

## Orçamento Participativo: estudo comparativo sobre duas experiências no interior da Bahia

*Marcelo Amaral<sup>1</sup>*  
*Marcus Humberto Leitão de Souza<sup>2</sup>*  
*Maury Delfino Bié<sup>3</sup>*

**Resumo:** Este artigo apresenta a análise das fases iniciais de implantação das experiências de Orçamento Participativo nas cidades baianas de Lauro de Freitas e Vitória da Conquista, tendo buscado apontar, por meio da comparação das variáveis analíticas utilizadas pela literatura, as convergências e distinções entre os dois projetos, situando-as no debate sobre a deliberação participativa. Para isto, indicadores usados por autores que estudaram diversas experiências de OP foram utilizados, com destaque para a experiência de Porto Alegre e para os trabalhos de Leonardo Avritzer. A metodologia utilizada foi o estudo de casos múltiplos, em pesquisa exploratória e descritiva. A análise demonstrou a influência das variáveis políticas nas experiências das cidades e apontou possibilidades de estudos neste campo.

**Palavras-chave:** Democracia. Governo local. Orçamento Participativo.

---

<sup>1</sup> Mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professor da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). E-mail: amaral69@gmail.com.

<sup>2</sup> Mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Analista do Banco Central do Brasil. E-mail: marcus\_humberto@yahoo.com.br.

<sup>3</sup> Graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Consultor da Dinâmica Social Consultoria. E-mail: maurybie@dinamicasocial.com.br.

**Abstract:** This article presents an analysis of the early stages of deployment of the experiences of Participatory Budgeting in the cities of Lauro de Freitas and Vitória da Conquista, in the state of Bahia, trying to indicate, by comparing the analytical variables used by the literature, the similarities and differences between the two projects, placing them in the debate on participatory deliberation. For this, indicators used by various authors who have studied the experiences of OP were used, highlighting the experience of Porto Alegre and the works of Leonardo Avritzer. The methodology used was a multiple case study in exploratory and descriptive research. The analysis demonstrated the influence of political variables on the experiences of cities and pointed possibilities for studies in this field.

**Keywords:** Democracy. Local government. Participatory Budgeting.

## 1 Introdução

Na tentativa de delimitar um regime democrático, a teoria política tem se debatido com uma infinidade de atributos, aspectos e elementos caracterizadores desse regime. Transitam pela literatura especializada, na velocidade em que mudam as circunstâncias históricas, conceitos como competição, representação, responsabilidade, igualdade, justiça, cidadania, solidariedade e participação. Mesmo após séculos de insistências teóricas, a democracia ainda não se despiu de suas “máscaras”, com as quais encobre seu(s) significado(s) e reentrâncias (SALES, 2005), e continua inspirando reflexões teóricas, investigações empíricas e controvérsias aparentemente insolúveis. A apresentação das análises deste trabalho pretende contribuir com o esforço de caracterização da democracia, argumentando sobre um de seus componentes: a participação.

Argumentar sobre a exigibilidade da participação na efetivação da democracia pode parecer uma tarefa desnecessária, vez que um regime democrático de governo contém, em sua própria definição, como pressuposto, a participação popular na discussão, deliberação e definição dos instrumentos de organização e execução das atividades de interesse de cada sociedade. De fato, parece ser uma contradição etimológica conceber a democracia sem a participação. José Antonio

Moroni (2009), compreende as experiências de participação e deliberação dentro de um contexto de dominação e manutenção de privilégios de uma classe, o que contrapõe a ideia de igualdade e liberdade implícita no conceito e na etimologia da democracia. Mas a questão não está na área da etimologia – foi capturada por um campo de maior tensão: a política. Refletindo essa tensão própria da política, a tradição teórica, ao operar com diferentes modelos de democracia, reserva diferentes funções para a participação.

É graças à fertilidade com que a teoria produz modelos de democracia que podemos dispor, por exemplo, de concepções tão díspares quanto o minimalismo schumpeteriano e a teoria deliberativa. No primeiro modelo, formulado pelo economista Joseph Schumpeter em sua obra *Capitalismo, socialismo e democracia* (1984), o povo não governa realmente, apenas aceita ou recusa as pessoas escolhidas – em processos competitivos – para governá-lo; a função da participação é reduzida à produção dos governantes, ou seja, ao momento do voto. Em polo oposto a este, na teoria deliberativa, que ganha intensidade a partir da década de 1970, as decisões políticas devem ser tomadas por todos aqueles que serão afetados por elas; a participação de todos é uma condição legitimadora das decisões e os cidadãos devem ser capazes de produzir a normatividade a eles aplicada, defende Jürgen Habermas, um autor paradigmático desse modelo (SALES, 2005). Esse último modelo tem desafiado os consensos relativos formados em torno das ideias de Schumpeter e contribuído para a retomada da participação enquanto um ideal democrático<sup>4</sup>. Não é difícil perceber que o potencial desse novo “poder participativo” (SINTOMER, 2002, p. 57) vem sendo enaltecido por atores sociais (intelectuais e acadêmicos, agências internacionais, movimentos sociais, governos locais etc.) das mais variadas orientações ideológicas.

---

<sup>4</sup>Jacobi (2002, p. 12) nos lembra que a participação ganha importância já nos anos 1960, quando se evidencia a função dos arranjos institucionais na ampliação da esfera de engajamento do cidadão, através da criação de canais de comunicação entre a esfera estatal e a sociedade. Mas, continua o autor, “é na década de 1980 que a participação cidadã se torna um instrumento para um potencial aprofundamento da democracia”.

Ao lado de tantos usos – e abusos –, a participação vem sendo gradativamente institucionalizada no âmbito da democracia representativa, num processo que articula as instituições representativas com a dinâmica da participação direta. Como alerta Sintomer (2002, p. 58), esse processo não encontra um equilíbrio evidente, já que procura articular práticas e estruturas orientadas por princípios diferentes. Assim, enquanto as práticas participativas pressupõem um mínimo de simetria entre os participantes, os desenhos institucionais sobre os quais se formaram os regimes democráticos em diversos países, entre eles o Brasil, foram forjados pelo modelo de democracia liberal, do qual se “[...] varrem quaisquer vestígios do que era ou queria passar pelo igualitarismo” (MOISÉS, 1992, p. 6). As assimetrias nessas novas democracias<sup>5</sup> são visíveis: desigualdades sociais, sexuais, raciais etc.; distribuição desigual de bens – materiais e simbólicos – e de recursos de poder; e divisão entre governados e governantes.

Essa divisão entre o cidadão e o Estado foi resultante, segundo Weber (apud SANTOS; AVRITZER, 2002), do aumento da complexidade do aparelho estatal, que levou a administração pública a adotar um sistema de organização burocrática altamente especializada. Para Santos e Avritzer (2002), a democracia liberal também trazia em seu bojo a tentativa de estabilizar entre o capitalismo e a democracia, em um modelo econômico que priorizava a acumulação à distribuição das riquezas. O receio de que a democracia favorecesse a explicitação das demandas sociais e a oposição ao modelo econômico levou os países centrais a desenvolverem um sistema democrático ausente de uma participação mais efetiva dos cidadãos. A expansão desse modelo acabou por gerar uma crise no sistema democrático em uma de suas origens, a Europa Central, motivada, conforme apontam Santos e Avritzer (2002), pela percepção dos cidadãos quanto à falta de representatividade dos seus interesses entre os eleitos e, por conseguinte, pelo aumento da abstenção nas eleições.

---

<sup>5</sup> “Novas” na medida em que diferem daquelas democracias liberais, consolidadas há dois ou três séculos.

No Brasil, essa situação encontra aspectos semelhantes. Ainda que não seja identificado um número relevante de abstenções em função do sistema de voto obrigatório, há uma notória crise de representatividade que se manifesta nas pesquisas de avaliação da ação dos parlamentares realizadas entre os cidadãos. Em estudo sobre a relação entre a crise de representatividade e a percepção pública sobre o congresso nacional, Meneguello (2006) afirma que “[...] a erosão da confiança no sistema representativo é um fenômeno que atinge as várias sociedades democráticas há pelo menos duas décadas”. A autora cita neste estudo dados que indicam esta erosão de confiança, ainda que a autora reconheça “o fortalecimento dos mecanismos de funcionamento democrático” e também reconheça estes dois fatos como “lógicas distintas”.

Segundo Santos e Avritzer (2002), a representação, embora favoreça o exercício da democracia em grandes escalas, mostra-se ineficaz em duas outras dimensões: a identidade e a prestação de contas. Para Santos (2002), o modelo de representação, por ser baseado na conquista da maioria, não garante a representação das demandas de parcelas minoritárias da população. Se considerarmos que uma sociedade é formada por múltiplas identidades, o sistema democrático não se realiza em sua plenitude se exclui as minorias. Stuart Mill (1993) vai além ao alertar para o aspecto tirânico de um regime de governo baseado nas escolhas da maioria. Outra dimensão apontada por Santos é a dificuldade da realização da prestação de contas em um modelo representativo. De fato, em um sistema aplicado em escala ampliada, as decisões e ações de governo se realizam de forma agregada e difusa, o que limita a prestação de contas pelo representante ao representado. No caso brasileiro, este sistema sofre desvios propiciados pela possibilidade de proposição de emendas orçamentárias pelos parlamentares, instrumento que alimenta padrões de política clientelista e patrimonialista, ao estabelecer uma relação individualista entre o eleitor e o eleito pela troca de favores.

Ao analisar a participação no regime democrático brasileiro pós-constituição, Moroni (2009, p. 4) entende que “[...] as modalidades tradicionais do direito de participação política não são suficientes para a cidadania de hoje [...]”, porque, segundo o precitado autor, a democracia participativa não pode se reduzir à criação de sistema descentralizado e participativo, como quis a Constituição de 1988; devem existir outras formas legítimas de participação; e um sistema descentralizado e participativo precisa se contrapor aos tradicionais mecanismos políticos de decisão e legitimação. Ainda para o autor (p. 4), “[...] a participação tem valor em si mesma [...]” e possui duas dimensões fundamentais, interligadas e que interagem permanentemente: a dimensão política e a pedagógica”. No entanto, há para o autor quatro mitos sobre o conceito de participação que precisam ser discutidos: o mito de que a participação, por si só, muda a realidade; o mito de que a sociedade não está preparada para participar; o mito de que a sociedade não pode compartilhar da governabilidade; e o mito de que a sociedade é vista como elemento que dificulta a tomada de decisões. Para Moroni (2009, p. 9), estes mitos “[...] são verdadeiros disfarces ideológicos forjados por aqueles(as) que detêm o poder político no Brasil”.

Assim, o que uma observação mais próxima do problema da participação revela é que, antes de ser o reflexo de um sistema de governo, esta é uma questão que envolve a cultura política enraizada nas relações sociais. No contexto dessas novas democracias, ainda não se criou uma matriz de cultura política de fundo democrático e a estabilização de suas instituições é sempre ameaçada. Ao discutir a relevância da formação de uma cultura democrática para a estabilização da democracia, Álvaro Moisés (1992) atesta que a formação dessa cultura não é apenas útil, mas deve ser vista como uma necessidade. Para ele, a construção democrática é um processo longo e difícil, onde a criação de instituições processadoras dos objetivos presentes na sociedade depende de um trabalho de elaboração coletiva para o qual é importante a formação de um consenso normativo mínimo. E acrescenta:

Esse consenso, ao qual se refere a cultura política, envolve entre outras coisas a generalização de um conjunto de valores, orientações e atitudes políticas entre os diferentes segmentos em que se divide o mercado político e resulta tanto dos processos de socialização como da experiência concreta dos membros da comunidade política (MOISÉS, 1992, p. 7).

Também para Evelina Dagnino (1994) a questão da construção e difusão de uma cultura democrática tem um caráter crucial na América Latina. Nesse sentido, afirma a autora que:

Essa é uma sociedade na qual a desigualdade econômica, a miséria, a fome são os aspectos mais visíveis de um ordenamento social presidido pela organização hierárquica e desigual do conjunto das relações sociais: o que podemos chamar de autoritarismo social (DAGNINO, 1994, p. 104).

Este autoritarismo social, ainda segundo Dagnino (1994), alimenta as formas de sociabilidade excludentes e reproduz a desigualdade em todos os seus níveis. Afirma a autora que, para a efetiva democratização da sociedade, é fundamental a eliminação do autoritarismo social do conjunto das relações sociais.

Das ideias precedentes é possível concluir que o estabelecimento de uma ordem democrática formal, entendida como a instituição de regras e procedimentos para a formação do Governo e a tomada de decisões, não tem sido suficiente para eliminar as desigualdades que caracterizam as novas democracias. Como assinala Baquero (1998), no processo de construção da democracia na América Latina, permanecem velhos problemas e dilemas, entre eles os de governabilidade, a prevalência de vícios e tradições, a expansão da pobreza, o aumento do desemprego e a fragilidade da representação política e de suas instituições.

Emerge desse contexto a questão do ceticismo e da desconfiança do cidadão em relação à política. Esse sentimento de desconfiança pode não ser o suficiente para ameaçar a estabilidade política, mas não contribui para o bom funcionamento da democracia. Ao contrário,

esclarece Baquero (1998), o sucesso da democracia requer cidadãos ativos, informados, críticos e corajosos. Mas como esse cidadão poderia surgir de uma cultura na qual prevalece a orientação egoísta-particularista e clientelista de negação do outro e da própria noção fundamental de bem comum, onde estão minadas as bases motivadoras da participação cidadã?

## **2 Inovações da democracia brasileira**

É em meio a esse quadro que o Brasil vem desenvolvendo experiências e institucionalizando instrumentos que têm em princípio o potencial de diminuir o hiato entre as instituições da democracia formal e as práticas participativas. A Constituição de 1988 representou um marco na formalização de vários princípios e mecanismos participativos: referendo, plebiscito e iniciativa popular legislativa vieram preencher lacunas da democracia representativa (BENEVIDES, 1998); os conselhos paritários de gestão de políticas sociais ampliaram as possibilidades de participação nas políticas setoriais; vários dispositivos que buscam garantir o acesso às informações públicas, em especial as referentes ao orçamento; e o reconhecimento das associações da sociedade como legítimas representantes das comunidades lhes permitem desenvolver um papel político mais efetivo. Esses princípios, entre outros, foram regulamentados e complementados em legislação específica e visam o suporte legal para um conjunto de práticas participativas que têm mobilizado um grande número de cidadãos.

Ao lado das inovações de abrangência nacional citadas acima, alguns governos municipais e estaduais vêm experimentando uma outra inovação democrática, o Orçamento Participativo (OP). A partir da experiência desenvolvida no município de Porto Alegre, o OP vem sendo considerado uma proposta nova e criativa, capaz de superar alguns limites da democracia liberal e com potencial de socializar o poder e a política (SADER, 2002). Não é sem razão que o OP tem contribuído para o debate nacional e internacional sobre temas como democracia, poder local, cidadania, desenvolvimento e gestão pública.



Uma das questões colocadas em debate e que tem sido alimentada por vários estudos comparativos está relacionada à tentativa de explicar em que condições o OP pode representar um efetivo instrumento de democracia participativa. Em termos metodológicos, tem-se tomado a experiência de Porto Alegre como o melhor paradigma de sucesso – seja pelos resultados positivos obtidos, seja pelo destaque alcançado. Este artigo se insere nessa linha de investigação e analisa as experiências de implantação do Orçamento Participativo em dois municípios do estado da Bahia, Vitória da Conquista, que implantou o OP em 1997, e Lauro de Freitas, cujo modelo começou a ser implantado em 2005. Orientados por categorias analíticas definidas em investigações precedentes sobre o OP, em especial o de Porto Alegre, busca-se apontar convergências e distinções entre essas duas experiências.

### **3 Metodologia**

Apesar de já existir uma grande quantidade de estudos sobre o OP, ainda são escassos os dados sobre o impacto real da sua implantação sobre o nível de participação do cidadão na orientação das decisões de governo. Na Bahia, havia ainda menos informações disponíveis. Considerando que, no ano de 2006, se encontrava em fase de implantação um modelo de Orçamento Participativo na cidade Lauro de Freitas, região metropolitana de Salvador, promovido pela administração da prefeita eleita no ano de 2004, o momento desta pesquisa revelou-se oportuno para uma análise das condições em que esse foi estruturado. Como ponto de referência e inflexão para a análise, compreende-se também neste estudo as características do OP da cidade de Vitória da Conquista, que foi implantado em 1997, sendo portanto, à época do processo de coleta de dados, um projeto de relativa maturidade. Espera-se com as informações apresentadas neste artigo ampliar o leque de conhecimentos sobre experiências de implantação do OP, o processo de maturação do projeto e os resultados até então alcançados em termos de democratização dos espaços de deliberação das políticas públicas locais.

Para este estudo, utilizou-se a estratégia de estudo de casos múltiplos, segundo uma orientação exploratória e descritiva, tendo investigado um fenômeno contemporâneo em seu contexto e considerado suas particularidades, suas complexidades, sua ação, sua atividade e sua interação com o ambiente externo (YIN, 2005). Foram realizadas entrevistas com os atores envolvidos nas experiências nas cidades, em particular aqueles envolvidos no processo de suas implantações. Também foram coletados dados demográficos das cidades relacionados à época das implantações dos Orçamentos Participativos e os seguintes dados sobre os OP: números de participantes e delegados em cada reunião, estruturas e regimentos ao longo do tempo de suas implementações, divisão setorial do OP na cidade, dentre outras informações relacionadas ao processo de implantação destas experiências. Os dados coletados neste estudo referem-se às condições iniciais dos processos estruturantes dos Orçamentos Participativos das cidades de Vitória da Conquista e Lauro de Freitas. Ou seja, não é o objeto deste estudo descrever o estado atual das experiências, mas comparar as características de suas implementações, ainda que estas tenham ocorrido em tempos distintos. Também neste sentido, os dados demográficos das cidades referem-se às respectivas épocas das implantações das experiências, para que o objetivo de comparação das condições iniciais possa ser alcançado.

#### **4 Contexto de Pesquisa**

Muitos pesquisadores têm se empenhado em compreender o Orçamento Participativo, sua estrutura e, principalmente, os elementos que propiciaram a conquista dos resultados alcançados até então. Até o ano de 2006, diversas experiências de OP foram implantadas, entre elas as de cidades como Belo Horizonte e Recife, porém sem repercussões tão expressivas quanto a de Porto Alegre. Em função dos diversos trabalhos realizados, várias são as definições de OP. Para Wampler e Avritzer (2004), o OP é um sistema decisório que incorpora os atores sociais na negociação, deliberação e definição do destino para as receitas orçamentárias e sobre políticas específicas. Santos (2002) define o OP

como uma estrutura e um processo de participação comunitária baseada nos princípios de garantia do direito de participar a qualquer cidadão, de combinação de democracia direta e representativa, formada por regimento instituído pelos participantes e de um método para decisão sobre os investimentos públicos pela combinação de critérios gerais, considerados pelos atores sociais em escala de prioridades e critérios de viabilidade técnica, econômica e legal, definidos por representantes do poder executivo.

O significado do OP como elemento de ampliação da democracia também tem sido analisado por diversos estudos. Segundo Avritzer (2003), o OP representa a cessão de soberania dos líderes legítimos, a inclusão de elementos de participação local (assembleias, conselhos etc.), a auto-regulação soberana e a tentativa de reversão das prioridades de distribuição de recursos públicos. Também Rizek compreende como sendo elementos da experiência do OP:

[...] a cessão da soberania como resultado de um processo representativo local; a reintrodução de elementos de participação local e de delegação, tal como os conselhos, combinados aos métodos da tradição participativa; a participação com regras estabelecidas pelos próprios participantes; e a tentativa de reversão de prioridades de distribuição de recursos públicos, estabelecida por critérios supostamente ‘técnicos’ (RIZEK, 2007, p. 130).

Em seu trabalho sobre as relações entre a sociedade civil e a sociedade política, Wagner de Melo Romão (2010a, p. 200) também relaciona estes elementos, que considera “coerentes com os parâmetros da “esfera pública” democrática”, como entendido na concepção de Habermas. Nesta visão, o OP surge como um novo “paradigma de planejamento”, no qual precisa ser questionada a própria noção de sociedade civil, especialmente tendo em conta as diferentes tradições e práticas políticas locais, as condições socioeconômicas e as condições, práticas e formas de participação (RIZEK, 2007). O pressuposto e o sentido democratizante do OP, como instrumento de gestão para que

priorize as demandas da população e tendo como base o acesso universal ao processo de deliberação sobre investimentos públicos, implica uma multiplicidade de questões, como a forma como se dá a participação, o modo como se define o próprio processo de participação, os modelos de participação direta e por representação etc.

Ao analisar as principais referências na literatura, Romão compreende a obra de Leonardo Avritzer como “[...] a principal referência teórica de uma série de estudos realizados sobre as experiências do OP” (ROMÃO, 2010a, p. 17). É a partir da análise dos escritos de Avritzer que Romão faz suas considerações sobre o principal desafio teórico deste autor: as aproximações teóricas entre sociedade civil e sociedade política. Para Romão, a crítica à democracia liberal presente no trabalho de Avritzer fundamenta-se na teoria habermesiana, “[...] centrada na ação coletiva, uma vez que sua concepção de democracia é estruturada pela ‘ação comunicativa’ em busca da formação de consensos em uma esfera pública” (p. 22). Por outro lado, a crítica de Avritzer ao “elitismo democrático” de autores como Weber e Schumpeter toma como base a dimensão normativa e moral à teoria democrática, presente nos trabalhos de Habermas e Robert Dahl, apesar de este último não conseguir, na concepção de Avritzer, “[...] converter a sua teoria da democracia em uma teoria da democratização devido à ausência de uma concepção sobre as práticas capazes de tornar uma sociedade normativamente desejável” (AVRITZER, 1996 apud ROMÃO, 2010a, p. 24).

Em trabalho realizado sobre os Orçamentos Participativos de Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife, Wampler e Avritzer (2004) relatam que houve a criação, nas duas primeiras cidades, de novos processos de tomada de decisão baseados na participação dos cidadãos. Em Recife, ao contrário, permaneceram as práticas clientelistas de destinação dos investimentos públicos. Para Oliveira, Paoli e Rizek (2003), o OP significa uma recriação da democracia que reduz a distância entre governantes e governados e se configura num nível intermediário entre o modelo representativo e a democracia direta.

O trabalho de pesquisa de Cibele Rizek (2007) analisa a experiência de São Paulo e questiona a ideia de que dispositivos de participação,

como no caso do OP, possam estar ligados à constituição de esferas públicas de interlocução e ação e que conformam possibilidades de democratização. A partir de uma posição teórica diferente da concepção habermasiana sobre estas experiências de participação, a autora busca compor um contraponto à visão virtuosa a elas conferida, tentando compreender os elementos e dimensões produzidos a partir de então por parte da literatura que analisa as experiências do OP. Ao analisar a experiência de implantação do OP da cidade de São Paulo, Rizek (2007) afirma que, apesar de reconhecer a importância dos processos de participação, de negociação e de transparência, do espaço de embate e de conflito criado pela experiência, e das dimensões democratizantes surgidas destes processos, “[...] parecem evidentes a timidez e a pobreza do OP em sua versão paulistana, seu caráter de ‘verniz’ democratizante ou mesmo de participação e democratização ainda restritas à pedagogia política” (p. 144). Ao comparar esta experiência à do OP de Porto Alegre, a autora afirma que “[...] sua implantação não se deu pela invenção conjunta de movimentos e organizações populares, partido e prefeitura [...]”, mas parece não ter havido consenso político sobre sua implantação” (p. 149).

Assim, dentre as inúmeras questões colocadas em análise, algumas das variáveis acima discutidas têm ganhado relevância, quais sejam: As condições sociais e políticas que antecederam o OP, principalmente a demanda social por participação, foram relevantes para a sua implantação? Que razões motivaram a classe política à implementação do OP? O desenho institucional do OP e a capacidade financeira do município são fatores relevantes? Avritzer (2003), ao analisar as condições preexistentes em Porto Alegre, enumera essas questões como pontos característicos da experiência naquele município. Para analisar as duas experiências baianas de OP, incluídas neste artigo, utilizaremos essas mesmas variáveis – demanda por participação, vontade política, desenho institucional e capacidade financeira.

Vitória da Conquista é a terceira maior cidade da Bahia, e, ao tempo da implantação de seu OP, contava com uma população de cerca de 286 mil habitantes, distribuída nas zonas urbana e rural, localizada na Região

Sudoeste do estado. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2006), cerca de 70% do seu Produto Interno Bruto (PIB), de R\$ 819 milhões, provinha do setor de serviços. Em termos de contexto político, foi administrada pelo PMDB entre 1989 a 1996, período em foram adotadas estratégias de gestão voltadas para obras de infraestrutura, o que ocasionou grande endividamento do município e enfraquecimento significativo das lideranças do PMDB, após coligação com PFL. A partir de 1997, foi administrada por uma coligação liderada pelo PT e composta por PV, PAN, PC do B, PSB (entre 1997 e 1999, PDT e PSDB compuseram a coligação). As principais estratégias de gestão, segundo avaliação dos gestores municipais, foram austeridade, ética e participação (1ª e 2ª gestões) e crescimento, via novos financiamentos (3ª gestão – 2005 a 2008).

Lauro de Freitas localiza-se na Região Metropolitana de Salvador e encontra-se rodeada por dois polos industriais, que geraram o crescimento acelerado do município: o Polo Petroquímico de Camaçari e o Centro Industrial de Aratu. Segundo dados do IBGE (2006), contava com uma população estimada de cerca de 140 mil habitantes, com PIB em torno de R\$ 627 milhões. As gestões municipais, até 2004, foram exercidas por partidos de uma mesma matriz conservadora: PFL, PP e PL. Em 2004, é vitoriosa a coligação liderada pelo PT, composta por PSDB, PC do B, PSB, PV e PAN.

Apresenta-se agora o relato de como as variáveis selecionadas afetaram o processo de implantação da experiência do OP nesses municípios. Cada variável foi analisada separadamente, iniciando com uma discussão de natureza mais conceitual, fundamentada em estudos precedentes.

#### **4.1 Demanda popular por participação: o projeto da sociedade**

A demanda popular por participação em processos que envolvam ações de governo parece ser, em princípio, uma condição essencial para a implantação do Orçamento Participativo. De fato, como descreve

Avritzer (2003), havia em Porto Alegre uma reivindicação de setores da sociedade por uma maior transparência na definição do destino dos recursos orçamentários da prefeitura, antes mesmo das eleições municipais. Mas o aspecto principal que constitui uma das especificidades do OP de Porto Alegre é a raiz desse movimento. Segundo Waiselfisz e outros (2004), o Orçamento Participativo tem a sua gênese na tradição associativista de diversas regiões do Rio Grande do Sul, cujos registros iniciais são as reduções jesuíticas ao norte do Estado (SCHNEIDER apud WASELFISZ et al., 2004). Outro registro dessa gênese é a própria Constituição Estadual de 1891 que, embora mantivesse as câmaras municipais, abria a possibilidade para que a população apresentasse propostas legislativas (MAGRONE apud WASELFISZ et al., 2004). A primeira cooperativa do setor primário do Rio Grande do Sul foi constituída em 1892, influenciada pela cultura dos imigrantes alemães e italianos. Mas é na capital do Estado, conforme Waiselfisz et al. (2004), que o associativismo ganhou forma nas associações comunitárias e se diferenciou do movimento de outras associações como as de São Paulo, Belo Horizonte e Recife, ao assumir um caráter reivindicatório (AVRITZER, 2003).

Contudo, os estudos promovidos por Avritzer (2003) em outros municípios do Rio Grande do Sul demonstraram que o Orçamento Participativo também pode ser implementado em regiões sem uma tradição associativista. Outro dado importante apontado por Avritzer (2003) é que nestas comunidades há indicadores de maior participação da população, em percentual, do que em Porto Alegre. É importante ressaltar, no entanto, que nos locais onde o OP foi implementado, sem o respaldo de um movimento popular, ficou-se na dependência essencialmente da vontade política dos administradores para a sua continuidade. Além disso, como afirma o autor, não há evidências de que o OP represente uma experiência democratizante se não há uma reivindicação popular por participação. Desta forma, ainda que o OP não seja originado necessariamente da pressão popular, a existência da demanda para a implementação do OP representa um elemento importante para a discussão sobre experiências de construção de

mecanismos de participação no sistema democrático.

Transpondo a análise para as experiências baianas, não se identificava em Vitória da Conquista evidências capazes de sustentar a afirmação de que havia no município uma demanda prévia por participação. Em contraposição, o perfil do associativismo local, traçado a partir de informações do coordenador do OP à época, apontava para o predomínio da utilização de mecanismos clientelistas na intermediação das relações entre sociedade e Estado. Um quadro típico da tradição política brasileira: as demandas são encaminhadas pelas lideranças aos vereadores e estes as negociam com o Executivo, utilizando, como moeda de troca, o apoio eleitoral daquelas lideranças. Como formadores de opinião junto aos moradores dos bairros de Vitória da Conquista, os presidentes de associações de bairro levaram a gestão do município a estabelecer uma fase de educação e esclarecimentos para a população, que antecedeu a constituição da comissão de OP, para minimizar a influência dos próprios presidentes de associações no processo de implantação do OP.

Em Lauro de Freitas, o padrão associativo não era muito diferente. Conforme assinalado em relatórios do Núcleo de Orçamento Participativo (NOP), o município não apresentava padrões de uma cultura de participação, seja porque esteve dominado por forças políticas conservadoras, seja por que não contava com um associativismo atuante. Embora ressaltasse que não havia estudos que tivessem aprofundado a análise do associativismo local, a coordenação do NOP considerava que a maioria das associações também era cartorial, ligada aos interesses eleitoreiros dos vereadores. A única organização lembrada como mais efetiva no município era o Movimento dos Sem Teto, que apresentava um histórico de ações mobilizadoras e reivindicativas. Esse movimento tinha atuação destacada nas assembleias do OP, ocasiões em que conseguia mobilizar grande número de seus militantes. A coordenação do OP atribuiu a essa capacidade de mobilização a escolha da habitação como tema prioritário em uma regional.

Também não havia no contexto anterior à implantação do OP nenhum movimento de reivindicação de abertura de canais de participação: o OP era apresentado como um diferencial nas propostas da



campanha petista, mas não como resposta a demandas pré-existentes. A campanha da candidata à prefeitura, Moema Gramacho, adotou à época um tom de denúncia das administrações anteriores do município e a obtenção do apoio popular pôde ser atribuída à atmosfera de esperança e mudança que emanava no segundo ano do governo Lula. Assim, a possibilidade de adoção de formas de governar mais participativas parece não ter tido um papel decisivo no desfecho das eleições.

Assim, sem contar com demandas prévias por maior participação, a implantação do OP nos dois municípios fizeram parte, originalmente, apenas da estratégia de governo. Nestes termos, seguindo a argumentação anterior, o sucesso destas experiências teriam maior dependência da vontade política da gestão.

## **4.2 Vontade política: o projeto do governo**

Uma primeira dificuldade ao se tratar da vontade política é delimitar os indicadores dessa vontade. Avritzer (2003), ao analisar essa questão, termina por vinculá-la à situação pré-existente. Afirma que, na experiência de Porto Alegre, a vontade política do Partido dos Trabalhadores (PT) foi bastante influenciada por uma situação pré-existente de demanda por um modelo de democracia participativa. Essa demanda foi gerada pelos movimentos associativos já bastante desenvolvidos à época da eleição do PT ao governo municipal e também pela disputa eleitoral, que se concentrou “em torno da questão da participação que acabou sendo eixo principal da administração municipal naquela cidade” (AVRITZER, 2003, p. 23). Nessa mesma linha de argumentação, Sánchez (2002, p. 14-15) atesta que “o Partido dos Trabalhadores tem sido identificado como o principal agente dessa inovação democrática e institucional” e isto “[...] fortalece a tendência do PT de vincular organicamente esse processo à sua legenda político-eleitoral”. Sem desconsiderar essas afirmações, procura-se identificar nas experiências analisadas indicadores dessa vontade política.

A partir da construção do conceito de ‘cultura política’ e da tese da convivência entre diferentes culturas políticas, Avritzer afirma que “[...]”

as relações entre Estado e sociedade não devem ser concebidas apenas enquanto continuidade”. Para Romão (2010a), nos escritos de Avritzer, fica “[...] clara a *vinculação estrita entre cultura política democrática e esfera societária / movimentos sociais* e, mais que isso, de uma perspectiva que verifica *ação ativa democratizante apenas no sentido da sociedade para o Estado*” (AVRITZER, 1996 apud ROMÃO, 2010a, p. 28, grifos do autor). Assim, para Romão, os elementos estruturantes da visão de Avritzer são: a crítica ao foco analítico no indivíduo; a adoção da tese do comportamento racional do indivíduo (junto à ação política); a necessidade de igualdade na prática democrática, baseada no reconhecimento do outro enquanto igual; a democratização vinculada a uma ‘esfera societária autônoma’; a produção de certa essencialização de atores democráticos ou tradicionais como portadores em si de práticas democráticas ou autoritárias; e a separação de fundo entre Estado e sociedade (ROMÃO, 2010a, p. 29-30).

Avritzer entende haver um desenho institucional capaz de compreender atores sociais em espaços de deliberação, com regras que possam coibir práticas não democráticas, como a desigualdade hierárquica e o clientelismo (ROMÃO, 2010a, p. 44):

O modelo de Avritzer de “públicos participativos” está baseado em duas ideias: de que a inovação na cultura democrática ocorre a partir da esfera societária; e de que as práticas democráticas, ao se conformarem em uma relação direta entre Estado e sociedade, se institucionalizam.

É com este olhar que Avritzer vai definir Orçamento Participativo como política local, capaz de incluir atores sociais, membros de associações de bairros e cidadãos comuns em um processo de negociação e deliberação. Ao compreender o protagonismo da sociedade civil neste processo, Avritzer apresenta evidências da tradição associativa gaúcha, a tradição política do estado e sua relação com o surgimento do OP em Porto Alegre. Romão, no entanto, chama à atenção para a partidarização das mesmas instâncias citadas pelo autor e suas relações com o sistema político vigente, criticando a simplificação da dimensão

relativa à “vontade política”; Avritzer “[...] mantém-se preso à ideia de ‘vontade política’: assim, o papel de partidos e governos ao orçamento participativo se daria apenas quanto a maior ou menor vontade política em sua implementação” (ROMÃO, 2010a, p. 53).

Em sua obra mais recente, *Participatory institutions in democratic Brazil*, Avritzer (2009) amplia a análise sobre as experiências sobre OP e busca formular sua teoria sobre instituições participativas, pelo reconhecimento de que a pouca importância dos partidos políticos e da sociedade política nas análises representam uma lacuna na literatura (AVRITZER, 2002 apud ROMÃO, 2010b, p. 199). Porém, “[...] o modo pelo qual Avritzer incorpora a sociedade política na análise se dá pelo viés da sociedade civil, uma vez que o PT é visto como um partido de origem nela e portador de suas demandas participativas” (ROMÃO, 2010b, p. 201).

Novamente transpondo do debate à análise das experiências baianas, no caso de Vitória da Conquista, a participação efetiva dos membros da administração municipal no OP, os obstáculos financeiros enfrentados pela gestão municipal e que limitaram os recursos para a primeira comissão de OP, as resistências políticas de vereadores e presidentes de associações são considerados aspectos demonstrativos da vontade política do governo em implantar o processo. Em Lauro de Freitas, a importância estratégica do processo era constantemente reafirmada pela prefeita, presente a quase todos os eventos relacionados ao OP. Mas havia outros sinais do compromisso com a proposta, inscritos em registros não apenas simbólicos: antes da implantação do processo, buscou-se concertar a proposta junto aos partidos da coligação que davam sustentação política e administrativa à gestão. Os secretários, mesmo os de outros partidos, assumiram publicamente o apoio ao OP e, segundo afirma a coordenadora do Núcleo do Orçamento Participativo (NOP), tinham assumido práticas coerentes com esse apoio (participavam das plenárias, disponibilizavam a infraestrutura para o funcionamento do NOP, já que este não dispunha de dotação orçamentária).

Mas o indicador mais efetivo do compromisso do governo com OP ainda não poderia ser avaliado no município de Lauro de Freitas.

Tratava-se da execução, a partir de 2006, das prioridades definidas na rodada de 2005. Fatores alheios à vontade política poderiam interferir na realização ou não das obras definidas pelo OP, mas, do ponto de vista da credibilidade do processo e do governo, este foi um momento crítico. Sob esse aspecto, os dados de Vitória da Conquista apontavam que os índices de execução de obras indicadas pelos pleitos do OP e efetivamente realizadas ficaram, para os anos de 1998 e 1999, em torno de 80%. No ano de 2000, no entanto, por problemas orçamentários, muitos investimentos aprovados pelo OP ficaram sem conclusão, o que motivou a mudança de metodologia para o ano de 2002. Por conta da cobrança dos moradores pela conclusão das obras em execução, a gestão municipal decidiu não realizar as plenárias e assembleias no ano de 2001, chamando todos os delegados eleitos nos anos anteriores para uma prestação de contas e apresentando a proposta de retomar o OP em 2002, após a conclusão de todas as obras pendentes. Para evitar que tal problema se repetisse, a Prefeitura abriu todo o orçamento para discussão e vetou aos participantes a indicação específica de obras, demonstrando os limites da vontade política e a influência do poder público municipal sobre esta esfera de deliberação. Contudo, a gestão municipal elegeu como prioridade a busca de financiamentos, como forma de melhorar sua capacidade de investimento, visto que as reformas fiscais realizadas nas gestões anteriores já perderam a capacidade de impacto.

### **4.3 Desenho institucional: possibilidades e limites da auto-gestão**

A importância do desenho institucional adotado pelo OP – as características do processo de deliberação, critérios de participação, normas e espaços de discussão, divisão regional e temática, mecanismos de comunicação – tem sido ressaltada por autores como Avritzer (2003). Nesse trabalho comparativo, o autor estudou as experiências de OP onde o Partido dos Trabalhadores administrava e o modelo utilizado pelo governo de Jarbas Vasconcelos, na cidade do Recife. O baixo investimento nas obras do OP foi visto pelo autor como uma das causas do insucesso do projeto em Recife. No entanto, o autor não reconheceu naquelas

causas uma relação com a vontade política dos partidos envolvidos. Ao tentar explicar o insucesso do OP na cidade do Recife, o autor identificou este como o “[...] único caso no qual são os mediadores políticos e não os cidadãos interessados que decidem os investimentos do OP” (AVRITZER, 2003, p. 41).

Além da deliberação que se mostrou necessária nos modelos de OP estudados, o processo de autogestão pareceu melhorar a sua legitimação. Neste aspecto, o caso de Recife foi um contraexemplo, visto que todo o modelo de tomada de decisões e deliberações foi definido pela administração municipal, o que acarretou perda do poder deliberativo por parte do OP, com a transferência da decisão final para os secretários municipais. O desenho institucional do Orçamento Participativo de Vitória da Conquista foi discutido antes mesmo que houvesse recursos a serem encaminhados para discussão. Isto favoreceu a que as plenárias se concentrassem em delinear a estrutura do OP e seu processo de deliberação, além de a comissão ter mais tempo para esclarecer e educar os participantes para as discussões.

Pires (2001, p. 87), ao relacionar as categorias necessárias para elaboração de uma proposta de Orçamento Participativo, afirma que “[...] a geografia da cidade e a forma como as áreas são ocupadas determinam em grande medida o modo pelo qual os cidadãos participam do processo e o mecanismo decisório a ser respeitado”. Assim, um primeiro aspecto do desenho do OP em Vitória da Conquista referiu-se à divisão da área geográfica da cidade em duas macrorregiões (área urbana), mais a região rural. Este modelo, no entanto, foi modificado mais tarde, em 2001 e para o ano de 2002, por conta da baixa participação de moradores de algumas localidades, que ficavam sempre distantes dos locais de plenárias. Isto aconteceu porque as regiões urbanas definidas no primeiro momento eram bastante abrangentes, desestimulando a participação dos moradores mais distantes, como por exemplo, das periferias. O coordenador do OP em Vitória da Conquista atribuiu a essa alteração o incremento na participação. De fato, o número de participantes das plenárias e assembleias passou de três mil pessoas, no ano de 2000, para

sete mil, no ano de 2002, já com a nova divisão<sup>6</sup>. Com o aumento das regiões e mantido o critério de se eleger um delegado com um mínimo de dez participantes, o número de delegados aumentou de 222 para 476.

O OP de Lauro de Freitas seguiu, em linhas gerais, o mesmo desenho. Uma curiosidade da estratégia adotada na campanha eleitoral foi a construção das propostas em plenárias regionais. Esse modelo foi seguido na discussão, já sob a nova gestão, do Plano Plurianual, processo que antecedeu a implantação do OP. Assim, a regionalização, embora discutida nas assembleias, seguiu uma lógica já existente, exceto pela subdivisão de uma região (Itinga), em 4 sub-regiões, medida que, à época, se mostrou acertada, haja vista terem sido definidas prioridades diferentes para cada duas dessas sub-regiões (habitação e saneamento).

Um problema já detectado no desenho do OP em Vitória da Conquista é a perda de função dos delegados após a realização das assembleias regionais e da eleição dos conselheiros. De fato, após essa fase, o processo em Lauro de Freitas se concentrou no Conselho do Orçamento Participativo e a participação direta cedeu espaço para um modelo de representação. Essa questão, segundo informação da coordenação do OP, foi discutida ainda em 2006. Outro problema citado dizia respeito ao lugar ocupado pelo Núcleo do Orçamento Participativo na estrutura administrativa do município. Embora contando com o apoio das secretarias, este núcleo, responsável pela operacionalização da logística de todo o OP, não tinha dotação específica (recursos, pessoal, infraestrutura etc.). A coordenadora do núcleo em Lauro de Freitas ressentia-se de não poder contar com pessoal habilitado a realizar a mobilização das comunidades, de não dispor de um sistema próprio de comunicação e de não poder desenvolver atividades de formação (educação política) dos conselheiros.

Os aspectos aqui apresentados demonstram que o desenho institucional pode interferir no nível de participação e de mobilização dos participantes. Mas o aspecto a destacar é que o desenho é fruto da autogestão, podendo ser alterado pelos próprios participantes, ou seja,

---

<sup>6</sup> Tendo em vista que outros fatores podem ter influenciado no incremento de participação, essa questão precisa ser aprofundada.

o regimento que desenha a estrutura e normatiza o processo pode ser alterado pelos próprios conselheiros. Este modelo tem o potencial de permitir a deliberação sobre as regras que norteiam a própria deliberação. Essa é uma característica do desenho institucional que reforça o caráter democrático do OP.

#### **4.4 Condições socioeconômicas e existência de recursos previstos em orçamento**

Avritzer (2003), ao citar um estudo de caso em três municípios da região metropolitana de Porto Alegre, conclui que as carências urbanas e a pequena capacidade financeira para atendê-las é uma das características da expansão da proposta do OP. Os valores de PIB per capita são usados pelo autor como indicadores da capacidade de investimento dos municípios. É interessante aqui a comparação daquele estudo com as duas cidades baianas deste trabalho, já que Vitória da Conquista possuía, à época, segundo dados do IBGE (2006), um PIB per capita de cerca de R\$ 3.000,00, enquanto Lauro de Freitas possuía um PIB per capita de cerca de R\$ 5.700,00. Estes números eram muito próximos dos valores de PIB per capita das cidades estudadas pelos autores: Alvorada, com R\$ 2.310,00, Viamão, com R\$ 2.672,00, e Gravataí, com R\$ 5.859,00. Assim, como conclusão do estudo destas três cidades, o autor indica que, apesar do aumento significativo das receitas (cerca de 2,5 vezes), verificou-se a incapacidade dos dois municípios menores em aumentar sua infraestrutura e a viabilidade e sucesso do OP em Gravataí, dada sua situação socioeconômica (AVRITZER, 2003). A cidade de Alvorada, no entanto, conseguiu obter sucesso na implantação de seu OP, graças ao acesso a transferências do Estado, enquanto o insucesso do OP em Viamão parece relacionar-se à sua incapacidade financeira e consequente inexistência de recursos em orçamento para discussão de investimentos.

Apesar dos valores de PIB per capita relacionados acima parecerem indicar a impossibilidade do sucesso do OP em Vitória da Conquista e favorecê-lo em Lauro de Freitas, é importante destacar que este é apenas um dos indicadores que estão relacionados com o sucesso

dos orçamentos participativos, como indicado por Avritzer (2003). O caso de Chapecó é um exemplo de como uma das quatro variáveis pode estar ausente e, ainda assim, o OP ser um modelo de participação e deliberação de sucesso. No entanto, a existência de recursos em orçamento, como aponta Avritzer (2003), pode ter maior influência no sucesso do OP, desde que haja capacidade de destinar recursos suficientes para atender (e executar) as demandas dos pleitos do OP. O contrário, a indisponibilidade de recursos para deliberação pode também influenciar seu insucesso ou diminuir sua adesão pela população.

O caso de Vitória da Conquista mostrava-se bastante particular neste aspecto, já que no primeiro ano de plenárias e assembleias, o OP nesta cidade não teve recurso algum para que houvesse discussões em torno de sua destinação. Nas primeiras reuniões do OP, foram feitos esclarecimentos sobre a situação financeira do município, no sentido de demonstrar que as dívidas contraídas pela gestão anterior consumiam todo o orçamento que restava após o pagamento das despesas operacionais. Somente a partir do segundo ano, uma pequena parte do orçamento (3,3%) foi discutida e os pleitos do OP foram encaminhados para execução. O coordenador do OP afirma que, por conta desse pequeno percentual na divisão do montante entre os bairros, alguns ficavam com uma dotação insuficiente para realizar sequer uma obra de investimento. Havia então os acordos entre os bairros, para que ambos pudessem receber investimentos. Em um exemplo ocorrido, o bairro 'A' possuía uma dotação de R\$ 40 mil, mesmo valor de seu bairro vizinho, o bairro 'B'. Cada um deles desejava uma obra, uma unidade de saúde da família e uma escola municipal, respectivamente, e cada uma destas obras custaria cerca de R\$ 80 mil a R\$ 120 mil. O bairro 'B', sensibilizado pela maior carência de infraestrutura e atendimento do outro bairro, abriu mão de seu valor, para que a unidade de saúde fosse construída. No ano seguinte, a dotação do bairro 'A' foi então repassada ao bairro 'B', o que viabilizou a primeira unidade de saúde daquele bairro. Esta experiência é uma evidência que parece corroborar com a afirmação de Wampler e Avritzer (2004) sobre ser o OP um sistema decisório que incorpora os



atores sociais na negociação, deliberação e definição do destino para as receitas orçamentárias.

No caso de Lauro de Freitas, o município dispunha de uma dotação de cerca de 100 milhões/ano, sendo que deste total, 5% estavam disponíveis para investimento e 2% passavam pelo OP, ou seja, o OP dispunha de cerca de 2 milhões/ano. Contudo, diferentemente do que ocorria em Conquista, a deliberação, na fase atual do processo (primeiro ano), se dava sobre a definição de prioridades, sem vinculação a valores.

As possibilidades de implementação do OP, contando com montantes relativamente pequenos de recursos, podem levar o modelo a situações críticas, como visto no caso de Vitória da Conquista. Mas as experiências têm demonstrado que a realização efetiva dos investimentos é mais importante que o montante de recursos submetidos à deliberação. Para a população que participa de um processo de discussão sobre a destinação de investimentos e que deposita suas esperanças em obras aprovadas em tal projeto, a sua não realização por certo que impõe restrições à participação e envolvimento futuros por parte dos integrantes do OP. Daí o cuidado necessário em submeter à deliberação somente a parte dos recursos efetivamente disponíveis, tarefa nem sempre possível face o caráter de previsão assumido pelas peças orçamentárias e a necessidade em dar transparência aos processos.

Em Vitória da Conquista, como já citado, a Prefeitura abriu todo o orçamento à deliberação e, em Lauro de Freitas, segundo afirmou a coordenadora do OP, os conselheiros haviam demonstrado interesse em acompanhar o processo que ia da definição à execução das prioridades, uma evidência da preocupação em acompanhar os processos que estavam fora do OP. Estas iniciativas poderiam significar o início de um movimento no sentido de aprofundar o controle social sobre a gestão, ampliando as fronteiras do próprio OP.

## **5 Considerações finais**

A discussão precedente demonstrou que gestões locais têm se envolvido no esforço de implantar processos e estruturas que se inscrevem

no rol das experiências capazes de democratizar a democracia. Algumas evidências empíricas de duas dessas experiências foram analisadas, *vis a vis*, as variáveis definidas em estudos anteriores, mais profundos e abrangentes. O quadro síntese abaixo demonstra que as experiências analisadas sofriam, à época de suas implantações, as contingências de fatores estruturais. A situação verificada nos dois municípios reforça a variável vontade política na análise do OP. O processo instituído em Vitória da Conquista mostrou que a participação efetiva dos membros da administração municipal foi decisiva diante dos inúmeros obstáculos financeiros e políticos, neste caso, provocados por resistências tanto de representantes do poder legislativo como da comunidade em função da tentativa de manutenção de práticas políticas tradicionais. Já em Lauro de Freitas, a efetiva atuação da administração municipal poderia ser avaliada ao longo do tempo, ainda que algumas evidências apontavam a existência de vontade política em implantar, manter e aprofundar o modelo.

Quadro 1 – Comparação entre Indicadores Analíticos

(continua)

Variável	Indicadores	Vitória da Conquista	Lauro de Freitas
<b>Demanda popular por participação</b>	Existência de demandas prévias	Não Identificada	Não Identificada
	Empenho do Governo em fomentá-la	Confirmada a dependência do projeto ao empenho do Governo.	Confirmada a dependência do Governo.
<b>Vontade política do governo</b>	Se existente, aumenta as possibilidades de sucesso. É fortemente influenciada pela cultura política pré-existente	Existiam evidências da existência de vontade política em implantar, manter e aprofundar o modelo.	Existiam evidências da existência de vontade política em implantar o modelo.
	Definição do modelo	Modelo aprovado pelo coletivo, a partir de proposta apresentada pelo governo.	Modelo aprovado pelo coletivo, a partir de proposta apresentada pelo governo .
<b>Desenho institucional do OP</b>	Auto-gestão	Variável acionada por iniciativa da Prefeitura: abertura do orçamento e pelo coletivo, aumento das regiões.	Sem alterações no modelo, embora tenham surgido alguns questionamentos, de ambas as partes, sobre a divisão regional e por parte do delegados sobre o esvaziamento de suas funções após a eleição dos conselheiros.

Fonte: Elaborado pelos autores.

(continuação)

Variável	Indicadores	Vitória da Conquista	Lauro de Freitas
<b>Condições socioeconômicas e existência de recursos</b>	Situação socioeconômica	Situação socioeconômica favorável à época.	Situação socioeconômica favorável à época.
	Disponibilidade de recursos	Poucos recursos disponíveis para investimentos.	Poucos recursos disponíveis para investimento.
	Capacidade de aumento dos recursos existentes	Exauriu as capacidades de aumento de recursos via reformas fiscais, mas empenhava-se na busca de recursos para investimento.	Empenhava-se na captação de recursos, em especial junto ao Governo Federal.

A questão do desenho institucional, ainda que seja uma responsabilidade das assembleias, desde que são autogeridas, também revelava uma certa dependência em relação à aposta política do poder executivo municipal. O caso de Vitória da Conquista foi um exemplo claro de que, se não houvesse uma ação preventiva da Prefeitura em 2001, quando a experiência entrou em crise em função dos equívocos do modelo empregado nos primeiros anos, o Orçamento Participativo teria fracassado. Com efeito, a vontade política e o desenho institucional – variáveis conjunturais, controláveis através das eleições, pressão política e negociação interna ao processo de OP – são responsáveis pelas maiores possibilidades de sucesso das experiências. As duas outras variáveis, a que reflete a cultura política e a situação socioeconômica e orçamentária, diminuem essas possibilidades.

As saídas para essas dificuldades foram a busca da melhora do perfil financeiro – através da atração de investimentos e maior eficiência na arrecadação dos tributos municipais, mecanismo que tem limites objetivos – e a aposta no próprio mecanismo do OP como fator de mudança no perfil do associativismo e da cultura política local. Aposta-se na participação como fator de educação para a participação. Mas processos de mudanças culturais são longos e estão sujeitos a idas e vindas e o tempo das experiências analisadas não permite se fazer prognósticos quanto a seu futuro. O que se pode afirmar a partir destas análises é que as experiências foram capazes de manter a mobilização das gestões municipais e de parcelas expressivas de cidadãos. Se, como sustenta Dahl (1977), a decisão de participar é fruto de cálculos de custos e benefícios, nas duas experiências analisadas, os benefícios – concretos e simbólicos – superaram os custos.

As experiências de Orçamento Participativo apresentadas neste trabalho mostraram que ainda há muito que pesquisar sobre essa iniciativa democrática, suas limitações e potencialidades. As informações obtidas em Vitória da Conquista e Lauro de Freitas confirmam que o OP pode ser fruto de um projeto de governo, mais do que uma reivindicação popular, embora não seja ainda possível se mensurar o efeito dessa realidade

sobre os seus resultados como experiência democratizante. Esta é uma questão que abre espaço promissor para análises que coloquem em debate o papel da cultura política nas iniciativas de ampliação da participação nas discussões e definições de assuntos de interesse direto da sociedade.

## Referências

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

\_\_\_\_\_. *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2009.

BAQUERO, Marcello. A desconfiança como fator de instabilidade política na América Latina. In: \_\_\_\_\_ et al. *A construção da democracia na América Latina*. Porto Alegre: UFRGS, 1998. p. 13-29.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa*. 3. ed. São Paulo: Ática, 1998.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 103-118.

DAHL, Robert. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: USP, 1977.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Perfil dos Municípios Brasileiros*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2004/munic2004.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2006.

JACOBI, Pedro. *Políticas sociais e ampliação da cidadania*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2002.

MENEGUELLO, Rachel. *Percepções públicas do Congresso Nacional: o paradoxo da democracia brasileira*. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/reportagens/2005/07/14.shtml>>. Acesso em: 27 fev. 2006.

MILL, John Stuart. Sobre a liberdade. In: WEFFORT, Francisco (Org.). *Os clássicos da política*. São Paulo: Ática, 1993.

MOISÉS, José Álvaro. Democratização e cultura política de massas no Brasil. *Revista Lua Nova*, São Paulo: Cedec, n. 26, 1992.

MORONI, José Antônio. O direito à participação no Governo Lula. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009. p. 107-141.

OLIVEIRA, Francisco; PAOLI, Maria C.; RIZEK, Cibele. Orçamento Participativo: uma invenção política. In: BENEVIDES, Maria V.; KERCHE, Fábio; VANNUCHI, Paulo (Org.). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

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

RIZEK, Cibele. São Paulo: orçamento e participação. In: OLIVEIRA, Francisco de; RIZEK, Cibele (Org.). *A era da indeterminação*. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 129-156.

ROMÃO, Wagner de Melo. *Nas franjas da sociedade política: estudo sobre o orçamento participativo*. 2010a. Tese (Doutorado em Sociologia) – FFLCH-USP, São Paulo, 2010a.

\_\_\_\_\_. Entre a sociedade civil e a sociedade política. *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. *Crítica. Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 87, p. 199-206, jul. 2010b.

SADER, Emir. A democracia como chave da hegemonia. In: VELER, João; BRUNET, Luciano (Org.). *Construindo um novo mundo – avaliação da experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre*. Porto Alegre: Guayi, 2002. p. 7-9.

SALES, Carla V. As máscaras da democracia: notas sobre a teoria democrática contemporânea à luz dos eixos dahlsianos. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, n. 24, p. 233-245, 2005.

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

SANTOS, Boaventura S. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *Democratizar a democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

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

SCHUMPETER, J. A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1984.

SINTOMER, Yves. Empujar los limes de la democracia participativa?. In: VELER, João; BRUNET, Luciano (Org.). *Construindo um novo mundo – avaliação da experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre*. Porto Alegre: Guayí, 2002. p. 57-67.

WASELFISZ, Julio J. et al. *Nos caminhos da inclusão social: a rede de participação popular de Porto Alegre*. Brasília: UNESCO, 2004.

WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, Vera S.; NOBRE, Marcos. *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências*. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 210-238.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Tradução de Daniel Grassi. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

*Recebido em: abril e junho de 2012.*

*Aprovado em: outubro de 2012.*