efeito negativo e desmoralizante sobre os participantes e burocratas envolvidos” ( p. 77).

Com o fim do mandato de Jorge Anders em dezembro de 2000, assume o executivo Max Freitas Mauro Filho<sup>28</sup>. Este teve dois mandatos no município. Na campanha eleitoral de 2000, onde seria eleito para o seu primeiro mandato, Max Filho (PDT) fez uma aliança com o PT. No ano de 2004 Max concorreu novamente às eleições com a proposta da Frente Popular “Avança Vila Velha” que era composta pelo PDT, PT, PMDB, PSB, PC do B, partidos que historicamente constituíram-se na oposição, e orientados por um projeto de participação popular. A gestão Max Filho retoma a discussão do orçamento popular no município, em meio a uma postura de descrédito da população em relação ao potencial democratizante desse espaço público. De acordo com as falas este era um compromisso do governo municipal.

Olha, na verdade para eu falar do meu período à frente aqui da secretaria tem que exatamente falar um pouco da, retroceder um pouco ao início da administração do prefeito Max Filho, quando ele tomou a decisão de implantar o orçamento popular aqui no município. E a gente foi buscar logicamente, a secretaria que era encarregada dessa função, era a então secretaria de planejamento e desenvolvimento urbano, então nessa época já em 2001, foi estabelecido, tomada a decisão, política de resgatar o orçamento popular como instrumento de participação popular, como instrumento de definição de prioridade, e de investimentos (Entrevistado 1).

---

<sup>28</sup> Max Freitas Mauro Filho, filho do ex-prefeito de Vila Velha e ex-governador Max Freitas Mauro. Foi vereador do município de Vila Velha de 1989 a 1992; Presidente da Comissão de Justiça e Redação da Câmara Municipal de Vila Velha de 1989 a 1990; Presidente da Comissão de Sistematização e Constitucionalidade da Assembléia Municipal Constituinte de 1989 a 1990; Deputado Estadual em 1995 a 1998; Deputado estadual de 1999 a 2000; Membro das Comissões de Educação; Cidadania e Direitos Humanos; Prefeito Municipal de Vila Velha de 2001 a 2004; Prefeito Municipal de Vila Velha para o mandato de 2005 a 2008 (CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO, 2009)

[...] essa foi uma das marcas do governo, resgatar o orçamento popular que havia se perdido há 8 anos atrás, desde o início da administração dele tinha tudo sido perdido, não existia nada sobre o orçamento popular, não com a seriedade que hoje há, com o compromisso que hoje há, então pra administração ter conseguido resgatar o orçamento foi acho que um marco dentro da administração.[...]. No início pelo menos da gestão o que era demandado, orçado, elencado, priorizado pelas comunidades em 2000, foi uma coisa tipo eu vou fazer pra cumprir um compromisso que tá na Lei Orgânica, então eu tenho que fazer, mas vou fazer pra benefício. Sem compromisso nenhum de de tá elegendo essa prioridade, mas sem compromisso de execução, então aí a população ela ia participar, só por uma necessidade de tentar pelo menos colocar, olha é isso que a gente quer, mas de antemão, ela já sabia que aquilo não ia ser executado, porque? Porque não tinha nenhum tipo de recurso já destinado, pra aquelas demanda, pra aquela ação. Então um dos desafios que Max enfrentou foi exatamente isso. Como que ele iniciou essa questão de resgate? Foi exatamente pegando essas prioridades que ele sabia que não tinha recurso nenhum pra execução e trazendo isso pra gestão dele, uma demanda da gestão anterior que não tinha recurso financeiro nenhum em caixa pra execução, ele trouxe para ele como responsabilidade, como garantia pra aquela população que participou daquelas assembleias que taria sendo executado por uma questão de compromisso de respeito àquelas pessoas. Então é baseado nessa situação e que de lá pra cá isso prevaleceu isso permaneceu, baseado nisso que eu falo (Entrevistado 3).

Entretanto, a seguir visualizamos uma percepção destoante dos trechos anteriores acerca do compromisso e prioridade da administração Max Filho em relação à discussão do orçamento popular.

[...] acho que Vila Velha apesar de todo o esforço que teve no sentido de garantir que o orçamento desse certo, mas não dependia apenas do secretário depende do prefeito e o prefeito não tinha esse espírito entendeu, de fazer a discussão de fato, o Max é uma pessoa extremamente individualista, é muito ele, tanto é que o município se isolou, então assim, é... veja eu fui em várias assembleias do orçamento participativo que o prefeito não estava, ele tinha que tá o tempo todo, ele tinha que chegar no comecinho e ser o último a sair, e com todos os secretários presentes então você vai pra uma assembleia municipal do orçamento só tá o secretário do planejamento, e mais uns dois três secretários só, tem que tá todo mundo, todos os secretários tem que tá, e todos se possível na mesa, debatendo com a comunidade as questões, é claro que a secretaria de planejamento como é o caso lá, que coordena o processo, mas todas as secretarias tem que tá na mesa, pra poder acompanhar o debate, e saber o que que a sociedade tá querendo o que que ela tá pensando o que que ela tá demandando pro poder público, então assim, acho que uns dos problemas é esse, você tem que ter um modelo de gestão onde haja um compromisso da administração com o orçamento participativo não pode ser apenas um item do programa de governo, se ele não for uma prioridade da administração a discussão fica pela discussão, a discussão fica comprometida (Entrevistado 2).

O entrevistado destaca que a falta de compromisso do governo com relação ao orçamento participativo foi algo que atravessou as administrações de Vila Velha, no período de 1982 a 2008.

A ausência de compromisso também coletivo dos governos municipais. Mesmo nesse período de 1982 até 2008 para implementar as decisões e as prioridades definidas nas assembleias de OP, o que eu quero dizer com isso, que muitas vezes aconteceu em vários governos, houve um ano do governo de Jorge Anders em que a prefeitura simplesmente não participou da discussão do orçamento 2 anos últimos do governo de Jorge Anders, quem conduziu a discussão do orçamento foi o conselho comunitário, foi uma iniciativa exclusiva do conselho utilizando a prerrogativa dada na constituição, de quando o poder público não convoca a assembleia do orçamento o poder popular através do conselho comunitário podia convocar, mas quando não acontecia isso que foi o extremo do poder público, descumprir a sua parte (Entrevistado 2).

Mesmo no primeiro governo de Vasco Alves em que sua campanha foi sustentada na proposta de um governo comprometido com a participação popular, houve práticas clientelistas paralelas à discussão popular do orçamento conforme evidencia Fernando Pignaton (2005). Segundo ele, o executivo reservava parte das verbas do orçamento para negociar diretamente com as lideranças comunitárias e atender demandas pontuais dos movimentos comunitários e sociais. Estes recursos eram manipulados burocrática e arbitrariamente dentro do Poder Executivo. As secretarias de Ação Social e de Obras cumpriam esse papel manipulador contactando movimentos sociais para o atendimento de suas demandas. Essas posturas evidenciam as conclusões de NEVES (2008) expostas no segundo capítulo acerca da cultura política. Segundo a autora, a cultura política no Brasil é híbrida e entrelaça práticas democráticas que podem ou não tensionar o tecido associativo e a política mais conservadora predominante na cultura política. Isto está relacionado com o que coloca Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) sobre a inexistência de homogeneidade nos espaços públicos. De acordo com esses autores, mesmo que exista no seio da sociedade civil um projeto político democrático-participativo hegemônico, isso não significa a ausência de outros projetos em disputa dentro desta mesma sociedade. O mesmo ocorre com o Estado que, apesar de adotar um discurso participativo, pode estar atravessado por práticas conservadoras. Esta heterogeneidade determina a maior ou menor democratização nos espaços públicos.

Como exposto anteriormente, a discussão do orçamento era algo novo tanto para o Estado como para a sociedade, negociar sobre um assunto que conforme Fedozzi (2001) sempre foi atravessado por práticas patrimonialistas, clientelistas, e utilizado como meio de barganha para troca de favores. Além disso, a elaboração do orçamento sempre foi realizada e executada por técnicos, seja de órgãos

administrativos ou da cúpula governamental, havendo pouca transparência para a população sobre o orçamento público. Negociar separadamente com algumas lideranças também proporcionava ao prefeito a aquisição de lealdade por parte daqueles com quem havia negociado, além de diminuir os conflitos nos espaços públicos. Assim, observamos que apesar da existência do OP significar um avanço importante para o município, principalmente porque abre a participação para grupos tradicionalmente excluídos do poder político e aumenta o acesso à informações anteriormente desconhecidas por esses grupos, esse espaço pode ser atravessado por práticas clientelistas, que demonstram, novamente, o receio que os governos têm de partilhar o poder, e até mesmo de “perder” o poder de governar para as massas. Como o aperfeiçoamento da democracia é um exercício, quanto mais capacitados estiverem os cidadãos para disputar projetos, maior será o poder de deliberação e menor a capacidade dos governos de manipular questões de interesse público. O processo participativo deve ser construído e aperfeiçoado constantemente para que se construam novas práticas e valores democráticos, em busca de uma sociedade justa e igualitária onde a democracia plena possa de fato se concretizar.

Tanto o prefeito Vasco Alves (no primeiro mandato) quanto Max Filho (PDT) foram eleitos em coligações compostas pelo PT. O partido dos trabalhadores nasce no bojo da construção do projeto-democrático participativo e suas ações o integram. Uma das determinações em assumir a discussão do orçamento popular dos referidos prefeitos pode ter sido uma exigência do PT para essa composição dentro do executivo, afinal desde sua fundação o PT defende a participação direta da população nas decisões governamentais. Embora o PDT<sup>29</sup> também compartilhe de projetos que defendem a participação direta da população, seu surgimento está ligado à figura de líderes populistas como Getúlio Vargas, Jânio Quadros e Leonel

---

<sup>29</sup> O PDT - Partido Democrático Trabalhista - surgiu em 17 de junho de 1979, em Lisboa, fruto do Encontro dos Trabalhistas no Brasil com os Trabalhistas no Exílio, liderados por Leonel Brizola. Seu objetivo era reavivar o PTB, Partido Trabalhista Brasileiro, criado por Getúlio Vargas e presidido por João Goulart, e proscrito pelo Golpe de 1964. Desse encontro, ao qual esteve presente o líder português Mário Soares, representando a Internacional Socialista, saiu a [Carta de Lisboa](#), que definiu as bases do novo partido. "O novo Trabalhismo" - dizia o documento - "contempla a propriedade privada condicionando seu uso às exigências do bem-estar social. Defende a intervenção do Estado na economia, mas como poder normativo, uma proposta sindical baseada na liberdade e na autonomia sindicais e uma sociedade socialista e democrática. Uma manobra jurídica, patrocinada pela ditadura, no entanto, conferiu a sigla a um grupo de aventureiros e adesistas, que se aliou às elites dominantes, voltando-se contra os interesses dos trabalhadores (PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA, 2009).

Brizola. Conforme já abordado no capítulo 1 o populismo caracterizou-se por uma relação ambígua do governo com os cidadãos. Vargas era exaltado como o estadista que tinha se aproximado do povo, era o grande benfeitor, o “pai dos pobres”. Os trabalhadores foram incorporados à sociedade devido às leis sociais e não por sua ação política e independente, até porque, as greves foram proibidas com leis em 1939 e 1943, ou seja, a participação da sociedade em instituições políticas só ocorria por meio da filiação em sindicatos atrelados ao governo, e esta filiação garantia aos cidadãos uma série de direitos jamais vistos na história do país. Esta relação encontrou terreno fértil na cultura política da população, principalmente a população pobre dos grandes centros urbanos. De acordo com Carvalho (2006) a ação do governo dividia a classe operária, setores menos organizados estavam dispostos a abrir mão de sua participação política em favor da manutenção de seus benefícios trabalhistas. Além disso, o controle da classe trabalhadora, também se dava pela cooptação de líderes sindicais e da subordinação dos sindicatos ao Ministério do Trabalho. O objetivo do Estado era garantir a paz nas relações entre empregadores e empregados, e aliado a ambos os segmentos conseguia preservar a “segurança nacional”.

Esta frase retirada do site do PDT mostra que suas ações fundamentam-se no populismo. “O PDT foi fundado por Leonel Brizola, no exílio, em Lisboa, em 1979, mas sua herança histórica vem da Revolução de 30, com Getúlio Vargas, e depois João Goulart” (PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA, 2009). Se as ações dos membros do partido fundamentam-se na ideologia populista, significa que podem reproduzir as características dos períodos anteriores, quando trata-se da participação controlada, centralidade na pessoa que está à frente do Executivo, do não reconhecimento da luta de classes, logo da não-transformação da sociedade.

Embora a sociedade civil brasileira tenha, a partir dos anos 1970, uma trajetória de rompimento com práticas de cooptação e integração, isso não ocorre tão facilmente, é um exercício e um enfrentamento constante. Retomando as palavras de Dagnino, a multiplicação dos espaços públicos atualmente, está atravessada pela “confluência perversa” entre projetos que disputam e deslocam o significado democratizador e politizador da sociedade civil (NEVES, 2008).

O discurso democrático ressignificado pelo projeto neoliberal e que incentiva a participação da população, não está relacionado ao projeto democrático-participativo gestado e processado desde a década de 1970, mas atrelado a uma democracia conservadora de manutenção da ordem vigente, que apesar de incentivar a participação em espaços públicos e privados, mantém o controle das principais questões de interesse público restrito a um grupo considerado capaz de tomar decisões acerca do destino do país. “Portanto, esse debate mexe com a cobiça maior dos partidos e dos políticos que não querem dividir poder para não perder os benefícios já “naturalmente” oriundos deste poder” (MACIEL, 2007, p. 09). Para as classes dominantes o aperfeiçoamento da democracia constitui-se numa ameaça, pois a possibilidade de ter um governo do povo que busque a igualdade, pode levar ao questionamento da propriedade privada, isto põe em xeque a manutenção da hegemonia de classe.

A percepção de que houve uma influência do PT na opção pelo resgate do OP no município de Vila Velha, é confirmada por esta entrevista.

No caso do orçamento participativo? Eu assim digo com muita tranquilidade, sem sombra de dúvida, mas é porque a gente tinha um secretário lá em Vila Velha muito comprometido que era o Magno Pires, Magno se empenhou muito de corpo e alma pra dar conta do recado, digo isso porque a gente era, acompanhei parte do trabalho dele lá de perto, no período que eu era vereadora, eu era presidente da comissão de finanças a gente acompanhava, houve um esforço sim, e quantas vezes que Magno fazia as discussões com dois três secretários só, e ele falando, mas ele coordenou o processo, tinha um compromisso além de ser, além da administração ter isso como uma ação sua, mas houve muito mais um compromisso do próprio secretário. Ele e, é claro tinha outros secretários ali também que ajudava, o próprio secretário de finanças da época, mas o Magno assim, eu digo o Magno porque ele que coordenava o processo com a equipe dele, e o secretário de finanças eu digo isso, porque várias assembleias principalmente as assembleias regionais e de bairro o prefeito não ia não, com raras exceções mas ele não ia não. É claro que ele não precisa tá em todas, mas dá uma passada reforçar dar o seu aval, dar legitimidade ao processo (Entrevistado 2).

O trecho a seguir, mostra não só ausência de prioridade dada pelo prefeito, mas também o não cumprimento das decisões do orçamento participativo e a execução de obras fora do orçamento, desconsiderando a participação da população na decisão orçamentária.

[...] as demandas do orçamento participativo de Cobilândia, Max não fez nenhuma, de 2002 a 2008 nenhuma, ele só fez em 2002 as obras que tinham ficado pendentes do orçamento participativo de Jorge Anders que

eram duas ruas, não fez nenhuma, nós temos demanda reprimida lá, de uma rua por exemplo que tem duas escolas que toda vez que chove as crianças não conseguem ir para a escola que não tem como passar, ele foi lá várias vezes deu ordem de serviço ano passado e a obra não foi feita, enquanto que outros bairros, além da demanda do orçamento foram feitas todas as ruas, todo o esgoto, toda rede de esgoto, foi feito tudo, o bairro por exemplo do ... ai esqueci o nome do bairro agora, eu me lembro que a gente foi na inauguração e eu fiquei olhando, falei gente isso tudo não tava no orçamento participativo, aí quando fizeram a prestação de contas, o valor de cada bairro, esse bairro que eu não me lembro aqui agora, o valor estava altíssimo, eu me lembro que eu questionei vem cá, mas porque tanto recurso pra esse bairro e os outros? É porque tinha demandas que o prefeito queria fazer lá pra atender o líder comunitário entendeu? Então essas coisas, por isso que eu falo se não houver um comprometimento por parte do principal gestor com as demandas do orçamento participativo, ele por si só ele não resolve o problema, tem que ter compromisso, tem que ter um modelo de gestão que dê sustentação, tudo isso (Entrevistado 2).

A fala deste entrevistado mostra que o governo do prefeito Max Filho apresenta traços que podem contribuir para a variação negativa nos resultado OP, como a não execução das obras votadas, a manutenção de práticas conservadoras, o número de secretários e membros da administração envolvidos no processo. Além disso, como já foi exposto anteriormente, a filiação partidária do gestor também determina o grau de importância atribuído ao OP. Reconstituindo a raiz histórica do PDT observamos que um dos traços do populismo é a abertura à participação controlada e a manipulação ideológica dos participantes. Essa característica também diminui o potencial democratizante do OP e a capacidade dos cidadãos em influenciar as decisões públicas.

O prefeito não participou de nenhuma assembleia e nenhum fórum delegados do orçamento no ano de 2008, a participação de secretários, vereadores e outros membros da equipe de governo foi escassa. Apesar de não comparecer as assembleias o prefeito encaminhou seu vice a todas, o discurso do vice era de valorização do espaço do OP e da participação dos membros como pode ser vislumbrado na fala abaixo:

O prefeito pediu pra que eu viesse aqui, tava com uma reunião com o prefeito até agora, ele se deslocou para um outro compromisso, pediu para que eu viesse transmitir algumas palavras, a primeira palavra é de agradecimento, eu sempre digo pro prefeito que nós estamos no caminho certo, Vila Velha hoje é um transatlântico que tem uma equipe composta por 400 mil habitantes e quem está no comando desse transatlântico, são vocês as lideranças comunitárias, vocês são os olhos e as pernas da prefeitura, olha imagina se o prefeito tem condição de saber tudo que tá acontecendo no município, se o Zé Carlos tem condição de saber tudo que tá acontecendo no município, se o Joel, por mais que a gente se esforce que a gente busque, mas Vila Velha hoje é uma grande cidade, Vila Velha



é uma metrópole, é a quadragésima terceira maior cidade do Brasil, então é uma cidade com mais de 400 mil habitantes, então vocês são as nossas pernas, os nossos olhos e que trazem a realidade de cada comunidade, de cada bairro, de cada rua, nós temos que agradecer a vocês e agradecer a administração porque compartilha as decisões do município de Vila Velha (vice-prefeito em assembléia temática regional).

Em todas as assembléias a justificativa pela ausência do prefeito seguia a mesma linha de raciocínio. Entretanto, seu representante nunca ficava até o final, saía sempre antes que a população começasse a cobrar as obras votadas nos anos anteriores e não executadas. Quando este momento chegava restava apenas o secretário de planejamento (membro do PT) para dar os esclarecimentos, mas este sempre afirmava que este não era o objetivo daquele encontro.

O vice prefeito justificava sua saída com discursos sempre parecidos, como o seguinte:

Então eu quero cumprimentar a vocês, quero continuar compartilhando com as decisões, quero que vocês continuem cobrando, vocês são os nossos olhos, as nossas pernas e vocês cobram por educação, por respeito, eu participei, faço questão, estive no orçamento participativo do IBES, estive lá na escola Saturnino Rangel Mauro, estou hoje aqui, é porque eu quero ouvir essas cobranças, essas reivindicações de forma respeitosa como a gente sempre é tratado, de forma carinhosa, tá, vou ficar aqui vou ouvir um pouco, depois vou sair que eu tenho um outro compromisso ainda hoje, mais quero parabenizar a todos e essa participação hoje aqui, a participação em massa das comunidades, com certeza vai trilhar e apresentar muitas alternativas boas pra que a gente possa realizar ao longo dos tempos. Um abraço, parabéns e boa noite à todos (palmas) (vice prefeito em assembléia temática regional).

Podemos notar além da justificativa, um discurso envolvente, carismático, bem característico das lideranças populistas. A necessidade de mostrar-se solidário com os anseios da população e este discurso, mescla-se com referências à democracia e à participação e pode confundir os membros da sociedade civil. Sobre a relação de Max Filho com as lideranças comunitárias o entrevistado relata que

Ele tentou manter bem próximo dele as lideranças comunitárias, ficou assim aquela coisa muito engessada, eu acho que foi de tapinha nas costas, e as lideranças comunitárias se empolgando com aquilo, com a presença do ilustre prefeito, ficou nesta recíproca. [...] ele conseguiu levar, Max Filho foi muito inteligente a se manter junto com as comunidades mesmo não fazendo, mas apontando as responsabilidades daquela região. (Entrevistado 10).

Com essa postura o governo Max Filho conseguiu manter uma gestão sem muitos conflitos com o movimento popular, nossa formação sócio-histórica também nos

mostra que essa relação de amizade com os eleitores diminui aparentemente as diferenças entre as classes sociais, controlando as manifestações populares.

De acordo com Santos e Avritzer (2002) avaliar o papel que o OP ocupa na administração pública significa verificar se a participação é aberta a todos sem atributo especial para qualquer organização; se a definição de regras internas é feita com os participantes; e a destinação de recursos para discussão. Esses aspectos serão discutidos mais adiante, de forma que possibilitarão uma maior apreensão sobre o objeto de estudo.

### 3.2.1.1.2 A infra-estrutura disponibilizada para o OP (recursos humanos e materiais)

“A coesão e a unidade da equipe de governo em torno dos projetos participativos são fundamentais para sua implementação, o que se revela nos recursos humanos e materiais que são destinados ao OP” (TEIXEIRA E ALBUQUERQUE, 2006, p. 202).

Na primeira gestão de Vasco Alves, este disponibilizou certa infra-estrutura e recursos humanos para discutir o OP.

[...] houve a fase, por exemplo, do prefeito Vasco e houve realmente a mobilização da comunidade no orçamento participativo, nas reuniões nos bairros, ia técnicos da prefeitura, [...] a prefeitura, para cada assembléia de bairro ela encaminhava uma assistente social da prefeitura para acompanhar, exerciam essa função social mais ampla que meramente a questão “tratar dos pobres”, um pouquinho mais de atendimento de cesta básica e tal uma parte mais assistencialista e sim uma parte do bairro, da política mais macro do bairro e não de pequenos problemas, então ia algumas assistentes sociais que acompanhavam os bairros e o técnico da área de urbanismo, porque queiram ou não surgiram várias dúvidas que a assembléia de orçamento iam para o bairro discutir as obras prioritárias, então um modelo de orçamento é isso (Entrevistado 7).

[...] tanto na época do Vasco quanto na nossa época<sup>30</sup> nós assegurávamos automaticamente cinco delegados automáticos, era o secretário de planejamento titular da pasta de planejamento, o titular da pasta de obras, o

---

<sup>30</sup> Primeiro mandato de Max Filho.

titular da pasta de ação social, o titular da pasta de finanças e o titular da pasta de serviços urbanos, que é lixo, limpeza, transporte etc., obras pra quem era responsável pela execução das obras, finanças porque dependia do dinheiro, ação social por conta dos projeto sociais e o planejamento que era a secretaria digamos que era responsável pela coordenação de todas as demais, então participava cinco delegados representando a administração municipal (Entrevistado 4).

Tinham momentos que eram todos porque, era feita a apresentação das despesas da prefeitura então cada despesa era por secretaria, então todos os secretários apresentavam, aí cada um, secretaria de obras, de saúde, de educação, aí cada secretário apresentava, então nessa hora todos estavam (Entrevistado 9).

Entretanto, na gestão de Jorge Anders (1º mandato) não foi dada prioridade à participação popular e as realizações de assembléias do OP dependiam muitas vezes de ações judiciais impetradas pelo CCVV contra a administração, logo a disponibilidade de recursos para discussão orçamentária era mínima.

[...] foi um período de guerra constante entre o conselho comunitário, às vezes tinha na lei orgânica exigência sempre de tá aí, mas como a prefeitura dificultou, então ia fazer assembléias de orçamento, mas não levava os técnicos, não levava ninguém, então acabou assim, com o apoio, voltou depois no governo Max Filho (Entrevistado 7).

Terminado o primeiro mandato de Jorge Anders, assume Vasco Alves e neste mandato ele não dá prioridade à discussão popular do orçamento, portanto, não envolve técnicos e secretários nas assembléias de OP.

[...] aí na segunda administração do Vasco ele não deu a devida prioridade na discussão popular do orçamento quem era secretaria de fato de planejamento era Irene Léia e ela ia praticamente sozinha pras comunidades pra fazer a discussão nas comunidades do orçamento, mas você não contava com a presença de outros secretários muito menos com a presença do prefeito, então quem coordenava era Irene Léia pela prefeitura e o conselho comunitário de Vila Velha, então o conselho sempre muito presente nessa discussão (Entrevistado 2)

Após esse governo ganha as eleições novamente Jorge Anders, que repete o descaso com o orçamento participativo característico de sua primeira gestão.

[...] acontecia de só às vezes o secretário de planejamento comparecia nas assembléias ou comparecia o secretario de obras o restante do secretariado não acompanhava entendeu. Então, faltava um compromisso coletivo da equipe de governo com as prioridades definidas pela administração e quando isso ocorria evidentemente na hora de implementar as decisões os secretários resistiam mas eu não estava lá, mas eu não concordo com isso, eu não concordo com que foi dado pra cultura, não concordo com que foi dado pra transporte e etc., mas porque, não porque tinha a equipe dentro do governo coletivamente participando do processo entendeu? (Entrevistado 4)

Com o fim desse governo, Max Filho assume em 2001. Neste governo há um envolvimento maior da equipe de governo no OP. É criada inclusive uma coordenação para o Orçamento Popular.

[...] nós assegurávamos automaticamente cinco delegados automáticos, era o secretário de planejamento titular da pasta de planejamento, o titular da pasta de obras, o titular da pasta de ação social, o titular da pasta de finanças e o titular da pasta de serviços urbanos (Entrevistado 4).

Em 2006, as atas mostram que esses secretários se faziam presentes nas discussões, mas em geral revezavam a participação. Já em 2008 a participação dos secretários se restringiu apenas ao secretário de planejamento, que era quem coordenava o processo.

Não encontramos dados sobre a infra-estrutura utilizada nos anos anteriores, por isso apresentaremos precisamente dados sobre as assembléias regionais que ocorreram no ano de 2008. As assembléias e fóruns do orçamento foram realizados geralmente em escolas municipais ou pontos de referência para o município como o Clube Arci no Ibes, o Teatro Municipal no Centro de Vila Velha, em geral locais de fácil acesso, com exceção de uma escola recém inaugurada que dificultou a presença dos moradores, muitos não sabiam onde esta se localizava. Os equipamentos utilizados eram data-show e caixa de som com microfone. A equipe coordenadora do processo era composta pelo secretário de planejamento, que conduzia as assembléias, pela coordenadora do OP, e mais três funcionários que compunham a coordenação do OP. Nos momentos de votação não foram necessárias cédulas porque o número de participantes era pequeno. A maior assembléia regional contou com 166 moradores, de acordo com as atas. Nas assembléias sempre apareciam questionamentos relacionados a outras secretarias, principalmente em relação a obras não realizadas, entretanto, a equipe de governo não estava presente e a população ficava sem respostas.

Durante todo o período de existência do OP a infra-estrutura disponibilizada para a realização do orçamento esteve ligada ao posicionamento do gestor em relação a esta participação. Se este tinha um projeto participativo, a infra-estrutura era disponibilizada, caso contrário, esta era muito limitada dificultando a criação das condições materiais necessárias à viabilização da participação.

### 3.2.1.1.3 Publicidade e Transparência

A publicidade do OP é fundamental para que a população escolha se quer ou não participar desse processo. Para Teixeira e Albuquerque (2006) é fundamental que a população conheça e reconheça esse espaço como legítimo para participação da sociedade. De acordo com as autoras, somente dessa forma o OP poderá ser um espaço público de democratização da gestão pública.

A divulgação e mobilização da população são fundamentais para ampliar a participação da população e pode ser feita através da imprensa local, rádio, carro de som, correspondências, faixas e cartazes. A população também pode se envolver nesta mobilização (TEIXEIRA; ALBUQUERQUE, 2006). As taxas de participação da população nas reuniões comunitárias ou temáticas variam em torno de 2 a 7% da população total do território (DIAS, 2008).

Na primeira gestão do Vasco, como já citado acima, houve um empenho em divulgar e mobilizar as comunidades para a participação no OP. Este empenho está relacionado ao seu projeto de governo que propunha um governo baseado na gestão participativa.

No governo de Magno Pires em 1988, houve divulgação de uma cartilha informativa para o debate do orçamento municipal sob o título “Orçamento se decide com o povo não em gabinete”. Nesta cartilha estava exposta a situação financeira do município que daria base para as discussões do orçamento.

Eram solicitações do próprio movimento que era divulgar em rádio, divulgar em jornal, ter os cartazes, em forma de comunicação mais popular, ter panfletos, a convocação, então tinha isso, mas às vezes, o que que chegava, chegava em cima da hora, então você não mobilizava um bairro com isso, alguns bairros usavam de investimento que era aquela bicicletinha pra divulgar, mas tinha um limite, as vezes era muito em cima da hora, e você não mobiliza as coisas em cima da hora, e às vezes isso era feito muitas vezes pra corrigir um descrédito que a própria população tinha em função da não realização daquilo que ela já como reivindicação em anos anteriores, ou da forma que não foi atendido ou da forma que não tinha sido negociado, então havia também parte de um interesse também do município, na realidade da própria administração, porque ao mesmo tempo, nós queríamos que o processo fosse envolvido participativo, que houvesse comunicação que tivesse retorno, enquanto algo que desse transparência ao que tava acontecendo, mas que minimamente também na hora que era preciso ser realizado fosse, então, se não houvesse mobilização por parte da prefeitura tinha momentos então que a população não como tinha mais

mobilizar porque as coisas estavam indo pro descrédito, então aí onde se investiu mais, de uma forma até desrespeitosa, atropelada até, às vezes até assembléia que não atendia, até marcava fora do espaço porque já sabia que ali tinha interesse diferente do dele, chegando às vezes a estimular a criação de outras entidades, pra disputar esse espaço, porque eles tavam vendo também que eles tavam sendo derrotados não pelas suas, mas pela proposta que eles estavam querendo de qualquer forma que fosse a vencedora, então também teve até isso, motivação de criação de outras entidades, fazer um movimento diferente àquilo que vinha sendo consolidado e que era de interesse contrário da administração, então quando você falou da divulgação, do apoio, também passava por isso, de querer até legitimar assembléias que eram feitas fora desse processo, que inclusive não tinham a participação do conselho comunitário, pra se legitimar (Entrevistado 9).

Entretanto, após esse governo, no período que atravessa a primeira gestão de Jorge Anders, a segunda gestão de Vasco e a segunda gestão de Jorge Anders, não se preparava adequadamente as assembléias de OP, não se preocupando com a divulgação dos eventos.

[...] não se preparava como o movimento queria pras assembléias, às vezes tinha desmobilização, não garantia às vezes convocações pras assembléias acontecerem, porque as convocações, às vezes eram feitas às vezes por telegrama, então tinha coisas que chegava às vezes em cima da hora, com a chamada de delegados diferentes do que tinha sido eleito, ou às vezes até interferindo na eleição de delegados, eu tô falando assim, porque assembléia em si não é só o estar lá, mas é o que que é feito pra preparação e organização da assembléia, então muitas vezes a administração não cumpria com seu papel em garantir a estrutura, em condições de materiais que permitissem você realmente, ter essas informações antes pra você decidir se informar, então muitas vezes as assembléias eram atropeladas, se atrasava muito não tinha condições, então evitava a possibilidade dos delegados que tava ali ter alguma coisa mais esclarecedora. Às vezes os técnicos ou secretários não se faziam presentes pra prestar as informações necessárias, muitas vezes não eram feitas as prestações de contas, o cronograma de obras que tinha ser feito não dava, então assim, a estrutura dela era mais no sentido de desmobilizar do que no sentido de realmente garantir a mobilização (Entrevistado 9).

Esse quadro somente vai se modificar no governo de Max Filho (2001-2004 e 2005-2008) quando a prefeitura investe consideravelmente na publicização do OP.

É..., nós utilizamos os veículos de comunicação, já houve época que até na televisão foi utilizado, mas o último ano, nesse último que nós fizemos desse ano não foi utilizado esse veículo, mas é... jornal, pelos jornais, nós é... comunicando os editais de convocação, convocação da população e principalmente, nós a gente faz a mobilização por meio de carro de som é..., rodando entre, nos municípios, naquela região convidando a população a participar do evento, falando qual é a pauta do evento, o horário da realização do evento e o local da realização do evento, essa, e também as lideranças comunitárias, quer dizer o conselho comunitário e as lideranças comunitárias, a gente faz, manda convite especificamente para os delegados e para os presidentes de comunidade, os presidentes de comunidade naturalmente já são delegados, mas a gente manda convite pra

todos os delegados e os presidentes de comunidade que além dos delegados também eles mobilizam as suas comunidades (Entrevistado 1).

Muita mobilização durante os períodos da convocação das assembleias de bairro, peruinha de som rodando no bairro, o líder comunitário recebia um pacote com as datas das assembleias e serviam pacotes com cartazes, o próprio líder comunitário ou diretoria fixava nos bares, fixava nas mercearia e nas farmácias, tal data a assembleia do orçamento do bairro Boa Vista, assembleia do orçamento bairro Santa Rita, então eram cartazes, peruinhas e panfletos distribuídos para população, isso era o instrumento e também houve no nosso governo, nós tivemos também um período onde houve uma mobilização através dos meios de comunicação, houve peças publicitárias sobre o OP divulgadas pela televisão, pelo jornal e pelo rádio com a chamada do orçamento população e também com as datas das assembleias.

Mesmo com melhoria da divulgação no ano de 2008, duas assembleias não aconteceram por falta de quórum. A fala abaixo expressa um desabafo do secretário de planejamento na assembleia em relação ao empenho da prefeitura em mobilizar os moradores para a participação no OP.

[...] a mobilização nós fizemos, nós fizemos diretamente lá, a distribuição de convites, nós fizemos a mobilização com as lideranças, tanto pelo convite que foi mandado, quanto pela aquele evento que nós fizemos, fizemos um seminário de capacitação, eles estavam lá, tinha mais algumas pessoas de todas as regiões tinham 115 pessoas, líderes comunitários lá, então é um quórum bom, então a peruinha também que é o instrumento de mobilização mais comum que tem aí, foi feito, foi confirmado aqui por algumas pessoas que foi, e o [nome do responsável] já havia falado isso também pra gente, amanhã eu vou até avaliar com ele se essa peruinha, qual período que ela tá fazendo isso, porque às vezes passe num momento em que as pessoas às vezes não estão muito atentas, pra ver como é que faz isso.

No decorrer dos demais eixos teremos outros elementos que nos possibilitarão avaliar algumas razões da baixa participação das comunidades na discussão orçamentária de 2008.

#### 3.2.1.1.4 A relação OP, Executivo e Câmara de Vereadores

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. A democracia participativa 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).

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).

Em Vila Velha essa disputa não foi diferente, como expressam as palavras a seguir:

[...] o vereador não aceita o poder do líder comunitário e dos delegados popular em decidir a obra do bairro porque ele perde o prestígio, aí há momentos quando você encontra vereadores que tem mais inteligência que são mais capacitados eles participam das assembléias, eles também discutem com os moradores as prioridades, esses então são reconhecidos e valorizados por aquela parcela da população que está participando, então essa discussão que é o poder popular originado da discussão do orçamento popular e o poder da democracia representativa. E qual é dimensão que isso pode ter ao longo do tempo? É um dos desafios que é posto ao orçamento popular ele realmente se implantar como política pública, não que o orçamento vá substituir o vereador porque o vereador tem que votar outras leis, mas no caso do orçamento popular o vereador vai ter que se submeter a decisão tomada pelo povo e isso é o mais difícil de cumprir (Entrevistado 4).

[...] eu faço questão de registrar é o confronto da democracia representativa com democracia participativa, os vereadores eles não participavam integralmente de debates da assembléia do orçamento, exceto um ou outro vereador, quando chegava um vereador era registrado na assembléia, mas não era uma participação assídua de todos 21 vereadores, por exemplo, Vila Velha já chegou a ter 21 não participava todos [...] (Entrevistado 4).

Para os vereadores, o OP configura-se num poder paralelo em relação ao seu, e, em geral, pressionam para que os recursos destinados ao OP sejam reduzidos (TEIXEIRA E ALBUQUERQUE, 2006), como expressam as falas a seguir.

[...] na hora de votar no orçamento, que afinal de contas quem ia dá o voto final se aquele orçamento discutido ia se aprovado ou não, era o vereador. Então o vereador chegava e mudava a prioridade definida nos bairros, às vezes sem consultar as lideranças, sem consultar o pessoal do conselho do orçamento popular, e aí havia conflitos entendeu? Então essa ausência de vereadores, sentiu que estava perdendo uma parcela significativa de poder, então isso eu elenco no campo negativo porque nunca foi uma questão bem resolvida no ponto vista de ter a participação da câmara municipal na discussão prévia do orçamento (Entrevistado 4).

As mudanças na lei orçamentária eram recorrentes. Para os vereadores, a validação da discussão popular orçamentária prejudicaria seus interesses político-eleitorais. A câmara não só mudava o que era decidido na Assembléia Municipal do Orçamento,



mas também dificultava como podia a discussão, omitindo ou atrasando dados importantes para o ciclo do OP.

Tinham muitas mudanças da lei, muitas mudanças do que era aprovado. Na lei os vereadores mudavam as obras ou mudavam os percentuais de gastos que eram definidos é chegamos num período que a gente teve que entrar na justiça para garantir isso. Tinha discursos de administrações que a lei orçamentária era apenas uma lei autorizativa, então ela não era definitiva, então ela apenas autorizava a fazer, então tinha um discurso meio incoerente de uma gestão que inicialmente ela foi propositiva a participação popular, e posteriormente ela usava o discurso de que era uma lei autorizativa, ela apenas autorizava não garantia efetivamente que fosse feito isso. Então assim teve um enfrentamento muito grande com relação às alterações do que era definido nas assembleias e às vezes até pela morosidade de aprovação que emperrava o próprio processo, porque existia que nas assembleias de bairro, nas assembleias municipais, existia a primeira assembleia municipal que se definida toda a metodologia e era feito ali a prestação de conta do ano anterior, então muitas vezes ficava emperrados por causa de própria falta de informação da câmara, de atrasos, da administração que mudava, e que era também exigido o próprio cronograma de obras, que a prefeitura apresentasse do ano em curso e aí demorava e não apresentava, então com a câmara tinha muito isso os vereadores entendiam que essa discussão fosse tirar o papel deles de vereador, que era um entendimento que eles achavam que vereador era para fazer obra então não reforçava o papel deles mesmo enquanto legislador (Entrevistado 9).

Durante todos os anos da experiência de Vila Velha, a Câmara foi um grande entrave para a garantia de um orçamento participativo democrático e deliberativo.

A câmara de vereadores sempre foi um problema, eu sempre avaliei como um grande problema no período em que eu era vereadora eu pude perceber isso de dentro porque a maioria dos vereadores com pouquíssimas exceções, com raras exceções iam pras assembleias do orçamento participativo, porque tinha as assembleias de bairro, depois tinha as assembleias regionais e tinha as assembleias municipais eles praticamente não acompanhavam essa dinâmica da discussão do orçamento participativo com algumas exceções. Quando o orçamento chegava na câmara depois de ter sido discutido, ter sido elaborado pelo executivo, quando a peça orçamentária chegava na câmara os vereadores faziam diversas emendas alterando em muito o orçamento original que tinha sido discutido com as comunidades pra contemplar as demandas desses vereadores, pra atender os seus redutos eleitorais. Então no período que eu fui vereadora nos dois mandatos eu fui presidente da comissão de finanças, aí como presidente da comissão de finanças a gente fazia uma discussão com eles e tentava negociar essas emendas, e a gente conseguia reverter parte dessas emendas porque a gente também articulava com o movimento popular e articulava com o conselho comunitário, olha estão garantindo emendas, estão tirando recurso de outras obras que foram discutidas com as comunidades pra garantir outras (Entrevistado 2).

A retirada de recursos do orçamento participativo era uma das formas encontradas pelos vereadores para garantir seus interesses político-eleitorais, mas outras áreas também eram penalizadas.

[...] porque quando você apresenta emendas você não pode propor recursos sem dizer de onde você tá tirando aquele recurso, então pra você garantir que aquela emenda realmente tenha viabilidade você precisa tirar recurso de uma outra rubrica, e normalmente eles tiravam de outras obras ou tiravam da comunicação ou tiravam da área da assistência, a assistência era a mais penalizada, porque pra maioria das pessoas a assistência não tem o seu valor, principalmente pra alguns vereadores o que pesam são as obras, porque eles querem é fazer, é mostrar serviço através das obras, pra atender seus cabos eleitorais, as suas comunidades, os seus redutos eleitorais. Então, a gente conseguia nesse processo de discussão interna com o apoio do conselho comunitário, das lideranças comunitárias reverter muitas dessas emendas, a gente não conseguia reverter tudo, mas a gente conseguia reverter muitas dessas emendas (Entrevistado 2).

A boa relação com a câmara de vereadores é fundamental para que o OP se concretize, mas em Vila Velha isso não ocorreu. As relações de cunho patrimonialista e clientelistas sempre predominaram na Câmara, o embate entre o conservadorismo e o projeto democrático participativo sempre foi muito forte. A posição da câmara de vereadores possui fortes traços da democracia elitista de viés schumpeteriano na qual

[...] o papel do povo é produzir um governo, ou melhor, um corpo intermediário que, por sua vez, produzirá um governo ou um executivo nacionais. E [...] o método democrático é aquele acordo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decisão através de uma luta competitiva pelos votos da população (SCHUMPETER, 1984, p. 336).

Mas foi justamente com esse modelo de democracia que os movimentos sociais buscaram romper na década de 1980, introduzindo uma nova forma de democracia como já sinalizado no capítulo 2. A democracia participativa surge como alternativa ao modelo representativo elitista, propõe a inserção de novos atores no cenário político, para que possam 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, e o Estado além de perder o monopólio sobre a tomada de decisões passa a ter que tornar transparente suas ações à sociedade (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

Este encontro propõe o aprimoramento da democracia, e visa garantir que as decisões públicas atendam de forma satisfatória os interesses da maior parte da sociedade.

[...] eu acho que a câmara de vereadores tinha esse papel fundamental, ser aliado aos movimentos sociais, os vereadores tem esse papel, mas lá cê pega os dezessete vereadores, é uma coisa que eu acho que, a caixa de ressonância da câmara é a base de tudo pra nós termos o controle social, porque eles tem o poder, o poder do povo eles foram eleitos pelo povo, infelizmente não é isso aí, ainda não é, acho que tem que melhorar muito ainda e ia contribuir muito, cê você quer saber em nenhuma assembléia que eu tenho acompanhado nesse período você conta a dedo, os vereador que participou do orçamento participativo, tem vereador que nunca, tá lá a cinco seis mandatos, nunca participou de frente a frente, com exceção de alguns, não vou citar nome de ninguém com exceção de alguns, eu sei quem é nunca tiveram na assembléia do orçamento. Nós tivemos que pedir alguns pra respeitar a vontade popular, chegar lá na assembléia no dia das emendas deles aprovar o orçamento do município pedir pra eles não mexer no orçamento participativo, nós conseguimos algumas vezes eles não mexer. Mas outros faz umas emendas que prejudica a sociedade, isso aí invés deles somar, eles atropela o orçamento participativo, o bairro escolhe uma prioridade, o vereador vai lá e vota um monte de prioridade que não tem nada a ver. Discutindo com moradores individual não respeita a vontade coletiva, isso aí não sei se vai acabar nunca (Entrevistado 8).

Isso mostra a importância da sociedade civil acompanhar sempre as decisões da câmara para verificar se estas são compatíveis com os interesses públicos. Essa participação inibe a perpetuação de atitudes cercadas de favoritismos e patrimonialismos, possibilitando um maior controle social. Importante notar que durante toda a história do OP, a câmara contou com a presença de vereadores cujos interesses eram compatíveis com a vontade popular, ou que apoiavam o orçamento participativo.

Não é 100% mas tem muitos vereadores que tem história de participação no orçamento, de participação efetiva no orçamento participativo lá firme e forte muito pronto em contribuir muito e a gente sabe aqui em Vila Velha quem são os vereadores, tem vereadores que passou por aqui infelizmente ficou a dever isso a sociedade (Entrevistado 8).

[...] eu posso dizer que alguns vereadores, mesmo os vereadores que eu diria, porque tem vereadores que você vê que são vereadores mais, com um olhar mais comprometido com a cidade, que tem um olhar que realmente assim, que valoriza a participação popular, tem outros vereadores que não tão preocupados com isso, muito pelo contrário não quer a população acompanhando nem fiscalizando porque tem os seus comprometimentos que não querem a sociedade fique sabendo, mas tem vereadores que embora estivessem em partidos vamos dizer, que eu diria que não tem, partidos que a gente colocaria como se fosse partido da direita [...] Mas assim, eu diria que alguns vereadores embora fossem do PFL vou dizer assim, eles tinham compromisso com o orçamento participativo, mas a grande maioria não, não percebi avanço não, era muito complicado, muito complicado (Entrevistado 2).

A fiscalização orçamentária também poderia ganhar contornos de disputa entre o legislativo e o executivo e, de certa forma, podia favorecer o movimento popular.

Também dentro da câmara existia um grupo oposição, alguns eram opositores ao projeto posto na gestão, então eram opositores não do projeto, mas da pessoa que tava conduzindo, porque o projeto era o mesmo, mas era opositor do representante que foi eleito então, e tinha os opositores ao projeto, então às vezes faziam parte do mesmo grupo, é.. de apoio ao movimento, os opositores ao projeto em curso, e os opositores ao representante que tava ocupando até então, aquela administração, e que nesses interesse existentes dentro da câmara o movimento tinha que diferenciar eles aliados até determinado momento, porque em outro momento de disputa eles não seriam aliados, então existiam realmente os opositores do ponto de vista do projeto, que tava em jogo, considerando inclusive o processo democrático que transcorria não só em Vila Velha, mas no próprio Brasil, então tinha esse grupo, em determinados momentos existia explicitamente um grupo que era opositor ao projeto, então independente do processo que era a discussão orçamento, no sentido, é... pontual daquele que era só de discutir a elaboração, que transcorresse tal período e tal período, mas eles permaneciam questionadores dela e acompanhando também o processo como um todo. Tá cumprindo ao longo do ano? Eram opositores factuais, de fato tá ali os interesses deles que também não foram atendidos, então isso também era uma relação diferente com o movimento, porque embora o movimento tivesse uma relação do ponto de vista do histórico político desses representantes na Câmara de vereadores, eles tinham que reconhecer que mais adiante não teriam aqueles vamos supor 10 vereadores, ao longo do ano, aqueles que tavam ali na ressonância do movimento eram poucos (Entrevistado 9).

Um dos grandes desafios em Vila Velha é fazer com que a Câmara cumpra de fato seu papel, longe de barganhas políticas. Entretanto, segundo a fala abaixo, a compreensão da própria câmara sobre o seu papel é extremamente limitada. Isso compromete o exercício das reais atribuições do vereador, facilitando as barganhas políticas com o Executivo, e os interesses pessoais em detrimento dos coletivos.

[...] mas assim, o cotidiano da câmara ele é muito, hoje eu diria, que é muito, das câmaras de um modo geral, de pouca produção, de muita pouca produção, porque na verdade o parlamento ele é um espaço de debate, e quando a gente vai olhar o perfil de quem está hoje no parlamento você tem poucas pessoas qualificadas para fazer debate, pouquíssimas, então tem pessoas que, tem vereador que nunca usou a tribuna da câmara, tem vereador que nunca apresentou um projeto de lei, se a principal atribuição de um parlamentar é fazer projeto de lei, apreciar e aprovar também os projetos que o executivo manda, discutir o orçamento público, e fiscalizar o poder executivo e fazer o debate na tribuna. Se o vereador não cumpre com suas atribuições, então tem vereador que nunca apresentou um projeto de lei, na minha época, nunca, nunca usou a tribuna pra se posicionar sobre nada, então num tem, então como é que você faz um debate de qualidade numa câmara onde a grande maioria não tá nem aí? Às vezes você tá fazendo um debate, e as pessoas estão conversando, tão discutindo outro assunto, tão brincando [...] (Entrevistado 2).

Isto é extremamente complexo, pois a Câmara tem função primordial na garantia dos direitos da população e na democratização do orçamento público.

[...] dentro do processo democrático, a câmara de vereadores ela cumpre um papel extremamente importante, mas do jeito que as câmaras são hoje

e particularmente Vila Velha só se melhorar daqui pra frente tá, mas o que a gente conheceu até agora, eu não acredito que possa sair dali algo de muito novo, que possa dizer o seguinte, que a câmara vai dar uma grande contribuição pra discussão do orçamento participativo, porque os esforços que foram feitos eles deveriam ter sido mantidos e deveriam ter sido qualificados, houve tentativas de, nós fizemos audiências públicas, nós chamamos a comunidade pra discutir o PPA, pra discutir o orçamento, mas isso nunca mais se fez, e a própria câmara poderia discutir o seu próprio orçamento com a comunidade, você discute o orçamento que a prefeitura vai gastar, mas o que a prefeitura repassa pra câmara, que é constitucional, como que a câmara utiliza aquele recurso? Eu acho que orçamento participativo também tinha que discutir o orçamento da câmara, a câmara tinha que abrir pra ela ter legitimidade, ela também tinha que abrir o seu orçamento, e dizer eu tô gastando tanto com pessoal, tanto com isso, tanto com aquilo, custeio, não sei o quê. Enfim, essa discussão também não é feita, é uma caixinha preta o orçamento da câmara, ninguém consegue acompanhar nem nós vereadores conseguimos acompanhar o orçamento da câmara. Você não conseguia ter acesso, é você não consegue, é uma caixinha preta aquilo ali, você não conseguia, era exclusivamente quem presidia com seu secretário, não era um orçamento de fato é... discutido com todo mundo (Entrevistado 2).

Os Orçamentos Participativos tendem a corrigir os desvios de finalidade da função do vereador que não é “barganhar” emendas para atender seus “currais eleitorais”, mas legislar e fiscalizar o Executivo (CARVALHO, 2000) para que se cumpram os interesses gerais da população.

[...] a câmara fala uma linguagem e a sociedade organizada fala outra [...] a câmara ainda é dando que se recebe, que tá mais aliado ao poder executivo, não é aliado ele tem que ser parceiro do poder executivo, mas a voz que ele tem que ouvir é a voz do movimento organizado e do povo que ele é eleito pelo povo também, e mudar isso (Entrevistado 8).

Entretanto, as obras votadas no orçamento de Vila Velha, em alguns casos, poderiam até ser aprovadas na Câmara, mas durante o ano a fiscalização do Legislativo sobre o Executivo era limitada por interesses pessoais.

Quando ele é vereador ele abre mão de fiscalizar o prefeito, ou seja, “prefeito, olha, eu não vou te fiscalizar”, estou falando de linhas gerais é claro que não ocorre assim, uma pessoa muito simplória ouvindo a minha fala, “ah, mas é assim?” Não é assim [risos] estou simplificando a coisa, “não te fiscalizo, pra você fazer as obras no meu bairro, você pode fazer a corrupção que quiser”, isso aconteceu muito em Vila Velha e o vereador então indicava as obras para fazer, indicava para a sociedade, então essa relação, então o vereador achava “quem leva obra pro bairro sou eu”, e a população também via isso, na realidade quem levou para o bairro era o líder comunitário, não o líder, a diretoria, o centro comunitário, a população em assembléia, o vereador, tanto é que Vila Velha tem hoje 17 vereadores e quase uma centena de bairros, então tem bairro que ficaria sem vereador, porque o vereador não representa o bairro, mas o povo vê o vereador como representante do bairro, então isso é outra distorção da política, uma é a compra de voto, por querer um favor pessoal, e o segundo é isso, então às vezes a pessoa deixa de votar num vereador mais honesto, mais correto e comprometido fica votando naquele que mora perto dele e que vai olhar

pelo bairro, então por isso tem esse conflito o vereador é eleito no bairro se no centro comunitário for alguém discordante dele aí vai existir esse conflito (Entrevistado 7).

O entrevistado relata as dificuldades para realizar dentro da câmara uma fiscalização séria acerca da execução orçamentária.

Na verdade a comissão de finanças, a gente procurava, eu até fazia parte da comissão de finanças, a gente procurava tá atento acompanhava e a gente cobrava do município, mas o que que acontece, muitas vezes, o município também a administração, ela é ela é ela é, solicitada pela câmara pelos vereadores da câmara pra fazer obras que não tavam no orçamento, então como o prefeito precisa ter uma boa governabilidade na câmara pra conseguir administrar, então ele tinha que atender determinados pedidos, e pra atender tinha que tirar recurso de algum lugar, então algumas obras discutidas de fato com as comunidades, elas ficavam ser fazer, pra atender outras demandas que o prefeito tinha interesse em atender, pra poder atender o pedido do vereador a, b ou c, que normalmente são os vereadores que fazem a pressão na base assim da troca, prefeito se você não me atender aqui eu rejeito seu projeto lá na câmara, a pressão é essa, é uma troca, e infelizmente é aquela, e a briga é feia, é um jogo muito pesado, muito sujo muitas vezes, eu considero um jogo sujo (Entrevistado 2).

A relação entre OP, Executivo e Legislativo em Vila Velha foi marcada por tensões ao longo desses 24 anos. Essas tensões eram provocadas principalmente pelo confronto entre democracia participativa e representativa no município. A existência do OP provocou conflitos na cultura política local marcada pelo clientelismo com fortes traços do coronelismo em nível local. Por vezes o movimento popular foi vitorioso, mas a maior parte das decisões era tomada de forma velada, pouco ou nada transparente, envolvendo o Executivo e o Legislativo.

Essas relações expressam a disputa entre projetos políticos no município, e a intensidade dessas disputas determina o potencial democratizante do OP. A prioridade dada pelo executivo ao OP é uma das variáveis que podem ampliar ou limitar a capacidade democrática desse instrumento de participação, mas esta sozinha não define esse potencial. A capacidade associativa do município constitui outra variável que contribui para ampliar a tensão entre os projetos em disputa. A seguir analisaremos como esta variável influenciou na democratização proporcionada pelo OP no município de Vila Velha.

### **3.2.1.2 A capacidade associativa do município**

A capacidade associativa de acordo com Avritzer (2003) é uma das variáveis que permite verificar o potencial democratizante da discussão do orçamento. De acordo com Wampler (2003) somente o apoio da administração não garante resultados positivos para a experiência. A alta participação da população segundo o autor provoca pressão sobre o executivo para repassar mais recursos para o OP, além de facilitar a transparência e/ou o controle social porque há um maior número de interessados nos resultados. Um fator importante para o envolvimento dos cidadãos e líderes no processo de elaboração das políticas públicas é a tradição associativa local.

Beatriz Krohling (1997) destaca que na história de Vila Velha o que mais chama atenção é a afirmação do espírito de busca de autonomia do seu povo. Primeiro por parte dos nativos, resistindo contra o domínio português, depois as lutas contrárias à anexação à Vitória, e destaca ainda o espírito oposicionista de Vila Velha, salientando o fato de todos os prefeitos no período da ditadura militar pertencerem ao partido de oposição, o MDB. A maior parte deles tinha tendências progressistas, exceto algumas personalidades que mudaram de posição após assumirem o poder e por conveniência administrativa, já que os governantes estaduais eram todos nomeados pelo ARENA, partido da situação. Além disso, outro elemento que demonstra o caráter resistente do povo de Vila Velha é o surgimento das primeiras associações em nível de bairro e, posteriormente, a relação entre entidades populares e as comunidades eclesiais de base. Estas últimas, orientadas pela Igreja Católica, defendiam a autonomia das entidades populares, se posicionando de maneira radical contra qualquer tipo de atrelamento do movimento popular ao Estado. Esta era uma tendência dos movimentos populares no Brasil na década de 1970 e 1980.

O município de Vila Velha, foi o município da Grande Vitória que mais cresceu em termos populacionais nas décadas de 1970 e 1980. Essa ocupação sem planejamento, gerou um rol de problemas urbanos que deram origem a uma série de movimentos reivindicativos em prol da melhoria da qualidade de vida no município. O movimento popular de maior destaque foi o Movimento de Transporte Coletivo,

uma vez que a maior parte dos moradores de Vila Velha trabalhava em Vitória e na Serra, e a qualidade do transporte coletivo, o preço das passagens, o trajeto dos ônibus tornaram-se questões primordiais para os trabalhadores. A partir deste movimento outros se formaram fortalecendo diversos segmentos da sociedade civil, como por exemplo, o Movimento de Luta pela Moradia e as lutas por saúde e saneamento. A fala do entrevistado a seguir exalta a capacidade associativa no município.

A experiência de Vila Velha se destacou devido o surgimento da discussão com a comunidade, mas vale lembrar que antes de 1984 Vila Velha conheceu outra experiência importante que foi a criação dos Movimentos Pró-melhoramentos de bairro, início de 1970, 1971 e 72. Nasceram os primeiros Movimentos Comunitários com a finalidade de envolver a população na luta e na reivindicação de melhorias para suas comunidades. Vejo, com isso, que esta organização popular cresceu e amadureceu a população para maior envolvimento com as questões coletivas (Entrevistado 5).

Com a eleição de Vasco Alves o movimento popular tem a possibilidade de discutir junto aos técnicos do governo o orçamento público. Isso foi extremamente positivo para o movimento popular, abrindo caminhos para o aprofundamento da democracia no município. A seguir o entrevistado relata os pontos positivos dessa discussão.

Olha, positivo primeiro foi a participação organizada da população para discussão dos problemas dos bairros elegendo os representante da assembléia do bairro para assembléia municipal. Um outro ponto positivo, o poder que foi experimentado pelos delegados do orçamento, pessoas simples do bairro, lideranças, moradores do bairro que nunca tinham tido nenhuma experiência associativa e começaram ter o poder de influenciar nas destinações dos destinos públicos a nível de município então esse poder de influenciar a destinação de recursos foi algo que as pessoas experimentaram com muito sabor [...] (Entrevistado 4)

A possibilidade de criar formas de gestão pública que mesclassem a democracia representativa com a democracia participativa trouxe para a população um novo sentimento em relação aos rumos políticos do Brasil. Esse sentimento de esperança alcançava os diversos movimentos populares urbanos no país. Segundo Gohn é a partir desses acontecimentos que

Os moradores das periferias, das favelas, cortiços e outros submundos saem da penumbra e das páginas policiais para se tornarem os depositários das esperanças de ser novos atores históricos, sujeitos de processos de libertação e de transformação social (GOHN, 2003, p. 114).



A participação das classes subalternas nas decisões do Estado era algo totalmente inovador, jamais vivenciado por estes segmentos. Representava a possibilidade de rompimento com a cultura política autoritária em que, por muitos anos, ficou nas mãos do Estado a capacidade de definir o curso do desenvolvimento da sociedade brasileira. Achamos conveniente aqui reiterar as palavras de Coutinho abordada no primeiro capítulo em relação à participação das classes subalternas nas decisões políticas.

Todas as grandes alternativas concretas vividas pelo nosso País, direta ou indiretamente ligadas àquela transição (Independência, Abolição, República, modificação de bloco de poder em 1930 a 1937, passagem para um novo patamar de acumulação em 1964), encontraram uma resposta “à prussiana”: uma resposta na qual a conciliação “pelo alto” não escondeu jamais a intenção explícita de manter marginalizadas ou reprimidas – de qualquer modo, fora do âmbito das decisões – as classes e camadas sociais “de baixo” (COUTINHO, 2000, p.50-51).

Isso ocorreu principalmente porque no Brasil, a formação da sociedade civil foi posterior à formação do estado burguês. Apesar de haver uma igualdade jurídica entre os membros de todas as classes sociais, esta não ocorria na prática e não existiam organismos de participação política onde os interesses de diversos grupos sociais fossem disputados. Mesmo no início do século XX as instituições democráticas existentes eram controladas pelas classes dominantes. Somente entre as décadas de 1910 e 1920 se constituem os primeiros sindicatos representantes de interesses da classe operária que se formava. Mas, esses sindicatos foram eliminados no governo Vargas, e outros foram criados com características diferenciadas. De acordo com Vita (2003) os sindicatos no governo Vargas eram órgãos subordinados ao Ministério do Trabalho, sendo quase repartições públicas, órgãos consultivos do governo para problemas sociais, econômicos e trabalhistas, encarregados de zelar pelo cumprimento das leis trabalhistas. Vargas conciliava **repressão com chantagem**, pois os direitos da nascente legislação trabalhista eram concedidos somente aos trabalhadores filiados aos novos sindicatos. Além disso, este governo, que se estendeu de 1930 a 1945, utilizou estratégias para manter o controle sobre o proletariado, através da multiplicação de iniciativas para conformá-lo, com soluções para os problemas enfrentados pelos trabalhadores fora das fábricas, como saúde, alimentação, habitação e educação.

A política paternalista do governo Vargas caracterizava-se pela ampliação de direitos sociais para os setores dos trabalhadores que estivessem dispostos a abrir mão da participação política independente. Num terreno de muitas necessidades sociais Vargas foi exaltado principalmente entre os pobres.

As classes subalternas enfrentaram muitas dificuldades para se organizar antes da década de 1970, e quando o conseguiam eram reprimidas e desarticuladas pelo Estado em estreita ligação com as classes dominantes. Somente no período de luta pela redemocratização é que ocorrem mudanças nesse quadro histórico e as organizações das classes subalternas exercitam a participação política.

#### Para Netto

[...] na crise da ditadura e ao longo do período da chamada *transição democrática*, a reconfiguração da sociedade e do Estado brasileiros não se deu na dimensão do “fortalecimento da sociedade civil”: *deu-se na dimensão da emergência e do fortalecimento, na sociedade civil, de agências e formas de intervenção das classes subalternas, em especial da classe operária*. Se a *transição democrática* se realizou, independentemente da sua profundidade ou do seu caráter adjetivo, foi precisamente porque esses setores sociais romperam com as restrições políticas que impediam seu protagonismo (NETTO, 2004, p. 76, grifo do autor).

De acordo com Telles (2006, p. 398) “[...] foi na década de 1980 que os movimentos sociais se organizaram, sindicatos se fortaleceram e as demandas populares ganharam o cenário público”. E a partir daí se constituem espaços públicos no Brasil

[...] os espaços públicos seriam aquelas instâncias deliberativas que permitem o reconhecimento e dão voz a novos atores e temas; que não são monopolizadas por algum ator social ou político ou pelo próprio Estado, mas são heterogêneos, ou seja, refletem a pluralidade social e política; que, portanto, visibilizam o conflito, oferecendo condições para tratá-lo de maneira tal que se reconheçam os interesses e opiniões na sua diversidade; e nas quais haja uma tendência à igualdade de recursos dos participantes em termos de informação, conhecimento e poder (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 24).

Levando em consideração que o aprofundamento da democracia é um exercício, devemos entender que a constituição desses espaços e a participação nos mesmos tornam-se um grande desafio para cidadãos historicamente alijados do processo de decisões políticas. Experimentar esse poder, de fato, era algo que motivava e estimulava a população, além disso, ampliava os horizontes sobre questões políticas jamais discutidas, munindo a população de informações que de fato pudessem

permitir uma participação qualificada como mostram as falas dos entrevistados abaixo.

[...] a aquisição da consciência, de cidadania dos líderes comunitários e dos delegados, que passaram a ter consciência que o mundo não acaba no seu bairro, de que não basta pedir pelo seu bairro, que existe um recurso que é do município todo, que o orçamento é isso tudo. Permitiu também a essas lideranças adquirirem conhecimentos sobre política tributária, saber o que é receita, saber o que é despesas, a saber o que é uma despesa vinculada como é o caso da vinculação dos 25% da educação etc... Então essa formação da cidadania que foi proporcionada pelas assembleias do orçamento, pelas assembleias de bairros permitiram aos delegados a obter noções de políticas tributárias e a consciência deles de como é aplicado e de como deve ser aplicado os dinheiro dos impostos (Entrevistado 4).

O orçamento marcou o próprio processo de participação do município com equívocos, mas ele deu outra dimensão nessa cultura de socialização mesmo, de o quê que é esse poder de decisão, do quê que implica você estar no processo aberto a informação do nível inclusive de entendimento, do o quê que é a discussão do orçamento do ponto de vista de entrada de recursos. Eram termos que até então eram restritos à alguns saberes e passou a quem nunca tinha ouvido falar em despesas, receitas o que quer dizer os impostos, a dimensão de impostos. Foi também um processo pedagógico, eu considero enquanto uma forma de você estar trazendo não só informação, porque nem todas informações foram trazidas, mas elas abriram a possibilidade para você poder também repensar o quê que é feito em relação as ações políticas seja na área da criança ou da assistência, eu lembro que nesse aspecto muitas ações e que eram vistas apenas como obras elas passaram a exigir um novo olhar sobre esses dados (Entrevistado 9).

No início do OP a discussão se restringia a obras e o montante destinado a investimentos equivalia a aproximadamente 20% do orçamento. Com o tempo o CCVV foi se fortalecendo e ao avaliar a experiência e perceber algumas falhas, passa a reivindicar um espaço maior na elaboração da metodologia do orçamento. Em 1985, após debates entre as lideranças do Conselho e técnicos da prefeitura, surge uma proposta onde estão melhor definidos os aspectos a serem discutidos, os critérios para divisão de recursos entre os bairros, e as prioridades em nível municipal. Esses debates terão como resultado a aprovação da Lei nº 2247/85 que institucionaliza a participação popular na elaboração do orçamento, fruto de uma negociação política entre o CCVV, a prefeitura e a Câmara Municipal (FASE, 199-).

Em 1985, a discussão do orçamento envolveu cerca de 10.000 habitantes do município de Vila Velha e a grande marca foi a institucionalização da Lei 2247/85, conhecida popularmente como Lei do Orçamento. A participação popular não só cresceu numericamente, mas qualitativamente no que se refere à visibilidade da aplicação de recursos em prioridades para os bairros considerados carentes, fosse pela densidade populacional e/ ou pela inexistência de necessidades básicas a serem atendidas (arruamentos,

calçamentos, aterros em zonas de mangue, entre outras) (KROHLING, 2007, p. 61).

A fala a seguir mostra a motivação para a elaboração dessa lei obrigando a discussão popular do orçamento no município.

Por que que foi feita a lei em 1985? Aconteceu o seguinte, o Vasco entrou foi eleito em 1982, em 83 ele entrou, 83, 84, 85 ele foi prefeito, discutiu com as comunidades, era uma coisa meio que informal, o prefeito se reunia com as comunidades pra discutir o orçamento, ele acatava sugestões e até deliberações da comunidade, muito legal. Só que aí porque que foi feito a lei aqui em 85? Em 86 havia previsão do Vasco sair, como aconteceu, pra ser deputado da constituinte, aí ele foi eleito e o vice dele era o Aucélio Sampaio que faleceu depois, o vice dele não era um cara assim muito comprometido com essa prática assim popular, era um cara mais conservador nesses aspectos, o que que o pessoal pensou, vamos fazer uma lei, isso que o Vasco está fazendo aqui com as comunidades, vamos colocar na lei, que colocando na lei obriga que a prefeitura faça isso, então essa foi a motivação dessa lei, porque o prefeito vai sair, que é um prefeito que discute com a gente, vamos colocar na lei, porque isso é importante porque as coisas boas tem que ser feita de maneira permanente não é por concessão de alguém (Entrevistado 7).

A institucionalização do OP em Vila Velha foi um grande avanço no contexto da redemocratização. Foi o primeiro município no Brasil a institucionalizar a participação popular na discussão do orçamento público. Em 1985 Vila Velha já tinha um acúmulo de discussão entre sociedade civil e poder público sobre a peça orçamentária, o que a torna pioneira nessa experiência. No caso do OP até hoje não há nenhuma lei federal que regulamente e obrigue os municípios a fazê-lo, como é o caso dos conselhos gestores municipais de políticas públicas, isso ressalta o caráter inovador dessa experiência.

O reconhecimento do pioneirismo dessa experiência em nível nacional faz com que um membro do movimento popular participe do I Fórum Social Mundial em 2001 para apresentar o OP de Vila Velha, como mostra a fala a seguir.

Aquele Fórum de Porto Alegre eu tive, pra falar inclusive sobre o movimento popular, aquele que teve lá em Porto Alegre, foi o primeiro aqui no Brasil, foi o primeiro fórum, tem muitos anos já. Eu fui lá representar o Conselho Comunitário e falar sobre o movimento popular, Vila Velha é a pioneira no Orçamento Popular (Entrevistado 8).

Essa conquista significava para o movimento popular o rompimento com um contexto de anulação da fala e da política<sup>31</sup>. Significava a inauguração de um espaço

---

<sup>31</sup> Esses termos serão abordados a seguir.

onde se poderia provocar a inversão de prioridades no município, o uso transparente dos recursos públicos, podendo inclusive, com o aprofundamento dessa experiência, promover políticas públicas redistributivas, ampliando o acesso das classes subalternas aos direitos sociais.

Krohling (2007) acredita que sob o ponto de vista da consciência política e dos direitos e também da vivência do processo coletivo de tomada de decisões, a experiência de participação popular ainda não correspondia aos resultados esperados, primeiro porque era um processo desencadeado por técnicos da prefeitura, segundo porque as lideranças comunitárias desconheciam o funcionamento do aparelho técnico-administrativo da prefeitura, e terceiro porque algumas lideranças recorriam ao prefeito isoladamente para solicitar obras ou medidas que não estavam previstas no orçamento anterior, demonstrando que o processo de consciência política ainda não havia alcançado um padrão de homogeneidade. Para o alcance dessa consciência política era necessário o exercício do processo democrático, que foi por tantos anos impedido pela ditadura militar.

Este quadro relaciona a tradição cultural do país que orienta as relações políticas na sociedade brasileira que muito tem a ver com sua formação. Francisco de Oliveira (1999) ao reconstruir a formação da sociedade brasileira a partir da interpretação de intelectuais “demiúrgicos”<sup>32</sup> conclui que esta

[...] é um processo de violência, proibição da fala, mais modernamente privatização do público, interpretado por alguns com a categoria de patrimonialismo, revolução pelo alto, e incompatibilidade radical entre dominação burguesa e democracia; em resumo, de anulação da política, do dissenso, do desentendimento, na interpretação de Rancière<sup>33</sup> (OLIVEIRA, 1999, p. 59).

---

<sup>32</sup> Francisco de Oliveira refere-se a Gilberto Freyre, Caio Prado Jr., Sérgio Buarque de Holanda, Machado de Assis, Celso Furtado e Florestan Fernandes.

<sup>33</sup> Para Rancière a “administralização” do Estado de Bem Estar especialmente nos europeus que funda-se na universalização de direitos sociais, sustentado pelo desenvolvimento do capital privado, anula o conflito de interesses, conseqüentemente a luta de classes, porque “A ‘administralização’ do Estado de Bem Estar é a produção do consenso que [...] produz exatamente a anulação da política, posto que esta ‘... a que rompe a configuração sensível na qual se definem as parcelas e as partes ou sua ausência a partir de um pressuposto que por definição não tem cabimento ali: a de uma parcela dos sem parcela” (RANCIERE apud OLIVEIRA, 1999, p. 58).

Esse quadro de anulação da política foi desenvolvido no Brasil especialmente nos períodos de desenvolvimento do capital. A dominação burguesa foi possível principalmente porque as classes dominantes conseguiram minimamente conciliar a expansão do capital com a expansão de direitos sociais. Embora no Brasil não tenhamos tido um período de Estado de Bem Estar Social, como nos países europeus onde vigorou o capitalismo democrático, a conciliação entre apropriação privada da riqueza material socialmente produzida e a garantia de mecanismos de reprodução da força de trabalho foi possível, sobretudo nos períodos de ditadura. Assim, constitui-se a cidadania brasileira conciliando a garantia de direitos sociais com a restrição de direitos políticos.

Todo o esforço de democratização, de criação de uma esfera pública, de fazer política, enfim, no Brasil, decorreu, quase por inteiro, da ação das classes dominadas. Política no sentido em que a definiu Rancière, já citado: a da reivindicação da parcela dos que não têm parcela, a da reivindicação da fala, que é, portanto, dissenso em relação aos que têm direito às parcelas, que é, portanto, desentendimento em relação a como se reparte o todo, entre os que têm parcelas ou partes do todo e os que não têm nada (OLIVEIRA, 1999, p. 60-61).

Ainda que todos os esforços de democratização no Brasil tenham partido das classes dominadas, de constituição de espaços onde haja dissenso entre os que não têm parcelas e os que têm parcela estes foram anulados e transformados politicamente em nome da “harmonia social” que ocorria pela via da conciliação de classes (OLIVEIRA, 1999).

O golpe de Estado de 1964 e toda a sua duração não foram senão o esforço desesperado de anular a construção política que as classes dominadas haviam realizado no Brasil, pelo menos desde os anos 30 (OLIVEIRA, 1999, p. 64).

Entretanto, as brechas da expansão capitalista possibilitam a reconstrução da política pelas classes dominadas. Na década de 1970, a impossibilidade de conciliar o desenvolvimento do capitalismo com os interesses das classes dominadas aumentam, inviabilizando a capacidade de previsão e de aglutinação do novo e poderoso bloco burguês (OLIVEIRA, 1999).

O fato de algumas lideranças comunitárias em Vila Velha recorrerem ao prefeito isoladamente para ter atendidas obras que não foram deliberadas coletivamente, aponta a falta de experiência democrática da sociedade civil e a influência das tradições da sociedade brasileira que impedem, de certa forma, a reinvenção das

relações políticas entre classes dominantes e classes dominadas, relações que aconteçam nos espaços públicos e determinem, pela disputa entre projetos políticos, direitos de cidadania. Além disso, a perpetuação de práticas conservadoras no seio da sociedade civil mostra sua heterogeneidade. Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) discutem o núcleo sociedade civil compreendendo-a não como pólo homogêneo e virtuoso nas lutas contra o autoritarismo, mas mostram que

[...] a sociedade civil é composta por uma heterogeneidade de atores sociais (entre eles, atores conservadores), que desenvolvem formatos institucionais diversos (sindicatos, associações, redes, coalizões, mesas fóruns) e uma grande pluralidade de projetos políticos, alguns dos quais podem ser, inclusive não-civis ou pouco democratizantes. [...]. Essa heterogeneidade foi, em alguns casos, incentivada por políticas estatais dirigidas para atender seletivamente interesses ou demandas específicas, em lugar de promover e garantir o acesso a direitos gerais. Efetivamente, em diferentes momentos históricos, os Estados da região reconheceram e incorporaram seletivamente os direitos de alguns atores, associações e movimentos, deixando outros de fora (DAGNINO, OLVERA E PANFICHI, 2006, p. 27-28).

Nos dois primeiros anos de discussão do orçamento a participação da população foi intensa, predominava o desejo de influir no Orçamento e conseguir recursos para seus interesses específicos. A disputa era acirrada em torno dos escassos recursos. Neste período ocorreu a revitalização dos Centros Comunitários e do Movimento Popular do município, o conflito era entre as lideranças do Movimento Popular, principalmente entre o CCVV e a Administração municipal em torno do cumprimento do que havia sido aprovado nas assembléias (FASE, 199-).

A experiência passou por um período de crise no ano de 1986 devido ao descumprimento por parte do executivo da Lei Orçamentária. Com a renúncia de Vasco 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, este não cumpre as promessas, desrespeitando a maior parte das deliberações em relação ao orçamento. Com isso aumenta o descrédito por parte da população quanto à eficácia desta experiência. 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 assembléias se reduziu. Vários bairros não realizaram as assembléias.

O ano de 1987 veio confirmar todas as tendências negativas anteriores: obras não realizadas desde 84, descrença na participação popular, um retorno ao clientelismo por parte da Administração, por parte de alguns setores do Movimento Popular e de vários vereadores (FASE, 199-, p. 14).

As obras nos anos de 1985 e 1986 foram realizadas parcialmente, sendo que outras obras, fora do orçamento, foram executadas, por isso, no final de 1987, a câmara revogou a lei de discussão do orçamento em sessão noturna, alegando que os prefeitos não a cumpriam. Embora o CCVV tenha entrado com uma ação judicial para garantir a discussão para o ano de 1988, a revogação da lei impedia que esta fosse realizada, mas o prefeito garantiu que a discussão seria feita mesmo com a extinção da lei.

Esse exercício de democracia participativa trouxe para o cenário político sujeitos que, além de participar das decisões envolvendo seus interesses, também tinham a oportunidade de fiscalizar as ações do governo por eles eleito. Embora essa participação não fosse muito amadurecida por parte da sociedade civil, esta significava para o Estado a possibilidade de perder o monopólio sobre a tomada de decisões e a obrigação deste em tornar mais transparentes suas ações junto à sociedade. Sabemos que os processos de intensificação democrática historicamente foram fortemente combatidos pelas elites excludentes, uma vez que a radicalização da democracia implica o questionamento de seus interesses e põe em xeque a hegemonia da concepção dominante de democracia, a representativa. Por isso, esses processos democratizantes, em geral experiências de democracia participativa, são combatidos e descaracterizados pela via da cooptação ou da integração. A revogação da lei sobre a discussão do orçamento participativo em Vila velha demonstra o temor que as classes dominantes têm de perder suas vantagens e privilégios ao controlar as decisões públicas, perdendo com isso, a capacidade de manipular as massas através de acordos pessoais.

A revogação desta lei representou um golpe para a organização popular, e o CCVV elaborou um cartaz com o nome de todos os vereadores que votaram a revogação da lei sob o título “Estes vereadores traíram o povo de Vila Velha”. O cartaz circulou em todo o município e marcou o rompimento de relações entre o legislativo e o CCVV.



### 3.2.1.2.1 O papel do CCVV na organização popular em Vila Velha: avanços e recuos

O Conselho Comunitário principalmente nas décadas de 1980 e 1990 cumpriu o papel de grande agregador dos anseios populares. Mesmo nos períodos em que a participação popular estava baixa, o CCVV se encarregava de se posicionar contra os desmandos da prefeitura e elaborar propostas para garantir e aperfeiçoar a participação popular. Em maio de 1987 o Conselho realizou seu I Congresso onde elegeu a nova diretoria executiva e traçou as estratégias para 1987/1989. Esse Congresso “[...] ocorreu em meio à luta de forças políticas que pretendiam investir no poder e na representatividade que a entidade vinha construindo em sua trajetória” (KROHLING, 1997, p. 70). O governador do estado Max Mauro (PMDB) nascido em Vila Velha e com militância política no município, tentou controlar os resultados do evento mantendo onze observadores que interferiram nos trabalhos do Congresso e na composição das chapas para a Diretoria Executiva. Após a formação das 3 chapas, os congressistas decidiram que a chapa perdedora, mas que tivesse mais de 20% de votos poderia participar da composição da diretoria. Venceu a chapa 1 que defendia a autonomia do Conselho e a proporcionalidade, e as chapas perdedoras puderam participar da Diretoria Executiva e houve uma conciliação entre as lideranças comunitárias (KROHLING, 1997).

Dentre as prioridades elencadas nesse Congresso estavam: priorizar a avaliação do orçamento do ano de 1987 e dos anos anteriores garantindo a prestação de contas de gastos extra-orçamentários; estabelecer relações com as forças político-partidárias, sem perder de vista a autonomia do Conselho; unificar as lutas populares; articulação das bases (movimentos e/ou associações de moradores e movimento de moradia), acompanhando seu trabalho e integrando-os aos propósitos do Conselho (KROHLING, 1997). De acordo com a autora este Congresso marcou a histórias das lutas populares em Vila Velha, porque propiciou o enfrentamento de forças políticas conservadoras, foi um momento em que a organização popular pode privilegiar a ampla luta política considerando as diversidades e pluralidades ideológicas e partidárias. O objetivo era criar uma unidade na luta e nos propósitos não eliminando as divergências e cisões, mas exigindo posições e definições.

O CCVV teve papel central na ação judicial contra o prefeito Carlos Malta para que este convocasse eleições municipais no final de 1987. As eleições foram convocadas no final de 1987 e saiu vitorioso Magno Pires, que se compromete a trabalhar a participação popular como prioridade na administração.

Apesar da resistência da Câmara e da descrença da população em relação à proposta participativa, no governo de Magno Pires o CCVV elaborou um projeto de lei em parceria com o Executivo restabelecendo a participação popular na discussão do orçamento e inclusive criando uma comissão de fiscalização dando ao Movimento Popular o direito de acionar judicialmente o prefeito que não cumprisse a Lei.

A boa relação do Executivo com o Conselho apresentava um ineditismo. Magno Pires foi o primeiro prefeito do PT eleito no Espírito Santo e o terceiro do Brasil. Havia sido secretário geral do CCVV e todos apostavam no cumprimento do orçamento. A eleição de Magno Pires mostra que a população acreditava na proposta de mudança difundida por um governo dos trabalhadores. Entretanto, ao assumir, Magno Pires depara-se com uma prefeitura com poucos recursos e sem dinheiro em caixa para investimentos, logo a execução das deliberações do orçamento ficava comprometida. A oposição ao governador dificultou ainda mais a realidade financeira do município, e a não execução do orçamento fez com que o CCVV se tornasse alvo de inimigos políticos na Câmara e de alguns presidentes de associações de bairro. Houve um esvaziamento da força aglutinadora do CCVV apesar das convocações que a prefeitura fazia para reuniões e assembléias. Havia um descrédito generalizado em relação ao poder público municipal, principalmente por parte das lideranças populares. Estes fatos, aliados a outros como a derrubada da Lei do Orçamento pela Câmara no ano anterior, foram provocando um retraimento nos movimentos de bairro, ficando a cargo da Diretoria do Conselho a administração dos conflitos (KRHOLING, 1997).

A discussão do orçamento para o ano de 1989 ocorreu mesmo com participação reduzida, houve a mudança de percentual de discussão para 100% e o CCVV, junto com técnicos da prefeitura, discutiu e aprovou diretrizes para uma nova Lei do Orçamento. A lei assegurava a discussão do total dos recursos arrecadados e dava as entidades a possibilidade de acionar judicialmente o prefeito que descumprisse a

legislação orçamentária. O projeto foi encaminhado à Câmara e aprovado devido à pressões populares (KHROLING, 1997; VASCONCELOS, 1993).

No entanto, o mandato de Magno Pires durou apenas um ano e no final de 1988 o CCVV junto ao Conselho Pastoral da Área de Vila Velha promoveu um debate com os candidatos de diversos partidos, o único ausente foi Jorge Anders (PSDB), que acabou saindo vitorioso no pleito e em janeiro de 1989 assume o poder municipal. Jorge Anders não priorizou a participação popular em seu mandato, ao contrário era avesso a esse tipo de participação, mas a sociedade civil já amadurecida em sua experiência participativa, utilizou-se da prerrogativa da Lei para fazer o prefeito cumpri-la.

Após a introdução do princípio da participação popular na Constituição Federal de 1988, inicia-se em Vila Velha o processo de discussão da Lei Orgânica do município e o CCVV participa integralmente desta atuando na defesa da prática participativa (FASE, 199-).

Segundo Carvalho e Vianna (2000) a Constituição de 1988 exigia uma capacidade associativa, uma cultura cívica que haviam sido solapadas pela ditadura militar. Chegava-se à democracia política sem normas e instituições confiáveis para a garantia da reprodução de um sistema democrático. O impedimento à livre expressão e organização da sociedade vai ocasionar a emergência de seres sociais, para os quais os ideais de cooperação social e esfera pública são desconhecidos. A ordem burocrático-corporativa reforçou uma cultura política e uma ética social que levaram o indivíduo a estranhar tudo o que não se identificasse com seus interesses particulares e imediatos.

A primeira experiência coletiva vivida pela sociedade após a ditadura foi nos debates constituintes de 1987 e 1988, onde foi possível constatar que uma sociedade sem mentalidade cívica e carente de uma cultura política democrática não poderia conceder bases para uma democracia de ativa cidadania. Assim, retoma-se a matriz do direito como ideal civilizatório, e dessa matriz partiria a arquitetura de instituições e definição de procedimentos que pudessem favorecer a civilidade, onde todos livres e iguais teriam seus interesses convertidos em direitos. Por isso, a exigência da democracia brasileira ser representativa e participativa. Esta participação somente

ocorreria na esfera pública, já que para o constituinte a sociedade civil sozinha não possuía valores capazes de exercê-la (CARVALHO E VIANNA, 2000).

Com essa intenção, objetivando fazer do povo um personagem comprometido com a sua Carta constitucional, instituiu-se o controle abstrato de normas pela comunidade dos intérpretes da Constituição, entre os quais os partidos políticos e o mundo dos sindicatos. A Constituição como obra aberta, tal como na motivação do constituinte, remetia-se, assim, a uma inspiração rousseauiana, em que a lei deveria guardar modos de referimento à vontade geral. Ademais, a inovação da instituição do Ministério Público, que o extraiu do campo do Estado para fazer dele o intérprete dos direitos da sociedade civil, tornou-o agente potencialmente organizador da vida associativa, especialmente no contexto das ações civis públicas, tendo ocorrido um processo de sentido semelhante com a criação dos chamados Juizados Especiais — uma justiça gratuita, informal e regida pela oralidade, dotada da capacidade, se tiver êxito na realização dos propósitos que a criaram, de estimular a prática da democracia deliberativa. Assim, a democracia participativa, com esse desenho imposto pelo constituinte, longe de conflitar com a democracia da representação, pode se constituir em um âmbito de animação desta, bastando notar que são os partidos minoritários, principalmente de esquerda os que mais se tem feito presentes no uso desses novos recursos institucionais (VIANNA, CARVALHO, 2000, p.29).

Entretanto, Vianna e Carvalho (2000) afirmam que a democracia política é o campo da expressão livre dos interesses e onde se efetiva o processo de socialização para uma cidadania ativa. Mesmo que a sociedade não tenha mentalidade cívica, esse campo é favorável para que esta mentalidade possa se desenvolver e promover a passagem do interesse egoísta para a agregação de vontades, propiciando a criação do direito como obra continuada de todos. No Brasil, as maiorias nunca tiveram liberdade de movimentos, numa institucionalidade democrática e,

Estender a elas, agora, como se deu a partir da Carta de 1988, o acesso aos procedimentos que levam à elaboração das leis e mesmo ao controle da sua produção, permitindo-lhes combinar as ações da sua vida associativa e dos seus órgãos de representação com esse novo tipo de instituições que as admitem como novos personagens da esfera pública, se vem apresentando como um caminho inédito, em que a república se recria por baixo, enraizada nos interesses e expectativas de direitos do que até agora foi o limbo do Brasil (VIANNA, CARVALHO, 2000, p.29).

Havia realmente a crença por parte da população de que a república pudesse ser recriada por baixo, a participação da população na elaboração de leis ocorria nas três esferas de governo, em prol da garantia de direitos coletivos. A elaboração da Constituição de 1988 refletiu a organização popular em nível nacional, que se expressou também na elaboração das constituições municipais nos anos seguintes em todo o Brasil, especialmente em Vila Velha.

[...] em 88 quando a gente discute a Lei Orgânica em 86, 87, é aí também a nossa discussão além do município de Vila Velha tem daquela discussão que a gente já fazia a nível nacional, na ANPU (Associação Nacional do Pólo Urbano) a nível nacional que a gente fazia discussão da proposta da Constituição Federal, e toda aquela ideologia, aquela discussão que a gente vinha fazendo a nível nacional influenciou a nossa discussão da nossa Lei Orgânica que foi muito avançada com orçamento, saneamento tudo, tudo, tudo inserido lá. A nossa Lei Orgânica é muito avançada, muito avançada mesmo pela questão do orçamento que entrou e do Conselho tudo entrou e até hoje é inédito no Brasil e as experiências que a gente já teve aqui já serviu para o Fórum Social Mundial que o Conselho, já esteve lá pra estar passando e as discussões do Conselho (Entrevistado 6).

Nas entrevistas percebe-se o CCVV como uma entidade que congrega as associações em Vila Velha e atua como instituição de controle social da sociedade civil sobre o Estado.

[...] através da lei orgânica a responsabilidade que o conselho tem ele é um órgão fiscalizador da administração e ele é uma entidade representativa juridicamente das comunidades (Entrevistado 6) .

[...] o conselho comunitário como um órgão que responde pelo movimento social de Vila Velha, inclusive discutindo o orçamento participativo, e tá lá na lei orgânica, se o executivo não fizer o orçamento participativo o conselho comunitário tá designado a fazer isso, então foi quando surgiu, esta idéia, e nos meados dos vários prefeitos que tivemos, nós tivemos um período de 60, 70 que o movimento popular tava em alta em termo de fiscalização todos fiscalizava o executivo, até a própria câmara discutia com a câmara os avanços que tinha e nós começamos a discutir o orçamento [...] o conselho comunitário, ele não é só o conselho comunitário, só a diretoria, o corpo do conselho comunitário na época era 104 associações de moradores quando eles tinha na época que era 85 bairro em Vila Velha, então foi 85 depois 80 e poucos bairros e chegou até 104 (Entrevistado 8).

Na entrevista a seguir, observa-se que a garantia da discussão do Orçamento popular foi fruto de uma luta empreendida pela sociedade civil.

[...] no decorrer desse processo que nós começamos também a fazer a discussão, aí quando vai lá no final da década de 80 a discussão da lei orgânica do município, porque em 88 foi aprovada a Constituição Federal. Em 1990 a gente aprova a lei orgânica do município, então, o orçamento participativo hoje ele consta na lei orgânica do município, fruto de uma luta da sociedade civil, não foi gratuitamente não (Entrevistado 2).

Entretanto, a aprovação da Lei Orgânica não foi suficiente para que as deliberações do Orçamento fossem cumpridas. Os governos que se sucederam em Vila Velha após a aprovação da lei não deram prioridade à execução das deliberações da Assembléia Municipal do Orçamento. Embora o CCVV tenha tido como pauta de todos os seus congressos nas décadas de 1980 e 1990 potencializar a discussão do orçamento popular como forma de ampliar a democracia no município, a dificuldade

em operacionalizar o que era discutido passava principalmente pela vontade política do gestor em democratizar as decisões e executar o que foi deliberado. A fala do entrevistado demonstra que, apesar das conquistas do movimento popular, os interesses da administração em alguns momentos conseguia se sobrepor às deliberações do movimento.

Outro ponto positivo é que a gente pode recorrer e trazer consolidações, o município que tá na lei orgânica depois de estar legalizada, o negativo é que a gente não está conseguindo dar legalidade a isto que está posto, fazer com que a lei seja cumprida, “que a luta seja a lei”. O movimento social consolidou isso, pode estar consolidado enquanto lei, mas não significa que estar consolidado como uma forma de pensar o poder local, pensar a gestão da cidade, então ponto negativo é não assumir uma lógica de pensar a cidade através do orçamento (Entrevistado 9)

O ponto negativo que eu diria é que essa própria cultura política ela também foi contraditória porque não se conseguiu em alguns momentos se sobrepor aos interesses da administração da época, então aquilo que em alguns momentos se avançou o próprio movimento não conseguiu se sobrepor a essa descontinuidade. Ao mesmo tempo que teve esse avanço, ele foi contraditório (Entrevistado 9).

Isso demonstra a restritiva capacidade que a sociedade tem para exercer mudanças nos rumos da política local caso o projeto político da administração não esteja em consonância com os interesses da população. Em alguns momentos é necessária a disputa de projetos para garantir direitos. Dagnino ao expor resultados de uma pesquisa realizada entre os anos de 1999 e 2000 em 22 países do mundo, aponta que o primeiro resultado claro da pesquisa em relação aos encontros entre Estado<sup>34</sup> e sociedade civil é que essas relações são sempre tensas, permeadas por conflitos, e como hipótese coloca que estes conflitos e tensões serão maiores ou menores de acordo com o quanto compartilham projetos políticos, e com que centralidade o fazem. De acordo com Dagnino (2002), a redemocratização brasileira abre a possibilidade de que os projetos democráticos que se configuraram na sociedade civil e orientaram a prática política de diversos de seus setores possam ser levados para o âmbito do poder do Estado, ampliando as possibilidades de partilha do poder. A década de 1990 foi o contexto desse trânsito da sociedade civil para o Estado e

---

<sup>34</sup> [...] o Estado, não apenas considerado como conjunto de forças que ocupam o poder nos vários níveis (municipal, estadual e federal) mas, especialmente, a estrutura estatal, cujo desenho autoritário permanece largamente e resistente aos impulsos participativos. Inclui também os partidos políticos, mediadores tradicionais entre a sociedade civil e o Estado (DAGNINO, 2002, p. 279).

acredita-se que projetos políticos democratizantes tenham passado a orientar as ações dos membros do Estado. Entretanto,

[...] as continuidades autoritárias e conservadoras que reproduzem a exclusão na sociedade brasileira estão longe de estarem confinadas no aparato do Estado e certamente respondem a interesses enraizados e entrincheirados na sociedade civil. Avaliar então o impacto da sociedade civil sobre o desempenho dos governos (*governance*) é uma tarefa que não pode se apoiar num entendimento abstrato dessas categorias como compartimentos separados mas precisa contemplar aquilo que as articula e as separa, inclusive aquilo que une ou opõe as diferentes forças que as integram, os conjuntos de interesses expressos em escolhas políticas: aquilo que está sendo aqui designado como projetos políticos (DAGNINO, 2002, p. 284).

Teixeira e Albuquerque (2006, p. 201), afirmam que,

Se a possibilidade de o 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 e participativo.

No caso de Vila Velha, o prefeito que assumiu o município em 1989 não demonstrava nenhuma aproximação com os projetos participativos, inclusive sendo este filho de um ex-prefeito da oligarquia local, procurou manter práticas clientelistas junto às lideranças comunitárias. Mesmo no Estado democrático de direito, barganhas políticas continuavam sendo realizadas. A fala do entrevistado abaixo mostra que a posição do prefeito provocou tensões e conflitos com o movimento popular, ou seja, o embate entre um projeto de cunho conservador e elitista acerca da democracia e outro de cunho democrático-participativo, consolidado principalmente nas décadas de 1980 e 1990.

[...] no governo de Jorge Anders foi um embate real, que ele não aceitava a participação popular, isso no primeiro mandato de Jorge Anders, no segundo ainda foi pior, ainda houve aquelas coisas, aquelas irregularidades muito altas, então não tinha nem discussão, não tinha nem como discutir com o movimento organizado. Aquilo que eu falei com você quando não cumpria a sociedade reagia, quando cumpria ela, eu lembro que em meados de 2003, na assembléia do orçamento participativo, na AMO, nós conseguimos colocar 1500 pessoas. Depois caiu. Aí sabe quem ia? Só os cargos comissionados, raríssimas as associações. E tem também, nós temos uma característica que eu falei com você, que quando um bairro é pavimentado, por exemplo aqui o Jardim São Paulo, pavimentou o bairro todinho cabou ninguém quer participar de mais nada que o problema era só pavimentar a rua. Agora se tem problema na iluminação, rede esgoto, problema na segurança. Então, automaticamente isso vai, entendeu? Não é uma conscientização, então pavimentou minha rua acabou, não vou lá mais.

Cabou não quero nem saber. É esse trabalho que a gente tem que estudar pra gente tentar modificar (Entrevistado 8).

Esse trecho retoma a ausência de uma cultura democrática e de valorização da vida associativa, frutos da lesão ao tecido social provocada pela ditadura militar, que de acordo com Carvalho e Vianna (2000) aprofundou a indiferença à política dificultando a passagem do indivíduo ao cidadão. O relato mostra também que a organização da população guarda muitas das características dos “novos movimentos sociais” que se reuniam em torno de questões específicas, principalmente por meio de ações diretas. Como relatado no capítulo 2, para Martins (2005) esta é a forma predominante de articulação de interesses na vida política. Atualmente estes interesses estão perfeitamente adequados ao ambiente liberal, pois somente se articulam para atender reivindicações particulares, assim, a política deixa de funcionar como espaço de construção do bem comum. As lutas políticas coletivas são difíceis de ser empreendidas, e isso diminui a disputa nos espaços públicos e aumenta a possibilidade de resolução das necessidades imediatas no âmbito privado.

Segundo o entrevistado a cooptação de líderes comunitários é uma constante no município e se perpetuou, como mostra, até o fim da última gestão do período estudado nesta pesquisa.

Então e a administração do Max que eu diria que é uma administração que tentou fazer uma a participação da comunidade, então o Max fazia assembleia toda semana com os moradores. De um lado era positivo porque ele conseguia reunir em torno de umas 200, 300 pessoas toda segunda feira no teatro, mas por outro lado a forma como ele lidava com isso era muito ruim, de completa cooptação de algumas lideranças. Tanto o Vasco quanto o Max cooptou muito as lideranças, então trazia pra dentro da administração, dava emprego pra essas pessoas, então você cooptava aquelas lideranças, agora deixava de exercer o seu papel de líder comunitário, de cobrar da administração o que precisava ser feito nos bairros porque ele tava dentro da administração, ele tinha que garantir o emprego dele. Foi cooptado o presidente do conselho comunitário, seu [nome do presidente] foi cooptado pela administração do Max seu [nome do presidente] foi completamente cooptado ele e a esposa, então ele foi pra dentro da administração passando a ocupar um cargo de confiança, o conselho comunitário ficou acéfalo, você tinha um presidente que tava trabalhando na administração (Entrevistado 2).

Se por um lado, trazer para a administração membros da sociedade civil pode significar o interesse em partilhar projetos políticos, por outro lado, pode significar a tentativa de dirimir possíveis disputas de projetos entre Estado e sociedade civil.



Sem disputa, as decisões políticas continuam sendo alvo de grupos privados. Embora o CCVV tenha tentado inibir a possibilidade de negociações isoladas e a cooptação das lideranças via aproximação com o Executivo, isso não foi possível, pois ação a do Executivo estava nos termos da lei.

E uma coisa também que aconteceu na administração passada nós já estamos lutando para que não aconteça agora<sup>35</sup>, é a cooptação das lideranças comunitárias, que aconteceu muito na vez passada. O conselho comunitário no início, porque a administração e eles adotaram fazer uma reunião por semana envolvendo todas as comunidades, e a sociedade civil no geral, aí eles faziam essa reunião. Aí o conselho comunitário ameaçou ir no Ministério Público, porque esse é nosso papel aí o que a administração fez? Lá na lei orgânica tem um item que fala, tem no art. 49 ele fala que o prefeito ele pode estar trabalhando com os seus munícipes através de uma plenária, de uma assembléia. Aí ele foi lá e pegou esse item e então decretou, entendeu? Uma assembléia popular toda segunda feira aí não teve nem como a gente dizer o contrário. Aí, quer dizer, nós continuamos fazendo as nossas assembléias mensais e ele fazendo as dele (Entrevistado 6).

Entretanto, como podemos observar a seguir, essa reunião funcionava mais como meio de aproximação do Executivo das demandas locais e mostrar que ele estava atento a elas, mesmo que nem sempre o atendimento destas fosse possível.

O objetivo dessa reunião era chegar lá no momento que pudesse se inscrever e tá cobrando em público uma obra, um serviço mal feito. E aí o pessoal estava lá com a tribuna livre e... fazia a cobrança e o prefeito colocava um secretário pra responder e (Interferência externa) assim que era feito o trabalho e alguma coisa dava pra fazer, outras só ficava naquilo mesmo (Entrevistado 6).

As entrevistas abaixo trazem um panorama geral das administrações quanto à cooptação de lideranças e ressaltam de que forma essas práticas podem enfraquecer a organização e luta popular frente ao poder público e frente à perpetuação de práticas conservadoras na política, que contribuem para a anulação da política no âmbito municipal, mantendo uma cultura política que privilegia “[...] o favor, o clientelismo, o paternalismo e a privatização do público” (OLIVEIRA, 2008, p. 121).

[...] então, assim, eu acho que a primeira administração do Vasco, acho que teve um processo interessante de participação, mas na segunda gestão ele foi muito ruim. Da mesma forma foi o Max. A primeira administração foi a mais interessante e a segunda foi extremamente ruim. Tanto um quanto o outro cooptaram lideranças dando emprego fazendo favores, isso enfraquece o movimento popular, isso fragiliza o movimento popular. Eu

<sup>35</sup> O agora se refere a nova administração de assumiu em janeiro de 2009.

diria que o movimento popular, hoje, em Vila Velha, em vista do que ele era na década de 80, movimento popular de Vila Velha hoje tá bem fragilizado. Acho que tá começando em alguns bairros as pessoas acordarem, novas pessoas estão assumindo, mas isso assim, pontualmente, em alguns bairros. Movimento popular em Vila Velha é um movimento popular muito fragilizado, extremamente fragilizado. Os conselhos municipais também sem formação, não tem um processo formativo desses conselhos, de formação das pessoas, então as pessoas vão pros conselho de saúde, educação, de assistência, da alimentação escolar, não sei o quê, mas não tem conhecimento, então, entendeu? Acaba sendo também, não dando a contribuição que deveria dar (Entrevistado 2).

Agora, a relação entre movimento popular e poder constituído se tem que definir, que eu falei a cooptação de líderes comunitários, por exemplo, hoje nas associações de moradores, por exemplo, a maior parte dos líderes comunitários tá como cargo comissionado, eles não tem, muitos dizem que facilita, facilita sim dele conversar com o prefeito, mas ele tá na cartilha do prefeito “eu vou fazer, mas você tem que me atender assim, assim, assim”. Então, não é um processo democrático. Se eu sou ligado ao prefeito aqui, ele vai fazer todas as ruas do meu bairro, mas não é por aí. E as ruas dos outros bairros? O processo passa a não ser coletivo, o interesse é político e não social, é essa a diferença (Entrevistado 8).

As falas demonstram como a cooptação de lideranças impacta diretamente na organização do movimento popular, como limita ou solapa, a capacidade de se constituírem espaços públicos e os desafios que se colocam no interior destes. A recente constituição de espaços públicos no Brasil, a inexperiência da população em disputar projetos políticos nestes espaços, torna a institucionalidade participativa frágil, e aumenta a possibilidade de cooptação de lideranças por políticos conservadores. Essa prática pode levar ao desmonte das políticas públicas, como tem ocorrido no Brasil. Não podemos desconsiderar que no contexto da década de 1990 consolidou-se a ideologia neoliberal no Brasil, fundada na desresponsabilização do Estado sobre as questões públicas. Abrir espaços de democratização das decisões sobre o orçamento público implicava que o interesse da maioria não correspondesse às deliberações do Estado mínimo que se consolidava no Brasil.

O não cumprimento das deliberações do orçamento participativo durante muitos anos, causou grande desinteresse entre os moradores de Vila Velha em participar das discussões. O município tinha baixa capacidade financeira, o que dificultava ainda mais as possibilidades de investimentos. A população começa a se certificar da baixa capacidade de decisão do OP e ocorre o esvaziamento dos canais participativos. As questões individuais começam a predominar e os interesses coletivos passam a um segundo plano.

É levado muito naquela questão pessoal. Tem comunidade que envolve 100%, faz aquela assembléia e os moradores vão. Já tem comunidades que não liga para isso não e tal... Aí a assembléia dá vinte a trinta pessoas, entendeu? Depende muito da liderança também, porque tem liderança que é muito envolvida na igreja, que divulga e tal. É muito dinâmico. Aí é o mesmo quando a prefeitura colocava antes a peruinha na rua anunciando, assembléia e coisa e tal do orçamento e, mesmo assim, às vezes dava muita gente e às vezes não. Mas sempre teve, assim, quórum pra tá discutindo e tá tirando (Entrevistado 6).

No último ano do governo Max Filho, a capacidade associativa da população tornou-se mais baixa como indicado abaixo:

Eu queria falar que é muito importante a participação de vocês e de todos nós aqui nesse momento, e é uma pena que até agora ainda não veio a maioria dos presidentes aqui das comunidades. Mas os que estão aqui, com certeza, já dá pra gente tá discutindo também um pouco a metodologia que vai ser apresentada aqui, e essa aqui é uma segunda discussão, que a primeira já foi feita lá no Martina Tononi, quem esteve lá foi muito importante aquele momento (Entrevistado 6 em assembléia regional de 2008).

Esta fala mostra a dificuldade de manter uma forte associação da população depois de anos de desrespeito às decisões tomadas nas discussões do orçamento. O depoimento abaixo mostra como a participação da população no orçamento sofreu alterações desde o início da implementação do OP. A participação da população diminuiu significativamente e o desconhecimento sobre o significado do orçamento participativo pode interferir diretamente na organização do movimento popular. Referindo-se ao governo de Max Filho o entrevistado revela que

[...] agora nesse período, agora foi o seguinte, nós temos discussão sobre o orçamento participativo que na realidade a sociedade em si, ela não tem conhecimento como é que isto funciona. O movimento popular em Vila Velha não teve perna ainda pra fazer um trabalho porque as associações de moradores eles mudam muito de 2 em 2 anos. É raro 4 anos de mandato e a participação popular não é, você tem um centro comunitário ali. No meu período 84, 82, 85, anos 70 a gente botava 100, 120, 200 pessoas no centro comunitário pra discutir, hoje a gente não bota nem 10 num bairro, mas avançou em Vila Velha em termos de discussão. Agora a sua aplicação, nós não conseguimos porque não depende do movimento social, depende mais do gestor municipal, como prefeito que tenha poder democrático que fazer o poder democrático e agir de acordo com a lei orgânica, de acordo com o orçamento participativo, aí sim avança, avança e democratiza, mas infelizmente, eu tenho consciência disso, e muitos cidadãos de Vila Velha tem, e muitos falam que o orçamento participativo ainda é uma falácia, ainda não é realidade (Entrevistado 8).

Mesmo que o município tenha forte capacidade associativa, sem o apoio da administração ao OP, sem a execução do que foi deliberado pela população, o OP como instituição democrática perde credibilidade. Além disso, o entrevistado afirma

que nem toda a população entende o significado da discussão do orçamento, esvaziando os espaços. O entrevistado 4 nos dá elementos para compreender a participação da população de Vila Velha no orçamento.

[...] acho que, no máximo, a gente conseguiu realizar as assembléias com 300, 400 moradores. Tanto é, que nós chegamos a um bairro em Vila Velha que a gente conseguiu ter uns 10, 12 delegados, eu não me lembro exatamente qual foi o bairro, se foi Cobilândia ou se foi Jardim Marilândia, entendeu? E como o método previa um delegado pra cada 50 participantes ou por associação, o máximo de participantes que a gente conseguiu para uma assembléia foi 400 a 600 delegados, entendeu? Então, a gente não pode falar da população. Mesmo no caso que eu coordenei o processo a partir de 2002 na prefeitura de Vila Velha, nós conseguimos reunir 10.500 pessoas para uma população de 166 mil habitantes naquela época, entendeu? Aliás, 226 mil habitante em 2002. Para a população é um processo democrático é um processo participativo, mas ele não é representativo no ponto de vista da participação de um número significativo de habitantes no município, ou seja, uma parcela pequena da população que participa (Entrevistado 4).

E ressalta ainda que não é possível haver 100% de participação.

[...] Minha querida, não existe 100% de representação, isso em lugar nenhum. Tanto é que pra que uma população seja representada como diz a constituição que “todo poder emana do povo”, há o voto pra eleger vereadores isso? Então, nós não vamos ter, nunca, uma experiência que envolva 100% da população, tá certo? Sempre haverá uma parcela grande da população que não tá nem ai e até porque existe também a acomodação das pessoas. É mais fácil eu delegar ao um terceiro de lutar pelo meu direito do que eu sair de casa, largar novela e ir pra assembléia de bairro discutir, me aborrecer, entendeu? E tomar parte da decisão, então é mais cômodo eu ficar em casa e no dia seguinte eu perguntar ao meu vizinho que foi, como é que foi, se minha rua foi incluída ou não. Então tem a acomodação das pessoas, então, como você perguntou, é positivo, sempre é positivo partilhar o poder sempre é positivo entendeu? Mesmo que não seja com 100% da população, que não vai ser nunca (Entrevistado 4).

Essa suposta “acomodação das pessoas” relatada pelo entrevistado segundo Martins (2005), não é uma realidade que se encerra em Vila Velha. Segundo o autor, os cidadãos da suposta república democrática (referindo-se ao Brasil) vivem hoje um absenteísmo político e ideológico em que a participação política foi terceirizada e profissionalizada. Contratam-se pessoas para fazer campanhas eleitorais, para investir em propagandas eleitorais, para atuar no processo decisório governamental, sem contar o número de ONGs especializadas nos mais diversos setores. Quanto aos meios de comunicação de massa, estes se encarregam de formar a opinião pública (MARTINS, 2005). A terceirização ocupa também o campo da consciência política, existem entidades que avaliam o desempenho dos integrantes da classe política, estamos livres de fazer o que seria nossa obrigação num regime

democrático. Todos esses fatores contribuem para que a população esteja livre para não mais participar da vida política, todos estão livres para gozar da vida privada (MARTINS, 2005).

Esse abstensionismo reflete a hegemonia neoliberal na direção da sociedade capitalista. Segundo o entrevistado abaixo, falta principalmente formação da população, conscientização política para que o controle social seja exercido de maneira efetiva e para que os interesses coletivos se sobreponham aos individuais na luta por direitos.

Falta formação, inclusive formação pra poder compreender o que é o orçamento participativo. Se você sair perguntando pra sociedade eles não sabem, muita gente não sabe nem o que é isto, muita gente nunca ouviu falar, a maior parte às vezes como um bairro desse que tem, vamo bota que aqui tem 1885 domicílios, em torno, está chegando em torno de 4 mil e poucos moradores, aquela estatística ali. Vou botar que 5% sabem, 5% o que que é orçamento, não participam como manda a lei não quer saber, cobram mas não sabem. Se você pegar aqui no bairro tenho certeza que mais ou menos isso, entendeu? E muitos vão pelos jornais, informações nos jornais, informações da mídia, por isso que a mídia que faz trabalho de não conscientização política. Tem gente que não quer saber, tem gente que fica só, que só fica assistindo novela, não quer saber, quer saber se o lixo foi recolhido. E tem hora que não interessa pagar imposto também, além de você discutir o orçamento participativo, você tem que saber que você tem um dever, o imposto é o dever nosso de pagar, esse imposto é revertido em forma de obras, de ações sociais pra comunidade. É esse o papel do orçamento participativo, é de retornar a sociedade e com serviços, uma boa educação pública, uma boa saúde pública, ação social, segurança publica é essa é a mentalidade e o controle social, é esse o controle social que era a idéia que a gente aqui em Vila Velha, isso foi nasceu em Vila Velha, nós podemos ter dificuldade, mas já tivemos muito pior, nós avançamos muito em termos de movimento organizado popular (Entrevistado 8)

Embora alguns entrevistados relatem a baixa participação da população no governo de Max Filho, os entrevistados abaixo têm uma visão diferente sobre esta participação. Vale ressaltar que ambos os entrevistados tem como referência de análise as duas administrações do referido prefeito.

[...] dá um número bom de participantes. É lógico que não vai todos, até porque tem a questão do horário, às vezes tem alguns conflitos no horário de trabalho, horário de estudo, porque os líderes às vezes trabalham, às vezes estudam, mas sempre tem aqueles que vão substituir, tem o vice-líder, tem o delegado que pode substituir o líder, então pode ter esses contratemplos, mas a participação é bastante considerável (Entrevistado 3).

Então, Vila Velha tem uma experiência grande na participação popular, tanto é que na lei orgânica do município ta lá estabelecido, uma sessão especificamente para falar do que trata a participação social e um dos instrumentos que é definido também como, como instrumento da participação popular é o orçamento. É criado na lei orgânica do município

uma instância que é chamada de assembléia municipal do orçamento, que anualmente todas as peças orçamentárias do município, tanto a lei orgânica quanto a LDO e os direitos orçamentários, quanto à própria proposta orçamentária e também o PPA, estão submetidas a essa assembléia municipal do orçamento então. E também tem o conselho, o conselho comunitário de Vila Velha, também articula com as comunidades no sentido de trazer a maior participação possível e o orçamento popular ele pede exatamente é isso. Permitir que a população organizada, vários segmentos da sociedade dê sua contribuição na definição de prioridades, justamente por casos como eu já disse, aqui de Vila Velha que tem uma receita muito aquém da demanda, da necessidade da população, é preciso ter critérios no momento definir as prioridades (Entrevistado 1).

Entretanto, os entrevistados que vivenciaram esse processo de organização popular e participação na discussão do orçamento desde o início, compreendem que, apesar dos avanços, alguns acontecimentos não só locais, mas conjunturais, provocaram recuos para a experiência impactando na capacidade associativa do município, como mostram os trechos a seguir.

[...] eu diria que hoje Vila Velha precisa, precisa retomar o seu processo de participação popular. Agora, eu acho também Mônica, que a gente não pode olhar o município isolado de um contexto estadual e nacional. Eu acho que se a gente for olhar nacionalmente, o movimento social ele teve uma queda [...] mas, assim, o que a gente percebe é que em nível nacional houve também uma aí tem umas questões muito profundas. Você tem toda essa questão do socialismo que as pessoas acreditavam. No socialismo de que a gente podia construir uma sociedade, uma sociedade socialista e isso norteou a ação de muitas pessoas, então você tem toda, acho que a eleição do presidente Lula ela por um lado acomodou também o movimento social, agora elegemos o nosso presidente, temos o nosso presidente ali pra fazer tudo por nós, não precisamos lutar mais, algumas pessoas, tô assim exagerando, mas acho que também tem um pouco isso. Quando você tem um governo de direita você se organiza, se mobiliza pra cobrar pra ser mais resistente. Quando você tem um governo democrático você acaba, de uma certa forma, se acomodando um pouco. Embora o governo Lula tenha garantido espaços pra participação, através das conferências, a gente nunca teve tanta conferência como nós tivemos na gestão do presidente Lula, que é um espaço importante de debate, de discussão, mas eu digo de organização comunitária de base, eu acho que a gente em Vila Velha por exemplo tá muito fragilizado[...] (Entrevistado 2).

O entrevistado atribui à ausência de formação essa fragilização do movimento popular.

Acho que é uma questão mais de paradigma, acho que é isso, e não se faz mais formação de liderança, porque a formação você... a luta já é um processo de formação, mas você tem que ter formação teórica também, e não se faz mais isso e as instituições [...] hoje você não tem nenhuma entidade não governamental que faz um processo formativo, você tem entidades na área de economia solidária, na área de desenvolvimento de projetos de desenvolvimento local, mas assim que faça formação política não tem mais. E os partidos também estão, fazem isso de forma muito mais direcionada, não é aquela formação pra todo mundo, mas pra sua base

partidária mesmo e quando faz também, é, porque nem os partidos fazem isso direito (Entrevistado 2).

Retomando aqui as palavras de Teixeira e Albuquerque (2006) reconhecemos que o maior ou menor alcance democratizante do OP depende da configuração da sociedade política e civil do município e dos projetos políticos presentes e em disputa na sociedade. Acreditamos que o grau de disputa também será maior ou menor conforme a clareza dos que disputam possuem sobre os projetos defendidos. Se estes não estiverem bem consolidados, o fenômeno da “confluência perversa” pode provocar a redução de antagonismos e contribuir para a despolitização desses espaços. A configuração da sociedade civil e política e a disputa entre os projetos políticos influenciará fortemente os resultados apresentados pela experiência. Embora o município tenha uma tradição associativa que se fortaleceu a partir da implementação do OP, somente esta variável não é capaz de garantir o potencial democratizante deste espaço, pois o projeto político do gestor pode ser altamente inviabilizador desse processo. O fato do OP de Vila Velha ser institucionalizado obriga o gestor a realizar a discussão orçamentária com a população, entretanto, a forma como será conduzido esse processo é que determinará o grau de partilha de poder com a sociedade civil. O desenho institucional do OP pode inibir ou aumentar a participação da população, e isto contribui para uma maior ou menor disputa e interação entre os projetos políticos neste espaço.

A experiência democrática em Vila Velha foi atravessada por práticas conservadoras tanto por parte da sociedade política quanto da sociedade civil. A negociação de serviços públicos em instâncias privadas principalmente através da cooptação de lideranças, mostra que a sociedade civil conserva tradições políticas construídas historicamente pelo Estado no Brasil.

DAGNINO, OLVERA; PANFICHI (2006, p. 28) ressaltam que “Na maior parte da América Latina, a sociedade política local fundou sua hegemonia em diferentes modalidades de clientelismo, o que implicou subordinação e dependência de parte dos atores sociais em relação às elites políticas”. No Brasil esse processo não ocorreu de maneira diferenciada, portanto, a construção de espaços públicos e a radicalização da democracia nos mesmos, depende de como as disputas entre os diferentes projetos políticos orientam as decisões, lembrando que a capacidade de

lutar e disputar funda-se na consolidação desses mesmos projetos no seio de quem os materializa, ou seja, como esses conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade podem alterar a ordem societária ou mantê-la.

### 3.2.1.3 Desenho Institucional

O desenho institucional ou a metodologia do OP correspondem ao conjunto de regras que orientam a discussão orçamentária, ou seja, as “regras do jogo”. As regras congregam estratégias dos atores políticos e estabelecem os parâmetros dos resultados políticos e de políticas públicas (WAMPLER, 2003). Ou seja, as regras expressam a disputa entre projetos políticos que determinam os rumos da política. “O OP introduz um conjunto de regras que, quando seguidas, têm o potencial de mudar como e onde as decisões serão tomadas. As regras e a aderência a elas são variáveis que ajudam a explicar as variações nos resultados” (WAMPLER, 2003, p. 75). As regras são estabelecidas de acordo com o interesse de quem as cria, pode envolver tanto a sociedade civil quanto a administração de forma conjunta ou isolada. A forma como os cidadãos são envolvidos na discussão do OP e participam das decisões (se diretamente ou por delegação), pode determinar uma maior mobilização e participação dos cidadãos nas assembleias. Se a estrutura de regras depende da mobilização e participação dos cidadãos nas assembleias do OP, a possibilidade de um número maior de participantes acompanhar os debates e se envolver nas deliberações, na seleção de prioridades para a sua região e nos projetos para seu bairro, fazem com que, conseqüentemente, um maior número de pessoas se envolva na fiscalização (WAMPLER, 2003). Segundo Brian,

Conseqüentemente, quando as regras permitem e demandam uma quantidade maior de participação, a pressão dos líderes comunitários e dos representantes do governo sobre a realização do que foi demandado aumenta. Os governos ficam expostos diretamente às demandas de uma população mobilizada que, por sua vez, limita a capacidade dos governos de esconder informações. Isso *aumenta* a importância do OP como um vetor de “transformação social”, como um espaço *público* deliberativo e como uma instituição participativa (WAMPLER, 2003, p. 75-76).



Por outro lado, se a seleção de participantes para o OP é feita pelo voto secreto, diminui a necessidade de mobilização e os líderes e políticos tem que ter habilidades para conseguir votos, que se constitui numa delegação de responsabilidade. O direito de deliberar é restrito aos representantes, esse desenho pode limitar a importância do OP como vetor de “transformação social”, como espaço público e como uma instituição participativa, porque a participação é restrita a certo número de pessoas e, além disso, limita a possibilidade de pressão da sociedade sobre a administração quando esta não cumpre as deliberações do OP (WAMPLER, 2003).

Outra regra importante destacada por Brian Wampler (2003) é a habilidade da administração em aderir às regras de implantação orçamentária. A capacidade da administração em executar os projetos priorizados é extremamente importante para assegurar a continuidade da participação dos envolvidos e para a participação de outros membros, que vendo o resultado positivo desta instituição participativa, sentem-se mobilizados a participar. Se por outro lado, a administração não cumpre com as deliberações do orçamento, os incentivos à participação nas decisões públicas diminuem e a procura por meios de decisão privada e fechada aumenta, ou seja, aumenta a tentativa de garantir recursos por meios não-institucionalizados. A incapacidade de mostrar os resultados do orçamento participativo tem efeitos negativos e desmoralizantes tanto para os burocratas envolvidos quanto para os participantes, (WAMPLER, 2003) provocando um descrédito em relação ao instrumento e a sua capacidade de radicalizar a democracia.

O desenho institucional em Vila Velha passou por diversas mudanças e a seguir perceberemos as variações nas regras deste desenho e o que contribuía para estas variações, se elas estimulavam ou não a participação da população, e como os diversos desenhos implementados contribuíram para fortalecer o instrumento no município ou para enfraquecê-lo.

### 3.2.1.3.1 A construção da metodologia

Foi uma construção compartilhada, porque, como eu dizia, a equipe da prefeitura tinha a vontade política, a equipe da prefeitura tinha a decisão de fazer, mas também não tinha a experiência, era uma experiência nova. Ao mesmo tempo, que nós, lideranças comunitárias também aceitávamos o

desafio de participar, mas também não sabia como. E aí, essa discussão é... que foi construindo, por exemplo, a metodologia do orçamento, no caso a metodologia foi iniciada já em 1983, foi uma construção coletiva realmente (Entrevistado 4).

Segundo Teixeira e Albuquerque (2006) o OP como possibilidade da sociedade civil exercer o controle público sobre o Estado depende da capacidade da sociedade civil de compartilhar poder com o governo municipal e da permeabilidade do Estado à participação da sociedade, ou seja, da capacidade que os governos eleitos têm de compartilhar com a sociedade o poder que receberam legitimamente nas eleições. No início da experiência do OP de Vila Velha essas duas exigências se faziam presentes e a construção e aperfeiçoamento da metodologia foi fruto de um esforço coletivo, mas também resultado de disputa entre projetos políticos.

[...] no período da primeira gestão de Vasco, ele sempre chamava as comunidades [...] na época da gestão do nosso movimento comunitário nós tínhamos o quê? As comissões de rua, então tinha as reivindicações das ruas a gente então fazia com que aquelas discussões feitas na rua fossem levadas para as assembléias do orçamento, para assembléias de bairro que aconteciam, que eram a dinâmica da gestão. Tinham as assembléias de bairro que só se discutiam as obras de bairro, depois que se avançou para outros percentuais, discussões de bairro eram assim: percentuais para obras de bairro, então assim, a gente também mobilizava moradores, porque era uma forma de também politizar esses, levando que os moradores também trouxessem aquelas demandas que o bairro tinha de necessidades, então, isso foi uma forma encontrada, é dentro do nosso bairro para também está estimulando nos moradores a compreensão do que era o orçamento. A gente também compreendia como uma forma educativa, pensando que se nunca havia discutido isso, o que era receita o que era despesa, pra onde que se gastava, mesmo sabendo que era uma fatia, assim, ainda muito restrita que aquilo representava discutir o orçamento do município como um todo, mas existia, então, um estímulo, uma motivação para que os moradores participassem. Eram assembléias nos bairros bem mobilizadas, bastante participativa, questionadoras, que na época também do início tinha a presença também de assistentes sociais. Era o espaço também que ele potencializava de certa maneira, tinham representantes da prefeitura, era utilizada para dar um esclarecimento, no limite que era possível ser dado também. Algumas informações solicitadas nem sempre eram dadas. [...] o início do processo, então, foi primeiro ali no bairro, posterior a isso, essas comissões tinha os representantes também que eram tirados para as assembléias municipais, eram tirados representantes de cada bairro para as assembléias municipais que eram os delegados de bairro. Então, aqui não tinha tanta representação do bairro através do delegado para as assembléias municipais, então, às vezes aquele período por ser presidente às vezes era delegado e participava nessa condição, outras vezes eram eleitos, posterior a isso também dentro da própria assembléia tinha as comissões, ou as comissões de rateio ou as comissões de fiscalização (Entrevistado 9).

O quadro a seguir mostra de forma mais organizada como foi estruturada a metodologia no 1º governo de Vasco Alves no município de Vila Velha.

| ETAPAS DO OP INICIAL (1983 <sup>36</sup> -1985)     | PROCEDIMENTOS   |
|---|---|
| <b>Etapa 1: 1ª Rodada de Assembléias de bairros</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Os moradores de cada bairro reunidos em assembléia indicavam até três obras prioritárias daquele bairro.</li> <li>- Era feita a eleição de delegados conforme o número de participantes e moradores presentes na assembléia. Um delegado para cada grupo de 50 moradores daquele bairro para a assembléia municipal.</li> <li>- Registro em ATA com lista de presença.</li> </ul>  |
| <b>Etapa 2: Assembléia Municipal do Orçamento</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Com delegados e representantes da prefeitura, e do poder legislativo;</li> <li>- A prefeitura apresentava aos delegados dos bairros qual era a previsão de receita e de despesa para o exercício seguinte, quais eram os projetos prioritários da administração municipal, com base nas informações da receita e a subtração das despesas vinculadas de educação, saúde, pagamento de pessoal, etc... e outras despesas que deveriam ser deduzidas. Era decidido então qual percentual da receita seria destinado a investimentos. Discutia-se o percentual que podia variar entre 10, 12, 15%.</li> <li>- Após a decisão sobre os investimentos, eram também discutidos e aprovados os critérios de rateio para divisão dos recursos dentro dos bairros. Esses critérios eram discutidos levando em conta a população de cada bairro, quanto mais populoso o bairro, maior a nota, infraestrutura existente, quanto mais carente o bairro, mais pontos ele obtinha, e renda. Quanto maior a pontuação do bairro mais recursos ele obtinha.</li> </ul> |
| <b>3ª Etapa: 2ª Rodada de Assembléias de bairro</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- [...] os delegados eleitos mais os representantes da administração municipal voltavam aos moradores de cada bairro, informando o valor do orçamento destinado na assembléia municipal para aquele bairro. Era apresentada uma planilha de custos com estimativa sobre as 3 prioridades escolhidas na primeira rodada, e o valor que a prefeitura poderia investir, das três obras uma deveria ser escolhida. Em seguida, a comunidade escolhia então a obra prioritária do bairro para o exercício seguinte, via-se a cota e os valores das obras do bairro para o próximo ano, e classificava-se em geral uma obra por bairro.</li> </ul>   |

<sup>36</sup> Em 1983 ocorreram apenas assembléias de bairro, a I Assembléia Municipal de Orçamento aconteceu apenas em 1984. Aos poucos a metodologia foi sendo aperfeiçoada até cumprir todo esse ciclo em 1985.

| ETAPAS DO OP INICIAL (1983 <sup>37</sup> -1985) | PROCEDIMENTOS   |
|---|---|
| 4ª Etapa: 2ª Assembléia Municipal do Orçamento  | <p>Com base no valor do investimento destinado às obras e projetos municipais, os delegados presentes, os representantes da administração municipal e os vereadores elegiam os projetos e obras prioritárias classificadas como de caráter municipal a serem executadas no exercício seguinte.</p> <p>Nessa metodologia, por exemplo, se houvesse R\$ 12.000,000,000 (doze milhões de reais) para investimento a assembléia discutia e chegava a conclusão que desses 12 milhões, 70% iria para obras dos bairros, e 30% iria para obras municipais. Teria então, uma obra municipal, com caráter mais geral, uma obra no bairro. Havia o percentual do investimento que era destinado somente para a obra do bairro e um percentual destinado para a obra municipal.</p> |

**Quadro 1: Metodologia do OP no governo de Vasco Alves**

Fonte: Quadro elaborado com citações do entrevistado 4

Essa metodologia foi construída e discutida de modo contínuo, favorecia a participação da população em um nível bem direto e também representativo. Além disso, a definição de critérios de rateio dos recursos com base nas condições populacionais e estruturais de cada bairro possibilitava a sua redistribuição para as áreas mais carentes do município.

Entretanto, pensar regionalmente não constituía uma tarefa fácil para os moradores.

[...] acontecia às vezes de ter rua que percorria dois ou três bairros, e aí, às vezes, um bairro escolhia como prioridade o asfaltamento de parte desta rua, só no bairro. Aí, o que que acontecia? Aquela rua ela percorria três a quatro bairros, ela ficava interrompida, só fazia o asfalto até aqui. Como as outras não escolheram, a obra parava aqui, sendo que a rua continuava, às ruas de trânsito que percorria outros três. Então, foi um exercício. Por que eu não poderia abrir mão de uma rua menor, pra garantir que aquele percurso fosse maior? Que atenderia um grupo maior, não só dos moradores, mas a própria acessibilidade ao município, por exemplo. Se não tiver essa compreensão, você desqualifica o regional e ressalta o pedaço da sua rua, porque teria que ter um convencimento dos outros bairros que não escolheram essa opção, e tinha alguns moradores que quando a obra não saía por essa lógica, eles recorriam aos vereadores. Então tinha momentos no próprio movimento, o fato da obra não sair, que é um pouco o respeito a decisão da maioria, eles recorriam, então, a outras formas que era pedir aos vereadores, é onde às vezes tiravam os recursos das obras prioritárias para colocar naquilo que supostamente seriam dos cabos eleitorais, os interesses que estavam ali em jogo (Entrevistado 9).

<sup>37</sup> Em 1983 ocorreram apenas assembléias de bairro, a I Assembléia Municipal de Orçamento aconteceu apenas em 1984. Aos poucos a metodologia foi sendo aperfeiçoada até cumprir todo esse ciclo em 1985.

Pensar coletivamente foi uma atitude perseguida por um longo tempo, suscitar isso na população significava uma mudança no modo de pensar a vida individual e coletiva. Como os recursos da prefeitura eram insuficientes para contemplar todas as obras, as práticas tradicionais se fortaleciam via práticas clientelistas, comuns entre os vereadores locais.

Entretanto, como mostra a fala do entrevistado, era na 2ª Assembléia Municipal, quando se decidiam as obras e projetos municipais, que a disputa neste espaço público se acirrava.

Decidia na assembléia do orçamento, era na segunda rodada do orçamento, com base no valor do investimento destinado a obra e projetos municipais, os delegados presentes mais os representantes da administração e os vereadores elegiam os projetos e obras prioritárias classificados de caráter municipal a serem executadas no exercício seguinte. Aí que havia um exercício de confronto e um exercício de democracia, que cada secretário era obrigado revelar, fora o custeio e a manutenção, o que era projeto que ele tinha pro ano seguinte, comprar máquinas, ou comprar equipamentos, ou comprar um terreno. Enfim, o que era projeto de investimento, tudo que fosse projeto de investimento tinha que ser apresentado na assembléia de orçamento pra caber dentro dos 30% destinados aos projetos e obras municipais (Entrevistado 4).

Esse processo tornava mais transparente o uso dos recursos públicos e aumentava a possibilidade de fiscalização acerca das obras e projetos a serem realizados. A definição destes acaba por configurar um compromisso público, entre Estado e sociedade civil e aumenta a governabilidade. Caso esse compromisso se rompa o OP terá efeitos negativos, podendo perder sua credibilidade, mas por outro lado pode aumentar o controle da população sobre o Estado, aumentando a disputa.

A primeira Assembléia Municipal do Orçamento ocorreu somente em 1984, para discutir o orçamento de 1985. Essa discussão se referia a algo em torno de 10 a 20% do orçamento relativo a obras (VASCONCELOS, 1993). A eleição de prioridades foi enviada em forma de Lei Orçamentária para a Câmara Municipal, mas isso gerou um conflito, pois a definição popular de obras impedia os vereadores de dar continuidade às práticas clientelistas junto às comunidades, gerando um embate polarizado em que lideranças comunitárias e Prefeito se colocavam de um lado e vereadores de outro. Sendo assim, as lideranças perceberam a necessidade de garantir sua presença anualmente na discussão orçamentária. Entretanto, novamente, o poder público municipal se antecipou e o vereador Felício Correa

elaborou um Projeto de lei que assegurava a participação da sociedade organizada na discussão orçamentária anual. A Lei nº 2.247/85 foi aprovada na Câmara Municipal após muitos embates entre as lideranças comunitárias e os vereadores. A participação na discussão do orçamento de 1984 foi estimada em 5000 mil pessoas e a de 1985 em 10000 mil pessoas. A pressão do movimento comunitário para entender melhor o processo orçamentário se concretizou na forma da lei determinando a discussão em cinco fases:

1ª fase: realização de assembléias nos bairros, onde seriam levantadas as reivindicações para o ano seguinte, discussão sobre o reajuste dos impostos, e eleição de três delegados para a Assembléia Municipal do Orçamento;

2ª fase: reunião da Assembléia Municipal do Orçamento para aprovar o reajuste dos impostos, discussão dos critérios de rateio dos recursos entre os bairros;

3ª fase: assembléias nos bairros para definição das obras a serem realizadas conforme a verba destinada ao bairro;

4ª fase: Assembléia Municipal do Orçamento para deliberação dos recursos destinados à saúde, transporte coletivo, meio ambiente, educação, cultura, habitação, esporte, lazer, turismo e outras obras municipais;

5ª fase: O Poder Executivo encaminha e pede à Câmara Municipal a aprovação do Orçamento para o próximo ano.

**Quadro 2: Fases do OP de acordo com a lei nº 2247/85**

Fonte: KROHLING, 1987, p. 81.

Pela primeira vez estava institucionalizada a participação popular na discussão orçamentária do município, determinando como esta deveria ocorrer, embora a discussão não se referisse a 100% da receita, Vila Velha se tornava pioneira nesta iniciativa, algo que foi conquistado pela organização popular no processo de redemocratização do país, com a aprovação do governo que tentava democratizar o orçamento público e ganhar legitimidade frente aos munícipes. O entrevistado abaixo mostra os pontos positivos desta conquista

[...] então, o que acaba sendo ponto positivo também pra mim, que é o explicitar das forças que disputam a cidade, disputam essa gestão de cidades, é o novo olhar sobre essa cidade. O outro aspecto que eu vejo foi, para muitos, a apropriação do que é fazer uma discussão do orçamento, que não é algo assim tão tecnicista, então surgiu muito essa lógica do

pensar a cidade pelos técnicos, vindo do gabinete, inclusive era coisas que na época se questionava, porque tal percentual? Porque isso? Porque aquilo? E também positivamente passou-se a ter o domínio, mesmo com as informações limitadas, ter que buscar outras informações sobre a cidade [...] (Entrevistado 9).

Para Teixeira e Albuquerque a proposta do OP deve ser reelaborada anualmente. Sendo o OP um espaço de disputa de poder, as reformulações, aperfeiçoamentos, recuos e avanços mostram que os debates continuam existindo e que as tensões na cultura política local têm ocorrido. Por outro lado, a estabilidade no formato pode indicar a ausência de conflitos no interior do OP.

O entrevistado abaixo relata como foram se modificando os processos de discussão do orçamento, mostrando como ocorreram os avanços e recuos da experiência decorrentes da disputa entre sociedade civil e administração.

No início era a prefeitura que impunha, e até 83 era assim, a prefeitura que chegava, ia pra comunidade e fazia o que queria. Depois de 83 a comunidade já começou, junto com o Conselho, a comunidade passou a ficar mais esperta e não aceitava tudo não, e falava “a gente não quer isso”, “a gente quer que seja assim”. Aí, naquele momento, não era 100% que era atendido, mas pelo menos 50% das reivindicações sempre era atendido. Aí, cada prefeito que passa ele tem uma metodologia diferente. É tanto que na era Vasco ele era aberto à comunidade para discutir, mas também ele encaminhava, mas não era 100%. No período de Jorge Anders foi um caos total porque ele não respeitava a comunidade, e aí o Conselho precisava ir ao Ministério Público e entrar na justiça pra poder garantir o orçamento (Entrevistado 6).

A participação da população foi se tornando aos poucos mais qualificada, e as conquistas em âmbito nacional favoreceram a ampliação da participação popular nas decisões de interesse público, a legislação regulamentando a existência de conselhos gestores de políticas públicas em nível municipal, estadual e nacional, instâncias de composição paritária entre membros do governo e representantes da sociedade civil organizada. A sociedade adquire uma série de elementos e informações que provocam o questionamento sobre a capacidade dos técnicos na condução do processo decisório, na condução do planejamento e gestão da cidade.

[...] será que a cidade tem que ser pensada dessa forma que eles estão apresentando? Não pode ser pensada de uma outra forma o desenvolvimento da cidade? De ações para crianças, porque interessante também que seja colocado nesse processo que ele também não tá isolado, que nesse mesmo tempo tem toda a questão do pensar a cidade de uma forma mais participativa. Então a dimensão dos conselhos, a dimensão dos planos municipais que foram surgindo, tiveram instrumentos de participação que foram se agregando ao próprio orçamento e vice e versa. Na discussão

do orçamento tinham que ser agregados esses outros instrumentos, então era inevitável contar com a participação nos conselhos municipais para essa discussão, tanto é que tiveram metodologias que consideraram os conselhos como representantes, os vereadores, então, assim, a própria representação ao longo dos anos, foi revista. Que participação que a gente quer? O próprio estar na câmara acompanhando, o próprio ter que ir pro embate com o judiciário e o ministério público pra fazer cumprir o orçamento, então foram mais, eu diria, mais conquistas do ponto de vista de exercer essa democracia, essa participação eu diria, do que efetivamente negá-la. Então, embora se o resultado não foi tão positivo, não negou essa possibilidade de exercer essa participação (Entrevistado).

Nesse período muitas obras não foram cumpridas, e os vereadores que não toleravam a participação da população na discussão do orçamento público, revogaram a lei do orçamento em setembro de 1987, sob a justificativa de que o Executivo não cumpria as deliberações do OP. Eliminar qualquer possibilidade de fiscalização do orçamento público era uma forma de garantir os privilégios desses políticos aumentando as barganhas com lideranças locais. Entretanto, no ano seguinte, no governo de Magno Pires, uma nova lei foi discutida, entre Executivo, Legislativo e sociedade civil. Esta lei foi aprovada e determinava:

Art. 28 – Os recursos deverão ser discutidos na sua globalidade, compreendendo todas as receitas correntes e receitas de capital, como também outras receitas.

Art. 29 – Os recursos extra-orçamentários, exceto os com destinação vinculada por força de convênio ou de lei, deverão ter seus destinos discutidos e aprovados em Assembléia extraordinária.

Art. 30 – Todas as despesas correntes de capital, contidas no Orçamento Municipal deverão ser discutidas e aprovadas pela Assembléia Municipal do Orçamento.

Parágrafo Único – Para o que dispõe o caput deste artigo, deverá também ser discutido e aprovado o memorial de cálculo feito para folha de pagamento e de todas as demais despesas.

Art. 31 – Os reajustes e/ou aumentos dos impostos, taxas e contribuição de melhoria deverão ser discutidos e aprovados na Assembléia Municipal do Orçamento.

Art. 32 – Deverá constar, obrigatoriamente, da Proposta Orçamentária, um valor e percentual para obras emergenciais (VILA VELHA, 1988).

Neste ano, pela primeira vez, foi discutido 100% do orçamento. Entretanto, uma nova eleição muda os rumos da participação popular no município. A eleição de Jorge Anders compromete a discussão do orçamento com a população. Mas, mesmo assim, a discussão foi feita graças a uma ação judicial impetrada pelo Conselho Comunitário contra o Executivo.



| <b>ETAPAS DO OP 1990</b>                       | <b>O QUE FOI DISCUTIDO</b>  |
|--|---|
| <b>Junho/1989 - 1ª Assembléia do Orçamento</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Prestação de Contas do ano em curso;</li> <li>- Discussão do Regimento Interno;</li> <li>- Aprovação de cronograma de assembléias para discussão do ano em curso.</li> </ul> <p>A discussão não era assumida pelo executivo, participaram algumas pessoas da Assessoria de Planejamento, com boa vontade e tradição nas administrações anteriores.</p>   |
| <b>Mobilização</b>                             | O CCVV empenhou todos os esforços no sentido de mobilizar as comunidades para as assembléias de bairro.   |
| <b>Assembléias de bairro</b>                   | <p>O CCVV esteve presente retomando toda a história do Orçamento nos anos anteriores, debatendo com os moradores a importância política desse processo e estimulando-os a assumir o orçamento como bandeira de luta e algo a ser conquistado.</p> <p>Foram realizadas 40 assembléias de bairro envolvendo cerca de 2500 pessoas. Embora esse número não seja muito elevado, significa que a luta ainda tinha respaldo popular e havia possibilidade de ser resgatada.</p> |
| <b>Assembléia Municipal do Orçamento</b>       | Tomada de decisões gerais e finais. Foi realizada sem a presença do Executivo, como todos os outros eventos.  |

### **Quadro 3: Metodologia do OP - 1990**

Fonte: (PIRES, 1993)

O prefeito não se fez presente em nenhuma das discussões do orçamento, isso já fazia prever que as decisões não seriam cumpridas. Ainda em 1989 iniciou-se o processo de elaboração da Lei Orgânica Municipal, em que foi institucionalizada a Participação Popular na Elaboração do Orçamento Municipal (PIRES, 1993).

Art. 123 – Com base no que estabelece a Constituição Federal, capítulo IV, art. 29, inciso X, fica garantida a participação popular nas decisões, elaboração e execução do orçamento anual, plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Art. 124 – A participação que trata o artigo anterior, dar-se-á por meio do Conselho Comunitário de Vila Velha, das entidades civis organizadas do Município, com existência e funcionamento mínimo de um ano, comprovada por duas outras entidades e reconhecida pelo Conselho Comunitário de Vila Velha.

Art. 125 – Fica criado um fórum próprio para discussão dos orçamentos anual, plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias, que se denominará, Assembléia Municipal do Orçamento e será composta por três delegados de

cada entidade, eleitos em assembléia geral das entidades mencionadas no artigo anterior, pelos Vereadores e por um representante do Poder Executivo (VILA VELHA, 1990).

Essa sem dúvida foi uma grande conquista, mas do ponto de vista da execução a discussão não tinha tanta efetividade gerando grande descrédito por parte da população. A existência da lei não garantiu que as obras de 1990 fossem executadas, apesar da prefeitura ter publicado uma matéria relacionando várias obras executadas, no entanto eram obras fantasmas ou paralisadas (PIRES, 1993).

[...] tiveram gestões que colocavam placas de obras realizadas e aquelas placas eram todas contrárias a própria decisão que foram tomadas nas reuniões das obras orçamentárias, então falavam que não tinha recursos para executar obras orçamentárias, mas você percorria a cidade você via placas de inauguração de obras fora do orçamento. Então, assim, era um desrespeito ao cumprimento das decisões que foram tomadas nas reuniões das obras orçamentárias. Também não cumpria com os prazos. Então isso também foi desmotivando. Uma das dificuldades foi a desmotivação com que a população tinha no cumprimento na execução das obras, e no decorrer do processo ela foi sendo descumprida, eu entendo até às vezes como forma de procurar essa desmotivação, de participação. Então, no final, teve muito descrédito, então, já se tornava assim, desacreditado que a obra fosse executada, então ficava assim, mais uma obra, mais uma assembléia, sendo que o ano em exercício não tava nem em execução e o ano anterior, muito menos, embora outras obras estavam sendo executadas no bairro. Então, isso também se tornou negativo, isso foi o próprio descumprimento do orçamento concomitante à realização de obras que estavam fora do orçamento, então não se cumpria as obras discutidas no orçamento, mas se realizava obras fora do orçamento (Entrevistado 9).

O Executivo não respondia às informações solicitadas pela sociedade civil acerca da execução do orçamento, tanto que o CCVV entrou na justiça com um mandado de segurança solicitando tais informações. A discussão do orçamento de 1991 somente foi feita após esta ação judicial (PIRES, 1993).

[...] falavam que não tinham recursos, outros falavam que as obras foram orçadas de forma equivocada, mas que às vezes conseguiam recursos de outra forma, mas que não era isso. Chegamos até entrar na justiça por isso, não tinha transparência nem na informação. Muitos pedidos de informação que eram feitos ou pelo conselho ou pelas entidades não eram cumpridos, nem pela secretaria específica que coordenava o processo, nem da de obras que era responsável pela execução. Existia também uma desarticulação entre as secretarias que deveriam ser as secretarias estratégicas para cumprimento do orçamento, a de finanças, obra, planejamento, e o próprio gabinete do prefeito. Havia situações que o gabinete ele tinha a sua equipe que também minava esse processo, então tava totalmente desarticulada, disso aqui, com as três secretarias e a própria coordenação do processo, e aí a própria participação do Conselho Comunitário, que era um órgão que na época, até então, tava junto nesse processo, muitas assembléias eram chamada em Conselho às vezes pra conduzir, quando chegava um conflito em que a prefeitura ficava em alto grau de exposição (Entrevistado 9).

Em 1991 o CCVV recebeu da Câmara o projeto de lei da LDO (Lei que determinava os procedimentos relativos à elaboração e execução do orçamento municipal para o ano de 1992) e sugeriu emendas 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 combativamente tentando garantir o cumprimento das obras deliberadas nas discussões orçamentárias. Em todos os anos as assembléias foram realizadas e o CCVV atuou tentando contribuir para reativar a experiência estimulando os moradores a participarem. Várias audiências públicas foram solicitadas para a prestação de contas, mas a execução não se concretizava. No ano de 1992, não foram realizadas assembléias de bairro, as obras foram repactuadas para o ano seguinte, já que haviam obras de 1991 e 1992 não realizadas (PIRES, 1993).

No ano de 1993 Vasco Alves retorna à prefeitura, só que sem dar prioridade à participação popular na gestão pública como em seu primeiro mandato. As discussões orçamentárias com a população foram realizadas, mas as decisões foram parcialmente cumpridas, já que Vasco priorizou o atendimento a demandas isoladas das lideranças comunitárias, além dos vereadores darem prioridade a aprovação de suas emendas em detrimento das deliberações do Orçamento Popular. No período de 1993 a 1996 ocorreram assembléias de bairro e assembléias municipais, mas a participação da população e dos delegados ocorreu de maneira reduzida, devido ao descrédito pelo qual passava a discussão, já que as obras não eram cumpridas. No ano de 1996 algumas comunidades nem conseguiram realizar a discussão, tamanho o descrédito da população em relação ao OP. Como este era um ano eleitoral a população temia que o novo prefeito ignorasse tais deliberações (KROHLING, 1997).

[...] Jorge Anders não se comprometeu com os orçamentos. No início dos dois primeiros anos chegou a fazer depois não quis fazer, mas depois veio o segundo governo de Vasco aí o empenho já não foi o mesmo pra fazer o que tinha sido feito no primeiro período, já não era mais novidade também, já tinha o desgaste do orçamento popular, porque as obras não saiam todas ao mesmo tempo. Também acontecia do prefeito fazer obra por fora do orçamento, às vezes como tinha aquele percentual maior da população que não participava da assembléia do orçamento que ia pra assembléia do OP, às vezes o prefeito ia lá no bairro, aí o morador daquela rua pedia pra calçar aquela rua, mas ele não foi na assembléia decidir que aquela rua é

calçada, mas aí a pressão política eleitoral do prefeito fazia ele fazer uma rua que não estava dentro do orçamento, aí criava uma série de confronto com os delegados e moradores que participava do processo, “mas a minha rua não foi contemplada lá”, mais fulano de tal foi”. Então houve isso tudo aí, teve o período de desgaste na experiência do orçamento popular. (Entrevistado 4).

No início de 1997 assume, novamente, a gestão do município Jorge Anders. A discussão do OP só foi realizada por pressão do CCVV. A Secretaria de Planejamento convocou uma assembléia com todas as lideranças, onde esclareceu a impossibilidade de realizar obras por bairro, as discussões locais poderiam ser feitas, mas a decisão final seria tomada na Assembléia Regional, mas a prefeitura somente realizaria as obras priorizadas à medida que obtivesse recursos, já que alegava a não existência destes (KROHLING, 1997).

A década de 1990 foi muito difícil para o movimento popular. Jorge Anders e Vasco Alves se revezaram no poder e não deram prioridade a discussão do orçamento. O fato de a comunidade fazer as discussões funcionava mais como processo educativo. Suas decisões não eram respeitadas. Por isso, a permeabilidade do Executivo à participação democrática é fundamental para que o OP se fortaleça no município. No caso de Vila Velha a não implementação das obras causou um esvaziamento nas discussões do OP.

Alguns desistiram, não acreditavam, chamava pra assembléia do orçamento, o povo não ia, mas teve uma diretoria do conselho comunitário que foi guerreira, peitou o poder público, chamou os técnicos, fez a assembléia do orçamento, mesmo sem a prefeitura. No caso do governo Jorge Anders, os dois últimos anos do orçamento foram feitos pelo Conselho Comunitário, peitava e encaminhava. Agora, é claro que pra grande maioria da população, muitas vezes, os próprios conflitos nem sequer tinham conhecimento, só quem é liderança comunitária, quem tá participando ativamente do processo político, processo educativo, que tinha consciência da situação (Entrevistado 4).

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. Isso aumentava as negociações clientelistas entre prefeito, vereadores e moradores. Estes últimos conseguiam obter mais rápido as obras de seu interesse já que as deliberadas no orçamento não eram cumpridas. Como bem ressalta Wampler (2003) quanto maior o número de participantes, maior a probabilidade de controle sobre as ações do Executivo, e esta

participação numérica não foi uma realidade na década de 1990 em Vila Velha. Não podemos desconsiderar que este era um contexto de reforma neoliberal do Estado, e os recursos públicos para investimentos sociais se tornavam escassos.

Em todo esse período o CCVV foi atuante na definição da metodologia do OP até porque a lei assegurava sua participação. A metodologia consistiu basicamente na realização de assembleias de bairros, assembleias regionais, finalizando com a AMO. Entretanto, as deliberações poderiam ser vetadas pelos vereadores, e as que eram aprovadas, em sua maioria, não eram concretizadas, pois as práticas clientelistas predominavam sobre o planejamento público.

Apesar de todos esses entraves ao OP como instrumento de radicalização da democracia em Vila Velha, o ciclo do OP nunca deixou de ser realizado. Com isso a discussão foi sendo amadurecida e a definição de regras para a discussão do orçamento e a definição de critérios foi mudando ao longo do tempo, de acordo com o aperfeiçoamento das discussões. O entrevistado relata que

A metodologia era garantida quando se fazia a lei de diretrizes, PPA, aí se pensava na proposta, se ia ter assembleia de bairros, assembleia regional. Antes não tinha assembleia, tipo assim, em cada momento foi uma proposta. Esse primeiro foi só o orçamento do bairro, foi uma proposta, tinha comissões de rateio que definia o percentual para cada bairro, outros já vinham com outros dados, dado populacional. A cada ano foi se vendo essa necessidade como alguns percentuais, o que era definido para percentual de obra de bairros, então tinha também as comissões que negociavam e discutiam isso com os técnicos, de que forma seriam os prazos para cada coisa, para as assembleias de bairro, as atas, a escolha, a forma que era, a cada 100 participantes tinha direito a mais um delegado que muitas vezes estimulava a participação quantitativa ou qualitativa realmente. Então assim foram várias coisas (Entrevistado 9)

Entretanto, a fala abaixo demonstra que a grande disputa em torno do orçamento popular não era a definição de sua metodologia, mas a existência deste instrumento, principalmente porque a discussão do orçamento implicava maior transparência nas relações do Estado com a sociedade civil, e com isso inibia a continuidade de práticas conservadoras pelos políticos locais.

Dentro da própria discussão do orçamento não foi a metodologia, mas se passaram situações de enfrentamento político, coisas da mudança de gestão. A visão de cada prefeito implicava também numa nova forma de conduzir o processo, o exemplo disso foi quando se teve a própria derrubada da lei da proposta de discussão do orçamento, depois no processo da lei orgânica do município, a gente priorizou alguns momentos da conjuntura do nosso município que a gente percebia que poderia ser

derrubado, aí nos fizemos uma mobilização muito grande, entre elas a da lei de participação do orçamento, ela se tornou artigo garantido pela nossa constituição municipal, então foi um processo de bastante coleta de assinaturas e envolvimento de dentro do processo de discussão do orçamento. Tinham um interesse, queria a derrubada dessa por causa do confronto com os interesses dos vereadores. Então, essa metodologia também acabava tentando também ao mesmo tempo politizar o aspecto dessa participação, enquanto alguns vereadores e alguns entes políticos queriam despolitizar, ou seja, tirar essa possibilidade de ampliar essa participação não só do ponto de vista financeiro, orçamentário, mas mesmo compreender o que que é você está discutindo dentro da cidade. (Entrevistado 9).

Em janeiro de 2001 assume o governo Max Filho, que possibilita a retomada do Orçamento Popular no município, mas as dificuldades em retomar a discussão encontravam-se principalmente na falta de credibilidade da população em relação ao OP.

[...] quando nós assumimos, assumimos então com um déficit de credibilidade na experiência do orçamento (Entrevistado 4).

A pasta responsável pela coordenação do orçamento foi assumida por um político filiado ao PT, que havia sido prefeito do município em 1989 e tinha forte ligação com o movimento popular. A implementação do OP no governo Max Filho no ano de 2001 ocorreu da seguinte forma:

[...] Magno Pires, o então secretário de planejamento urbano, foi buscar um pouco de experiência em Porto Alegre, vieram até equipes da prefeitura de Porto Alegre para apresentar como se desenvolveu e implantou toda a metodologia que estava utilizada naquela época como também toda, todos os procedimentos e as temáticas, a sistematização do orçamento popular. Então, de lá pra cá o orçamento popular do município passou por várias fases. A primeira fase então foi essa, que teve a implantação e que foi utilizada uma metodologia de fazer Assembléias populares em todos os bairros, e naquele ano foi feito é ... constava que 106 bairros foram feitos, 106, foram feitas 106 assembléias em cada um dos bairros, e aí também admitindo que cada um, que essas comunidades, cada uma dessas assembléias é... elegessem três obras prioritárias. Três prioridades pra constar no orçamento popular. Então, essa metodologia que era focada em obras é... elegendando uma referência em três [...] (Entrevistado 1).

O quadro a seguir dá mais visibilidade à metodologia adotada no início do governo Max Filho.

| ETAPAS DO OP 2002/2003                 | PROCEDIMENTOS   |
|--|---|
| <b>1ª Etapa: Assembléias de bairro</b> | Caracterizar as demandas do bairro e fazer o levantamento de três prioridades por bairro. |
| <b>2ª Etapa: Assembléias Regionais</b> | Definir as obras que ultrapassavam o limite de um bairro e eram de caráter da regional.   |

| ETAPAS DO OP 2002/2003                             | PROCEDIMENTOS   |
|--|---|
| <b>3ª Etapa: Assembléias Temáticas</b>             | Discutir políticas públicas que seriam incluídas nos orçamentos setoriais do município em conjunto com as representações de bairro, conselhos municipais de políticas públicas, conselho tutelar de Vila Velha e outras organizações da sociedade civil. Dentre as áreas discutidas estavam: educação, saúde, segurança, etc. |
| <b>4ª Etapa: Fóruns Regionais de Delegados</b>     | Definição das prioridades de bairros, das prioridades regionais e das prioridades temáticas.  |
| <b>5ª Etapa: Assembléia Municipal do Orçamento</b> | Fechamento da proposta total do orçamento.  |

#### **Quadro 4: Metodologia do OP 2002/2003**

Fonte: Entrevista 4 e PMVV/SEMPLA/COP (VILA VELHA, 2008a)

A metodologia aplicada no orçamento de 2003 para o exercício financeiro de 2004/2005 foi discutida com o CCVV. Houve capacitação de pessoal. Neste ano ocorreu uma pequena mudança nas Assembléias de bairro. Foi realizado um levantamento de demandas nos bairros por tema. A prefeitura apresentava 8 temas para que a comunidade pudesse escolher 3 seguindo a ordem de classificação, após a apuração dos votos a comunidade levantava as necessidades do bairro dentro dos temas priorizados. Na Assembléia Municipal do Orçamento foi apresentada a proposta orçamentária do município para 2004, e apresentada e aprovada uma nova proposta de rateio. Além disso, foram eleitas a nova comissão de rateio e comissão de fiscalização (VILA VELHA, 2008a).

A metodologia adotada pelo governo nos moldes de experiências desenvolvidas em municípios administrados pelo PT, reflete o projeto político do secretário de Planejamento, coordenador do processo e membro do PT. A ação empreendida pelo secretário condiz com o que Dagnino (2002) chama de trânsito de projetos democratizantes da sociedade civil para o Estado. A autora aponta que os resultados de pesquisas mostram que a existência de indivíduos no interior do aparato estatal que se comprometem individualmente com projetos democratizantes, é um elemento decisivo na implementação bem-sucedida de várias experiências.

[...] no período do Max Filho eles adotaram uma metodologia de fazer o Orçamento Participativo numa prática que hoje em Vitória usa também, e Cariacica também, mais ou menos aquela ideologia que o PT adota nas suas administrações, que era fazer um Orçamento Participativo, envolvendo

mesmo as comunidades, fazer assembléias na comunidade, a comunidade escolhia três obras e das três ela escolhia uma prioridade que seria executada. Mas só que com essa prática, que foi no primeiro ano do governo de Max Filho é... com essa prática nós vimos que não funcionou, porque teve obra que a comunidade queria que acontecesse, mas era em cima do orçamento, era muito cara aquela e o orçamento que é dividido na prefeitura no geral, que eles falam a divisão do bolo, que cada secretaria tem um percentual e quando chega na questão do orçamento em si é 5% do montante todo no orçamento é que é pra ser gasto... que vai ser discutido com a comunidade.. aí quer dizer... naquele primeiro momento quando foi tirado a prioridade não funcionou, porque tinha comunidade que escolheu uma obra que, por exemplo, que a extensão da obra que seria, por exemplo se fosse fazer saneamento e asfalto numa rua que tinha uma extensão tão grande que não dava condições da própria prefeitura executar a obra, porque senão gastaria todo o 5% em uma comunidade (Entrevistado 6).

A avaliação do formato institucional aponta a necessidade de recuar diante da baixa capacidade financeira do município.

[...] posteriormente, viu-se que... foi constatado que, até mesmo pela é... pelo baixo nível de investimento do município, baixo nível é... a baixa receita que o município tinha, porque todo município normalmente tem uma receita insuficiente à demanda da população, mas Vila Velha em particular tem, tem uma demanda muito grande e a receita muito baixa. Então, foi constatado que realmente não dava pra continuar com essa metodologia de de instigar a população a votar entre 4 e três obras, e depois a gente constatou que não dava pra executar todas as três, teria que ... teria que fazer esse investimento ao longo de um tempo maior e, como naquele tempo, as assembléias eram anuais, então foi passando por processo de mudança da metodologia. Uma metodologia anual, escolher é ... obras especificamente pra depois passar a ter a temática e também abrangendo um período maior, ao invés de focar um ano apenas, aí passou a ser um orçamento é... um orçamento válido pelos dois anos seguidos (Entrevistado 1).

A fala abaixo demonstra que o CCVV depois de anos de luta junto à administração em torno da partilha de poderes, conseguiu não só na lei, mas na prática ser reconhecido como entidade representativa da sociedade civil pelo poder público e também como parceiro do Executivo. Entretanto, essa fala parece ver nesse diálogo com o CCVV a possibilidade de diminuir o espaço de discussão com a população. Como enfatiza Wampler (2003) quanto maior a participação da população, maior a exposição do governo as suas demandas e menor a capacidade do governo esconder informações.

[...] há uma discussão com o Conselho Comunitário, Conselho comunitário de Vila Velha é um parceiro, inclusive até a própria lei orgânica também estabelece e legitima o Conselho Comunitário como sendo uma entidade é... bem... que deve estabelecer essa parceria com a prefeitura no sentido de contribuir com aprimoramento desse processo, de participação popular, de planejamento participativo. Então, nós discutimos com o Conselho Comunitário, logicamente isso também é muito mais uma necessidade da



própria administração, porque quando [...] nós iniciamos esse processo aqui, a gente sentia que quanto mais a gente fazia a discussão num elemento mais é... como é que se diz? Molecular possível, que a comunidade é o maior o menor nível de organização que a gente considerava, que o município tem os seus bairros e que em cada bairro tem a sua, o seu movimento comunitário. Então, essa seria a menor forma dessa organização [...] e se a gente vai, faz uma assembléia em cada bairro, nós tãmo abrindo mais ainda, permitindo que, inclusive, até os moradores, como eu também fiz referência antes, de cada rua se organize pra lutar pela demanda dele. Então houve isso, e a gente percebeu também, a própria administração percebeu, que não tem como a gente manter um processo como esse, porque é desgastante e a gente é... primeiro é desgastante porque são muitos eventos, e segundo porque nós temos, eu acho que isso aí é válido pra Vila Velha como é válido pra qualquer município do Brasil, não tem como aguçar os moradores pra eles pensarem nas reais demandas deles e depois achar que não vai ser cobrado porque vai, porque município nenhum, por maior que seja a receita dele, dá condição pra ... tem condição de atender todas as demandas que vem de cada rua, por exemplo. É... então, nós mesmos fomos também observando que essa metodologia não era a mais adequada, e até mesmo porque é ... a gente tava é... como eu diria é... particularizando um investimento, particularizando a visão da cidade, a gente tava atomizando a cidade, fazendo com que a pessoa, o morador pensasse só na rua dele, ele nem tinha a visão de bairro. Então isso aí, para pensar estrategicamente a cidade, pro planejamento da cidade, não é interessante, então também foi uma necessidade nossa de fazer a adequação, mas também fazendo essa discussão principalmente com o Conselho Comunitário (Entrevistado 1).

E foi com essas justificativas que a metodologia do orçamento foi alterada no ano de 2005 diminuindo o espaço de participação da população.

Aí depois em 2005, [...] entrou um outro secretário de planejamento que fez algumas mudanças, mas não essenciais, mas mudou, por exemplo acabou com assembléia de bairro passou a fazer só assembléia regional, e fez as assembléias temáticas (Entrevistado 4).

Com o fim das assembléias de bairro a responsabilidade pela eleição de delegados ficou a cargo do Conselho Comunitário de Vila Velha. Antes de se iniciar o ciclo do OP o CCVV deve fazer assembléias nos bairros para eleger 3 delegados e levantar as demandas da comunidade. Estes delegados, além do presidente do movimento comunitário que é delegado nato, irão participar das assembléias temáticas regionais e fóruns de delegados regionais.

[...] porque o CCVV é a entidade maior do município, as associações são criadas, então na discussão do orçamento, nós tiramos delegados do orçamento e o presidente, por exemplo, é delegado nato, e tira três representantes da diretoria e o presidente é nato, são 4 delegados (Entrevistado 8).

Embora as assembléias temáticas regionais fossem abertas à toda a população, estas ocorriam num bairro específico, e a distância entre bairros da mesma região

dificulta o acesso aos participantes, pois levando em consideração que cada região comporta em torno de 15 a 24 bairros, as pessoas devem se deslocar, às vezes, usando transporte coletivo ou particular. Avaliamos como um retrocesso o fim das assembléias de bairro, porque conseqüentemente, contribui para diminuir a participação da população no OP, reduzindo a possibilidade deste constituir-se num vetor de transformação social.

Segue quadro com as 5 regiões administrativas de Vila Velha

| <b>REGIÕES</b>  | <b>BAIRROS</b>  |
|---|---|
| <b>REGIÃO 1</b><br><br>Abrange toda a orla norte do município até a foz do rio Jucu.  | Boa Vista I, Centro, Coqueiral de Itaparica, Cristóvão Colombo, Divino Espírito Santo, Glória, Ilha dos Aires, Itaparica, Jaburuna, Jardim Itapuã, Jockey, Itaparica, Olaria, Parque das Gaivotas, Praia da Costa, Praia de Itaparica, Prainha da Glória, Residencial Coqueiral, Soteco.  |
| <b>REGIÃO 2</b><br><br>Abrange o grande Ibes, delimitado pelo eixo Darly Santos, até a Rodovia Carlos Lindemberg.   | Araçás, Boa Vista II, Brisamar, Cocal, Conjunto Darly Santos, Guaranhuns, Ibes, Ilha dos Bentos, Jardim Asteca, Jardim Colorado, Jardim Guadalajara, Jardim Guaranhuns, Jardim São Paulo, Morro do Cruzeiro, Nossa Senhora da Penha I, N. Senhora da Penha II, N. Senhora de Guadalupe, Nova Itaparica, Novo México, Santa Inês, Santa Mônica, Santa Mônica Popular, Santos Dumont, Vila Guaranhuns.      |
| <b>REGIÃO 3</b><br><br>Ocupa a margem direita da Rodovia Carlos Lindemberg, sentido Vitória, tendo como eixo central a Estrada Jerônimo Monteiro.                   | Argolas, Aribiri, Ataíde, Atalaia, Cavaliere, Chácara do Conde, Dom João Batista, Garoto, Ilha da Conceição, Ilha das Flores, Morro da Philips, Paul, Pedra dos Búzios, Porto de Capuaba, Primeiro de Maio, Sagrada Família, Santa Rita, Vila Batista, Vila Garrido, Zumbi dos Palmares.  |
| <b>REGIÃO 4</b><br><br>Ocupa a faixa à esquerda da Rodovia Carlos Lindemberg, sentido Vitória, abrangendo a grande Cobilândia, até o rio Marinho, divisa municipal. | Alecrim, Alvorada, Cobí de Baixo, Cobí de Cima, Cobilândia, Industrial, Ipessa, Jardim do Vale, Jardim Marilândia, Nova América, Planalto, Rio Marinho, Santa Clara, São Torquato, Vale Encantado, Vila da Vitória.   |
| <b>REGIÃO 5</b><br><br>Todo o município ao sul do rio Jucu, incluindo a área rural  | Área Rural, Barra do Jucu, Barramares, Cidade da Barra, Interlagos I, Interlagos II, João Goulart, Morada da Barra, Morada do Sol, Morro da Lagoa, Normília da Cunha, Nova Ponta da Fruta, Ponta da Fruta, Portal do Sol, Praia da Concha, Praia dos Recifes, Residencial Jabaeté, Riviera da Barra, Santa Paula I, Santa Paula II, São Conrado, Terra Vermelha, Ulisses Guimarães, Vinte e Três de Maio. |

**Quadro 5: Regiões administrativas de Vila Velha**

Fonte: Dados da entrevista 4 e dados da PMVV/SEMPLA/COP (VILA VELHA, 2008a)

A fala a seguir mostra que apesar da nova metodologia não se propor a pensar mais o bairro de forma isolada, ou seja, nas necessidades particulares de cada bairro, esta foi aprovada pelo Conselho Comunitário. Isso aconteceu porque o CCVV

entendeu que a discussão e eleição de obras por bairro geravam um montante de obras impossíveis de serem executadas. A baixa capacidade de arrecadação do município favoreceu essa decisão e a conclusão de que as obras deveriam ser pensadas regionalmente.

Olha, a princípio até o Conselho Comunitário, nós ficamos assim apreensivos. Dizendo olha, isso não vai dar certo, mas a partir da metodologia que foi criada até que deu para funcionar legal. Por quê? Antes era a comunidade isolada que fazia sua assembléia geral e tinha direito de escolher sua demanda que teria no bairro, mas a partir da nova metodologia, antes sentou Conselho Comunitário e prefeitura pra dizer qual era a metodologia e saber como é que ia fazer tudo direitinho. Lá, quando convocou a comunidade para a assembléia, nós deixamos claro, “olha nós vamos estar discutindo a região”, mas antes disso a gente fez a reunião com todas as regiões juntas, discutindo a nova metodologia e explicando que ela vai ser é... estar trabalhando o orçamento por região. Aí as demandas que tiver vocês já vão pensando qual a demanda que tiver que ser feita, para quando chegar na assembléia na região a gente já está apresentando uma demanda, mas que não seja só para um bairro e sim que seja pra atender mais de um bairro. Então, quando nós chegamos pra ver... e aí quando chegava na assembléia tinha as transparências explicando tudo direitinho, a metodologia que seria e envolvendo as secretarias, entendeu? As finanças, a obras, o planejamento que é a que já trabalha, a ação social. Então cada dia, nós marcamos dias seguidos, aí cada dia tinha uma região, e alí as secretarias iam até o local, cada um tinha seu tempo para estar colocando tudo que foi feito, o tanto de recurso que recebeu, o que poderia fazer e aquela falas e através daquele resultado cada um escolheria o que queria que fosse feito, foi uma metodologia muito boa (Entrevistado 6).

No governo Max Filho o CCVV sempre esteve discutindo com a prefeitura qualquer alteração na metodologia, como mostra a fala do membro da coordenação do processo.

Sempre foi, pelo menos desde que eu assumi, e eu fazia questão disso, é de tá determinando isso, finalizando isso junto com o Conselho Comunitário. Logicamente que a gente elaborava uma metodologia é... tentando não cometer os mesmos erros da anterior, tentando trazer algo novo que eu tivesse visto, trazendo algum benefício pra comunidade e fechada idéia, a primeira coisa que a gente fazia era uma reunião com o todo Conselho, toda diretoria executiva do Conselho Comunitário de Vila velha e apresentava essa metodologia e logicamente que aberto pra alguma mudança, alguma alteração que eles pudessem tá vendo como necessária ou tá acrescentando alguma coisa. Então, o processo habitual sempre foi esse (Entrevistado 3).

Na Assembléia do OP a apresentação da metodologia pela Secretaria de Planejamento para o exercício de 2006/2007 iniciava-se com as seguintes frases:

- O Brasil vive uma democracia. Ou seja, “Governar com o povo”.
- Isso é inviável por via direta.
- O sistema tem que ser representativo.
- O povo delega seu poder a representantes legitimamente eleitos.

- Esses delegados votam pelo povo (VILA VELHA, 2006).

Com essas máximas a prefeitura convencia a população de que a discussão por bairros era inviável e de que, quanto menor a participação, melhor o governo. Estas frases exaltam a democracia representativa como única e melhor forma de governo. De acordo com Wampler (2003) estas regras canalizam a participação no OP para a um número restrito de participantes.

[...] limita a possibilidade de pressão dos grupos mobilizados sobre a administração quando ela não cumpre suas obrigações para com o OP. Conseqüentemente, isso diminui a importância do OP como um vetor da “transformação social”, como um espaço público deliberativo e como uma instituição participativa (WAMPLER, 2003, p. 76).

A metodologia proposta para o ano de 2006 foi a seguinte:

| ETAPAS DO OP  | PROCEDIMENTOS   |
|---|---|
| <p><b>1ª Etapa: Processo Inicial: Assembléias Temáticas</b></p>       | <p>São realizadas 04 assembléias temáticas, abordando 8 temas: Saúde, Educação, Transporte, Trânsito, Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Urbano, Assistência Social e Obras.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Em cada assembléia temática os participantes expressam suas opiniões tanto na forma oral quanto na forma escrita.</li> <li>- As opiniões registradas em documento específico elaborado pela SEMPLA e entregue ao término do evento à representantes da secretaria, são tratadas estatisticamente, identificadas as mais citadas e franqueadas ao CCVV.</li> <li>- É feita ata da assembléia para registro dos fatos.</li> </ul> |
| <p><b>2ª Etapa: Processo Intermediário: Assembléias Regionais</b></p> | <p>05 Assembléias Regionais</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Apresentação das ações mais citadas nas temáticas para aquela região, novamente recolhidas opiniões tanto de forma escrita, em documento específico elaborado pela SEMPLA, quanto na forma verbal com a palavra franqueada aos participantes inscritos. Essas assembléias (05 regionais) são filmadas.</li> <li>- A SEMFI (Secretaria Municipal de Finanças) apresenta as finanças municipais expondo as Receitas e as Despesas da PMVV e sua capacidade de investimento.</li> </ul>   |

|  |   |
|--|---|
| <b>3ª Etapa: Processo Decisório – Fórum de Delegados</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Votação das ações sugeridas pela população, organizadas por tema e ações por região, com estimativa de gastos.</li> </ul> <p>Essa votação é feita, através de cédula, pelos delegados de todas as 5 cinco regiões devidamente identificados pelo CCVV.</p> |
| <b>4ª Etapa: Processo Final - Assembléia Geral</b>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Apresentação do resultado da apuração dos votos do fórum de delegados.</li> <li>- Demonstração dos valores previstos para cada secretaria e programas que estão em andamento.</li> </ul>   |
| <b>ETAPAS DO OP</b><br><b>5ª Etapa: Produto Final</b>    | <b>PROCEDIMENTOS</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Documento encadernado e gravado em CD ou DVD.</li> <li>- Consignação das ações selecionadas no orçamento de 2007 e 2008.</li> <li>- Informativo Regional.</li> </ul>  |
| <b>Procedimentos permanentes</b>                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Acompanhamento periódico</li> <li>- Reuniões entre a SEMPLA e o CCVV.</li> <li>- Atualização do Informativo Regional.</li> </ul>   |

#### Quadro 6: Metodologia do OP ano de 2006

Fonte: PMVV/SEMP/LA/COP (VILA VELHA, 2006).

No ano de 2007 as obras votadas em 2006 foram repactuadas, já que ainda não haviam sido executadas. A discussão foi realizada da seguinte forma:

| ETAPAS DO OP 2007  | O QUE FOI DISCUTIDO  |
|--|--|
| <b>Assembléia Municipal do Orçamento (342 presentes, número divulgado pela prefeitura – não confirmado aos olhos de quem estava presente).</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Prestação de contas de 2006</li> <li>- Orçamento previsto para 2007, tendo como enfoque a diminuição das despesas públicas e o aumento da arrecadação para garantir maiores investimentos;</li> <li>- Aprovação do regimento interno;</li> <li>- Eleição dos representantes da comissão de acompanhamento, fiscalização e controle da execução orçamentária.</li> </ul> |
| <b>Formação da Comissão de Acompanhamento, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária</b>  | <p>Escolha dos três delegados das regionais administrativas de Vila Velha (cinco regiões, logo, escolha de 15 representantes);</p> <p>Definidos os representantes do Conselho Comunitário de Vila Velha (CCVV), do poder público (Secretária Municipal de</p>  |

---

Planejamento Governamental, de Finanças e de Obras) e da Câmara Municipal;

Procedimento eleitoral: os delegados presentes (três delegados representantes de cada bairro) possuíam poder de voz e voto, enquanto os demais presentes possuíam apenas direito a voz. No momento da votação, os integrantes de cada região dispostos a participar da comissão dirigiam-se à frente da assembléia e eram votados por todos os delegados de todas as regionais.

---

#### **Quadro 7: Metodologia do OP ano de 2007**

Fonte: FREITAS (2007)

Segundo Freitas o processo de eleição para a Comissão de Acompanhamento e Fiscalização e Execução Orçamentária envolvia perda de representatividade, pois os

[...] delegados mal conheciam os representantes de outras regionais, votavam sem possuir conhecimento da atuação destes em suas comunidades. Por muitas vezes, pareceu-me, um mero jogo político, no qual os de melhor aparência física e de vestimenta ganhavam o maior número de votos (FREITAS, 2007).

No ano de 2008 a discussão regional prevaleceu em detrimento da discussão por bairro.

Então, nesse momento nós estamos com a metodologia de orçamento popular a gente faz exatamente as assembléias temáticas e regionais. O município é dividido em 5 regiões administrativas, então são feitas, até o último orçamento popular que foi feito esse ano, foi utilizado exatamente essa metodologia de se fazer assembléia temática e assembléias regionalizadas em cada uma das cinco regiões do município (Entrevistado 1)

## **METODOLOGIA DO ORÇAMENTO POPULAR 2009-2010**

### **FASES DO ORÇAMENTO POPULAR 2008**

---

#### **1ª FASE: DEFINIÇÃO DA METODOLOGIA E MOBILIZAÇÃO DE LIDERANÇAS**

Avaliação e definição da metodologia Orçamento Popular para 2009/2010 – SEMPLA e Diretoria Executiva do CCVV

#### **ETAPA 01: ELEIÇÃO DE DELEGADOS**

- CCVV e lideranças comunitárias realizaram eleições para definir novos delegados do OP <sup>38</sup>e atualizaram o cadastro de representantes das comunidades.

---

<sup>38</sup> Delegados de bairro

## ETAPA 02: SEMINÁRIO PARA CAPACITAÇÃO DOS DELEGADOS

- Apresentação da metodologia do orçamento popular.

### 2ª FASE – PROCESSO CONSULTIVO

Votação e hierarquização de temas e ações

#### ETAPA 01: ASSEMBLÉIAS TEMÁTICAS REGIONAIS

- Realização de Assembléias Temáticas em cada uma das 5 regiões, para submeter a população a votação dos temas, ou seja, a votação vai hierarquizar os temas de acordo com o interesse popular.

#### ETAPA 2: FÓRUMS DE DELEGADOS REGIONAIS

- Realização de 5 Fóruns Regionais com o objetivo de votar e hierarquizar as ações de cada tema. Essa hierarquização será observada no momento de definição das obras, na terceira Fase, respeitados os critérios técnicos.

#### ETAPA 3: ASSEMBLÉIA MUNICIPAL DO ORÇAMENTO

- Realização da AMO para apresentar o processo consultivo do OP e o projeto da LDO.

### 3ª FASE: PROCESSO DELIBERATIVO

- Realização de Fóruns de Delegados Regionais, no 1ª semestre de 2009, para definição das obras a serem realizadas em cada região, de acordo com o diagnóstico da administração Municipal, respeitados os critérios técnicos definidos na fase consultiva.

#### DETALHAMENTO DA SEGUNDA FASE

##### ASSEMBLÉIA TEMÁTICA REGIONAL

##### FOCO: Votação de Tema, pelas comunidades, hierarquizando-os conforme suas prioridades

Temas e Secretarias Envolvidas

Infra-estrutura e Desenvolvimento Urbano:(SEMOB/SEMDU/SEMMA/SEMSU)

Desenvolvimento Humano e Cidadania:(SEMAS - SEMDEC)

Saúde:(SEMSA)

Educação – Cultura, Esporte e Lazer: (SEMECE E ADJUNTAS DE CULTURA E ESPORTE)

Finanças e Gestão Pública: (SEMFI/SEMEG/SEMGAB)

##### FÓRUM DE DELEGADOS REGIONAL – FOCO

Votação de até três opções, priorizando-as conforme os temas votados pelas comunidades.

##### Ações sugeridas

##### Infra-estrutura e Desenvolvimento Urbano:

\* Drenagem e Pavimentação de vias;

- \* Construção, Reforma e/ou Ampliação de Praças;
- \* Iluminação Pública;
- \* Sinalização Viária e melhoria no Transporte Coletivo...

#### **Saúde:**

- \* Construção/Reforma de US;
- \* Ampliação PA - PSF;
- \* Farmácia Básica...

#### **Educação – Cultura, Esporte e Lazer:**

- \* Construção/Reforma de Unidades de Ensino (UMEF/UMEI)
- \* Ampliação de vagas nas Unidades de Ensino;
- \* Projetos Culturais;
- \* Construção/Reforma de Áreas Esportivas (Quadra/Campo...);
- \* Atividades Esportivas nas Comunidades ..

#### **Desenvolvimento Humano e Cidadania:**

- \* Cursos para Geração de Renda;
- \* Políticas de Raça, Gênero, Infância e Juventude, 3ª idade...

#### **Finanças e Gestão Pública**

- \* Realização de Concursos Públicos;
- \* Qualificação do Servidor para melhorar o Atendimento ao Público;
- \* Ampliação dos Instrumentos de Informação à População;
- \* Atualização da Legislação Fiscal para melhorar a Arrecadação Municipal...

#### **Quadro 8: Metodologia do Orçamento Popular 2009-2010**

Fonte: PMVV/SEMPA/COP (VILA VELHA, 2008b)

De acordo com Wampler (2003) a avaliação do desenho institucional do OP deve considerar como são selecionados os representantes, se há mobilização e participação dos cidadãos nas assembleias do OP, pois a participação limita a capacidade do governo de esconder informações. Quando as regras estimulam ou demandam uma maior participação, o potencial democratizante do OP aumenta,



pois aumenta também a capacidade da população questionar ações deliberadas e não cumpridas. Sobre a representação no OP de Vila Velha é importante destacar que cabe ao CCVV eleger os representantes nos bairros, entretanto, isso não tem ocorrido dessa forma como pode ser percebido na fala abaixo

Aí semana passada a menina entrou em contato comigo perguntando se iam ser os mesmos delegados, aí eu falei que tinha que fazer a consulta com as comunidades e se a comunidade disser não, não é esses delegados... aí ela vai fazer a assembléia e decidir, porque cada bairro tem direito a três delegados. Aí esses três delegados e fora o presidente, aí tem a diretoria do conselho comunitário e mais o presidente de cada comunidade que são delegados natos na assembléia (Entrevistado 6).

Essa interlocução é feita com as lideranças dos bairros e o CCVV apenas faz o contato com os delegados, reforçando a importância da participação na discussão do orçamento.

[...] normalmente a gente faz um ofício direcionado à comunidade dizendo os delegados e perguntando se vai permanecer, aí se não, eles tem um prazo para eleger os novos delegados e tá passando pra gente de volta. [...] É porque eles elegem os delegados e encaminham para o CCVV que encaminha para a prefeitura (Entrevistado 6).

Ai a comunidade chama a assembléia, elege os delegados e o CCVV entra em contato e reforça falando da importância de participar (Entrevistado 6).

Colocar esta tarefa apenas a cargo das lideranças comunitárias acaba por não garantir que a população participe da eleição de delegados, a decisão acerca da representação fica a cargo do líder comunitário. Se este concordar com a permanência do delegado isto será feito, caso contrário será aberta nova eleição, onde serão discutidas também as demandas do bairro.

É na própria assembléia da comunidade que discutem os problemas, ou o problema da rua tal, é... Vai se apresentando as demandas, tá precisando de uma escola uma creche, entendeu? E aí as demandas aparecem (Entrevistado 6).

Entretanto, a ausência de processo eleitoral para escolha de delegados faz com que a população não necessariamente tenha que se reunir para articular suas demandas. Isso se reflete na baixa participação das comunidades em todo o processo.

[...] é levado muito naquela questão pessoal, tem comunidade que envolve 100%, faz aquela assembléia e os moradores vão, já tem comunidades que não liga para isso não e tal... Aí a assembléia dá vinte a trinta pessoas, entendeu? Depende muito da liderança também porque tem liderança que é

muito envolvida na igreja que divulga e tal, é muito dinâmico, aí é o mesmo quando a prefeitura colocava antes a peruinha na rua anunciando, assembléia e coisa e tal do orçamento e mesmo assim às vezes dava muita gente e às vezes não (Entrevistado 6).

No ano de 2008 uma assembléia regional (região 3) e um fórum de delegados (região 5) não aconteceram por falta de quórum. No fórum de delegados da região 3, os moradores alegaram desconhecer a data da assembléia regional, por isso não compareceram. Durante o fórum duas participantes chegaram bem atrasadas pela dificuldade de encontrar o local e expressaram que não participaram da assembléia anterior porque o líder comunitário não repassa à comunidade as informações sobre o orçamento popular. Essa informação se confirma quando identificamos quem participa das assembléias de orçamento, no caso abaixo, o entrevistado se refere à participação na AMO.

É o envolvimento mais das lideranças, porque inclusive quando tem a assembléia do orçamento lá tem o envolvimento também, porque além da gente tirar essas três pessoas que a gente tira para participar, lá é aprovado o regimento interno lá aonde que dá poderes de lá dentro mesmo ainda para tirar delegados, gente de lá para participar das câmaras técnicas e uma porção de comissões, entendeu? De participação mais restrita, mais interna então as pessoas se envolvem bastante (Entrevistado 6).

Segue quadro com o número de participantes das assembléias e fóruns de delegados no ano de 2008.

| <b>Assembléias Temáticas</b> | <b>Nº de participantes</b> | <b>Fóruns de Delegados</b> | <b>Nº de participantes</b> |
|------------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| <b>Região 1</b>              | 28                         | Região 1                   | 34                         |
| <b>Região 2</b>              | 166                        | Região 2                   | 32                         |
| <b>Região 3</b>              | 11 (não houve)             | Região 3                   | 28                         |
| <b>Região 4</b>              | 75                         | Região 4                   | 19                         |
| <b>Região 5</b>              | 68                         | Região 5                   | 6 (não houve)              |
| <b>Total</b>                 | <b>348</b>                 |                            | <b>119</b>                 |

**Quadro 9: Número de participantes nas assembléias e fóruns do OP em 2008**

FONTES: PMVV/SEMP/PLA/COP (VILA VELHA, 2008c)

Os dados mostram que a participação da população nas assembléias temáticas regionais não chega a 0,1% do número de habitantes de Vila Velha. No caso dos fóruns de delegados este deveria contar a participação de pelos menos 306 pessoas já que cada comunidade tem direito a eleger três delegados para participação, além do presidente da comunidade que é delegado nato. A não realização de um fórum e uma assembléia significa que nem os delegados compareceram.

Representar significa “fazer as vezes do outro” ou “estar no lugar do outro” em um determinado momento ou espaço. Quando alguém se apresenta como representante do bairro ou do movimento, esperamos que ele ou ela vá defender os interesses do bairro ou do movimento em um debate, já que não é possível, muitas vezes, que todas as pessoas do bairro ou do movimento estejam presentes ou se manifestem em um debate. É por isso que existem representantes: para falar em nome de outras pessoas que por algum motivo não poderão apresentar suas demandas e interesses e por isso delegam esta tarefa a uma pessoa (SERAFIM, SANTOS, 2009, p. 2).

Se espaços de articulação de demandas com a comunidade não são garantidos, como os delegados podem defender os interesses do bairro? Como podem falar em nome de outras pessoas e lutar para a garantia dos interesses coletivos?

Segundo a fala abaixo a capacidade para a participação dos delegados nesses espaços, em alguns casos, é muito limitada, pois falta formação.

Na realidade houve uma parceria com o executivo pra gente fazer essa formação, mas isso aí não vingou, não houve essa capacitação de delegado, é... muitos delegados ia [...] não sabia nem porque que tava lá. O movimento popular não tem perna, o executivo também não teve condição [...] o líder comunitário, os delegados são pessoas que tem compromissos, muita gente trabalha, às vezes quer reunir num horário que tá no serviço (Entrevistado 8).

Assim a prefeitura encontra menos obstáculos para conduzir o processo participativo, a baixa participação das comunidades aliada à falta de preparo dos delegados, permite que as decisões continuem sendo tomadas pelo poder público, como observamos na fala a seguir.

[...] eu posso dizer que sempre foi possível, exercer por parte da administração municipal certa manipulação do prefeito, dos secretários municipais, por causa da posição de poder, da prefeitura sobre os líderes, sobre os delegados, então no caso de Vila Velha, como a gente ia para assembléia municipal do orçamento o poder público tinha também seus delegados em igualdade de condição com os moradores, e igualdade de condição com os vereadores, a assembléia repartida formada por representantes dos moradores, formada por representantes da administração municipal, formada por representantes do poder legislativo, todos igualmente com direito a voto, claro que os votos dos moradores por ser um número maior de bairros, números de delegados representando os bairros era muito maior do que os números de delegados representando a administração certo? Mas o poder de manipulação seja das informações ou seja na pressão direta do poder público sobre os delegados, fazia com que uma parte dos delegados, até por uma questão de omissão ou até mesmo submissão, ficasse mais preso nas decisões do prefeito e do secretário, então esse é um ponto negativo, que não é assim positivo, porque deveria ser plenamente educativo e a administração correr o risco de ver seu projeto ser rejeitado pelos moradores, mas é difícil encontrar um prefeito que aceite perder uma administração que é feita por parte compartilhar com poder com povo, então isso foi um problema e continua sendo um desafio

de como evitar a manipulação do poder público sobre as assembleias do orçamento (Entrevistado 4).

Logo, podemos dizer que a capacidade do desenho institucional de Vila Velha garantir que o OP seja um espaço público deliberativo e uma instituição participativa é muito restrita, pois a forma de seleção dos representantes não é estendida à população, além do processo de deliberação estar restrito aos delegados. Estes aspectos não permitem que o OP amplie os limites da democracia representativa, pois diminuem a participação da população e as possibilidades de pressão sobre o governo quando este não cumpre as deliberações.

Nas assembleias e fóruns acompanhados no ano de 2008 foi possível perceber que mesmo sendo restrita a participação da população no ciclo do OP e a articulação de suas demandas, a metodologia empregada já causava descontentamento em alguns participantes, conforme constatado nas Assembleias Temáticas Regionais.

Eu venho acompanhando, sou delegado de orçamento várias vezes, desde 2001 eu sou delegado, venho acompanhando todos os processos. E na nossa comunidade foi feita alguma coisa, quero parabenizar o prefeito pelo que foi feito, mas foi feito lá no início, passamos por três orçamento depois dessa situação, e de lá pra cá, as coisas não andaram, então nós falamos muito de temas, temas, nós já tamo temando há muito tempo, em cima das situações pendentes em nosso bairro, dos orçamentos anteriores, eu venho cobrando isso há muito tempo. Então eu queria falar com nosso representante aqui [...] eu queria uma resposta definitiva dos outros orçamentos, não só argumentos, eu queria uma coisa bem concreta, porque promessa nós já tivemos várias (participante da assembleia regional).

Com as obras regionais algumas comunidades se sentiram prejudicadas.

Esse orçamento participativo, Zé Carlos, a gente vem participando aí acompanhando, eu tenho falado que a Grande Cobilândia, vem sendo realizado obras na Grande Cobilândia, mas Cobilândia mesmo sequer tem obras realizadas pelo município, a única obra que nós temos em Cobilândia que vem sendo realizada é a macrodrenagem da Jardim Mirim que iniciou-se, parou-se, em outubro o prefeito se fez presente lá naquele local, conseguimos movimentar os moradores pra acompanhar a presença do prefeito e das autoridades que ali se fez presente, mas na realidade, os moradores da Jardim-Mirim eles vem passando um certo transtorno, principalmente pela situação da paralisação daquela obra. Então em termos de obra dentro do orçamento, Cobilândia, não tem, só tá tendo obra da macrodrenagem na Jardim-Mirim. Eu gostaria de perguntar ao Zé Carlos no caso, é nós tivemos no dia 04/12 uma emenda autorizativa que é a 473 é... fazendo referencia a pavimentação de 5 a 6 ruas, de pavimentação da Grande Cobilândia, eu fiz um levantamento de ruas, que ainda depende de urbanização depende de calçamento e até agora a gente tá vendo aí, é tapa buraco, o prefeito me confundiu que uma obra que estava embutida no orçamento, nesse período de 2001-2007 seria a obra da rua Jafeir onde mora o nosso prefeitinho Simonassi, essa vai sair, ele me confundiu que essa vai sair, mas ainda não se iniciou, então o que eu queria saber Zé

Carlos é se existe probabilidade que mesmo considerando se essas 6 ruas que foram aprovadas na emenda autorizativa em orçamentos anteriores e que não foram realizadas, eu pergunto ao secretário de finanças se há possibilidade de pelo menos essas seis ruas, que ainda não tem calçamento que quando chove é um verdadeiro barro danado, pra sair pra trabalhar a gente tem que sair de galocha, até porque quem mora em locais privilegiados sai dentro do seu carrinho, mesmo considerando que tem alguns pontos aí que ainda apresenta muitos alagamentos, e Cobilândia na realidade se a gente precisava referendar a Grande Cobilândia, Cobilândia precisa de obras, e o vereador Joel Rangel que se faz presente aqui, como coordenador do movimento comunitário de Cobilândia, peço que Vossa Excelência interceda aí junto à Câmara de olhar pela comunidade de Cobilândia, não somente da Grande Cobilândia, mas de Cobilândia porque não temos obras (foi ovacionado com palmas) (Participante de assembléia regional).

A ausência de obras em Cobilândia é afirmada por outro entrevistado.

[...] as demandas do orçamento participativo de Cobilândia, Max não fez nenhuma, de 2002 a 2008 nenhuma, ele só fez em 2002 as obras que tinham ficado pendentes do orçamento participativo de Jorge Anders que eram duas ruas. Não fez nenhuma. Nós temos demanda reprimida lá, de uma rua, por exemplo, que tem duas escolas que toda vez que chove as crianças não consegue ir para a escola que não tem como passar. Ele foi lá várias vezes, deu ordem de serviço ano passado e a obra não foi feita (Entrevistado 2).

Entretanto, alguns moradores aprovaram tal metodologia, acreditando nesse processo como forma de conquistar benefícios para todos.

Nós temos que pensar é na região, na região 4, na nossa região [...] esquecer o bairro, nosso umbigo, tem muita coisa que tem pra fazer, mas nós temos que pensar na região se a gente pensar na nossa região como um todo, todos os bairros tem um monte de coisas pra fazer, mas vamos pensar na nossa região aí nós vamos conseguir muitas coisas.

A última etapa da discussão para o orçamento de 2009 somente seria realizada no 1º semestre de 2009. Nesta etapa seriam deliberadas as obras pelos delegados,

[...] particularmente pra esse ano foi é... deixada uma fase pra próxima gestão, a próxima administração, e até o primeiro trimestre do próximo ano aí sim reunir com as comunidades pra definir as obras no caso daqueles temas que comporte obras, como é o caso da infra-estrutura a ser realizadas logicamente obedecendo àqueles critérios que eu já me referi anteriormente (Entrevistado 1).

Todavia, a dúvida se o próximo prefeito iria honrar as discussões feitas no ano de 2008, incomodava os participantes, uma vez que, o não cumprimento das deliberações do OP em anos pós-eleitorais havia ocorrido em administrações anteriores. A representação do CCVV posicionou-se em resposta a tais inquietações.

O compromisso que o Conselho Comunitário tem e as comunidades que estão votando isso aqui, isso aqui não é, quando chegar ano que vem ir pra lata do lixo não, isso aqui vai estar na nossa mão, o prefeito que a população escolher para ser o prefeito do município, o Conselho Comunitário junto com as comunidades vai sentar com ele, e vai dizer, olha, nós já temos o que está aqui que nós já discutimos e aprovamos (Membro do CCVV em assembléia do orçamento).

O esclarecimento do CCVV não dirimiu todas as dúvidas dos participantes, que indagavam sobre o que aconteceria caso o prefeito não aceitasse as deliberações. A resposta do CCVV foi imediata.

Ué depende de nós, depende de nós, o Conselho Comunitário outras épocas quando o prefeito não aceitava a proposta do orçamento o Conselho Comunitário já entrou na justiça contra a prefeitura junto com as comunidades e aí quando chegar no ano que vem, se ele não respeitar o nosso direito, nós vamos correr atrás e vamos garantir (Membro do CCVV em assembléia).

A possibilidade do próximo gestor não ter compromisso com o OP ameaça a validação de todo o processo realizado. Expressa-se nas inquietações dos participantes a descrença no OP como instrumento de decisão sobre o orçamento público, e o reconhecimento de que o apoio do Executivo é fundamental para que o OP se torne um espaço de efetiva partilha de poder.

No item a seguir, observaremos como eram definidos os critérios para distribuição de recursos.

### 3.2.1.3.2 A importância do desenho institucional para a inversão de prioridades na aplicação dos recursos públicos: Definição de critérios para distribuição de recursos

Para definição de critérios para distribuição dos recursos é fundamental que a população compreenda a conjuntura municipal, a realidade dos bairros, a capacidade financeira do município. Por isso, a discussão em âmbito regional ajuda na apropriação desses dados. Segundo o entrevistado a discussão regional possibilitou a

[...] aquisição da consciência, de cidadania dos líderes comunitários e dos delegados, que passaram a ter consciência que o mundo não acaba no seu

bairro, de que não basta pedir pelo seu bairro, que existe um recurso que é do município todo, que o orçamento é isso tudo [...] (Entrevistado 4)

Na organização da metodologia do ano de 2001 o entrevistado destaca que a principal mudança ocorrida foi em relação à discussão regional, foi a possibilidade de obrigar o morador a olhar o município como um todo e não somente as suas necessidades individuais.

[...] essa foi a grande modificação que nós fizemos no processo do orçamento popular, obrigávamos a população participante, os delegados participantes, a ver o bairro, a região e, ao mesmo tempo, ele compreender que o investimento não era só do bairro, mas também da educação, construir uma escola na região tal, era um investimento fazia parte do OP, construir um posto de saúde no bairro tal, não era uma obra de bairro, era uma obra regional que era investimento do OP e assim sucessivamente, essa foi a grande mudança que nós fizemos em 2002,2003,2004 (Entrevistado 4)

O trecho da entrevista abaixo mostra a dificuldade dos moradores em pensar obras regionais que não atenderiam apenas um bairro. Na verdade, esta era uma tentativa de superar a lógica individualista da população já incutida em nossa cultura política e, ao mesmo tempo, fazer com que a população entendesse que o município não tinha capacidade para atender todas as obras, ou seja, havia uma incapacidade do município para suprir todas as demandas da população.

[...] mas o pessoal, ele não entendia que a obra de educação era uma obra do orçamento, porque muitas vezes ele não tomou conhecimento, o delegado do orçamento não informou que houve a assembléia temática, que definiu a prioridade da educação. Então, mesmo que bairro não tivesse tido uma pavimentação de via, mas ele teve uma obra do OP, que foi a escola, mas só que o morador por uma questão de valorização do seu imóvel, ele quer saber se a rua dele vai ser calçada, porque uma casa, um terreno vale "x" quando a rua não esta calçada, não tem esgoto, agora quando a rua está calçada ou tem esgoto e via pavimentada a casa vale X mais, então há uma valorização do imóvel, uma coisa é você morar em rua que tem poeira, outra coisa é morar em rua que está pavimentada, então seu imóvel vale mais, então o morador corre atrás da pavimentação da rua não é apenas em função da qualidade de vida, mas é também da valorização do seu imóvel, do ganho econômico que ele tem com a pavimentação da rua, o imóvel vale mais, por isso que ele tem a valorizar, mais uma obra na rua, do que valorizar uma obra de educação ou de saúde (Entrevistado 4).

Essa necessidade de voltar o olhar do morador para a realidade do município, enxergando principalmente a dificuldade do gestor em atender todas as demandas dos bairros, é permeada pela lógica da incapacidade do Estado em gerir a coisa pública, justificada pela falta de recursos. Embora, o contexto de ocupação de Vila Velha tenha trazido para todas as gestões uma gama de problemas urbanos difíceis

de serem sanados em curto prazo, é inegável que a política de superávit primário adotada pelos governos federais nas décadas de 1990 e 2000 tem reduzido a capacidade dos governos municipais em sanar os problemas locais. Se a metodologia propiciar à população somente olhar para as dificuldades financeiras do município, essas questões não serão aprofundadas.

De qualquer modo, compreendendo as necessidades municipais e regionais os participantes tem condições de opinar com mais clareza sobre a definição de critérios para distribuição dos recursos de investimentos.

[...] no passado como eu falei, foi o critério, era eleger obras, então o foco da população era sempre voltado para obras. Quando a gente fala obras, que obras de drenagem e pavimentação da rua cada pessoa quer ter sua rua é... pavimentada, com drenagem para não alagar e não pisá na lama quando chove, como também não ficar submetido a poeira grande na época de estiagem, então essa é a grande demanda da população é ... então já houve esse foco. Essa prioridade definida pensando na obra, pensando na drenagem e pavimentação da rua, e depois com a mudança da metodologia pra uma, um posicionamento da comunidade sobre os temas, em que o tema infra-estrutura e desenvolvimento urbano normalmente é o tema que sobressai, até mesmo porque a grande demanda da população é em função da infra-estrutura, como esse tema cabe, ações e obras como drenagem e pavimentação, esgotamento sanitário, cabe também construção de praças, construção de áreas de lazer. Então, é um tema de preferência da população, então hoje como a decisão é o tema, e no tema infra-estrutura cabe tudo isso, a prefeitura depois faz o planejamento de executar as obras, até esse ano, executar as obras que cabe nesse tema em cada bairro e logicamente observando uma, uma é... um limite, além do limite pessoal de cada pessoa, de cada morador, que o morador que tem um bairro que não tem nenhuma rua pavimentada, ou que duas ou três não estejam pavimentadas, logicamente que o natural, é uma tendência natural, é que os moradores se organizem e façam uma assembléia no sentido de ter a sua rua eleita como prioridade (Entrevistado 1).

A partir dos anos 1980 passa a ser uma necessidade do Estado, “compartilhar” poder com a sociedade civil, sobretudo, porque com o fortalecimento da ideologia neoliberal torna-se necessário compartilhar com a sociedade civil a responsabilidade pela saída para a crise do Estado, e consolidar o entendimento de que este se torna cada vez mais incapaz de responder às demandas da sociedade.

[...] *modernização pelo alto*, que veio significar a constituição de um estado orgânico comunitarista, cujo programa modernizador procurou impedir a formação de vontades individuais autônomas, caracterizando-se por uma ação que viabilizava as “idéias de colaboração e harmonia entre classes sociais” (CARVALHO; VIANNA apud BONFIM, 2004, p. 77)

Consolidar um processo de solidarização social com marcas profundas de individualidade deixadas pela ditadura militar não é tarefa fácil. A conquista de



direitos no Brasil ocorreu, nos diferentes períodos históricos, por ações corporativas de forma segmentada à categorias profissionais que ocupavam papel central no desenvolvimento da economia. Por isso, romper com traços fundantes de nossa formação social e política torna-se extremamente complexo, num contexto onde as necessidades sociais e individuais se agravam principalmente na fase atual do capitalismo, que registra índices de desigualdades cada vez mais altos.

Segundo o entrevistado o estabelecimento de regras para o processo de distribuição de recursos era sempre conflitivo.

É um confronto sempre, na experiência do orçamento popular você verifica na prática a cidade individual. Evidentemente que, a grande vantagem é que antes de ter o orçamento, o Bairro da Praia da Costa que vamos citar como exemplo, não estou dizendo que seja a situação. Para o bairro Praia da Costa, que vem pessoas com maior poder aquisitivo, e as pessoas de maior nível de conhecimento, enfim, tem mais poder de interpelação junto ao executivo e, portanto por ser uma área mas nobre conseguia obter do poder público mais recursos, portanto digamos assim, fora do processo democrático, o bairro da Praia da Costa teria em tese mais vantagem. Na discussão do orçamento, o bairro Praia da Costa é confrontado com o bairro de Terra Vermelha, e o bairro de Terra Vermelha percebe a diferença do que é o espaço urbano bem servido de infra-estrutura, que é um bairro rico, e o que é um bairro pobre. No caso de Vila Velha, por exemplo, esse critério que já foi um critério de 1982, também foi critério que nós adotamos na nossa experiência no governo de Max Filho, um dos pesos para distribuição dos recursos era critério da carência de infra-estrutura urbana, então quanto mais carente de infra-estrutura maior era a nota que aquele bairro tinha, então se combinava carência de infra-estrutura, combinava receita do bairro, renda ou receita per capita do bairro, combinava a população. Então se a população do bairro fosse mais populoso, com maior carência de infra-estrutura e com menor renda, é o bairro que seria mais bem contemplado com recurso de orçamento. Então esse confronto sempre existiu e as votações nas assembleias revelavam isso, a desigualdade. Nunca foi feito na base um acordo é... consensual sempre foi resolvido no voto, no confronto mesmo, e como os bairros mais pobres são a maioria, os bairros mais ricos ficavam em minoria, e portanto quase sempre ficava em desvantagem, não que deixasse de ter obras, mas o volume de recursos sobre esses critérios destinados aos bairros melhores eram menor em relação a Terra Vermelha, Santa Rita, Primeiro de Maio, aos bairros mais pobres, mas sempre era na porrada não era no consenso não (Entrevistado 4).

O orçamento participativo em Vila Velha evidencia o desafio de inverter prioridades na sociedade capitalista e, além disso, o desafio de conciliar as demandas municipais e as demandas dos bairros. Como as demandas são sempre maiores que a capacidade de investimento do município, o estabelecimento de critérios faz-se necessário e urgente no caso da priorização de obras.

Para o município a visão não pode ser apenas aquela rua, tem que ter outros critérios, tem que ser observados como hoje, e no último orçamento que nós fizemos, estabelecemos como critério pra definir essas obras dentro de cada um dos temas, e no caso o tema de infra-estrutura é que abrange o maior, a maior, tem uma amplitude maior de obras e uma possibilidade maior de investimento, então logicamente da gente, da sensibilidade que tem que ter de reconhecer a demanda, a legitimidade da demanda de cada um, porque a sua rua de lá é pavimentada, aí tem que entrar outras variáveis como por exemplo, transporte coletivo, o bairro que não tem, que tem algumas vias sem pavimento, a demanda, a prioridade é há de ser pra aquela que vai atender o maior número, vai trazer a maior satisfação, vai atender o maior número de moradores daquele do bairro. Então, o transporte coletivo é um critério, é um item importante na definição de investimento é, também se a via que dá acesso a um outro, a um outro bairro pra fazer interligação entre os bairros, uma via que dá acesso a uma equipamento social como por exemplo, uma escola, uma unidade de saúde é..., uma praça, então essas vias são aquelas que merecem uma atenção maior do município, então o município tem que se guiar, inclusive até o último orçamento estabeleceu como critério na hora de definir, as obras de cada tema no caso especificamente drenagem e pavimentação, há de se observar esses critérios (Entrevistado 1).

A discussão e o aperfeiçoamento do desenho metodológico instrumentalizam os participantes, que passam a ter mais condições de disputar projetos com a devida clareza sobre o que está sendo deliberado. Este entrevistado enfatiza a dimensão educativa do OP e a função desta na determinação de regras que contemplem as necessidades existentes no município.

Permitiu também a essas lideranças adquirirem conhecimentos sobre política tributária, saber o que é receita, saber o que é despesas, a saber o que é uma despesa vinculada, como é o caso da vinculação dos 25% da educação etc... Então, essa formação da cidadania que foi proporcionada pelas assembléias do orçamento, pelas assembléias de bairros, permitiram aos delegados a obter noções de políticas tributárias e a consciência deles de como é aplicado e de como deve ser aplicado o dinheiro dos impostos. Por outro lado, ainda como ponto positivo fica a prática dos delegados e dos líderes comunitários na discussão, tomar consciência de que nem tudo que a gente quer é só pro bairro da gente, precisamos levar em conta a necessidade de outro bairro [...] (Entrevistado 4)

## **Critérios gerais e específicos definidos pela PMVV para o orçamento de 2009/2010**

### Critérios gerais

- Para Construção de Pontes, Drenagens e Pavimentação de Vias serão considerados a mobilidade de veículos e de pessoas, observando questões técnicas tais como: disponibilidade financeira, número de habitantes

beneficiados, sistema viário local, acesso a equipamentos sociais e a feiras livre;

- Região carente é aquela com menos infra-estrutura, menos equipamentos sociais e com maior população;
- Nos investimentos de programas específicos serão observados os critérios estabelecidos nesses programas;
- Para construção de Praças terá que haver área pública disponível;
- Para construção de Unidades de Ensino e Unidades de Saúde, serão respeitados o Planejamento e as políticas das respectivas áreas, Educação e Saúde;
- Para a ampliação de equipamentos, será considerada a área disponível já existente, ou a possibilidade de nova área adjacente, devidamente avaliada por equipe técnica;
- Os concursos públicos serão realizados para atender as necessidades específicas de cada área, respeitados os limites legais de gasto com pessoal e condicionados a existência de cargos vagos;
- Só serão executadas as ações votadas que atenderem aos critérios técnicos e legais, bem como a disponibilidade orçamentária e financeira, qualquer que seja a origem dos recursos;

#### Critérios Específicos

| <b>INFRA-ESTRUTURA E DESENVOLVIMENTO URBANO</b>   |   |
|---|---|
| <b>Regularização Fundiária</b>                    | A área deverá ser de interesse social, tem que ser pública, ou se privada, só nos casos em que possam ser aplicados os institutos legais de aquisição da posse, sem ônus; |
| <b>Construção de Rede de Esgoto</b>               | Não é de competência da Prefeitura e sim da CESAN. Contudo, as demandas dessa ação serão encaminhadas àquela Companhia;   |
| <b>Sinalização de Trânsito</b>                    | Obedecerá critérios técnicos e normas definidos pela Secretaria de Serviços Urbanos, órgão gestor do trânsito;  |
| <b>Linhas de Ônibus e Alteração de Itinerário</b> | Ficará sujeita à avaliação da SEMSU e, nos casos de linhas do TRANSCOL, também será submetida à CETURB;   |
| <b>Investimentos com desapropriações</b>          | Só serão iniciados após a conclusão dos respectivos processos Desapropriatórios;  |

### INFRA-ESTRUTURA E DESENVOLVIMENTO URBANO

**Iluminação Pública** A construção de rede será realizada de acordo com a disponibilidade financeira e atendidos os critérios técnicos estabelecidos pela concessionária (ESCELSA).

**Construção de Casa Populares** Condicionada às normas do programa de moradia da SEMDU e dos órgãos responsáveis pelas políticas habitacionais nas esferas federal e estadual.

### DESENVOLVIMENTO HUMANO E SOCIAL

**Moradores de Rua e População em Condições de Risco** Será visado o retorno ao lar e permanência no convívio familiar. Dessa forma a construção ou ampliação de albergues e abrigos passarão por criteriosa avaliação técnica;

**Implantação de CRAS** Levará em consideração a vulnerabilidade social, carência de equipamento público e diretrizes da política nacional de assistência social;

**Implementação de Ações que Envolvam Outras Áreas** Dependerá da atuação integrada dos órgãos envolvidos que juntos identificarão programas específicos para a região;

**Capacitação para Geração de Renda** Será desenvolvida conforme os arranjos produtivos locais e que atenda a demandas do mercado de trabalho;

### SAÚDE

**Ampliação da Oferta de Serviços na Rede Básica de Saúde** Fica condicionada a capacidade das instalações físicas, a disponibilidade de pessoal, aos recursos financeiros disponíveis, além da constatação de real demanda na região;

**Construção e Ampliação de Unidade de Saúde** Deverá ser observado disponibilidade de terreno, a melhor localização e o universo da população beneficiada;

### EDUCAÇÃO – CULTURA, ESPORTE e LAZER

**Construção ou Cobertura de Quadra e Equipamentos Esportivos** Não poderá haver impacto visual de ordem natural e/ou cultural, de valor histórico, tendo que passar pela análise técnica dos órgãos competentes.

Pela Lei Orgânica do Município é proibida construção de cobertura em quadra esportiva localizada em praça pública. Deverá ainda ser observado as medidas oficiais e ou medidas mínimas consideradas legais conforme dimensão da área;

**Aumento de Matrículas** Serão analisadas a demanda e a oferta escolar da região para identificar a necessidade de ampliação de unidades já existentes ou construções de novas escolas;

**Realização e Patrocínio de Projetos Culturais** Ficam condicionados à disponibilidade financeira, às normas do Conselho Municipal de Cultura e às disposições da Lei Vila Velha Cultura e Arte.

#### Quadro 10: Critérios específicos

Fonte: PMVV/SEMP/PLA/COP (VILA VELHA, 2008b)

A definição de critérios para distribuição de recursos é fundamental para que se priorize áreas mais carentes de equipamentos públicos e serviços sociais, isso contribui para a diminuição de desigualdades no município garantindo a melhoria da qualidade de vida da população que vive nas regiões mais pobres. Entretanto, somente a definição de critérios não garante o caráter redistributivo do OP. O cumprimento destes depende do desenvolvimento de outras variáveis. Os mecanismos de controle e prestação de contas podem mostrar se esses critérios têm sido cumpridos e provocado a redistribuição de recursos no município. Este assunto será tratado no item a seguir.

#### 3.2.1.3.4 Mecanismos de controle e prestação de contas

A prestação de contas é um importante elemento para dar transparência às ações do governo e nem sempre são feitas da maneira correta porque encobrem gastos que não passaram pela discussão pública. A prestação de contas faz os participantes acreditarem e valorizarem ou não essa experiência. Como já observamos nas falas anteriores, as prestações de contas nos governos que passaram até 2000, de uma maneira geral, não eram claras. A população tinha dificuldades em conseguir as informações sobre os gastos públicos tendo, inclusive, que recorrer à ação judicial. A pressão da sociedade civil era constante já que a prefeitura não prestava conta dos gastos realizados.

Nesses aspectos que ocorreram muito quando se expôs, se utilizou jornal pra denunciar, então essa comissão usou de outras formas pra denunciar a forma com que, principalmente na administração de Jorge Anders, que foi uma exigência muito grande do movimento. Então a gente entrou na justiça, se fazia denuncia em jornal, se divulgava muito em formas de material impresso do próprio movimento, panfletagem, muitas manifestações, aconteciam. Dessa forma a comissão, e nessa relação que se tinha com a Câmara nesse momento, porque tinha na câmara, alguns vereadores do grupo que era aliado ao movimento, então se recorria também aos vereadores que estavam nessa comissão de orçamento da câmara. Então, se levava denuncia, essa comissão que fazia o acompanhamento e ela que buscava, quando da definição do cronograma de obras tá junto verificando o cumprimento (Entrevistado 9).

A fala a seguir demonstra um pouco como era esse trabalho de fiscalização

[...] um mandato a gente era oposição ao prefeito e no outro mandato a gente era da situação, porque na administração do Vasco nós éramos oposição. A administração do Vasco, e eu tinha um mandato de oposição mesmo, a gente fazia oposição ao mandato ao Vasco, a gente cobrava, a gente questionava, fazia pedido de informação, o Vasco morria de raiva da gente, mas a gente cumpria o nosso papel enquanto vereador, a gente tinha que fiscalizar, tinha que pedir as informações (Entrevistado 2).

No governo de Max Filho houve uma tentativa, segundo o entrevistado, de cumprir o que era estabelecido no OP, mas algumas práticas clientelistas impediam a real transparência das contas públicas e a realização do que foi deliberado pela população.

Vila Velha em termos de orçamento participativo ficou muito a desejar no momento da execução, houve um esforço muito grande por parte da Administração, por parte da Secretaria de Planejamento de fazer discussões, pelo menos no período que eu acompanhei até 2004, mas não se conseguiu executar o que estava previsto. Você tem obra imprimida de 2003 que não foi feita até hoje, nem 2003, nem 2004, nem 2005, nem 2006, nem 2007, nem 2008, por exemplo [...] Cobilândia as únicas obras discutidas com a comunidade e aprovada pelos moradores que tava lá dentro no orçamento participativo, elas foram feitas em 2002, que ficou na execução de 2001, as que nós definimos com prioridade em termos de obra mesmo de rua, essas coisas todas, não foram feitas. De 2003 pra cá, no entanto o município fez, aí que tá a questão, como é que o município discute as questões, por isso que a metodologia do orçamento participativo ela precisa ser constantemente avaliada e aperfeiçoada porque senão é um tiro no pé da Administração Pública, porque você gera uma expectativa na cidade, no município, e a administração não dá conta de realizar (Entrevistado 2).

Como fiscalizador do Executivo, o legislativo transitava entre garantir suas emendas ou cumprir a vontade popular. A fala abaixo mostra a dificuldade de fazer frente a práticas escusas dentro da administração, já que pertencia ao partido que estava na coalizão governista.

Na administração do Max foi mais difícil porque o PT estava na administração, então você fazia parte da gestão. Mas eu era vereadora e tinha que cumprir com o meu papel de fiscalizar. Então, foi difícil porque eu era extremamente cobrada pela administração da minha postura na câmara, e pela sociedade, então eu era cobrada dos dois lados, muito difícil exercer esse papel, então. Mas aí tinha uma coisa interessante, porque o fato da gente estar na administração a gente tinha mais acesso às informações, eu apenas como vereadora talvez não tivesse tanta informação. O fato da gente tá na administração a gente conseguia ter mais acesso pelos canais que a gente tinha de contato a determinadas informações, principalmente no que se referia a finanças, a recursos. Então, quando a gente fazia o debate na câmara, eu fazia com várias informações que eu tinha, se eu tivesse apenas no movimento popular possivelmente a minha fala seria outra, porque eu não tinha aquelas informações (Entrevistado 2).

Embora práticas conservadoras não tenham deixado de existir no governo de Max Filho, de acordo com o entrevistado, este foi o prefeito que melhor cumpriu o orçamento em todos os anos de existência do OP.

O prefeito que mais cumpriu orçamento participativo é nessa gestão anterior. Em toda história do orçamento popular de Vila Velha, quem mais cumpriu foi o Max, isso eu tô dizendo por conhecimento, que eu acompanhei todas as obras, passo a passo. De todos eles, desde Vasquinho eu já tinha noção, o Vasco fez algumas, mas acima de todos eles, de todos os prefeitos que passou aqui no município de 472 anos da criação de Vila Velha, foi Max Filho, foi o que mais cumpriu as obras que tava no orçamento, fez no bairro além do que tinha feito, então esse foi o maior trabalho dele (Entrevistado 8).

O entrevistado abaixo mostra a dificuldade que a administração tem em acompanhar o andamento das obras deliberadas, porque este acompanhamento depende principalmente da articulação entre as secretarias ligadas à execução orçamentária. Logo, como consequência desta falta de organização no acompanhamento, a prestação de contas fica comprometida.

[...] a secretaria de planejamento inclusive até a secretaria que surgiu da... surgiu da... é do desmembramento da secretaria de planejamento e desenvolvimento urbano, não é, surgiu a secretaria foi feita uma divisão entre as duas, ficou planejamento como secretaria de planejamento, e desenvolvimento urbano com outra. Então de 2007 para cá eu tô aqui à frente da secretaria desde 2007, mas ela efetivamente começou a funcionar em 2006. Na verdade, ela ainda não criou uma estrutura que permita você fazer todo esse acompanhamento, de fazer a prestação de contas junto à comunidade, a gente realiza eventos com esse sentido, agora não dá pra particularizar, essa obra aqui foi realizada, não foi, nesse dia não foi. Então, existe uma certa deficiência no momento de fazer essa prestação de contas é... a própria comissão municipal de acompanhamento e fiscalização de controle e execução orçamentária também às vezes deixa de ter uma participação mais próxima, aí acaba de certa forma não tendo o efeito como tá previsto na lei. Mas tem instrumento pra isto, a secretaria tem que se instrumentalizar é... e criar estrutura pra fazer esse acompanhamento, e fazer as prestações de contas, estabelecer um cronograma, uma periodicidade pra fazer o acompanhamento e essa prestação de contas especificamente do orçamento popular (Entrevistado 1).

Apesar disto, o entrevistado abaixo, como membro da administração, garante que as obras deliberadas no orçamento participativo são cumpridas. E quando não há possibilidade de cumprimento, isto é devidamente comunicado pela coordenação do orçamento ao Conselho Comunitário que se encarrega de fazer o repasse às comunidades.

Cumprir, cumpre com certeza, porque senão ia ser um alvoroço tremendo, porque, é claro que não há 100% de satisfação, porque é aquela questão, porque eu queria a minha rua não queria aquela, então aquilo que eu tinha

dito inicialmente, a gente tá sempre querendo mais, querendo mais, querendo mais, e às vezes a gente esbarra numa situação que impede da gente tá executando algum tipo de ação. Mas quando isso acontece, e se de repente, a coordenação, que isso acaba ficando mais pra coordenação do orçamento popular está é... elaborando, sei lá, colocando no calendário pra tá indo nos bairros, pra poder tá falando o porquê daquela obra que foi priorizada não ter sido executada, que a gente chama de retorno, isso não acontece normalmente até porque às vezes o calendário não permite, mas pra não deixar sem resposta nenhuma, às vezes a gente faz uma reunião com o Conselho Comunitário, porque o Conselho Comunitário, dentro desses membros da composição da diretoria, tem um representante que tem um acesso direto a cada região, então às vezes o que acontece tem as cadeiras, os delegados, os líderes, e os ..... que fazem parte do Conselho Comunitário, então como a gente não consegue ir a comunidade toda, que logicamente que ia demandar um tempo maior, a gente chama o Conselho Comunitário faz essa reunião e expõe quais foram as dificuldades encontradas e que pode tá tendo alguns obstáculo pra tá executando aquela obra, então a gente passa isso pra eles, pra que eles, então, passem pras comunidades. Então, de uma maneira ou de outra, a gente tá sempre deixando a comunidade a par daquilo que tá sendo executado, ou de repente porque que não foi executado, e com isso o que que acontece como a metodologia é sempre tá elegendo três prioridades dentro de uma ordem de importância primeira, segunda, terceira prioridade, quando a primeira não pode ser executada por alguma razão, automaticamente a segunda passa a ser a primeira, então você vê, não há necessidade da gente tá indo no bairro pra eleger outra, então com isso a gente ganha tempo, porque já foi acordo com a comunidade aquilo que pode tá sendo substituído (Entrevistado 3).

Esse contato com o conselho é confirmado pela fala abaixo

Olha, aí nesse caso a primeira coisa que eles fazem é procurar o Conselho Comunitário, eles procuram o Conselho, aí marca uma reunião com o Conselho e aí eles avisa que não tem condições de estar fazendo aquela obra daquela forma, e coisa e tal, e ouve a gente, e a gente discute com eles qual a melhor solução e quando chega... quando a prefeitura vai para comunidade sempre geralmente o Conselho está junto (Entrevistado 6).

Entretanto, o mesmo entrevistado afirma que no último mandato de Max Filho a maior parte das obras do orçamento não foram cumpridas.

Olha, nesse último mandato da administração ele não cumpriu, não cumpriu porque teve obras de 2001 que não foi cumprida e teve bairro, como eu já falei, teve bairro que ficou todo pronto, teve a região 5 que praticamente não entrou nada. Foi feito um projeto que eles chamaram de PMI<sup>39</sup>, esse projeto que foi aprovado no BNDS, então os oito anos de mandato de Max Filho ele ficou esperando que o dinheiro viesse de Brasília. Aí umas duas ou três

<sup>39</sup> Projeto Multisetorial Integrado (PMI – Nossa Terra). Este projeto foi destinado à região da Grande Terra Vermelha contando com recursos da prefeitura e do BNDES (Banco Nacional de Econômico e Social). Foi iniciado pela Prefeitura nesta região em 2001 com recursos próprios e prevê a inclusão social e a melhoria da qualidade de vida da população de 11 bairros dessa localidade, esta região é carente em obras de infra-estrutura e saneamento básico (ESPECIAL VILA VELHA, 2007, p. 11).



obras emergenciais mesmo, que é de asfalto que precisava mesmo fazer, ele fez, mas aquilo não foi praticamente nada em vista das 25 comunidades que existem naquela região (Entrevistado 6).

A fala abaixo traz elementos que podem ter contribuído significativamente para o não cumprimento de obras do orçamento.

Na verdade a comissão de finanças, a gente procurava, eu até fazia parte da comissão de finanças, a gente procurava tá atento, acompanhava e a gente cobrava do município, mas o que que acontece, muitas vezes, o município também, a administração, ela é solicitada pela câmara pelos vereadores da câmara pra fazer obras que não tavam no orçamento, então como o prefeito precisa ter uma boa governabilidade na câmara pra conseguir administrar, então ele tinha que atender determinados pedidos, e pra atender tinha que tirar recurso de algum lugar, então algumas obras discutidas de fato com as comunidades, elas ficavam sem fazer pra atender outras demandas que o prefeito tinha interesse em atender, pra poder atender o pedido do vereador a, b ou c, que normalmente são os vereadores que fazem a pressão na base assim da troca “prefeito, se você não me atender aqui eu rejeito seu projeto lá na câmara”. A pressão é essa, é uma troca, e infelizmente é aquela, e a briga é feia, é um jogo muito pesado, muito sujo muitas vezes, eu considero um jogo sujo (Entrevistado 2).

A disputa por financiamento, que não ocorre no espaço público, ainda determina a alocação dos recursos públicos. Como o Executivo prestará contas à população do fato de ter executado obras que não estavam previstas e não ter executado as aprovadas em Assembléia Municipal? Isso ainda não fica tão claro, mas a fala abaixo nos dá mais elementos.

[...] outra coisa, quando tá pegando na questão do orçamento em que a comunidade escolhe a obra, aí, por exemplo, eu escolhi minha rua, mas como é muito caro fazer minha rua, o presidente dá poder ao prefeito de pegar o orçamento das outras secretarias e ir pra lá e fazer um monte de obra sem ser aquela. E aí, quando a comunidade vai questionar, aí responde não é porque aquela obra é muito cara e tal e não dá pra executar. Isso pra gente é o fim da picada, porque não poderia estar acontecendo e aconteceu muito aqui em Vila Velha, que teve bairro aqui que não levou uma obra, e já teve bairro aqui que foi todo saneado [...]. Aí, é, olha só, a prioridade que a prefeitura deu mais para está fazendo é que o que a gente chama de obras eleitoreiras (Entrevistado 6).

O entrevistado abaixo ressalta a importância da transparência na prestação de contas, na eleição de ações a serem executadas para melhorar a governabilidade do município.

A gestão tem que conhecer cada cantinho da cidade e ter uma dimensão do que aquilo representa pra comunidade e o que aquilo representa em termos de investimento porque aí você é... mostra pra população que as demandas, a carência, a necessidade ali é essa. Ou, então, você fala quais as necessidades e fala quanto é que custa cada uma. Aí você dá

informação e instrumentaliza a população para ela falar, olha realmente nós precisamos disso aqui, mas nós não podemos fazer isso aqui, então quais as alternativas. O negócio que a gente não tá, até então, a gente não tá preparado para dar alternativas pra população. Quando a gente realmente tiver esse perfeito conhecimento da territorialidade do município, de levantar todas essas demandas, saber o que aquilo representa pra toda população, porque afinal de contas é a população que financia tudo isso, aí eu acho que torna-se mais eficiente, melhora até a relação. Acho que o orçamento popular, acho que é pra isso, pra melhorar a relação que existe entre a administração, entre o poder público e a cidade. E as comunidades eu acho que é um importante instrumento que tem que ser aprimorado pra isso (Entrevistado 1).

A transparência na alocação dos recursos é fundamental para que a população acredite na gestão e se envolva nos processos decisórios. Isso aumenta a possibilidade do município atender as reais necessidades da população. A fiscalização é fundamental para que os interesses públicos sejam garantidos porque, mesmo que o governo tenha um projeto político democrático, que prime pela construção da democracia e da cidadania nos espaços públicos, no espaço da disputa de projetos com a sociedade, as tradições conservadoras presentes no seio de nossa sociedade fazem com que estes espaços sejam atravessados por práticas clientelistas, patrimonialistas que determinam muitas vezes a alocação de boa parte dos recursos públicos.

Quando uma administração garante à população o direito de conhecer, debater e, sobretudo, propor na elaboração do orçamento as prioridades escolhidas pela comunidade, a gestão realiza as obras dentro de um planejamento estratégico baseado nas necessidades da população. O município fortalece a participação popular e ganha com o envolvimento dos indivíduos no processo de cidadania efetiva (Entrevistado 5).

Reitera-se a importância de munir a população com informações para que esta tenha condições de contribuir para uma gestão cada vez mais democrática da cidade, conhecendo seus limites e possibilidades é possível encontrar alternativas de melhorar a aplicabilidade dos recursos públicos e garantir que estes atendam os cidadãos, sujeitos de direitos, aptos a lutar contra toda forma de dominação inculcadas nas práticas tradicionais de se fazer política na sociedade brasileira.

Em Vila Velha os mecanismos de controle e prestação de contas foram sempre limitados. As comissões de fiscalização eram eleitas, mas nem sempre funcionaram como deveriam.

Na primeira experiência de 1983 a comissão de fiscalização de obra era escolhida na segunda assembléia do orçamento, na segunda rodada, [...]

então essa comissão de fiscalização era escolhida, votada entre os delegados do orçamento, e essa comissão acompanhava até aprovação do orçamento na câmara e depois durante a execução, no nosso caso nós criamos o conselho do OP que era a comissão de fiscalização com representante de cada região, acompanhando a execução do orçamento, então essa comissão do conselho do OP era treinado, capacitado, informado e trimestralmente era apresentado pra ele um leque de opção do orçamento (Entrevistado 4).

### Entretanto, as comissões funcionavam

[...] precariamente porque o acompanhamento mesmo permanente quem faz é a administração, porque o dia a dia, as pessoas trabalham, as pessoas têm compromissos, às vezes chamava pra reunião e normalmente a reunião era à tarde no final do expediente, pra que as pessoas pudessem sair do trabalho e chegar, mas nem todo mundo chegava, mas funcionou, mas não diria com 100% de eficácia, mas, funcionou digamos gradativamente (Entrevistado 4).

As falas a seguir mostram que não há uma organização, de fato, na fiscalização das obras do orçamento, isso fica a critério das lideranças comunitárias de cada bairro e do Conselho Comunitário. Essa fiscalização parece ser tão limitada às obras em execução que os entrevistados citam o mesmo exemplo.

Tem alguns bairros, que realmente os próprios presidentes junto com o Conselho Comunitário, muitos companheiros nesses dois últimos mandatos agora da gestão anterior<sup>40</sup> acompanhava muito as obras de fiscalização, muitos companheiros, muitos tem até bairros, por exemplo, ruas aí em Vale Encantado que a prefeitura teve que mandar a empresa desfazer todo o calçamento, que já tava tudo pronto pra ser entregue, refez tudo, que tava tudo errado por causa dessa comissão de fiscalização criada pelo Conselho Comunitário, isso eu presenciei, avançamos muito nisso, a comissão de fiscalização. Inclusive encabeçada pelas diretorias dentro dos bairros, foi muito bom, se funcionar, algumas funcionam (Entrevistado 8).

Olha a fiscalização é a comunidade que fiscaliza, o conselho a comunidade, porque quando tem se tem uma empreiteira que está executando aquela obra se a gente vê que é de má qualidade a gente vai em cima, entendeu? Aí a gente vem cobrar da prefeitura, porque é o prefeito que tem que se manifestar. Porque teve uma comunidade que a empreiteira foi pra lá para fazer a rede de esgoto e depois fazer o asfalto, mas ai ele fizeram o esgoto, mas na hora fazer o asfalto tava chovendo aí tava lá no meio daquela lama colocando o asfalto assim mesmo aí, a comunidade viu aquilo e foi falar, não vocês não foi fazer esse serviço porco não aí não. Aí eles foram falar com a empreiteira, e aí eles falaram “vocês não se mete com isso que vocês não têm nada a ver com isso não”. “Ah não tem não”? Aí as lideranças do bairro vieram ao CCVV e nós marcamos uma audiência com o prefeito, no outro dia o prefeito foi lá e mandou tirar aquele asfalto todinho e colocar outro, ai eles não fizeram aí a prefeitura contratou outra empreiteira para fazer o serviço e fizeram direitinho... aí quer dizer a comunidade também ajuda a fiscalizar um pouco né?

---

<sup>40</sup> Gestão do Max Filho.

A fiscalização é determinada por projetos, mas nem todos tem uma comissão específica.

Tem projetos que sim, já tem outros que não, por exemplo, a Habitar Brasil que foi feito aquelas obras no Dom João, que fez até aquelas casas na Cidade de Deus, lá o próprio projeto obrigava que tinha que ter a fiscalização da comunidade. Então foi tirados moradores para participar da comissão e eles só avançavam com o aval da comissão, era do Banco Mundial, mas tinha também contrapartida da prefeitura também. Agora obras mesmo da prefeitura é a própria comunidade que fiscaliza, mas não tem uma comissão específica (Entrevistado 6).

As falas mostram a precariedade do funcionamento da comissão de fiscalização. Sem esta o executivo ganha liberdade para conduzir os gastos públicos da maneira que desejar. A prestação de contas, pelo menos no governo de Max Filho, foi feita anualmente. Durante toda a gestão foram publicadas cartilhas de prestação de contas com todos os gastos e receitas da prefeitura, englobando o orçamento geral. Em relação as obras do orçamento alguns informativos foram publicados no ano de 2006, jornais relatando as obras realizadas de todas as regiões e outras que iriam ser feitas.

As prestações de contas ocorriam também nas assembléias do orçamento.

[...] às vezes quando era a assembléia do orçamento do ano seguinte é que a prefeitura ia naquela assembléia de bairro explicava o andamento da obras do exercício anterior, então sempre na assembléia de bairros, e no caso da administração municipal no período de Max nos comunicavam na assembléia do orçamento, aí dávamos um panorama, olha esse é balanço das obras, bairro tal, obra executada, obra não executada, obra iniciada, obra em licitação, então tinha um painel que era projetado em um telão com situação das obras em cada bairro (Entrevistado 10).

O controle a prestação de contas das obras do OP sempre foi um campo nebuloso em Vila Velha, a comissão de fiscalização nunca funcionou efetivamente e, por outro lado, a maior parte dos prefeitos não levava a sério a prestação de contas. No governo de Max Filho as obras deliberadas no orçamento popular não executadas eram justificadas com outros gastos que a prefeitura eventualmente pudesse ter. A fala abaixo mostra os principais fatores que levam uma obra a não ser executada.

É, ela já consta no orçamento, mas esse orçamento ele é prévio, então tem toda uma... um... um... como é que eu posso dizer... condições que às vezes acontece que pode tá atrapalhando isso, por exemplo as chuvas, quer dizer todas as obras que tinha pra tá executando, teve que, então o que que acontece você tem que tirar de um pra colocar no outro, então na grande maioria das vezes são essas coisas que acontece, você entendeu?

E outra coisa também que às vezes a gente faz um orçamento hoje pra você executar daqui a um ano, logicamente que os valores já não são os mesmos, se você vai contratar uma empresa que faz uma licitação pra poder tá executando determinada obra, aconteceu diversas vezes, e acredito que talvez possa ser que no orçamento nós temos muitas empresas que ganharam a licitação e depois desistiram, que muitas vezes iniciaram obras e depois pararam, então isso tudo é o que pára aquela obra pra fazer uma nova licitação, os valores como certeza não vão ser mais os mesmos, então tudo isso são dificuldades que a gente acaba encontrando na execução de uma obra, outra coisa às vezes olha ah é tem a tal rua pra fazer a pavimentação, mas a prefeitura não faz pavimentação sem drenagem, se não tiver drenagem ele primeiro faz a drenagem pra depois fazer a pavimentação, você entendeu, só que o que acontece, às vezes a gente acha que a drenagem daqui ali vai gastar mais ou menos tanto, quando você abre a rua faz os buracos pra fazer o detalhamento que essa parte eu não entendo direito, aí você encontra diversas dificuldades, de repente a drenagem que estava antes não tem como você recuperar tem que refazer ela toda novamente ou às vezes aquele bueiro lá aquela caixa, ou ralo que tá com problema tá entupido, tem que fazer, então às vezes você faz uma programação em cima daquilo que não tá vendo, e quando você abre você tem uma outra realidade, então automaticamente aquele valor que até então você tinha disponibilizado já não vai ser mais suficiente (Entrevistado 3).

A falta de um planejamento mais acertado faz com que a execução orçamentária tenha prejuízos, a prestação de contas dos gastos da prefeitura ocorre, mas nem sempre condiz com o que foi votado pela população. Existem outros fatores que influenciam na execução das obras do orçamento como já listamos anteriormente, como vontade do prefeito, fiscalização da população, exigência de emendas por parte do legislativo, dentre outras. O resultado é o não cumprimento da maior parte dos projetos deliberados em conjunto pela população. O entrevistado abaixo mostra a insatisfação em discutir uma peça orçamentária que será alterada posteriormente e propõe alternativas para que a vontade popular seja garantida na nova gestão.

Eu acho que esse novo prefeito que tá aí agora, ele tem que mudar um pouco essa metodologia do orçamento, não sei de que forma a gente junta uma discussão, um debate, pra ver de que forma a gente garantir, de fato, aquilo que se propõe a fazer, aquilo se monta na peça e que vai para o legislativo, que ele sofre as suas emendas mais que ali ficasse garantido alguma coisa, que a gente tivesse pra dizer o seguinte, ó se você não fizer eu tenho como cobrar de você depois, eu tenho algum respaldo, uma lei, que o Ministério Público vai me ouvir, vai dizer que você tá me devendo essa prioridade, sabe porque hoje, infelizmente a gente não tem isso daí, eu tive uma experiência, várias experiências do orçamento e não consegui nada e até o ponto de trocar as prioridades da comunidade por paliativos, como foi a questão de botar solobrita no bairro e fazer um paliativo dá uma melhorada no bairro (Entrevistado 10).

Os mecanismos de controle e prestação de contas precisam funcionar para que a população acompanhe os resultados da discussão orçamentária. Se não há a prestação de contas e a população percebe que as deliberações não são cumpridas

pelo Executivo o descrédito na experiência aumenta. Apesar de sabermos das limitações financeiras dos municípios para atender todas as necessidades da população, o que foi deliberado em conjunto precisa ser cumprido e, no caso de impossibilidade, isso precisa estar claro para a população que participa das deliberações sobre a gestão pública.

#### **3.2.1.4 Recursos financeiros**

Segundo Wampler (2003) quanto maior a capacidade de investimento do município maior a possibilidade do OP se constituir num importante mecanismo de tomada de decisão, pois maior será a delegação de autoridade para que os cidadãos tomem decisões que exercerão impactos diretos sobre suas vidas. Por outro lado, se o município tem poucos recursos é pouco provável que haja transferência de autoridade, e que os moradores adquiram habilidade para tomar decisões.

Segundo Teixeira e Albuquerque (2006, p. 218)

Em termos orçamentários, os anos de 2002 e 2003 foram muitos difíceis para as prefeituras do Brasil. Por um lado, com o baixo crescimento econômico do país, diminuiu a arrecadação de impostos; por outro, houve diminuição de transferências de recursos para os municípios, não só por causa de uma menor arrecadação, mas também para garantir o superávit primário e o pagamento de dívidas interna e externa. A consequência foi a redução da capacidade de investimentos em todos os níveis do país. [...]. Outros fatores que levaram a esta queda na capacidade de investimento – é importante que se diga – têm a ver com o fato de que, quanto mais se constroem equipamentos públicos, mais aumentam os gastos fixos do município, como manutenção dos equipamentos e salários, e menos recursos há para novos investimentos.

Esse quadro acaba diminuindo o escopo de deliberação do OP, pois os recursos para deliberação geralmente são pequenos. Vila Velha pode ser caracterizado como um município de baixa capacidade financeira, e isso tem origens históricas. No período de implantação dos Grandes Projetos Industriais no Espírito Santo, de todos os municípios da Grande Vitória, Vila Velha foi o que menos recebeu indústrias. Sua atividade econômica é baseada no comércio, contando com poucas indústrias e, além disso, o município tem diversas ocupações irregulares, estimuladas por ações político-eleitorais que aumentaram ainda mais os problemas do município, comprometendo a arrecadação e também a realização de investimentos públicos.

De acordo com Souza (2001) o federalismo brasileiro consolidado na Constituição de 1988 tornou mais difícil o enfrentamento dos problemas sociais do país.

Os constituintes ampliaram o papel do Estado no que se refere às questões sociais e regionais. Por outro lado, logo após a promulgação da Constituição, começa a política de diminuição do Estado. Um novo paradigma econômico foi adotado e vem sendo perseguido. Esse paradigma se baseia no controle da até então incontrolável inflação para permitir que o Brasil se habilite a ser um jogador na economia globalizada. Os requerimentos desse novo paradigma estão se mostrando inconciliáveis com as demandas dos constituintes de aumentar o papel do Estado nas questões sociais e regionais (SOUZA, 2001, p. 18-19).

Entretanto, essa ampliação do papel do Estado se deu, sobretudo, na transferência de atribuições da esfera federal para as esferas subnacionais. O papel do governo municipal tem aumentado na provisão de serviços sociais, enquanto por outro lado, os gastos federais nesta área tem se reduzido gradativamente (SOUZA, 2001). Isso gera grande tensão nos municípios, uma vez que as administrações municipais estão mais próximas da população e mais sujeitas a cobranças.

O trecho a seguir refere-se a declaração do secretário de finanças de Vila Velha no ano de 2003, retirada do site da prefeitura de Vila Velha. Esta declaração mostra a insatisfação dos municípios em relação ao repasse de recursos e atribuições municipais pela esfera federal.

[...] a falta de um sistema tributário mais justo, em consonância com o princípio federativo, faz com que a União concentre grande parte da arrecadação tributária, enquanto aos municípios resta a menor fatia, apesar de terem assumido significativa parcela de encargos após a promulgação da Constituição de 1988. “Os municípios precisam ter uma participação mais ativa junto a União para que possam ser ouvidos, principalmente nesta questão que trata da redução de ICMS, por exemplo. Além disso, o que torna mais difíceis as gestões municipais é que elas ainda estão sujeitas a constantes demandas sociais, face à proximidade da administração com a população” (VILA VELHA, 2003).

#### 3.2.1.4.1 A capacidade de investimento do município

A ocupação desordenada de Vila Velha nas décadas de 1970 e 1980 limitaram ainda mais a capacidade do município em responder às demandas populares. Caracterizada por ser uma cidade-dormitório, Vila Velha acabou concentrando uma série de problemas urbanos, pois o município passou a abrigar a maior parte da

mão-de-obra migrante que abastecia as indústrias da Grande Vitória. A cidade possui indústrias de porte médio, e sua economia é baseada, principalmente, no comércio, contribuindo para que esta tenha pouca capacidade financeira para realizar investimentos. Outro complicador que se colocava para as finanças municipais era o fato de por longos anos a administração municipal ter se constituído em oposição ao governo estadual e isso dificultava ainda mais o repasse de recursos. Esse quadro não se alterou significativamente no decorrer dos anos, pois apesar de ter havido diversas denúncias de corrupção e desvios de verbas, principalmente nas gestões de Jorge Anders, os recursos disponíveis nunca foram muito altos.

Segundo relatório de prestação de contas da Prefeitura de Vila Velha, a arrecadação do município tem crescido substancialmente desde 2002 (VILA VELHA, 2008d).

No biênio de 2002-2003, o crescimento na arrecadação foi superior a 9% e em 2007 este crescimento foi de 10,9%. Segundo esta mesma cartilha, no ranking da receita total per capita dos municípios capixabas, Vila Velha ocupa as ultimas colocações, isso ocorre porque o município é prejudicado na divisão do ICMS, que favorece os municípios que tem grandes plantas industriais, pois 75% dos recursos são distribuídos em proporção direta ao valor adicionado local, além disso, o município se beneficia pouco do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), já que este favorece os municípios de menor porte populacional, não sendo o caso de Vila Velha (VILA VELHA, 2008d).

A receita de Vila Velha em 2001 era de 172.182.600,00 em 2007 passou para 340.046.500,00. Em 2007 a receita tributária própria correspondeu a 31,7% (houve crescimento de 10,6% em relação ao ano anterior), destaque para o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), a QPM-ICMS correspondeu a 23,4%, o ganho do FUNDEB (Fundo de Educação Básica) correspondeu a 13,7% e o FPM participou com 9,6% do total (VILA VELHA, 2008d).

Apesar da arrecadação própria do município ter aumentado ao longo dos anos, Vila Velha ainda enfrenta problemas em relação a arrecadação do IPTU (Imposto, Predial Territorial Urbano).



Infelizmente existe em Vila Velha uma cultura muito antiga de que não se deve pagar IPTU. Se formos fazer uma pesquisa, setenta por cento da população de Vila Velha não paga IPTU. Noventa por cento das construções não são licenciadas. O povo cobra, mas precisa dar algo em troca. Não existe obra que não custe dinheiro (Pronunciamento do vereador João Artem na septuagésima quinta sessão ordinária da quarta sessão legislativa da décima quinta legislatura, realizada em 16 de dezembro de 2008)

Quando Max Filho, assumiu a gestão municipal em 2001 encontrou uma prefeitura completamente sem recursos. Por isso, foram empreendidas medidas para melhorar a arrecadação.

[...] no início da administração do Max, na primeira gestão dele, uma das coisas que foi feita, foi justamente a estruturação de todo o processo de arrecadação do município, o IPTU tava baixinho, na verdade quem mora na Praia da Costa não pagava o valor real do seu imóvel, quem morava na periferia pagava um valor além do que poderia pagar, houve toda uma discussão, um reajustamento da planta, é... que a gente chama da planta municipal de valores, e aí foi feito todo novos cálculos dos imóveis, de acordo com o tamanho, de acordo com a localização, de acordo com, se é um prédio que tem pastilha, se tá sem pastilha, é... de acordo com o tipo de obra, então foi feito todo um cálculo e a câmara aprovou uma nova planilha de valores pra que o IPTU fosse cobrado, gerou uma polêmica na cidade, mas foi necessário naquele momento, pra que o município pudesse ter força de arrecadação pudesse ter gás pra dar conta das suas demandas (Entrevistado 2).

Vila Velha é a quarta cidade do Espírito Santo com a menor receita per capita, ocupando a 75ª posição entre os 78 municípios capixabas. O prefeito Max Filho investiu na modernização administrativa e no saneamento financeiro. Uma das estratégias utilizadas foi a implantação do Programa de Modernização da Administração Tributária (PMAT) que criou condições para capacitação de servidores e reformulação da máquina administrativa (ESPECIAL VILA VELHA, 2007, p. 13).

Nessa implantação, foram investidos recursos na ordem de R\$ 7,9 milhões e o resultado abrange reforma e adaptação das instalações físicas, implantação de auto-atendimento, contatos com agentes econômicos e categorias profissionais para superação de problemas na prestação de serviços e modernização de procedimentos.

Além da aquisição de computadores, impressoras, notebooks, projetores multimídia, plotter e scanner, foi possível adquirir também micros específicos para implantar trabalhos de geoprocessamento e georreferenciamento, cabeamento estruturado e adquirir móveis e veículos para melhorar a fiscalização (A TRIBUNA, 2008, p. 12).

Além disso, o governo investiu na instituição de uma política fiscal mais justa e na implantação do ajuizamento de créditos tributários ou não-tributários. Criou um

Projeto chamado Cidadania Tributária que leva às escolas e às comunidades informações sobre a importância de pedir a nota fiscal nas lojas e como a arrecadação de tributos se reverte para a melhoria do município. A arrecadação do Imposto sobre serviço (ISS) teve um crescimento de 169% no período de 2001 a 2007 (ESPECIAL VILA VELHA, 2007, p. 13).

Os esforços empreendidos no governo de Max Filho para aumentar a arrecadação do município surtiram efeito. Vila Velha foi a 2ª cidade do país com mais de 250 mil habitantes em aumento de receita no período de 2002 a 2006 atingindo a marca de 128% (A TRIBUNA, 2008).

Na distribuição da receita total do município em 2008 (ANEXO C) o orçamento de Vila Velha foi de R\$ 463.725.000,00, deste valor apenas 1,13% estava previsto para ser gasto com obras do OP.

|   |              |
|---|--------------|
| 1. Investimento na Educação                         | 28,00%       |
| 2. Investimento na Saúde                            | 13,30%       |
| 3. Investimento na Ação Social                      | 0,98%        |
| 4. Investimento na Iluminação Pública               | 2,91%        |
| 5. Transferência Constitucional à Câmara            | 3,23%        |
| 6. Orçamento do IPASVVE                             | 4,66%        |
| 7. Manutenção dos Recursos Humanos                  | 7,12%        |
| 8. Pagamento da Dívida e Encargos                   | 1,71%        |
| 9. Manutenção da Cidade                             | 13,13%       |
| 10. Manutenção da Máquina Pública                   | 3,62%        |
| 11. Manutenção das Secretarias                      | 0,53%        |
| 12. Investimentos em Cultura                        | 0,37%        |
| 13. Investimentos em Esporte                        | 0,11%        |
| 14. Pagamento de Precatórios                        | 0,10%        |
| 15. Desapropriações e Indenizações                  | 0,10%        |
| 16. Outros Projetos                                 | 0,27%        |
| 17. Projetos Prioritários                           | 18,69%       |
| 18. Reserva de Contingência                         | 0,04%        |
| <b>19. OBRAS DE INFRA-ESTRUTURA NOS BAIROS - OP</b> | <b>1,13%</b> |

**Quadro 11: Distribuição da receita total do município em 2008**

Fonte: PMVV/SEMPA/COP (VILA VELHA, 2006).

### 3.2.1.4.2 Disponibilidade de recursos para investimentos no OP

A definição de recursos para investimentos no OP foi sempre distribuída entre as secretarias. No início da experiência a prefeitura fazia apenas uma apresentação dos percentuais destinados a cada área para a população. Com o passar do tempo, à medida que a população foi adquirindo maior conhecimento da discussão orçamentária, começou a questionar o percentual de cada área.

[...] muitas coisas eram apresentadas, o que se fazia às vezes era questionar o percentual de criação, de educação, de saúde, algumas coisas se tornavam questionáveis, mas porque o percentual, por exemplo, de 10% pra câmara e 8 pra obras, um exemplo, por que tão grande? Então, assim, começava-se a colocar como que estava sendo também esquematizado as próprias secretarias, a partir de interesses, não das demandas, enquanto ações de políticas públicas, então aí foi se percebendo. Pôxa, aí se algumas secretarias tem um gasto altíssimo e o percentual é baixo pra realização, algumas coisas estão invertidas, então passamos a pensar também em outras lógicas (Entrevistado 9).

O próprio percentual a ser discutido no OP envolvia disputa entre as secretarias, e isso ocorria porque apesar de Vila Velha ter inúmeras demandas, essas precisavam ser priorizadas de acordo com as necessidades da população. Entretanto, não há liberdade total para definição desses recursos, pois existem algumas despesas que, após a Constituição de 1988, passaram a ter percentuais fixos. A fala abaixo exemplifica como esse processo de decisão de percentual para a discussão no OP era realizado na última gestão municipal.

[...] já houve um momento em que se estabeleceu um percentual de x por cento do orçamento vai ser destinado, vai ser discutido no orçamento popular, mas no momento nós não estabelecemos esse percentual no momento que nós fazemos [...] nós pegamos a receita estimada do município, aí dessa receita nós fomos tirando aquelas parcelas que são específicas, ou que são vinculadas como eu falei, nós tiramos o que tem que ser investido na educação, todos os valores destinados à educação é ... que contemplam inclusive o mínimo constitucional de 25%, tudo que vai ser aplicado na saúde, tudo que vai ser repassado para a câmara, de acordo com os critérios estabelecidos na Constituição, todas aquelas receitas [...] destinadas, iluminação pública só pode ser aplicada na iluminação pública, na expansão da rede é... as receitas que são destinadas por exemplo, como no caso dos royalties do petróleo, só pode ser destinadas à um determinado tipo de investimento, então, nós fomos tirando tudo aquilo, tiramos também aqueles projetos que são estruturantes no município por exemplo, aqui, tem um projeto um programa de macrodrenagem, mas embora as obras de macrodrenagem atenda a todas as comunidades onde nós temos realizado, ela no fundo ela tá atendendo o orçamento popular, e se a população não quer a rua dela alagando, ela inconscientemente, ela não tem a visão da macrodrenagem, do programa de macrodrenagem, mas tá vendo que a rua dela enchendo, alagando, então ela quer a obra de macrodrenagem, só que

ela num, como a obra de macrodrenagem é muito grande, ela não pensa na obra de macrodrenagem como uma obra estruturante, então aí o que que a gente faz, a gente tira também dessas receitas os investimentos, esses projetos estruturantes. Eu citei o caso de macrodrenagem, mas são vários outros projetos, então, como nós vamos tirando esses projetos que são estruturantes, que são investimentos da cidade, aí a parcela que sobra pro orçamento tem dado em torno de uns 2% do total da receita, num dificilmente, muito embora no final de cada ano a gente atinge um percentual bem acima disso algo em torno de 10% daquela receita disponível, eu não posso falar que eu vou distribuir toda receita, eu não posso pegar o percentual de toda receita, porque senão, eu tô pegando, distribuindo uma receita que é uma receita da educação, distribuindo uma receita da saúde, distribuindo uma receita que é uma receita da câmara, então eu não posso. Então o que sobra em torno desses 10% que eu tô falando mais ou menos é dessa receita disponível. Mas da receita total do bolo total dá algo em torno de 2% (Entrevistado 1).

Por esta fala percebe-se que a população não tem mais uma visão total do orçamento como antes, perdendo, dessa forma, a possibilidade de questionar alguns percentuais, pois apenas uma pequena parcela dos recursos destinados aos investimentos é objeto de discussão no OP.

Entretanto, este entrevistado entende que a prefeitura discute todo o orçamento com a população embora isso ocorra em instâncias diferenciadas de participação, como os conselhos gestores de políticas públicas.

[...] eu acredito que a gente discuta o orçamento da prefeitura como um todo, porque quando eu vou lá pra uma assembleia, e em cada bairro que ela for feita, num bairro ou na região, ou quando chega aqui na assembleia municipal do orçamento todo ano pra apresentar a proposta orçamentária apresentar a LDO apresentar o PPA isso a gente já é... passa e informa pra população que aquela parte do orçamento ela é destinada para a educação, como os investimentos da educação, e as verbas da educação, estão acompanhadas, estão passando pelo crivo do conselho municipal de educação, então eu coloco que isso tá tendo uma discussão. Pode não tá tendo uma discussão no contexto da assembleia do orçamento popular, porque eu falei, olha, isso aqui nós não vamos discutir, porque isso aqui tem uma outra instância que vai discutir, porque só pode ser destinada à educação, porque se eu for falar, igual for abrir por exemplo, e a gente já..., acontece isso em assembleia do orçamento, quando for discutir escola, cada bairro quer uma escola, mesmo às vezes ele não priorizando tanto a educação, mas se deixar pelo morador do bairro ele quer no bairro uma escola dele, assim como quer uma unidade de saúde, cê entendeu? Mas essa discussão não pode ser tratada nesse nível, e aí a gente fala "olha, nós não podemos discutir a saúde" [...]. A escola tem que ser definida pelas lideranças comunitárias no bairro, porque ele não conhece como é que é planejado a educação tá entendendo? Ele não tem muita noção de como é que tá a mobilidade urbana, onde indica pra onde é que a cidade tá crescendo, pra ver onde é que tem a demanda de uma escola [...] é por isso que eu considero que a gente discute todo o orçamento, porque nós vamos mostrando, olha, isso aqui é o quanto que nós vamos arrecadar, isso aqui é quanto que nós temos pra educação (muita ênfase) e a educação, ta lá o conselho municipal de educação acompanha e tal, e dá a diretriz. Isso aqui é quanto que vai pra saúde o conselho municipal de saúde acompanha isso,

cê entendeu? Isso aqui é quanto que vai pro lixo, porque se eu não informar isso, eu também não posso convencer a população é ... nem sempre eu consigo demonstrando isso, que eu não posso destinar ao orçamento popular tudo aquilo que eles imaginam. Por isso que eu acho que a gente não discute, porque senão ele vai falar não eu não quero que recolha lixo na minha rua, eu não quero que pague tanto ao lixo. Embora se for aberta essa discussão eles vão pensar até nisso, por isso é nesse aspecto que eu acho que a gente discute, obrigatoriamente tem que discutir todo o orçamento, nós temos aquela parcela voltada para atender aquelas demandas especificamente da população é ... na discussão do OP tem que discutir o todo .

Consideramos esta visão equivocada e com sérios problemas. Primeiro o entrevistado considera que se discute todo o orçamento porque existem instâncias específicas de deliberação sobre educação, saúde, e isto é informado à população na Assembléia do Orçamento. A discussão do orçamento de Vila Velha acontece em algumas instâncias deliberativas como os conselhos gestores, mas apenas sobre percentuais específicos, essa discussão por políticas não permite que a população tenha uma visão total sobre o orçamento público, pois a análise ocorre apenas sob o ponto de vista de determinada política, não podendo assim comparar dentro do bolo orçamentário quais os percentuais aplicados em cada área e se estes atendem as prioridades da população. Outro equívoco ocorre quando o entrevistado supõe o que poderia acontecer caso na assembléia do orçamento houvesse um momento para discutir os recursos da política de educação, “[...] cada bairro quer uma escola, mesmo às vezes ele não priorizando tanto a educação, mas se deixar pelo morador do bairro ele quer no bairro uma escola dele, assim como quer uma unidade de saúde [...]”. Para este entrevistado, os participantes da assembléia do orçamento não compreendem o orçamento em sua totalidade e, por isso solicitariam obras ou serviços que poderiam não ser necessárias no contexto da região. Esta visão é compatível com os ideais da democracia representativa, em que os representantes eleitos têm melhores condições que os próprios cidadãos para avaliar os interesses gerais da sociedade, pois estes últimos tendem à contemplar seus interesses particulares. Isso mostra que, por mais que tenhamos avanços na construção da democracia, a compreensão, neste modelo, sobre as massas guarda resquícios das críticas feitas à democracia ateniense, pois para Platão a massa popular era semelhante “[...] por natureza a um animal escravo de suas paixões e seus interesses passageiros, sensível à lisonja, inconstante em seus amores e em seus ódios; confiar-lhe o poder é aceitar a tirania de um ser incapaz da menor reflexão e do menor rigor” (CHATELET, 2000, p. 17). Tal associação pode parecer exagerada,

mas a afirmação a seguir a corrobora. “[...] porque senão ele vai falar, não eu não quero que recolha lixo na minha rua, eu não quero que pague tanto ao lixo [...]”.

Outro aspecto contido nesta fala, ainda quanto a capacidade da população que ocupa o espaço do OP avaliar outras políticas, refere-se a necessidade de capacitação para a participação da discussão orçamentária no OP. De fato a capacitação para participação no OP é necessária e exige investimentos que nem sempre são realizados.

[...] a democracia participativa, complemento necessário à democracia representativa, só pode ser viabilizada quando os atores sociais envolvidos estão capacitados a receber e interpretar informações oferecidas pelo poder público, de modo a poder tomar decisões e deliberar. Em geral, caberia a esse mesmo poder público oferecer suporte para tal capacitação, mas sabemos que tal procedimento depende muito da força política que esteja no governo, que pode ou não acreditar na perspectiva da participação cidadã. Isso faz com que boa parte da educação à participação fique sob responsabilidade de movimentos populares e fóruns da sociedade civil, que muitas vezes procuram por instituições que atuam no estudo e na formação de políticas públicas. Essas experiências, apesar de ainda muito modestas em termos quantitativos, demonstram a importância desse tipo de investimento para superar o drama da técnica. O ideal seria que uma real reforma política incorporasse em sua pauta o provimento de recursos para a democracia participativa (recursos orçamentários, como também espaços gratuitos nos meios de comunicação), pois assim ficaria menos dependente dos humores do governante do momento. É necessário mostrar aos céticos que é possível democratizar a democracia, de maneira que saberes técnicos fiquem à disposição da soberania popular, e não o contrário (SANTOS, 2007).

Esse processo de formação ainda é um desafio para a participação popular, principalmente quando se relaciona-se a uma formação mais independente no seio da sociedade civil como mostra o trecho a seguir.

[...] você não tem nenhuma entidade não governamental que faz um processo formativo, você tem entidades na área de economia solidária, na área de desenvolvimento de projetos de desenvolvimento local, mas assim que faça formação política não tem mais, e os partidos também estão, fazem isso de forma muito mais direcionada, não é aquela formação pra todo mundo, mas pra sua base partidária mesmo e quando faz também. É porque nem os partidos fazem isso direito (Entrevistado 2).

Entretanto, essa visão do orçamento como um todo é necessária, até para que possa haver discussão de como estão sendo gastos os recursos públicos. Por isso não basta, a discussão de forma particularizada como mostra a fala a seguir.

Junto ao orçamento ele tem que ser incorporado os planos municipais, a elaboração dos planos, o PDM, então isso pra algumas gestões tá solto, a própria articulação das secretarias, a própria articulação dos conselhos, a

intersetorialidade, que é um desafio que eu vejo assim, é pensar o orçamento nessa lógica, os próprios instrumentos, hoje o financiamento público cada vez mais questionável, mais reduzido, então assim a gente não tá conseguindo se apropriar desse novo orçamento, dessa nova lógica de orçamento [...] Aquilo que a gente falou lá no início, então, ao mesmo tempo que a gente saiu do bairro e foi pra lá, então hoje o nosso alcance é muito maior [...] a gente ainda se faz ausente nesses momentos chaves. [...] Os percentuais, por exemplo, da assistência são insignificantes, e essa disputa a gente não tá conseguindo travar nesses espaços, nós não estamos conseguindo trazer, que é assim, que é um espaço privilegiado pra esse embate. [...] Porque hoje o discurso é a crise, falta de recursos, cortes sociais, então assim, eu fico até me perguntando qual será a discussão do orçamento municipal pros próximos anos pensando que o gestor municipal tem que ta elaborando o plano plurianual, então qual o desafio posto, então assim, onde tá posto isso, então também a capacidade de ampliar a politização da própria discussão elaboração, execução, acompanhamento, e fiscalização, se apropriar de tudo isso, saindo disso, desse meramente financeiro (Entrevistado 9).

Nesta fala ressalta-se a necessidade de entender a discussão do orçamento como um espaço educativo, de construção e exercício da cidadania. Além disso, destaca a necessidade de entender o orçamento do município dentro de um contexto maior que implica a ausência de recursos, o excesso de demandas e a suposta incapacidade para lidar com as mesmas. A descentralização aprovada pela Constituição de 1988 diminuiu os recursos da esfera federal, aumentou os repasses para as esferas subnacionais e ampliou as responsabilidades dessas últimas na provisão de serviços sociais. Segundo Santos,

Outra questão importante para o aperfeiçoamento da democracia representativa é o diálogo intersetorial das mais variadas forças sociais que estabelecem interface com o Estado. Demandas fragmentadas são uma ótima desculpa para gestores públicos justificarem o não-cumprimento de promessas de campanha e plataformas de governo, pois surge a alegação de que “as demandas são muitas, o caixa é um só”. Com efeito, o orçamento público precisa ser pensado como uma articulação de todas as ações do poder público, para o bem da transparência de suas ações. Como todo orçamento trabalha com o fantasma da escassez, é sempre necessário eger prioridades. Nesse momento é fundamental que o conjunto dos movimentos sociais esteja articulado para que essas prioridades não se distanciem de suas expectativas e atendam, ao final, apenas aos interesses do governo (em geral ligados à dinâmica eleitoral). E o melhor momento de fazê-lo é na tramitação da lei orçamentária no parlamento. Dessa maneira, deliberações realizadas nos conselhos municipais podem ganhar maior efetividade, aumentando a sua credibilidade. A sociedade precisa, então, garantir a troca permanente de agendas e temas em seus mais diferentes fóruns, de modo a fortalecer as demandas específicas e, no plano mais geral, uma plataforma mais progressista e democrática (SANTOS, 2007).

A sociedade precisa compreender os motivos que levaram a diminuição da capacidade do Estado em gerir os problemas sociais, apesar da participação do governo federal na receita pública ter diminuído após a Constituição de 1988 e as

receitas subnacionais terem aumentado, o governo federal manteve a tradição de reter grande parte do monopólio legislativo na esfera federal, limitando a capacidade das esferas subnacionais de adotarem políticas próprias. A CF de 1988 manteve e expandiu mecanismos tributários e políticos para acomodar as desigualdades regionais que sempre afetaram o país. Os estados menores e economicamente mais frágeis tem bancadas no Congresso Nacional proporcionalmente maiores em relação aos estados com o maior número de eleitores, assim esses estados mais frágeis “forçam” o sistema político, o governo federal e o Congresso a introduzirem os problemas decorrentes das desigualdades regionais na agenda política nacional. Outro mecanismo para a compensação das desigualdades regionais foi tributário,

[...] desde 1946 o Brasil adotou um sistema tributário que persegue o menor desequilíbrio horizontal e vertical dos recursos públicos pela redistribuição de parcela dos impostos das regiões economicamente mais desenvolvidas para as menos desenvolvidas. Devido ao sistema de redistribuição horizontal de recursos, o sistema fiscal é altamente interdependente e toda vez que a economia dos estados mais desenvolvidos desacelera, seus efeitos são logo sentidos nas regiões menos desenvolvidas (SOUZA, 2001, p. 16).

Entretanto, após a promulgação da Constituição de 1988 o Brasil atravessou um período de crise mais intenso, os planos de estabilização econômica não foram suficientes para conter a crise e os recursos públicos reduziram-se drasticamente. O governo federal começou a reagir contra as perdas tributárias e passou a culpabilizar os estados e municípios pelos problemas fiscais do setor público. Para conter as perdas o governo federal adotou diversas estratégias de recentralização financeira uma delas foi a política de aumento nas contribuições e/ou impostos não partilhados com as esferas subnacionais, além disso, cortou consideravelmente suas despesas ampliando as responsabilidades dos governos subnacionais na provisão de serviços sociais, outra estratégia foi a criação do FEF<sup>41</sup> (Fundo de Estabilização Fiscal) que diminui as transferências federais porque retinha 20% dos impostos e contribuições arrecadados, além da criação da Lei de Responsabilidade Fiscal “[...] que impõe limites à dívida e a despesa com pessoal e proíbe o socorro

---

<sup>41</sup> O FEF foi instituído pelas emendas constitucionais 10 e 17, em substituição ao FSE (Fundo Social de Emergência) criado pela Emenda Constitucional de Revisão n. 1 de 1994, que permitia a desvinculação de 20% dos recursos destinados às políticas de Seguridade Social. Posteriormente deixa de ser fundo e se transforma em DRU (Desvinculação de Receitas da União) pela emenda constitucional 27 de 2000, entretanto, a DRU apresenta diferenças em relação ao fundo, pois não afeta a base de cálculo das transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios (BOSCHETTI e SALVADOR, 2006).



do governo federal se as esferas subnacionais contraírem novas dívidas” (SOUZA, 2001, p. 17).

De acordo com Souza há três fontes de tensão atuando sobre o federalismo na atualidade. A primeira refere-se à ampliação do papel do Estado na Constituição Federal no enfrentamento das questões sociais e regionais, entretanto, logo após a promulgação da constituição foi adotada uma política de redução do papel do Estado; a segunda tensão refere-se aos altos níveis de heterogeneidade inter e intra-regional que fazem com que a capacidade dos governos subnacionais em prover serviços sociais seja altamente desigual. A terceira tensão tem a ver com as desigualdades regionais e os resultados da descentralização. Muitos municípios não tem condições de arcar com as políticas que tem sido designadas a eles, entretanto, a maioria tem tentado adotar políticas para incrementar a arrecadação e assim amortecer as conseqüências da política federal de estabilização econômica, como é o caso de Vila Velha. Os motivos que levam a adoção dessas estratégias precisam estar claros para a população, esta precisa compreender que todas as mudanças ocorridas no financiamento público no Brasil na década de 1990 estão ligadas a um projeto de sociedade dominante em curso no país, que impõe um modelo de Estado mínimo para o social e máximo para os anseios de lucro do capital. Isso envolve um processo político educativo que nem sempre ocorre nos espaços públicos, e enquanto não for realizado as possibilidades de diminuição das desigualdades nacionais, intra e inter-regionais ficarão comprometidas.

#### 3.2.1.4.3 Definição das áreas prioritárias

A definição de áreas prioritárias durante todo o processo de desenvolvimento do orçamento participativo, tentou adotar critérios que favorecessem a inversão de prioridades no orçamento.

Era definido de acordo com as prioridades, e a experiência mais recente dava peso maior às regiões com infra-estrutura (obras de saneamento e pavimentação de vias) mais carentes neste sentido (Entrevistado 5).

A definição das áreas prioritárias tentava responder aos principais problemas de Vila Velha.

Eu diria que em Vila Velha houve várias tentativas no sentido de qualificar a discussão do orçamento, e uma das formas de qualificar foi justamente discutir o percentual dos recursos pras áreas. Então, quanto vai pra saúde, porque tem alguns percentuais que já são constitucionais, como é o caso da saúde, da educação, que você não pode é... aplicar abaixo do que prevê a própria constituição. Por exemplo, assistência social, você não tem ainda definido um percentual pra essa área, embora seja uma luta de algum tempo, pra que se assegure aí pelo menos cinco por cento do orçamento para a área de assistência. [...] Então, mas assim, acho que uma das tentativas de melhorar, de avançar na discussão do orçamento de Vila Velha, foi justamente discutir o percentual destinado para todas as áreas, e aí o município apresentava para as comunidades o critério do que considerar, pra fechar esse critério de valor, então se considera a questão da infra-estrutura, precariedade em termo de infra-estrutura, se considera o número de habitante que tem o bairro, ou a região, se considera também a carência de equipamento público que tem aquela região, enfim isso tudo é pactuado por comunidade. Se tentou fazer, pactuar com a comunidade através do delegado de orçamento quais os critérios que o município levaria em consideração para definir o percentual para cada área e o percentual para cada bairro então, por exemplo, suponhamos que “x” por cento vai pra secretaria de obras pra fazer obras, tem que fazer obra na cidade toda, porque cabia nas assembleias de bairro, e aí quanto que se destina para o bairro A, o bairro B, para o bairro C? Às vezes se destinava “X” recurso, mas a obra que a comunidade escolheu ela precisava do dobro, do triplo de recurso que aquele critério tinha definido, então assim, aí depois que pensou em fazer as assembleias regionais, então porque o recurso do município não era tão alto assim, a gente ... tudo se criava na expectativa grande na cidade quando se fazia discussões por bairros, mas na hora da execução não conseguia se dá conta (Entrevistado 2)

Entretanto, apesar de se tentar pactuar com as comunidades critérios para aplicação de recursos, esta fala demonstra que as decisões eram tomadas pela administração, porque, segundo o entrevistado, quem detém um conhecimento mais profundo das necessidades do município são os gestores.

É porque a secretaria de planejamento ela tem logicamente essa visão de toda gestão de toda cidade é... o prefeito, porque além de ter o conhecimento no caso especificamente no caso do prefeito Max Filho, como ele tem um conhecimento uma visão de toda cidade ele tem que associar esse conhecimento essa visão que ele tem com a sensibilidade política e a responsabilidade na gestão, então logicamente, que uma posição dele não só dele como a de qualquer prefeito exatamente pelo fato de ta na posição de gestor político da cidade é fundamental. Agora as secretarias se posicionarem e a secretaria de planejamento também se posiciona nesse contexto geral e o que deve ser feito exatamente também em função de até mesmo da carência, da justificativa, quer dizer, é um consenso dentro da prefeitura. Você pode perguntar pra qualquer, pros servidores inclusive aqui, que foi também isso que norteou a decisão do prefeito por fazer os investimentos é na região V, a gente já sabe, região V é um consenso região V é uma região eminentemente carente (Entrevistado 1).

Todavia, de acordo com a fala a seguir a priorização dos investimentos públicos no governo Max Filho voltava-se para

Obras de interesse, que demarcasse o gestor daquele momento [...] Então se fazia, eram obras que a cidade precisava, mas que não haviam sido justificadas. O Max, por exemplo, priorizou as escolas, priorizou a educação, a saúde e a educação. Jorge Anders priorizou a saúde. Então se justificava a não realização das obras do orçamento por essas obras de impacto. Por exemplo, a questão da macrodrenagem, embora seja necessária, mas a forma que ela veio, foi a partir das manchetes, era a contrapartida do município para a macrodrenagem (Entrevistado 9).

Conforme a fala, as prioridades definidas pelo gestor sempre se sobrepunham às prioridades deliberadas pela população. Além disso, outro entrave para assegurar a aplicação dos recursos nas áreas aprovadas pelas assembleias do OP, era a Câmara de Vereadores. A esta cabia a aprovação da Lei Orçamentária, e ali todo o processo de discussão popular do orçamento poderia ser invalidado.

Quando o orçamento chegava na câmara depois de ter sido discutido, ter sido elaborado pelo executivo, quando a peça orçamentária chegava na câmara, os vereadores faziam diversas emendas alterando em muito o orçamento original que tinha sido discutido com as comunidades pra contemplar as demandas desses vereadores, pra atender os seus redutos eleitorais (Entrevistado 2).

Esta outra fala mostra como o papel da câmara era decisivo na aplicação dos recursos. Mesmo que aprovassem a Lei Orçamentária, a execução das obras deliberadas no OP não seriam, necessariamente, cumpridas.

Os vereadores queriam fazer as emendas deles. Às vezes, mantinha as decisões do OP, e inseria mais coisas, e depois durante o ano, ia no prefeito e pedia pra fazer as deles primeiro, e o prefeito acabava concedendo porque queria legitimação (Entrevistado 7).

Essas barganhas eram possíveis principalmente pela falta de fiscalização, tanto por parte da câmara sobre o executivo como por parte da sociedade. A falha na prestação de contas e no controle social acaba permitindo a perpetuação desse tipo de barganha política e invalidando as decisões tomadas no OP.

Com a análise desse eixo percebe-se que não houve em nenhum momento a garantia de um percentual fixo discutido e aplicado no OP. A decisão para a aplicação dos recursos passou sempre pela definição da câmara ou do próprio gestor. Por isso, a definição das obras a serem feitas fora do orçamento contavam com certa cumplicidade entre estes poderes. Vale destacar que este tipo de

barganha não assegura a inversão de prioridades orçamentárias, portanto, invalida todo o processo de discussão que determina critérios para redistribuição de recursos do orçamento para áreas mais carentes de equipamentos públicos.

### **3.2.1.5 Tempo**

Wampler (2003) destaca que o tempo de duração do OP é uma variável que pode produzir resultados significativos. Segundo ele, o tempo afeta significativamente o impacto do OP. Para este autor quanto mais tempo o OP tiver, mais resultados positivos poderá produzir para a democracia local, para a racionalização da administração e para a redistribuição de recursos. Se o OP estiver funcionando por um longo tempo e não apresentar resultados positivos pode-se considerar que seu impacto é marginal ou fraco. “Além disso, se o governo que iniciou o OP não for reeleito e se o governo subsequente não der continuidade ao OP, podemos concluir que o impacto do OP foi mínimo” (WAMPLER, 2003, p. 82).

#### **3.2.1.5.1 O desenvolvimento do OP em diferentes gestões**

O Orçamento Participativo em Vila Velha tem 24 anos de existência, a princípio, tem todos os requisitos para a produção de bons resultados, entretanto, o desenvolvimento da experiência ocorreu em gestões distintas, e cada uma com suas particularidades. Apesar do início da experiência em Vila Velha estar diretamente ligada à vontade do prefeito em implementar o OP, este foi assumido pela sociedade civil como um instrumento de radicalização da democracia no município. Ao entender que através da discussão popular do orçamento a população poderia intervir nas decisões públicas e ao entender, minimamente, o que era o orçamento público, os movimentos populares de Vila Velha passaram não só a aprovar a experiência como garantir sua continuidade em lei para que as decisões sobre a discussão popular do orçamento não dependessem da vontade política dos gestores e técnicos da administração municipal.

Entretanto, a tentativa de aperfeiçoar e consolidar uma experiência de democracia participativa não dependeu apenas da organização popular. Este estudo resgata 24 anos desta experiência no município de Vila Velha. Contudo, a mudança de prefeitos durante todo esse período gestores, em geral, sem comprometimento com a discussão popular do orçamento, criou inúmeros problemas para o desenvolvimento da experiência. Apesar do movimento popular lutar para garantir a discussão do orçamento, os gestores invalidavam, anulavam todo esse processo ao não executar as obras e as deliberações tomadas pela população no espaço do OP. A trajetória do OP em Vila Velha foi marcada pela descontinuidade e atravessada pela existência paralela de práticas conservadoras, que envolviam relações de trocas de favores entre lideranças comunitárias e vereadores, e entre vereadores e prefeitos, fazendo com que as deliberações do OP não fossem honradas.

Nas duas últimas administrações houve certa continuidade nas discussões do orçamento, entretanto, ao resgatar uma experiência desacreditada junto à população e, simultaneamente, não cumprir as deliberações tomadas, mantendo a prática de acordos particularistas, estas gestões contribuíram para aprofundar ainda mais o desgaste e o descrédito da experiência.

Eu acreditava que nós não íamos retroceder em Vila Velha, cada vez ia avançar mais, mas do segundo mandato pra cá eu senti que ele não avançou tanto na aplicação do orçamento popular, e caiu na, voltou à estaca zero a discussão do orçamento popular em Vila Velha. A sociedade ela não acredita, é difícil você convencer o morador que o orçamento popular é uma realidade, e não é, na verdade não é ainda, ele é no papel, mas não é fato, é essa a questão (Entrevistado 8).

A simples realização do ciclo anual do OP não significa que ele possibilite impactos significativos para a ampliação e aprofundamento da democracia no município, pois a metodologia aplicada pode limitar a participação e deixar nas mãos de um grupo reduzido de lideranças populares e de gestores municipais, o poder de deliberar e acompanhar a realização das obras do OP.

A variável tempo não pode indicar tantos resultados positivos para a democracia local, para a racionalização da administração e para a redistribuição de recursos do município, uma vez que de uma maneira geral, a maior parte das obras executadas neste período em Vila Velha foram decididas dentro dos gabinetes da administração, seja atendendo reivindicações de cabos eleitorais, ou de vereadores que tentavam

garantir sua reeleição. As inúmeras carências de Vila Velha, geradas pelo seu processo de ocupação e pela baixa arrecadação do município, aliada à práticas clientelistas e eleitoreiras, dificultam que o OP possa gerar resultados positivos para a administração e para a população em geral.

Ao contrário, dependendo da forma como o desenho institucional é conduzido, conforme afirmam Teixeira e Albuquerque (2006), o OP pode servir como mecanismo de domesticação dos movimentos sociais na medida em que este se torna o único canal de reivindicação e atendimento das demandas populares, contribuindo para deslegitimar formas mais espontâneas e conflitivas de manifestação.

O risco, para o qual nem sempre se alerta, é de que a lógica política que se fundou pela luta dos movimentos sociais, e que se desdobrou em experiências participativas de relação dos setores populares com o Estado, paradoxalmente venha a reduzir-se ao seu oposto teórico, a lógica da técnica e da gestão, tão combatida por eles (TEIXEIRA e ALBUQUERQUE, 2006, p. 217).

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivos gerais analisar a disputa e interação entre os diferentes projetos políticos no processo de discussão do Orçamento Participativo (OP) no município de Vila Velha-ES no período de 1984-2008 e compreender como estas disputas e interações entre os diferentes projetos políticos orientam as decisões no OP. Observamos no decorrer do trabalho que a construção democrática no Brasil envolve a disputa entre projetos políticos, e esta é fundamental para o aperfeiçoamento da democracia. Entretanto, percebemos também que se gestaram na década de 1980 no Brasil dois projetos políticos democráticos. Um fundado na democracia liberal representativa e outro de cunho mais progressista, fundado numa democracia de base com o intuito de envolver a população nas decisões públicas e não somente na dinâmica eleitoral.

Essa disputa delineou-se de forma mais sólida no debate constitucional da década de 1980, quando os defensores do projeto democrático-participativo no embate com as forças mais conservadoras, conseguem introduzir o princípio da participação popular na elaboração de políticas públicas na Carta Magna de 1988. O Orçamento Participativo surge como alternativa de inovação democrática no âmbito público. Entretanto, a cultura política brasileira dificulta a configuração do OP como instrumento de radicalização da democracia. As raízes clientelistas, patrimonialistas, e assistencialistas presentes na formação sócio-histórica do país atravessam os espaços públicos partilhados ou não com a sociedade civil e podem impedir que as deliberações tomadas em conjunto pela sociedade civil e pelo Estado prevaleçam no destino do orçamento público, reduzindo a decisão a um grupo dominado por interesses pessoais e de cunho eleitoreiro. Embora vivamos numa sociedade democrática, onde projetos democratizantes disputam os rumos da política no país, esses mesmos projetos “[...] não se reduzem a estratégias de atuação política no sentido estrito, mas expressam veiculam e produzem significados que integram matrizes culturais mais amplas.” (DAGNINO, OLVERA E PANFICHI, 2006, p. 39). Assim, nossa análise levou em consideração as determinações históricas, econômicas, políticas, sociais e culturais do fenômeno estudado.

Consideramos que apesar de o OP ser considerado uma instituição inovadora para formulação de políticas públicas, os resultados obtidos mostram que isso depende de como as variáveis se desenvolvem e interagem entre si. A disputa entre projetos políticos no interior do OP pode influenciar diretamente resultados positivos ou negativos e para que o OP se constitua ou não num instrumento de radicalização da democracia. Em Vila Velha foi possível perceber um projeto democrático de cunho fortemente conservador, sustentado na democracia representativa e marcado por práticas clientelistas com fortes traços do coronelismo brasileiro, onde projetos, obras e serviços públicos são moeda de troca para as disputas eleitorais. Esse projeto marcou tanto as ações de segmentos da sociedade civil quanto os segmentos do Estado explícitos principalmente pelas figuras do “gestor” e do “vereador”. Isso demonstra a permanência de outra característica histórica da política brasileira que é o coronelismo. Com a hegemonia do projeto neoliberal na década de 1990 este projeto democrático elitista incorpora novas características, como a redução dos gastos do Estado, adotando o discurso de sua incapacidade para sanar os problemas urbanos. O outro projeto percebido em Vila Velha foi o democrático-participativo, fruto da luta popular realizada nas décadas de 1980 e 1990 com o objetivo de que se concretizasse uma gestão pública participativa que atendesse os interesses da maioria, diminuindo as desigualdades sociais locais.

A disputa entre os projetos políticos no interior do OP de Vila Velha se expressa nas relações entre sociedade civil e Estado. Estas disputas foram mais amplas quando o gestor era resistente à participação popular, esses embates ocorriam não necessariamente no interior do OP onde estes gestores em geral não se faziam presentes, mas na luta pela garantia do direito a realizar a discussão popular orçamentária conquistada pela sociedade, que se configurava em todos os tipos de denúncia. Embora a década de 1980 tenha significado a passagem formal do modelo autoritário de governo para um modelo democrático, sua consolidação girou em torno da resistência dos governantes em abrir a gestão para a participação popular. O município estudado foi pioneiro na abertura da gestão pública a esta nova modalidade de participação. O encontro entre a democracia representativa e a democracia participativa foi estimulado pelo prefeito eleito em 1982 e proporcionou a ampliação dos horizontes da sociedade civil acerca do compartilhamento de decisões entre Estado e sociedade civil, mas esta abertura não significou a ausência



de práticas conservadoras por parte do gestor, demonstrando como as matrizes culturais atravessam as práticas políticas dos projetos de sociedade, que encontravam coro na sociedade civil e isso de certa forma sustentava sua perpetuação.

Na operação de cada uma das variáveis é possível observar como ocorre a disputa e a interação dinâmica entre os diferentes projetos políticos. A construção da metodologia envolve discussão e realização desta. A experiência analisada mostra que na maior parte das vezes há um consenso entre as partes, entretanto, a implementação da metodologia está diretamente ligada ao compromisso do governo com a experiência. A análise do OP de Vila Velha mostra como o não-comprometimento do gestor contribuiu para o desgaste da experiência no município e para a descrença da população nesse instrumento de participação como potencial para a democratização do orçamento público.

Por outro lado, a capacidade associativa foi mola propulsora para a luta empreendida pela sociedade civil na garantia da democracia participativa. Entretanto, apesar do movimento popular de Vila Velha ter uma histórica capacidade associativa, as organizações de moradores foram marcadas pela interferência de políticos clientelistas que barganhavam com lideranças comunitárias em troca de favores, e esta relação está presente no município desde o período da ditadura militar. O fim da ditadura não significou o fim dessas práticas que até hoje afetam diretamente a concretização do espaço institucional do OP como espaço de deliberação orçamentária, uma vez que as barganhas políticas se sobrepõem a tais deliberações. Sabemos que o movimento popular em Vila Velha experimentou várias conquistas, frutos de sua luta, organização e persistência. Contudo, essas lutas não envolviam toda a população, mas grupos de moradores e lideranças, principalmente os envolvidos com as Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica, impulsionados pela crença de que o povo poderia ser sujeito de sua própria história. Acreditavam e lutavam por uma gestão pública participativa que privilegiasse os interesses coletivos.

Por outro lado, existe uma questão que nos inquieta. Se os políticos não atendiam os interesses da maioria, priorizando interesses particulares, porque eram reeleitos

pela população? Será que a população concordava com tais práticas? Para discutir tais questões são necessários alguns apontamentos.

O município de Vila Velha foi formado principalmente por migrantes oriundos das lavouras de café erradicadas na década de 1960 devido a crise nos preços do produto que assolou o estado. No Espírito Santo o coronelismo, como em muitas partes do país, foi muito forte, ou seja, predominaram no campo relações clientelistas de compadrio entre fazendeiros e trabalhadores rurais, essas relações tinham como princípios o favor e a fidelidade à pessoa que prestou o favor, e isso era retribuído pelo voto, como pode ser atestado pelo trecho a seguir.

Em nível local predominava o “coronelismo”, com chefes regionais controlando o processo eleitoral e manipulando o resultado das eleições devido ao sistema do voto aberto que permitia o chamado “voto de cabresto”, fenômeno este também verificado no Espírito Santo desse período, quando importantes figuras políticas revezaram-se no poder até a revolução de 30. Entre eles destacam-se José de Mello Carvalho e Jerônimo de Souza Monteiro.

Em meio a esse ambiente político, o Espírito Santo notabilizou-se pela produção cafeeira. Desde a segunda década do século XIX, o café vinha enriquecendo muitos fazendeiros que passaram a constituir uma elite rural (SUETH, 2006, p. 56).

No estado a maior parte dos governadores pertencia aos grupos da oligarquia rural, logo buscavam levar melhorias para essas áreas com o intuito de atender seus redutos eleitorais. Essas melhorias eram retribuídas com o voto, isso se confirma quando analisamos a manutenção de membros de uma mesma família no poder durante meio século, e até hoje essa família ocupa lugar importante na política do Espírito Santo, trata-se da família Monteiro que hoje é dona da maior emissora de TV local, a TV Gazeta afiliada da rede globo. Assim, as práticas clientelistas em Vila Velha foram alimentadas principalmente pela população vinda do campo já habituada a entender a política como parte das relações privadas, espaço em que conseguiriam obter benefícios, viam nos gestores municipais pessoas que precisavam ser retribuídas pelos “favores prestados”, e essa retribuição se daria pelo voto. O Espírito Santo também tem sua trajetória marcada pelo populismo, representado aqui pelo político Francisco Lacerda de Aguiar, o Chiquinho, que governou o estado por duas vezes nos períodos de 1955 a 1959 e de 1963 a 1966. Homem simples e de linguagem direta, abandonou o protocolo e conquistou o povo. Em toda a sua vida política, Chiquinho demonstrou ser um hábil diplomata, sabendo

agradar a gregos e troianos, numa época em que isso era quase impossível. Tinha trejeitos de roceiro e era querido pelo povo. A gestão de Chiquinho foi marcada pelo caráter populista nas relações de mediação com a sociedade civil e pela diretriz eminentemente ruralista de seu governo (MEDEIROS, 1974; ZORZAL E SILVA, 2004).

Traços semelhantes encontramos na gestão do prefeito Vasco Alves, em seu primeiro mandato. Mesmo dando prioridade à participação popular na definição do destino do orçamento público, este reservava parte dos recursos para negociar obras com algumas lideranças comunitárias. Esses fatores sem dúvida influenciaram nas características da política de Vila Velha e dificultaram uma adesão da maior parte da população a um projeto político de cunho democrático-participativo. Além de todas as dificuldades que o entendimento da gestão pública traz, ainda havia no município a cultura personalista de que aquele candidato pudesse trazer benefícios para os seus “amigos”, pois era nessa relação de amizade que o coronelismo e o populismo se fundavam.

Esses elementos se uniam às necessidades e carências da população. Verificamos nessa análise que as características históricas das relações entre Estado e Sociedade Civil no Brasil ainda estão presentes no Orçamento Participativo de Vila Velha, ou seja, as raízes autoritárias, personalistas e clientelistas ainda não desapareceram do contexto nacional, pelo contrário, foram reforçadas pela ideologia neoliberal predominante no mundo inteiro. E esta ideologia se incorpora ao projeto de cunho conservador existente, reativando a tradição cultural patrimonialista brasileira e reacendendo seus traços mais conservadores, determinando o predomínio dos interesses privados em detrimento do interesse público.

Soma-se a isso o aumento da degradação das condições de vida da população pobre com as políticas de ajuste econômico de cunho neoliberal adotadas desde os finais da década de 1980, pois a principal medida para combater a crise econômica brasileira foi a dilapidação do patrimônio público nacional. O Estado se retirou das principais atividades econômicas e reduziu drasticamente o provimento de políticas sociais. Com o discurso da incapacidade do Estado para gerir os problemas sociais,

as práticas clientelistas são reforçadas e a população adere a essas práticas como forma mais eficaz de resolução desses problemas.

Essas configurações sociais, políticas e econômicas afetaram a participação da população no OP. Não obstante tenha alcançado alguns picos, o número de participantes reduzia à medida que as decisões tomadas no OP não eram cumpridas pela gestão. Como alguns moradores tinham seus interesses garantidos no âmbito privado, o espaço do OP era esvaziado. Este espaço era ocupado por organizações da sociedade civil, representados principalmente pelo CCVV que se constituiu na principal organização a tensionar as relações com o poder público municipal. Por este motivo o executivo diversas vezes formou chapas para concorrer à diretoria do CCVV, entretanto, estas chapas nunca saíram vitoriosas.

Dessa forma, apontamos que em Vila Velha coexistem diversos projetos políticos, dentre eles destacam-se um fundado na democracia liberal elitista e outro democrático-participativo, mas ambos atravessados por matrizes culturais conservadoras que provoca em alguns momentos a sua interação. Apesar de todas essas características na política de Vila Velha, as disputas e tensões ocorreram fundadas num movimento social que nas últimas décadas do século passado se mostrou forte e combativo. Entendemos a democracia como um processo, por isso tal análise nos permitiu avaliar os avanços e/ou retrocessos na construção do OP de Vila Velha.

Avaliamos que esta experiência foi marcada por recuos, como por exemplo, o esvaziamento deste espaço público, o descumprimento das deliberações por parte do Executivo, dentre outros fatores que pesam negativamente sobre seus resultados, o que até nos permite entender um pouco o obscurecimento dessa tão longa experiência no cenário nacional. Contudo, não se pode desconsiderar as conquistas obtidas pela luta dos movimentos populares, como a aprovação de duas leis municipais garantindo a discussão popular do orçamento municipal e, por fim, a inclusão desta prerrogativa na constituição do município em 1990. Diversas disputas foram travadas para que esta lei fosse garantida, as exigências foram formalizadas como denúncias ao poder judiciário. Outro ponto positivo foi o processo educativo para o exercício da cidadania no espaço do OP, pois a participação suscitou nos movimentos a necessidade de qualificação, de compreensão da gestão pública e a

necessidade de lançar de mão de instrumentos que pudessem garantir os direitos da população vilavelhense.

A capacidade de investimento do município, embora tenha sido historicamente limitada, a publicização dos recursos e investimentos nas diversas áreas, fez com que a população compreendesse o processo de alocação de recursos e tentasse garantir investimentos em demandas de interesse público. O desenho metodológico, por sua vez, expressa a disputa e a interação entre os projetos políticos, à medida que permite uma maior ou menor participação da população no ciclo do OP. A forma como é implementada a metodologia pode limitar o alcance democratizante do OP reproduzindo os mesmos problemas da democracia representativa quando, por exemplo, restringe a discussão às lideranças comunitárias, não garantindo que um número maior de pessoas participe dos debates e fiscalize a execução das deliberações. O tempo de existência do OP não foi importante para a produção de resultados muito positivos porque os projetos políticos dos diferentes governos enfraqueceram a experiência, não atendendo aos interesses da população.

Por tudo isso, torna-se complexo falar em ampliação da democracia a partir da implementação do OP em Vila Velha. Reconhecemos que houve conquistas para os cidadãos, mas os recuos na experiência foram muito significativos. Contudo não pretendemos afirmar que a experiência foi inválida, pois a construção democrática é um processo de aprendizado, entretanto, se percebe que na última década a experiência apresentou recuos significativos, sendo necessária atualmente uma retomada da organização popular no município. Sabe-se que esse processo de recuo dos movimentos sociais não ocorreu somente em Vila Velha, sendo um reflexo do quadro apresentado pelos movimentos sociais nacionalmente. As perdas sociais da década de 1990 afetaram a organização popular, pois a busca por estratégias de sobrevivência contribuiu para o esvaziamento das lutas coletivas e dos espaços públicos como um todo. Além disso, há outro processo em curso já sinalizado durante todo o trabalho, que é o fenômeno da confluência perversa. A coexistência de projetos políticos democráticos tem sido marcada pela adoção de discursos comuns por projetos distintos. O projeto neoliberal tem se apropriado de referências democrático-participativas, mas com outros significados. Com o intuito de ampliar a adesão aos seus princípios e obscurecer seus reais objetivos, adotam

um discurso participacionista de revalorização da sociedade civil, que segundo Dagnino visa garantir o consentimento da sociedade civil para a privatização das políticas públicas.

Esse discurso participacionista esteve presente no município de Vila Velha nas duas últimas gestões. Os dados coletados mostram que o OP muitas vezes servia para desmobilizar os movimentos sociais, pois à medida que se fazia a população entender que o município não poderia discutir determinados recursos, ou que não tinha recursos para realizar políticas que reduzissem as desigualdades sociais, o governo ganhava legitimidade para executar as políticas a partir de seu entendimento sobre o que era melhor para o município. O apelo à participação consistia na tentativa de gerar uma proximidade com os munícipes, dirimindo com isso os conflitos e despolitizando os espaços públicos. Como já assinalamos, de fato, nos últimos 20 anos, com a descentralização, os municípios tem perdido recursos e aumentado sua participação na provisão de serviços sociais no âmbito local. Entretanto, isso não retira da população o direito de decidir sobre o destino dos recursos públicos, mesmo que sejam poucos, pois como mostram outras experiências isso pode incentivar a população para que, junto com a administração busque alternativas para melhorar a arrecadação, como por exemplo, estimular o pagamento do IPTU.

É preciso que se enxergue o morador como cidadão capaz de discutir sobre as questões que o afetam. Enquanto houver um grupo que se acha capaz para decidir os rumos da gestão pública, e outro grupo considerado incapaz para tal tarefa, pela ausência de instrução e movidos por interesses pessoais, as decisões públicas ficarão restritas a um grupo determinado que visa garantir a manutenção de suas posições e não a partilha da riqueza produzida. Enquanto as questões econômicas, políticas e sociais não forem publicizadas, o projeto democrático participativo terá dificuldades de ser implementado como forma de garantir a extensão e generalização do exercício dos direitos.

A análise dessa experiência também nos possibilitou perceber que a criação do OP foi fundamental para que os movimentos populares de Vila Velha conseguissem expressar as diversas demandas coletivas que afetavam o conjunto de moradores. Se as lutas fragmentadas por educação, saúde, saneamento, transporte, moradia,

continuavam acontecendo, em geral essas demandas se encontravam e se publicizavam no espaço do OP. O OP também constituiu-se em bandeira de luta do CCVV.

A conquista legal da institucionalização do OP em Vila Velha não foi suficiente para garantir a democratização do orçamento público. Ainda há muito ser feito quando se trata de radicalizar a democracia nesse município. As disputas políticas ainda estão muito marcadas pelo conservadorismo e essas práticas são extremamente funcionais ao sistema capitalista porque contribuem para despolitizar os espaços públicos. Acreditamos que as lutas da sociedade civil precisam ser retomadas para consolidação de um projeto democrático-participativo no município, para isso é necessário que o movimento popular reative estratégias de formação política, eleja prioridades e organize suas principais bandeiras de luta para que suas demandas possam ser negociadas e disputadas nos espaços públicos.

A organização dos sujeitos políticos é urgente, para isso é preciso que se intensifique um processo de educação popular com os cidadãos brasileiros, no sentido de uma educação libertadora que tenha como horizonte a eliminação da exploração de uma classe sobre a outra e a igualdade real de direitos entre os homens, onde a riqueza socialmente produzida possa ser repartida, e isso não acontece de maneira imediata, é um processo lento e longo. Romper com matrizes culturais tão arraigadas na sociedade requer esforços coletivos, é preciso que os intelectuais orgânicos das classes subalternas cumpram o seu papel de possibilitar à classe trabalhadora um processo de leitura do mundo, onde o homem se perceba como capaz de transformar sua condição a partir da luta por uma sociedade justa e igualitária. Desse modo, pode haver uma disputa mais equilibrada de projetos societários e isso somente se dará quando tivermos todas condições de compreender o mundo em que vivemos, as ideologias que fortalecemos e onde queremos chegar para que não nos enganemos com discursos camuflados pelas classes dominantes.

O OP pode ser um instrumento de transformação social. A participação dos cidadãos neste espaço pode gerar um processo educativo capaz de transferir poder e socializar os participantes. O OP é parte de uma trajetória de mudança social e política mais ampla, que incorpora os cidadãos na tomada de decisões sobre a

gestão pública (Wampler, 2003), estimulando, dessa forma, a auto-organização da população até então alijada do processo de tomada de decisão e, assim, pode se constituir num vetor de transformação social, a partir da democratização. De acordo com Neto (2004, p. 221)

*[...] tudo que reforça a consciência e a auto-organização dos trabalhadores e do povo, contrapondo-se, portanto, à dicotomia entre direção vertical pelo Estado, de um lado, e passividade dos cidadãos, de outro; que se contrapõe à lógica do mercado e da concorrência em favor da cooperação e de um planejamento dos interesses comuns; e que desenvolve os valores da igualdade, da democracia autêntica e da solidariedade, caminha na direção do socialismo. É possível resumir o eixo deste processo na idéia de democratização plena da sociedade, no sentido de controle dos cidadãos associados sobre tudo o que diz respeito ao seu destino comum (grifo do autor).*

Para o alcance da democracia plena é necessário um ponto de partida. Neste sentido, a participação popular nas decisões que envolvem a esfera estatal e dizem respeito a vida pública, devem fazer parte desse processo. Neto (2004) aponta o OP como forma de controle social sobre o Estado compatível com o socialismo, pois leva aos cidadãos informações no âmbito local que permitem que as deliberações sejam cada vez mais diretas. O OP contribui para a diminuição da dominação do Estado sobre os cidadãos, pois “[...] desenvolve a auto-organização popular e se contrapõe à passividade dos cidadãos; amplia a consciência popular das limitações do Estado, das contradições de interesses de classe, etc.” (NETO, 2004, p. 222).

Contudo, para que OP se concretize como uma ferramenta de radicalização da democracia e aponte na direção de uma sociedade justa e igualitária, dependerá de como os projetos políticos em disputa orientarão as decisões nesses espaços. Como vimos, há uma série de variáveis que podem causar alterações nos resultados do OP. O entendimento dessas disputas entre projetos políticos é fundamental num contexto onde algumas construções analíticas apontam para a despolitização dos espaços públicos. Fica patente aqui a necessidade de avanço das práticas participativas da sociedade civil para que o OP se constitua num processo educativo contribuindo para a ampliação dos direitos de cidadania. Os limites que apresentamos em relação ao caráter democratizante do OP não significam, contudo, que a hegemonia do projeto neoliberal seja completa. Ao contrário, os limites apontam para a existência de disputa entre concepções, noções e visões de mundo



e isso é fundamental para a construção e aperfeiçoamento do processo democrático.

Sabemos que este estudo não esgota todas as problematizações que o tema suscita, por isso indicamos algumas questões a serem aprofundadas, como a participação da população no OP, a compreensão dos moradores acerca deste espaço, os investimentos destinados ao OP, a efetividade da representação do CCVV frente aos movimentos sociais existentes no município, entre outras questões que este estudo possa suscitar.

## 5. REFERÊNCIAS

- 1- A TRIBUNA, Vitória, p. 12, 23 mai. 2008.
- 2- ALMEIDA, Érica T. V. Crítica da metamorfose do conceito de Sociedade Civil em “terceiro setor. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, Ano XXV, n. 80, novembro 2004, p. 94-110.
- 3- ALVAREZ, S.; DAGNINO, E.; ESCOBAR. A. O cultural e o político nos movimentos sociais latino-americanos. In: \_\_\_\_\_ (Orgs). **Cultura política nos movimentos sociais**: novas leituras. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000, p. 15-57
- 4- ALVES-MAZOTTI, AJ. O Método nas ciências sociais. In: ALVES-MAZZOTI, A. J; GEWANDSZNAJSER. **O método nas ciências naturais e sociais**: pesquisa quantitativa e qualitativa. São Paulo: Editora Pioneiras, 2004, p. 109-198.
- 5- ANTUNES, Ricardo. **Crise e poder**. São Paulo: Cortez, 1984.
- 6- ARRUDA, José J. de.; PILETTI, Nelson. **Toda a história**: História geral e do Brasil. 12ª Ed. São Paulo: Editora Ática, 2003.
- 7- AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, Cap. 11, p. 561-592.
- 8- AVRITZER, L. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, L. & NAVARRO, Z. (orgs.). **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003, p. 13-60.
- 9- BEHRING, Elaine. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003, p. 248-280.
- 10- BITTAR, Jorge (Org). **O modo petista de governar**. Caderno Especial de Teoria & Debate – PT – Diretório Regional de São Paulo. São Paulo: Teoria e Debate, 1992.
- 11- BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1993.
- 12- BONFIM, M. **Males e origens da América Latina**. Ed. Topbooks, 4ª Ed. Rio de Janeiro, 1993, p. 66-152.
- 13- BONFIM, W. L. S. O aprofundamento da democracia no Brasil: tendências, conflitos e dinâmica recente. In: **Civitas**: Revista de Ciências Sociais. Porto Alegre: EDIPUCRS, ano 1, n. 1, 2004. p. 73-94.
- 14- BORON, Atílio A. **Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina**. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1994.

- 15- BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade social e projeto ético-político do Serviço Social: que direitos para qual cidadania? In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. nº79. São Paulo: Cortez, 2004, p. 108-132.
- 16- BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade Social e Trabalho**: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil. Brasília: Letras livres: Editora UNB, 2006, cap. V, p. 142-178.
- 17- BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilásio. O Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. Nº87. São Paulo. Cortez. 2006.
- 18- BRUCE, Karin Brandão. **Entre os limites da cultura política e o fortalecimento da sociedade civil**: o processo do orçamento participativo no município de Cariacica. 2007. 231 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2007.
- 19- CARLOS, Euzinéia. **Controle social e política redistributiva no orçamento participativo**. Vitória: Edufes, 2007.
- 20- CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. 4ª Ed. Campinas: Papius, 1994.
- 21- CARVALHO, José M. de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 8 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- 22- CARVALHO, Maria A. R. de.; VIANNA, Luiz W. República e civilização brasileira. In: **Estudos de Sociologia**. Revista Semestral do Departamento de Sociologia e Programa de Pós Graduação em Sociologia. FCL. UNESP. Araraquara. Ano. 5, n. 8, 1º sem. 2000. Resumo. Disponível em: <[http://www.fclar.unesp.br/soc/revista/artigos\\_pdf\\_res/08/01-vianna&ca.pdf](http://www.fclar.unesp.br/soc/revista/artigos_pdf_res/08/01-vianna&ca.pdf)>. Acesso em: 11 jun. 2009.
- 23- CARVALHO, Maria do Carmo A. A. Participação social no Brasil hoje. In: Polis Paper, nº2, 1998. Disponível em: < [www.polis.org.br](http://www.polis.org.br)>. Acesso em: 18 ago. 2008.
- 24- CHATELET, François. **História das idéias políticas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.
- 25- CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO (CNPq). Sistema Currículo Lattes. Disponível em: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.jsp?id=K4559160H5>. Acesso em: 21 mai. 2009.
- 26- COUTINHO, Carlos Nelson. **Cultura e Sociedade no Brasil**: ensaio sobre idéias e formas. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.
- 27- DAGNINO. Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: \_\_\_\_\_(org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 279-301.

- 28- \_\_\_\_\_. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. In: **Revista de sociologia política**. Universidade Federal de Santa Catarina (Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política). Florianópolis: UFSC: Cidade Futura, n. 5, v.3, 2004a, p. 137-161.
- 29- \_\_\_\_\_. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: \_\_\_\_\_ (Org). **Os Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2004b.
- 30- \_\_\_\_\_. OLVERA, Alberto J. PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: \_\_\_\_\_ (Orgs.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006, Cap. I, p. 13-91.
- 31- DIAS, Nelson. **Orçamento participativo: animação cidadã para a participação política**. Lisboa: Associação in loco, 2008.
- 32- DOIMO, Ana M. DOIMO, Ana Maria. **Movimento Social Urbano, Igreja e Participação Popular**. Petrópolis, Vozes, 1984.
- 33- \_\_\_\_\_. **A Vez e a voz do popular: movimentos e participação política no Brasil pós-70**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: ANPOCS, 1995.
- 34- DRAIBE, Sônia M. As políticas sociais e o neoliberalismo. In: **Revista USP** (Dossiê Liberalismo/Neoliberalismo). São Paulo, n. 17, mar/abr/mai, 1993, p. 96-101.
- 35- DURIGUETTO, Maria L. **Sociedade civil e democracia: um debate necessário**. São Paulo: Cortez, 2007.
- 36- ESPECIAL VILA VELHA. **Notícia Agora**. Vitória, 28 set. 2007, p. 11 e 13
- 37- FAORO, Raymundo. Constituinte: a verdade e o sofisma. In: SADER. Emir. **Constituinte e democracia no Brasil hoje** (org.). São Paulo: Ed. Brasiliense, 1985.
- 38- FARIA, A. Nogueira de. **Chefia e liderança**. 2. ed. Rio de Janeiro: EDC, 1991.
- 39- FASE. **Federação de órgãos para a assistência social e educacional**. FASE: Vitória, 199-.
- 40- FEDOZZI, Luciano. Práticas inovadoras de gestão urbana: o paradigma participativo. **R. paran. Desenv.**, Curitiba, n. 100, p. 93-107, jan./jun. 2001. Disponível em: [http://74.125.47.132/search?q=cache:jC3UgPy6EuMJ:www.ipardes.gov.br/pdf/revista\\_PR/100/fedozzi.pdf+fedozzi&hl=pt-BR&ct=clnk&cd=1&gl=br&client=firefox-a](http://74.125.47.132/search?q=cache:jC3UgPy6EuMJ:www.ipardes.gov.br/pdf/revista_PR/100/fedozzi.pdf+fedozzi&hl=pt-BR&ct=clnk&cd=1&gl=br&client=firefox-a). Acesso em: 14/02/2009.
- 41- FERNANDES, F. LUFT, C.P. GUIMARÃES, F.M. **Dicionário Brasileiro Globo**. 24. ed., São Paulo: Editora Globo, 1992.

- 42- FERRAZ, Ana Targina Rodrigues. **Impactos da experiência conselheira sobre as atividades políticas e organizativas dos movimentos sociais na saúde: o caso do movimento popular de saúde de Campinas / São Paulo**. 2005. 187 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Programa de Doutorado em Ciências Sociais do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.
- 43- FERREIRA, Jorge. A democratização de 1945 e o movimento queremista. In: \_\_\_\_\_; DELGADO, Lucília de A. N. **O tempo da experiência democrática: da democratização de 1945 ao golpe civil-militar de 1964**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, (O Brasil republicano; v.3).
- 44- FREITAS, Mariana da Rós. **Orçamento participativo em Vila Velha: possibilidades e limites**. 2007. Relatório Final (Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica), Vitória: UFES/PRPPG, 2007.
- 45- GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos sociais e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros**. 3ª ed. São Paulo: Ed. Loyola, 2003.
- 46- GRAMSCI, Antônio. Contribuições para a história dos intelectuais. In: \_\_\_\_\_. **Os intelectuais e a organização da cultura**. São Paulo: Círculo de Leitura, 1988.
- 47- IAMAMOTO, Marilda V. Estado, classes trabalhadoras e política social no Brasil. In: BOSCHETTI, Ivanete et al (Org). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008, p. 13-43.
- 48- IANNI, Octavio. **A formação do Estado populista na América Latina**. São Paulo: Ática, 1989.
- 49- KATZ, Claudio. **El provenir del socialismo**. Buenos Aires: Imago Mundi-Hierramienta, 2004.
- 50- KOSIK, Karel. **Dialética do Concreto**. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 2002.
- 51- JACOBI, Pedro R. Movimentos sociais urbanos numa época de transição: limites e potencialidades. In: SADER, Emir (Org). **Movimentos sociais na transição democrática**. São Paulo: Cortez, 1987, p. 11-23.
- 52- KROHLING, Aloísio. **ES Século 21**. Sociedade Civil: SC 02 – Associações Micro-Localizadas do sistema comunitário. Vitória: Rede Gazeta, 1987.
- 53- 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.
- 54- LEFEVRE F; LEFEVRE A. M. C. **O Discurso do Sujeito Coletivo: Um novo enfoque em pesquisa qualitativa (Desdobramentos)**. Caxias do Sul, Educs, 2005.

- 55- LÜCHMANN, Lígia H. Hahn. & SOUSA, Janice T. Ponte de. Geração, democracia e globalização: faces dos movimentos sociais no Brasil contemporâneo. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, Ano XXVI, n.84, novembro 2005, p. 91-117.
- 56- MACIEL, Carlos Alberto Batista. **Políticas Públicas e Controle Social: encontros e desencontros da experiência brasileira**. Belém, 2007. Disponível em: <<http://www.onda.eti.br/revistaintercambio/conteudo/arquivos/1031.doc>>. Acesso em: 15 jun. 2009.
- 57- MARCO, Patrícia Souza de. Orçamento Participativo: lócus do fazer político-pedagógico. Capacitação em serviço social e política social: Módulo 4: **O trabalho do assistente social e as políticas sociais**. - Brasília: UnB, Cead, 2000. (p.153-161).
- 58- MARINI, R. M. La **dialética de la dependência**. Ed. Siglo XXI, 1986.
- 59- MARTINS, Carlos Estevam. Liberalismo: o direito e o avesso. In: **DADOS Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 619 à 660, 2003.
- 60- \_\_\_\_\_. Vinte anos de democracia? **Revista Lua Nova**. CEDEC. São Paulo, n. 64, p. 13-38, 2005.
- 61- MEDEIROS, Rogério. Chico, Chiquim, Chiquinho. **Século Diário**, Vitória, 1974. Disponível em: [http://www.seculodiario.com/reportagens/index\\_chico02.htm](http://www.seculodiario.com/reportagens/index_chico02.htm). Acesso em: 20 jul. 2009.
- 62- MOTA, Ana Elizabete Simões da. Cultura política da crise dos anos 80. In: \_\_\_\_\_. **Cultura da Crise no contexto da Seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da Assistência social brasileira dos anos 80 a 90**. São Paulo. Cortez, 2005.
- 63- NAVARRO, Z. O “orçamento participativo” de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico. In: AVRITZER, L. & NAVARRO, Z. (orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003, p. 89-128.
- 64- NETTO, J. M. B. A experiência brasileira e a atualidade de um projeto socialista. In: BOSCHETTI, I. CÉSAR, M. A. CARVALHO, D. B. B. de. (Orgs.). **Política Social: alternativas ao neoliberalismo**. Brasília: UNB, Programa de Pós-graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, 2004, p. 209-231.
- 65- NETTO, J. P. Notas sobre a reestruturação do Estado e a emergência de novas formas de participação da sociedade civil. In: BOSCHETTI, I. CÉSAR, M. A. CARVALHO, D. B. B. de. (Orgs.). **Política Social: alternativas ao neoliberalismo**. Brasília: UNB, Programa de Pós-graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, 2004, p. 61-83.
- 66- NETTO, J.P. Para a crítica da vida cotidiana. In: \_\_\_\_\_. **Cotidiano: conhecimento e crítica**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2007, p. 64-93.

- 67- NEVES, Angela Vieira. **Cultura política e democracia participativa**: um estudo sobre o orçamento participativo. Rio de Janeiro: Gramma, 2008.
- 68- NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2005.
- 69- OLIVEIRA, Eliezer Rizzo de. **De Geisel a Collor**: forças armadas, transição e democracia. Campinas: Papirus, 1994.
- 70- OLIVEIRA, Francisco de. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: \_\_\_\_\_; PAOLI, Maria Célia (Orgs). **Os sentidos da democracia**: políticas de dissenso e hegemonia global. 2ª Ed. Núcleo de Estudos dos Direitos da Cidadania – NEDIC., Petrópolis, RJ: Vozes; Brasília: NEDIC, 1999, p. 55-81.
- 71- OLIVEIRA, Íris Maria de. Cultura política, direitos e política social. In: BOSCHETTI, Ivanete et al (Org). **Política social no capitalismo**: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008, p. 109-129.
- 72- ORTIZ, Renato. **Cultura brasileira e identidade nacional**. São Paulo: Brasiliense, 2006.
- 73- PAOLI, Maria Célia. Movimentos sociais no Brasil: em busca de um estatuto político. In: HELLMANN, Michaela (Org.). **Movimentos sociais e democracia no Brasil**: sem a gente não tem jeito. São Paulo: Marco Zero, 1995, p. 24-55.
- 74- PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA (PDT), 2009. Disponível em: <<http://www.pdt.org.br/partido/pdhist.htm>>. Acesso em: 21 mai. 2009.
- 75- PEREIRA, William Cezar Castilho. **Nas trilhas do trabalho comunitário e social**: teoria, método e prática, Belo Horizonte: Vozes, 2001.
- 76- PIGNATON, Fernando J. **Participação popular na elaboração de orçamentos públicos municipais**: a experiência do Espírito Santo, 1983 a 1994. Vitória: EDUFES, 2005.
- 77- 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.
- 78- RIBEIRO, Janine Ribeiro. **A democracia**. São Paulo: Publifolha, 2002. – (Folha explica).
- 79- ROCHA, Haroldo C. Formação econômica do Espírito Santo e sua lógica empresarial. In: VASCONCELLOS & DAVEL (Org.). **Inovações organizacionais e relações de trabalho**: ensaios sobre o Espírito Santo. Vitória: EDUFES, 1998, p. 33-75.

- 80- SADER, Éder. **Quando os novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- 81- SAES, Décio. **A formação do Estado burguês no Brasil: 1888-1891.** 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- 82- SALLUM Jr., Brasília. Transição política e crise de Estado. In: SOLA, Lourdes e PAULANI, Leda (orgs.). **Lições da década de 80.** São Paulo: Edusp; Genebra: Unrisd, 1995.
- 83- SÁNCHEZ, Félix. **Orçamento Participativo: teoria e prática.** São Paulo: Cortez, 2002.
- 84- SANT'ANA, Júlio, H. **Ecumenismo e libertação.** Petrópolis, Vozes, 1987, p. 20.
- 85- SANTOS, Agnaldo dos. **A técnica é inimiga da participação cidadã?** Out. 2007. Disponível em: [http://www.polis.org.br/artigo\\_interno.asp?codigo=180](http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=180). Acesso em: 04 jul. 2009.
- 86- \_\_\_\_\_; SERAFIM, Lizandra; PONTUAL, Pedro. **Os movimentos sociais e sua relação com os canais institucionalizados.** 16 out. 2008. Disponível em: <http://www.polis.org.br/utilitarios/editor2.0/UserFiles/File/texto%20agnaldo,%20liza%20e%20pedro.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2009.
- 87- SANTOS, Boaventura de S.; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de S. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 39-82.
- 88- SANTOS, Jair. **Vila Velha: onde começou o Estado do Espírito Santo: fragmentos de uma história.** Vila Velha: Ed. do Autor, 1999, p. 147-203.
- 89- SERAFIM, Lizandra; SANTOS, Agnaldo dos. **Representação e representatividade nos espaços de participação cidadã.** 03 jun. 2009. Disponível em: <http://www.polis.org.br/utilitarios/editor2.0/UserFiles/File/paper%20lisa%20e%20agnaldo.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2009.
- 90- SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia.** Rio de Janeiro: Zahar Editores S.A, 1984.
- 91- SILVA, Glauco Peres da; CARVALHO, Carlos Eduardo. Referenciais teóricos para desenvolver instrumentos de avaliação do Orçamento Participativo. **Nova econ.**, Belo Horizonte, v. 16, n. 3, 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-63512006000300003&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512006000300003&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 12 Nov 2007. doi: 10.1590/S0103-63512006000300003.



92- SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e participação na “reforma” do estado**. São Paulo, Cortez, 2003.

93- SIQUEIRA, Maria da Penha Smarzaró. **Industrialização e empobrecimento urbano: o caso da Grande Vitória – 1950-1980**. Vitória: EDUFES, 2001, cap. III e IV, p. 87-161.

94- SOUZA, Celina. Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política. São Paulo, n. 52, p. 5-28, 2001.

95- SOUZA, Maria Luiza de. **Desenvolvimento de comunidade e participação**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 1996.

96- SUETH, José C. R. **Espírito Santo, um estado “satélite” na Primeira República**: de Moniz Freire a Jerônimo Monteiro (1892-1912)/Vitória: Flor e Cultura, 2006.

97- TEIXEIRA, Ana C.C., ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. Orçamentos participativos: projetos políticos, partilha do poder e alcance democrático. In: DAGNINO, Evelina. OLVERA, Alberto J. PANFICHI, Aldo (Orgs.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006, Cap. 4, p. 179-227.

98- TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. 3. Ed. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2002.

99- TELLES, Vera Silva. Sociedade civil, direitos e espaços públicos. In: FLEURY, Sônia. **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 397-415.

100- \_\_\_\_\_. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: Dagnino, Evelina (Org). **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994, p. 91-102.

101- VASCONCELOS, Virginia H.C. **Participação popular versus movimentos comunitários: o caso de Vila Velha (ES), de 1983 à 1992**. 1993. (Dissertação de Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública, Departamento de Ensino.

102- VILA VELHA. SEMPLA. **Atas das assembléias temáticas e fóruns de delegados regionais do orçamento popular (OP) 2009-2010**. COP. Vila Velha, 2008c.

103- VILA VELHA. Lei nº 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.

104- VILA VELHA. **Lei Orgânica 1990**. Câmara Municipal de Vila Velha. Vila Velha, 1990.

105- VILA VELHA. **Metodologia do Orçamento Popular 2007/2008**. PMVV. SEMPLA. COP. Vila Velha, 2006.

106- VILA VELHA. **Metodologias aplicadas no orçamento popular em Vila Velha 2002/2003, 2004/2005, 2007/2008**. PMVV. SEMPLA. COP. Vila Velha, 2008a.

107- VILA VELHA (Município). Prefeito (2005-2008: Mauro Filho). **Finanças de Vila Velha – Prestação de Contas 2007**. Vila Velha, 2008d.

108- VILA VELHA. **Orçamento Popular 2009-2010**. PMVV. SEMPLA. COP. Vila Velha, 2008b.

109- VILA VELHA. **Secretário de Finanças de Vila Velha discute reforma tributária em Fórum**. 2003. Disponível em:<  
[http://www.vilavelha.es.gov.br/index.php?view=article&id=4619%3ASecretario-de-Financas-de-Vila-Velha-discute-reforma-tributaria-em-Forum&option=com\\_content&Itemid=228](http://www.vilavelha.es.gov.br/index.php?view=article&id=4619%3ASecretario-de-Financas-de-Vila-Velha-discute-reforma-tributaria-em-Forum&option=com_content&Itemid=228)>. Acesso em: 27 jun. 2009.

110- VILA VELHA. Câmara Municipal de Vila Velha. Septuagésima quinta sessão (ordinária) da quarta sessão legislativa da décima quinta legislatura, realizada em 16 de dezembro de 2008. Disponível em:  
<http://www.cmvv.es.gov.br/sno/discurso/JA%2075%C2%AA%20SESS%C3%83O%20ORDIN%C3%81RIA%2016.12.08.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2009.

111- VITA, ÁLVARO. **Sociologia da sociedade brasileira**. 9. ed. São Paulo: Editora Ática, 2003, p. 186-201.

112- YIN, R. K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

113- WAMPLER, Brian. Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: AVRITZER, Leonardo & NAVARRO, Zander (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003, p. 61-86.

114-WIKIPÉDIA, 2009. Disponível em:  
[http://pt.wikipedia.org/wiki/Regi%C3%A3o\\_do\\_Grande\\_ABC](http://pt.wikipedia.org/wiki/Regi%C3%A3o_do_Grande_ABC). Acesso em: 21/07/2009.

117- ZORZAL E SILVA, M. Dilemas e perplexidades do modelo. In: VASCONCELOS, J. G. (Org.). **Memórias do Desenvolvimento**. Vitória: Multiplicidade, 2004, p. 59-83.

# APÊNDICES

## **APÊNDICE A – OFÍCIO ENCAMINHADO À SEMPLA**

**POLÍTICA  
SOCIAL**  
Programa de Pós-Graduação

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL (MESTRADO)  
Av. Fernando Ferrari, 514 – Campus Universitário Goiabeiras  
29075-910 – Vitória - ES - Brasil – Telefone: (027) 3335-2587

Ofício 004/2008 – PPGPS/UFES

Vitória-ES, 02 de Abril de 2008.

**À Secretaria Municipal de Planejamento Governamental de município de Vila Velha.**

A/C: Sra. Vanusa.

Ref: Dissertação de Mestrado - aluna Mônica Freitas

Vimos, por meio deste, solicitar a colaboração desta Secretaria para a realização de uma pesquisa sobre **O processo de Orçamento Participativo de Vila Velha no período de 1984-2008**. Esta pesquisa faz parte de uma das etapas do projeto de mestrado da aluna Mônica Freitas.

Compreender o Orçamento Participativo em Vila Velha é fundamental, pois este município foi um dos primeiros do país a implementar tal experiência e também pelo seu caráter duradouro o que contribuirá para enriquecer o debate acerca dessa temática. A reinvenção histórica e política do país dependem da construção desses espaços públicos democráticos, nos quais a pluralidade de opiniões se expressa, os conflitos sociais ganham visibilidade e os interesses são defendidos como direitos da população. O objetivo é realizar um resgate histórico e desvelar os contornos dessa experiência valorizando-a em nível nacional.

Para realização de tal trabalho, num primeiro momento, a aluna acompanhará as Assembléias Temáticas Regionais e os Fóruns de Delegados para entender a dinâmica do OP no município, e posteriormente realizar pesquisa documental em documentos disponibilizados pela Prefeitura acerca do OP.

Convictos de vossa colaboração face ao interesse e importância do assunto nos colocamos à disposição para maiores esclarecimentos sobre a pesquisa através dos telefones 27-3335-2587 (Mestrado) ou 27-9855-7938 (Mônica).

Atenciosamente,

**Mônica Freitas**

Mestranda em Política Social/UFES

Bolsista da CAPES

**Profa. Dra. Ana Targina Rodrigues Ferraz**

Orientadora

**Profa. Dra. Maria Beatriz Lima Herkenhoff**

Coordenadora do Programa de Pós- Graduação em Política Social

## APÊNDICE B

### ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADO REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL (PARTICIPAÇÃO CONTÍNUA)

#### Dados Pessoais do entrevistado

Nome Completo: \_\_\_\_\_

Idade: \_\_\_\_\_ Sexo: \_\_\_\_\_ Cidade/Estado onde nasceu: \_\_\_\_\_

Profissão ou ocupação atual: \_\_\_\_\_

Escolaridade: \_\_\_\_\_

Entidade/movimento: \_\_\_\_\_

#### 1) Trajetória Pessoal

1.1 Desde quando está inserido em movimentos comunitários?

1.2 Participa de partido político? Qual? Há quanto tempo?

1.3 Há quanto tempo participa do OP?

1.4 Como ocorreu essa inserção?

1.5 O que o motivou a participar?

1.6 Esta participação o motivou a se inserir em outros espaços de participação política? Quais?

#### 2) Participação no Orçamento Participativo

2.1 Como foi a implementação do Orçamento Participativo em Vila Velha?

2.2 Quais os pontos positivos e negativos dessa implementação?

2.3 Como era a organização do Orçamento Participativo no início da experiência? E atualmente como se organiza?

2.4 Quais atores estavam envolvidos? E hoje?

2.5 Qual era o perfil desses atores?

2.6 Como a população participava?

2.7 Houve mudanças no perfil dos atores envolvidos e na forma de participação da população? Quais?

2.8 A prefeitura cumpria as decisões tomadas no OP? E atualmente como ocorre?

2.9 Como era a fiscalização da execução das obras? Houve mudanças nessa fiscalização?

2.10 De que maneira a prefeitura comunicava à população a impossibilidade de realização de uma obra? E atualmente, como faz?

2.11 Em sua opinião, a atual metodologia do OP de Vila Velha favorece ou não, a participação popular? Por quê?

2.12 Como eram articuladas as demandas da base para serem levadas ao OP? Havia dificuldades nessa articulação? E atualmente?

2.13 Quais as estratégias para envolver a população na tomada de decisões?

### **3) Relação com o poder público municipal**

3.1 Como é a relação da população com o governo municipal nas reuniões do OP? Houve mudanças nessa relação ao longo da experiência? Quais?

3.2 Quais representantes da prefeitura participavam do OP? E atualmente?

3.3 O que podia ser discutido no OP? E hoje?

3.4 Quais eram as prioridades da prefeitura? Houve mudanças nestas prioridades?

3.5 Quais eram as estratégias de comunicação e mobilização usadas pela prefeitura para a participação da população no OP? E atualmente?

3.6 Quais os obstáculos para representar os interesses da comunidade nesses espaços?

3.7 Quais os principais problemas de Vila Velha na década de 1980 e hoje?

3.8 Como a prefeitura respondia/responde à estas demandas?

3.9 Houve alguma mudança na postura dos movimentos sociais de Vila Velha a partir da abertura do OP como espaço de negociação de demandas? Quais?

3.10 Qual a importância dessa experiência para a gestão governamental? E para o município?

### **4) Outras questões**

4.1 Como você avalia a experiência do Orçamento Participativo em Vila Velha? Quais os avanços e/ou retrocessos na relação entre Estado e sociedade civil?

4.2 O que acha importante dizer sobre a experiência do OP em Vila Velha que ainda não te perguntei?

## **ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADO REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL (CCVV)**

### **Dados Pessoais do entrevistado**

Nome Completo: \_\_\_\_\_

Idade: \_\_\_\_\_ Sexo: \_\_\_\_\_ Cidade/Estado onde nasceu: \_\_\_\_\_

Profissão ou ocupação atual: \_\_\_\_\_

Escolaridade: \_\_\_\_\_

Entidade/movimento: CONSELHO COMUNITÁRIO DE VILA VELHA

### **1) Trajetória Pessoal**

1.1 Desde quando está inserido em movimentos comunitários?

1.2 Há quanto tempo participa desta entidade? E como parte da diretoria?

1.2 Participa de partido político? Qual? Há quanto tempo?

1.3 Há quanto tempo participa do OP?

1.4 Como ocorreu essa inserção?

1.5 O que a motivou a participar?

1.6 Esta participação o motivou a se inserir em outros espaços de participação política? Quais?

### **2) Sobre o CCVV**

2.1 Qual o principal objetivo do CCVV?

2.2 Como está constituído o CCVV atualmente? Quantas entidades participam?

2.3 Quais os principais problemas e possibilidades encontrados pelo CCVV atualmente?

2.4 Como é a relação do CCVV com o prefeito e com a Câmara de vereadores?

2.5 Como é a relação do CCVV com as lideranças comunitárias?

### **3) Participação da entidade no Orçamento Participativo**

3.1 Como foi a implementação do Orçamento Participativo em Vila Velha? Qual a participação do CCVV?

3.2 Quais os pontos positivos e negativos dessa implementação?

3.3 Qual o papel do CCVV na discussão do Orçamento do município?



- 3.4 Como era a organização do Orçamento Participativo no início da experiência? O que é discutido? E atualmente como é definida a metodologia do OP?
- 3.5 Quais atores estavam envolvidos? E hoje?
- 3.6 Qual era o perfil desses atores?
- 3.7 Como a população participava?
- 3.8 Houve mudanças no perfil dos atores envolvidos e na forma de participação da população? Quais?
- 3.9 Quais eram as estratégias de comunicação e mobilização utilizadas pelo CCVV para estimular a participação da população no OP? E atualmente?
- 3.10 Como eram articuladas as demandas da base para serem levadas ao OP? Havia dificuldades nessa articulação? E atualmente?
- 3.11 Quais as estratégias para envolver a população na tomada de decisões?
- 3.12 A prefeitura cumpria as decisões tomadas no OP? E atualmente como ocorre?
- 3.13 Como era a fiscalização da execução das obras? Houve mudanças nessa fiscalização?
- 3.14 De que maneira a prefeitura comunicava à população a impossibilidade de realização de uma obra? E atualmente, como faz?
- 3.15 Em sua opinião, a atual metodologia do OP de Vila Velha favorece ou não, a participação popular? Por quê?

#### **4) Relação com o poder público municipal**

- 4.1 Como é a relação da sociedade civil com o governo municipal nas reuniões do OP? Houve mudanças nessa relação ao longo da experiência? Quais?
- 4.2 Quais representantes da prefeitura participavam do OP? E atualmente?
- 4.3 O que podia ser discutido no OP? E hoje?
- 4.4 Quais eram as prioridades da prefeitura? Houve mudanças nestas prioridades?
- 4.5 Quais eram as estratégias de comunicação e mobilização usadas pela prefeitura para estimular a participação da população no OP? E atualmente?
- 4.6 Quais os obstáculos para representar os interesses da população nesses espaços?
- 4.7 Como a câmara de vereadores se posiciona em relação ao Orçamento Popular?
- 4.8 Quais os principais problemas de Vila Velha na década de 1980 e hoje?
- 4.9 Como a prefeitura respondia/responde à estas demandas?

4.10 Houve alguma mudança na postura dos movimentos sociais de Vila Velha a partir da abertura do OP como espaço de negociação de demandas? Quais?

### **5) Outras questões**

5.1 Como você avalia a experiência do Orçamento Participativo em Vila Velha? Quais os avanços e/ou retrocessos na relação entre Estado e sociedade civil?

5.2 O que acha importante dizer sobre a experiência do OP em Vila Velha que ainda não te perguntei?

**ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADO  
REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL (QUE PARTICIPARAM NO INÍCIO  
DA EXPERIÊNCIA)**

**Dados Pessoais do entrevistado**

Nome Completo: \_\_\_\_\_

Idade: \_\_\_\_\_ Sexo: \_\_\_\_\_ Cidade/Estado onde nasceu: \_\_\_\_\_

Profissão ou ocupação atual: \_\_\_\_\_

Escolaridade: \_\_\_\_\_

Entidade/movimento: \_\_\_\_\_

**1) Trajetória Pessoal**

1.1 Como foi sua inserção em movimentos comunitários?

1.2 Participa de partido político? Qual? Há quanto tempo?

1.3 Quanto tempo participou do OP? Qual período?

1.4 Como ocorreu essa inserção?

1.5 O que o motivou a participar?

1.6 Esta participação o motivou a se inserir em outros espaços de participação política? Quais?

**2) Participação no Orçamento Participativo**

2.1 Como era a organização do Orçamento Participativo em Vila Velha?

2.2 Quais as dificuldades encontradas na organização?

2.3 Como era a participação da população?

2.4 Quais os atores envolvidos? Como se dava a negociação entre esses atores?

2.5 As demandas apresentadas pela comunidade e aprovadas nas reuniões do OP eram realizadas pela Prefeitura?

2.6 Como se dava a fiscalização da execução das obras?

2.7 De que maneira a prefeitura comunicava a impossibilidade de realização de uma obra?

2.7 No período em que esteve participando do OP você pode concluir que a participação da população no OP interferia nas decisões políticas tomadas no município? Por quê?

2.8 Como eram articuladas as demandas da base para serem levadas ao OP? Havia dificuldades nesta articulação?

2.9 Quais as estratégias para envolver a população na tomada de decisões?

2.10 Para você o OP em Vila Velha é um instrumento de ampliação da democracia?

2.11 Quais motivos o levaram a se afastar do OP?

### **3) Relação com o poder público municipal**

3.1 Quais representantes da prefeitura participavam do OP?

3.2 Como a prefeitura lidava com a população no OP?

3.3 O que podia ser discutido no OP?

3.4 Quais eram as prioridades da prefeitura? Correspondiam às demandas da população?

3.5 Quais eram as estratégias de comunicação e mobilização usadas pela prefeitura para a participação da população no OP?

3.6 Quais os obstáculos para representar os interesses da comunidade nesses espaços?

3.7 Houve alguma mudança na postura dos movimentos sociais de Vila Velha a partir da abertura do OP como espaço de negociação de demandas?

3.8 Quais eram as principais demandas de Vila Velha? Como eram reivindicadas à prefeitura?

3.9 Como a prefeitura respondia a estas demandas?

### **4) Outras questões**

4.1 Como você avalia a experiência do Orçamento Participativo em Vila Velha? Quais os avanços e/ou retrocessos na relação entre Estado sociedade civil?

4.2 O que acha importante dizer sobre a experiência do OP em Vila Velha que ainda não te perguntei?

**ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADO**  
**REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL (PARTICIPAÇÃO 2001-2008)**

**Dados Pessoais do entrevistado**

Nome Completo: \_\_\_\_\_

Idade: \_\_\_\_\_ Sexo: \_\_\_\_\_ cidade/Estado onde nasceu: \_\_\_\_\_

Profissão ou ocupação atual: \_\_\_\_\_

Escolaridade: \_\_\_\_\_

Entidade/movimento: \_\_\_\_\_

**1) Trajetória Pessoal**

1.1 Está inserido em movimentos comunitários? Há quanto tempo?

1.2 Participa de partido político? Qual? Há quanto tempo?

1.3 Há quanto tempo participa do OP?

1.4 Como ocorreu essa inserção?

1.5 O que o motivou a participar?

1.6 Esta participação o motivou a se inserir em outros espaços de participação política? Quais?

**2) Participação no Orçamento Participativo**

2.1 Fale sobre a experiência do Orçamento Participativo em Vila Velha ao longo da gestão do governo Max Filho.

2.2 Quais os pontos positivos e negativos?

2.3 Como o OP foi organização neste período?

2.4 Quais os atores envolvidos? Que interesses representam?

2.5 Como é a participação da população? Há dificuldades na mobilização?

2.6 As demandas apresentadas pela comunidade e aprovadas nas reuniões do OP são executadas pela Prefeitura? Como?

2.7 Como se dá a fiscalização da execução das obras?

2.8 De que maneira a prefeitura comunica à população a impossibilidade de realização de uma obra?

2.9 Em sua opinião, a atual metodologia do OP de Vila Velha favorece ou não, a participação popular? Por quê?

2.10 Como é a articulação das demandas da base para serem levadas ao OP? Há dificuldades nessa articulação?

2.11 Quais as estratégias para envolver a população na tomada de decisões?

2.12 Para você o OP em Vila Velha é um instrumento de ampliação da democracia?

### **3) Relação com o poder público municipal**

3.1 Como é a relação da população com o governo municipal nas reuniões do OP? Houve mudanças nessa relação ao longo da gestão 2001-2008? Quais?

3.2 Quais são as prioridades dos gestores da prefeitura? Como são executadas? Correspondem às demandas da população?

3.3 Quais os obstáculos para representar os interesses da comunidade nesses espaços?

3.4 Quais representantes da prefeitura participam do OP?

3.5 O que pode ser discutido no OP?

3.6 Como a prefeitura mobiliza a população para a participação no OP? Quais as estratégias utilizadas?

3.7 Quais são as principais demandas de Vila Velha hoje? Como são reivindicadas à prefeitura?

3.8 Como a prefeitura responde às estas demandas?

3.9 Como a prefeitura presta contas do que não foi executado à população?

3.10 Faça uma avaliação da relação dos movimentos sociais em Vila Velha como governo municipal na gestão 2001-2008.

### **4) Outras questões**

4.1 Como você avalia a experiência do Orçamento Participativo em Vila Velha? Quais os avanços e/ou retrocessos na relação entre Estado sociedade civil?

4.2 O que acha importante dizer sobre a experiência do OP em Vila Velha que ainda não te perguntei?

## **ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADO REPRESENTANTES DO PODER PÚBLICO**

### **Dados Pessoais do entrevistado**

Nome Completo: \_\_\_\_\_

Idade: \_\_\_\_\_ Sexo: \_\_\_\_\_ Escolaridade: \_\_\_\_\_

Cidade e estado onde nasceu: \_\_\_\_\_

Profissão ou ocupação atual: \_\_\_\_\_

### **1) Trajetória Pessoal**

1.1 Participa de partido político? Qual? Há quanto tempo?

1.2 Há quanto tempo está envolvido na vida pública?

1.3 Como ocorreu essa inserção?

### **2) Trajetória no OP**

2.1 Discorra acerca da experiência no OP.

2.2 Como se dá relação do Estado com a sociedade civil neste espaço?

2.3 Como é determinada a metodologia do OP?

2.4 A discussão do OP leva em média quanto tempo para ser concluída?

2.5 Quais são as estratégias de comunicação e mobilização usadas pela prefeitura para participação da população no OP?

2.6 A prefeitura cumpre as decisões tomadas no OP? De que maneira comunica à população a impossibilidade de realização de uma obra?

2.7 Como é decidido o montante de verbas à serem aplicadas no OP?

2.8 Quais são as prioridades da prefeitura?

2.9 Quais os principais problemas de Vila Velha?

2.10 O OP amplia a participação democrática? Por quê?

2.11 Quais as dificuldades e potencialidades da execução do OP?

2.12 Qual a importância dessa experiência para a gestão governamental? E para o município?

2.13 O que acha importante dizer sobre a experiência do OP em Vila Velha que ainda não te perguntei?

## ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADO (VEREADORES)

### Dados Pessoais do entrevistado

Nome Completo: \_\_\_\_\_

Idade: \_\_\_\_\_ Sexo: \_\_\_\_\_ Escolaridade: \_\_\_\_\_

Cidade e estado onde nasceu: \_\_\_\_\_

Profissão ou ocupação atual: \_\_\_\_\_

### 1) Trajetória Pessoal

1.1 Participa de partido político? Qual? Há quanto tempo?

1.2 Fale sobre sua inserção na vida pública.

1.4 Participou ou participa de movimentos sociais? Qual e há quanto tempo?

1.5 Como ocorreu essa inserção?

### 2) Trajetória na câmara e participação no OP

2.1 Qual sua opinião acerca a experiência do OP em Vila Velha?

2.2 Qual era a posição da câmara de vereadores em relação ao Orçamento Participativo?

2.3 Houve diferença nesta posição nos diferentes mandatos?

2.4 Como era a relação da câmara com a sociedade civil?

2.5 Os vereadores participavam da discussão do Orçamento Participativo? Por quê?

2.6 Como era decidido o montante de verbas à serem aplicadas no OP?

2.7 Quais as dificuldades encontradas pela câmara para aprovar o que foi definido na discussão do OP?

2.8 A câmara tinha alguma forma de fiscalizar e/ou acompanhar a execução orçamentária?

2.9 Os vereadores mobilizavam a população para participar do OP?

2.10 Quais eram os principais problemas de Vila Velha?

2.11 Em seus mandatos de vereador quais foram as principais prioridades do governo? Essas prioridades coincidiam com as da população?

2.12 Na sua opinião, a experiência do OP amplia a participação democrática? Por quê?

2.13 Qual a importância dessa experiência para a gestão governamental? E para o município?



2.14 Como você avalia a participação da população no OP neste período?

2.15 Ocorreram mudanças no OP em Vila Velha? Quais? A que você atribui essas mudanças?

2.16 O que acha importante dizer sobre a experiência do OP em Vila Velha que ainda não te perguntei?

## APÊNDICE C

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Programa de Pós- Graduação em Política Social

Universidade Federal do Espírito Santo

Este documento visa solicitar sua participação na Pesquisa: **o Orçamento Participativo em Vila Velha (ES): a interação dinâmica de diferentes projetos políticos.**

Por intermédio deste Termo será-lhes garantido os seguintes direitos: (1) solicitar, a qualquer tempo, maiores esclarecimentos sobre esta Pesquisa; (2) ampla possibilidade de negar-se a responder a quaisquer questões ou a fornecer informações que julgue prejudiciais à sua integridade física, moral e social; (3) opção de solicitar que determinadas falas e/ou declarações não sejam incluídas em nenhum documento oficial, o que será prontamente atendido; (4) desistir, a qualquer tempo, de participar da Pesquisa; (5) sigilo absoluto sobre nomes, apelidos, data de nascimento, local de trabalho, bem como quaisquer outras informações que possam levar à identificação pessoal, se assim o desejar;

( ) Desejo que seja resguardado sigilo absoluto conforme item 5

( ) Autorizo a divulgação de meu nome

“Declaro estar ciente das informações constantes neste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e que poderei pedir, a qualquer tempo, esclarecimentos sobre esta Pesquisa; recusar a dar informações que julgue prejudiciais a minha pessoa, solicitar a não inclusão em documentos de quaisquer informações que já tenha fornecido e desistir, a qualquer momento, de participar da Pesquisa”.

Vila Velha- ES, -----de-----de 2008.

Participante: \_\_\_\_\_

Assinatura do pesquisador: \_\_\_\_\_

Telefones da pesquisadora: (27) 3082-7916 (residência) / 9855-7938

E-mail: [monicafreit@gmail.com](mailto:monicafreit@gmail.com)

# ANEXOS

**ANEXO A**

**LEI ORGÂNICA MUNICIPAL**

**Art. 118** - O Poder Executivo, no prazo de cento e oitenta dias após o encerramento do exercício financeiro, dará publicidade às seguintes informações:

- I - benefício e incentivos fiscais concedidos, indicando os respectivos beneficiários e o montante do imposto reduzido ou dispensado;
- II - isenções ou reduções de impostos incidentes sobre bens e serviços.

#### *Seção V*

#### ***Das Isenções e Das Isenções***

**Art. 119** - O Município poderá, no interesse da municipalidade, por meio de legislação própria, conceder incentivos fiscais, mediante estudos, análises e relatórios conclusivos aprovados, informados e fundamentados nos fatores e elementos técnicos da pesquisa metodológica.

**Art. 120** - Estão isentos do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana os movimentos comunitários e associações de moradores organizados no Município.

#### *Título VI*

### **DO ORÇAMENTO MUNICIPAL**

#### **Capítulo I**

### **DO SISTEMA ORÇAMENTÁRIO MUNICIPAL**

#### *Seção I*

#### ***Da Programação do Orçamento***

**Art. 121** - O orçamento municipal se constitui na expressão físico-financeira das ações do Poder Público e como tal é parte constitutiva do processo de planejamento municipal, devendo expressar com clareza o conjunto de ações propostas anualmente, bem como ser instrumento de descentralização e de maior eficiência na aplicação dos recursos públicos.

**Art. 122** - Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
  - II - as diretrizes orçamentárias;
  - III - os orçamentos anuais.
- § 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá as diretrizes, objetivos e metas da administração pública direta e indireta, para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.
- § 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação de recursos.
- § 3º - O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária, apresentando em valores mensais com todas as suas receitas e despesas.
- § 4º - Os planos e programas municipais e setoriais previstos nesta Lei Orgânica serão elaborados em consonância com o plano plurianual e aprovados pela Câmara Municipal.

§ 5º - A lei orçamentária anual compreende:

- I - o orçamento fiscal da administração direta, incluindo os fundos especiais;
  - II - os orçamentos das entidades da administração indireta, inclusive das fundações instituídas pelo poder público;
  - III - o orçamento de investimentos das empresas em que o Município, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
  - IV - o orçamento de seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público.
- § 6º - O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.
- § 7º - Os orçamentos previstos no § 5º, incisos I e II, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir as desigualdades distritais, segundo critérios estabelecidos

do seu lei.

§ 8º - A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos complementares e contratação de créditos, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

§ 9º - Lei complementar disporá sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais e estabelecerá normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como as condições para a instituição e funcionamento de fundos.

#### *Seção II*

### *Da Participação e da Elaboração do Orçamento Anual, Plurianual e das Diretrizes Orçamentárias*

Art. 123 - Com base no que estabelece a Constituição Federal, capítulo IV, art. 29, inciso X, fica garantida a participação popular nas decisões, elaboração e execução do orçamento anual, plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Art. 124 - A participação de que trata o artigo anterior, dar-se-á, por meio do Conselho Comunitário de Vila Velha, das entidades civis organizadas do Município, com existência e funcionamento mínimo de um ano, comprovada por duas outras entidades e reconhecida pelo Conselho Comunitário de Vila Velha.

Art. 125 - Fica criado um fórum próprio para discussão dos orçamentos anual, plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias, que se denominará Assembleia Municipal do Orçamento e será composta por três delegados de cada entidade, eleitos em Assembleia geral das entidades mencionadas no artigo anterior, pelos Vereadores e por um representante do Poder Executivo.

§ 1º - Se da Assembleia geral de entidades de que trata o caput deste artigo participarem mais de cinquenta membros, a cada grupo de cinquenta excedentes considerará a eleição de mais um delegado efetivo e um suplente.

§ 2º - Os delegados eleitos pelas entidades organizadas em conformidade com este artigo, terão mandato até o final do exercício orçamentário para o qual foram eleitos e tratarão apenas de assuntos afetos a esse exercício.

Art. 126 - A Assembleia Municipal do Orçamento de que trata o artigo anterior, reunir-se-á preferencialmente no primeiro trimestre de cada ano para elaborar o regimento interno do exercício orçamentário anual e deverá ser convocada pelo Poder Executivo, o qual será responsável pela infra-estrutura necessária para convocação e organização da Assembleia Municipal do Orçamento, auxiliado pelo Conselho Comunitário de Vila Velha.

*Parágrafo Único* - Se no término do primeiro trimestre o Poder Executivo não fizer a convocação de que trata o caput deste artigo, fa-lo-á o Presidente do Conselho Comunitário do Município de Vila Velha.

Art. 127 - A Assembleia Municipal do Orçamento elegerá dentre seus membros a Comissão Municipal de Acompanhamento, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária.

Art. 128 - O Poder Executivo prestará todas as informações necessárias ao bom desenvolvimento do processo de participação popular no orçamento e apresentará à Assembleia Municipal do Orçamento a previsão dos valores das obras municipais e de baixios, assim como a previsão de seu início e término.

Art. 129 - O Poder Executivo anexará as deliberações da Assembleia Municipal do Orçamento ao projeto de lei que encaminha a Câmara Municipal a proposta orçamentária.

Art. 130 - Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, serão apreciados pela Câmara Municipal, cabendo à comissão específica, de caráter permanente:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Executivo Municipal;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas municipais, distritais e setoriais, exercendo acompanhamento e fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais Comissões existentes na Câmara Municipal;

III - verificar se foram respeitadas as deliberações da Assembleia Municipal do Orçamento.

§ 1º - As emendas serão apresentadas à Comissão, que sobre elas emitirá parecer, e depois apreciadas na forma regimental pelo Plenário da Câmara Municipal.

§ 2º - As emendas ao projeto de lei do orçamento anual, ou aos projetos que o modifiquem, somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

- a) dotação para pessoal e seus encargos;
- b) os dispositivos do texto do projeto de lei.

III - tenham por objetivo contemplar as deliberações da Assembleia Municipal do Orçamento.

§ 3º - As emendas do projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

§ 4º - O Prefeito Municipal poderá enviar mensagem ao Poder Legislativo Municipal para propor modificação nos projetos que se refere este artigo, expungido não iniciada a votação, na Comissão específica, da parte cuja alteração é proposta.

§ 5º - Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, serão enviados pelo Prefeito Municipal à Câmara, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 122 § 9º, desta Lei.

§ 6º - Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.

§ 7º - Os recursos que em decorrência de veto, emendas ou rejeição do projeto de Lei Orçamentária Anual, ficarem sem despesas correspondentes, poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante crédito especial ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

#### **Art. 131 - É vedado:**

I - início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

III - realização de operação de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovadas pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

IV - abertura de crédito suplementar ou especial, sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

V - transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

VI - concessão ou utilização de créditos ilimitados;

VII - utilização sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscais e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos inclusive dos mencionados no art. 122, § 5º, inciso I, desta Lei;

VIII - instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa;

IX - vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvada a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os artigos 158 e 159 da Constituição Federal, a destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita.

*Parágrafo Único* - Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

Art. 132 - Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que foram autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados no orçamento do exercício financeiro subsequente.

§ 1º - A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender às despesas imprevisíveis urgentes, como as decorrentes de contação interna ou calamidade pública.

§ 2º - Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, como também os créditos suplementares e especiais destinados ao Poder Legislativo, serão entregues até o dia vinte de cada mês, sob pena de responsabilidade.

§ 3º - A despesa com pessoal ativo e inativo do município não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 4º - A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração de cargos ou alteração de estrutura de carreira, bem como a admissão direta e indireta, inclusive nas funções instituídas pelo Poder Público Municipal só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesas de pessoal e aos acréscimos delas decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Art. 133 - Qualquer cidadão poderá solicitar ao Poder Público Municipal informações sobre execução orçamentária e financeira do Município, que serão fornecidas no prazo definido no artigo 65, sob pena de responsabilidade.

*Parágrafo Único* - As contas do Município ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição do contribuinte, na Secretaria de Finanças, a partir do dia quinze de março do ano subsequente ao exercício financeiro durante o expediente normal, para exame e apreciação, podendo qualquer cidadão questionar-lhe a legitimidade.

## TÍTULO VII

### DA ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA

#### Capítulo I

## **ANEXO B - NOSSA PALAVRA DE HONRA É NOSSA LUTA**



## A N E X O 7



## CONSELHO COMUNITÁRIO DE VILA VELHA

Rua Cabo Aylson Simões s/n.º — Santuário de Vila Velha  
Cx. Postal, 336 — CEP 29.100

### NOSSA "PALAVRA DE HONRA" É NOSSA LUTA!

#### AOS DELEGADOS DA ASSEMBLÉIA MUNICIPAL DO ORÇAMENTO

Os jornais "A GAZETA" e "A TRIBUNA" deste último sábado e domingo publicaram matérias publicitárias da Prefeitura Municipal de Vila Velha sob o título "PALAVRA DE HONRA", referente ao orçamento das obras dos bairros de Vila Velha.

Para nossa surpresa, a matéria de página inteira, menciona centenas de obras que, segundo o texto, são "obras pedidas pelas comunidades, realizadas e a se realizar até dezembro de 1990." É provável que o sr. Prefeito desconheça o processo e a metodologia da discussão popular do orçamento, principalmente a que se deu no ano passado, em cujas assembleias ele não se dignou a participar. No ano de 89, cada comunidade escolheu 03(três) obras prioritárias, sendo que a Prefeitura Municipal de Vila Velha, após o rateio do percentual destinado a cada bairro, selecionou uma ou duas dessas obras para serem realizadas neste ano. Surpreende-nos, então, que a Prefeitura apresente uma lista de dezenas de obras em cada bairro, pois cada comunidade escolheu apenas três - na expectativa de conseguir a realização de pelo menos uma. O que teria então acontecido? o dinheiro estaria sobrando na Prefeitura Municipal de Vila Velha? Como foi possível realizar tantas obras em tão pouco tempo?

Entretanto, a surpresa logo vira decepção e até indignação... pois a imensa maioria das obras mencionadas referem-se apenas a pequenos consertos, a obras emergenciais, a operação tapa-buracos. Em alguns casos, referem-se a obras feitas com a participação dos moradores. Em relação às verdadeiras "obras" solicitadas, de fato, pelas comunidades. Segundo informação verbal do próprio Prefeito na assembleia do dia 05, só foram realizadas 25% (vinte e cinco por cento) até a presente data. Acrescente-se o fato de que, para a realização destes 25%, foi necessário muita pressão e, impetramos um mandato de segurança contra o Sr. Prefeito para que, pelo menos, informasse sobre o cronograma previsto para a realização das obras - obras mesmo! - dos bairros. O juiz concedeu liminar favorável ao Conselho Comunitário e dentro de poucos dias teremos a sentença final do processo.

É necessário esclarecer que, dentro do Orçamento global da Prefeitura Municipal de Vila Velha, há uma porcentagem destinada a obras emergenciais e reparos. Portanto, este tipo de serviço não se classifica, sob nenhuma hipótese, como obra do

do município, estando fora da relação mais de 20 bairros. por que essa discriminação? Também achamos precipitado e incorreto a matéria afirmar que o Prefeito "fêz a entrega de todas as obras solicitadas" e que "pela primeira vez, cumpre-se integralmente os objetivos propostos dentro do orçamento de Obras." Como o Sr. Prefeito pode afirmar que fêz a entrega das obras e cumpriu integralmente os objetivos propostos, se, até agora, já no final de setembro, apenas 25% das obras foram executadas?

Prosseguindo nossa luta de vários anos, continuaremos vigilantes na defesa do nosso direito legítimo e legal de decidir como aplicar o dinheiro público e fiscalizar o cumprimento dessa decisão. Conclamamos cada bairro a lutar pela execução da(s) obra(s) prioritárias de sua comunidade, para que, no final de dezembro deste ano, as prioridades estejam realmente cumpridas.

Vila Velha 25 de Setembro de 1990.



P/ DIRETORIA DO CONSELHO COMUNITÁRIO VILA VELHA

## ANEXO C – DISTRIBUIÇÃO DA RECEITA TOTAL DO MUNICÍPIO EM 2008

# DISTRIBUIÇÃO DA RECEITA TOTAL DO MUNICÍPIO

| RECEITA TOTAL (RT)                                    |                    |               |
|---|--------------------|---------------|
|   | Valor R\$          | % / RT        |
| <b>Investimentos / Transferências Legais</b>          |                    |               |
| <b>1. Investimento na Educação</b>                    | <b>129.623.200</b> | <b>28,00%</b> |
| 1.1. MDE - Transferência Constitucional               | 30.064.000         | 6,48%         |
| 1.2. FUNDEB   | 90.286.000         | 19,47%        |
| 1.3. FNDE/Salário Educação                            | 7.779.200          | 1,68%         |
| 1.4. Tesouro  | 1.694.000          | 0,37%         |
| <b>2. Investimento na Saúde</b>                       | <b>61.663.000</b>  | <b>13,30%</b> |
| 2.1. Recursos Próprios - Transferência Constitucional | 36.899.000         | 7,96%         |
| 2.2. SUS  | 21.416.000         | 4,62%         |
| 2.3. Outros Recursos                                  | 3.354.000          | 0,72%         |
| <b>3. Investimento na Ação Social</b>                 | <b>4.565.000</b>   | <b>0,98%</b>  |
| 3.1. Tesouro  | 2.418.000          | 0,52%         |
| 3.2. Transferência FNAS/FMAS                          | 1.820.000          | 0,39%         |
| 3.3. Outras Fontes                                    | 327.000            | 0,07%         |
| <b>4. Investimento na Iluminação Pública</b>          | <b>13.500.000</b>  | <b>2,91%</b>  |
| <b>5. Transferência Constitucional à Câmara</b>       | <b>15.000.000</b>  | <b>3,23%</b>  |
| <b>6. Orçamento do IPASVVE</b>                        | <b>21.605.000</b>  | <b>4,66%</b>  |
| <b>TOTAL</b>  | <b>246.156.200</b> | <b>53,83%</b> |
| <b>SALDO DA RECEITA</b>                               |                    |               |
|   | <b>217.568.800</b> | <b>46,92%</b> |

| RECEITA TOTAL (RT)                           |                    |               |
|--|--------------------|---------------|
| SALDO ANTERIOR                               |                    |               |
|  | Valor R\$          | % / RT        |
| <b>Grupos de Despesas</b>                    |                    |               |
| <b>7. Manutenção dos Recursos Humanos</b>    | <b>33.005.000</b>  | <b>7,12%</b>  |
| <b>8. Pagamento da Dívida e Encargos</b>     | <b>7.908.100</b>   | <b>1,71%</b>  |
| <b>9. Manutenção da Cidade</b>               | <b>60.873.000</b>  | <b>13,13%</b> |
| 9.1. Limpeza da Cidade                       | 39.300.000         | 8,47%         |
| 9.2. Sinalização e Trânsito                  | 1.500.000          | 0,32%         |
| 9.3. Atividades de Controle e Fiscalização   | 1.623.000          | 0,35%         |
| 9.4. Manutenção e Ampliação Cemitérios       | 500.000            | 0,11%         |
| 9.5. Manutenção das Regionais                | 8.640.000          | 1,86%         |
| 9.6. Tapa Buracos                            | 4.100.000          | 0,88%         |
| 9.7. Camo Sugador                            | 1.500.000          | 0,32%         |
| 9.8. Material de Construção Adm. Direta      | 1.300.000          | 0,28%         |
| 9.9. Elaboração Projetos Gerenciamento Obras | 1.660.000          | 0,36%         |
| 9.10. Contenção de Encostas                  | 750.000            | 0,16%         |
| <b>TOTAL</b>                                 | <b>101.786.100</b> | <b>21,95%</b> |
| <b>SALDO DA RECEITA</b>                      |                    |               |
|  | <b>115.782.700</b> | <b>24,97%</b> |

| RECEITA TOTAL (RT)                                  |                   |               |
|---|-------------------|---------------|
| SALDO ANTERIOR                                      |                   |               |
|   | Valor R\$         | % / RT        |
| <b>Grupos de Despesas</b>                           |                   |               |
| <b>10. Manutenção da Máquina Pública</b>            | <b>16.786.000</b> | <b>3,62%</b>  |
| 10.1. Manutenção do COSEG                           | 3.495.000         | 0,75%         |
| 10.2. Manutenção da COSUP                           | 700.000           | 0,15%         |
| 10.3. Manutenção da Frota                           | 1.400.000         | 0,30%         |
| 10.4. Divulgação de Atos Oficiais                   | 820.000           | 0,18%         |
| 10.5. Gastos com Publicidade e Propaganda           | 5.000.000         | 1,08%         |
| 10.6. Gastos com Eventos Municipais                 | 1.260.000         | 0,27%         |
| 10.7. Despesas Bancárias                            | 1.056.000         | 0,23%         |
| 10.8. Gastos com Tecnologia da Informação           | 2.605.000         | 0,56%         |
| 10.9. Entrega de Camêx e Cobrança (IPTU/ISS - FIXO) | 450.000           | 0,10%         |
| <b>TOTAL</b>  | <b>16.786.000</b> | <b>3,62%</b>  |
| <b>SALDO DA RECEITA</b>                             |                   |               |
|   | <b>98.996.700</b> | <b>21,35%</b> |

|                                    |                    |                |
|------------------------------------|--------------------|----------------|
| <b>RECEITA TOTAL (RT)</b>          | <b>463.725.000</b> | <b>100,00%</b> |
| <b>SALDO ANTERIOR</b>              | <b>98.996.700</b>  | <b>21,35%</b>  |
| <b>Grupos de Despesas</b>          | <b>Valor R\$</b>   | <b>% / RT</b>  |
| 11. Manutenção das Secretarias     | 2.477.100          | 0,53%          |
| 12. Investimentos em Cultura       | 1.719.000          | 0,37%          |
| 13. Investimentos em Esporte       | 500.000            | 0,11%          |
| 14. Pagamento de Precatórios       | 490.000            | 0,10%          |
| 15. Desapropriações e Indenizações | 460.000            | 0,10%          |
| 16. Outros Projetos                | 1.232.000          | 0,27%          |
| <b>TOTAL</b>                       | <b>6.868.100</b>   | <b>1,48%</b>   |
| <b>SALDO DA RECEITA</b>            | <b>92.128.600</b>  | <b>19,87%</b>  |

|  |                    |                |
|--|--------------------|----------------|
| <b>RECEITA TOTAL (RT)</b>                                    | <b>463.725.000</b> | <b>100,00%</b> |
| <b>SALDO ANTERIOR</b>  | <b>92.128.600</b>  | <b>19,87%</b>  |
| <b>Investimentos</b>   | <b>Valor R\$</b>   | <b>% / RT</b>  |
| <b>17. Projetos Prioritários</b>                             | <b>67.478.600</b>  | <b>14,55%</b>  |
| 17.1. Macro drenagem   | 21.300.000         | 4,59%          |
| 17.2. PMU  | 18.025.600         | 3,89%          |
| 17.3. PMAT   | 900.000            | 0,19%          |
| 17.4. Habitar Brasil - CI                                    | 275.000            | 0,06%          |
| 17.5. Habitar Brasil - 1ª Etapa                              | 68.000             | 0,01%          |
| 17.6. Habitar Brasil - 2ª Etapa                              | 5.260.000          | 1,13%          |
| 17.7. Construção de Habitações de Interesse Social           | 1.700.000          | 0,37%          |
| 17.8. Urbanização Integrada Baixada Arribá                   | 1.050.000          | 0,23%          |
| 17.9. Construção Centro Educacional Esportivo Ponta da Fruta | 10.000.000         | 2,16%          |
| 17.10. Construção da Unidade de Saúde de Jd. Morfândia       | 600.000            | 0,11%          |
| 17.11. Implantação Manutenção Unidades Conservação           | 150.000            | 0,03%          |
| 17.12. Reurbanização da Orla de Itapuí e Itaporos            | 8.250.000          | 1,78%          |
| <b>TOTAL</b>   | <b>67.478.600</b>  | <b>14,55%</b>  |
| <b>SALDO DA RECEITA</b>                                      | <b>24.650.000</b>  | <b>5,32%</b>   |

|   |                    |                |
|---|--------------------|----------------|
| <b>RECEITA TOTAL (RT)</b>                               | <b>463.725.000</b> | <b>100,00%</b> |
| <b>SALDO ANTERIOR</b>                                   | <b>24.650.000</b>  | <b>5,32%</b>   |
| <b>Investimentos</b>                                    | <b>Valor R\$</b>   | <b>% / RT</b>  |
| <b>17. Projetos Prioritários</b>                        | <b>19.200.000</b>  | <b>4,14%</b>   |
| 17.13. Requalificação do Pólo de Modas da Glória        | 2.200.000          | 0,47%          |
| 17.14. Implantação do Parque do Cocai                   | 1.700.000          | 0,37%          |
| 17.15. Reforma do Ginásio de Esportes - Tartarozão      | 1.150.000          | 0,25%          |
| 17.16. Reforma Campo Futebol do Bairro Santa Rita       | 300.000            | 0,06%          |
| 17.17. Revitalização Av. Jerônimo Monteiro e Champagnat | 200.000            | 0,04%          |
| 17.18. Execução de Obras de Convênio                    | 1.700.000          | 0,37%          |
| 17.19. Recuperação da Rodovia Carlos Lindenberg         | 11.600.000         | 2,48%          |
| 17.20. Sinalização Turística de Vila Velha              | 450.000            | 0,10%          |
| 18. Reserva de Contingência                             | 200.000            | 0,04%          |
| <b>TOTAL</b>  | <b>19.400.000</b>  | <b>4,18%</b>   |
| <b>SALDO DA RECEITA</b>                                 | <b>5.250.000</b>   | <b>1,13%</b>   |

|  |                    |                |
|--|--------------------|----------------|
| <b>RECEITA TOTAL (RT)</b>                            | <b>463.725.000</b> | <b>100,00%</b> |
| <b>SALDO ANTERIOR</b>                                | <b>5.250.000</b>   | <b>1,13%</b>   |
| <b>Investimentos</b>                                 | <b>Valor R\$</b>   | <b>% / RT</b>  |
| <b>19. OBRAS DE INFRA-ESTRUTURA NOS BAIRROS - OP</b> | <b>5.250.000</b>   | <b>1,13%</b>   |
| 19.1. Tesouro  | 5.000.000          | 1,05%          |
| 19.2. União  | 100.000            | 0,03%          |
| 19.3. Estado   | 100.000            | 0,02%          |
| <b>TOTAL</b>   | <b>5.250.000</b>   | <b>1,13%</b>   |
| <b>SALDO</b>   | <b>-</b>           | <b>0,00%</b>   |

**DISTRIBUIÇÃO POR SECRETARIA**

| Descrição       | Valor R\$          | % / RT         |
|-----------------|--------------------|----------------|
| 01 - CÂMARA     | 15.000.000         | 3,23%          |
| 10 - SEMGAB     | 5.886.000          | 1,27%          |
| 11 - SEMGOV     | 1.053.000          | 0,23%          |
| 12 - SEMAJ      | 580.000            | 0,13%          |
| 13 - SEMCI      | 20.000             | 0,00%          |
| 14 - SEMPLA     | 1.670.000          | 0,36%          |
| 15 - SEMDUR     | 9.943.000          | 2,14%          |
| 16 - SEMDEC     | 1.304.000          | 0,30%          |
| 17 - SEMAD      | 40.100.000         | 8,65%          |
| 18 - SEMFI      | 10.521.000         | 2,27%          |
| 19 - SEMETI     | 2.606.000          | 0,56%          |
| 20 - SEMECE     | 139.623.000        | 30,15%         |
| 20.1 - CULTURA  | 1.864.000          | 0,40%          |
| 20.2 - ESPORTES | 636.000            | 0,14%          |
| 21 - SEMSA      | 62.163.000         | 13,41%         |
| 22 - SEMAS      | 6.155.000          | 1,33%          |
| 23 - SEMSU      | 43.630.000         | 9,41%          |
| 24 - SEMMA      | 3.909.000          | 0,84%          |
| 25 - SEMOB      | 94.958.900         | 20,46%         |
| 26 - IPASVE     | 21.606.000         | 4,66%          |
| 90 - RESERVA    | 200.000            | 0,04%          |
| <b>TOTAL</b>    | <b>463.725.000</b> | <b>100,00%</b> |

**FONTES DE FINANCIAMENTO DOS INVESTIMENTOS  
ORÇAMENTO DE INVESTIMENTOS - PROJETOS PRIORITÁRIOS**

| ESPECIFICAÇÃO  | VALOR              |
|--|--------------------|
| Macrolançamento  | 21.300.000         |
| CPH  | 18.076.000         |
| PMAT   | 900.000            |
| Habitat Brasil - D1  | 275.000            |
| Habitat Brasil - 1ª Etapa  | 68.000             |
| Habitat Brasil - 2ª Etapa  | 3.260.000          |
| Construção de Habitações de Interesse Social                                   | 1.700.000          |
| Urbanização Interiores Ilha de Anjos   | 1.050.000          |
| Novo Centro Educacional Esportivo Porta da Fênix                               | 15.760.700         |
| Construção da UMEF de São Cordeiro   | 1.350.000          |
| Construção da UMEF (Espaço de Férias /Jaburama)                                | 730.000            |
| Construção da UMEF de Ilha do Jacu   | 3.470.000          |
| Construção do Complexo UMEF/UMEF 2 (ColarIM de Barra)                          | 6.000.000          |
| Construção da UMEF de Rio Martinho   | 1.100.000          |
| Construção da UMEF do Ilhas  | 1.100.000          |
| Construção do Centro de Capacitação e Formação de Professores (Clube Olímpico) | 1.145.000          |
| Reconstrução da UMEF (Ilha Pedreira Garcia Filho dos Anjos)                    | 2.616.000          |
| Reconstrução da UMEF Maria Lúcia dos S. Vieira (Luzarrubena)                   | 1.650.000          |
| Ampliação e reforma da UMEF Robinson Campos (Ilha de Vila Velha)               | 1.670.000          |
| Reconstrução da UMEF Desembargador Ferreira Costa (Gibira)                     | 1.800.000          |
| Construção da Unidade de Saúde do JI. Maritãria                                | 500.000            |
| Reconstrução da Unidade de Saúde da Ilha de Itabora                            | 1.700.000          |
| Implantação Museu Municipal de Vila Velha                                      | 150.000            |
| Reconstrução da Unid. de Saúde e Esportiva                                     | 8.250.000          |
| Requalificação do Polo de Modas da Ilha de Itabora                             | 2.200.000          |
| Implantação do Parque de Cristal   | 1.000.000          |
| Reforma do Centro de Esportes - Tartaruga                                      | 1.150.000          |
| Reforma Campo Esportivo Ilha de Santa Rita                                     | 200.000            |
| Requalificação Av. Antônio Augusto e ChurrascoIM                               | 20.000             |
| Execução de Obras de Corrimão  | 1.700.000          |
| Requalificação da Rodovia Carlos Lindenberg                                    | 11.500.000         |
| Requalificação Turística de Vila Velha   | 450.000            |
| <b>Execução de Obras nos Bairros - Orçamento Popular</b>                       | <b>3.250.000</b>   |
| <b>TOTAL</b>   | <b>122.739.300</b> |



**PREFEITURA DE VILA VELHA**  
TRABALHANDO SEMO POR  
UMA CIDADE MELHOR

*Max Freitas Mauro Filho*  
PREFEITO MUNICIPAL DE VILA VELHA

*Maurício Gorza*  
VICE - PREFEITO DE VILA VELHA

*José Carlos Alves Freitas*  
SECRETARIA MUNICIPAL DE  
PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

*Vanusa Dias Bragança*  
COORDENAÇÃO DO ORÇAMENTO POPULAR

**José Carlos Alves Freitas**

[vdbraganca@gmail.com](mailto:vdbraganca@gmail.com)

**Vanusa Bragança**

[ms-magalhaes@uol.com.br](mailto:ms-magalhaes@uol.com.br)

**Marinely Magalhães**



# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)