

Envolvimento dos moradores no Orçamento Participativo da cidade de Vitória da Conquista: o caso do bairro Nossa Senhora Aparecida

*Francisco dos Santos Carvalho*¹

Resumo: Os assuntos relacionados às políticas públicas vêm ganhando maior importância na sociedade contemporânea. É cada vez maior o número de debates acerca da necessidade de ampliar a participação dos cidadãos no ciclo de políticas públicas. Nessa perspectiva, o presente trabalho teve como objetivo principal analisar a participação dos moradores de um bairro periférico do município baiano de Vitória da Conquista no processo de Orçamento Participativo. Inicialmente, realizou-se uma pesquisa exploratória em fontes que versam sobre políticas públicas e Orçamento Participativo. Em uma segunda etapa da investigação, foi executada uma pesquisa de campo na localidade em questão, valendo-se das abordagens qualitativa e quantitativa. Em uma etapa não probabilística da investigação, fez-se uso de amostragem intencional e por cotas, cuja seleção dos pesquisados observou os critérios da confiabilidade dos dados, disponibilidade e adequação dos moradores à situação da pesquisa. A opção foi pelas técnicas diretas e indiretas. Ao final da investigação, pôde-se concluir que a metodologia de OP analisada possui um mix muito próximo das abordagens que percebem as *policy networks* como um modo de intermediar interesses, de agregar relacionamento entre grupos de interesses e poder público. Constatou-se que o OP tem a pretensão de mobilizar os moradores para deliberar sobre

¹ Doutor pela Universidade de Barcelona. Professor e Analista Universitário da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). Membro do Colegiado de Administração. Integrante do Grupo de Pesquisa em Administração Política do Desenvolvimento. E-mail: franciscoscarvalho@uesb.edu.br

a destinação de uma pequena parcela dos recursos orçamentários municipais. Contudo, os esforços do poder público municipal têm sido em vão, uma vez que 74,5% dos moradores não participam das atividades previstas nesse importante mecanismo de democracia representativa.

Palavras-chave: Controle social. Orçamento Participativo. Periferia. Planejamento público.

Resumen: Los asuntos relacionados con las políticas públicas vienen ganando mayor importancia en la sociedad contemporánea. Es cada vez mayor el número de debates acerca de la necesidad de ampliar la participación de los ciudadanos en el ciclo de políticas públicas. En esta perspectiva, el presente trabajo tuvo como objetivo principal analizar la participación de los pobladores de un barrio periférico pobre en el proceso de Presupuesto Participativo (OP) implantado en la ciudad de Vitória da Conquista, Bahia, en el año de 1997. Inicialmente, se realizó una pesquisa exploratoria en diversa fuentes que versan sobre políticas públicas y presupuesto participativo. En una segunda etapa de la investigación, fue ejecutada una pesquisa de campo, en el barrio objetivo, valiéndose de los abordajes cualitativo y cuantitativo. En una etapa no probabilística de la investigación, se hizo uso de muestreo intencional y por anotaciones, cuya selección de los pobladores investigados observó los criterios de la confiabilidad de los datos, disponibilidad y adecuación de ellos a la situación de la pesquisa. Se optó por el uso de técnicas directas e indirectas. Al final de la investigación, se pudo concluir que la concepción metodológica de OP analizada posee un *mix* muy próximo a los abordajes que perciben las *policy networks* como un modo de intermediar intereses, de agregar relación entre grupos de intereses y poder público. Se constató que el OP tiene la pretensión de movilizar los pobladores para deliberar sobre la aplicación de una pequeña parcela de los recursos presupuestarios municipales. Sin embargo, los esfuerzos del poder público municipal no han sido capaces de movilizarlos y, por eso, 74,5% de ellos no participan de las actividades previstas en el OP.

Palabras-clave: Control social. Presupuesto Participativo. Periferia. Planificación pública.

Introdução

As recentes crises econômicas têm requerido um maior número de estudos na área de políticas públicas. No contexto

brasileiro, essas análises se intensificaram no final da década de 80, logo após o processo de redemocratização do país e da adoção de novas modalidades de gestão do orçamento público, instituídas pela Constituição Federal de 1988.

Ainda há, no Brasil, uma lacuna no que diz respeito aos estudos sobre a participação dos moradores no ciclo de políticas públicas, apesar da implantação de Orçamentos Participativos em diversos municípios. É necessário aprofundar esse assunto para entender melhor de que forma a sociedade civil interfere no campo das políticas públicas, a percepção dos problemas e inclusão destes na agenda governamental, a formulação de alternativas, decisão e adoção de um programa legislativo, implementação dos planos de ação e avaliação dos seus efeitos.

Este trabalho acadêmico teve como objetivo central analisar a participação dos moradores do Bairro Nossa Senhora Aparecida - espaço urbano periférico e pobre - no processo de Orçamento Participativo (OP) implantado no ano de 1997 em Vitória da Conquista, uma cidade média, a terceira mais importante do estado da Bahia.

O OP é um relevante instrumento de gestão das etapas de formulação, execução, controle e avaliação das políticas públicas. A análise do ciclo de políticas públicas pode revelar o grau de participação dos moradores nas decisões sobre recursos orçamentários destinados ao atendimento de demandas coletivas, sejam provenientes dos bairros urbanos, sejam dos distritos municipais que compõem a zona rural.

A investigação buscou alcançar os seguintes objetivos específicos: a) conhecer a estrutura e funcionamento do OP; b) conhecer os meios de pressão e negociação utilizados pelos moradores para alcançar o atendimento das demandas do bairro; c) identificar atores sociais, políticos e institucionais que mais contribuíram para a resolução dos problemas do bairro; d) identificar as principais conquistas dos moradores em relação ao OP; e) analisar se o OP, na percepção dos moradores, é um mecanismo que promove descentralização na gestão do orçamento público municipal ou se é somente uma reprodução dos procedimentos tradicionais que, teoricamente, o poder público pretende superar.

Espera-se que a leitura desta publicação contribua de algum modo para uma reflexão crítica acerca do envolvimento social nos processos de formulação, implementação, controle e avaliação de políticas públicas direcionadas às populações mais pobres, especificamente, no âmbito do OP.

Além desta seção introdutória, este trabalho é composto por outras seções, as quais apresentam: a metodologia que norteou o estudo de caso; o referencial teórico contendo informações sobre o surgimento do Orçamento Participativo no Brasil e em Vitória da Conquista, Bahia; análise da estrutura, operacionalização e ações do OP; e, por fim, a conclusão da investigação.

Metodologia

Esta seção detalha a metodologia utilizada na investigação. Destaca-se que, em razão da necessidade de compreender “os porquês” do fenômeno analisado, mediante análises em múltiplas fontes de evidências, foi escolhido o método estudo de caso, com enfoques descritivo, interpretativo e avaliativo.

Inicialmente, realizou-se uma pesquisa exploratória em fontes que versam sobre políticas públicas e Orçamento Participativo. Em uma segunda etapa da investigação, fez-se uma pesquisa de campo, no bairro Nossa Senhora Aparecida, com abordagens qualitativa e quantitativa.

O estudo compõe-se das seguintes etapas: seleção do caso, definição do processo operacional, estudo de caso, conexão dos dados e informações, descrição do caso e redação final.

Durante uma etapa não probabilística da pesquisa, foi necessário o uso de amostragem intencional e por cotas, cuja seleção dos pesquisados observou os critérios da confiabilidade dos dados, disponibilidade e adequação das pessoas à situação da pesquisa. Fez-se a opção pelo uso de técnicas diretas e indiretas.

Em relação às técnicas diretas, foram escolhidos, de modo intencional, vinte moradores para entrevistas semiestruturadas, cujo objetivo foi coletar informações preliminares sobre o bairro NSA.

Posteriormente, foram entrevistados cinco ex-prefeitos e o atual prefeito municipal de Vitória da Conquista, Guilherme Menezes de Andrade, nove secretários municipais, quinze colaboradores que compõem a estrutura burocrática de nível intermediário da Prefeitura Municipal, vinte e dois especialistas em políticas públicas, dez lideranças e vinte estudantes do bairro em questão.

No que diz respeito às técnicas indiretas, foram consultados documentos oficiais em arquivos correntes, intermediários e permanentes da Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista.

Por se tratar de uma análise de processos sociais, buscou-se integrar à abordagem qualitativa informações quantitativas. Para tanto, fez-se uso de um cálculo de amostra mínima para conhecer a percepção dos moradores dos 960 domicílios do bairro NSA. Estipulou-se um intervalo de confiança de 95%, referente ao percentual de todas as amostras possíveis que satisfazem a margem de erro. Considerou-se que: N = tamanho da população; $Z_{\alpha/2}$ = valor crítico que corresponde ao grau de confiança desejado, estimando o nível de confiança; α = desvio padrão populacional da variável estudada; e = margem de erro ou erro máximo de estimativa, que identifica a diferença máxima entre a média amostral (\bar{x}) e a verdadeira média populacional (μ).

Assim, o cálculo da amostra baseou-se na seguinte fórmula: n (amostra mínima) = $N(\text{tamanho da população}) \times n_0$ (primeira estimativa do tamanho de amostra) / $N(\text{tamanho da população}) \times n_0$ (primeira estimativa do tamanho de amostra), sendo $n_0 = 1/e^2$, onde e = margem de erro ou erro amostral tolerável. O cálculo de $n_0 = 1/e^2 - > 1/(0,05)^2$ resultou em $n_0 = 400$. Em seguida, realizou-se um cálculo para encontrar a amostra mínima: $n = (960 \times 400) / 960 + 400 = 282,35$. Esse resultado foi arredondado para 283, quantitativo de domicílios que deveriam ser pesquisados.

Em um primeiro estágio, levou-se em consideração o quantitativo de moradores por logradouros existentes no bairro (ruas, praças, avenidas e alamedas). A seleção dos logradouros (conglomerados) ocorreu de modo aleatório. Em um segundo estágio, fez-se a escolha dos participantes da amostra, em conformidade com os critérios de similaridade da amostra

em relação à população pesquisada. Realizou-se um cálculo da proporção de moradores, com idade igual ou superior a 16 anos, considerando as seguintes variáveis: nível socioeconômico, grau de instrução, sexo e idade.

Os moradores foram selecionados com base na proporção das cotas estabelecidas para as variáveis que condicionariam as respostas. Após testes preliminares, foram entrevistados 290 moradores, um número superior à amostra mínima necessária para o grau de confiança pretendido e um erro máximo de estimativa de 5%.

As informações sobre as variáveis pesquisadas, referentes ao período de 2010 a 2012, foram coletadas na Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista. Outras, com bases nos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), são relativas ao censo demográfico de 2010.

Para o trabalho de campo, fez-se uso de algumas ferramentas da computação: o software NVivo 8 Service Pack 4, com vistas a compreensão do processo de análise de conteúdo, em pesquisa de natureza qualitativa. O software SPSS 20 da IBM (*International Business Machines*) possibilitou agrupar respostas e identificar a frequência de respostas para as questões tratadas na coleta de dados e informações. O software OME3, cedido pela University of Toronto, Canadá, com o framework da técnica i* (i star), serviu para modelar os relacionamentos de dependência estratégica e a razão estratégica entre os moradores do bairro NSA e outros atores que compõem a estrutura do OP (YU, 2011).

O OP no Brasil e no município de Vitória da Conquista

As experiências de OP em diversas cidades brasileiras foram importantes para divulgar a metodologia de gestão pública participativa, em nível nacional e internacional. Entre as várias experiências, destacam-se as vivenciadas nas cidades de Pelotas, em 1983, Porto Alegre (Rio Grande do Sul – RS), em 1988, e Diadema (São Paulo). A origem do OP no Brasil abrange, portanto, diversas iniciativas. Na avaliação de Carvalho e Felgueiras (2000), a experiência do Conselho Popular de Vila Velha – ES,

no período de 1986 a 1988, foi um momento importante para ampliação dos debates públicos sobre alternativas de metodologia para gestão do orçamento municipal.

Outras práticas identificadas em cidades brasileiras fomentaram discussões sobre a eficiência e eficácia da participação da população na escolha de prioridades para compor o orçamento municipal. Para Bulgarelli (2007), o OP contribuiu para reduzir as relações clientelistas presentes na formulação de políticas públicas em diversos municípios brasileiros. Porém, há muitas dificuldades que precisam ser superadas para ampliar a participação popular na elaboração do orçamento público. É cada vez mais crescente o descrédito na classe política e empecilhos burocráticos têm desmotivado a participação de muitos moradores nas atividades do OP, especialmente quando eles percebem que há limites legais e orçamentários que impedem a inclusão de demandas coletivas no orçamento municipal.

Conforme explica Avritzer (2004), em uma primeira etapa, o OP é participativo. Nas fases seguintes, ele se torna representativo e, por isso, muitas expectativas dos moradores não são contempladas nas fases intermediárias e finais do processo, uma vez que a *accountability* (a responsividade do representante diante dos representados) tende a funcionar precariamente. Para Pateman (1992) e Míquel (2005), a falta de uma participação bem qualificada da base da comunidade tem implicação direta na qualidade das deliberações públicas.

Na cidade de Vitória da Conquista, o OP foi implantado no primeiro governo do prefeito Guilherme Menezes de Andrade (gestão 1997-2000), incorporando pontos fortes identificados nos OPs das cidades de Porto Alegre e Santos. O OP de Vitória da Conquista é uma das mais antigas experiências no Nordeste do Brasil, no âmbito de uma cidade média.

O Prefeito de Vitória da Conquista, Guilherme Menezes de Andrade, declarou que o OP da cidade foi implantado em um momento no qual o Partido dos Trabalhadores encontrou a Prefeitura endividada, em 1997. O gestor afirmou também:

A adoção do orçamento participativo foi uma grande conquista para a cidade. Houve uma crescente participação dos delegados do OP, que em fórum democrático, começaram a definir as prioridades para os bairros e para a cidade de um modo geral. Em um primeiro momento o orçamento participativo foi uma escola para a Prefeitura Municipal e para a sociedade, pois foi possível conhecer melhor a estrutura orçamentária do município. [...] Na minha primeira gestão, o orçamento do município era muito pequeno, cerca de 30 milhões/ano. Com o OP percebeu-se a importância da comunidade escolher prioridades para compor a agenda das políticas públicas e sua efetiva implementação².

Durante entrevista, Raul Carlos Andrade Ferraz³ (Raul Ferraz), prefeito de Vitória da Conquista, no período de 1977 a 1982, declarou:

O orçamento participativo é um instrumento do Estatuto da Cidade, presente no capítulo da Gestão Democrática da Cidade e busca, no âmbito municipal, incluir a realização de debates e consultas públicas sobre a aplicação de recursos públicos.

Orçamento público: estrutura

Na estrutura organizacional do OP em vitória da Conquista existem uma Coordenação e uma Gerência de Mobilização Social. Em entrevista, o Coordenador, Sr. Rivaldo Silveira Gusmão, esclareceu que, no período de 1997 a 2012, houve uma modificação dessa estrutura no município. Hoje, há um Conselho do Orçamento Participativo (COP), instância eleita em cada Congresso do OP, constituída por representantes do governo municipal e por delegados escolhidos nas plenárias das zonas urbana e rural e nas plenárias temáticas.

Compete ao COP eleger uma instância com dez membros titulares, denominada Executiva do OP, para coordená-lo. É responsabilidade dessa Coordenação: convocar reuniões entre as plenárias regionais e os

² Informações obtidas em entrevista concedida em 2012. Foi Deputado Federal nas legislaturas 2003-2007 e 2007-2011. Todavia, renunciou ao mandato de Deputado Federal para assumir, em 1º de janeiro de 2009, o cargo de Prefeito Municipal de Vitória da Conquista.

³ Informações obtidas em entrevista concedida em 2012. Exerceu dois mandatos de Deputado Federal (1983-1987 e 1987-1991).

fóruns de delegados; intermediar conflitos gerados nas discussões do OP; encaminhar para o Conselho do OP a proposta de política tributária e arrecadação do município, bem como os projetos de Lei Orçamentária Anual (LOA), o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o relatório de obras e a relação de atividades que poderão integrar o Plano de Investimento do Município; acompanhar, fiscalizar e propor medidas para o efetivo cumprimento das prioridades aprovadas durante o Congresso do OP.

Além da Executiva do OP, o COP é constituído por uma Secretaria Executiva, uma Coordenação de Comunicação, um Fórum de Representantes, Grupos de Trabalho e uma Comissão de Ética. Integram o COP dois conselheiros titulares e seus respectivos suplentes, escolhidos em cada plenária (regional e temática); seis representantes do poder executivo municipal, esses sem direito a voto. Cada um dos conselheiros do COP exerce a função por dois anos, e, em conformidade com o regimento interno do OP, eles devem se reunir uma vez por mês.

A figura 1 mostra as instâncias que compõem o COP da cidade de Vitória da Conquista. Hierarquicamente, observa-se que o COP é uma instância (INS) do Congresso do OP. Os Delegados do OP representam um ator social, ou seja, uma entidade que compõe a rede de relacionamentos dos modelos de dependência estratégica e de razão estratégica, criados no framework da técnica *i** (istar), na ferramenta OME3. A tarefa “Eleger Conselho do OP” é exibida na figura 1 por uma notação em forma de losango, enquanto os atores sociais são representados por um círculo.

As instâncias do Conselho do OP são exibidas na Figura 1.

Figura 1 – Instâncias do Conselho do OP



Fonte: Autoria própria, 2012.

Operacionalização e controle do OP

A operacionalização das ações do OP requer planejamento, execução, controle e avaliação das políticas públicas aprovadas no Congresso do OP. Alguns funcionários técnico-administrativos e gestores integrantes do poder municipal fazem visitas aos bairros, promovem reuniões e eventos para prestação de contas dessas atividades. Na maior parte das vezes, participam do acompanhamento do OP os secretários municipais, os coordenadores e funcionários técnico-administrativos, os delegados do OP, os moradores dos bairros, líderes religiosos, representantes das associações de moradores e representantes de conselhos municipais. Todavia, podem participar das reuniões de prestação de contas qualquer cidadão ou entidade que deseje acompanhar os resultados da execução das políticas públicas.

O poder público municipal instituiu uma agenda de encontros entre alguns atores: Prefeito Municipal, Executiva do OP, Associações de Moradores, Delegados do OP e Secretários Municipais. Assim, os membros do COP podem discutir diretamente com representantes do poder municipal as estratégias para atender à demanda de políticas públicas dos moradores da cidade.

A despeito dos esforços advindos das prefeituras municipais, que buscam implementar metodologias mais participativas para gestão do orçamento municipal, na percepção de Milani (2006), na Bahia, a participação dos cidadãos é ainda caracterizada por uma cultura fundamentada na reprodução de um Estado patrimonialista, marcado por práticas corporativistas e clientelistas que pouco contribuem para a superação das desigualdades sociais e promoção de justiça social no oferecimento de serviços e equipamentos públicos.

Alexssandro Campanha, um dos membros do grupo de especialistas que contribuíram para a realização desta pesquisa, comentou:

No geral, as demandas do OP relacionadas com manutenção de equipamentos e serviços públicos são encaminhadas para as Secretarias Municipais e as demandas pertinentes à rubrica investimentos são submetidas para análise e aprovação das instâncias do OP.⁴

Na operacionalização do OP, selecionam-se as demandas apresentadas pelos moradores da cidade. Tanto nas plenárias regionais quanto nas temáticas, os delegados apresentam as prioridades aprovadas nas fases anteriores do OP. Somente no Congresso do OP serão aprovadas algumas demandas e eleitos os membros do COP.

Participam do Congresso do Orçamento Participativo, conforme regimento interno, os delegados eleitos nas plenárias regionais e temáticas (com direito a voz e voto), os suplentes de delegados (com direito a voz), os técnicos e assessores da prefeitura (com direito a voz, preferencialmente para orientação e assessoramento necessário ao encaminhamento das discussões e deliberações do Congresso) e os convidados pela Coordenação Executiva (com direito a voz). O Congresso somente se realizará com a presença mínima de $\frac{1}{4}$ (um quarto) mais um dos delegados eleitos, desde que presentes no plenário, e deverá acontecer no prazo máximo de 15 a 20 dias da data limite para o poder executivo enviar ao legislativo a sua proposta de lei orçamentária, que acontece até 31 de setembro de cada ano (CAMPANHA, 2008, f. 145).

⁴ Informações obtidas em entrevista concedida em 2012.

No Congresso do OP da Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista, após abertura inicial do evento, com devido credenciamento dos delegados, são organizados grupos de discussões temáticas (eixos de discussões), que envolvem temas específicos de políticas públicas, como: educação e cultura, saúde, infraestrutura urbana, infraestrutura rural, esporte e lazer, desenvolvimento social e habitação, desenvolvimento econômico e sustentável. Após aprovação nos grupos temáticos, as demandas são submetidas para a apreciação de uma plenária geral.

A implantação do OP na cidade, num primeiro momento causou uma surpresa agradável, pois o município começava a discutir o orçamento. Porém, o orçamento naquele momento era de 1% a 2% por cento do orçamento municipal. Teve o momento de glória e esperança em 1997-2000. Nos anos seguintes, a população foi compreendendo que o OP não poderia atender a todas as demandas.⁵

Em relação à estrutura e ao funcionamento do OP, Irapuan Sampaio da Costa, ex-presidente da Associação de Moradores do bairro NSA e delegado em vários OPs, declarou que, em uma primeira etapa do orçamento, ocorre a divulgação do OP nos bairros e, em seguida, é realizada a escolha dos delegados. Cada bairro, em geral, elege, em média, três prioridades para discussão no OP. Logo após, as prioridades são submetidas à apreciação das Plenárias do OP e das Comissões de Sistematização e de Orçamento.

Em 2012, Costa declarou que, nas reuniões daquele bairro, foram aprovadas a pavimentação da rua São Sebastião, a construção da Sede da Unidade de Saúde e de parte do canal de drenagem. Com esta última obra, o poder público desviaria a água das chuvas oriundas da Serra do Periperi. Naquele momento, eram muito graves os problemas em diversos bairros da cidade, em razão dos materiais (pedras, areia, vegetação, resíduos em geral etc.) que as águas das chuvas extraíam da Serra. Após ser constatada a necessidade de uma obra emergencial em 300 metros do canal de drenagem entre os bairros NSA e Ibirapuera, chegou-se à

⁵ Idem.

conclusão que caberia buscar uma solução conjunta para o problema. O poder público disponibilizou em torno de R\$ 40 mil reais e o valor total da obra era de aproximadamente R\$ 100 mil reais.⁶

Para resolver a questão de limitação de recursos, Irapuan Sampaio da Costa declarou:

A sugestão na Comissão de Sistematização do OP foi transferir os recursos orçamentários do NSA para o bairro Ibirapuera. Houve apoio aos moradores do bairro Ibirapuera, pois este está localizado na mesma microrregião (trata-se de um bairro que faz limite com o NSA). Dessa forma, pôde-se aprovar em plenária regional a priorização de uma obra que para o NSA era muito importante. O montante total das obras do canal de drenagem que era necessário somava algo próximo a 8 milhões de reais e o valor total do OP era algo próximo a 1 milhão de reais. Portanto, por esse exemplo, percebe-se que nem todas as obras podem ser incluídas no OP.

Para cada grupo de dez pessoas presentes na assembleia dos moradores, o bairro tinha direito de eleger um delegado e um suplente. Em média, eram escolhidos doze delegados para o bairro NSA. Entretanto, segundo relatos dos moradores, nem todos os eleitos participavam efetivamente das reuniões do OP.

Até o Congresso do OP de 2010, as reuniões nos bairros observavam as seguintes etapas:

- 1) Plenária Local: realizada no bairro, com o objetivo de escolher os delegados e os suplentes;
- 2) Plenária Zonal: realizada por microrregião, com objetivo de tratar de questões inerentes às demandas de uma microrregião. Os moradores dos bairros NSA, Ibirapuera, Bruno Bacelar e Alvorada integravam uma mesma Plenária Zonal;
- 3) Plenária Zonal Ampla: constituída por uma plenária realizada na Zona Leste e outra na Zona Oeste da cidade;
- 4) Plenária Geral: momento de realização do Congresso do OP.

⁶ Idem.

Com base em relatórios de moradores e na análise de documentos, identificou-se uma diminuição na participação dos moradores do bairro NSA nas discussões locais sobre o OP. Nos primeiros anos, aproximadamente, 250 pessoas participavam das reuniões locais. Porém, no período de 2010 a 2012, as discussões contavam com a presença de 70 moradores, em média.

Entre as principais conquistas do bairro NSA no OP destacam-se: a) Construção do canal de drenagem; b) Pavimentação asfáltica do trecho que interliga as ruas Santa Rita e Santa Cecília com a BR-116 (Rodovia Rio-Bahia) e pavimentação em pedra da rua São Sebastião; c) Instalação da Unidade de Saúde da Família (USF); e d) Construção da Creche (Centro Municipal de Educação Infantil Frei Graciano de Santo Elpidio).

Em entrevista, o atual Prefeito de Municipal de Vitória da Conquista, afirmou:

No NSA, foi até uma moça chamada Daiana que, numa Roda de Conversa, falou sobre uma demanda antiga do OP para aquele bairro. A referida jovem reforçou a solicitação da creche do bairro Aparecida, que já está em fase de conclusão. Atualmente, estamos construindo 11 creches na cidade, em localidades onde a mãe e o pai precisam sair para trabalhar e necessitam deixar seus filhos em local seguro, com pessoas qualificadas. Isso gera uma qualidade de vida, uma tranquilidade para os pais, pois sabem que, chegando tarde do trabalho, vão encontrar suas crianças alimentadas, limpas, bem cuidadas, num ambiente socializador. Uma creche é um tipo de primeira escola que deve receber atenção especial do poder público.⁷

O ex-presidente da Associação de Moradores do bairro NSA, Irapuan Sampaio, julgou adequada a infraestrutura logística do OP. O poder municipal disponibiliza o “transporte, o lanche para os delegados, a assistência técnica e operacional”. Todavia, há um problema recorrente em muitos processos de negociação política: “Identifica-se, muitas vezes, jogo de interesse de grupos no OP e, por isso, algumas lideranças não sabem separar o papel de defender as demandas do povo com o papel de defender um determinado projeto político”.

⁷ Idem.

[...] há grupos pequenos que necessitam construir acordos para alcançar objetivos no OP e [...] muitas pessoas se infiltraram tanto nas Associações de Moradores tanto no OP para obter vantagens políticas. Esse fato trouxe prejuízo para o movimento das Associações de Moradores tanto quanto para o funcionamento e credibilidade do OP. Em determinados momentos, certas posições externas ao OP permitiam acreditar que a gestão municipal buscava favorecer a determinados grupos que tinham pretensão política e desejavam obter apoio no processo eleitoral para cargos nos poderes legislativo ou executivo.⁸

Resultado da avaliação dos moradores do bairro Nossa Senhora Aparecida sobre a participação popular no OP

Em uma amostra de 290 domicílios pesquisados, 59,3% dos moradores afirmaram não conhecer o Orçamento Participativo da PMVC; 25,2% declararam conhecê-lo pouco e 12,4%, mais ou menos. Apenas 2,4% disseram que conhecem muito esse processo.

Esses dados relevam debilidade no controle social das ações governamentais pertinentes às etapas do ciclo de políticas públicas presente no Orçamento Participativo, cuja concepção deve envolver ampla participação popular.

Diante dessa situação, o poder público deve disponibilizar as informações necessárias para que os moradores do bairro pesquisado tenham conhecimento da estrutura e do funcionamento do OP. Em princípio, poder-se-ia pressupor que a desinformação não contribui para que eles possam avaliar com qualidade o desempenho governamental no OP nas questões inerentes ao controle social das receitas e despesas municipais e ao atendimento das demandas do bairro.

Na avaliação de Silva (2001, p. 5), o controle das ações dos entes governamentais abrange um conjunto de procedimentos que visam “acompanhar e identificar se as ações relativas ao Ciclo de Políticas Públicas planejadas são executadas conforme o interesse dos atores sociais interessados e se estão produzindo os resultados esperados [...]”.

⁸ Idem.

Para examinar as razões da falta de conhecimento dos moradores em relação ao OP do município de Vitória da Conquista, o questionário abordou a participação em eventos referentes a esse processo. Entre os pesquisados, apenas 16,2% dos pesquisados participaram de eventos do OP.

Considerando-se que a experiência brasileira em OP ainda é muito recente e marcada por altos e baixos, a ativa e significativa participação popular no OP não ocorrerá de maneira fácil. Na maior parte dos municípios brasileiros, questões vinculadas ao orçamento anual das prefeituras ficam sob a responsabilidade de poucos atores políticos e institucionais, os quais compõem os poderes Executivo e Legislativo. Geralmente, os atores que se envolvem no orçamento público são: o Prefeito, os secretários municipais, os assessores, os representantes da Câmara Municipal de Vereadores e o aparato técnico-administrativo, responsável por operacionalizar o orçamento aprovado. Melo (2003) explica que, quando o orçamento fica sob a responsabilidade de poucas pessoas, pode ocorrer um direcionamento de verbas municipais, o que não contribui para um equilíbrio no atendimento das reais demandas da maioria da população. Muitas vezes, alguns grupos de interesses são contemplados repetidas vezes, enquanto outros quase nunca alcançam êxito em suas demandas.

Conforme prevê a sua metodologia, o OP deve envolver representantes da gestão local (prefeito, secretários municipais, vereadores, partidos políticos e corpo técnico-administrativo, por exemplo) e representantes da sociedade civil que desejam participar do ciclo de políticas públicas (cidadãos, associação de moradores, sindicatos, movimentos sociais, instituições de ensino, igrejas, conselhos municipais e organizações não governamentais).

Com base no exposto, é pertinente supor que aspectos subjetivos e objetivos estejam limitando a participação no OP. Talvez os moradores não tenham conhecimento dos intentos desse processo, não concordem com os critérios de escolha de delegados e conselheiros, estejam desacreditados dos resultados efetivos do OP quanto às demandas do bairro ou possuam crenças negativas sobre o papel e os fins do Estado.

Os resultados sobre a participação dos moradores ou de algum membro da família na elaboração do OP aproximaram-se dos apresentados na questão anterior. Entre os entrevistados, 74,5% não participam, 21% participam pouco, 2,8% em grau médio, 1% participa muito e 0,7% preferiu não se pronunciar. O questionário investigou se os moradores estiveram presentes em algum evento (conferência, debate, consulta ou audiência pública) convocado pela prefeitura municipal. De acordo com as respostas, a recusa de intervir, como participante, em discussão, não se restringe ao OP, visto que 71,7% dos pesquisados nunca fizeram parte de eventos convocados pela Prefeitura Municipal. Outros 24,5% participaram de 1 a 5 vezes e apenas 4,8% em quantidade igual ou superior a seis vezes.

A pouca participação dos moradores não se limita às reuniões do OP ou aos eventos convocados pelo poder público. Apenas 19,3% deles comparecem às reuniões promovidas pela Associação de Moradores, 77,7% não participam e 3,1% preferiram não se manifestar.

Os principais motivos para a abstenção nas discussões no campo das políticas públicas relacionam-se: à falta de tempo, 27,9%; à falta de compreensão dos assuntos da área de políticas públicas, 20,3%; ao descrédito na resolução das reuniões, 17,6%; ao sentimento de que política pública importa apenas àqueles que têm interesses políticos, 8,6%, e à alegação de que os problemas do bairro são de responsabilidade da Prefeitura e, por isso, compete-lhe tomar as providências cabíveis para atender às demandas, 6,2%. Preferiram não se manifestar ou informaram outro motivo 19,4% dos entrevistados. Assim, é compreensível o baixo grau de participação dos moradores do bairro NSA em atividades que envolvem o OP e em outros assuntos no âmbito da esfera pública.

Os entrevistados alegam que não possuem o devido preparo nem dispõem de tempo para discutir temas relacionados às políticas públicas. Cabe, portanto, ao poder público encontrar alternativas para promover as reuniões do OP em dias e horários compatíveis com a disponibilidade de tempo dos moradores, bem como capacitá-los para a participação política.

Quando questionados sobre a principal estratégia utilizada para o atendimento das reivindicações para o bairro NSA, 37,2% dos entrevistados declararam fazer uso da pressão popular via Associação de Moradores. A negociação direta com os prefeitos foi a estratégia apontada por 16,2% dos moradores. Outros 10% negociam com os vereadores e deputados. Somente 5,9% optaram pela negociação dentro do OP. Esse também foi o percentual dos que preferem se entender diretamente com os secretários municipais. Outro grupo, 24,8%, preferiu não se pronunciar sobre essa questão.

A despeito da pequena participação dos pesquisados em reuniões do OP e nas promovidas pela Associação de Moradores, uma parcela significativa daqueles que participam do OP reconhece que a negociação coletiva possui mais força do que a individualizada ou a realizada por pequenos grupos. Contudo, por motivos não examinados nesta pesquisa, esse grupo declarou que também utiliza da negociação direta com representantes dos poderes Executivo e Legislativo.

Melo (2003, f. 153) assevera que, depois da implantação do OP no Brasil, pessoas que “[...] até então não eram organizadas, ou seja, não participavam de nenhuma associação, passaram a participar para poder ter acesso aos recursos, uma vez que o individual no Orçamento Participativo não tem peso, o que vale é o coletivo”. Na análise desse pesquisador “[...] o Orçamento Participativo possibilita a organização da população por meio de associações para que possam ter êxito em seus objetivos [...]”. No caso do bairro NSA, evidencia-se uma preferência pelas vias diretas. O OP estabelece-se, portanto, como uma estratégia secundária.

Costa (2005) reconhece as dificuldades para se obter uma participação ativa dos moradores no ciclo de políticas públicas, como aponta o trecho a seguir:

Diferente, portanto, de uma versão que vê apenas passividade e submissão nas relações com o poder público, testemunha-se, não sem ambiguidades, a construção de novos mecanismos ou desenhos institucionais que, requerendo uma participação mais

qualificada e complexa, vem impactando de forma variada o quadro da organização tanto da institucionalidade política quanto das relações sociais. Trata-se de um conjunto de experiências que pretendem aprofundar o difícil e complexo processo de democratização do país (COSTA, 2005, f. 51).

Para Bava (1995, p. 185), o fortalecimento da cidadania deve ser um processo flexível e adaptável. São necessárias constantes negociações dos diversos atores sociais e o poder público, visto que compete aos representantes governamentais buscar canais de negociação que legitimem os interlocutores populares, pois “[...] os movimentos sociais estão fazendo a transição de práticas reivindicatórias por práticas propositivas no direcionamento de políticas públicas alternativas”.

Durante a pesquisa, foi necessário examinar também as instituições nas quais os moradores do bairro NSA mais confiam. Essa questão poderia gerar pistas para se entender a razão de o morador escolher determinada estratégia na negociação com os atores públicos.

No bairro NSA, os líderes religiosos formam o grupo que possui mais credibilidade entre os moradores, 32,4%. Houve um empate entre os que confiam nas associações de moradores e os que confiam nos políticos, com 12,1% cada grupo. Acreditam na polícia 5,9%, na imprensa, 2,8% e no poder Judiciário, 2,4%. Os empresários detêm a confiança de 1,7% dos pesquisados. Outros 30,7% preferiram não se pronunciar sobre tal questão.

Na opinião de Melo (2003, f. 16), muitas instituições, tais quais os partidos políticos, “[...] não conseguem mais representar com êxito os anseios dos indivíduos [...]”, processo “[...] associado à grande carência material existente, principalmente nas periferias”.

Sobre a perda de credibilidade das instituições governamentais, Bobbio, Matteucci e Pasquino (2000, p. 551) enfatizam “[...] a diminuição da confiança dos cidadãos nas instituições do Governo e a queda de credibilidade dos governantes provocam uma diminuição de sua capacidade para enfrentar os problemas”.

A Figura 6 representa uma rede de relacionamentos entre atores, composta pelo Modelo de Razão Estratégica integrado ao Modelo de Dependência Estratégia (YU, 2011). São exibidos sete atores que participam do OP e as tarefas que devem ser realizadas pelos atores *Plenária Local*, *Plenária Zona Oeste* e *Congresso do OP*.

Conforme explicitado anteriormente, os losangos representam tarefas que devem ser executadas. A visão de Razão Estratégica representa os modelos internos, ou seja, o espaço de atuação de cada ator (social, político ou institucional), bem como possibilita identificar os relacionamentos entre os atores. Conforme a Figura 6, o ator *Moradores do NSA* depende do Ator *Congresso do OP* para alcançar o objetivo *Atendimento das demandas do bairro*.

O Modelo de Razão Estratégica da Figura 6 possibilita identificar algumas razões (os porquês) e/ou as motivações para a ação dos atores. Essas atividades estão representadas em tarefas que estes devem realizar durante o ciclo do OP. Tomando como referencial teórico os autores Sabatier e Jenkins-Smith (1993), é válido afirmar que, no OP de Vitória da Conquista, os atores deveriam agir, preferencialmente, de modo racional/instrumental, visando alcançar seus objetivos, definir prioridades valorativas, avaliar um determinado problema público e a eficácia dos instrumentos aplicados à política pública. Porém, conforme análise de relatos dos entrevistados (moradores do bairro NSA, gestores públicos e membros do grupo de vinte e dois especialistas em políticas públicas), há forte presença de vieses (*biases*) cognitivos e limitações (*constraints*) na percepção, capacidade e ação dos atores que participam do OP. Esses aspectos têm implicação negativa no grau de participação do ator “moradores do bairro NSA” no ciclo do OP.

Debilidades estruturais estão presentes no bairro NSA. Trata-se de um espaço urbano no qual 20% dos moradores não foram alfabetizados e 43,1% cursaram apenas o ensino fundamental. Somente 30% dos pesquisados possuem o ensino médio e apenas 2,8% terminaram ou estão cursando o ensino superior. Portanto, qualificar a participação desses moradores nas discussões do OP requer do poder público um conjunto de ações diferentes da lógica tradicional presente nos modelos de Orçamento Participativo que, no Brasil, os quais são incapazes de promover transformação social em bairros periféricos pobres.

No caso estudado, identificou-se que a rede de política pública (*policy network*) local é constituída por atores governamentais e não governamentais. Esses atores precisam firmar relações formais e informais de interdependência com a finalidade de priorizar demandas sociais, fundamentadas na troca de recursos, como informações, relatórios e documentos das instâncias do OP, por exemplo.

Considerações finais

O Orçamento Participativo possui uma metodologia que visa descentralizar o poder, dispersando-o em vários centros. Seu objetivo,

segundo relato dos gestores municipais, é implantar um modelo de gestão participativa que contemple vários grupos de interesse em política pública, em uma estrutura mais descentralizada, conforme pressupostos defendidos pela teoria pluralista. Entretanto, o modelo do OP em tela precisa avançar mais no tocante à descentralização do poder bem como promover a ampla participação popular.

As contradições sociais entre gestores públicos municipais e os moradores do bairro NSA têm, nas teorias marxista e neomarxista, bases teóricas para explicar as dificuldades em conciliar interesses, uma vez que, conforme avaliam essas correntes de pensamento, o Estado utiliza-se de artifícios para promover a reprodução do sistema vivente e, por isso, estaria o poder público comprometido em defender interesses que nem sempre possibilitam à sociedade civil participar ativamente de deliberações sobre recursos orçamentários.

No estudo de caso, observou-se a presença de elementos da teoria participativa em relatos de gestores públicos e moradores do bairro NSA, como o desejo de alargamento da participação dos cidadãos na vida política e ampliação da democracia com ativa e qualificada atuação dos cidadãos (PATEMAN, 1992), por exemplo, de modo a superar a diversidade de interesses e a dificuldade de consenso na operacionalização das políticas públicas (MELO, 2010). Nas falas dos gestores municipais, constatou-se também o desejo de garantir e proteger direitos e aprimorar a metodologia do OP.

A concepção metodológica de OP analisada possui um mix muito próximo das abordagens, que percebem as *policy networks* (BÖRZEL, 1997) como um modo de intermediar interesses, de agregar relacionamento entre grupos de interesses e o Estado. Portanto, aproxima-se também da crença daqueles segundo os quais as redes sociais podem ser usadas para mobilizar recursos políticos dispersos entre atores públicos e privados, representantes do poder público local e da sociedade civil.

É fundamental que todos os atores sociais, políticos e institucionais envolvidos no OP analisem os sistemas de crenças fundamentais (*Deep core beliefs*), notadamente durante a fase de ingresso do morador nas discussões sobre o ciclo de políticas públicas associado ao OP. A triangulação de

fontes qualitativas e quantitativas gerou evidências que permitem afirmar: as crenças políticas (*Policy core beliefs*) estão influenciando negativamente a participação dos moradores do bairro NSA no OP.

Constatou-se a presença de debilidades estruturais no planejamento das políticas públicas, pois não foram observadas evidências de geração de capacitações dos moradores que fazem parte do ciclo de políticas públicas. O baixo nível de escolaridade e o desconhecimento do processo político têm distanciado os moradores das políticas públicas.

Finalmente, é válido afirmar que mudanças devem ser implementadas na metodologia do OP da cidade de Vitória da Conquista. Caso contrário, o OP poderá se transformar em mero instrumento de reprodução de procedimentos tradicionais que, teoricamente, o poder público pretende superar.

Referências

AVRITZER, Leonardo. *A participação em São Paulo*. São Paulo: UNESP, 2004.

BAVA, S. C. Dilemas da gestão municipal democrática. In: VALLADARES, L.; COELHO, M. P. (Org.). *Governabilidade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995. p. 161-189.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de política: governabilidade*. 5. ed. Tradução com a coordenação de João Ferreira. Brasília: UnB, 2000. v. 1, p. 547-552.

BÖRZEL, Tanja A. *What's so special about policy networks?: an exploration of the concept and Its usefulness in studying European Governance*. 1997. Disponível em: <<http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016.htm>>. Acesso em: 3 jan. 2012.

BULGARELLI, Marcio José. *Poder local, democracia e participação popular: implantação e desenvolvimento da experiência do orçamento participativo no Município de Maringá (2001-2004)*. 2007. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Estadual de Maringá, Programa de Pós-graduação em História, Maringá, 2007.

CAMPANHA, Alexssandro. *Alcances do orçamento participativo nos investimentos educacionais realizados pela Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista no período de 2002 a 2007*. 2008. 278 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal da Bahia, 2008.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A., FELGUEIRAS, Débora. *Orçamento participativo no ABC*. São Paulo: Polis, 2000. (Publicações Polis, 34).

COSTA, Flávia Danyelle Alves da. *Orçamento participativo: a institucionalização da participação popular no controle do orçamento participativo. O município de Campina Grande – PB*. 2005. 173 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, 2005.

MELO, Ismail Barra Nova de. *Espaço municipal: governo e orçamento participativo*. 2003. 167 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista, Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Rio Claro, 2003.

MELO, Lúcia de Fátima. *Reformas educacionais e gestão democrática no Estado do Acre: repercussões no trabalho do núcleo gestor da escola*. 2010. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

MIGUEL, Luiz Felipe. *Teoria democrática atual: esboço de mapeamento*. BIB, São Paulo, n. 59, semestre 1, 2005.

MILANI, C. R. S. Políticas públicas locais e participação na Bahia: o dilema gestão. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 180-214, jul./dez. 2006.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA. Secretaria de Administração. Arquivo Municipal. *Base documental*. Vitória da Conquista, 2012.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. (Ed.). *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder: Western Press, 1993.

SILVA, Mauro Santos. Orçamento público e controle: uma primeira leitura da experiência do Fórum Popular do orçamento do Rio de Janeiro. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 6., Buenos Aires. *Anais...* Buenos Aires, Argentina, 5-9 nov. 2001.

YU, Eric. i*: an agent- and goal-oriented modelling framework. 2011. Disponível em: <<http://www.cs.toronto.edu/km/istar/>>. Acesso em: 5 jun. 2012.

*Recebido em abril de 2015.
Aprovado em dezembro de 2015.*