

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA (UESB)
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS (DCSA)
CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

MÉRCIA BOAVENTURA SANTOS

**DELEGADOS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE VITÓRIA DA
CONQUISTA-BA: EXPLICAÇÃO PARA AS CAUSAS MOTIVADORAS DE
DESISTÊNCIA NO PERÍODO DE 1997 A 2011.**

**VITÓRIA DA CONQUISTA – BA
2013**

MÉRCIA BOAVENTURA SANTOS

**DELEGADOS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE VITÓRIA DA
CONQUISTA-BA: EXPLICAÇÃO PARA AS CAUSAS MOTIVADORAS DE
DESISTÊNCIA NO PERÍODO DE 1997 A 2011.**

Monografia apresentado ao Departamento de Ciências Sociais Aplicadas (DCSA) como requisito necessário para obtenção do Grau de Bacharel em curso de Ciência Contábeis, da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB).

Área de Concentração: Contabilidade Pública

Orientador (a): Prof. Ms. Alexssandro Campanha Rocha

**VITÓRIA DA CONQUISTA – BA
2013**

S236d Santos, Mércia Boaventura.
Delegados do orçamento participativo de Vitória da Conquista-
Ba: explicação para as causas motivadoras de desistência no
período de 1997 a 2011 / Mércia Boaventura Santos, 2013.
122f.: il.: Color.
Orientador (a): Alexssandro Campanha Rocha.
Trabalho de Conclusão de Curso (graduação)
Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória
da Conquista, 2013.
Referências: f.110-116.
1. Orçamento municipal – Participação do cidadão. 2.
Orçamento participativo. I. Rocha, Alexssandro
Campanha. II. Universidade Estadual do Sudoeste da
Bahia. III.T.

CDD: 336.81

MÉRCIA BOAVENTURA SANTOS

**DELEGADOS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE VITÓRIA DA
CONQUISTA-BA: EXPLICAÇÃO PARA AS CAUSAS MOTIVADORAS DE
DESISTÊNCIA NO PERÍODO DE 1997 A 2011.**

Monografia apresentado ao Departamento de Ciências Sociais Aplicadas (DCSA) como requisito necessário para obtenção do Grau de Bacharel em curso de Ciência Contábeis, da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB).

Área de Concentração: Contabilidade Pública

Orientador (a): Prof. Ms. Alexssandro Campanha Rocha.

Vitória da Conquista, _____/_____/ 2013.

Alexssandro Campanha Rocha
Mestre
(Orientador)

Jorge Luiz Santos Fernandes
Mestre

Gildásio Santana Júnior
Doutor

Dedico este trabalho aos meus pais, que com amor, carinho e desprendimento sempre me proporcionaram todas as condições para que eu pudesse traçar um caminho seguro na vida.

AGRADECIMENTOS

A Deus, Todo-Poderoso. Pai de puro amor, com sua infinita bondade, a cada segundo, coloca à minha disposição todos os meios para que eu me desenvolva. Muito obrigada, Deus.

À minha família por toda a paciência que teve comigo neste período de inevitável distanciamento e introspecção. Aos meus pais, Stela e Diobaldo pelo amor e paciência. Aos meus irmãos Márcio e Mauricio, pelo cuidado, em especial, à minha irmã Márcia Cristina, atenciosa e sempre pronta a ajudar. Aos amados Thaisa, Bi, Guinho, Mari e Milinha por terem entendido as minhas ausências. A Júnior e Diu pela tolerância com os meus horários incertos e pelo apoio que me deram. A Sr. Ademir, Goret e Manoel Jerônimo, os grandes incentivadores. Ao professor Paulo Pires o responsável pelo meu despertar para a Contabilidade. Ao professor Carlos Alberto Goes por me fazer gostar de Contabilidade. À professora Márcia Mineiro, atenciosa, mostrou-se excelente amiga e muito me ajudou durante o curso e na elaboração deste trabalho. À Vanêide pelo amparo e pela presteza durante todo o curso, ajudando a resolver os problemas que insistiam em aparecer. A todas as pessoas que colaboraram direta ou indiretamente para que este trabalho se realizasse. À equipe da coordenação do OP e aos delegados que aceitaram participar da pesquisa, muito obrigada.

Aos amigos pelos abraços e estímulo. Aos colegas pelas ideias e pelos risos. Ao meu bom anjo Miguel pela companhia de todas as horas. Agradecimento especial ao meu orientador, professor Alexssandro Campanha, que aceitou me acompanhar nesta caminhada, mesmo estando intensamente comprometido com outras atividades. Com sua inteligência e sagacidade, soube me acalmar nos momentos de angústia e esclarecer minhas dúvidas com boas ideias. Tornou as orientações brandas e proveitosas, colocando a palavra certa no momento oportuno. Muito obrigada pelo SIM que você me deu, Alex. Sem você, este trabalho não existiria.

Talvez não tenhamos conseguido fazer o melhor, mas lutamos para que o melhor fosse feito. Não somos o que deveríamos ser não somos o que iremos ser, mas Graças a Deus, não somos o que éramos (MARTIN LUTHER KING).

RESUMO

O Orçamento Participativo (OP) consiste em administrar com participação popular. É um importante instrumento de promoção democrática cuja base é a participação, elaboração e acompanhamento da programação do plano de governo por parte dos cidadãos. A pesquisa foi realizada com a finalidade de verificar quais as razões que motivaram a desistência de delegados do Orçamento Participativo do município de Vitória da Conquista. A importância de se conhecer estes motivos se deve ao fato de que, através destas informações seja possível fazer ajustes no processo orçamentário, mobilizar a população e fortalecer a interação entre a sociedade e o poder público. No presente trabalho, com relação aos delegados desistentes, buscou-se responder qual o perfil social, político e econômico; o nível de conhecimento acerca do Orçamento Participativo e quais as demandas e ações indicadas e seus respectivos resultados. Para responder a estas indagações foram utilizados pesquisa documental e levantamento de dados, com a abordagem qualitativa e explicativa. No tocante à coleta de dados junto aos delegados, fez-se uso de entrevista não estruturada, questionário e/ou formulário misto, os quais foram analisados através de gráficos e quadros comparativos. A delimitação espacial, o município de Vitória da Conquista e temporal o período compreendido entre os anos de 1997 e 2011. Partiu-se da ideia de que a desistência dos delegados deveu-se ao fato de o poder público não atender as demandas apontadas pela população. A pesquisa constatou que o não atendimento das demandas indicadas pela população, foi o principal motivo que provocou a desistência dos delegados do OP de Vitória da Conquista.

Palavras-chave: Orçamento Participativo. Cidadania. Controle Social. Transparência.

RESUMEN

El Presupuesto Participativo (PP) consiste en administrar con participación popular. Es un importante instrumento de promoción democrática cuyo embasamiento es la participación, elaboración y acompañamiento de la programación del plan de gobierno por parte de los ciudadanos. La investigación fue realizada con la finalidad de verificar cuáles fueron las razones que motivaron el abandono de delegados del Presupuesto Participativo de la ciudad de Vitória da Conquista. La importancia de conocerse estos motivos se debe al hecho de que, a través de estas informaciones sea posible hacer ajustes en el proceso presupuestario, movilizar la población y fortalecer la interacción entre la sociedad y el poder público. En el presente trabajo, con relación a los delegados desertores, se buscó contestar cuál es el perfil social, político y económico; el nivel de conocimiento sobre el Presupuesto Participativo y cuáles fueron las demandas y acciones indicadas y sus respectivos resultados. Para contestar a estas preguntas fueron utilizadas investigación documental y levantamiento de datos, con a abordaje cualitativo y explicativo. Sobre la recolección de datos junto a los delegados, se utilizó entrevista no estructurada, cuestionario y/o formulario mezclado, los cuales fueron analizados a través de gráficos y cuadros comparativos. La delimitación espacial fue la ciudad de Vitória da Conquista y temporal el período comprendido entre los años de 1997 y 2011. Se partió de la idea de que el abandono de los delegados se debió al hecho del poder público no atender a las demandas apuntadas por la población. La investigación constató que el no atendimento de las demandas indicadas por la población, fue el principal motivo que provocó la deserción de los delegados del PP de Vitória da Conquista.

Palabras-Clave: Presupuesto Participativo. Ciudadanía. Control Social. Transparencia.

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

ART	Artigo
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria Geral da União
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IGS	Instituto de Governança Social
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
LOA	Lei Orçamentária Anual
OP	Orçamento Participativo
ONU	Organização das Nações Unidas
ONG	Organização Não Governamental
PT	Partido dos Trabalhadores
PPA	Plano Plurianual
POA	Porto Alegre
PMVC	Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista
PIB	Produto Interno Bruto
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
SEI	Superintendência de Estudos Econômicos da Bahia

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
1.1 TEMA	11
1.2 OBJETIVOS	12
1.2.1 Objetivo Geral	12
1.2.2 Objetivos específicos.....	12
1.3 PROBLEMATIZAÇÃO.....	12
1.3.1 Questão – Problema	12
1.3.2 Questões Secundárias.....	12
1.4 Hipótese de pesquisa	12
1.5 Justificativa	13
1.6 Resumo Metodológico	15
1.7 Visão geral	15
2 REFERENCIAL TEÓRICO	17
2.1 MARCO CONCEITUAL.....	17
2.2 ESTADO DA ARTE.....	19
2.3 MARCO TEÓRICO.....	22
2.3.1 Participação e Cidadania: o despertar da consciência.....	22
2.3.2 Controle Social: por que e para que exercê-lo.....	31
2.3.3 Transparência: normas constitucionais, infraconstitucionais e instrumentos.....	37
2.3.4 Orçamento Público e Orçamento Participativo (OP)	45
2.3.4.1 Orçamento Público: origem e objetivos	45
2.3.4.2 OP no Brasil: origem, características e outros aspectos.....	46
2.3.4.3 Princípios do OP.....	50
2.3.4.4 Características Gerais do OP.....	51
2.3.4.5 Orçamento Participativo: aspectos positivos e negativos.....	52
2.3.5 Caracterização do município de Vitória da Conquista	57
2.3.5.1 Orçamento Participativo em Vitória da Conquista.....	58
2.3.5.2 OP Digital: o embrião	64
2.3.5.3 Delegados do OP: quem são eles e qual a sua importância.....	65
3 METODOLOGIA	69
3.1 TIPO DE PESQUISA.....	69
3.2 UNIVERSO DA PESQUISA.....	70
3.3 COLETA DE DADOS.....	70
3.4 TRATAMENTO DOS DADOS.....	74
4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS	75
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES	103
REFERÊNCIAS	112
APÊNDICES.....	119
APÊNDICE A – Questionário.....	119

1 INTRODUÇÃO

Os movimentos sociais brasileiros ganharam visibilidade ainda nos anos 50, clamando por participação popular e questionando a relação entre qualidade de vida da população e as políticas de aplicação dos recursos públicos.

Na década de 1970, a sociedade civil através de pequenos grupos organizados começou a se inserir no cenário político-social do país, ainda tão fechado e influenciado pelo período do Regime Militar. O sociólogo Silvio Caccia-Bava comenta sobre a participação do que ele chamou de novos atores da sociedade civil: “[...] A manifestação de atores plurais na sociedade civil, intervindo nos processos de decisão política nacional e local, faz com que o debate tenha de levar em consideração a diversidade e pluralidade das demandas sociais e urbanas” (CACCIA-BAVA, 1994, p.5) que enriquecem o diálogo com o governo.

O exercício da democracia é confirmado através da participação popular no processo decisório. Neste contexto, surge o Orçamento Participativo (OP) como importante aliado na luta por conquistas políticas, econômicas e sociais. Segundo Avritzer (2005, p.18), o OP é uma “instituição mista formada em parte por representantes do Estado e em parte por representantes da sociedade civil, com poderes consultivos e/ou deliberativos, que reúnem a um só tempo, elementos da democracia representativa e da democracia direta”.

As experiências de OP têm se dado principalmente na esfera municipal e é cada vez mais alto o número de municípios que vêm adotando esta prática como uma forma de aproximação entre o poder público e a sociedade civil. É uma maneira de introduzir a cidadania organizada na gestão governamental.

Este modelo de gestão participativa está ajudando a disseminar entre os cidadãos a ideia do controle social e desenvolvendo neles a habilidade de sugerir e solucionar problemas. Segundo Carvalho (2001), só recentemente o senso comum se apropriou do termo “controle social” que pode ser entendido como um conjunto de processos e mecanismos de controle por parte da sociedade civil sobre as estruturas político-institucionais do Estado.

A comunidade deve participar do processo político, do destino, da fiscalização, da aplicação dos recursos públicos e da tomada de decisão, indo além de apenas escolher representantes. Por outro lado, os gestores públicos têm a oportunidade de poder trabalhar diretamente com representantes da população e coletar informações preciosas sobre as demandas e expectativas dos cidadãos. E para estas finalidades, o OP é considerado uma exitosa experiência de participação política e popular em nosso país.

É importante, então, que se utilize o atual momento para envolver cada vez mais a sociedade em todas as formas participativas de gestão pública, haja vista o interesse dos cidadãos pelo tema e todas as garantias constitucionais que a leis oferece.

Através do OP é possível implantar uma gestão democrática que garanta a participação real da população na definição das prioridades dos gastos dos recursos públicos, transparência na elaboração, no controle do orçamento e das políticas públicas. Este controle social sobre o processo orçamentário dar-se-á por meio da obrigatoriedade do poder público em prestar contas de sua gestão administrativa à sociedade, permitindo assim, a fiscalização efetiva de todas as suas ações.

Na cidade de Vitória da Conquista, este modelo de gestão participativa é praticado pela Prefeitura Municipal (PMVC) há 17 anos. É possível inferir, então, que há dados razoáveis para que se possa fazer uma análise sobre a participação popular e o exercício do poder político nesta localidade.

O OP é o meio pelo qual esta representatividade se efetiva mais fortemente, pois ele proporciona o envolvimento da população neste sistema, cujo controle é feito por meio de agentes fiscalizadores, que são os delegados do orçamento, eleitos durante as plenárias temáticas ou reuniões de bairro. Estas pessoas exercem papel fundamental na elaboração e acompanhamento da execução do orçamento, pois além de representar a sociedade, têm a tarefa de mobilizá-la e envolvê-la em certo grau de responsabilidade, e ainda propor direcionamento para a aplicação de recursos, além de fiscalizar sua destinação.

Dada esta importância dos delegados do orçamento, o presente trabalho teve como tema a investigação dos motivos que fizeram com que algumas dessas pessoas desistissem de continuar participando do OP em Vitória da Conquista. Elas puderam dar respostas importantes que indicara caminhos que garantam a continuidade, o aprimoramento e o sucesso deste fundamental mecanismo de participação popular presente no modelo democrático de gestão, tão ansiado atualmente.

1.1 TEMA

Orçamento Participativo e Gestão Democrática.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

Conhecer quais as razões que motivaram a desistência de delegados do Orçamento Participativo em Vitória da Conquista no período de 1997 a 2011.

1.2.2 Objetivos específicos

1.2.2.1 Identificar o perfil social político e econômico dos delegados desistentes;

1.2.2.2 Avaliar o nível de conhecimento dos delegados desistentes acerca do Orçamento Participativo;

1.2.2.3 Investigar as demandas apresentadas pelos delegados desistentes e seus respectivos resultados.

1.3 PROBLEMATIZAÇÃO

1.3.1 Questão – Problema

Quais as razões que motivaram a desistência dos delegados do Orçamento Participativo de Vitória da Conquista no período de 1997 a 2011?

1.3.2 Questões Secundárias

- Qual o perfil social político e econômico dos delegados desistentes do OP no período de 1997 a 2011?

- Qual o nível de conhecimento dos delegados desistentes acerca do Orçamento Participativo?

- Quais as demandas indicadas pelos delegados desistentes e seus respectivos resultados?

1.4 HIPÓTESE DE PESQUISA

A desistência dos delegados deveu-se ao fato de o poder público não atender as demandas indicadas pela população.

1.5 JUSTIFICATIVA

O Orçamento Público é o principal instrumento de trabalho da administração pública. Em 1997 foi implantado na cidade de Vitória da Conquista o modelo de OP. A população se reuniu pela primeira vez para discutir e decidir sobre a utilização dos recursos municipais de maneira participativa, sendo esta experiência, inclusive, objeto de estudo em nível internacional¹. Embora ainda muito tenha que se pesquisar nesta área, esta temática é bastante atual, pois se discute muito a questão da participação popular e do exercício da democracia no Brasil e no mundo.

Este tema pertence à área de Contabilidade Pública, que dos ramos da Contabilidade é um dos menos divulgados, portanto, o resultado deste trabalho poderá ajudar nas pesquisas, não apenas das pessoas ligadas ao curso de Ciências Contábeis, mas também a qualquer indivíduo ou grupo que se interesse por assuntos relacionados à democracia, à participação dos cidadãos na tomada de decisão, sobre a aplicação dos recursos públicos e controle social. Auxiliará os estudantes e demais interessados no processo de construção do saber e futuras investigações científicas acerca da gestão do dinheiro público.

A adoção do OP não apenas em Vitória da Conquista, mas em todo o mundo, representa um grande avanço no desenvolvimento social e político, pois fortalece a democracia a partir do momento que envolve a sociedade civil no processo decisório e permite que esta, discuta prioridades, apresente demandas, escolha como os recursos devam ser aplicados e fiscalize a execução orçamentária.

Logo, quanto maior a participação da comunidade, mais transparência se obtém no processo, portanto é imprescindível cuidar para que as pessoas se sintam estimuladas a contribuir e tomar parte das decisões, e desta forma, favorecer a consolidação da democracia participativa.

Há 17 anos existe o OP em Vitória da Conquista e, ao longo do tempo, pessoas desistiram de participar deste processo. Identificar o que provocou a desistência pode servir como ponto de partida para corrigir possíveis falhas e garantir a continuidade deste mecanismo de participação popular no controle social.

Assim, importante é que se descubra o que pode ter inibido a participação popular e o que motivou a saída das pessoas da elaboração e fiscalização do OP, podendo ainda dar indícios do grau de responsabilidade do poder público em relação a este suposto desinteresse da população pelo processo.

¹ Martine Palmiéro, vereadora da cidade de Gaillac, no Sul da França, desenvolveu uma pesquisa que resultou em 2010, na tese de Doutorado em Psicologia Social e do Trabalho, pela Universidade de Toulouse.

O OP é um mecanismo que permite crítica, influência, participação e fiscalização das políticas públicas adotadas e tudo o que puder contribuir para a sua consolidação é bem vindo. O presente trabalho tem esta finalidade: ser útil ao processo de desenvolvimento político-social do município, na medida em que verifica e enumera causas de afastamento dos participantes do OP. É imprescindível que estas pessoas permaneçam do início ao fim do processo, pois o desenvolvimento social ocorre quando são estabelecidas políticas que facilitam a interação entre todos os componentes da sociedade.

No Brasil, o OP tem pouco mais de 20 anos, portanto ainda há muito que se estudar e investigar sobre este tema. As pesquisas a respeito giram em torno do processo de implantação, dos métodos escolhidos, casos de sucesso e insucesso, e mais recentemente sobre a difusão deste modelo de gestão popular pelo mundo.

Com relação à experiência do OP em Vitória da Conquista, já foram estudados os mecanismos de participação do OP²; o alcance do OP nos investimentos educacionais³; as possibilidades efetivas de democratização da gestão pública municipal⁴ e como o OP ajuda na integração e socialização das pessoas⁵. Ainda não foram investigados os casos de desistência de participação dos munícipes, logo este trabalho é inédito.

É preciso que se aumente o controle social sobre as políticas públicas, haja vista que este é um dos meios de combate à corrupção, um mal tão alastrado nas estruturas políticas do nosso país. A gestão democrática dos recursos públicos proporciona maior transparência na elaboração e execução do orçamento. E o OP é um dos instrumentos que garantem a participação social, a efetividade do sistema decisório e a legitimidade da administração municipal.

No ramo da Contabilidade Pública, o Orçamento é um dos temas mais importantes. Nos fluxogramas curriculares dos cursos de Ciências Contábeis, existe a disciplina chamada Orçamento Público, que trata detalhadamente da organização do orçamento e das práticas

² VIANA, Mário Augusto Carvalho. **Mecanismos de participação e fiscalização do orçamento público: a experiência do orçamento participativo de Vitória da Conquista**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2009.

³ CAMPANHA, Alexssandro. **Alcances do Orçamento Participativo nos Investimentos Educacionais realizados pela Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista no período de 2002 a 2007**. Salvador: Universidade Federal da Bahia, Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação, 2008.

⁴ NOVAES, Flávio Santos. **O Orçamento Participativo de Vitória da Conquista-BA: uma gestão pública societal?** Salvador: Universidade Federal da Bahia, Mestrado Acadêmico em Administração, 2011.

⁵ PALMIÉRO, Martine. **Socialização – o exemplo do Orçamento Participativo de Vitória da Conquista/Bahia**. Université de Toulouse, 2010.

decisórias, diretrizes orçamentárias; processos, métodos e instrumentos de avaliação e controle.

Já o tema escolhido aqui neste trabalho, vai além, pois suscita discussões sobre a importância da ampliação e manutenção da participação da sociedade no processo de destinação dos recursos do município.

Desta forma, é fundamental que o OP evolua e tenha continuidade. Conhecer os motivos que levam pessoas a desistirem deste projeto é ponto de partida para corrigir distorções, mobilizar a população e fortalecer a cooperação entre poder público e a sociedade.

1.6 RESUMO METODOLÓGICO

O presente estudo teve como público alvo os delegados do OP do município de Vitória da Conquista, que participaram em duas edições consecutivas e deixaram de participar em outras três edições consecutivas. Os delegados foram entrevistados e inquiridos por meio de um questionário e/ou formulário misto. A pesquisa foi conduzida através da abordagem qualitativa, com objetivo explicativo e utilizou os procedimentos de coleta de levantamento, documental, bibliográfico e ainda fez uso da técnica de observação não participante, em que a pesquisadora estabeleceu contato com o grupo pesquisado, sem, entretanto, integrar-se a ele.

1.7 VISÃO GERAL

Ao final desta pesquisa produziu-se uma monografia contendo seis capítulos distribuídos da seguinte forma:

Capítulo 1 – destinado à introdução, tratou da apresentação do tema discutido, do objetivo, do problema de pesquisa investigado, além de expressar sua relevância de estudo no contexto acadêmico e social;

Capítulo 2 – discutiu o referencial teórico necessário para a compreensão acerca da participação popular e da cidadania, controle social, transparência na gestão pública e aspectos gerais e particulares do orçamento público e do Orçamento Participativo;

Capítulo 3 – detalhou a metodologia utilizada, descreveu o método de pesquisa, os procedimentos de coleta e a forma de apresentação dos dados obtidos;

Capítulo 4 – destinado à apresentação e análise dos dados coletados;

Capítulo 5 – apresentou as considerações finais da pesquisa, respondendo a questão problema, além de fazer recomendações e apresentar os entraves na coleta e confecção deste trabalho.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 MARCO CONCEITUAL

Um dos assuntos em pauta na atualidade é o resgate da cidadania, sobretudo em países recém-saídos de governos ditatoriais. Estas nações estão em ponto de crise estrutural provocada pela própria fragilidade institucional que se baseia na ilegitimidade dos governos. Mesmo países com regimes democráticos vivem em constante desafio pela inclusão da sociedade nos debates de interesse coletivo.

É a mais que atual busca pela participação popular. Em sentido comum, participar significa tomar parte em algo (BUENO, 1990, p.494). Em sentido lato, a participação política compreende toda e qualquer forma, individual ou coletiva, de envolvimento do cidadão em atividades políticas (DALLARI, 1985, PP. 11 e 81). Esta intervenção do cidadão pode dar-se individualmente ou de forma organizada em grupos ou associações.

Em regimes democráticos, quando os cidadãos, por meio do voto, escolhem representantes, dá-se o nome de Democracia Representativa. Quando intervém diretamente, denomina-se Democracia Participativa.

A democracia representativa é aquela composta pelos votos dos cidadãos, ou seja, são os representantes eleitos pelo voto popular (vereadores, prefeitos, deputados estaduais e federais, governadores, senadores e presidente) que devem representar o interesse e a vontade do povo. Já a democracia participativa é aquela em que preza a participação popular no poder, através de reivindicações, protestos, etc. Cobrar dos seus representantes que foram eleitos posições que visem a melhoria de todos os cidadãos. Estes dois tipos de democracia devem estar lado a lado para que haja benefícios para todos (PIRES, 2001).

A junção destas duas formas de expressão democrática encontra-se prevista no texto Constitucional, como será visto mais adiante, neste trabalho. A participação popular é uma decorrência natural do Estado Democrático de Direito ali estabelecido, que consagra ainda, implícita ou explicitamente outras previsões de participação popular em diversos setores da vida pública. (CARRION, 1997, p.83-84 apud LOCK, 2004, p.125). O fato de o indivíduo partilhar diretamente o poder, não significa que ele esteja indo de encontro à democracia representativa. Antes, é uma forma de cogestão, definida por Boaventura de Sousa Santos (2002, p.526) como “um modelo de partilha do poder político mediante uma rede de instituições democráticas orientadas para obter decisões por deliberação, por consenso e por compromisso”.

Este direito de participar no exercício de poder político é entendido por Marshall (1967) como um dos elementos que compõem a cidadania. "A cidadania é um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles

que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao *status*” (MARSHALL, 1967, p.76), ou seja, todos são iguais perante a lei, condição necessária para que os movimentos sociais tentem ampliar os direitos sociais também.

A participação é uma forma de controle social. Cabe esclarecer que a expressão controle social utilizada neste trabalho, assume o sentido do controle exercido pelo povo sobre as ações do Estado.

O controle Social é a participação da sociedade civil nos processos de planejamento, acompanhamento, verificação e avaliação das ações da gestão pública e na execução das políticas e programas públicos, avaliando objetivos, processos e resultados. Trata-se de uma ação conjunta entre Estado e sociedade em que o eixo central é o compartilhamento de responsabilidades com vistas a aumentar o nível de eficácia e efetividade das políticas e programas públicos (VIANA, 2009, p.25).

A sociedade civil organizada ou o cidadão cada vez mais presente nas decisões sobre políticas públicas exerce sobre os governos uma pressão que os impelem a priorizar as necessidades da população. São muitas as responsabilidades do Estado perante o povo, portanto imprescindível a busca pela excelência na gestão dos recursos públicos. Neste contexto, uma das peças fundamentais na administração pública é o orçamento, definido assim por Kohama:

O orçamento é o processo pelo qual se elabora, expressa, executa e avalia o nível de cumprimento da quase totalidade do programa de governo, para cada período orçamentário. É um instrumento de governo, de administração e de efetivação e execução dos planos gerais de desenvolvimento sócio-econômico. (KOHAMA, 2003, p. 62).

Ao tomar parte no processo do orçamento, o indivíduo toma consciência do espaço público e de sua corresponsabilidade na definição da aplicação dos recursos arrecadados. Esta é a característica principal do Orçamento Participativo (OP) que “é um processo de democracia direta, voluntária e universal, onde a população pode discutir e decidir sobre o orçamento público e as políticas públicas [...] o OP combina democracia direta com a democracia representativa, que é uma das maiores conquistas da humanidade e que deve ser preservada e qualificada” (SOUZA, U. 2001, p. 275). Esta é uma tendência moderna, na qual o cidadão assume seu lugar na sociedade como partícipe da definição dos rumos adotados pelo governo.

2.2 ESTADO DA ARTE

Elaborou-se o quadro 1 com o objetivo de destacar dentre os resultados da pesquisa bibliográfica, as principais obras referentes a Orçamento Participativo. Este trabalho monográfico utilizou como fonte livros e materiais disponíveis em artigos, dissertações, teses, revistas e *internet*.

Quadro 1 – Estado da Arte da temática.

(continua)

TIPO	TÍTULO	AUTOR (ES)	ANO	INSTITUIÇÃO	IDEIA PRINCIPAL	LINK/ LUGAR	DATA DE ACESSO
Artigo	Práticas Inovadoras de Gestão Urbana: o paradigma participativo	FEDOZZI, Luciano.	2001	IPARDES	No âmbito do chamado “paradigma participativo” de gestão pública, o artigo trata da experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre, praticado há 12 anos.	www.ipardes.pr.gov.br/obj/index.php/revistaparanense/article/.../188%E2%80%8E	25 abr. 2013
Artigo	A obrigatoriedade do Orçamento Participativo no Município. A (não) efetividade em discussão.	LIMA, José Ossian.	2010	Revista Jus Navigandi	O Artigo aborda a utilização do OP nos municípios onde ele é legalmente obrigatório e a falta de atendimento às exigências legais.	http://jus.com.br/revista/texto/17559	17 abr. 2013
Monografia	Participação da sociedade nos processos orçamentários: a experiência brasileira recente.	PIRES, Valdemir.	2000	Tesouro Nacional	Resgata a experiência brasileira recente de participação da sociedade nos processos orçamentários, situando o OP no contexto mais amplo da economia.	http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/VPremio/sistemas/1siafpVPTN/PIRES_Valdemir.pdf	11 fev. 2013
Dissertação	Alcances do orçamento participativo nos investimentos educacionais realizados pela Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista no período de 2002 a 2007	CAMPANHA Alexssandro.	2008	UFBA	O trabalho investiga o alcance do Orçamento Participativo na política de investimentos educacionais do município quanto a sua eficácia (realização das demandas) e efetividade (satisfação da população)	http://www.repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/11912	13 set. 2012
Dissertação	Mecanismos de participação e fiscalização do orçamento público: a experiência do orçamento participativo de Vitória da Conquista.	VIANA, Mário Augusto C.	2009	PUC-SP	Os mecanismos de participação e fiscalização do orçamento público do município de Vitória da Conquista, através da experiência do Orçamento Participativo.	http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_acion=&co_obra=170873	18 set. 2012
Artigo	Orçamento Participativo: Experiência do Rio Grande do Sul.	SOUZA, Ubiratan de.	2001	CLACSO	Os aspectos de implantação do OP no Rio Grande do Sul.	http://biblioteca.clacso.edu.ar/claso/gt/20202003022635/13cap12.pdf	11 jan. 2013

(conclusão)

TIPO	TÍTULO	AUTOR (ES)	ANO	INSTITUIÇÃO	IDEIA PRINCIPAL	LINK/ LUGAR	DATA DE ACESSO
Tese	Possibilidades de limites da democracia deliberativa: A Experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre	LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn	2002	UNICAMP	Analisa possibilidades e limites do OP de Porto Alegre enquanto experiência de democracia deliberativa, destacando os valores responsáveis pelo sucesso deste modelo.	http://cutter.unicamp.br/document/?code=vtls000246426	6 out. 2012
Monografia	Orçamento Participativo: uma análise dos fatores contributivos para a continuidade da experiência da cidade de Porto Alegre/RS.	SANTOS, Risonaldo Ferreira dos.	2004	UFPB	Analisa os fatores que contribuíram para o êxito de mais de 10 anos da experiência do OP em Porto Alegre.	http://brazilianparticipatorybudgeting.wordpress.com/2013/04/05/orcamento-participativo-uma-analise-dos-fatores-contributivos-para-a-continuidade-da-experiencia-da-cidade-de-porto-alegrers-por-risonaldo-ferreira-dos-santos-2004/	16 jun. 2012
Artigo	Orçamento Participativo (OP) após 20 anos de experiências no Brasil: mais qualidade na gestão orçamentária municipal?	PIRES, Valdemir., MARTINS, Larissa de Jesus.	2011	UNESP	Analisa a produção de dissertações e teses sobre Orçamento Participativo (OP) nos programas de pós-graduação do Brasil, no período de 2000 a 2009.	http://revistas.unicentro.br/index.php/capitalcientifico/article/viewArticle/1553	22 jul. 2012
Dissertação	O Orçamento Participativo de Vitória da Conquista-BA: uma gestão pública societal?	NOVAES, Flávio Santos.	2011	UFBA	Analisa o OP de Vit. da Conquista em suas efetivas possibilidades de democratizar a gestão pública municipal.	https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/7638	15 ago. 2013

Fonte: Compilação da internet (2013). Organização própria.

Estas obras foram importantes para a execução deste trabalho e podem auxiliar futuros pesquisadores, pois abordam de forma ampla questões sobre o OP no Brasil e seus aspectos relacionados à implantação, processos, dinâmica, metodologia e alcance. O trabalho que mais colaborou para a pesquisa foi “Possibilidades de limites da democracia deliberativa: A Experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre”, por se tratar de uma tese, por ser mais abrangente e analisar com profundidade as questões propostas.

2.3 MARCO TEÓRICO

2.3.1 Participação e Cidadania: o despertar da consciência

No final da década de 1980, destaca-se uma série de movimentos sociais, religiosos, pastorais, sindicais e de organizações não governamentais discutindo meios de inserção da sociedade no contexto de decisões do Estado.

O país recém-saído de um regime ditatorial precisava de mudanças que impactassem a estrutura governamental. “Em função da necessidade emergencial de uma nova forma de atuação do Estado, o discurso democrático e de participação popular começa a fazer parte do jogo político e jurídico do país” (CAMPANHA, 2008, p.40). A Constituição Federal de 1988 (CF) contemplou parte dos anseios da sociedade civil na época, ao instituir mecanismos importantes de participação nas definições das políticas públicas e no combate ao desequilíbrio social. O que se tinha até então, era a participação tradicional da democracia representativa: o voto.

A representatividade, entretanto, mostrou-se ineficiente no que diz respeito ao atendimento das necessidades, tensões e complexidade social. Esta situação se denota no estado de desagregação social vivido pelo Brasil, o qual expunha a população a uma situação de risco e exclusão social em nível cada vez mais crescente.

O grau de descontentamento apresentado pela sociedade se faz notar pelo desinteresse e desconfiança sobre a efetividade do modelo de democracia representativa estabelecido. A impressão que se tem é de que não existia solução melhor naquele momento. A este respeito, comenta o pesquisador Joan Font (2001 apud SÁNCHEZ, 2002, p. 47) que “el indudable triunfo de la democracia representativa como conjunto de mecanismos institucionales para la toma de decisiones colectivas se ha producido más por falta de alternativas que por convicción”. A forma indireta de exercer a democracia teve como uma das justificativas o fato da impossibilidade de num mesmo lugar reunir, em assembleias, milhões de pessoas para deliberarem sobre os temas. A través do sufrágio universal, que na maioria dos países democráticos, no início do século XX foi estendido também às mulheres, é que a população se faz representar por meio da classe política.

O que se constata, entretanto, é que nem sempre os representantes respeitam ou decidem de acordo aos anseios dos cidadãos que os elegeram. Geralmente, não se consulta os eleitores e o resultado é um enorme grupo de milhões de cidadãos que delegam poder de

decisão a um pequeno número de pessoas, que muitas vezes acabam escolhendo de acordo os seus próprios interesses.

O histórico da vida política brasileira mostra sérios vícios tanto de paternalismo quanto de populismo. Políticos que se comportam como super-heróis, protetores do povo, que de forma pouco responsável, fazem grande número de promessas em época de eleição e que posteriormente não são cumpridas. Existem até mesmo, certas doses de promiscuidade na relação entre eleitor e político.

A constante prática destes vícios levou ao desencantamento do eleitor, que não acredita em seu poder de transformação, reestruturação e construção da vida coletiva. Os efeitos sobre as instituições não tardam, “abstención electoral, crisis de confianza en las instituciones y los partidos, cinismo político, incapacidad de procesar nuevas demandas y conflictos emergentes serían algunos de los síntomas de estos problemas de salud de las instituciones representativas.” (FONT, 2001 apud SÁNCHEZ 2002, p.47). Este “adoecimento” das instituições democráticas representativas têm sérias consequências na vida pública. Uma delas é o distanciamento da população em relação ao processo de construção de políticas públicas.

Este afastamento faz com que o indivíduo não perceba quais são os reflexos dessas atitudes no seu dia a dia. Ele não se sente impelido a participar e não se dá conta da relação de causa e efeito existente entre os seus atos, somados aos atos políticos e os resultados que serão experimentados por ele mesmo. “Frequentemente, políticas públicas não atraem participantes porque a sua importância para a vida cotidiana das pessoas não é clara. A identificação e a divulgação dos efeitos de políticas governamentais na vida das pessoas podem ser cruciais para o sucesso da participação” (ABERS, 1998 apud SÁNCHEZ, 2002, p. 61-62). O eleitor precisa se conscientizar de que troca de favores é um dos motivadores da corrupção e uma das formas de combatê-la é fazer-se cada vez mais presente em todo o processo de decisão coletiva.

A baixa responsividade do poder público no que diz respeito às demandas da população constitui-se em um elemento responsável pela crise entre sociedade e Estado. É cada vez mais crescente a necessidade do envolvimento de todos na edificação de uma nova esfera de decisão pública que vá além da representação de partidos políticos.

De um lado, as organizações sociais se posicionam diante das demandas e prioridades, elaboram os planos conjuntamente com o Estado, que de outro lado, assume a

responsabilidade das ações e execuções que visam ocasionar o desenvolvimento sócio-econômico do país.

A sociedade civil se organizando, ainda que de modo segmentado, pode criar espaços públicos de debate que promovam a integração da população e que ao mesmo tempo se tornem instrumentos facilitadores do acesso às definições de políticas públicas. Sobre esta demarcação clara entre papel da sociedade e papel do Estado, Tarso Genro salienta que esta separação da estrutura formal do Estado com a sociedade é fundamental para a afirmação das grandes democracias modernas:

É necessário hoje que reforçemos esta separação, reforçemos pela conferência de identidade pública clara e transparente aquilo que é Estado e aquilo que é sociedade. E para conferir identidade pública à sociedade, tem ela que estar estruturada e organizada para dialogar com o Estado e referir-se a ele enquanto sociedade civil e criar uma esfera pública não estatal, onde Estado e sociedade estabeleçam seus conflitos, seus conceitos, seus consensos (GENRO, 1997, p. 18).

Quando as pessoas participam e discutem suas diferenças, elas conscientemente se comprometem com a execução da governança estatal e concorrem para o alcance dos objetivos fundamentais do Brasil, explicitados no artigo 3º da CF de 1988, quais sejam:

- I – constituir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II – garantir o desenvolvimento nacional;
- III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

O Brasil tem mecanismos que facilitam a institucionalização da participação democrática nas decisões, que junto com a reforma democrática do Estado, constituem novos espaços públicos não estatais, com a principal função de criar canais permanentes de negociação que auxiliam na busca pela eficiência estatal, melhora as condições de governança e aperfeiçoa as capacidades de comando e coordenação (VIEIRA, 1997, p.16). Nestes moldes, a relação entre Estado e sociedade traz benefícios que levam à maturidade e concorrem para a consolidação da soberania popular.

Sobre os espaços públicos, a ideia que predomina é de que eles são “terra de ninguém, à espera de ser ocupada, cabendo aos mais espertos fazê-lo” (PIRES, 2001, p. 70), porém na medida em que a cidadania vai sendo exercida, os vazios são preenchidos e ocorre a partilha do poder.

O cientista político Robert Dahl afirma que todos os membros adultos de uma sociedade estão qualificados para participar de decisões coletivas que afetam seus interesses.

Ele defende, ainda, a existência de muitos centros de poder, além de ressaltar que a existência de um governo responsivo às preferências dos cidadãos é um pressuposto fundamental para a democracia (DAHL, 1993, p.130 apud AZEVEDO N., 2005, p.112). E o que tornará mais sólidas as bases democráticas é uma sociedade civil bem informada e que tenha plenas condições de opinar e expor suas ideias.

Sobre a importância da liberdade de expressão para uma compreensão “esclarecida” dos atos e políticas de governo, Dahl destaca que:

Para adquirir a competência cívica, os cidadãos precisam de oportunidade para expressar seus pontos de vista, aprender uns com os outros, discutir e deliberar, ler, escutar e questionar especialistas, candidatos políticos e pessoas em cujas opiniões confiem... (DAHL, 2001, p. 110 apud AZEVEDO N., 2005, p.112-113).

A liberdade de expressão é um princípio que deve ser protegido pelo Estado democrático, pois ele é que vai permitir as discussões salutares que levarão tanto aos acordos entre as partes discordantes, quanto ao equilíbrio e harmonização das ideias entre representantes e representados, reforçando esta relação.

Se o elo entre representantes e representados é forte, o caráter democrático das decisões em torno do dinheiro público sobressairá, e vice-versa. Se a capacidade política e jurídica dos representantes para intervir nos assuntos orçamentários for baixa, o elemento democrático se fragiliza, pois para pouco serve uma relação de fidelidade entre os eleitos e eleitores se os primeiros tiverem as mãos atadas para decidir ou se, tendo-as livres, não souberem dela fazer bom uso, no sentido técnico. (PIRES, 2001, p.33).

Mas também, há críticas à participação democrática. Félix Sánchez, comentando os argumentos contrários mais citados nos mostra que eles são das mais variadas ordens: erosão das instituições e partidos; aumento da lentidão na tomada de decisões; aumento dos custos na tomada de decisões; excesso de particularismos; os cidadãos, quando participam, o fazem de uma forma muito inconstante e ainda que a participação democrática envolve um número muito pequeno de pessoas. (SÁNCHEZ, 2002, p. 52-54).

Apesar de críticas desta natureza, fervejam exemplos bem sucedidos de inserção popular no processo de decisão, que vêm de encontro ao discurso opositor da participação.

Se os argumentos contra a participação democrática são esses que resumimos, fica cada vez mais difícil aceitar e justificar que os simples cidadãos não sejam considerados capazes de tomar decisões políticas corriqueiras. A universalização do acesso à educação fundamental e os progressos na disseminação do conhecimento e da informação limitam fortemente os argumentos contrários à participação cidadã. (SÁNCHEZ, 2002, p. 52-55).

A democracia participativa não exclui os mecanismos utilizados na democracia representativa. Antes, a democracia direta funciona como complemento à indireta. Para Benevides⁶ uma das vantagens dos instrumentos da participação direta é que eles tendem a fortalecer o Parlamento, uma vez que podem ser usados por pequenos partidos, sem cadeiras suficientes no Legislativo, com vistas à implementação de pontos de seu programa que contem com amplo apoio na sociedade.

Sobre as democracias participativas em nível municipal no Brasil, Dias (2007, p. 50) acentua que “a participação gera efetivamente expectativas de melhores condições sociais” e que muitas vezes, o cidadão participa para “denunciar sua condição miserável”. Assim, a participação fomenta a igualdade e a consciência cívica e direciona o foco para os partidos políticos e para os grupos de pressão. (TEIXEIRA E., 1998, p.32-33 apud DIAS, 2007, p.50).

A sociedade civil organizada em grupos pressionou e conseguiu que fossem introduzidos na CF de 1988, vários mecanismos inéditos de participação popular, com destaque para:

O plebiscito (artigo 14, inciso I), o referendo (artigo 14, inciso II), a iniciativa popular de leis (artigo 14, inciso III), a cooperação das associações representativas no planejamento municipal (artigo 29, inciso XII), a exibição anual das contas municipais (artigo 31, parágrafo 3º), reclamação relativa à prestação de serviços públicos (artigo 37, parágrafo 3º), a denúncia aos Tribunais de Contas (artigo 74, parágrafo 2º), a provocação do inquérito civil (artigo 129, parágrafo 1º) e os conselhos gestores de políticas sociais (artigos 194, 198, 204 e 205). (MICHILES *et al.*, 1989 apud DIAS, 2007, p.45-46).

A autora salienta, entretanto, que “as formalidades constitucionais não se converteram em instrumentos de efetiva atuação popular” e que o fortalecimento da democracia brasileira não se explica “pela mera institucionalização de mecanismos participativos formalmente consagrados”, mas por outro lado realçam a importância da atuação social e da “vontade política governamental como elementos fundamentais para a transformação das instituições democráticas”. (DIAS, 2007, p. 46-51).

O que evidencia que a aproximação entre sociedade e gestor público cria um ambiente favorável à pluralidade de interesses, propiciando o cidadão a tomar conhecimento sobre as reais condições quer seja do município, estado ou país, enquanto que o administrador público se vê obrigado a alterar a forma de comunicação e o discurso de modo a se fazer entender pelo povo.

⁶ (1991, p.75 apud DIAS, 2007, p.49)

Este fenômeno é chamado por Boaventura de Sousa Santos⁷ de “reinvenção democrática participativa” do Estado baseada na reforma democrática e na reforma dos modelos de gestão, bem como na criação/instauração do terceiro setor da economia por meio da disseminação da organização cidadã para a participação na esfera pública, além da interferência dela na gestão pública dos serviços (SOUSA SANTOS, apud SÁNCHEZ, 2002, p.66). Através desta reforma e da abertura à participação direta mais efetiva é que se podem aperfeiçoar as regras que definem o funcionamento e o ordenamento político e sócio-econômico do país.

A população é impelida a participar quando confia na criação de meios que facilitem a solução de problemas relacionados às suas necessidades. Neste contexto, o orçamento participativo abre um campo de possibilidades e fomenta a cogestão governamental.

Rebecca Abers revela que “o orçamento participativo lhes ofereceu um contexto em que, pela primeira vez em suas vidas, era fácil e frutífero participar da vida pública” e discorrendo sobre a experiência do OP na capital gaúcha, afirma que “teóricos dos movimentos sociais têm mostrado que as pessoas se mobilizam quando percebem ‘janelas de oportunidades’ que as convencem de que a ação provavelmente dará resultados.” (ABERS, 1997 apud SÁNCHEZ, 2002, p. 60). Este processo é constante e renovador, dada a própria dinâmica da vida social e, sempre haverá a necessidade de posicionamento por parte da população, interessada nas decisões que afetam o seu dia a dia.

A democracia se efetiva através da participação cidadã, que no Brasil, conta com aparelhamento constitucional e infraconstitucional, o qual dá o embasamento necessário à inserção e ao ajustamento do indivíduo na vida social e o OP se constitui um dos caminhos que levam à democracia autêntica. Neste contexto, comenta Sánchez sobre o OP:

O orçamento participativo aparece como uma proposta consistente de reorganização da sociedade e do Estado por meio da participação popular. Mais cedo do que tarde, perto de todos nós, o OP descortina um horizonte de possibilidades que está recolocando com a força de novos protagonistas sociais o desabrochar de uma nova onda democratizadora em nossas sociedades. (SÁNCHEZ, 2002, p.113).

O desenvolvimento da consciência cidadã nestes novos agentes sociais suscita o comprometimento com o todo e favorece o entendimento acerca da necessidade de cada qual assumir seu papel na sociedade e com responsabilidade e desprendimento, trabalhar ativamente para a promoção do bem coletivo.

⁷ “A reinvenção solidária e participativa do Estado”. In *Seminário Internacional Sociedade e Reforma do Estado*, s/d.

Segundo dados disponíveis no *site* do Tribunal Superior Eleitoral, o Brasil tem atualmente mais de 138 milhões de eleitores, o que faz com que seja considerado a quarta maior democracia do mundo. Em 2010, o país passou pela quinta eleição direta consecutiva para presidente da república, o que não deixa de ser um avanço, sobretudo se considerado que este é o maior período de vivência democrática ininterrupta que o país já teve em toda sua história.

Entretanto, apesar do funcionamento da estrutura do sistema político brasileiro, com certa estabilidade em suas instituições, eleições diretas e periódicas, estados soberanos e com “mídia livre”, não se pode afirmar que se trata de uma democracia completa se ela não estiver sustentada pelos pilares da liberdade e da igualdade.

Para o jurista Dalmo de Abreu Dallari são três os princípios fundamentais democráticos. A saber:

- a) A supremacia da vontade popular – referente à problemática da participação popular no governo;
- b) A preservação da liberdade – exige respeito dos entes estatais para com as liberdades públicas, ou direitos dos cidadãos;
- c) A igualdade de direitos – proibição de discriminações de qualquer natureza em relação ao gozo e a fruição de direitos. (DALLARI, 2003 p. 151).

Estes princípios garantem a igualdade de oportunidades para todos indistintamente, preservam a liberdade humana e respeitam os direitos essenciais da cidadania e da representatividade. Para Souza, M.:

A participação não é um simples acessório, nem mesmo apenas uma ferramenta útil. Participar, no sentido essencial de exercer a autonomia, é a alma mesma de um planejamento e de uma gestão que queiram se credenciar para reivindicar seriamente o adjetivo democrático. (SOUZA, M. 2002, p.335).

A Constituição Federal (CF) de 1998 foi promulgada quando o Brasil acabara de sair do regime de ditadura militar que durou 24 anos. Apelidada de “Constituição cidadã”, porque traz certo grau de abertura democrática em sua essência, já no seu artigo primeiro estabelece que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (art. 1º, CF/88). Mais adiante, no artigo 14, especifica os meios de participação popular pela chamada democracia semidireta, através do sufrágio universal, plebiscito, referendo, iniciativa popular e pela democracia representativa, meio pelo qual o povo se faz representar através do mandato político ao escolher seus representantes pelo voto.

Estes instrumentos legais servem para garantir que o cidadão exerça plenamente os seus direitos e cumpra com os seus deveres. Quando uma lei é instituída, nem sempre há condições de se prever todas as variáveis passíveis de acontecimento, por este motivo, algumas outras leis são criadas à medida que surgem novas necessidades.

Um exemplo disso é a Lei Federal de n.º 10.257 de 2001, conhecida como “Estatuto da Cidade”, criada com o objetivo de regulamentar os artigos 182 e 183 da CF que tratam da política de desenvolvimento urbano e da função social da propriedade, respectivamente. O art. 2º do Estatuto estabelece que:

A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:
II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Cada espaço como este que uma norma democrática proporciona, deve ser utilizado em toda a sua plenitude, como um veículo de engajamento que promova a mudança de atitude por parte do indivíduo e que este se reconheça como peça fundamental no processo de construção de uma sociedade igualitária.

Portanto, democracia vai mais além do simples ato de eleger ou ser eleito. Esta é apenas uma das faces do processo. Quando se fala em democracia, se fala em luta, em trabalho, transpiração, vontade de transformar o que não contribui para o bem comum e à medida que o indivíduo se compromete torna-se cada vez mais atuante e aos poucos adquire habilidade para enfrentar as situações mais complexas e desenvolve a consciência necessária para promover a cidadania através da participação. Sobre esta perspectiva comenta Dallari:

A cidadania expressa um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo. Quem não tem cidadania está marginalizado ou excluído da vida social e da tomada de decisões, ficando numa posição de inferioridade dentro do grupo social. (DALLARI, 1998, p.14).

Logo, participar é um dos meios de se combater a exclusão e a desigualdade social ao mesmo tempo em que se fortalecem os vínculos entre representante e representado, já que na maioria das vezes esta relação se desgasta ou simplesmente desaparece ora por falta de resposta por parte do poder público às reivindicações do eleitor, ora por decepção deste, diante das atitudes praticadas pelo seu representante.

Outro fator que dificulta o estreitamento de laços entre a classe política e o eleitorado, é a falta de conhecimento sobre deveres e direitos dos cidadãos. Para a maioria do povo

brasileiro, participar é apenas comparecer compulsoriamente às seções eleitorais e digitar o voto na urna, sem considerar o grau de responsabilidade deste ato.

O sociólogo Silvio Caccia-Bava esclarece que “a participação popular é entendida como uma intervenção periódica, refletida e constante nas definições e nas decisões das políticas públicas.” (BAVA, 1994, p.9). Consequentemente, a participação permite que o cidadão ocupe o espaço que lhe cabe neste contexto e exerça seu papel, que é o de exigir, contribuir e promover as transformações sociais que criarão as condições indispensáveis para o desenvolvimento de um Estado mais eficiente e um ambiente socialmente mais justo e equilibrado.

Infelizmente, o que se percebe é que apesar de todo o aparato legal oferecido à população brasileira, a maioria ainda vive alheia ao processo democrático e busca de alguma maneira, certo distanciamento de tudo o que lhe remete à política. Sobre este problema, Boaventura de Sousa (2006, *online*)⁸ declara que “os cidadãos se sentem cada vez menos representados pelos seus representantes e acham que as decisões mais importantes dos seus governos escapam à sua participação democrática”.

Este sentimento de “a coisa pública não me pertence” é bastante perigoso para a cidadania e a democracia, pois esta indiferença pode levar à repressão da participação popular, à supressão de direitos conquistados e ao ressurgimento de regimes autoritários, cuja história registra os danos provocados e as marcas deixadas.

O melhor, então, é que administração pública e sociedade trabalhem em conjunto. A partir do momento em que os gestores públicos percebam que a democracia representativa é insuficiente ao não atender aos anseios dos cidadãos em sua plenitude e que compreendam que a participação não exclui a representatividade, se abrirá um importante canal de entendimento entre ambas as partes.

Por outro lado, o indivíduo, ao reconhecer que ele é o agente da cidadania e que, de forma organizada, pode transformar a sociedade e garantir a soberania popular, terá em suas mãos um poderoso instrumento que levará ao avanço e à consolidação da democracia no país.

Neste contexto, entende-se que a democracia participativa promove o interesse popular nas questões coletivas ao mesmo tempo em que leva ao aperfeiçoamento das relações entre Estado e sociedade, uma vez que esta aproximação permite que os cidadãos conheçam de perto a estrutura da máquina estatal e deixe de apenas reclamar e passe a contribuir com

⁸ Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/opiniao/bss/164.php>> Acesso em: 12 jul. 2012.

sugestões e soluções que promovam o desenvolvimento da sociedade e fortaleçam os mecanismos que garantem o exercício pleno do poder democrático.

2.3.2 Controle Social: por que e para que exercê-lo

Na estrutura das democracias modernas, dentre os vários conceitos estabelecidos, encontra-se o do direito à livre manifestação de pensamento, ideias e opiniões. Na Declaração Universal dos Direitos Humanos ⁹, seu artigo XIX reza que “Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”. Embora seu texto não tenha cunho legal obrigatório e seja antes uma recomendação, admite-se atualmente a vigência desses direitos por se tratarem de questões que dizem respeito à dignidade humana.

Ainda na mesma declaração, o item 1 do Artigo XXI destaca que “Todo ser humano tem o direito de fazer parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos”¹⁰. Leiam-se aqui duas formas de participação e exercício do poder pela população: a representativa e a direta.

Em que pesem as oscilações do cenário político do Brasil, desde a primeira Constituição Brasileira¹¹, a de 1824, já se evidenciava a preocupação com a garantia dos chamados, Direitos Fundamentais. Para Ricardo Fiuza (1991, p. 48 apud PFAFFENSELLER, 2007, P.101) a finalidade primordial de uma Constituição é a garantia dos direitos individuais, “pois são os indivíduos que, unidos em soberania nacional, formam um Estado, cujos órgãos de poder, então, são estruturados”. O artigo 179 da Constituição de 1824 destaca 35 (trinta e cinco) direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros.

Entretanto, a verdadeira garantia dos Direitos Fundamentais foi instituída com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, na qual estão previstos, além do vasto rol de direitos e garantias individuais contidos em seu artigo 5º, uma enorme gama de Direitos Fundamentais espalhados pelo texto constitucional. (PFAFFENSELLER, 2007, p.104)

Os Direitos Fundamentais elencados no artigo 5º da CF de 1988 são os direitos à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. A classificação destes direitos em

⁹ Declaração adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU) em 10 de dezembro de 1948.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Constituição Política do Império do Brasil foi outorgada por Dom Pedro I, em 25 de março de 1824.

primeira, segunda e terceira gerações, baseia-se na ordem histórica cronológica na medida em que foram sendo constitucionalmente reconhecidos (MORAES, 2003, p.59).

Os de primeira geração são os direitos civis e políticos, os quais se relacionam ao princípio da liberdade. Já os direitos da segunda geração são os econômicos, sociais e culturais. “Derivados do princípio da igualdade, surgiram com o Estado social e são vistos como direitos da coletividade. São direitos que exigem determinadas prestações por parte do Estado” (PFAFFENSELLER, 2007, p.99). Por último, os direitos de terceira geração que são os “chamados direitos de solidariedade ou fraternidade, que englobam o direito a um meio ambiente equilibrado, uma saudável qualidade de vida, ao progresso, a paz, a autodeterminação dos povos”¹².

A CF brasileira de 1988, no capítulo II, artigo 6º determina como “direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”. Estes direitos se concretizam quando o Estado provê serviços que são essenciais à população.

Para isso, é necessário que existam recursos financeiros disponíveis. Estes são arrecadados junto à população por meio dos impostos, contribuições e taxas, e sua destinação é determinada pelas Leis Orçamentárias.

Daí decorre a necessidade de se acompanhar todos os atos da administração pública e, à medida que as sociedades vão se desenvolvendo, evoluem também os meios de controle, que auxiliam na efetivação dos direitos estabelecidos.

Para este trabalho, aplica-se o entendimento sobre Controle Social “a participação, individual ou coletiva, de cidadãos na composição e no provocar dos órgãos administrativos, com base na legislação, para a defesa do patrimônio público e dos direitos fundamentais idealizados pela Constituição Federal” (LOCK, 2004, p.123). Este Controle Social precisa ser feito sobre o instrumento de planejamento e execução das finanças públicas, isto é, o Orçamento Público.

Esclarece-nos Viana (2009, p.25) que:

A expressão controle social é de uso recente e corresponde a uma moderna compreensão de relação Estado-sociedade, onde a esta cabe estabelecer práticas de vigilância e controle sobre aquele. É o controle do Estado realizado por meio de toda a sociedade, circunscrevendo a proposta dos mecanismos de controle social, principalmente as conferências e os conselhos de política e de direito.

¹² Moraes, 2003, p.60

A sociedade civil exerce o controle social sobre o Estado por meio da elaboração de políticas públicas, acompanhamento da execução de atividades e fiscalização sobre a ação governamental. Para tanto, encontra-se na legislação brasileira vários mecanismos de controle fixados a partir da década de 1980, inicialmente na CF de 1988 e posteriormente em textos infraconstitucionais tais como a Lei de Licitações¹³; Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)¹⁴; Estatuto das Cidades¹⁵ e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), editada anualmente, é a lei que prioriza as metas do Orçamento.

O controle social força uma modificação estrutural nas relações entre cidadão e o Estado democrático, que quando devidamente aparelhado torna possível a criação de mecanismos que podem ensejar a inserção do cidadão no processo de definição, implementação e avaliação da ação pública (DROPA, 2003, p. 44). Neste mesmo sentido, discutindo ainda sobre a forma preventiva de controle, comentam Lira e colaboradores¹⁶ (2003, p. 65):

As ações preventivas de controle (controle prévio ou concomitante) podem ser melhor implementadas se houver participação social, pois a política ou a conduta do Estado pode ser programada com o auxílio da sociedade, que passa a dar sugestões ou propostas e a verificar a observância dos atos empreendidos, com vistas ao bom atendimento do interesse público.

Reforça Viana (2009, p.26), a ideia do controle social como uma “forma de estabelecer uma parceria eficaz e gerar a partir dela um compromisso entre poder público e população capaz de garantir a construção de saídas para o desenvolvimento econômico e social do país”. Com maior interação popular, acompanhando de perto as ações governamentais, a tendência é que se obtenha, não apenas melhores serviços prestados pelo Estado, mas também um salto de qualidade em outros aspectos da vida social. Nesta mesma linha de raciocínio, Lira¹⁷ afirma que:

A atuação conjunta entre governo e sociedade pode resultar em valiosos ganhos econômicos, sociais e culturais. Os ganhos econômicos são os advindos dos recursos que o controle social pode evitar que sejam escoados pela corrupção. Os ganhos sociais advêm da elevação da qualidade dos serviços prestados à população pela administração pública e da melhora dos indicadores sociais relativos à saúde e à educação. Os ganhos culturais advêm do fortalecimento de valores importantes para a cidadania, como a responsabilidade sobre a coisa pública.

¹³ Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

¹⁴ Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

¹⁵ Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001.

¹⁶ Trabalho desenvolvido no ano de 2003 por Lira, Ana Magda de Azevedo em conjunto com Rosa, Antônio Quintino; Filho, Ary Braga Pacheco; Gomes Beatriz Pinheiro de Melo; Santos, Denise Curcio; e Moraes, Evelise Quadrado de. Para o Curso de Pós-Graduação em Gestão Estratégica do Conhecimento e Inteligência Empresarial da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR).

¹⁷ Ibidem, p. 68.

A possibilidade de exercer diretamente o poder, tal qual institui o parágrafo único do artigo 1º da CF de 1988, faculta ao cidadão a oportunidade de integrar-se definitivamente à administração pública, seja em quaisquer das três esferas. Fernando Lock (2004, p.125) acentua que é este exercício direto que concede ao povo o ensejo “se tornar membro efetivo do controle social”, e ainda, citando Carrion (1997, p.83-84) que "quando se fala em controle social da administração pública, procura-se sugerir a ideia de um controle ao mesmo tempo político e social. Não apenas um controle de legalidade, mas principalmente um controle de mérito, de eficácia, de conveniência e de oportunidade do ato administrativo". Assim, a população organizada tem maiores condições de defender os interesses da comunidade e ao mesmo tempo se comprometer com escolha e avaliação de políticas públicas que assegurem os direitos fundamentais e a efetivação dos princípios democráticos.

Esta efetivação consiste “na capacidade de controle dos governantes pelos governados e da responsabilização daqueles quando não cumprirem seu dever legal e representativo. Mas para isso a sociedade precisa estar preparada” (CAMPANHA, 2008, p.54), ou seja, não basta apenas apresentar propostas de interesses específicos de determinado grupo, “mas expandir sua compreensão para um projeto de sociedade que busque a garantia dos direitos e a equidade para todos e todas [...]. É uma concepção ampliada do controle social”. (SERAFIM, 2008, p.2). A qualidade da participação e do controle tem relação direta com o nível de informação, com o grau de aprofundamento das discussões das quais o cidadão toma parte, e da fundamentação das propostas por ele apresentadas.

Neste contexto, um ponto importante, gira em torno dos elementos que podem dificultar a realização do controle social. Um destes elementos é o desconhecimento que a população tem acerca dos mecanismos de controle e, até mesmo, sobre os seus próprios direitos. Além destes aspectos, Menezes (2002, p.333-334) cita outros fatores, quais sejam:

- a) Falta de percepção de que o contribuinte (pessoa física ou jurídica) é quem financia o Estado e se não é contribuinte mesmo assim tem direito de fiscalizar a atuação dos poderes públicos;
- b) Percepção deturpada do que vem a ser ética, que nubla a sua decisão de denunciar irregularidades tanto praticadas pelas esferas públicas quanto particulares, seja no fluxo dos recursos seja na sua aplicação ou ainda na consecução de atos que afetem o indivíduo ou a coletividade;
- c) Temor de que sua atitude controladora lhe traga consequências indesejáveis;
- d) Descrédito na eficácia dos mecanismos e instrumentos para correção das questões denunciadas;
- e) Acesso restrito de pequena parcela da sociedade às informações referentes aos atos da Administração Pública.

Na concepção de um Estado democrático, o controle social é legítimo e para que ele seja efetivado faz-se necessário que o cidadão seja ativo e propositivo, que se envolva nas questões que dizem respeito à sua realidade (SERAFIM, 2008, P.2) e, que através da ampliação do diálogo, proponha coletivamente, ações que promovam a melhoria da qualidade de vida, igualdade de direitos e desenvolvimento social, além de buscar atender as expectativas, antes frustradas no processo representativo.

Para tanto se faz necessário o pleno entendimento do que venha a ser o controle social, assim definido por Siraque:

[...] o controle é fiscalização, é sindicalização, investigação, o acompanhamento da execução daquilo que foi decidido e constituído por quem tem o poder político ou a competência jurídica de tomar decisões de interesse público. O controle social é direito público subjetivo dos integrantes da sociedade fiscalizar as atividades do Estado. (SIRAQUE, 2005, p.112).

Para a consecução do controle social, vários são os mecanismos disponíveis, tais como ouvidorias, audiências públicas, conferências, mesas de debate, associações, sindicatos, ONGs, fóruns, consultas públicas, orçamento participativo, conselhos de políticas públicas, lei de iniciativa popular e mídia de todos os tipos.

A instituição do controle promove a democratização da gestão pública e o aperfeiçoamento das instituições quando os próprios interessados estão envolvidos e avaliam de perto a qualidade dos serviços prestados. Roman apud Przeworski (1999, p.58) esclarece que “se o controle social direto sobre os ‘serviços de interesse público’ é eficaz, pode pressionar os executores para que procurem ser mais eficientes”.

E para auxiliar a comunidade nesta tarefa de fiscalização e execução, foram criados vários instrumentos de controle, como os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, instituídos na Constituição de 1988, definidos assim por Villas Boas:

Os conselhos têm por objetivo envolver a população usuária dos equipamentos da prefeitura na elaboração dos planos de ação, acompanhamento, fiscalização das atividades desenvolvidas e nas decisões de âmbito local. O contato diário com a população que jamais teve experiência organizativa torna ainda mais desafiante atrair a sua intervenção no equipamento, restituindo o caráter público aos serviços da prefeitura. (VILLAS BOAS, 1994, p.58).

Por comportarem pessoas muitas vezes leigas com relação aos procedimentos, ao chegarem aos conselhos, estas pessoas recebem treinamentos e fazem cursos de capacitação para que possam compreender como funcionam os processos no sistema público.

De acordo com a Controladoria Geral da União (CGU), na cartilha de Controle Social¹⁸, publicada em 2010, esclarece que aos conselhos são atribuídas as funções de consulta, fiscalização, normatização e deliberação. Nos conselhos são criados espaços de debate e busca pelo consenso, com predomínio dos interesses públicos. Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas podem ser de três tipos:

- a) Conselhos Gestores de Programas Governamentais, como merenda escolar e ensino fundamental;
- b) Conselhos de Políticas Setoriais para concretizarem direitos de caráter universal, como Saúde, Educação e Cultura;
- c) Conselhos Temáticos, que visam acompanhar as ações governamentais junto a temas relacionados aos direitos e comportamentos dos indivíduos e da sociedade, como Direitos Humanos, violência, discriminação, etc.

Aos conselheiros compete a execução, o acompanhamento, a avaliação e, quando necessário, o redirecionamento das políticas públicas. A participação dos conselheiros se dá através reuniões ordinárias e extraordinárias do próprio conselho ou de outros órgãos vinculados a ele.

Conforme explica a cartilha dos Conselhos Estaduais de Políticas Públicas, publicada em 2009 pelo Instituto de Governança Social (IGS), os conselhos são compostos por representantes do governo e da sociedade civil. Cada conselho é criado através de uma lei na qual geralmente já se definem os critérios de participação, porém não existe nenhum entrave à informação para o cidadão comum, que poderá sanar dúvidas e fazer sugestões, embora não tenha direito a voto.

A participação é um direito universal e o indivíduo escolhe como deseja exercê-lo. Tanto pode ser individualmente, quanto por meio de associações, sindicatos ou organizações não governamentais. Uma vez decidida a forma, o cidadão terá que passar pelos trâmites normais de eleição, instituídos em cada conselho.

É neste órgão que se determinam os critérios de distribuição de recursos, os temas que serão discutidos, o número de plenárias que serão realizadas e como serão tomadas as decisões, ou seja, o cidadão dispõe de ferramentas necessárias para participar efetivamente da gestão pública e efetuar o controle social de modo mais planejado.

Desta forma, pode se dizer que existe uma elevação no nível de qualidade da participação do cidadão haja vista o alcance do poder de decisão proporcionado pela

¹⁸ BRASIL. Cartilha de Controle Social. 2010. Disponível em:
<<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/CartilhaOlhoVivo/Arquivos/ControleSocial.pdf>>

legislação brasileira, que garante à sociedade o direito de tomar parte na definição dos rumos do país.

2.3.3 Transparência: normas constitucionais, infraconstitucionais e instrumentos

A transparência é elemento integrante no contexto das relações democráticas entre governo e sociedade. A qualidade de ser transparente é o que “deixa perceber um sentido oculto” (BUENO, 1990, p.672). A cultura democrática brasileira vem amadurecendo e um sinal disso é o cidadão que está cada vez mais exigente com relação ao que se espera dos governantes. Já o tem claro que ser transparente não é favor, é uma exigência legal que deve ser cumprida.

De acordo com o artigo 37 da CF de 1988, “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]”. O parágrafo 1º deste mesmo artigo explicita ainda o princípio da publicidade: “§ 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos” (Art. 37, § 1º, CF, 1998). É através da publicidade que a sociedade se informará e terá meios de fiscalizar e controlar mais de perto as ações do Poder Público.

É comum a confusão que se faz entre o fato de ser transparente, comunicar com linguagem acessível e o ato de publicar dados. Informar, este é apenas um aspecto da transparência. O princípio da transparência está intimamente relacionado ao próprio ente governamental e com a coerência das suas atitudes diárias na gestão pública. Neste sentido, comenta Simões:

O modelo de regime democrático pressupõe a existência de controle das ações dos governantes, seja por meio do clássico mecanismo de pesos e contrapesos, exercido pelos poderes independentes e harmônicos entre si (Executivo, Legislativo e Judiciário), seja pelo controle social, exercido pelos administrados sobre os governantes, principalmente, pelo sufrágio universal. No entanto, ambas as espécies de controle exigem ampla transparência das ações do Estado, pois, este, se não se deixa ser visto, dificulta qualquer expediente tendente ao controle de suas ações. (SIMÕES, 2011, p.23)

O entendimento sobre transparência abarca a publicidade, além da confiabilidade das informações, bem como sua relevância. Alguns dos questionamentos feitos, dizem respeito a uma vez que o cidadão tenha as informações, quem vai auxiliá-lo a compreender estes dados?

Para quem servem? Como interpretá-los? Como saber se estão corretos ou se apenas foram divulgados para atender a uma exigência legal?

Galhano apud Ribeiro e Borborema (2006, p.68) afirma que “é necessário que estudos científicos sejam desenvolvidos para adequar as diversas informações em linguagem contábil para uma linguagem de fácil entendimento do cidadão [...], como já existe o esforço [...] em implementar uma ‘linguagem cidadã’”. Isto é, a publicidade não se restringe à apresentação dos dados, mas, sobretudo, traz intrínseca a necessidade de compreender “o que se fazer com estes dados”.

Assim, a transparência é peça chave no sistema de controle que envolve o cidadão, o governo e órgãos de controle do próprio aparato estatal, seja ele interno ou externo. As leis brasileiras demonstram um avanço neste sentido, pois vão além do cumprimento de regras, uma vez que apontam para as prioridades dos cidadãos, a participação social e para o direcionamento dos gastos públicos.

O artigo 113 da Constituição de 1934, no inciso XXXV já estabelecia:

A lei assegurará o rápido andamento dos processos nas repartições públicas, a comunicação aos interessados dos despachos proferidos, assim como das informações a que estes se referirem, e a expedição das certidões requeridas para a defesa de direitos individuais, ou para esclarecimento dos cidadãos acerca dos negócios públicos, ressalvados, quanto às últimas, os casos em que o interesse público imponha segredo, ou reserva. (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, 1934).

Este texto demonstra que o foco era sobre a publicidade dos atos e não necessariamente sobre a transparência, que para Simões (2011, p.26) é um princípio que exige uma atitude mais positiva do Estado no que se refere a possibilitar ao cidadão o conhecimento das decisões públicas. Ainda segundo o autor, esta característica denota uma “noção de legitimidade” às ações e podem derivar em uma sociedade mais plural e participativa.

Nos textos constitucionais seguintes, esta determinação sofreu alterações e adaptações ao longo do tempo. Na CF de 1988, está sustentada em vários pontos, tais como:

- a) Art. 5º, inciso XIV: “é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional”;
- b) Art. 5º, inciso XXXIII: “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”;
- c) Art. 165, incisos I, II e III: obriga o poder executivo a estabelecer as leis que regem o PPA, a LDO e os Orçamentos anuais. (CF, 1988).

Desde então, artigos da CF vêm sendo regulamentados infraconstitucionalmente por intermédio de outras leis que objetivam o aperfeiçoamento da gestão governamental e sua relação com a população.

Num breve histórico, em dezembro de 1998, a Lei 9.755, conhecida como “Lei de Contas Públicas”, decretou que o Tribunal de Contas da União criaria uma *homepage* na rede mundial de computadores *Internet*, com o título "contas públicas", com o intuito de divulgar um conjunto de dados e informações de natureza administrativa, contábil e financeira dos entes federativos.

Em maio do ano 2000, foi publicada a Lei Complementar nº 101, conhecida como “Lei de Responsabilidade Fiscal” (LRF), que tem como principal objetivo fixar mecanismos de transparência da administração pública e maior responsabilidade na gestão fiscal.

Em seu artigo 48 define que “são instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; prestação de contas e respectivo parecer prévio” (art. 48, LEI FEDERAL 101/2000).

Ainda no parágrafo único desse mesmo artigo, garante a participação popular como forma de dar transparência à gestão pública. “A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão de planos, Leis de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentos” (art. 48, LEI FEDERAL 101/2000).

A transparência é uma das colunas que sustentam a LRF, além de funcionar como importante instrumento de incentivo à participação popular e como princípio da gestão fiscal responsável. A LRF estabeleceu que:

[...] a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, assim como estabeleceu a obrigatoriedade de que os órgãos e entes estatais divulguem amplamente os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio, o relatório resumido da execução orçamentária (RREO) e o relatório de gestão fiscal (RGF). (SIMÕES, 2011, p.27)

Ainda há outros preceitos na LRF que caracterizam o realce dado ao controle social, à publicidade e à transparência, quais sejam:

- a) Art. 48, caput (estabelece os mecanismos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação);
- b) Art. 48, parágrafo único (garante a participação popular, realização de audiências públicas, liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real por meios eletrônicos de acesso público);

- c) Art. 56, §3º (exige a divulgação dos resultados da apreciação das contas, julgadas e tomadas); e,
- d) Art. 67 (institui a criação do Conselho de Gestão Fiscal).

A LRF é considerada um marco para a vida pública brasileira ao ampliar o leque do conjunto dos instrumentos de transparência da gestão fiscal que auxiliam a sociedade a conhecer como foram utilizados os recursos públicos em poder do Estado.

A Lei Complementar nº 131 de maio de 2009, conhecida como “Lei da Transparência”, aprimora os conceitos de transparência e participação presentes na LRF e introduz mecanismos novos, ao garantir:

- I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;
- II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; (Art. 1º, LEI 131, 2009).

Dada as grandes dimensões territoriais brasileiras e a consequente dificuldade de compartilhamento de dados, esta alteração produzida pela Lei da Transparência traz elementos que agilizam o processo de disponibilização de informações, bem como seu detalhamento, como exemplo a obrigatoriedade com relação às receitas, de publicar o lançamento e o recebimento e, com relação às despesas, publicar todas as fases: empenho, liquidação e pagamento.

A informatização e a divulgação de dados por meio eletrônico é uma tendência mundial seguida pelo Brasil. Não apenas no âmbito da administração pública federal, mas também na esfera estadual, vários órgãos públicos têm seu próprio portal na *internet* para difundir informações, entretanto o que se vê é uma falta de uniformidade na maneira como estes dados são expostos, já que não há normas que orientem a apresentação dos mesmos. Sobre este aspecto comenta Simões (2011, p.40-41):

Uma vez que não existe disciplina específica acerca das informações a serem disponibilizadas na página dessas instituições, o conteúdo, a qualidade e atualidade ficarão a critério dos gestores, de modo que o nível de informações disponibilizadas terá grande variabilidade. Verifica-se, por vezes, que o conteúdo é mais abrangente do que aquele constante dos sistemas gerenciais, o que se constitui boa prática de gestão.

A *internet* passou a ser uma importante ferramenta de apoio à transparência pública, já que muitas das informações atualmente divulgadas não estavam à disposição da população ou

o acesso era mais difícil. Ainda há muito por fazer, sobretudo no que diz respeito à qualidade dos dados e à linguagem da informação, por vezes muito técnica, entretanto, o Brasil possui vários portais¹⁹ na rede de computadores que auxiliam a análise dos resultados e consequentemente o controle social sobre os atos da administração pública.

Além dos portais institucionais, existem outros sítios mantidos por Organizações não Governamentais (ONGs) que ajudam a fiscalizar a arrecadação e aplicação dos recursos públicos com o intuito de engajar o cidadão e despertá-lo a trabalhar no combate à corrupção.

Um destes portais é o Observatório Social do Brasil²⁰. Trata-se de uma rede composta por 60 observatórios que trabalham na área da cidadania fiscal e atuam no eixo do controle social, isto é, verifica como o recurso é aplicado, se está sendo utilizado de maneira legal e se está gerando economia para o município. Enquanto os Tribunais de Contas analisam os dados *a posteriori*, os observatórios o fazem a cada etapa do evento, à medida que ocorrem.

Outra iniciativa é o portal Contas Abertas²¹, uma entidade da sociedade civil, que reúne pessoas que têm interesse em cooperar e conhecer um pouco mais sobre os gastos públicos. A Associação Contas Abertas, com o auxílio de um grupo de especialistas em finanças e contas públicas, criou o “Índice de Transparência”²², que utiliza como base a Lei Complementar 131.

Este indicador utiliza parâmetros técnicos para avaliar o conteúdo e o grau de transparência das informações oferecidas pelas administrações públicas de todos os níveis em seus portais eletrônicos. O principal objetivo do índice segundo seus criadores é fomentar a transparência ativa das administrações, gerar uma competição saudável entre os gestores e ao mesmo tempo estimulá-los a cumprir com os princípios constitucionais prescritos no Art. 37 da Constituição Federal.

Seguindo com o embasamento legal, há doze anos foi sancionada a Lei Federal nº 10.257, apelidada de “Estatuto da Cidade”, que fixou as diretrizes gerais da política urbana. No seu artigo 4º, inciso III, que trata do planejamento municipal, prevê entre outros:

- e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
- f) gestão orçamentária participativa;
- g) planos, programas e projetos setoriais;
- h) planos de desenvolvimento econômico e social. (Art. 4º, LEI FEDERAL 10.257/2001).

¹⁹ Alguns exemplos de portais são: <http://www.transparencia.org.br/>, <http://www.cgu.gov.br>, <http://www.portaldecontaspublicas.com.br>, <http://www.portaltransparencia.gov.br/>, <http://www.portal2.tcu.gov.br>.

²⁰ Disponível em: <<http://www.observatoriosocialdobrasil.org.br/>>

²¹ Disponível em: <<http://www.contasabertas.com.br/WebSite/>>

²² A primeira edição do Índice foi divulgada em 2010 e a segunda em novembro de 2012. Disponível em: <<http://indicedetransparencia.com/2012/10/30/conheca-o-indice-de-transparencia>>

O artigo 44 desta lei determina que a gestão orçamentária participativa, terá como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal, o dever promover “a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do orçamento anual” (Art. 44, LEI FEDERAL 10.257/2001).

O cumprimento da lei, a análise dos dados quantitativos e a definição de critérios para a elaboração do orçamento representam a dimensão objetiva do processo. Todavia, existem outros fatores relacionados a aspectos qualitativos que vão além das questões financeiras: quem são os gestores; como eles gerenciam os recursos; onde são aplicados, com quem eles fazem parcerias, ou seja, a transparência se inicia desde a campanha eleitoral, quando o candidato apresenta seu projeto, define as pautas do seu plano de governo e uma vez eleito, dá continuidade ao planejamento, junto com a população e seus representantes.

Embora no Brasil o histórico dos setores governamentais seja o de não dar satisfação, o cidadão tem direito de saber o que é feito do dinheiro público, mesmo não estando ele acostumado a cobrar regularmente a obrigatoriedade de responsabilização.

O art. 70, da CF, parágrafo único, determina que “Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”. Esta obrigação do poder público em prestar contas à sociedade civil e às autoridades competentes é conhecida como *accountability*, ainda que muitos cientistas políticos e sociais considerem que na língua portuguesa não exista uma tradução literal para este termo.

Entretanto, é de uso corrente que *accountability* possa ser entendida como dever, obrigação, prestação de contas dos gestores públicos para com a sociedade. Para Lira e colaboradores (2003, pág. 70) “o conceito de *accountability*, próprio do sistema anglo-saxão, entra nas discussões a respeito do controle social e se refere ao dever da Administração Pública de prestar contas perante a sociedade, bem como ao direito da sociedade de controlar a ação do governo”.

Os controles, sejam eles internos ou externos, auxiliam os administradores públicos no processo da transparência. Funcionam como facilitadores dentro da estrutura da gestão, pois se o controle interno for bom, supõe-se que seja fácil para o gestor prestar contas aos tribunais, aos conselhos, aos cidadãos de maneira geral. Controle interno, controle externo,

accountability e controle social são peças que compõem um sistema maior, cujo objetivo é zelar pela qualidade da administração pública.

Assim, a análise vai além dos números. O eixo se desloca para a eficiência das políticas públicas, levando em conta o impacto dos resultados na vida da população e a relação custo-benefício. “Governo e sociedade precisam partilhar informações num processo de mão dupla cujo objetivo seja sempre a defesa do erário e a eficiente aplicação dos recursos disponíveis.” (OLIVEIRA, 2002, p.144 apud LIRA, 2003, p. 70). É a qualidade do gasto que passa a ser considerada e para a consecução desta tarefa, o cidadão precisa demandar dados mais qualificados.

Como mais um dispositivo que reforça o direito de participação e cidadania, em 16 de maio de 2012, passou a vigorar a Lei Federal de nº 12.527, denominada “Lei de Acesso à Informação”. Nasce com o objetivo de regulamentar o acesso às informações públicas, embora a CF já garantisse este direito. Sobre esta incoerência comenta Couto (2006, p.2) que “é importante ressaltar que apesar de haver um aparato legal que obriga o fornecimento dessas informações em todos os níveis de governo, as prefeituras raramente emitem relatórios de execução fiscal; a cultura não é a da transparência”. É uma tendência ainda tímida, que aos poucos começa a fazer parte do cotidiano do povo brasileiro.

Entretanto, se por um lado o brasileiro ainda não se habituou a cobrar, por outro o desenvolvimento do país força a mudança nas instituições e na forma de cobrança, aumentando o nível de exigência e fiscalização.

O artigo 5º da nova lei estabelece que “é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão” (art. 5º, LEI FEDERAL 12.527/2012). A transparência é o melhor auxílio que sociedade pode ter, porque indicará o caminho a seguir, já que muitas vezes ela se não sentia à vontade diante das autoridades e dos funcionários públicos para buscar informações.

Esta lei garante que o cidadão poderá apresentar pedido de acesso a informações detidas pelo Poder Público sem precisar declarar o motivo e, caso o agente público se negue a fornecer a informação solicitada, estará sujeito a medidas disciplinares, que podem ir desde a suspensão, podendo chegar à demissão, além de responder por ato de improbidade administrativa.

O artigo 3º desta lei define como diretrizes que assegurem o direito de acesso à informação:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

Cabe registrar que não é o cidadão isoladamente quem atua. É preciso que a sociedade esteja organizada e cada vez mais apta a fazer cobranças junto aos órgãos públicos. Algumas formas previstas de organização são os conselhos, as associações, as audiências públicas de acordo com as áreas de interesse. “Nesse sentido, a democracia participativa, em que os cidadãos tomam as decisões políticas e não apenas elegem os tomadores de decisão, pode ser solução para a exigência de prestação de contas” (SANTOS B. 2003). Quanto mais ativo e participante for o cidadão, mais rapidamente ele vai aprender a fazer a leitura do funcionamento da dinâmica da gestão governamental e se capacitar melhor para exercer o papel de fiscalizador e corresponsável dos atos públicos.

A cultura da transparência está em fase de consolidação no Brasil. É um processo de aprendizado que aos poucos estará implícito em todas as práticas. Galhano (2006) referenciado por Ribeiro e Borborema (2006, p.89), defende que o sucesso da transparência das contas públicas passa por iniciativas de convênios, parcerias e colaboração com instituições que congreguem e/ou representem municípios, estados, empresas públicas, órgãos dos poderes judiciário e legislativo, dentre outros.

Os ganhos são a especialização técnica dessas organizações no acompanhamento das informações, maior ressonância deste movimento de participação popular e o consequente amadurecimento democrático.

Está caracterizado que o Brasil já possui instrumentos substanciais, como as leis anteriormente citadas, que funcionam como mecanismos de *accountability* que dão suporte à consolidação da democracia contemporânea brasileira.

Por fim, o indivíduo deve compreender que o voto definitivamente não pode ser um cheque em branco, o qual se passa adiante sem se importar como, por quanto e por quem será preenchido. Reclamar não é suficiente. O melhor meio de protesto é o voto aliado à participação voluntária.

O Brasil já oferece as garantias necessárias ao engajamento, fiscalização e controle. Cabe ao cidadão exercer seu papel e entender que a indignação tardia não terá muito valor e que no final de tudo, ele é quem paga a conta.

2.3.4 Orçamento Público e Orçamento Participativo (OP)

2.3.4.1 Orçamento Público: origem e objetivos

As origens do orçamento público remontam a Idade Média, época em que os monarcas cobravam impostos sem autorização legislativa, o que caracterizava uma afronta à sociedade. “O poder que os monarcas europeus exerciam sobre a sociedade especialmente o povo, era demasiadamente excessivo e os abusos cometidos excediam, muitas das vezes, os limites da racionalidade humana e do bom senso” (CAMPANHA, 2008, p.45). Foi quando no século XIII, na Inglaterra, o Conselho Comum, órgão equivalente a um parlamento, impôs ao rei “João Sem-Terra” a Carta Magna de 1215 e com ela o orçamento público, no qual previa legalmente as fontes de receita, as despesas e ainda a criação de quaisquer impostos.

Foi instituído, com a função de controle da gestão pública (no caso, a monarquia), como freio à postura absolutista que os reis eram sempre tentados a assumir. “A partir de então, não mais poderia haver cobrança de tributos que não estivessem programados no orçamento” (LIMA, 2010, p.9). Desde então, este mecanismo de gestão pública, vem sendo aprimorado com o passar do tempo.

Através do orçamento é que se organizam as receitas e as despesas dos governos. Por meio dele, também é possível verificar quais são as políticas públicas de um governo, com diretrizes, objetivos, metas e ainda, quais as prioridades definidas com relação às demandas sociais. É através deste documento que se efetuam tanto o controle das finanças do Estado, como também da Contabilidade Pública.

O orçamento está intimamente ligado ao desenvolvimento dos princípios democráticos, à ideia da soberania popular e, por conseguinte, ao triunfo dos sistemas representativos do Governo, em contraposição aos Estados antigos, quando o monarca considerava patrimônio próprio o tesouro público e a soberania do príncipe tinha fundamento divino”. (SILVA, 2004, p.26 apud CAMPANHA, 2008, p. 45).

Sem um orçamento não se pode gerir um município, estado ou país. No que diz respeito ao Brasil, ainda no Império, a primeira Constituição Brasileira, promulgada em 1824, já determinava, em seu artigo 172, a preparação de peças orçamentárias:

O ministro do Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros ministros os orçamentos relativos às despesas das suas repartições, apresentará à Câmara dos Deputados anualmente, logo que estiver reunida, um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente e, igualmente, o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro e da importância de todas as contribuições e rendas públicas.

Já na CF de 1988, na seção II, que dispõe sobre os orçamentos, as exigências são bem mais complexas e detalhadas, evidenciando as leis que devem compor os orçamentos. São elas:

- 1) Lei do Plano Plurianual (PPA) – estabelece “de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. (CF, § 1º, art. 165).
- 2) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – compreende “as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual”. (CF, § 2º, art. 165).
- 3) Lei Orçamentária Anual (LOA) – é o orçamento propriamente dito. O parágrafo 5º do artigo 165 define:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

Estes três instrumentos devem funcionar em harmonia, pois tudo o que for estabelecido na LOA e na LDO deve estar em consonância com as definições do PPA e sempre respeitando a vontade popular “[...] deve o Poder Público incentivar a participação popular e a realização de audiências públicas, durante o processo de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamento anuais” (OLIVEIRA R., 2001, p. 84). O conjunto destes mecanismos, além de regular o processo orçamentário, serve também para assegurar os direitos fundamentais dos cidadãos.

2.3.4.2 OP no Brasil: origem, características e outros aspectos

Embora a história do orçamento no Brasil tenha quase dois séculos, o modelo de coparticipação da sociedade na construção orçamentária é relativamente recente. Na década de 1970, período em que o Brasil ainda vivia sob o Regime Militar, a sociedade já dava sinais de que ansiava por mudanças. Foi entre os anos 1975 e 1986 que surgiram em alguns

municípios do Brasil, uma tentativa de implantação de um orçamento com características participativas.

As primeiras experiências foram nas cidades de Piracicaba (SP), Lajes (SC), Vila Velha (ES) e Boa Esperança (ES). Para Lima (2010, p.13), tais experiências, serviram ao mesmo tempo a dois propósitos: especificamente à participação social na elaboração dos orçamentos dessas localidades e também ao impulso para o exercício da democracia participativa. O autor complementa com o pensamento do cientista político Leonardo Avritzer com a seguinte análise:

A partir dos meados dos anos 1970, começa a ocorrer no Brasil o surgimento daquilo que se convencionou chamar de uma sociedade civil autônoma e democrática. Tal fato esteve relacionado a diferentes fenômenos: um crescimento exponencial das associações civis, em especial das associações comunitárias; uma reavaliação da ideia de autonomia organizacional em relação ao Estado; a defesa de formas públicas de apresentação de demandas e negociação com o Estado (AVRITZER, 2007, p. 405-406 apud LIMA, 2010, p.13).

Esta nova conjuntura de desenvolvimento de formas de organizações da sociedade propiciou um movimento de fortalecimento dos municípios brasileiros, que posteriormente tiveram sua autonomia político-administrativa estabelecida pela CF de 1988, no artigo 30, inciso I, que instituiu entre outras prerrogativas, o direito de “legislar sobre assuntos de interesse local”. O Orçamento Participativo (OP) nasce neste contexto de abertura à participação da sociedade no processo de tomada de decisão.

O OP é resultado dos movimentos sociais que evoluíram no país a partir do final dos anos de 1970, quando a sociedade civil passou a se organizar ao redor de interesses específicos para reclamar providências e suprir deficiências relativas às condições de vida e em face da compreensão do conceito de cidadania (CRUZ, 2009, p. 75).

No Quadro 2 estão descritas etapas na história de evolução do OP, que segundo Pires (2000) são três grandes momentos distintos que indicam abertura e diálogo prévio entre prefeitura e população para definição do orçamento municipal:

Quadro 2- Fases de evolução do OP

(continua)

Etapas	Período	Localidades
1ª fase: Experiências precursoras	1978 a 1988	Lajes (SC), Boa Esperança (ES), Vila Velha (ES), Diadema (SP) e Piracicaba (SP)

(conclusão)

2ª fase: Petista	1989 a 1992	Porto Alegre (RS), Santo André (SP), Ipatinga (MG), São Paulo (SP), Santos (SP), Jaboticabal (SP) e novamente Piracicaba (SP)
3ª fase	1993 a 2000	Aracaju (SE), Belém (PA), Belo Horizonte (MG), Betim (MG), Blumenau (SC), Brasília (DF), Campina Grande (PB), Campinas (SP), Caxias (RS), Chapecó (SC), Florianópolis (SC), Franca (SP), Goiânia (GO), Guarulhos (SP), João Pessoa (PB), Joinville (SC), Juiz de Fora (MG), Londrina (PR), Natal (RN), Niterói (RJ), Recife (PE), Ribeirão Preto (SP), Rio Branco (AC), Rio de Janeiro (RJ), São Gabriel da Cachoeira AM, São José dos Campos (SP), Toledo (PR), União da Vitória (PR), Viamão (RS), Vitória (ES), entre outras.

Fonte: Adaptado de Pires (2000, p. 17-22). Elaborado pela pesquisadora.

Nos municípios da primeira fase, sob governos de diferentes partidos, foram envolvidos no processo de diálogo os bairros periféricos e carentes de infraestrutura principalmente.

A segunda fase, chamada “fase petista”, caracterizou-se pelo momento em que o Partido dos Trabalhadores (PT) instituiu a política de gestão democrática do orçamento municipal em 36 municípios, os quais o partido assumiu a administração local. O que diferencia esta fase da primeira, é que a implantação do orçamento com participação popular foi uma atitude deliberada do PT, passou a fazer parte da forma de governar do partido.

A terceira fase caracteriza-se pela adoção da prática da participação popular na elaboração do orçamento também por prefeituras de outros partidos. Nesta etapa, pelo menos doze capitais implantam orçamentos com características participativas. De acordo com Paiva,

O orçamento participativo deixou de ser uma bandeira exclusivamente petista e dos partidos de esquerda. Na gestão 1997-2000, o modelo de consulta popular para investimentos públicos municipais foi adotado por 140 prefeituras – 34 delas comandadas por PFL, PPB, PTB, PMDB e PSDB, além do PRP. (PAIVA, 2001, p.36 apud CRUZ, 2009, p.80-81).

O OP passou a ser utilizado por gestores de diferentes agremiações partidárias porque dadas as condições políticas da época, foi aceito como uma ferramenta promotora da participação popular e de debates acerca das carências do país em diversas áreas. Sobre este tema, discorre Pires (2000, p.25) que,

O crescimento da adesão ao Orçamento Participativo se explica, em boa medida, no momento político e econômico particular que a década de 1990 trouxe à realidade brasileira: a transição econômica e política iniciada no começo dos anos 1980 fez vir à tona uma série de debilidades estruturais e institucionais que colocaram na ordem do dia a necessidade de reformas estruturais e de revigoramento da ação política.

Este é o momento em que as experiências feitas em várias prefeituras do Brasil passaram a ser divulgadas com maior intensidade, mas ao mesmo tempo, por conta de derrotas eleitorais, algumas destas práticas não foram levadas adiante.

Apesar de todas as experiências anteriores, somente em 1989, em Porto Alegre (PoA), Rio Grande do Sul, cidade que já tinha uma forte cultura de associativismo popular, que com as características que se conhecem hoje, que teve formalmente início o Orçamento Participativo, no governo de Olívio Dutra, do PT. Atualmente, a capital gaúcha é considerada modelo de gestão e serve como referência para outros municípios, tanto no Brasil como no exterior.

OP-PoA tem inspirado a implantação de formas semelhantes de gestão dos orçamentos em várias cidades brasileiras e estrangeiras, de porte grande, médio ou pequeno. Fruto desse *efeito-demonstração* sobre as possibilidades de envolvimento dos cidadãos na gestão da cidade, a capital do Rio Grande do Sul tem promovido intenso intercâmbio com outras cidades, instituições, ONGs, pesquisadores do Brasil e de outros países e continentes. (FEDOZZI, 2001, p. 93)

Com uma nova metodologia, na qual incluía a participação popular na elaboração do orçamento público municipal como elemento integrante da forma de governar (SANTOS R., 2004, p. 37), o OP-PoA atraiu a atenção de vários setores da sociedade e o PT passou adotar o modelo em diversas localidades do país, sistematizando a prática, cambiando informações e difundindo-as amplamente²³.

O Orçamento Participativo de Porto Alegre foi premiado e considerado pela ONU como uma das 40 melhores intervenções urbanas, durante a realização da Segunda Conferência Mundial sobre Habitação Humana (Habitat II), em 1996, realizada em Istambul. No ano de 2001, Porto Alegre foi a cidade escolhida como sede da primeira edição do Fórum Social Mundial. “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”.²⁴ Aos poucos, o OP-PoA foi se firmando como novo modelo de elaboração e execução do orçamento público para várias prefeituras do Brasil.

²³ SANTOS, loc. cit

²⁴ FEDOZZI, loc. cit

2.3.4.3 *Princípios do OP*

A participação no processo decisório no desenvolvimento do OP é assegurada por princípios, resumidos assim por Avritzer e Navarro (2001):

I- Participação aberta a todos os cidadãos sem nenhum *status* especial atribuído a qualquer organização, inclusive as comunitárias;

II- Combinação da democracia direta e representativa, cuja dinâmica institucional concede aos próprios participantes a definição das regras internas e;

III- Alocação dos recursos para investimentos baseada na combinação de critérios gerais e técnicos, ou seja, compatibilidade entre as decisões e regras estabelecidas pelos participantes e as exigências técnicas e legais da ação governamental, respeitando também os limites financeiros.

Em cada caso de aplicação, será necessário levar em conta o tempo e as circunstâncias e, estas, deverão se adequar a estes princípios.

Para Ubiratan de Souza (2001), é entendido também como princípios do ciclo do OP:

I- Assegurar a participação universal de todo cidadão no processo do OP com caráter deliberativo;

II- A autorregulamentação do processo do Orçamento Participativo;

III- A discussão de todo o Orçamento e das políticas públicas;

IV- O princípio da Prestação de Contas do governo sobre tudo o que for decidido no Orçamento; e,

V- A Solidariedade na gestão da consciência cidadã, no planejamento democrático e na preservação do direito das minorias.

O autor encerra com a ideia da democratização das relações sociais, enriquecida por amplos debates que despertaram a sociedade para a discussão dos orçamentos em outras esferas de governo.

Já para Sánchez (2002, p. 44), o que caracteriza o perfil e a natureza do OP seria a concretização dos princípios de:

I- Decisão e soberania popular, materializada na noção de deliberação pública, com o governo assessorando e promovendo de forma ativa a execução da política participativa;

II- Decisão sobre o conjunto do orçamento da prefeitura;

III- *Accountability* ou de prestação de contas e transparência para a efetivação do controle social das decisões; e,

IV- Delimitação de um processo de decisão, por parte da sociedade e do Estado, de um corpo de representantes especialmente eleitos para deliberar a alocação dos recursos públicos.

2.3.4.4 Características Gerais do OP

Orçamento Participativo é um programa que visa à gestão compartilhada entre Poder Público e cidadão, o qual participa da discussão, elaboração e execução do Orçamento Público da cidade. De acordo com Avritzer (2003, p. 14-15) o OP é ainda uma maneira de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa com base em quatro elementos:

- a) A cessão de soberania por aqueles que a detêm como resultado de um processo representativo local;
- b) A reintrodução de elementos de participação local, tais como as assembleias regionais, e de elementos de delegação, tais como os conselhos em nível municipal;
- c) O princípio da autorregulação soberana, isto é, os próprios participantes definem as regras; e,
- d) Tentativa de reversão das prioridades de distribuição de recursos públicos.

O envolvimento da população neste processo, além de estimular o exercício da cidadania, enseja a corresponsabilização na gestão municipal e aumenta o compromisso da população com o bem público.

O pesquisador Félix Sánchez (2002) apresenta ainda como características fundamentais do OP, entre outras:

- a) Tenha como base geográfica uma divisão territorial da cidade;
- b) Presença de conselhos regionais deliberativos;
- c) Que os conselhos respeitem a autonomia operacional da administração municipal;
- d) As diversas entidades da sociedade civil atuarão no sentido de reforçar a participação nas assembleias regionais;
- e) Que os assuntos tratados nos conselhos devam ser de amplo conhecimento de todos os moradores da região; e,

- f) Deverá ser resguardado o princípio de fidelidade do representante ao representado.

De acordo com estas características supracitadas, o OP representa uma ruptura na forma tradicional e conservadora do Poder Público gerir o orçamento, a partir do momento em que a sociedade adquire maior poder de influência e atuação nas decisões sobre os critérios e distribuição dos recursos públicos.

2.3.4.5 Orçamento Participativo: aspectos positivos e negativos

O OP aos poucos vem se concretizando num dispositivo que compõe outro modelo de planejamento no Brasil, direcionado ao desenvolvimento local. Quanto mais objetivo e descomplicado for o processo do OP, maiores as chances de êxito. A simplificação resulta em melhor entendimento e compreensibilidade, o que faz com que aumente o grau de exigência da população, como elucida Ananias:

Um administrador que tenha implantado o Orçamento Participativo terá, com certeza, um nível de demandas maior e não terá muita facilidade para manipular, iludir e ter a população como massa de manobra. A cidade terá muitos cidadãos interlocutores, que vão cobrar sua participação em outros processos de decisão mais sofisticados e uma prestação de contas mais detalhada, vão reivindicar mais, criticar mais, exigir mais. [...] constitui em um antídoto contra a corrupção e o desperdício do dinheiro público. [...] um antídoto contra a burocracia no sentido pejorativo da palavra. Significa, portanto, a criação e ampliação dos espaços democráticos, do controle social sobre o Estado. (ANANIAS, 2005, p.34).

Esta interação entre sociedade e gestor é benéfica para as relações sociais, pois além de fortalecer a democracia, proporciona capacitação e consequente desenvolvimento do cidadão. Muitas pessoas antes de tomarem contato com o OP, nunca se quer tinham ouvido falar em orçamento público.

Para Sánchez (2002, p. 112), um dos principais atributos que caracterizam a aplicação dos orçamentos participativos é, justamente, o resgate da solidariedade e da democracia de base como expressão de uma vivência democrática na própria sociedade. Mas a contribuição dos OPs não se restringe a essa ativação dos canais de organização da sociedade e dos movimentos: eles também têm contribuído para a construção prática de um roteiro de inovações na gestão das políticas públicas.

É possível afirmar que ali onde ele está implantado há mais tempo, seu funcionamento tem provocado alterações qualitativas na esfera estatal. Promoveu uma maior capilaridade e um maior comprometimento da máquina pública às demandas da cidadania. Isso tem feito

com que os OPs sejam considerados fundamentos de um processo de planejamento e decisão de um Estado democrático, participativo, reformado e renovado.

A adoção de planos e métodos que contenham critérios de participação no processo orçamentário deixa um legado positivo de um novo relacionamento político entre cidadão e poder público.

De modo geral, o formato institucional do OP permite a um significativo número de pessoas tornarem públicas suas demandas e também conhecerem as prioridades e necessidades uma das outras. Através de um processo que vai restringindo aos poucos o número de reivindicações a serem encaminhados na plenária final, os participantes chegam a uma decisão sobre o destino dos recursos disponíveis.

Deste modo, a negociação de demandas torna-se pública, e os cidadãos, juntamente com as associações reivindicativas, realizam importantes negociações políticas (AZEVEDO N., 2005). O sujeito deixa de ser aquela figura que aparece a cada quatro anos para escolher um representante municipal e passa a ser um participante ativo, um agente promotor de mudança que consegue agora pensar estrategicamente e contribuir para a melhoria da qualidade de vida da comunidade.

Genro e Souza (2001, p. 29) avaliam que:

A principal riqueza do Orçamento Participativo é a democratização da relação do Estado com a sociedade. Essa experiência rompe com a visão tradicional da política, em que o cidadão encerra a sua participação política no ato de votar, e os governantes eleitos podem fazer o que bem entendem, por meio de políticas tecnocráticas ou populistas e clientelistas. O cidadão deixa de ser um simples coadjuvante para ser protagonista ativo da gestão pública.

Ainda sobre os benefícios gerados pelo OP, o professor Yves Cabannes, coordenador do Programa de Gestão Urbana da ONU (UN-HABITAT) enumera:

- Aumenta a transparência da administração pública e a eficiência dos gastos públicos;
- Incentiva a participação dos cidadãos na tomada de decisões e na distribuição e supervisão da utilização do orçamento público;
- Exige maior prestação de contas aos líderes e gestores públicos;
- Permite a priorização coletiva e a cogestão de recursos;
- Gera maior confiança entre o governo e a população;
- Cria uma cultura democrática dentro da comunidade e fortalece o tecido social. (CABANNES, 2004, p.29).

Outro aspecto positivo do OP quando bem realizado, é que a dinâmica de funcionamento permite um círculo virtuoso, cujos elementos são abertura política, participação, revitalização da democracia, que levam ao envolvimento, responsabilidade,

transparência, eficiência na aplicação dos recursos, gerando confiança, credibilidade, redução da sonegação e consequente aumento da receita, a qual retorna ao ciclo realimentando o processo.

De acordo com Cabannes,

Na América Latina existe uma clara evidência de que o processo do Orçamento Participativo traz um aumento na arrecadação fiscal (impostos e outras taxas) e uma redução na sonegação. Os motivos são a transparência da administração pública, que fica implícita no Orçamento Participativo. (CABANNES, 2004, p.55).

Então não basta apenas divulgar. Transparência não se resume a apresentar números. Os dados têm que fazer algum sentido para que sejam compreendidos como informação e contribuir para o processo decisório, por isso quando uma prefeitura decidir implantar um OP deve levar em consideração também este aspecto.

Segundo Avritzer (2000), pesquisas realizadas nas cidades em que a política do OP foi implantada mostram que aumentou o número, a representatividade e a influência das associações e dos movimentos sociais.

Longe de paralisar ou enfraquecer os movimentos, o OP tem sido responsável por uma verdadeira “explosão” de novos sujeitos sociais. São novos, plurais e diversos representantes da sociedade que aproveitam a “janela de oportunidades” oferecida pelo poder público para aparecer e atuar na esfera pública. E para ele, essa é uma das maiores inovações promovidas pela implantação da política do orçamento participativo.

Outros aspectos positivos apontados por Avritzer (2005, p. 214-215) dizem respeito aos organismos de monitoramento do OP, que reduzem as irregularidades no processo de licitação e, ao mesmo tempo, forçam os órgãos administrativos a se adaptarem à participação da população em questões de ordem técnicas.

Com o envolvimento e o exercício, os participantes adquirem um conhecimento “considerável” sobre questões técnicas e têm condições de explicar as particularidades para o público em geral e também de debater-las com o pessoal técnico do governo. Acrescenta ainda que “quanto mais a população está informada, menos as explicações usuais para ineficiência e atrasos em cronogramas de obras são aceitas”.

Assim, esta inspeção feita com mais frequência, auxilia a redução da corrupção a partir do momento em que mantém o controle de forma permanente. “Ao democratizar as decisões e, ao mesmo tempo, democratizar a informação sobre as questões públicas, o Orçamento Participativo é capaz de gerar uma nova consciência cidadã” (GENRO, 2001, p.15-16).

Sobre este aspecto comenta Pires:

A vigilância popular, a exigência de transparência, a prestação de contas constante, o diálogo entre os atores interessados: estes são ingredientes que o Orçamento Participativo pode trazer consigo e que são melhores aliados no combate à corrupção do que qualquer grupo de fiscais concursados, qualquer gerente de cidade, qualquer prefeito bem-intencionado, qualquer guardião da moralidade (PIRES, 2001, p. 71).

Utilizado desta maneira, o orçamento passa a ser ferramenta de planejamento que devendo ser cada vez mais aperfeiçoada, contribuirá para que a aplicação dos recursos públicos seja cada vez mais correta e socialmente mais justa.

(...) a utilidade do Orçamento Participativo é evidente: ajuda a aumentar as pressões pela eficiência, força e transparência dos atos administrativos (diminuindo o risco de desvio de recursos), impõe uma lógica ao governante, coloca o funcionalismo público sob as rédeas mais curtas, força um planejamento mais voltado para os interesses imediatos da população etc (PIRES, 2001, p. 60).

Ainda que o OP seja visto como um forte mecanismo para a “busca de maior equidade e igualdade social, política e econômica” (SÁNCHEZ, 2002, p.16), ele enfrenta também limitações do ponto de vista da execução, pois o OP assim como o orçamento público tem caráter autorizativo, ou seja, o Executivo tem autorização para realizar, entretanto não está obrigado a fazê-lo.

Deste modo, a “efetivação dos planos de investimento votados pela população nos processos de OP e, depois, ratificados pelas câmaras municipais, deve passar, ainda, pelo teste de coerência e de compromisso do próprio Executivo a fim de verificar sua capacidade para executar o mandato popular representado pelo OP” (SÁNCHEZ, 2002, p. 17).

E é exatamente esta característica do orçamento que confunde a população e provoca reclamações, pois se entende que, uma vez eleitas as prioridades e demandas no OP, o governo estaria comprometido com a execução e isso não acontece necessariamente. Este é um dos pontos que provocam o desinteresse da sociedade.

Tendo em vista estas dificuldades, a possibilidade de sucesso do Orçamento Participativo depende em grande medida da vontade política e da clareza de objetivos e métodos das pessoas e grupos que o abraçam, assim como de sua capacidade de colocar em andamento um processo que vá paulatinamente e pacientemente incorporando novos sujeitos (PIRES, 2001, p. 134).

Esta crítica sobre a condição autorizativa das leis orçamentárias remete à discussão sobre a efetividade da participação popular na construção do orçamento.

(...) como os orçamentos públicos, que se constituem as leis mais importantes depois da Constituição, são autorizativos, os efeitos dos instrumentos da democracia de proximidade (participação popular) não são alcançados, tendo ficado apenas na formulação romântica da participação, porque o povo, o dono do poder, não acompanha e, por outro lado, nem sempre são transparentes os poderes públicos (CASTRO, 2009, p. 374 apud LIMA, 2010, p.12).

Esta é uma das barreiras enfrentadas pelo OP, cuja solução reside fora dos seus domínios, uma vez que a característica autorizativa dos orçamentos se encontra definida nas Leis Orçamentárias.

Pires aponta outros aspectos negativos que se constituem obstáculos à implementação do OP. São os que dizem respeito à descontinuidade do processo, que provoca desgaste entre poder público e cidadão; desinteresse da comunidade; conflitos entre técnicos e população; recursos insuficientes para atender às demandas; ausência de Contabilidade Gerencial; divisão do poder; falta de apoio político, sem este elemento, o OP “pode tornar-se no mínimo figurativo” (PIRES, 2002, p.133-142).

Estudiosos do OP chamam a atenção para esta questão da existência de conflitos entre grupos técnicos e representantes dentro do OP. Este fato é considerado comum porque envolve conhecimentos complexos de diversas áreas. Frequentemente, na resolução destas divergências predomina o ponto de vista do governo.

Para diminuir os impactos deste problema, autores como o professor Valdemir Pires defendem que a solução seja “politizar a discussão com os técnicos, já que arrecadação e destinação de recursos públicos envolvem tanto decisões técnicas quanto políticas [...]. É preciso uni-los e colocá-los a serviço da melhoria das condições de vida na cidade” (PIRES, 2002, p. 133).

Elucida Pires, que o “Orçamento Participativo não é a solução de todos os problemas da população, mas sim um método mais eficiente e democrático para lidar com eles” (PIRES, 2002, p. 132). As falsas expectativas são outro entrave que prejudica o OP, pois população parte para o orçamento com a ideia de que todas as suas reivindicações serão atendidas, entretanto, nem sempre isto acontece por causa da escassez de recursos.

Logo, faz-se necessário eliminar o quanto antes estas falsas expectativas. O cidadão deve estar consciente a respeito das potencialidades e limitações do orçamento municipal. Uma vez esclarecidos a respeito do funcionamento do OP e suplantados os equívocos, aumentam as chances de permanência das pessoas e durabilidade deste sistema.

Superadas as falsas expectativas, governo e comunidades poderão convergir para uma avaliação de que apesar dos percalços, das diferenças, dos contratemplos, das divergências, de muitas expectativas frustradas, todos os participantes das jornadas

de discussão terminam enriquecidos e fortalecidos enquanto cidadãos, participantes da vida pública. Com esta avaliação torna-se menos provável que alguém desista de participar somente porque uma reivindicação que se decidiu atender não foi atendida por um motivo ou outro, justificadamente ou não (PIRES, 2001, p. 132).

O trabalho conjunto entre sociedade e gestor público deve ser orientado para o enriquecimento das discussões, participação qualificada do cidadão e capacidade de produzir soluções que visem melhor utilização dos recursos públicos e levem à melhoria das condições de vida da população.

2.3.5 Caracterização do município de Vitória da Conquista

Vitória da Conquista é um município localizado na região sudoeste do Estado da Bahia. Com uma população estimada para o ano de 2012 em 315. 884 habitantes²⁵ é a terceira cidade mais populosa do Estado.

O município tem um clima subúmido a seco, registra temperaturas amenas, em torno de 20°C, provocadas pela relativa altitude do lugar, que em alguns pontos atinge mais de 1.000 metros acima do nível do mar. No ano de 2010, o Produto Interno Bruto (PIB), ou seja, a soma das riquezas produzidas em solo conquistense geraram R\$ 3,469 bilhões, com renda per capita de R\$ 11.323,35 (IBGE) e um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,708²⁶.

O destaque está no setor de serviços, responsável por aproximadamente 80% do PIB do município. Nessa área, o município ocupa a 6ª posição no Estado, com R\$ 2,363 bilhões acumulados em 2010. O município polariza uma mesorregião com aproximadamente 200 km de raio e um conjunto de cerca de 80 municípios que somam mais de 2 milhões de habitantes (PMVC, 2010). Vitória da Conquista sempre se caracterizou como forte entreposto comercial e entroncamento rodoviário.

A cidade é servida pela BR 116 que liga às cidades de Feira de Santana e Salvador, bem como ao Estado de Minas Gerais, e também pela BA 415 que liga à Itabuna e todo o sul da Bahia.

O setor de construção civil registrou um bom crescimento, sobretudo, nos últimos cinco anos, impulsionado em parte pelo programa Minha Casa Minha Vida do Governo

²⁵ Estimativa feita pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/xtras/perfil.php?codmun=293330>>

²⁶ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – (PNUD), 2000.

Federal. O crescimento tem proporcionado a geração de muitos empregos e o fortalecimento do comércio local.

Segundo a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), espera-se que nos próximos anos Vitória da Conquista se torne a 5ª maior economia estadual.

Na tabela 1 estão os últimos índices de desenvolvimento sócio-econômico da cidade disponibilizados pela SEI:

Tabela 1 - Índices de Desenvolvimento Econômico e Social do município (2006)

Índices	Valor	Posição
Desenvolvimento Econômico	5,100.70	15º
Desenvolvimento Social	5,157.98	4º
Infraestrutura	5,081.46	42º
Produto Municipal	5,131.75	7º
Qualificação de Mão-de-Obra	5,089.02	22º
Renda Média dos Chefes de Família	5,270.99	11º
Nível de Educação	5,089.27	32º
Nível de Saúde	5,123.31	4º
Serviços Básicos	5,150.16	19º

Fonte: SEI/BA – Elaborada pela pesquisadora.

Uma das posições preocupantes do município se refere à infraestrutura, que precisa ser modernizada e ampliada para atender às exigências de desenvolvimento e do mercado em crescimento. Serviços básicos e nível de educação também requerem atenção. Esta conjuntura apresentada demonstra o quão exigido é o poder público e a necessidade de investimentos em obras e serviços para os cidadãos conquistenses.

2.3.5.1 Orçamento Participativo em Vitória da Conquista

Em 1996 elegeu-se prefeito o senhor Guilherme Menezes de Andrade, do PT. Ao assumir o comando da Prefeitura, em 1997, tomou conhecimento de experiências bem sucedidas de orçamentos participativos nas cidades de Porto Alegre, Santos e Maringá, que serviram de base para montar o projeto no município de Conquista.

Este período inicial foi marcado por uma série de dificuldades de ordem financeira, pois a dívida herdada da gestão anterior girava em torno de “83 milhões para uma arrecadação pouco acima de R\$ 30 milhões” (VIANA, 2009, p.48). Não havia condições de assinar convênios para desenvolver programas sociais. Houve ainda, resistência por parte não apenas

de vereadores, mas também de presidentes de associações comunitárias, acostumados com outra dinâmica de negociação do orçamento.

Constata-se que em Vitória da Conquista, a implantação do OP nasce da vontade política da administração municipal.

Não há registros de que, em Vitória da Conquista, tenha ocorrido uma demanda prévia por participação que justificasse a instauração do OP no ano de 1997. O perfil do associativismo local, traçado a partir de informações do coordenador do OP na cidade, é predominantemente marcado por práticas clientelistas na intermediação das relações entre a sociedade e o governo local. As demandas das comunidades (sobretudo rurais), por exemplo, são encaminhadas pelas lideranças locais aos vereadores, que as negociam com o Executivo e as utilizam como moeda de troca para eventuais apoios no período eleitoral (AMARAL et alii, 2006, apud MILANI, 2006, p.180).

Desde então, a Prefeitura, através dos seus gestores e equipes de trabalho, criaram oportunidades para que a população começasse a participar e ajudar na administração municipal.

A reestruturação do município passou pela renegociação de dívidas anteriores, alterações na política tributária municipal, cobrança de impostos atrasados (VIANA, 2009, P. 48) e aumento da eficiência na arrecadação municipal.

Ao convidar a comunidade para a discussão acerca dos problemas enfrentados pelo município, a gestão municipal fez com que a população se mantivesse informada, participasse das decisões e, ao mesmo tempo, conseguiu a legitimidade que necessitava para seguir com o seu projeto de governo, com a criação do “Programa de Fortalecimento Financeiro Municipal com Justiça Fiscal a Serviço da Cidadania” (PMVC).

No ano de 1997, mesmo sem que a população tivesse conhecimento pleno sobre o orçamento da cidade e com todos os problemas de ordem financeira, as primeiras plenárias realizadas em todo o município contabilizaram a participação de 1.345 pessoas e no primeiro Congresso do Orçamento foram eleitos 86 delegados.

Neste primeiro Congresso, a cidade ainda sofria os reflexos da má situação financeira da prefeitura. Alcançado o objetivo inicial de chamar a comunidade para os debates, o passo seguinte foi colocar “a casa em ordem” com a ajuda dos delegados do orçamento ao indicarem e ratificarem as diretrizes de trabalho para os anos vindouros.

O segundo congresso realizou-se em 1999. A Prefeitura destinou exclusivamente para o OP o valor de R\$ 1 milhão para que os delegados do Orçamento Participativo decidissem, de forma autônoma, onde e como deveriam ser aplicados estes recursos. Neste mesmo ano, a Prefeitura decidiu criar a Comissão de Acompanhamento Popular do Orçamento Participativo

(CAPOP). Esta comissão funcionava como um conselho que acompanhava a execução orçamentária e definia os cronogramas de obras e serviços aprovados (PMVC).

Os moradores participantes do OP foram divididos em 3 zonas (leste, oeste e rural); definiram as obras a serem realizadas e os seus respectivos valores. Esta metodologia teve que ser modificada posteriormente, pois ocorreram problemas na realização das obras, uma vez que na prática o valor gasto nem sempre correspondia ao que tinha sido estimado. Então, ao invés de indicar obras com valores definidos, os delegados passaram a indicar os setores e as obras que deveriam receber investimentos da Prefeitura. Esta metodologia perdura até os dias de hoje.

Com a aquisição de benefícios concretos, tais como escolas, creches, postos de saúde, pavimentação de ruas, a participação popular foi aumentando, e com apenas três anos de funcionamento, as plenárias já reuniam mais de três mil pessoas, conforme dados fornecidos pela Coordenação do Orçamento Participativo. A seguir, a tabela 2 demonstrando a evolução do número de participantes e delegados eleitos no decorrer dos anos de realização do OP no município.

Tabela 2 – Número de participantes e de delegados eleitos

Ano	1997	1999	2000	2002	2003	2004	2006	2008	2011
Participantes	1345	2883	3249	4721	4010	5143	5034	5089	4806
Delegados	86	192	216	476	401	514	495	504	479

Fonte: Coordenação do Orçamento Participativo. Elaborada pela pesquisadora.

A tabela 2 mostra o aumento crescente do número de participantes nas plenárias, e o consequente aumento do número de delegados eleitos. A metodologia do orçamento estabelecia que a cada 15 participantes, seria eleito um delegado. A partir de 2002 esta regra foi modificada, determinando a relação de um delegado para cada dez participantes.

Num município em que não havia registro de participação popular nas decisões políticas, os números acima refletem o novo modelo de gestão implantado através do OP. Comenta a pesquisadora Úrsula Peres (2000, p.221), que:

Atualmente, no Brasil, as experiências de Orçamento Participativo têm sido um avanço em termos de orçamento na medida em que colocam, ao longo do processo, o cidadão decidindo junto com o poder público, garantindo que as necessidades maiores da cidade, em termos de investimentos, estejam realmente alocadas na peça orçamentária.

Assim, o OP de Vitória da Conquista vem construindo sua história de abertura à participação da sociedade e se consolidando como um importante instrumento de promoção

democrática. “O Orçamento Participativo é uma instituição democrática inovadora que amplia os limites da democracia representativa” (FARIA, 2002, p. 26). No espaço do OP também se fomenta o controle social sobre a administração municipal, visto que o acompanhamento é mecanismo previsto em regimento e faz parte da dinâmica deste sistema.

O número crescente de envolvidos evidencia o interesse do cidadão em conseguir que suas demandas sejam atendidas mais rapidamente. “Em seus casos mais bem sucedidos, o OP ocupa o centro da disputa política na medida em que diferentes atores políticos, com interesses diversos, são forçados a negociarem no seu interior” (FARIA, 2002, p. 26).

O terceiro Congresso realizou-se em 2000. Neste ano decidiu-se por ampliar a divulgação do OP por diversos meios de comunicação e ainda a criação de uma cartilha, com o cronograma das plenárias; proposta orçamentária para o ano seguinte e a edição de um Boletim Informativo. Realizou-se um seminário interno com o tema “Orçamento Participativo como instrumento de participação e controle social no planejamento e execução das ações de governo”. Este evento esteve destinado apenas aos servidores municipais, membros da CAPOP e vereadores.

Em 2001 o OP foi interrompido e não houve congresso. Entretanto, realizou-se um Encontro de Delegados, no qual foram discutidas ações e propostas para o ano seguinte.

O quarto Congresso realizado em 2002 foi marcado pela criação de uma nova metodologia, que atendia a quatro critérios fixados pela Comissão de Acompanhamento. Foram eles: direcionamento das plenárias, organização do congresso, forma de discussão das plenárias públicas e dimensionamento de poder de decisão no Congresso, o que permitiu que entidades apresentassem ideias de “como fazer”, além de ter ampliado a representação da comunidade, através da inclusão de outros segmentos sociais.

Em 2003 realizou-se o quinto Congresso do OP. Este ano foi rico em debates e eventos, como conferências específicas na área da saúde, meio ambiente, criança e adolescente, além do 1º Congresso da Cidade com a discussão sobre o Plano Diretor Urbano.

Aprovado o Regimento criando o Conselho do Orçamento Participativo e os Grupos de Trabalhos (GT), os quais acompanhavam as secretarias municipais na execução das obras definidas no Congresso. Neste ano também que se criou a Casa da Cidadania, destinada a abrigar a Coordenação do OP e à realização das reuniões com os Conselhos Municipais.

A partir do sexto Congresso, realizado em 2004, instituiu-se que os congressos seriam realizados a cada dois anos, sempre em anos pares. Em 2008, houve nova mudança de

regimento e os congressos passaram a ser feitos em anos ímpares e os fóruns de delegados em anos pares. Esta forma está em vigência até os dias atuais.

Em junho de 2013, Vitória da Conquista realizou o décimo Congresso do OP. Em termos de alcance territorial, o OP deste ano foi o maior já ocorrido no município. Foram realizadas 62 plenárias, as quais elegeram aproximadamente 600 delegados (PMVC).

Segundo a Coordenação do OP, o aumento do número de plenárias se deve à estratégia de ampliação de alcance do orçamento instituída para este ano, a qual estabeleceu sedes para plenárias em diversas localidades rurais, onde antes não se faziam reuniões. Isso fez com o que o número de plenárias dobrasse em relação ao OP de 2011.

Estas alterações vistas ao longo dos 17 anos do OP de Vitória da Conquista, não são de se estranhar, pois não existe um modelo único de orçamento. A cada ano as novas experiências levam a uma modificação da metodologia aplicada no OP, para que se obtenha maior eficiência no processo. Mas, de maneira geral o OP tem um roteiro básico de atividades, a saber:

- a) Reuniões e assembleias para eleição dos delegados, conselheiros e discussão da proposta;
- b) Eleição das demandas e prioridades da comunidade para o orçamento;
- c) Realização de conferências temáticas e de sujeitos para definir prioridades;
- d) Elaboração e negociação da peça orçamentária com acompanhamento de votação pela Câmara Municipal.

Deste modo, é possível programar todas as atividades de controle desde o início. Isso viabiliza o trabalho dos conselhos e auxilia no entendimento sobre a dinâmica de funcionamento da máquina pública, de forma simplificada e menos burocrática.

Entretanto, o cientista político Neimar Duarte Azevedo (2005, p. 107), em seu artigo “A Face Representativa do Orçamento Participativo” discute se os atuais modelos de OPs adotados são realmente compatíveis com a participação direta em todo o processo. O autor argumenta que para viabilizar o orçamento, são necessárias regras que estabelecem como se dá a participação, quem participa e qual o poder de decisão destes participantes e, que, estas regras seriam estabelecidas pelo Poder Executivo.

O OP é uma experiência induzida e coordenada pelo Poder Executivo. Se as regras são elaboradas pelo Executivo municipal, a questão da autonomia dos participantes deve ser questionada, e, além disso, as pesquisas sobre o tema devem reconhecer que a democracia participativa não pode prescindir de regras para organizar o processo decisório (AZEVEDO N., 2005, p.111).

O autor adverte também sobre o fato de que estudos feitos sobre o OP direcionem o foco para “a articulação de diversas instâncias para viabilizar a participação e não as regras que tornam possível o funcionamento de cada instância”²⁷.

Um exame dos regimentos e atas do OP de Vitória da Conquista demonstra que de fato, houve uma abertura e contribuição para a democratização do processo decisório no município, mesmo o Executivo comandando a organização e induzindo a participação em vários momentos, para logo depois, abrir o espaço às negociações com os participantes.

Como chama a atenção Pires (2001) de que não existem modelos infalíveis a serem copiados e que existe a necessidade de que se respeitem alguns princípios, que se avaliem alguns pressupostos da realidade local antes de escolher um método de trabalho.

No mesmo sentido avalia Avritzer (2000, p.11) que,

Quanto ao formato específico do OP, parece bastante claro que ele não possui uma autoria individual: ele não corresponde ao formato proposto pelos movimentos comunitários e nem tampouco ao formato proposto pelo PT. Ele é resultado de propostas feitas por cada um dos atores e das instituições disponíveis para implementá-las. É interessante também observar que a existência de uma proposta de múltiplas autorias faz com que a colaboração entre administração local e sociedade civil seja mais acentuada.

Como lembra Pires (2001, p.112) “a iniciativa pela implementação do OP pode partir do Executivo, do Legislativo ou da própria comunidade” e que a metodologia será influenciada em grande parte pelo formulador da proposta. O autor afirma ainda que o OP não é apenas “uma atividade isolada ou um momento específico no interior das tarefas de um governo”. Vai além ao afirmar que o OP é o eixo de um modo de governar, que “é um método de decidir e executar, que tem por objetivo a melhoria técnica e política da gestão pública municipal, baseado num tipo particular (democrático, transparente, voltado para prioridades sociais) de relação entre governo e cidadão”. (PIRES, 2001, p.112).

Na dinâmica adotada pelo OP de Vitória da Conquista, durante as plenárias, quando surgem reivindicações relacionadas à manutenção ou serviços públicos, estas são diretamente encaminhadas para as respectivas secretarias municipais. Quando as reivindicações se tratam de investimentos, estas são discutidas e aprovadas de acordo às prioridades, para posteriormente serem ou não ratificadas em congresso. A aprovação final dependerá dos recursos disponíveis e das negociações feitas entre os próprios delegados das diferentes regiões.

²⁷ Azevedo N., loc. cit

Participam do Congresso do OP os delegados eleitos nas plenárias (têm direito a voz e voto), os suplentes dos delegados (com direito a voz), os técnicos e assessores da prefeitura (com direito a voz, preferencialmente para orientação e assessoramento das atividades e discussões do Congresso).

Como ato final do Congresso, dá-se a eleição do Conselho entre os delegados do OP. Este órgão tem por objetivo representar a população junto à gestão municipal. De acordo com o Regimento do Conselho do Orçamento, são atribuições do órgão, entre outras:

- Apreciar e posicionar-se a favor ou contra e alterar no todo ou em parte, a partir das prioridades indicadas pelas Plenárias do OP, a LDO, o PPA e o projeto de Lei Orçamento Anual (LOA), antes de ser enviados a Câmara de Vereadores;
- Acompanhar a entrega do Projeto da LOA pelo Executivo à Câmara Municipal no prazo previsto por Lei e os debates sobre o Orçamento na Câmara Municipal;
- Apreciar, emitir opinião no todo ou em parte e propor aspectos totais ou parciais da política tributária e da arrecadação do Poder Público Municipal;
- Solicitar por meio da Executiva das Secretarias Municipais e órgãos do Governo, informações necessárias à formação de opinião dos (as) conselheiros (as);
- Analisar a prestação de contas do Governo ao final de cada exercício, conforme Lei de Responsabilidade Fiscal, com detalhamento por demanda que do foi orçado, empenhado e executado;
- Discutir, juntamente com a Coordenação do orçamento Participativo, órgão do Poder Executivo, ao final de cada ano, a metodologia que orientará o processo do OP, propondo mudanças ou emendas no todo ou em partes.

Portanto, cabe ao Conselho fiscalizar a execução das demandas aprovadas em congresso. Também propõe e delibera sobre o planejamento e execução das receitas e das despesas do município e ainda, tem a tarefa de difundir entre a população, através dos delegados, as ações, realizações e problemas ocorridos com a execução durante o período de dois anos, findo os quais, reinicia-se o ciclo, com novas plenárias, eleições e outro congresso.

2.3.5.2 OP Digital: o embrião

No ano de 2013, a prefeitura de Vitória da Conquista deu um novo passo em direção ao que se constituirá no OP Digital, com o objetivo de incorporar novos segmentos da sociedade às deliberações do Orçamento Participativo (PMVC).

No *site* da PMVC na *internet*, criou-se uma página²⁸ destinada ao OP Digital. Foram colocados à disposição da população três tipos de obras: creches, quadras poliesportivas e postos de saúde. O interessado em votar, poderia escolher qual localidade a ser beneficiada e qual obra a ser executada. De acordo com o regulamento, cada pessoa poderia votar uma única vez. A administração municipal se comprometeu a realizar as duas obras mais votadas, uma na zona oeste da cidade e outra na zona leste.

Segundo o Sr. Edwaldo Alves, atual Secretário de Governo, trata-se da primeira experiência na *internet* e que na realidade, tem características de referendo, pois a prefeitura ao sugerir as obras e os locais, delimitou a participação, restando à população apenas escolher. O secretário afirmou ainda que, por conta das dificuldades existentes de acesso à rede mundial de computadores, este primeiro OP Digital não foi expandido para a zonal rural, ficando restrito à sede do município²⁹.

A ideia é que futuramente, de forma mais estruturada, a prefeitura possa fomentar a participação social por meio do uso das diferentes tecnologias de comunicação disponíveis.

2.3.5.3 Delegados do OP: quem são eles e qual a sua importância

O que caracteriza a maioria dos Orçamentos Participativos das cidades brasileiras é a abertura dada à participação popular, um direito garantido por lei, exercido de forma voluntária, individual e direta, isto é, o próprio cidadão comparece às reuniões do OP e não precisa necessariamente se fazer representar. “Em cidades onde a participação acontece através de representantes de organizações sociais, o número de participantes tende a ser menor” (CABANNES, 2004, p.73). Nos casos da participação direta, o número de pessoas é mais alto. O munícipe se sente mais à vontade para participar e tem a tarefa de expor suas demandas, discutir e votar quais destas será a prioridade para investimento.

Normalmente, as metodologias adotadas variam de um município para o outro, mas geralmente as plenárias costumam ser realizadas em sub-regiões municipais, bairros ou distritos, em discussões temáticas e/ou territoriais. Durante estas assembleias, são escolhidos

²⁸ Disponível em: <<http://www.pmvc.ba.gov.br/v2/op/>>. Acesso em: 4 jun. 2013.

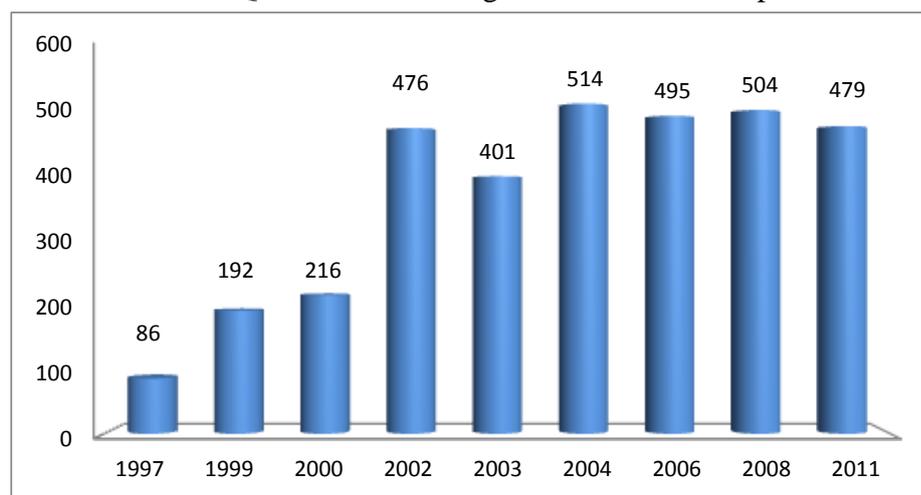
²⁹ Entrevista concedida à pesquisadora no dia 18 de junho de 2013, no gabinete da Secretaria de Governo.

representantes de um território, que posteriormente serão realocados por área temática. Estes representantes são denominados delegados do OP.

O delegado é o cidadão comum, que compareceu voluntariamente à primeira reunião da sua região, geralmente com o objetivo de apresentar demanda individual e o desejo de obter melhorias para o seu bairro. Ao se envolver no processo, seu papel se amplia e aquela demanda inicialmente individual passa a ser discutida com os demais participantes e tende ser incorporada nas prioridades da região.

No OP de Vitória da Conquista, os delegados são eleitos proporcionalmente ao número de participantes. A cada dez participantes, um delegado é escolhido entre eles. “Quando existem delegados (as) e conselheiros (as), os delegados (as) são mais numerosos e se relacionam mais diretamente com a região” (TEIXEIRA, A. et al. 2003, p.3). O gráfico 1 mostra o número de delegados eleitos ao longo do período considerado nesta pesquisa.

Gráfico 1 – Quantidade de delegados escolhidos em plenárias



Fonte: Coordenação do Orçamento Participativo. Elaborado pela pesquisadora.

O número de delegados varia a cada ano. O gráfico 1 mostra que no caso do município pesquisado, este número foi crescendo por causa do aumento da quantidade de participantes. Na condição de delegado, o cidadão comum passa a exercer um papel importante na comunidade, uma vez que tem a tarefa de dialogar diretamente com os representantes da prefeitura sobre a viabilidade de execução das obras aprovadas nas plenárias, além de propor reformas nas regras de funcionamento do OP e definir as prioridades para os investimentos.

Os processos de discussão deliberativa em que a voz e o voto dos representantes populares, geralmente delegados escolhidos ao longo de discussões organizadas, em plenárias temáticas e regionais e em assembleias, têm peso nas decisões orçamentárias, mesmo que não alcancem o orçamento como um todo (PIRES, 2000, p.28).

Ao assumir a representação da comunidade, a participação do delegado ganha importância, pois passa a ser a principal figura no processo, ao ser o responsável, agora, por repassar informações aos moradores e deliberar sobre as prioridades regionais e municipais. A principal função do delegado é discutir, propor e decidir sobre as prioridades do município e para tanto, o delegado deve ter a capacidade de dialogar com as pessoas do seu próprio bairro, com os representantes da gestão municipal e também com os demais representantes das outras regiões.

Por isso, ter espaços permanentes de articulação entre representantes, como é o caso dos Fóruns de Delegados que existem em alguns municípios, é muito importante. É necessário, também, uma definição clara e um amplo conhecimento das regras de funcionamento do OP, dos critérios de definição de prioridades e de representantes, para que ele se torne um espaço realmente público. (TEIXEIRA, A. et al. 2003, p.3)

Em Vitória da Conquista, o Fórum de Delegados acontece em anos alternados com o Congresso do OP. Durante este evento, os delegados e conselheiros têm a complicada missão de expor as necessidades e vontade de suas comunidades, o que nem sempre é tarefa fácil num processo que envolve interesses tão diversos.

A atuação desses representantes requer um diálogo constante com a comunidade que o elegeu, deve ter capacidade de informar, responder e acima de tudo, respeitar as decisões soberanas da maioria. Os delegados e conselheiros devem ter acima de tudo uma função educativa e informativa, porque o bem comum é algo complexo e o consenso é algo que deve ser conquistado e não imposto. (SILVA, L. 2004, p.45)

Deste modo, a qualidade da informação e a forma de transmissão é ponto chave neste sistema. É imprescindível para que as pessoas consigam acompanhar o processo do OP do início ao fim. Para que a população tenha condições de participar ativamente é necessário que ela tenha informações tais como quais recursos orçamentários estão disponíveis, quais os critérios para a escolha de prioridades, quais investimentos foram aprovados no orçamento e como está a execução de cada um deles.

Os meios mais utilizados pelas prefeituras para divulgar informações sobre o OP são publicações das prefeituras e a imprensa local. Em geral, as prefeituras se preocupam mais em produzir informações para conselheiros (as) e delegados (as) do Orçamento Participativo. Um dos grandes desafios é divulgar informações sistematizadas, com linguagem clara, de fácil acesso, que cheguem ao conjunto da população (TEIXEIRA, A. et al. 2003, p.7).

Os delegados do OP de Vitória da Conquista enfrentam esta dificuldade, pois apenas quando estão na condição de conselheiros é que recebem níveis maiores de instruções por parte da prefeitura municipal. Apesar da organização identificada nos trabalhos da Coordenação do OP, não existe programa ou método sistematizado de apoio à informação. Fato este, apontado por delegados como um dos problemas de comunicação que influenciam negativamente no processo de entendimento e acompanhamento do OP municipal. Esta questão será tratada oportunamente na análise dos dados coletados.

3 METODOLOGIA

A metodologia é o meio de explicação detalhado de todo o desenvolvimento da pesquisa. Na metodologia se descreverá o tipo de pesquisa, os instrumentos utilizados, o tempo utilizado, as formas de tratamento dos dados e tudo o mais que foi adotado para a execução do trabalho. “A metodologia são as regras estabelecidas para o método científico, por exemplo: a necessidade de observar, a necessidade de formular hipóteses, a elaboração de instrumentos etc.” (RICHARDSON, 1999, p.22).

Todos os procedimentos utilizados na metodologia devem ser bem explicados para que se possa chegar de forma mais concreta às conclusões da pesquisa.

3.1 TIPO DE PESQUISA

Quanto à abordagem, a pesquisa teve perfil qualitativo, pois esteve baseada em observações, descrição de acontecimentos e situações, com o propósito de identificar os delegados do OP que desistiram de participar e verificar quais foram os principais motivos apontados por eles, como justificativa para sua saída.

Ao adotar a perspectiva qualitativa durante o processo de levantamento de dados o pesquisador contemplará aspectos tanto à objetividade quanto à subjetividade dos fenômenos estudados. Assim, as crenças, percepções, sentimentos e valores têm importância fundamental durante o trabalho de campo. (MAZZOTTI, 1998, p.131).

Deste modo, o foco esteve direcionado à visualização do contexto e situações, com o intuito de descrever, decodificar e expressar o sentido que as pessoas atribuíram ao fenômeno.

Quanto ao método, utilizou-se o indutivo, pois a partir das averiguações e constatações particulares, houve condições de elaborar as generalizações.

Nesse método, parte-se da observação de fatos ou fenômenos cujas causas se deseja conhecer. A seguir, procura-se compará-los com a finalidade de descobrir as relações existentes entre eles. Por fim, procede-se à generalização com base na relação verificada entre os fatos ou fenômenos. (GIL, 1999, p. 28-29)

Uma vez analisados os resultados, estes foram universalizados para toda a população da mesma espécie, isto é, quando se conseguiu explicar quais as causas e enumerar os motivos que levaram ao afastamento e/ou abandono, para uma parte significativa de delegados, houve condições de afirmar que estes resultados se aplicam a todas as demais pessoas que desistiram de participar do OP.

Com a finalidade de responder aos objetivos desta pesquisa, efetivou-se um levantamento de dados através de consultas a documentos e relatórios junto à Secretaria de Governo e à Coordenação do OP, da Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista (PMVC).

O objetivo foi identificar quantas e quais foram as pessoas que desistiram de continuar participando do OP, entre os anos de 1997 e 2011. De posse desta informação, foram elaboradas fichas cadastrais com dados completos destas pessoas e, a partir daí, foram procedidas buscas para encontrá-las e inquiri-las.

O local utilizado para os encontros foi o que melhor conveio ao participante da pesquisa. Os instrumentos de coleta de dados foram aplicados durante os meses de maio e junho de 2013.

Em se tratando de objetivos específicos, a pesquisa teve caráter explicativo, pois visou a esclarecer os fatores que determinaram o fenômeno ocorrido e demonstraram a realidade dos fatos. Segundo Gil (1999, p. 44): “Este é o tipo de pesquisa que mais aprofunda o conhecimento da realidade, porque explica a razão, o porquê das coisas”. Através da observação foi possível identificar as variáveis que afetaram o processo.

3.2 UNIVERSO DA PESQUISA

Conforme elucida Gil (1999, p. 99): “Universo ou população é um conjunto definido de elementos que possuem determinadas características.” O universo da pesquisa foi composto por delegados do OP de Vitória da Conquista, que deixaram de participar do orçamento entre os anos de 1997 e 2011. Para se chegar à amostra, ou seja, a “uma pequena parte que compõe o universo”,³⁰ esta pesquisa considerou como critério a participação do delegado em pelo menos duas edições consecutivas do OP e a não participação em pelo menos outras três edições consecutivas. Compuseram a amostra 30 delegados desistentes.

3.3 COLETA DE DADOS

Com relação aos procedimentos de coleta, houve a necessidade de utilizar uma combinação entre a pesquisa a bibliográfica e a documental.

A pesquisa documental assemelha-se à pesquisa bibliográfica. A única diferença entre ambas está na natureza das fontes. Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um

³⁰ GIL, loc. cit

tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa. (GIL, 1999, p. 66)

A pesquisa bibliográfica foi fundamental para este trabalho, uma vez que a partir do estudo e da análise do material publicado, é que se puderam conhecer os aspectos que já tinham sido abordados sobre o tema e se obteve informações atuais sobre o problema alvo desta investigação.

A pesquisa documental realizou-se por meio de recolhimento de dados a respeito dos participantes do OP. Isso se deu através de uma busca nas atas das plenárias locais e dos Congressos, relatórios e registros existentes nos arquivos e banco de dados disponibilizados pela Coordenação do OP.

Também se fez um levantamento, porque era preciso identificar a realidade a partir da interrogação direta das pessoas envolvidas no processo. Procedeu-se à solicitação de informações a um grupo significativo de pessoas acerca do problema estudado para em seguida, mediante análise quantitativa, obteve-se as conclusões correspondentes dos dados coletados (GIL, 1999, p. 70). Uma das vantagens do levantamento é a diminuição da possibilidade de análise subjetiva da pesquisadora, uma vez que os próprios entrevistados deram informações sobre seus comportamentos.

Através deste levantamento, também conhecido como pesquisa de *survey*, foi possível não apenas quantificar o fenômeno e suas causas, mas também conhecer as opiniões e sugestões destas pessoas com relação à problemática abordada.

Para o levantamento, utilizou-se como instrumento um questionário e /ou formulário misto, composto por 25 questões, sendo oito abertas. Para melhor visualização, o questionário aplicado encontra-se no apêndice deste trabalho.

Também se fez uso de entrevista parcialmente estruturada, que nos dizeres de Gil (2002, p.117) é aquela “guiada por relação de pontos de interesse que o entrevistador vai explorando ao longo de seu curso”. A escolha dessa técnica se deveu à flexibilidade e à abertura que ela proporcionaria à pesquisadora para explorar alguns pontos que por ventura pudessem ficar obscuros; por permitir que se estabelecessem relações entre variáveis apontadas pelos entrevistados, além de favorecer o esclarecimento de respostas muito amplas, que pudessem resultar insuficientes ou incompletas.

Por fim, foram utilizadas as técnicas de observação simples e não participante, isto é, sem uma determinação prévia do que seria visto, a pesquisadora pôde observar os fatos, permanecendo alheia ao grupo ou situação estudada (GIL, 1999, p. 111). As maiores

vantagens que a observação proporcionou foram a oportunidade de presenciar diretamente alguns fatos, sem intermediários e facilitação da obtenção de dados sem produzir suspeitas nos membros das comunidades (GIL, 1999, p.112). Embora a pesquisadora tenha iniciado as observações sem uma regra fixa, conseguiu uma gama consistente de informações relacionadas às pessoas que costumam frequentar as reuniões do OP; aos locais onde são realizados os encontros e ao comportamento destas pessoas no ambiente.

Através de uma reunião ordinária com a comissão executiva dos conselhos; da observação de oito sessões plenárias do OP ocorridas entre os meses de março e maio de 2013 e do Congresso de delegados realizado em junho de 2013, foi possível obter elementos de comparação e subsídios para conduzir as entrevistas e também reunir mais informações para a pesquisa. Os registros destes encontros foram feitos por meio de um diário de observação, que serviu de memória auxiliar para a pesquisadora.

O encaminhamento deste trabalho se iniciou pelo levantamento documental que consistiu na consulta e seleção das fichas com os dados cadastrais dos delegados, que ficam sob a guarda da Coordenação do OP na PMVC. Esta atividade se efetuou durante todo o mês de setembro e primeira quinzena de outubro de 2012. O passo seguinte foi a classificação e separação das fichas por data de inscrição. Esta informação foi obtida por meio das atas das plenárias locais. Foi preciso elaborar uma planilha, utilizando o programa *Microsoft Excel*, na qual se relacionou todos os nomes de delegados, separando-os por ano de participação no OP.

Na sequência, procedeu-se à verificação de quais anos cada delegado participou ou não do OP. Em seguida, aplicou-se o critério de desistência definido pela pesquisadora para este trabalho, qual seja, ter participado em pelo menos duas edições de OP consecutivas e não tenha voltado a participar em pelo menos outras três edições consecutivas. Assim, chegou-se ao número de 30 delegados que, para a pesquisa, desistiram de participar do OP do município.

Vale ressaltar que o delegado que deixou de participar, chegou ao ponto de nem sequer se inscrever ou mesmo frequentar as reuniões em sua localidade, mantendo um distanciamento de todo o processo, mesmo boa parte dessas pessoas mantendo vínculo com a associação de moradores, como será demonstrado pelos dados mais adiante.

De posse da lista com os 30 nomes dos delegados procedeu-se à separação por localidade representada, pois este procedimento ajudou a fazer melhor uso do tempo, no programa de aplicação dos instrumentos de coleta com a definição da rota e do cronograma de trabalho.

Realizou-se um pré-teste dos instrumentos de coleta de dados, com seis delegados do OP que já não estavam mais participando, mas em virtude do critério definido, não fizeram parte do universo. A pesquisadora procedeu aos ajustes necessários e partiu para a pesquisa de campo.

O passo seguinte foi estabelecer o primeiro contato por telefone. A pesquisadora se apresentou; falou acerca do trabalho; explicou os objetivos da pesquisa; convidou o delegado para participar e se colocou à disposição, adequando seu tempo ao dos participantes. A critério dos entrevistados foram marcados, local, data e horário para a aplicação do questionário e/ou formulário e a realização da entrevista. Três participantes solicitaram responder o questionário através de correio eletrônico.

As pessoas com as quais não houve possibilidade de estabelecer contato telefônico foram visitadas pessoalmente pela pesquisadora. Destas, apenas uma se recusou a responder o questionário e três não foram localizadas. Houve dificuldade em encontrar alguns delegados, uma vez que eles estavam dispersos por vários locais, inclusive na zona rural, o que requereu o deslocamento da pesquisadora para algumas destas localidades. Dos residentes na zona rural, cinco foram contatados com o auxílio dos agentes comunitários de saúde ou por atuais conselheiros do OP, por conhecerem o lugar e as pessoas. Na zona urbana, carteiros ajudaram a identificar os endereços atuais de delegados, que permaneceram no mesmo bairro, porém em outra residência.

Após a aplicação dos questionários ou formulários, procederam-se as entrevistas, as quais deram à pesquisadora condições de explorar um pouco mais a fundo as opiniões dos delegados, uma vez que eles se expressaram com total liberdade, proporcionando maiores detalhes a respeito de suas declarações. Inclusive, houve momentos em que a pesquisadora, a convite dos delegados, visitou locais (ruas, praça, quadra poliesportiva e posto de saúde) apontados por eles como foco de problemas ou como comprovação do que eles estavam afirmando.

A pesquisadora registrou as entrevistas por escrito. Cabe a observação de que os três delegados que responderam o questionário por meio eletrônico, foram entrevistados por telefone. Para preservar a identidade dos delegados e garantir o sigilo prometido, os nomes utilizados nos depoimentos são fictícios e não será identificado o bairro ou a região à qual representam.

Também foram realizadas entrevistas parcialmente estruturadas com a equipe de coordenação do OP e com o secretário de Governo da Prefeitura de Vitória da Conquista,

objetivando esclarecer dúvidas quanto ao funcionamento do processo, registro de documentos e respostas sobre demandas provenientes do OP.

3.4 TRATAMENTO DOS DADOS

As respostas obtidas foram transcritas para um programa de tabulação de dados, o *Microsoft Excel*, a partir do qual se gerou gráficos referentes a cada grupo de perguntas e em seguida, procedeu-se ao exame numérico das informações coletadas e à análise de conteúdo, que consistiu em relacionar a frequência da citação de algumas palavras ou ideias para fazer a mensuração da constância das ocorrências (CHIZZOTTI, 2006, p.116) e estabelecer associações sobre os sentidos expressos nas mensagens.

Com todos os dados disponíveis, estes, foram dispostos em quadros, obedecendo a ordem segundo a quantidade de vezes em que o fenômeno ocorreu. Também se fez uso de tabelas comparativas demonstrando o comportamento do número de delegados inscritos ao longo do período analisado.

A partir dos quadros e tabelas, extraíram-se gráficos que indicaram numericamente as respostas obtidas para as questões secundárias da pesquisa.

Através dessas respostas, os objetivos propostos foram alcançados e, logo, procedeu-se a uma análise que constatou a confirmação da hipótese proposta no início da pesquisa.

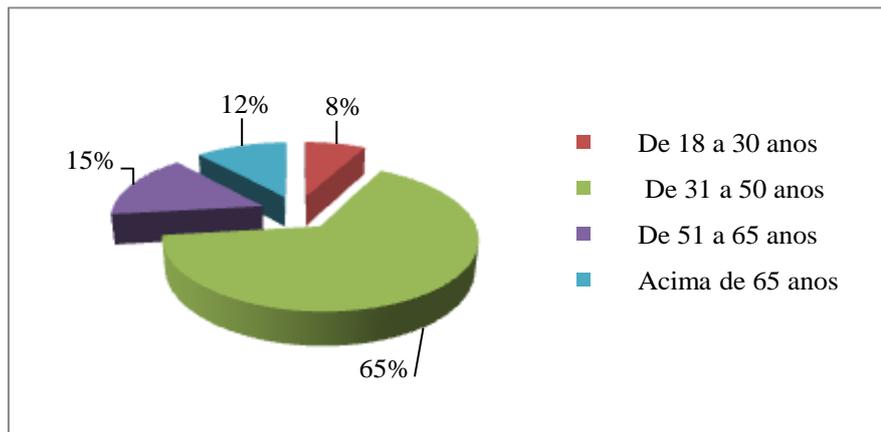
4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Este capítulo tem por finalidade tratar das causas motivadoras de desistência dos delegados do Orçamento Participativo de Vitória da Conquista, no período compreendido entre os anos de 1997 e 2011, conforme proposto no título deste trabalho.

A partir do exame das listas de presença disponibilizadas pela Coordenação do Orçamento Participativo da Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista, das plenárias e Congressos realizados no período analisado, fez-se um levantamento de todos os nomes dos delegados envolvidos no OP. Posteriormente, pôde-se construir uma relação com 3.363 nomes. Conforme explicado na metodologia, estabeleceu-se um critério de participação mínima para a definição da amostra, qual seja delegado que tenha participado de pelo menos duas edições consecutivas do OP e não tenha voltado a participar em pelo menos outras três edições consecutivas. Assim pôde-se chegar a uma seleção de 30 pessoas para serem inquiridas. Destas, uma se recusou a responder, outra já havia falecido há alguns anos e outras duas pessoas não foram localizadas.

Logo, os dados aqui apresentados se referem aos 26 delegados que responderam ao questionário ou formulário; aos documentos fornecidos pela PMVC e às informações contidas em relatórios do programa PAC 2 do Governo Federal.

Do total de participantes da pesquisa, 8 são da zona rural (31%) e 18 da zona urbana (69%), 17 homens e 9 mulheres, com idades entre 18 e 30 anos (8%), 31 e 50 anos (65%), 51 e 65 anos (15%) e, acima de 65 anos, (12%). O gráfico 1 demonstra como ficou a divisão por idades.

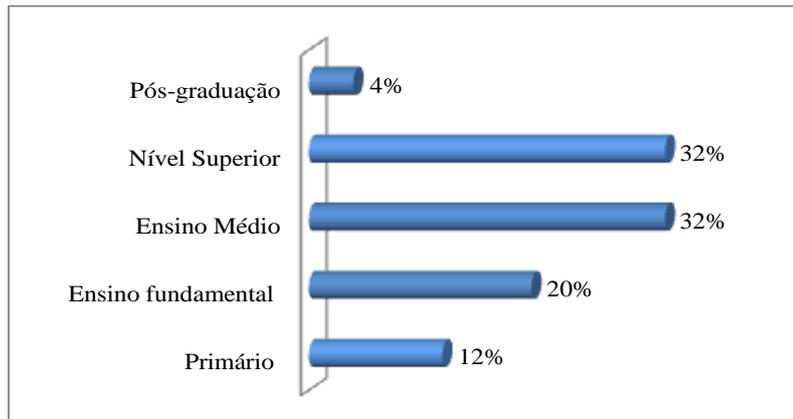
Gráfico 1 – Faixa etária do grupo pesquisado.

Fonte: Pesquisa de campo. Elaboração própria.

Um dado percebido é que entre os participantes, não há jovens até 17 anos de idade e mesmo nas observações feitas durante a realização de plenárias em oito localidades e também do Congresso, eventos ocorridos no 1º semestre de 2013, a frequência de jovens foi muito baixa. Os poucos que compareceram, estavam acompanhando os pais ou os avós, entretanto não participavam como votantes.

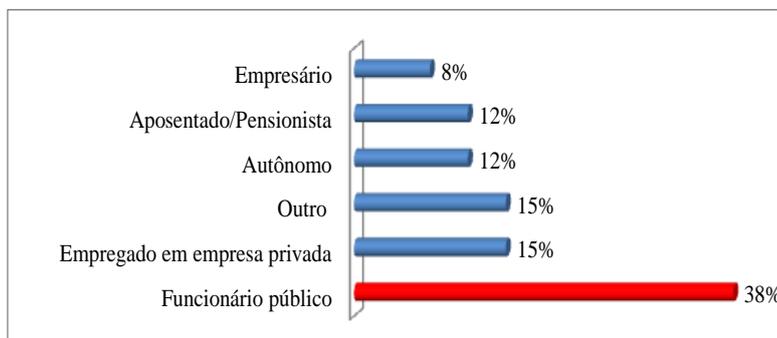
Um dos objetivos do presente trabalho é traçar o perfil social, político e econômico do grupo pesquisado. Para tanto, fez-se perguntas relacionadas ao nível de escolaridade, à atividade ocupacional, à renda familiar e à adesão a algum partido político ou à participação em algum tipo de agremiação social.

O gráfico 2 mostra a distribuição do grupo por grau de escolaridade. Todas as pessoas de nível superior e pós-graduadas são da zona urbana, enquanto que todas as pessoas que declararam possuir grau primário são da zona rural.

Gráfico 2 – Escolaridade do grupo pesquisado.

Fonte: Pesquisa de campo. Elaboração própria.

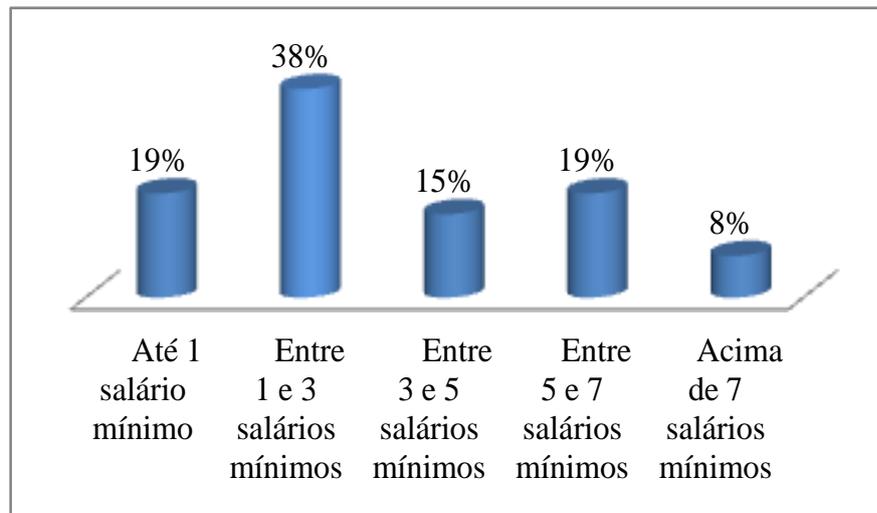
Com relação à atividade ocupacional, a maior parte declarou ser funcionário público (38%). As pessoas que disseram se ocupar com outras atividades, não têm vínculo empregatício e realizam algum tipo de trabalho informal. O gráfico 3 apresenta estes dados.

Gráfico 3 – Atividade ocupacional do grupo pesquisado

Fonte: Pesquisa de campo. Elaboração própria.

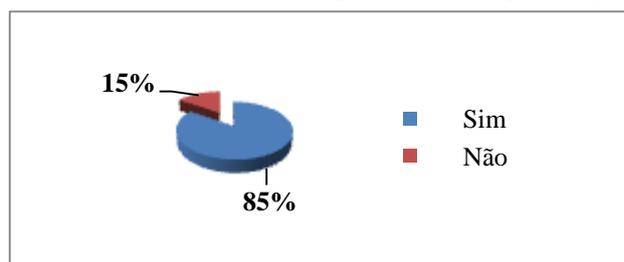
Observa-se que no grupo não tem desempregados. Todas as pessoas disseram ter ocupação remunerada. Mesmo as que afirmaram serem “donas de casa”, desenvolvem algum tipo de trabalho paralelo do qual extraem seu sustento ou ajudam a compor a renda da família, seja com a venda de produtos de fabricação caseira (artesanato, doces e outras guloseimas) ou a venda fruto da coleta de material reciclável.

Em se tratando da renda familiar, o gráfico 4 mostra a separação do grupo. Mais da metade (53%) recebe entre 1 e 5 salários mínimos (dos quais, a maioria, 38% recebem até 3 salários e 15% até 5 salários).

Gráfico 4- Renda familiar

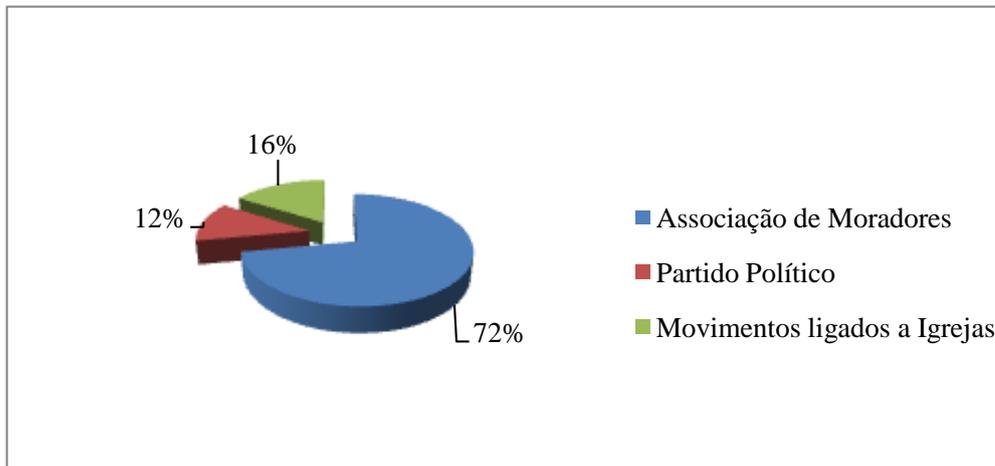
Fonte: Pesquisa de campo. Elaboração própria.

Uma das perguntas feitas ao grupo diz respeito ao envolvimento com partidos políticos ou agremiações de cunho social. Conforme demonstrado no gráfico 5, a grande maioria (85%) respondeu possuir algum tipo de vínculo desta natureza.

Gráfico 5 - Vínculo com partidos ou agremiações

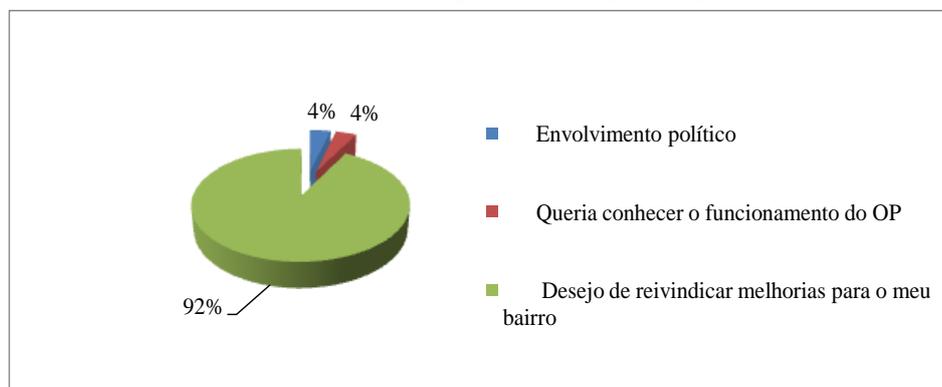
Fonte: Pesquisa de campo. Elaboração própria.

Quando perguntado à qual partido é filiado ou à qual tipo de agremiação faz parte, obteve-se como resposta que a maioria (72%) mantém vínculo com associação de moradores, outros 16% participam de movimentos ligados à igreja, tais como as pastorais da Igreja Católica ou os grupos de denominação evangélica, que fazem visitas a presídios e hospitais e, 12% são filiados ao PT. Não apareceu entre os entrevistados, pessoa que fosse filiada a qualquer outro partido político.

Gráfico 6 – Partido político ou agremiação

Fonte: Pesquisa de campo. Elaboração própria.

Este elevado grau de vínculo com as associações de moradores tem relação direta com as motivações que levaram estas pessoas a participarem do OP, conforme demonstra gráfico 7, a seguir.

Gráfico 7 – Motivos que levam a participar do OP

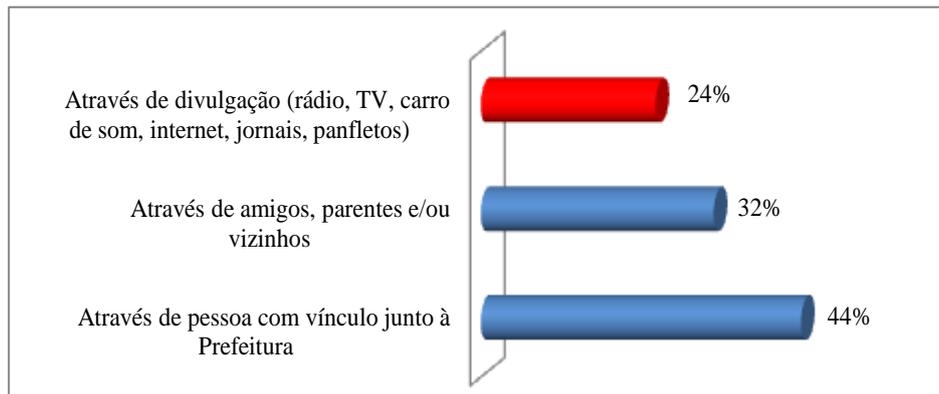
Fonte: Pesquisa de campo. Elaboração própria.

Pequena parte do grupo (4%) assume que o envolvimento político foi a principal razão que a levou a participar do OP. O mesmo ocorre com quem tinha curiosidade e gostaria de conhecer o funcionamento do Orçamento Participativo (4%). Já a maioria (92%) disse ter sido motivada pelo desejo de reivindicar melhorias para a localidade onde mora. Em entrevista não estruturada mantida com os participantes da pesquisa, obteve-se a informação de que na mesma época em que eram delegados do orçamento, também mantinham vínculo com a

associação de moradores e disseram ter se engajado na busca para que mais pessoas participassem do processo do OP.

Esta informação dos delegados foi importante para ajudar a compreender o papel de difusor do OP que as associações de moradores e os funcionários da prefeitura exercem. O gráfico 8 apresenta os dados da questão que trata da forma como o delegado soube da existência do OP no município.

Gráfico 8 – Como tomou conhecimento do Orçamento Participativo



Fonte: Pesquisa de campo. Elaboração própria.

O gráfico 8 revela que dos instrumentos utilizados pela PMVC para divulgar o Orçamento Participativo, o que mais surtiu efeito foram as pessoas que mantêm algum vínculo com a prefeitura (44%), que chegaram a alcançar quase o dobro dos meios convencionais de publicidade, como rádio, TV, *outdoor*, e carro de som (24%).

Se considerados neste cálculo, também as outras pessoas sem vínculo com a prefeitura, que propagam o orçamento por conta própria, este número sobe para 76%, ou seja, as pessoas divulgam mais do que o triplo dos outros meios de difusão.

Antes de abordar as questões relacionadas ao conhecimento e opinião dos delegados sobre o OP, a pesquisadora entendeu como importante, apreender qual o entendimento do grupo pesquisado acerca do tema participação popular e do nível de interesse da população nas decisões do município.

Quando perguntado sobre a importância da participação das pessoas nestas decisões, a maioria (80%) considerou como **muito importante** e o restante (20%) avaliou como apenas **importante** . Na sequência, a cada delegado solicitou-se que explicasse a resposta. A justificativa mais frequente diz que a participação da população é importante porque estabelece uma conexão de comprometimento e corresponsabilidade com o patrimônio público. Os delegados que responderam neste sentido, entendem que existe um grau de

convivência da sociedade para com os atos políticos. A seguir, algumas declarações feitas pelos entrevistados:

Declaração do Sr. Antonio Carlos:

[...] porque de perto ficamos sabendo das coisas, resolvemos juntos e cobramos juntos. Cada pessoa tem condições de dizer o que precisa no bairro e quanto mais pessoas participam, melhor, porque ajuda a pensar a cidade junto com o poder público [...], isso também é nossa responsabilidade. Não adianta querer apenas jogar a culpa nos políticos. (informação verbal).

Declaração de dona Dulce:

É muito importante a comunidade estar a par das decisões públicas porque é a forma mais eficiente de fiscalizar e fazer os pedidos, além do que, esta aproximação vai estreitando os laços cada vez mais [...], chega um ponto em que o povo se dá conta de que ele é que tem a obrigação, porque o político está ali apenas representando o povo. [...] assim o povo se responsabiliza mais [...] e é uma chance a mais para escolher o que é melhor para a cidade, o país. (informação verbal).

Declaração de Sr. Fernando Paulo:

[...] se a pessoa não contribui com as decisões, então não acontece nada, [...] nada é feito. Para as coisas funcionarem bem, cada um tem que ficar de olho no que acontece, porque reclamar sem participar não adianta nada. [...] como é que vai cobrar se não se interessa pelas coisas? Como é que vai culpar os políticos? São eles sozinhos que fazem tudo ou o povo mesmo que dá espaço? [...] o povo mesmo tem culpa das coisas erradas e merece parabéns pelas coisas certas. (informação verbal).

Declaração de dona Ana Maria:

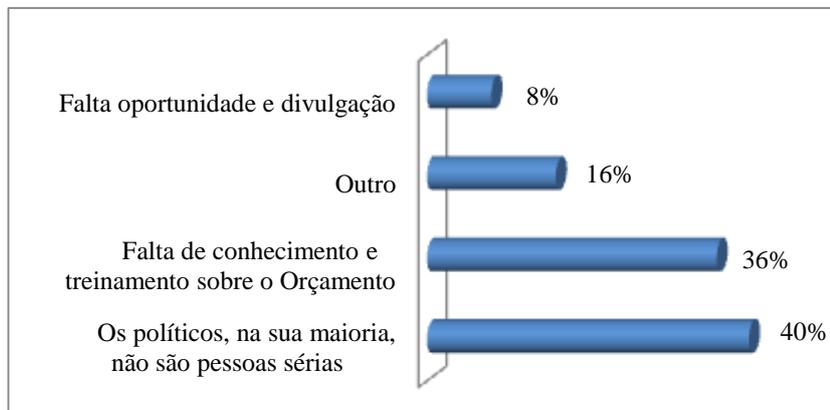
Quem realmente constrói os espaços é o povo. Mobilização social se faz com ideias e ações coletivas. Portanto, a construção da cidade passa pela necessidade daqueles que vivem e conhecem o local que realmente precisa de mudança. Não vejo porque tenha que ficar esperando os políticos fazerem. Todo cidadão tem ligação direta com quem ele ajudou a eleger, portanto tem a obrigação de acompanhar e fiscalizar, mas não é só isso, tem a obrigação de ajudar a construir também. [...] o povo é responsável tanto quanto. (informação por escrito).

Outra justificativa que apareceu com boa frequência remete à ideia de a participação estar associada ao fortalecimento da população e maior solidez na fiscalização e aumento do

poder de pressão, além do entendimento de que participar é fazer uso da oportunidade de expressão.

Ainda dentro do tema participação popular nas decisões políticas do município, perguntou-se aos delegados como eles consideram o nível de interesse da população. As opiniões se dividiram entre **pouco interessada** (40%) e **razoavelmente interessada** (40%). Uma pequena parte dos delegados (16%) considera a população **completamente desinteressada** e apenas uma minoria (4%) disse que a população é **muito interessada** nas decisões. Ao ser indagado sobre quais seriam os prováveis motivos que poderiam provocar o desinteresse da população, o grupo respondeu:

Gráfico 9 – Motivos que provocam desinteresse da população



Fonte: Pesquisa de campo. Elaboração própria.

O **descrédito dos políticos** foi o responsável pela maioria das opiniões (40%). Esta concepção sobre a falta de seriedade dos políticos também apareceu nos depoimentos verbais concedidos durante as entrevistas.

O item que recebeu o segundo maior número de escolhas se refere à **falta de conhecimento sobre o orçamento** (36%). Nos comentários e declarações feitas sobre este ponto, os delegados afirmaram que muitas pessoas da localidade nunca ouviram falar de orçamento e não são raras as vezes que pessoas chegam às plenárias “mudas e saem caladas” sem que tenham compreendido sequer uma parte mínima do processo.

Outros motivos apareceram em terceiro lugar nas escolhas (16%). Destes outros motivos, metade atribuiu o desinteresse da população à **falta de vontade de se mobilizar** por comodismo mesmo dos cidadãos e a outra metade, atribuiu o desinteresse à **falta de cultura de mobilização**, agravada pela **carência de informação** acerca do orçamento participativo e políticas públicas.

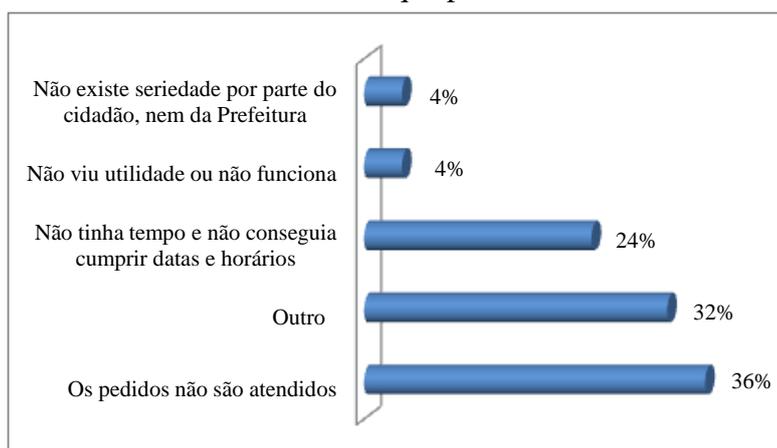
Quando perguntado aos delegados se eles encontraram dificuldades para participar do OP, apenas uma única pessoa disse que não encontrou obstáculos e nenhuma delas apontou

como dificuldade as condições físicas do local das reuniões, mesmo na zona rural, onde já aconteceram plenárias ao ar livre com grande quantidade de pessoas, sem que houvesse local para acomodá-las. Os demais delegados apontaram como maiores dificuldades: **horário e tempo de duração das plenárias (28%)**; **acesso e relacionamento com a Coordenação do Orçamento (24%)**; **pouca oportunidade para se expressar (20%)**; **outras dificuldades (20%)** e **acesso ao local das reuniões (8%)**.

Vale ressaltar que a escolha pelo último item “acesso ao local das reuniões” não ficou restrita aos delegados da zona rural. Delegados da zona urbana também falaram sobre o acesso ao espaço, pois quando se realiza uma plenária, a Coordenação do OP escolhe um lugar que reúna condições de receber e comportar o maior número possível de pessoas para aquela região. Geralmente ocorre em escolas, e muitas vezes, estes locais ficam em bairros vizinhos, já que uma região normalmente envolve mais de um bairro ou loteamento. Indagou-se a Coordenação do OP se existia o cuidado de se alternar os locais de reuniões, para não privilegiar um bairro em detrimento de outro e a resposta dizia que o único critério utilizado é a capacidade física do local. Assim, é possível que toda edição do OP seja realizada sempre no mesmo lugar para determinada localidade.

Com o intuito de atender ao objetivo geral deste trabalho, perguntou-se diretamente aos delegados quais as razões que os levaram a deixar de participar do OP. As respostas encontram-se a seguir no gráfico 10.

Gráfico 10 – Motivos que provocam a desistência de delegados



Fonte: Pesquisa de campo. Elaboração própria.

Deixou de participar do OP porque os pedidos não eram atendidos foi a principal razão apontada por 36% dos delegados. A segunda posição foi ocupada por outros motivos diversos

(32%), entretanto observou-se que destes “outros”, quase a totalidade está relacionada à falta de participação de outras pessoas da localidade. Esta informação chamou a atenção da pesquisadora pelo fato de não decorrer diretamente da estrutura do OP.

Isto é, o sentimento dos delegados que indicaram este motivo aponta no sentido de que eles sentem que estejam “trabalhando para os outros moradores” enquanto estes não se envolvem no processo. “Poucas pessoas do bairro se interessam”; “[...] os vizinhos não iam junto”; “Eu não via envolvimento dos vizinhos”; “Eu me sentia só pela ausência dos moradores do bairro”; “[...] o povo fica só esperando a gente fazer por eles, não quer ajudar”; “[...] o povo do meu bairro é muito desinteressado e eu me sentia sozinho na luta”.

Estas são expressões que alguns delegados, fizeram por escrito ao responderem esta questão. Este sentimento dos delegados, posteriormente voltará a aparecer em outro quesito do questionário que será comentado oportunamente. Ainda dentre outros motivos, houve 2 casos de delegados que saíram do OP porque passaram a ocupar cargos de confiança na estrutura de governo da PMVC.

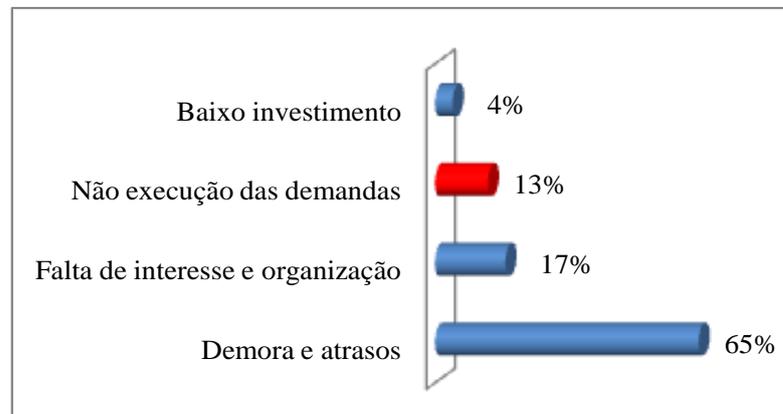
No terceiro motivo mais mencionado, os delegados assinalaram que não dispunham de tempo e que não conseguiam cumprir com as datas e os horários. Este é um ponto crítico para a Coordenação do OP, pois a metodologia de trabalho adotada, prevê que as plenárias da zona urbana sejam realizadas em dias úteis, à noite, geralmente com início às 18:30h (os atrasos são comuns, até porque sempre aguardam a chegada de mais moradores), enquanto que os finais de semana ficam reservados para a zona rural, cujas reuniões costumam ocorrer no turno vespertino, com início marcado geralmente para as 15:30h. A Coordenação entende que esta é a melhor maneira de atrair um maior número de pessoas, pois se supõe que nestes horários as pessoas estariam com tempo disponível, uma vez que já teriam retornado do trabalho.

As outras opiniões se dividem entre não ter visto utilidade ou constatar que o OP não funciona e que não existe seriedade por parte do cidadão nem da prefeitura (4% cada). Somadas, as motivações que se relacionam diretamente com a estrutura e funcionamento do OP chegam a alcançar 68% e apenas um delegado afirmou ter saído do OP por motivos pessoais (de saúde, mais precisamente).

Dando sequência à tentativa de embasamento do maior motivador da desistência, solicitou-se aos delegados então, que avaliassem o processo de realização das demandas por parte da prefeitura. A resposta mostra que a maior parte do grupo (78%) avalia a realização

das demandas como negativa e uma pequena parte (22%) faz uma avaliação positiva do processo de realização. No gráfico 11 aparecem as razões mais citadas na avaliação negativa.

Gráfico 11 – Motivos para a avaliação negativa

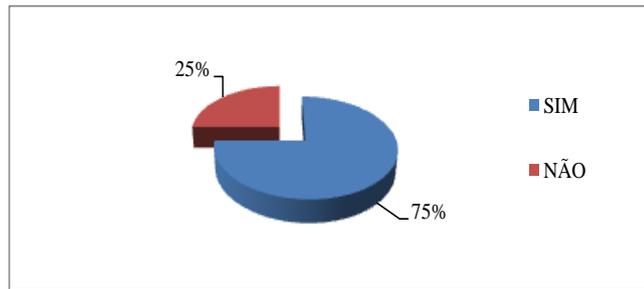


Fonte: Pesquisa de campo. Elaboração própria.

A demora e os atrasos na realização das obras foram as reclamações mais citadas pelos delegados (65%). Esta informação parece contradizer a resposta da outra pergunta comentada aqui anteriormente, a qual trata sobre as razões que motivaram a desistência. Naquela questão, a maioria disse ter deixado de participar do OP **porque os pedidos não eram atendidos**. Já nesta, a **não execução das demandas**, que seria o motivo mais próximo àquele, aparece em terceiro lugar, com apenas 13% das opiniões. O nível de investimento, que é apontado pelos teóricos como um dos princípios que sustentam o OP, foi lembrado por apenas 4% dos delegados.

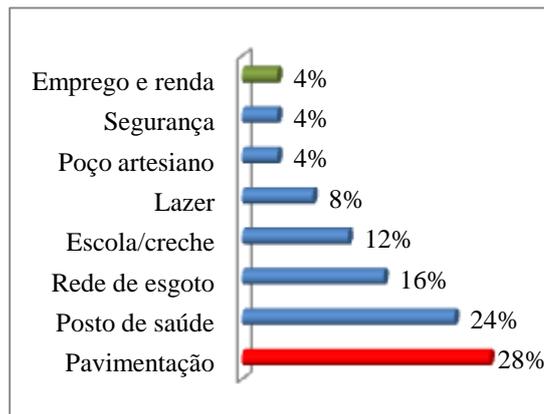
Com as entrevistas, a pesquisadora teve condições de explorar um pouco mais a fundo as opiniões dos delegados, uma vez que eles se expressaram com total liberdade, proporcionando maiores detalhes a respeito de suas declarações. Instigados a ampliar os comentários sobre o que eles consideravam como **demora**, constatou-se que a despeito da real morosidade costumeira do poder público, tão sentida pela população, os delegados, quase em sua totalidade, demonstraram desconhecer os trâmites legais do orçamento público e as etapas pelas quais OP deve passar até a sua completa consecução.

Como forma de atender a um dos objetivos específicos desta pesquisa, perguntou-se aos delegados se eles já haviam sugerido alguma demanda (serviço ou obra) que não foi atendida pela prefeitura. O gráfico 12 expõe o resultado. A maioria (75%) afirmou que sim, enquanto que uma pequena parte (25%) disse que não. Estes números pareceram significativos, levando a pesquisadora à outra etapa da investigação: identificar as demandas sugeridas pelo grupo pesquisado.

Gráfico 12 – Se teve demanda indicada e não atendida pela prefeitura

Fonte: Pesquisa de campo. Elaboração própria.

A partir desta contestação, solicitou-se ao respondente que informasse qual foi a demanda indicada por ele e que não foi executada pela PMVC. Houve a necessidade de filtrar as respostas, pois algumas foram muito vagas, a ponto de não indicarem exatamente a demanda apontada, o que dificultou bastante o trabalho de identificação. No gráfico 13 as demandas aparecem elencadas por frequência de resposta e agrupadas por natureza.

Gráfico 13 - Tipo de demanda indicada, aprovada e não atendida

Fonte: Pesquisa de campo. Elaboração própria.

Observa-se no gráfico 13 que boa parte das indicações relacionadas à infraestrutura urbana foi para a pavimentação das ruas (28%), seguida de perto pelas unidades básicas de saúde (24%). O esgotamento sanitário aparece logo após (16%). Escolas e creches ocupam a quarta posição (12%) e em quinto lugar demandas relacionadas ao lazer (8%), as quais geralmente são quadras poliesportivas.

Chama a atenção que a maioria dos pedidos tenha sido para a pavimentação, suplantando saúde ou mesmo a educação somada ao saneamento básico. No exame das atas das plenárias ficou patente esta preferência. Como o esgotamento sanitário é uma obra de grande vulto, que exige muitos recursos, que requer a ampliação da rede coletora além de demandar tempo, a população já não quer mais esperar e anseia a pavimentação das vias o

mais rápido possível, pois além do incômodo gerado pela lama acumulada nas ruas, a poeira também provoca doenças e mal estar.

Em depoimento escrito, uma delegada, que tem um filho com problemas respiratórios, chegou a afirmar que “lhes falta até o direito de respirar” e que ela “não pode ficar a vida inteira esperando pela rede de esgoto e já que não chegou, então que asfalte as ruas do bairro para amenizar os problemas”.

Como todos os entrevistados declararam possuir renda e/ou ocupação e pelo fato de nenhum estar desempregado, isso pode explicar a baixa frequência de indicações relacionadas a emprego e renda (4%) ou ausência de indicações direcionadas à moradia.

Diante das informações prestadas pelos delegados, a pesquisadora entendeu que era necessário confrontá-las com os documentos (atas de plenárias e Congressos e relatórios de prestação de contas) disponibilizados pela Coordenação do OP, com o propósito de investigar as demandas indicadas pelos delegados e seus resultados, atendendo assim a um dos objetivos específicos desta pesquisa.

Ao proceder à análise dos documentos do OP, perceberam-se quatro situações que requereram da pesquisadora uma classificação das demandas em três etapas diferentes que envolveram indicação, aprovação e execução.

Quadro 3 – Classificação das demandas indicadas pelos delegados desistentes

DEMANDA INDICADA	APROVADA EM PLENÁRIA	APROVADA EM CONGRESSO	EXECUTADA
Situação 1	NÃO	-	-
Situação 2	SIM	NÃO	-
Situação 3	SIM	SIM	SIM
Situação 4	SIM	SIM	NÃO

Fonte: Pesquisa de campo. Elaborada pela pesquisadora.

O quadro 3 mostra a distribuição das indicações feitas pelos delegados. Na situação 1, estão as demandas indicadas, mas que nem sequer foram aprovadas nas próprias plenárias de sua localidade, não podendo, portanto, terem sido levadas para a segunda fase do processo, que seria o Congresso de delegados. Na situação 2 estão as demandas indicadas que foram aprovadas como prioridade nas plenárias locais, mas que não foram aprovadas como prioridades em congresso. Na situação 3 estão as demandas indicadas e aprovadas tanto em plenárias locais quanto em congresso, as quais foram executadas pela prefeitura. Por último, na situação 4 encontram-se as demandas aprovadas em plenárias e também em congresso,

todavia não executadas pela prefeitura. As indicações agrupadas na situação 4 compuseram o conjunto de demandas objeto de investigação deste trabalho .

O exame das atas e relatórios de prestação de contas revelou que antes do início das atividades, a Coordenação do OP costuma fazer uma explanação dos serviços de competência de cada secretaria, com o intuito de evitar que sejam feitas indicações de obras, serviços ou investimentos que não sejam da alçada do OP e também para que as pessoas possam ter a dimensão do custo das obras e do valor de recursos destinados a cada setor.

A pesquisadora identificou a existência de conflito entre corpo técnico da prefeitura e participantes do OP de Vitória da Conquista. Isso ocorre porque existem demandas que são aprovadas em plenária local por anseio da população, entretanto sem o aprofundamento das discussões quanto à viabilidade técnica, operacional ou financeira de execução da obra (ou serviço).

Estas demandas são encaminhadas como prioridades para o Congresso. Chegando lá, são necessárias explicações mais detalhadas do que se deseja e nas reuniões dos eixos (ou áreas temáticas), durante os debates com os técnicos da prefeitura, chega-se a conclusões ora compatíveis com as propostas iniciais, ora divergentes. Algumas, inclusive, são negadas no período e encaminhadas para estudo posterior.

Isso ocorre muitas vezes com demandas que dependem não apenas de questões técnicas, mas também financeiras. No congresso existe a possibilidade de discussão com o pessoal técnico da prefeitura, mas não se pode dizer o mesmo das plenárias, pois nem sempre as secretarias enviam representantes às reuniões, mesmo sendo convidadas e avisadas com antecedência pela Coordenação.

Nos relatórios de prestação de contas apresentados pela Coordenação do OP em reuniões com o Conselho do OP, constam justificativas para a não execução da demanda. No quadro 4 estão relacionadas as localidades com as respectivas indicações de demanda e o posicionamento da prefeitura, justificando o estágio da obra ou serviço.

Quadro 4 – Demandas indicadas e aprovadas e situação de execução
(continua)

LOCALIDADE	DEMANDA INDICADA	RESPOSTA DA PREFEITURA
Campo Formoso	Quadra poliesportiva	Foi registrado que a quadra de esportes do Campo Formoso não foi concluída
Inhobim	Quadra poliesportiva	Em Análise - Parceria com o Governo Federal - PAC
Vila América	Quadra poliesportiva	Em Análise - Parceria com o Governo Federal - PAC
Lagoa do Justino	Poço artesiano	Em estudo
Patagônia (Pça. da Creche Regina Ramos Cairo)	Construção da quadra poliesportiva e um parque infantil	Programado
Lagoa das Flores	Creche e escola	Programado - PAC
Bairro Brasil	Pavimentação asfáltica	Solicitação de melhores critérios para pavimentação das ruas
Jardim Valéria (Av. Jardel Matos)	Pavimentação asfáltica	Programado
Morada Real (Corredor de ônibus)	Pavimentação asfáltica	Programado - PAC 2
Vila América	Pavimentação asfáltica	Em Análise - Parceria com o Governo Federal - PAC 2

(conclusão)

Conveima (Corredor de ônibus)	Pavimentação asfáltica	Em estudo
Ns. Sra. Aparecida	Pavimentação asfáltica	Não possível no período
Vila Serrana	Pavimentação asfáltica	Já iniciada a obra
Miro Cairo	Pavimentação asfáltica	Possível no período (corredor de ônibus)
Campinhos	Pavimentação asfáltica	Não possível no período
Jardim Guanabara (todo o bairro)	Pavimentação asfáltica	Em estudo
Urbis VI	Pavimentação asfáltica	Possível parcialmente no período
Cidade Modelo (resto do bairro)	Pavimentação asfáltica	Não possível no período
Vila da Conquista I (Ruas J, L, F)	Pavimentação asfáltica	Orçamento possível, dependendo de questão fundiária.
Urbis I (Rua D, ligação Paulo Filadelfo-Estrada da Barra)	Pavimentação asfáltica	Não possível no período, ligação não legalizada.
Conquistinha (Ruas: Hostílio de Carvalho, Aloísio Lacerda e João Cerqueira)	Pavimentação asfáltica	Em estudo (construção de canal de escoamento para o bairro)
Patagônia (Avenidas: Itambé, Ilhéus, Itabuna, Londrina) e Ruas: Caxias do Sul e dos Pampas)	Pavimentação asfáltica	Não possível no período
Nova Cidade	Unidade de Saúde	Em Análise - Parceria com o Governo Federal - PAC 2

Fonte: Adaptado dos Relatórios de Prestação de contas do OP (PMVC).
Pesquisa de campo. Organizado pela pesquisadora.

Na documentação examinada, verificou-se que algumas respostas da prefeitura, tais como “em estudo”, “programado”, “não possível no período” ou “possível parcialmente no período” foram evasivas e não deram condições à pesquisadora de ir adiante para saber com exatidão o porquê de não ser possível executar a ação no período. Sabe-se, entretanto, que nas reuniões com o Conselho do OP estas explicações são dadas em maiores detalhes e ocorrem muitas discussões até que se chegue a um consenso. Um dos maiores entraves encontrados pela pesquisadora foi exatamente a falta deste registro pormenorizado nos documentos fornecidos pela PMVC.

Quando questionadas a respeito, tanto a Coordenação, quanto a Secretaria de Governo lamentaram não ter havido no passado uma maior preocupação com as minúcias nos registros

e que, em cada um destes casos, os conselheiros tinham conhecimento dos motivos que impediram a execução da demanda.

Isso acabou gerando um problema para o OP do município, considerando que das críticas feitas ao processo do Orçamento Participativo, grande parte esteve relacionada à comunicação e à informação. Esta questão será tratada posteriormente aqui neste trabalho, na sequência da análise dos dados.

Outra observação extraída a partir do quadro 4 é que foram feitos pedidos para pavimentação de bairros ou loteamentos e em alguns casos obteve-se como resposta “possível no período – corredor de ônibus”. Algumas vezes, indicaram os nomes das ruas e avenidas, outras vezes, os delegados votaram e aprovaram a urbanização das vilas na zona rural e de bairros inteiros na zona urbana. Todavia, quando não se pôde atender ao pedido por completo, coube à prefeitura “escolher” ou determinar quais ruas e/ou avenidas seriam pavimentadas e neste caso, a prioridade é sempre dada às vias por onde trafegam os ônibus coletivos ou “corredores de ônibus” como são mais conhecidos.

Segundo a Coordenação do OP são comuns os casos de obras que requerem estudo prévio. Para se efetuar a pavimentação asfáltica de uma via, muitas vezes são necessários além da terraplanagem, o rebaixamento do nível da rua, rebaixamento das redes de água e esgoto, a macrodrenagem e drenagem superficial, implantação de sarjeta e meio-fio, ou seja, é preciso fazer uma série de outras construções até que se tenha a realização completa da obra, que muitas vezes só é vista superficialmente, sem que as pessoas tenham ideia das etapas que tiveram que ser cumpridas até que se chegasse à execução final. Assim, qualquer atraso em alguma destas etapas, provoca a reclamação mais comum entre os moradores: a **demora** na conclusão das obras.

Em outros casos, observa-se que a justificativa “programado – PAC” foram para as obras que seriam realizadas com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal, lançado em janeiro de 2007. Para que se tenha acesso a estes recursos é necessário atender aos requisitos definidos pelo comitê gestor do PAC e percorrer os caminhos formais determinados pelo Governo, iniciando com o cadastramento dos projetos pretendidos pela prefeitura.

Para verificar a atual situação destas indicações que preveem parcerias com o Governo Federal, através do PAC, a pesquisadora procedeu a uma busca nos balanços publicados no *site* do programa³¹. Uma dificuldade encontrada refere-se à falta de detalhamento a respeito

³¹ <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais>

da localidade para qual o recurso foi aprovado. No quadro 5, foram relacionados alguns dos projetos aprovados pelo PAC 2 para o município de Vitória da Conquista, dentre eles, algumas demandas indicadas pelos delegados entrevistados. Vale registrar que no relatório do 6º Balanço do PAC 2, que abarca 2 anos de investimento, o município aparece com um total de 58 projetos aprovados.

Quadro 5 – Parcial dos projetos da PMVC aprovados pelo PAC 2
(continua)

EIXO	TIPO	SUBTIPO	ÓRGÃO	TÍTULO
Água e Luz para todos	Recursos Hídricos	Infraestrutura de Abastecimento	Ministério Cidades	SAA Vit. Conquista
Cidade Melhor	Mobilidade Urbana	Mobilidade Urbana	Ministério Cidades	Reestruturação dos corredores de transporte coletivo
Cidade Melhor	Pavimentação	Pavimentação de vias urbanas	Ministério Cidades	Pavimentação 2ª etapa
Cidade Melhor	Pavimentação	Pavimentação de vias urbanas	Ministério Cidades	Pavimentação de vias localizadas nos bairros Zabelê e Bateias
Cidade Melhor	Pavimentação	Pavimentação de vias urbanas	Ministério Cidades	Pavimentação de vias localizadas no Loteamento Morada
Cidade Melhor	Saneamento	Resíduos Sólidos	FUNASA	Apoio a catadores
Cidade Melhor	Saneamento	Saneamento Integrado	Ministério Cidades	Saneamento integrado e urbanização - favelas Cruzeiro e Alto do Panorama
Comunidade Cidadã	Creches e Pré Escolas	Tipo B	MEC	Av. Juracy Magalhães
Comunidade Cidadã	Creches e Pré Escolas	Tipo C	MEC	Loteamento Lagoa das Flores
Comunidade Cidadã	Creches e Pré Escolas	Tipo C	MEC	Rua Santa Catarina, Povoado do Simão
Comunidade Cidadã	Quadras Esportivas nas Escolas	Construção de Quadra	MEC	Assentamento Caldeirão, Distrito de Inhobim

(conclusão)				
Comunidade Cidadã	Quadras Esportivas nas Escolas	Construção de Quadra	MEC	Av. 01, Loteamento Vila América
Comunidade Cidadã	UBS	UBS I	Ministério Saúde	Rua Cláudia Botelho, 328 - Vitória da Conquista, Nova Cidade

Fonte: Adaptado do 6º Balanço Completo do PAC 2. Organização própria.

No quadro 5, algumas informações fornecidas no relatório são pouco detalhadas, como exemplo “SAA Vitória da Conquista”, “Reestruturação dos corredores de transporte coletivo”, “Pavimentação 2ª etapa”, as quais impossibilitaram o estabelecimento de uma relação com as demandas aprovadas no OP, pois não discriminam exatamente a localidade para à qual houve a liberação do recurso.

Confrontando os quadros 4 e 5, concluiu-se que:

- a) Todas as demandas cuja resposta da prefeitura foi estar “em análise ou programada com recursos do PAC 2”, de fato, estão confirmadas, segundo informações do próprio Governo Federal (6º Balanço do PAC 2). Próxima etapa para a prefeitura será divulgar o calendário de execução das obras, uma vez que os recursos já estão garantidos;
- b) A obra de pavimentação da Av. Jadiel Matos (Jardim Valéria), cuja resposta dada aos delegados na época da aprovação, é que estava “programada”, após algumas interrupções, retomaram o trabalho. E em visita ao local no mês de junho, a pesquisadora constatou que a obra encontra-se em fase de conclusão. Além da pavimentação, construiu-se uma ciclovia, um canteiro central que divide a avenida em duas vias, drenagem e estão previstas ainda a construção de duas pontes;
- c) As demandas, poço artesiano (Lagoa do Justino), pavimentação de ruas dos bairros Conquistinha e Patagônia, só foram realizadas posteriormente, em 2009. Elas entraram na pauta de execução por uma decisão do prefeito Guilherme Menezes de realizar estas obras indicadas no OP que estavam com a execução atrasada;
- d) A demanda pavimentação de ruas do loteamento Vila da Conquista I, até o corrente ano, não foi realizada e persiste o problema da questão fundiária, localidade não regularizada;
- e) A demanda pavimentação do loteamento Conveima, cuja resposta da prefeitura na época foi “em estudo”, não se executou, mesmo tendo sido aprovada mais de uma vez

em plenárias e Congresso. Inclusive, novamente no 10º Congresso do OP que ocorreu em junho de 2013;

- f) A demanda pavimentação do loteamento Miro Cairo, que a prefeitura disse ser “possível no período”, realizou-se em algumas ruas do bairro, entretanto não foi concluída;
- g) A quadra poliesportiva e o parque infantil na Praça da Creche Regina Ramos Cairo, até o corrente ano não foram construídos.

Vale ressaltar que pode ter havido mais demandas não atendidas no período analisado, contudo o escopo deste trabalho está direcionado às demandas apontadas pelos delegados que compõem a amostra da pesquisa. Alguns delegados declararam, inclusive, que não se lembravam de todas as indicações feitas.

Também merece registro o fato de algumas demandas que apesar de terem sido aprovadas, receberam como resposta “não ser possível a execução no período”, na prática só foram executadas mesmo em período posterior à participação do delegado no orçamento, ou seja, o delegado desistiu de participar do OP porque não via os pedidos serem atendidos e depois assistiu a execução após não estar mais envolvido no processo. Isso gerou desconforto e desânimo em alguns delegados, como comprovam os depoimentos a seguir:

Declaração de Sr. Luís Silvano:

É muito chato isso, depois de anos lutando, lutando, pedindo pelo posto de saúde e só sendo negado por isso, negado por aquilo, resolveram fazer, [...] mas, aí eu já tinha saído, [...] eu já estava chateado. Pra mim não teve mais nem graça. Por que não faz quando a gente está disposto a trabalhar? Todo mundo aqui reunido na paz, tentando melhorar a vida do povo do lugar [...] parece que a gente é besta. (informação verbal).

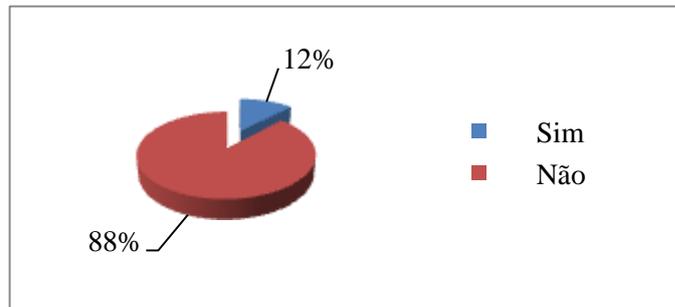
Declaração de Sr. José Marco:

Eu entrei cheio de projeto e ideias para os bairros vizinhos todos aqui. E ia, escolhia prioridade e nada. Às vezes as mais importantes pra gente não eram feitas e eles davam a explicação, mas o povo não quer saber de explicação, quer ver a ação. No final das contas é o que interessa. Eu saí por causa da lerdeza, porque bem depois que eu deixei de ir às reuniões, vieram fazer umas coisas por aqui. Mesmo assim não fizeram tudo, não. A verdade é que eu cansei [...], fiquei muito pra baixo. (informação verbal).

Existem outros exemplos de obras realizadas por conta da perseverança de moradores, ainda que outros tenham desistido ao longo do caminho. Parece que o autor da proposta se sente mais desmotivado quando esta não é atendida.

Objetivando avaliar o nível de conhecimento dos delegados desistentes acerca do OP e os processos que o envolve, foi perguntado se eles receberam algum tipo de treinamento ou capacitação para participar do OP. A resposta foi:

Gráfico 14 – Se recebeu treinamento para participar do OP



Fonte: Pesquisa de campo. Elaboração própria.

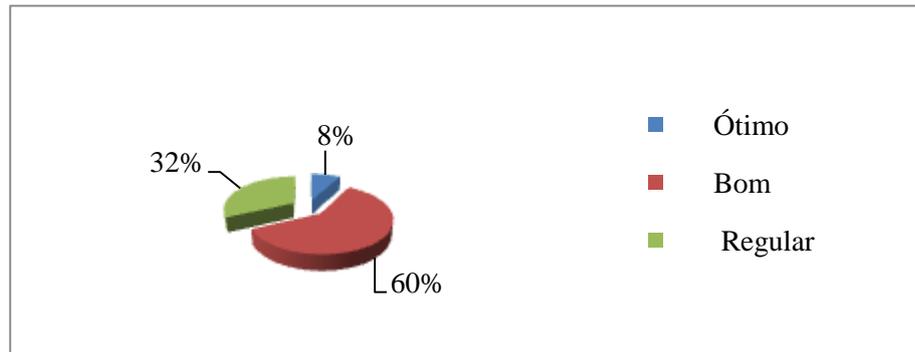
Os delegados declararam não terem muita informação sobre o ciclo orçamentário, isso se reflete no alto número de reclamações sobre a demora na realização das obras. Como a população já espera por realizações há muito tempo, não existe mais a paciência para aguardar um processo licitatório ou as fases de trâmites legais, por exemplo.

A pesquisadora constatou que as informações veiculadas pelas equipes da prefeitura no início de cada plenária parece não ter um alcance suficiente para que o delegado se considere a par de todo o processo.

Nas reuniões locais, não existe por parte das equipes condutoras ou pelo facilitador, a preocupação de saber quem está ali pela primeira vez. As informações são passadas aos presentes como se eles já soubessem de tudo. Não existe um trabalho de esclarecimento a respeito dos conceitos acerca do orçamento. Por isso, muitas pessoas saem das plenárias sem entender o processo por completo.

Nas oito plenárias das quais a pesquisadora participou como observadora, conversando informalmente com moradores, fez perguntas de sondagem do tipo “o senhor entendeu o que ele disse?”, “O que é mesmo esse tal de PPA?” e as respostas eram “eu não entendi quase nada”, “sei não, esse povo às vezes fala muito difícil”. E realmente, para alguém que nunca ouviu falar em orçamento, as explicações feitas durante as reuniões são insuficientes para elevar o grau de entendimento sobre o OP e processos de realização de políticas públicas.

Ao serem arguidos sobre o grau de conhecimento a respeito do OP, obteve-se o seguinte resultado:

Gráfico 15 – Considerações sobre o grau de conhecimento acerca do OP

Fonte: Pesquisa de campo. Elaboração própria.

Somados, os conceitos ótimo e bom chegam a 68%, apesar disso, em outra indagação feita aos delegados, se saberiam indicar quais as fontes de receita do orçamento, identificou-se que apenas 32% responderam corretamente a pergunta e 20% não soube responder. Estes 20% estão distribuídos em todos os níveis de escolaridade.

De todas as pessoas que responderam a questão, mais da metade errou a resposta, embora tenha declarado possuir bom ou ótimo conhecimento acerca do orçamento. Apenas um terço dos entrevistados acertou. Destes, mais da metade possui nível superior ou pós-graduação.

O número é considerável e isso demonstra, na prática, que os delegados têm pouco conhecimento sobre o OP e seu funcionamento, fato este confirmado nas entrevistas. Ao fazerem comentários sobre os altos impostos que costumam pagar, quando questionados sobre quais impostos estavam se referindo, a maioria só conseguiu se lembrar do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

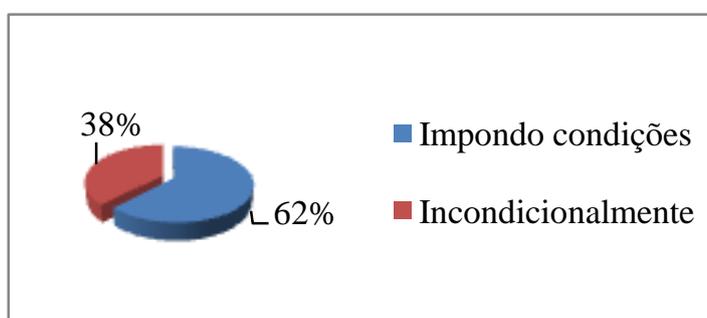
Ao serem informados pela pesquisadora sobre a vigência do PPA (que acontece em três anos do mandato do Governo que o elaborou e em um ano do Governo seguinte), os delegados foram convidados a emitir opinião a respeito e as reações impressionaram a pesquisadora, pois grande parte chegou a demonstrar surpresa, denotando mais uma vez a falta de conhecimento sobre o tema. Isso se reflete automaticamente no nível de cultura acerca do OP e o processo que o insere no orçamento público.

Outro questionamento feito aos delegados com a finalidade de conhecer qual a opinião deles sobre o OP, revelou que a maioria (88%) entende que o OP é um meio de abrir espaço para a participação do cidadão e uma forma que a prefeitura tem para se aproximar do povo e conhecer suas necessidades. Por outro lado, uma parte menor dos entrevistados (8%) declarou que o OP é apenas um meio de propaganda política utilizada pela prefeitura municipal.

Ao serem perguntados sobre quem se beneficia com o OP, houve certo equilíbrio nas respostas. Uma parte (36%) disse que toda a população se beneficia, enquanto que 16% disse que são os setores mais organizados. Para outra parte dos entrevistados (16%) quem se beneficia são os políticos e para 32% dos entrevistados, todo mundo se beneficia: população, setores mais organizados e também os políticos.

Perguntado se futuramente eles voltariam a participar do OP, a resposta foi que a maioria (96%) disse que sim e uma pequena parte disse que não. Dos que disseram retornar, foi perguntado em quais condições eles aceitariam voltar ao OP. O gráfico 16 mostra o resultado:

Gráfico 16 – Como retornaria



Fonte: Pesquisa de campo. Elaboração própria.

Grande parte dos delegados (62%) só retornaria ao OP desde que algumas condições fossem atendidas. A análise das respostas revelou que uma parte das condições impostas está relacionada aos horários das reuniões e à organização e metodologia do OP adotada no município. O restante das respostas apresenta equilíbrio, parte impõe como condições a participação de mais pessoas no processo do OP e outra parte condiciona o retorno à execução do que foi aprovado.

Solicitou-se aos entrevistados que eles citassem pontos positivos e negativos sobre o Orçamento Participativo. Um dado que chamou atenção é que uma boa parte dos relatos se refere à **participação** e à **mobilização popular**, o que reflete diretamente o ânimo dos delegados. A falta de envolvimento das outras pessoas provoca sentimentos diversos, que vão desde o desânimo ao negativismo de achar que não vale a pena, levando o delegado a repensar sua participação nas decisões políticas.

Outro ponto bem comentado trata da lentidão e dos atrasos na execução das demandas. Este é um dos maiores motivos de reclamação dos delegados em relação à prefeitura. A não

realização das obras e a metodologia do OP adotada pela gestão municipal, também são alvos de críticas. Os delegados reclamam do extenso caminho que uma indicação tem que percorrer até ser executada de fato. Eles entendem que poderia haver uma simplificação do processo com a diminuição do número de etapas. Alguns alegaram a falta de diálogo entre poder público e povo, que sente dificuldades em colocar suas ideias na pauta de discussão.

A seguir, no quadro 6 estão elencados os principais pontos sobre o OP na visão dos delegados entrevistados.

Quadro 6 – Pontos positivos e negativos do OP

(continua)

POSITIVOS	NEGATIVOS
Abertura para o povo falar, aproximação do povo com o poder.	Demora na conclusão das obras. Dificuldade de o pessoal aceitar as ideias do povo.
Fortalecimento da democracia. Oportunidade de ver um pedido realizado.	Muitas negociações. É maçante ter que disputar demandas com outras localidades.
Une os moradores e arruma a cidade.	Lentidão na construção das obras. Quando não atende aos pedidos desestimula o povo.
Participação da comunidade nas decisões.	Canseira que dá na gente e não fazer as demandas.
Participação direta nas decisões do governo.	As demandas nem sempre são atendidas. Demora demais para realizar.
Mobilização nos bairros.	Demora em concluir o que foi decidido. Falta mobilização.
Envolvimento da população. O empenho de vez em quando do poder público.	As respostas são demoradas. Nem todo mundo fica sabendo das coisas.
Dá espaço para a pessoa reivindicar.	Informação insuficiente. Conselheiro é que dá a cara pra bater. Quem tem que explicar para o povo é a prefeitura.
Reunir o povo.	Pouca participação da comunidade. Falta de interesse em participar do orçamento.
A população pode se manifestar e alguma demanda é atendida pelo menos.	Falta envolver mais a comunidade
Nós podemos determinar as regras. Ficamos sabendo das dificuldades de todos. Decidimos e cobramos.	As pessoas só pensam nelas, na coisa próxima. Divulgação é fraca e deficitária.
Participação dos interessados. Democracia.	Precisa envolver mais a população.
Participação do povo.	O dinheiro que gasta para organizar o evento.
Atendimento de alguma demanda, organização e melhoria da comunidade.	Fiscalização é fraca.
Realização das demandas.	Poucos recursos para investimento.
Realização das obras, bem ou mal. Organiza mais o bairro, reuniões. Troca de informações, saber o que a prefeitura tem a dizer.	Tem muito trabalho e consegue pouca coisa.

(conclusão)	
Espaço para as propostas apresentadas pelo povo.	Prioridades de bairros periféricos não são atendidas.
Acesso aos bens públicos e à discussão.	Pouca atenção às solicitações. O povo não se interessa. Pouca gente pra lutar.
Conhecer pessoas. Aprender a cobrar.	Participa e não vê resultado. Busca melhoria e não vale a pena.
A população tem voz. O povo que decide o que vai ser feito e não precisa pedir mais favor.	Não cumprimento de demanda aprovada.
Oportunidade de se expressar. Dizer o que pensa e precisa.	Não serem executadas todas as propostas.
A ideia é excelente.	As realizações deixam a desejar.
Momento em que a população pode dizer abertamente o que pensa e debater com os políticos as justificativas deles para não realizarem os investimentos.	Não realiza tudo. Dizem que não tem dinheiro, mas a gente sabe que tem sim.
A gente pode apertar os políticos e dizer para eles quem manda e o que a gente quer e precisa.	A falta de compromisso do poder público com o povo.

Fonte: Pesquisa de campo. Organização própria.

No quadro 6 pode-se perceber que há uma boa quantidade de referências feitas à qualidade da informação e à deficiência da comunicação. Dois pontos importantes para a compreensão adequada sobre o Orçamento Participativo. Se estes dois itens não funcionam bem, o delegado não consegue ser um multiplicador do OP e o que é pior, pode levar adiante uma informação equivocada, por falta de entendimento.

O ponto positivo mais frequente está relacionado ao fortalecimento da democracia através da participação direta do povo. Em seguida, aparece a abertura do espaço para manifestação das necessidades e o consequente desdobramento, com a realização das demandas.

A partir daí, os delegados foram, então, convidados a indicar mudanças que pudessem contribuir para melhorar o OP. As sugestões mais frequentes falaram sobre a necessidade de se reformular os seguintes pontos:

- a) **Informação, transparência, comunicação e divulgação** – os delegados consideraram que a qualidade da informação não é boa e que a comunicação é falha. O mesmo ocorre com a divulgação, a qual eles entenderam que é insuficiente e não chega às pessoas de forma a sensibilizá-las a se engajarem definitivamente no processo de tomada de decisão. Sugeriram que a divulgação do OP fosse permanente e não apenas quando estivesse próximo de se realizar plenárias e congressos; que fosse divulgado

também no centro da cidade em horários de pico, pois a divulgação realizada nos bairros não alcança as pessoas que trabalham fora deles; cuidar para não utilizar linguagem muito técnica e fazer uso de material didático, como cartilhas e jornais;

- b) **Capacitação e participação** – os delegados falaram sobre a possibilidade de a prefeitura aproveitar a própria estrutura que dispõe e fazer parcerias com as escolas para montar cursos de capacitação, promover palestras, eventos e outras ações voltadas ao esclarecimento da comunidade sobre o processo do OP, sobre contas públicas e cidadania; apoiar as associações de moradores e ajudá-las a fomentar núcleos de discussões antes das plenárias dos bairros, pois nestas reuniões o tempo é muito curto, não tem condições de se debater mais a fundo os problemas locais, de modo que se as questões fossem debatidas previamente, haveria tempo de a população amadurecer as propostas e evitar indicações que posteriormente poderiam ser consideradas inviáveis pelo poder público; que a prefeitura se fizesse representar nestas reuniões prévias através de técnicos que pudessem auxiliar com ideias sobre como solucionar problemas mais complexos;
- c) **Atenção com os pedidos e respeito às propostas dos cidadãos** – ouvir mais, esta foi a tônica desta sugestão. Os delegados consideraram que apesar de terem durante o processo do OP o espaço para manifestação e expressão, este precisa ser ampliado, ou seja, não é apenas em encontros específicos e pontuais do OP que a prefeitura deveria estar presente, mas durante todo o ano, permanentemente interagindo com a população.

Disseram que o poder público deve observar com mais cuidado os pedidos da comunidade, pois se entende que ninguém melhor do que as próprias pessoas que vivem no local para dizerem o que é necessário e prioritário. A palavra “respeito” foi utilizada várias vezes. Os delegados consideraram desrespeito à opinião do povo, quando uma sugestão não foi acatada ou uma demanda não foi executada, após ter sido aprovada;

- d) **Agilizar a execução das demandas** – para diminuir o tempo de espera, a prefeitura deve priorizar as decisões no âmbito do OP e agilizar a obra. Os delegados sugeriram melhor definição na pauta e cronograma de trabalhos, pois as interrupções durante o processo de realização das demandas provocam muitos transtornos e eles próprios se sentem pressionados pelos vizinhos, quando questionados sobre a demora ou não conclusão da obra e isso causa desgaste da relação entre os moradores;

- e) **Organização** – os delegados disseram que apesar dos esforços da prefeitura e das suas equipes de trabalho, o processo ainda carece de melhor organização. Apontaram falhas na prestação de contas, causadas por informações insuficientes. Disseram haver falta de paciência por parte dos representantes da prefeitura quando estes são questionados pelo não cumprimento de algo anteriormente estipulado. A sensação é a de que sempre depende de mais alguém e eles não têm a resposta. As secretarias deveriam elaborar e disponibilizar relatórios específicos sobre recursos destinados às obras (ou serviços) do OP e sobre as demandas provenientes dele.

Em que pese a prefeitura de Vitória da Conquista ter em sua estrutura uma Secretaria de Transparência e procurar divulgar seus relatórios de acordo com as exigências legais, os delegados afirmaram que a maneira como é feita a divulgação atrapalha a prestação de contas, uma vez que a metodologia de trabalho da PMVC e Coordenação do OP prevê que a prestação seja feita aos conselheiros do orçamento, em reuniões específicas. Cabendo aos conselheiros propagarem os resultados aos moradores das localidades às quais representam.

Aos delegados, cabe esperar o evento reservado para eles, que é o Fórum de Delegados, realizado em anos alternados com o congresso do OP. É neste encontro que eles são informados a respeito do andamento das atividades, orçamento, investimentos, recursos, obras e serviços. Vale ressaltar que nada impede que um delegado consiga as informações que queira junto à Coordenação, seja individualmente, seja por meio da associação de moradores.

Com relação à equipe de colaboradores enviada pela prefeitura para as reuniões nas localidades, os delegados não a veem com elevado grau de representatividade, e deve-se considerar que nas plenárias a prefeitura chega a enviar até seis pessoas para compor a equipe de facilitadores, os quais têm a tarefa de dinamizar os trabalhos, esclarecer dúvidas e dar encaminhamento às propostas apresentadas.

Os delegados sugeriram maior aproximação da prefeitura com o povo. Disseram ser imprescindível que a administração municipal saia dos gabinetes e venha para dentro das localidades. Eles não veem problemas em o poder público promover a organização e estimular a participação popular. Os delegados compreendem que sempre haverá um lado político em tudo, inclusive correndo o risco de tentativas de promoção pessoal ou propaganda político-partidária, entretanto consideram que cabe ao povo fazer a distinção de quem sejam estas pessoas e escolher seus representantes de modo consciente.

Um último questionamento feito aos delegados procurou extrair o entendimento que eles tinham sobre o que é ser cidadão. As respostas apontaram para três perspectivas

diferentes. Na primeira delas, o ponto de vista é o dos direitos garantidos e deveres cumpridos, é a ideia um pouco mais particular ou individual de cidadania. Com condicionantes: “eu faço a minha parte e você faz a sua” ou “se você não fizer a sua parte, então eu também não faço a minha”. Embora tenham deixado de participar do OP, falaram sobre a importância do engajamento na conquista dos direitos e sobre a responsabilidade compartilhada entre o cidadão e o Estado.

Na segunda perspectiva, percebeu-se uma ótica voltada para a comunidade. Ser cidadão é ser efetivo e participante na sociedade com os seus problemas e desafios. Os delegados falaram sobre o compromisso com a coisa pública, com o entendimento de que o público é patrimônio de todos e que a participação nas decisões, a ocupação dos espaços e modificação dos mesmos, devem sempre ser feitas com o objetivo de melhorar a qualidade de vida do semelhante e conseqüentemente a sua.

O desejo de mudança aqui é coletivo. “O que for bom para o outro, também será bom para mim”. Os que expressaram esta opinião foram os delegados que mais sentiram a ausência de outras pessoas no OP.

A terceira perspectiva está limitada apenas às obrigações. É a ideia do “ser honesto”, “andar em dia com os impostos”, “ser trabalhador” e “ter responsabilidade para com os compromissos”.

É notória a falta de compreensão do que venha a ser cidadão. Os que se posicionaram desta maneira, demonstraram ter para com o poder público comportamento de mendicância. “Eu pedi pouca coisa e mesmo assim não me deram”.

Os que se manifestaram neste sentido, não falaram em igualdade de oportunidades, não falaram em corresponsabilidade, em comprometimento, em participação, em construção do bem comum ou conquista de direitos. Falta conexão entre todos estes elementos e, sobretudo, falta a compreensão do espaço que ele tem que ocupar e do papel que lhe cabe exercer.

Durante a realização deste trabalho, a pesquisadora pôde vivenciar toda a problemática citada aqui pelos delegados e entende que as sugestões apontadas por eles são pertinentes.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

Participação popular, cidadania, transparência e controle social atualmente estão na pauta de discussões de toda sociedade que se interessa em aprimorar os dispositivos de apoio às práticas democráticas para promover a transformação social, baseada na valorização do cidadão.

À democracia representativa pareceu faltar fôlego. A população não se sentia satisfatoriamente representada, muito em virtude de as decisões políticas tomadas não estarem de acordo com os desejos e necessidades dos cidadãos.

Não raras são as vezes em que a vontade do povo é desrespeitada. “A vontade constante de todos os membros do Estado constitui a vontade geral; devido a ela é que se tornam eles cidadãos e livres” (ROUSSEAU, 2002, p.51). Rousseau assevera ainda, que esta vontade geral tende à igualdade, enquanto que a vontade particular, por sua própria natureza, tende às preferências (ROUSSEAU, 2002, p.14). Esta vontade particular vai de encontro ao interesse coletivo, evidenciando a fragilidade do governante para sugerir temas e cumprir as deliberações que sejam para o benefício comum.

Dáí decorre o equívoco que muitos gestores públicos cometem que é o de concentrar a atenção para dentro da estrutura de governo e não percebem que determinadas ações são prejudiciais e contribuem para o agravamento de mazelas sociais. É quando se verifica o mau uso dos recursos públicos que fazem com que muitos países, inclusive o Brasil, ainda tenham que conviver com a fome, o desemprego, a falta de moradia, a violência urbana e ambiental.

Quando este desequilíbrio chega próximo a níveis insuportáveis, podendo causar até convulsão social, entram em cena os novos atores exigindo mudanças. São os movimentos sociais que a cada dia ganham adeptos, crescem e fortalecem o sistema político, ao impelir o administrador público a dirigir sua atenção para o desenvolvimento da comunidade local.

Deste modo, o gestor público se vê obrigado a modificar a postura e se reposicionar buscando uma relação mais equilibrada com a sociedade. Esta mudança de eixo permite o rompimento do paradigma estabelecido de que se deve internamente obedecer às regras que vem de cima para baixo, ignorando o contexto local e todo um potencial gerador de soluções.

Repensar a relação entre Estado e sociedade é desafiador para os municípios, pois eles estão inseridos numa estrutura muito maior. Entretanto, os mecanismos institucionais lhe dão o suporte necessário para que possa tomar suas próprias decisões e gerir o município com autonomia. Os governos locais se fortalecem e encontram no próprio ambiente as soluções

adequadas para os seus problemas. Isso só se dá quando há uma modificação na maneira de ver a sociedade e se relacionar com ela.

Neste sentido, ações foram feitas com o objetivo de consolidar a democracia semidireta ou participativa. Entretanto, um dos entraves encontrados é a existência de um déficit de educação política, o que dificulta o amadurecimento do exercício do voto e um maior engajamento no controle social (LIMA, 2010, p. 32). Decorre daí que a população não usufrui de seus direitos pelo fato de desconhecê-los.

Quanto mais informados e capacitados estiverem os cidadãos, mais forte será a participação popular, que ainda carece de estímulo, mas que aos poucos vem aumentando a promoção do desenvolvimento de mecanismos que favorecem a participação dos cidadãos nas decisões políticas.

Um destes mecanismos de participação popular é o Orçamento Participativo, aplicado no Brasil desde a década de 1970 e com o passar dos anos vem sofrendo modificações e se aperfeiçoando. Alguns requisitos são necessários para que o OP tenha êxito, dentre eles a organização da população e o nível de participação. Estes dois itens têm relação direta com a melhoria da qualidade de vida nos locais de origem dos participantes, pois são eles os maiores difusores e entusiastas do OP.

Esta pessoa que decide empregar parte de seu tempo para participar de reuniões, opinar e ajudar a construir soluções para o seu município ou região, é chamado de delegado do orçamento participativo. A participação dos delegados é imprescindível, pois eles exercem papel fundamental na orientação do uso dos recursos públicos e na prática do controle social, cujo efetivo exercício depende não apenas da disponibilização dos instrumentos necessários, mas especialmente da capacidade dos movimentos, organizações, grupos e outros atores da sociedade em debater com qualidade as políticas públicas (SERAFIM, 2008, p. 2).

Logo, o delegado é peça essencial neste processo. A dedicação, nível de comprometimento, capacidade, disponibilidade, preparo e conhecimento são características importantes de um delegado. A sua participação efetiva é que move a dinâmica do OP como mecanismo de gestão pública.

Assim, a ausência do delegado nesta experiência de participação popular, esvazia o processo e faz com que se perca um dos propósitos importantes deste instrumento que é a construção de soluções para adequação de políticas públicas à realidade local, por meio da riqueza de debates e ideias, além de educar informalmente o indivíduo para a vida, através do estímulo à cidadania (CAMPANHA, 2008, p.227).

Partindo-se deste princípio, o presente trabalho teve por objetivo geral conhecer as razões que motivaram a desistência de delegados do Orçamento Participativo de Vitória da Conquista no período de 1997 a 2011.

Para alcançá-lo foi preciso, num primeiro momento, identificar quem foram estes delegados que desistiram de participar do OP no referido período e traçar o perfil social, político e econômico com o intuito de perceber quais conexões poderiam existir com as causas da desistência.

Também houve a necessidade de avaliar o nível de conhecimento dos delegados desistentes acerca do OP e investigar as demandas indicadas por eles e seus respectivos resultados, uma vez que a hipótese levantada pela pesquisadora era a de que os delegados desistiram porque o poder público não atendia as demandas indicadas pela população.

Para tanto, foi necessário fazer um levantamento com os nomes de todas as pessoas que participaram do OP como delegados. Como o OP de Vitória da Conquista tem uma história de 17 anos, o número encontrado foi consideravelmente alto. Na sequência, teve que identificar quais os anos em que cada delegado participou.

No passo seguinte, definiu-se um critério de participação a partir do que a pesquisadora considerou como desistência. O critério foi delegado que tivesse participado de pelo menos duas edições consecutivas do OP e não tenha voltado a participar em pelo menos outras três edições consecutivas.

Ao final, pôde-se chegar à amostra composta por 30 delegados. Dos quais, apenas três não foram encontrados (um deles já havia falecido) e outro se recusou a responder. Logo, a pesquisa desenvolveu-se com 26 delegados, que além de concederem entrevista, responderam ao questionário e/ou formulário misto com 25 questões.

Através dos instrumentos de coleta de dados, houve a possibilidade de atender os dois primeiros objetivos específicos e também o objetivo geral. Entretanto, ainda faltava alcançar o terceiro objetivo específico que era investigar as demandas indicadas pelos delegados desistentes e seus respectivos resultados.

Tomando por base a informação fornecida pelos delegados, a pesquisadora teve que confrontá-las com os dados oficiais da PMVC, sobre execução de obras e serviços. Procedeu-se então, uma análise das atas e relatórios de prestação de contas do OP, disponibilizados pela Coordenação.

A pesquisadora percebeu que houve equívoco por parte dos delegados ao entenderem que bastava fazer a indicação da demanda para que ela fosse executada. Isso demonstra total

falta de conhecimento do processo, pois existem etapas do orçamento (indicação, aprovação e execução) a serem percorridas desde a plenária local, passando pelo Congresso de Delegados, pela Câmara de Vereadores, até a realização por parte do executivo. Posto isso, a pesquisadora considerou que seria necessário então, separar estas demandas de acordo com as etapas para poder chegar às demandas exatas, às quais os delegados se referiram como indicadas por eles, aprovadas e não executadas pela prefeitura.

O confronto das informações revelou que houve sim demandas indicadas, aprovadas e não executadas (algumas, inclusive, até os dias atuais). Se hoje fôssemos buscar dados a respeito de determinada obra, é bem possível que conste como realizada, mas isso se deve ao fato de a realização ter sido feita em período posterior ao mandato daquele delegado. Algumas, inclusive, foram executadas por terem sido promessa de campanha do prefeito ao se comprometer a realizar obras atrasadas do OP.

Isso incomodou os delegados, pois apesar de todo o trabalho que eles tiveram, do tempo empregado, dos debates, é como se não tivesse serventia. Na época de campanha, o prefeito prometeu e cumpriu. Os delegados consideraram perda de tempo todo o trabalho que eles tiveram. Eles não se sentem partícipes do processo, quando uma demanda é executada nestas condições.

Nos relatórios de prestação de contas apresentados aos conselheiros na época investigada, as informações são mínimas. Não há maiores explicações sobre os motivos da não execução ou detalhes dos processos de captação de recursos junto a outras esferas de governo. Esta inclusive constituiu-se em uma das limitações deste trabalho.

Como em alguns relatórios de prestação de contas mencionava que a demanda estava “em análise ou programada” para ser realizada com recursos federais (PAC), a pesquisadora entendeu que tinha que fazer esta verificação nos relatórios divulgados pelo Governo Federal.

O exame do 6º balanço do PAC 2 revelou que, todas as demandas indicadas pelos delegados que compõem a pesquisa, para as quais a prefeitura deu como justificativa que analisaria a possibilidade de se utilizar recursos do PAC, foram, de fato, aprovadas pelo Governo Federal, entretanto, não foram realizadas ainda, o que confirma a informação de não execução fornecida pelos delegados, considerando o período em que eles participavam do OP e sugeriram a demanda.

Assim, com as informações colhidas, respostas e análise dos dados obtidos através dos instrumentos de coleta e com a consecução do confronto de documentos, alcançaram-se todos os objetivos propostos por esta pesquisa, conforme representação no quadro 7.

Quadro 7 – Resumo das evidências da pesquisa

(continua)

PROPOSTAS DE PESQUISA	OBTIDO NA PESQUISA
Questão Problema	
Quais as razões que motivaram a desistência de delegados do Orçamento Participativo de Vitória da Conquista no período de 1997 a 2011?	De acordo com as informações obtidas, os motivos que causaram a desistência foram: o fato de a prefeitura não atender as solicitações feitas; a ausência de mais pessoas participando; a falta de tempo dos delegados que não conseguiam cumprir as datas nem os horários e a falta de conhecimento sobre o OP.
Questões Secundárias	
1) Qual o perfil dos delegados desistentes?	Os delegados desistentes têm idade acima de 18 anos, sendo que mais da metade tem entre 31 e 50 anos. Os homens representam 2/3 e os residentes na zona urbana correspondem a 69%. Mais da metade possui nível de escolaridade médio ou superior. Todos os que possuem nível superior vivem na zona urbana, enquanto que todos os que possuem grau primário vivem na zona rural. Todos os delegados trabalham, sendo que 1/3 deles declarou ser funcionário público. Mais da metade recebe entre 1 e 5 salários mínimos. Todos os delegados possuem vínculo com algum partido político, associação de moradores ou movimentos ligados a igrejas.
2) Qual o nível de conhecimento dos delegados acerca do Orçamento Participativo?	A pesquisa revelou que o nível de conhecimento dos delegados é baixo, apesar de mais da metade deles ter afirmado possuir grau de conhecimento ótimo ou bom sobre o OP e ainda, 20% admitiu não saber responder sobre a origem da maioria das fontes de receita do orçamento. Os delegados demonstraram desconhecimento com relação ao ciclo orçamentário e à dinâmica do OP, com seus eventos e etapas. Um número expressivo (88%) afirmou nunca ter recebido treinamentos ou capacitação para participar do OP. Na opinião dos delegados os principais pontos do OP que precisam de melhorias são: a informação, comunicação, transparência e divulgação, ou seja, eles próprios admitiram que esta parte é deficitária. As informações e instruções fornecidas no início das plenárias locais, bem como do congresso, não demonstraram transmitir conhecimento suficiente aos participantes.

(conclusão)

<p>3) Quais as demandas indicadas pelos delegados desistentes e seus respectivos resultados?</p>	<p>Após o exame das demandas citadas pelos delegados, os resultados demonstraram que houve sim, demandas indicadas por eles que não foram executadas, apesar de terem sido aprovadas. Em alguns casos, a prefeitura informou sem maiores detalhes, não ser possível realizar no período e, em outros, possível parcialmente ou plenamente possível. Entretanto, verificou-se que uma demanda considerada pela prefeitura como não possível ser realizada, foi executada posteriormente, mas numa época em que o delegado já havia desistido de continuar participando do OP. Outras que estavam em estudo, ainda permanecem até os dias atuais e algumas outras não foram executadas, nem enquanto estava em vigência o mandato do delegado, nem posteriormente.</p>
Hipótese	
<p>A desistência dos delegados deveu-se ao fato de o poder público não atender as demandas indicadas.</p>	<p>A hipótese foi confirmada, haja vista que os delegados apontaram a não execução das demandas indicadas como a principal razão que os fizeram desistir de participar do OP.</p>

Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria.

O pedido nasce, normalmente, do anseio da comunidade, do grupo de moradores, entretanto uma situação comum nas plenárias é que a pessoa que apresenta a demanda verbalmente, que vai lá à frente, que faz uso do microfone, debate, critica, ao se expor acaba sendo escolhido como delegado, porque teoricamente, esta pessoa parece reunir características de alguém que tem condições de defender a ideia numa outra etapa do OP.

Este delegado ao não conseguir ratificar a demanda ou apesar de conseguir confirmá-la, não obtiver êxito na execução, fica com sentimento de dever não cumprido, temperado com o sabor de derrota, o que provoca descontentamento, desestímulo e conseqüente vontade de desistir de participar.

Os delegados do OP fazem parte de uma estrutura social da qual dependem e sentem a necessidade de terem mais pessoas ao lado, ajudando no trabalho de construção do bem comum. Se por um lado se mostram incomodados pela ausência de outras pessoas, por outro, não percebem que ao deixarem de participar, agora são eles que passam a pertencer ao outro grupo, o mesmo criticado por eles.

Como o orçamento é autorizativo, isto é, autoriza, mas não obriga o Executivo a realizar as despesas, um desafio é fazer com que as demandas do OP sejam ratificadas no Legislativo e realizadas pelo poder Executivo. A presença da população, seja o cidadão isoladamente ou representado por conselheiros e delegados, aumentaria as chances de êxito,

porque pressionaria os políticos a aprovarem as políticas públicas que melhor atendem a população, que é a real financiadora do Estado.

O processo de funcionamento do Orçamento Participativo realmente não é fácil, pois há muitos conflitos instalados, sobretudo por conta das necessidades da população que podem ser agravadas se o poder público for inoperante. É necessário que a administração municipal esteja muito bem articulada com as demais esferas de poder, não apenas para captar mais recursos para o município, mas também para trocar experiências, modernizar a gestão, melhorar o atendimento à população e aumentar o nível de acerto e resultados das políticas públicas.

Cabe ainda à administração municipal estar mais próxima da sociedade, que organizada pode funcionar como um excelente consultor, fornecendo informações preciosas que ajudarão a gerir o município. Depreende-se daí a necessidade de se adaptar a linguagem a fim de melhorar o alcance e difusão do OP entre a população.

Vale ressaltar que, embora o acesso aos documentos na PMVC tenha sido extremamente facilitado pela presteza e atenção da equipe de Coordenação do OP, a pesquisadora identificou várias limitações durante a realização deste trabalho. Entre as principais, destacam-se:

- a) precariedade dos arquivos físicos dos documentos do OP;
- b) inconstância na produção e sistematização de relatórios de prestação de contas;
- c) ausência de padrão e escassez de detalhes dos relatórios;
- d) falta de zelo com os registros, principalmente os mais antigos;
- e) ausência de estudos detalhados acerca das solicitações da população;
- f) rotatividade de pessoal nos setores da prefeitura e a conseqüente dificuldade em fornecer informação precisa e atualizada;
- g) ausência de conexão entre as secretarias, além do fato de que elas não fazem distinção da origem das indicações para o orçamento (de delegados do OP, do executivo ou do legislativo), o que dificultou o cruzamento de dados com a Coordenação, bem como a identificação de realização de demandas provenientes do OP;
- h) dificuldade em localizar os delegados, uma vez que a população pesquisada estava dispersa em vários locais, inclusive na zona rural, o que requereu o deslocamento da pesquisadora para algumas destas localidades, tendo inclusive que contar com a ajuda dos atuais conselheiros que conhecem as pessoas do seu lugar de origem, dos agentes

comunitários de saúde e até mesmo de carteiros, pois houve casos de delegados, que não moravam mais no mesmo endereço, embora ainda residissem no mesmo bairro.

Partindo-se do princípio básico de que uma pesquisa científica tenha por finalidade maior o benefício do homem e a consequente construção de uma sociedade melhor, este trabalho buscou demonstrar a existência da relação direta entre a participação do cidadão e o atendimento concreto às suas necessidades, por meio da execução de políticas públicas. Uma vez contextualizada a problemática e identificadas as causas que provocaram a desistência, recomenda-se:

- 1) urgente melhoria e conservação do arquivo público e a digitalização dos documentos para facilitar as consultas;
- 2) implantar uma sistematização na produção de relatórios voltados ao OP;
- 3) promover estudos sobre o OP do município, identificando as áreas mais carentes, as demandas indicadas e seu respectivo nível de execução;
- 4) desenvolver nas escolas, projetos voltados à difusão de conhecimentos que envolvam orçamento, cidadania, participação e transparência, com a finalidade de popularizar estas temáticas entre crianças e adolescentes;
- 5) que a Coordenação do OP busque trocar informações e experiências feitas em outros municípios, a exemplo do uso do programa de apuração das prioridades e votação, o OP Digital de Belo Horizonte (em atividade desde 2006), a Rede Brasileira de Orçamento Participativo, que muito enriqueceriam a prática do OP em Vitória da Conquista;
- 6) zelar pelo registro das demandas solicitadas pelos cidadãos como forma de acompanhar mais de perto as necessidades apontadas por eles;
- 7) fomentar a participação popular utilizando novas ferramentas tecnológicas, a exemplo da internet;
- 8) promover a divulgação permanente do OP, contando com o apoio das lideranças comunitárias;
- 9) diminuir o tempo de execução das demandas e discuti-lo com a comunidade, tornando o processo mais transparente e evitando equívocos;
- 10) promover a capacitação dos cidadão sobre orçamento público, OP e cidadania, através de palestras, vídeos, cartilhas ou documentos que constem informações com linguagem simples e acessível a todos os públicos;
- 11) ampliar a prestação de contas para além dos conselhos, alcançando também as associações de moradores, que são entidades que reproduzem as informações em nível local;

12) promover debates nas associações de moradores, com a finalidade de colher informações previamente, para melhor adequar os recursos às necessidades da população; e

13) utilizar de maior clareza, na explicação do funcionamento do orçamento público, das etapas do OP e na transmissão de informações, objetivando diminuir as falsas expectativas que o cidadão possa vir a criar em torno deste processo.

A Contabilidade exerce papel fundamental, também no âmbito público, com a produção e disponibilização de informações claras e qualificadas sobre o modo como os recursos arrecadados estão sendo geridos e aplicados, cumprindo assim a sua função social que é a de contribuir para a melhoria da qualidade de vida das pessoas.

Com relação ao Orçamento Participativo, sugere-se que sejam feitas pesquisas relacionadas ao índice de execução de demandas; aos critérios utilizados para a priorização das obras; estudos sobre as diferentes metodologias aplicadas e a mensuração dos respectivos resultados.

Fazendo-se um apanhado deste trabalho, depreende-se que o Orçamento Participativo é um patrimônio social. Ele é filho da história e sua evolução no Brasil vem se dando ao longo de pelo menos três décadas, seguindo em franco desenvolvimento em várias partes do mundo. O campo de estudo é amplo e se dissemina pelos diversos ramos do saber, portanto ainda há muito que se conhecer a respeito.

Esta pesquisa evidenciou o quão importante é a participação do cidadão nas decisões públicas e sua contribuição na definição sobre a aplicação dos recursos disponíveis. Afinal de contas, estes recursos pertencem à sociedade.

É inadmissível que uma pessoa compareça a uma plenária local promovida pelo poder público, para discutir, ainda que seja uma pequena parte do orçamento do município, e saia da reunião sem ter compreendido o que foi dito. Tampouco faz sentido, que um cidadão que seja ativo, que busque contribuir positivamente para o desenvolvimento da sociedade, seja desestimulado a participar por não ver concretizadas as solicitações feitas pela população.

REFERÊNCIAS

ANANIAS, Patrus. Orçamento Participativo: por que o implementamos em Belo Horizonte? In: AZEVEDO, Sérgio de.; FERNANDES, Rodrigo Barroso. (Org.s). **Orçamento Participativo: construindo a democracia**. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

AUGUSTO, Heitor; COUTO, Verônica. **Como abrir a caixa preta do poder**. Disponível em: <<http://www.aredo.inf.br/inclusao/edicoes-antiores/70-%20/669>>. Acesso em: 10 jun. 2012.

AVRITZER, Leonardo. **Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre: comparando instituições e prática**. In: AZEVEDO, S. de; FERNANDES, R. B. (Org.s). **Orçamento Participativo: construindo a democracia**. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

_____, Leonardo. “Sociedade Civil, espaço público e poder local: uma análise do orçamento participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre”. In **Relatório final do projeto “Civil society and governance”**, Unicamp, 2000.

_____, Leonardo. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander. (Orgs.) **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

_____, Leonardo e NAVARRO, Zander. “Potencialidades e limites da inovação institucional: um estudo comparativo sobre o Orçamento Participativo”. In **Relatório de Pesquisa**. UFMG, Belo Horizonte, 2001.

AZEVEDO, Neimar de. A Face Representativa do Orçamento Participativo. In: AZEVEDO, Sérgio de. FERNANDES, Rodrigo Barroso. (Org.s). **Orçamento Participativo: construindo a democracia**. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

BENEVIDES, Maria Vitória de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. 3. ed. São Paulo: Editora Ática, 2000.

BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil, 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm>. Acesso em: 16 jun. 2012.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm>. Acesso em: 16 jun. 2012

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 20 mai. 2012.

_____. Lei Complementar nº 101 - Lei de Responsabilidade Fiscal, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 23 mai. 2012.

_____. Lei nº 10.257 - Estatuto da Cidade, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 23 mai. 2012.

_____. Lei nº 12.527 - Lei de Acesso à Informação, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 16 jun. 2012.

_____. Lei nº 4.320 - Lei de Orçamento, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm>. Acesso em: 12 abr. 2013.

_____. Lei nº 8.666 – Lei de Licitações e Contratos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm>. Acesso em: 12 abr. 2013.

BUENO, Silveira. **Minidicionário da Língua Portuguesa**. 3. ed. São Paulo: Editora Lisa, 1990.

CABANNES, Yves. **72 perguntas frequentes sobre o orçamento participativo**. 2. ed. Quito: AH Editorial, 2004.

CACCIA-BAVA, Silvio. “Democracia e poder local”. In: VILLAS-BÔAS, Renata. (org.). **Participação popular nos governos locais**. São Paulo: Pólis, 1994, PP. 3-9.

CAMPANHA, Alexssandro. **Alcances do Orçamento Participativo nos Investimentos Educacionais realizados pela Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista no período de 2002 a 2007**. Salvador: Universidade Federal da Bahia, Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação, 2008.

CARRION, Eduardo Kroeff Machado. **Apontamentos de direito constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. pp. 83/84

CARVALHO, José Tanajura. **Acessibilidade às informações do controle externo: um instrumento para o controle social do Estado**. (2001), Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em 10 jun 2012.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. Petrópolis: Vozes, 2006.

CRUZ, Nilo. **Orçamento Participativo: O Processo de Implementação em São Luís**. São Luís: 2009. Disponível em: <http://www.gaepf.ufma.br/site/producao_cientifica_userview/download.php?id=187> Acesso em: 6 jan. 2013

DAHL, Robert Alan. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Que é participação política**. Coleção Primeiros Passos. São Paulo: Brasiliense, 1985, 4ª ed.

_____. **Direitos Humanos e Cidadania**. São Paulo: Moderna, 1998.

_____. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 24ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

DIAS, Solange Gonçalves. Reflexões acerca da participação popular. In: **Revista Integração, Ano XIII**, São Paulo, 2007. Disponível em:
<http://www.usjt.br/prppg/nucleos/direito/publicacoes.php> Acesso em: 7 mai. 2013.

DROPA, Romualdo Flávio. **Perspectivas para o controle social e transparência na administração pública**. Disponível em:<
<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/19365-19366-1-PB.htm>>. Acesso em 12 abr. 2013.

GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. **Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

_____, **Porto da cidadania: a esquerda no governo de Porto Alegre**. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

_____, **Como Elaborar Projetos de Pesquisas**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

FARIA, Claudia. Do conflito jurídico ao consenso democrático: uma versão da implantação do OP-Rs. In: **A Inovação Democrática: O Orçamento participativo no Brasil**. Porto Alegre: 2002.

FEDOZZI, Luciano. **Práticas Inovadoras de Gestão Urbana: o paradigma participativo**. Caderno IPARDES Estudos e Pesquisas. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social, p. 93-107, jan./jun. 2001. Disponível em:
<<http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/.../188%E2%80%8E>>
Acesso em: 25 abr. 2013.

FONT, Juan. (Coord.) **Ciudadanos y decisiones públicas**. Barcelona, Ariel, 2001.

INSTITUTO DE GOVERNANÇA SOCIAL. **Cartilha Conselhos Estaduais de Políticas Públicas**. Belo Horizonte: 2009.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública Teoria e Prática**. 9.ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LIMA, José Ossian. A obrigatoriedade do Orçamento Participativo no Município. A (não) efetividade em discussão. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 15, n. 2652, 5 out. 2010 . Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/17559>>. Acesso em: 17 abr. 2013.

LIRA, Ana Maria de Azevedo; et al. **A Educação Corporativa Aplicada ao Tribunal de Contas da União como Estímulo ao Controle Social**. 2003. Disponível em <
<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054432.PDF>>. Acesso em 12 abr. 2013.

LOCK, Fernando do Nascimento. Participação Popular no Controle da Administração Pública: um estudo exploratório. **Revista Eletrônica de Contabilidade**. Vol. I. Nº.1 Set-Nov/2004. Disponível em: <<http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs-2.2.2/index.php/contabilidade/article/view/122>> Acesso em: 22 jan. 2013.

LUCHMANN, Ligia Helena Hahn. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre**. 2002. Tese de Doutorado. Instituto de Filosofia e ciências Humanas – Universidade de Campinas, São Paulo.

MAZZOTTI, Alda Judith Alves; GEWANDSZNAJDER, Fernando. **O Método nas ciências naturais e sociais: Pesquisa quantitativa e qualitativa**. 2a ed. São Paulo: Pioneira, 1998. MARSHALL, Thomas Humprey. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MENEZES, Erivaldo. Gonçalves de. **Apontamentos sobre o controle social e a transparência dos atos da administração pública brasileira**. Tribunal de Contas da União. Instituto Serzedello Corrêa. Centro de Documentação-CEDOC, Brasília. 2002.

MILANI, Carlos Roberto Sanchez. **Políticas públicas locais e participação na Bahia: o dilema gestão versus política**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a08n16.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2013.

MORAES, Alexandre. de. **Direito Constitucional**. 13ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

OLIVEIRA, Dauraci de Senna. **Planejamento municipal**. Rio de Janeiro: IBAM, 1991.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Responsabilidade fiscal**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2001.

ONU – Nações Unidas do Brasil. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <http://unicrio.org.br/img/DeclU_D_HumanosVersoInternet.pdf> Acesso em: 26 jan. 2013.

PAIVA, Beatriz Augusto de. Assistência Social e políticas sociais no Brasil – configuração histórica, contradições e perspectivas. In: **Revista Katálysis**, Florianópolis, n. 4, mai/1999.

PERES, Úrsula. Controle Social do Orçamento. In: PAULICS, Veronika, (Org) **125 Dicas – Ideias para a ação municipal**. São Paulo: Instituto Polis, 2000.

PIRES, Valdemir. **Orçamento Participativo. O que é, para que serve, como se faz**. Barueri: Manole, 2001.

_____. **Participação da sociedade nos processos orçamentários: a experiência brasileira recente**. 2000. Disponível em: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/VPremio/sistemas/1siafpVPTN/PIRES_Valdemir.pdf Acesso em: 11 fev. 2013

PLATT NETO; Orion Augusto. **Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira**. In: *Contab. Vista & Rev.*, v. 18, n. 1, p. 75-94, jan./ mar. 2007

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA (PMVC). **Regimento Interno do Conselho do Orçamento Participativo – 2011**. Julho, 2011.

_____. **História do Orçamento Participativo em Vitória da Conquista**. Disponível em: <<http://www.pmvc.com.br/v1/print/6231/conheca-a-historia-do-orcamento-participativo-em-vitoria-da-conquista.html>> Acesso em: 15 mai. 2012.

PRZEWORSKI, Adam. “Sobre o Desenho do Estado: uma Perspectiva Agent X Principal”. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 1998.

PFAFFENSELLER. Michelli.– Teoria dos Direitos Fundamentais. **Revista Jurídica da Presidência**. Brasília, v. 9, n. 85, p.92-107, jun./jul, 2007 30/04/2007. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_85/Artigos/PDF/MichelliPfaffenseller_Re v85.pdf> Acesso em: 22 jan. 2013

RIBEIRO, Ciro de Castilho; BORBOREMA, Ernani Avelar. **A Homepage Contas Públicas: Um Diagnóstico de Contribuição para o Controle Social**, 2006. Disponível em <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2057198.PDF>>. Acesso em 14 mar 2013.

RICHARDSON, Roberto Jerry; et al. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROUSSEAU, Jean-Jaques. **Do Contrato Social**. 2002. Tradução: Rolando Roque da Silva Edição eletrônica: Ed. Ridendo Castigat Mores. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cv00014a.pdf>>

SÁNCHEZ, Félix. **Orçamento Participativo: teoria e prática**. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS. Risonaldo Ferreira dos. **Orçamento Participativo: uma análise dos fatores contributivos para a continuidade da experiência da cidade de Porto Alegre/RS**. João Pessoa, 2004. Disponível em: <<http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/bds.nsf/e88f72ba6056973403256d470064b9dc/0f729661562590d403256fdd00446313?OpenDocument&TableRow=1.0#1.>> Acesso em: 27 dez. 2012.

SANTOS BOAVENTURA. **O Futuro da Democracia**. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/opiniaobss/164.php>> Acesso em 12 jul. 2012.

_____. **“A reinvenção solidária e participativa do Estado”**. In Seminário Internacional Sociedade e Reforma do Estado, s/d.

_____, (org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____, Globalización y Democracia. In: **Fórum Social Mundial Temático Democracia, Derechos Humanos, Guerras y Narcotráfico**. 2003, Cartagena de Índias, Colômbia. *Anais...* Cartagena de Índias, 16-20 jun., 2003. Disponível em:
Acesso em: 02 mai. 2013.

SERAFIM, Lizandra. **Controle social: que caminhos?** Observatório dos Direitos do Cidadão/Equipe de Participação Cidadã. Instituto Pólis Julho de 2008. Disponível em: <
<http://www.direitoacidade.org.br/utilitarios/editor2.0/UserFiles/File/Texto%20Liza.pdf>>
Acesso em: 15 mai. 2013.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade Governamental: um enfoque administrativo**. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2004.

_____. **Orçamento Participativo: nova participação da sociedade na gestão pública municipal**. João Pessoa, 2004.

SIMÕES, Carlos Rafael Menin. **Transparência na Aplicação de Recursos em Obras Públicas**. Brasília, 2011. Disponível: <
<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2509407.PDF>> Acesso em: 15 mar. 2013

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 2005.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e gestão**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

SOUZA, Ubiratan de. Orçamento Participativo: Experiência do Rio Grande do Sul. In: **El ajuste estructural en América Latina. Costos sociales y alternativas**. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2001. Disponível em:
<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101003022635/13cap12.pdf> Acesso em: 11 jan. 2013

TEIXEIRA, Ana Claudia, et al. **Orçamento Participativo: Democratização da gestão pública e controle social**. 2003. Disponível em:
<http://www.intervozes.org.br/publicacoes/revistas-cartilhas-e-manuais/>> Acesso em: 26 abr. 2013.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. As dimensões da participação cidadã. **Caderno CRH, Salvador**, n. 26/27, p. 179-209, jan./dez. 1997 Salvador: 1997. Disponível em:
<<http://www.cadernocrh.ufba.br/viewarticle.php?id=198>>

_____. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**, São Paulo: Cortez, 2001.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Quantidade de eleitores no Brasil**. Disponível em: < <http://www.tse.jus.br/search?SearchableText=quantidade+de+eleitores>>. Acesso em: 2 ago. 2012.

VIANA, Mário Augusto Carvalho. **Mecanismos de participação e fiscalização do orçamento público: a experiência do orçamento participativo de Vitória da Conquista.** São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2009.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e Sociedade no Espaço Público Democrático.** 1997. Disponível em: <http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/bibliotecarquivos/cidadania_e_sociedade_civil_no_espaco_publico_democratico.pdf> Acesso em: 16 jan. 2013.

VILLAS-BOAS, Renata. **Os canais Institucionais de Participação Popular.** In: Boas, Renata Villas. et al. (org.) **Participação Popular nos Governos Locais,** São Paulo: Pólis, 1994.

APÊNDICES

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA - UESB
CURSO: CIÊNCIAS CONTÁBEIS
ALUNA: MÉRCIA BOAVENTURA SANTOS

Olá, sou Mércia Boaventura Santos, aluna do curso de Ciências Contábeis da UESB. Estou fazendo uma pesquisa relacionada ao Orçamento Participativo em Vitória da Conquista e tenho por objetivo identificar as causas que provocaram a desistência por parte dos delegados do Orçamento.

Solicito a sua participação e autorização para uso dos dados coletados. O sigilo será garantido. Não é necessário se identificar e as informações obtidas serão utilizadas apenas para fins de estudo. Por favor, responda ao questionário que se segue, marcando apenas **uma única resposta para cada pergunta**.

Muito obrigada pela sua colaboração.

1. SEXO

- a. masculino
- b. feminino

2. IDADE

- a. até 17 anos
- b. de 18 a 30 anos
- c. de 31 a 50 anos
- d. de 51 a 65 anos
- e. acima de 65 anos

3. GRAU DE ESCOLARIDADE

- a. primário (1a a 4a série)
- b. ensino fundamental (5a a 8a série)
- c. ensino médio (segundo grau)
- d. nível superior
- e. pós graduação

4. OCUPAÇÃO

- a. empregado empresa privada
- b. funcionário público
- c. autônomo
- d. empresário
- e. desempregado
- f. outro (**especifique**) _____

5. RENDA FAMILIAR

- a. até 1 salário mínimo
- b. entre 1 e 3 salários mínimos
- c. entre 3 e 5 salários mínimos
- d. entre 5 e 7 salários mínimos

6. PARTICIPA DE ALGUMA ASSOCIAÇÃO DE BAIRRO?

- a. sim
- b. não

Qual associação? (**especifique**) _____

7. COMO FICOU CONHECENDO O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO?

- a. através de mídia (rádio, tv, internet, carro de som)
- b. através de pessoas COM vínculo junto à prefeitura
- c. através de pessoas SEM vínculo junto à prefeitura
- d. outros (**especifique**) _____

O QUE MOTIVOU VOCÊ A PARTICIPAR DO ORÇAMENTO**8. PARTICIPATIVO?**

- a. envolvimento político
- b. desejo de conhecer o OP (curiosidade)
- c. desejo de pedir e reivindicar melhorias para o meu bairro
- d. todas as alternativas acima
- e. outro motivo (**especifique**) _____

9. VOCÊ JÁ PARTICIPOU DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO ANTES?

- a. sim
- b. não

Se respondeu SIM, indique quantas vezes: _____

10. QUAL A SUA OPINIÃO SOBRE O ORÇAMENTO?

- a. é um instrumento meramente político de propaganda utilizado pela Prefeitura Municipal
- b. é um instrumento que promove realmente a participação popular
- c. eu acho que são as duas coisas. **Justifique** _____
- d. outro (**especifique**) _____

11. VOCÊ ACHA QUE OS POLÍTICOS TÊM INTERESSE EM CUMPRIR COM OS PEDIDOS FEITOS PELA POPULAÇÃO ATRAVÉS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO?

- a. sim
- b. não

Se respondeu NÃO, a que você atribui este comportamento?

- a. falta de recursos financeiros
- b. falta de vontade política da prefeitura
- c. o jogo político entre prefeitura e câmara de vereadores (oposição) acaba atrapalhando o processo
- d. outro (**especifique**) _____

- 12. VOCÊ CONSIDERA IMPORTANTE A PARTICIPAÇÃO NAS DECISÕES DA CIDADE? JUSTIFIQUE.**
- a. sim, muito importante
 - b. importante
 - c. pouco importante
 - d. nada importante
- Por quê?** _____
- 13. POR QUE VOCÊ DEIXOU DE PARTICIPAR DO OP?**
- a. porque não conseguia cumprir com as datas e os horários
 - b. porque não viu utilidade ou não funciona
 - c. porque os pedidos não são atendidos
 - d. porque não existe seriedade por parte do cidadão, nem da Prefeitura
 - e. porque todos os pedidos já foram atendidos
 - f. outro (**especifique**) _____
- 14. COMO VOCÊ CONSIDERA O INTERESSE DA POPULAÇÃO NAS DECISÕES POLÍTICAS DA CIDADE?**
- a. muito interessada
 - b. razoavelmente interessada
 - c. pouco interessada
 - d. completamente desinteressada
- 15. QUAIS OS MOTIVOS QUE PROVOCAM DESINTERESSE NA POPULAÇÃO?**
- a. falta de conhecimento e treinamento sobre Orçamento
 - b. os políticos, na sua maioria, não são pessoas sérias
 - c. as pessoas tem despesas para participar (por exemplo com transporte e alimentação)
 - d. falta oportunidade e divulgação
 - e. outro (**especifique**) _____
- 16. COMO AVALIA O SEU SENTIMENTO COM RELAÇÃO À CIDADE DE VITÓRIA DA CONQUISTA?**
- a) Eu me considero um conquistense e me identifico com a cidade
 - b) Eu me considero conquistense, mas tenho dificuldade em explicar o que é ser conquistense
 - c) Eu me considero conquistense, mas apenas porque vivo na cidade
 - d) Não me considero conquistense apesar de morar na cidade
 - e) Para mim é indiferente. Tanto faz ser conquistense ou de qualquer outra cidade.
- 17. QUAL O SEU REAL CONHECIMENTO SOBRE O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO?**
- a. ruim
 - b. regular
 - c. péssimo
 - d. bom
 - e. ótimo

- 18. SABERIA INDICAR QUAIS SÃO AS FONTES DE RECEITA DO ORÇAMENTO?**
a) sim, provêm na sua maioria das transferências da administração central
b) sim, provêm na sua maioria dos impostos municipais
c) sim, provêm na sua maioria das taxas, multas e serviços prestados
d) não, não sei
e) outro _____
- 19. O QUE VOCÊ SUGERE PARA MELHORAR O RELACIONAMENTO ENTRE O PODER PÚBLICO E A POPULAÇÃO?**
Especifique: _____
- 20. Como você classifica a sua participação no processo de escolha das demandas do OP?**
- 21. Qual o seu grau de satisfação com o trabalho desenvolvido pela Prefeitura com relação aos pedidos feitos através do OP?**
- 22. Em sua opinião, o que é necessário fazer para aumentar a participação da população no OP?**
- 23. Saberá informar 2 dos principais objetivos do OP?**
- 24. Aponte 3 pontos positivos e 3 pontos que você considere negativos no OP.**
- 25. O que é o OP para você?**
- 26. Qual a avaliação que você faz a respeito do processo de funcionamento do OP? (plenárias, horários, assembleias, congresso, calendário, etc)**
- 27. Indique 3 demandas (serviços ou obras) que você considera prioridade, mas que não foram atendidas pela Prefeitura.**
- 28. Como você vê esta oportunidade que a população conquistense tem de propor e decidir sobre alguns projetos através do OP?**
- 29. Qual a sua disponibilidade de tempo para contribuir para a resolução dos problemas da sua comunidade através do OP?**
- 30. Quais as suas expectativas com relação ao OP de Vitória da Conquista?**