

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

LEANDRO VIANNA SILVA SOUZA

**CONSCIÊNCIA POLÍTICA E PARTICIPAÇÃO
NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE
CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM – ESPÍRITO
SANTO NO PERÍODO 2009-2012**

**VITÓRIA / ES
JUNHO / 2012**

LEANDRO VIANNA SILVA SOUZA

**CONSCIÊNCIA POLÍTICA E PARTICIPAÇÃO
NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE
CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM – ES NO
PERÍODO 2009-2012**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo.

Orientadora: Prof^a Dr^a Marcia Prezotti Palassi

**VITÓRIA / ES
JUNHO / 2012**

S729c Souza, Leandro Vianna Silva, 1982-

Consciência política e participação no orçamento participativo de Cachoeiro de Itapemirim no período de 2009-2012 / Leandro Vianna Silva Souza. – 2012.

172 f. : il.

Orientadora: Marcia Prezotti Palassi.

Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

1. Participação política 2. Orçamento – Participação do cidadão
3. Administração pública 4. Estudos Organizacionais I. Palassi,
Marcia Prezotti. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro
de Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 336.14

Catálogo na Fonte Biblioteca do Instituto Federal do Espírito Santo –
Campus Cachoeiro de Itapemirim

Bibliotecária : Renata Lorencini Rizzi CRB 6/685

LEANDRO VIANNA SILVA SOUZA

Consciência Política e Participação no Orçamento Participativo de
Cachoeiro de Itapemirim – Espírito Santo no Período 2009-2012

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para a obtenção do Grau de Mestre em Administração.

Aprovada em 27 de junho de 2012

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof^a. Doutora Marcia Prezotti Palassi
Universidade Federal do Espírito Santo
Orientadora

Prof. Doutor Alessandro Soares da Silva
Universidade de São Paulo

Prof. Doutor Alfredo Rodrigues Leite da Silva
Universidade Federal do Espírito Santo

Prof^a. Doutora Priscilla de Oliveira Martins da Silva
Universidade Federal do Espírito Santo (Suplente)

A Deus, que me deu sabedoria para completar mais essa jornada.
Aos meus pais Osvaldo e Marília, meu irmão George, e à Larissa, pela
compreensão, carinho e amor sempre demonstrados.
A todos os cidadãos que têm lutado pela construção de uma política mais
democrática e participativa na cidade de Cachoeiro de Itapemirim.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, pelo dom da vida, Seu amor incondicional, a salvação em Jesus Cristo, e por diariamente estar presente cuidando de mim e me sustentando de forma tão especial e inexplicável. Glórias a Ele!

Aos meus pais Osvaldo e Marília, que sempre me deram forças e ânimo com suas orações, palavras e presenças, me proporcionando assim meios de alcançar as vitórias até aqui conquistadas.

A meu irmão George, por sua amizade, companheirismo e parceria diariamente demonstrados.

À Larissa, por sua dedicação, afeto e inestimável ajuda em todos os momentos.

À Professora Doutora Marcia Prezotti Palassi, que muito mais que uma orientadora, tem me incentivado e ensinado não só com suas palavras, mas através de claras demonstrações de amizade, compreensão e interesse para comigo.

Aos professores do Mestrado, pelo altíssimo nível das aulas ministradas, os conhecimentos compartilhados, e o empenho e cuidado na formação de melhores cidadãos.

Aos amigos e familiares que me apoiaram e compreenderam minha ausência e distanciamento durante todo o período do Mestrado.

A todos os meus colegas de sala do Mestrado que se tornaram verdadeiros amigos: Adelson, Camila, Charlene, Gabriela, Iorrana, Luana, Máira, Rafael, Rodrigo, Thaís, Viviane. Muito obrigado pelos momentos de discussões, trocas de experiências, compartilhamentos, angústias, desabafos, porque eles serão para sempre por mim lembrados; assim como nossas conversas, abstrações e “viagens” à luz de Castoriadis, Mary Jo Hatch, Weber, Foucault, Gilberto Velho e Malinowski.

À Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, em especial à equipe gestora do Orçamento Participativo, pela atenção e informações fornecidas.

Aos conselheiros do Orçamento Participativo por participarem da pesquisa, emitindo suas opiniões e disponibilizando seu tempo para a realização das entrevistas.

Aos cachoeirenses que têm buscado mudar o cenário político local, mobilizando-se por uma maior democracia e transparência nas ações dos governantes públicos.

A todos aqueles que de alguma maneira contribuíram para a pesquisa.

Muito Obrigado!

RESUMO

Este trabalho visa a compreender a consciência política e a participação dos membros do Conselho do Orçamento Participativo (COP) de Cachoeiro de Itapemirim - ES - Brasil, no período 2009-2012. Adota como marco teórico o “Modelo de Consciência Política para Compreensão da Participação em Ações Coletivas”, de Sandoval (2001). Trata-se de uma pesquisa qualitativa baseada em dados de vinte e oito entrevistas semiestruturadas com conselheiros do OP, documentos da prefeitura e reportagens. Para a organização e análise dos dados, utilizou-se a análise de conteúdo *a priori* (BARDIN, 2004) com as *categorias analíticas* do modelo de Sandoval (2001). Os resultados revelam sentimentos de *identidade coletiva*, sentimentos coletivos, de pertencimento social e união, sobretudo nos bairros. As *crenças, expectativas e valores sociais* contribuem para a participação no OP devido à presença de valores coletivos de atendimento às necessidades de todos; por se crer na mudança da política na cidade ao dar voz aos anseios e escolhas populares; e pela expectativa de que que foi votado no OP será feito. Não ver isso se cumprir, desmobiliza. A identificação de *interesses antagônicos e adversários* faz alguns conselheiros enfrentarem tal situação e outros não mais se envolverem. A ideia de que se pode mudar a realidade com o OP está presente na *eficácia política*. O *sentimento de justiça e injustiça* conduz à luta por mais recursos para a realização das obras e contra injustiças e favorecimentos percebidos em sua configuração. Apesar dos custos de tempo e dinheiro, os entrevistados veem o *agir coletivamente* pelo bem comum um privilégio. Já, as *metas do OP* são boas, mas *suas ações*, morosas e insuficientes, prejudicam a mobilização. Conclui-se que a participação no OP é motivada por diferentes tipos de consciência política: popular democrática, restritiva, de enfretamento, reflexiva e de justiça social. Assim, vinte e três conselheiros aprovam e participam do OP como importante mecanismo de gestão democrática e participativa e um meio de mobilização e transformação popular coletiva para superar barreiras. Em contrapartida, cinco o reprovam, com três nem mais se envolvendo. As principais falhas apontadas são: a falta de oportunidades iguais para todos; conceder recursos insuficientes para atender às demandas; não abranger todas as comunidades; e não concretizar algumas obras escolhidas.

Palavras-chave: Consciência Política. Participação Popular. Orçamento Participativo. Administração Pública. Estudos Organizacionais.

ABSTRACT

This work aims to understand the political consciousness and the participation of the members in the Board of Participatory Budgeting in Cachoeiro de Itapemirim – ES – Brazil, during 2009-2012. The theoretical is the “Model of Political Consciousness to Understand the Participation in Collective Actions” from Sandoval (2001). It's a qualitative approach of collected data on twenty-eight semi-structured interviews with the counselors of Participatory Budgeting (PB), documents from city hall and reports. To do data's organize and analyze, we use the content analysis priori (BARDIN, 2004), with the analytical categories from the Sandoval's model (2001). The results show *collective identity* feelings of union and social belonging, mainly on neighborhoods. *Social expectations and beliefs* contribute to the participation on OP due to the presence of collective values to answer the needs of all; because they believe in political changes in the city giving voice to the expectations and popular chooses; and by the hope that the choices made on OP will be done. When they don't see that, it demobilizes them. The identification of *collective interests and adversaries* make some counselors face the situation and others don't involve anymore. The idea that they can change the reality through OP is present on *political efficacy*. *Feelings of injustice* lead to the fight for more resources to do the works and against the injustices and favors perceived in its configuration. Despite the costs of time and money, the interviewers see the *collective action* to help everybody like a privilege. The OP's *proposals* are good, but your *actions* are lengthy and insufficient. Then, we can conclude that different types of political consciousness's motivate the participation on PB: popular democratic, restrictive, of confronting, reflective and of social justice. So, twenty-three interviewers approve it as an important mechanism of democratic and participative public management; and, because they trust that by means of collective public mobilization can face and overcome the obstacles, changing their life's realities. On the other hand, five disapprove it, including three that don't participate anymore. The main failures are: don't grant equals opportunities for everybody; don't give enough resources to answer the requested demands; don't actually include all the communities; and don't make some chosen works.

Key words: Political Consciousness. Public Participation. Participatory Budgeting. Public Administration. Organizational Studies.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

COP – Conselho do Orçamento Participativo

ES – Espírito Santo

FAMMOPOCI – Federação das Associações de Moradores e Movimentos Populares de Cachoeiro de Itapemirim

ONU – Organização das Nações Unidas

OP – Orçamento Participativo

PCO – Partido da Causa Operária

PMCI – Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim

PSTU – Partido Socialista dos Trabalhadores Unidos

PSOL – Partido da Social Liberdade

PT - Partido dos Trabalhadores

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	10
2. O MODELO ANALÍTICO DE CONSCIÊNCIA POLÍTICA PARA A COMPREENSÃO DA PARTICIPAÇÃO EM AÇÕES COLETIVAS.....	17
3 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: UMA REVISÃO DE LITERATURA.....	30
4. ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	71
4.1 O Cenário da Pesquisa - A Implantação do Orçamento Participativo em Cachoeiro de Itapemirim no Período 2009-2012.....	71
4.2 Metodologia da Pesquisa.....	75
5. O IMPACTO DA CONSCIÊNCIA POLÍTICA NA PARTICIPAÇÃO DOS MEMBROS DO CONSELHO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM.....	82
5.1 Contextualizando as Entrevistas: O que os Entrevistados Pensam Sobre a Cidade de Cachoeiro de Itapemirim?.....	83
5.2 A Avaliação do OP pelos Membros de seu Conselho.....	84
5.3 A Identidade Coletiva e os membros do Conselho do OP.....	89
5.4 As Crenças, Valores e Expectativas Societais no Conselho do OP.....	94
5.5 Os Membros do Conselho do OP e os Interesses Antagônicos e Adversários.....	100
5.6 A Eficácia Política e os membros do Conselho do OP.....	108
5.7 Os Sentimentos de Justiça e Injustiça no Conselho do OP.....	115
5.8 A Vontade de Agir Coletivamente dos Conselheiros do OP.....	120
5.9 As Metas e as Ações do OP na Visão dos Membros do Conselho.....	127
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	133
7. REFERÊNCIAS.....	150
ANEXOS.....	159
APÊNDICES.....	167

1. INTRODUÇÃO

Um dos fatores mais prejudiciais ao avanço e aperfeiçoamento da democracia é a falta de instrumentos que facilitem a participação direta da população, sem os quais, e apenas por meio da representação, a democracia tem se mostrado insuficiente em atingir sua dimensão mais efetiva. A ideia de dar importância à participação e à mobilização popular como exercício cívico é extremamente relevante para a consolidação de uma democracia plena, bem como das instituições que a fundamentam (MENDES, 2007).

Para tanto, há de se destacar a importância de haver cidadãos mobilizados, com capacidade crítica para se defenderem e se manterem distantes de correntes político-econômicas que se utilizam de ideias antidemocráticas, tentando intervir em suas liberdades fundamentais: de escolha, de expressão, de ir e vir. Nesse sentido, a mobilização e participação popular no contexto social em que ela se insere apresentam-se como uma tentativa do povo enfrentar políticos sem compromisso, e que mediante acordos previamente estabelecidos com grandes corporações e setores influentes e poderosos economicamente, decidem os rumos a serem tomados (MISES, 2009).

Com um discurso tentando atender aos anseios populares e democráticos, e com o ideal político de proporcionar novas maneiras de o povo opinar e participar é que, em meio a um contexto de movimentos sociais e mobilizações populares contra a ditadura militar (1964-1985), surge o Partido dos Trabalhadores (PT) em 1980 (ALBUQUERQUE, 2005). Uma das regiões cujas manifestações populares tiveram maior repercussão à época, com fortes greves de operários por influência dos sindicatos ali existentes (principalmente o metalúrgico), foi o ABC paulista, formado pelas cidades de: Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul. Essa região foi o primeiro centro da indústria automobilística brasileira, sediando grandes montadoras de carro, como Volkswagen, General Motors, Mercedes-Benz e Ford, consolidando-se também como o lugar de origem do movimento sindical contemporâneo no Brasil e um terreno fértil para a criação do Partido dos Trabalhadores (KECK, 1991).

Em seus mais de trinta anos de existência, o PT vivenciou importantes situações de destaque em sua história: 1) perdeu três eleições consecutivas para a presidência da República (1989, 1994, 1998), com Luiz Inácio Lula da Silva – ex-operário e ex-sindicalista – como candidato; 2) foi criticado pela militância de esquerda que o acusou de descaracterização dos ideais trabalhistas e socialistas; e, 3) passou por diversas cisões em sua estrutura interna dando origem a diversos partidos de esquerda, como o PCO, o PSTU e o PSOL. Apesar das frustrações e percalços enfrentados no decorrer de sua trajetória, o PT alcançou o cargo mais alto da política nacional com a eleição de Lula para presidente do Brasil, com o seu primeiro mandato ocorrendo no período 2003-2006, e o segundo no período 2007-2010.

No período em que Lula foi o Presidente da República, o Brasil teve alterada a sua configuração política em muitas regiões do País. À época das últimas eleições municipais, em outubro de 2008, o governo do presidente Lula tinha aprovação da maioria do povo brasileiro (APROVAÇÃO..., 2008), fortalecendo as candidaturas de seus aliados em todo o país. Em muitos lugares onde historicamente o PT tinha nenhuma ou pouca representação política, petistas e outros partidos aliados conseguiram eleger representantes para as Câmaras de Vereadores e as Prefeituras Municipais.

Contextualizando tal cenário político presenciado no país e trazendo-o para o momento vivido no Estado do Espírito Santo, podemos considerar que a cidade onde o PT conquistou uma de suas maiores vitórias políticas nas últimas eleições municipais (2008) foi Cachoeiro de Itapemirim, no sul do Estado. Com uma imagem fortemente ligada à do Governo Lula e com uma plataforma de governo baseada em políticas públicas que obtiveram êxito no Palácio do Planalto, como as de redução da pobreza extrema no país, de 17,5% em 2003 para 8,8% em 2008 (BARROS, 2009), e de aumento em 22,36% do salário médio do trabalhador no mesmo período (BRASILEIROS..., 2008), o PT de Cachoeiro logrou êxito ao final das eleições para prefeito, conseguindo uma vitória histórica nas urnas, algo imprevisto até então pelas pesquisas eleitorais da época.

Apesar de sua importância e influência para a história e o desenvolvimento do Espírito Santo, e mesmo sendo a maior cidade do Estado fora da Grande Vitória¹, Cachoeiro de Itapemirim ainda enfrenta grandes e históricos problemas políticos e sociais. Um exemplo bem claro a ser observado está no fato de Cachoeiro ter a segunda menor renda *per capita* de todo o Estado. Outro complexo exemplo é a frequente presença de práticas políticas conservadoras e arcaicas no contexto da cidade, tais como o clientelismo e o coronelismo. Essas práticas lidam, em ambos os casos, com a política enquanto troca de favores, um balcão de negócios: com os eleitores sendo considerados clientes pelos políticos, no caso do clientelismo (VASCONCELLOS, 2005); e com as poderosas e influentes lideranças locais que são tratadas como coronéis, no caso do coronelismo (LEAL, 1986). Estes hábitos corriqueiros na construção do cotidiano da sociedade cachoeirense colocam empecilhos às ações de mobilização política e social das pessoas.

Além das dificuldades acima relatadas, outros obstáculos significativos retratam bem o cenário político de Cachoeiro, e o motivo da vitória do PT nas eleições municipais ter sido tão representativa e marcante para a sua história no Espírito Santo:

- O PT nunca havia vencido as eleições municipais em Cachoeiro de Itapemirim;
- Um dos principais concorrentes ao cargo era Roberto Valadão, que foi prefeito no período de 1983-1988, era o prefeito atual da cidade em 2008 (período 2005-2008), e estava candidatando-se à reeleição;
- O outro principal candidato era o Deputado Estadual Theodorico Ferraço, prefeito da cidade nos períodos de 1973-1977, 1989-1992, 1997-2000 e 2001-2004. Ele é o pai de Ricardo Ferraço, Vice-Governador do Estado à época (no período de 2007-2010). Tais fatores o qualificavam como uma força política muito grande e tradicional no cenário eleitoral da cidade, bem como de todo o sul do Estado.

Em um contexto notoriamente adverso como o exposto, o PT conseguiu vencer as eleições para prefeito, chegando ao comando do Poder Executivo Municipal de

¹Região Metropolitana constituída pelas cidades de Vitória (capital do Espírito Santo) e suas cidades limítrofes, quais são: Serra, Cariacica, Vila Velha e Viana; sendo as quatro primeiras citadas as maiores cidades do Estado.

Cachoeiro de Itapemirim em outubro de 2008, com o então Deputado Estadual, Carlos Casteglione.

Uma das principais promessas políticas do PT no processo eleitoral da cidade de Cachoeiro de Itapemirim visando a cumprir um discurso democrático foi o de inserir na cidade o Orçamento Participativo (OP). A principal justificativa exposta para sua utilização em Cachoeiro é trazer a população para o debate, fazendo-a participar do planejamento e execução das ações, e da administração dos recursos públicos de uma forma mais democrática e representativa, não apenas como forma de consulta, mas como um fórum permanente de discussão e fomento de novas ideias e argumentações (MANUAL DO OP, 2011). Outras justificativas são elencadas pela prefeitura como explicação para a sua utilização (O QUE É..., 2012):

O Orçamento Participativo é um espaço onde os moradores reunidos em plenárias decidem as prioridades para o orçamento municipal. [...] Entre os motivos que caracterizam o OP como uma importante ferramenta de gestão pública, destacam-se:

- Resgate da cidadania do povo;
- Criação de uma esfera pública não estatal;
- Co-gestão da Cidade;
- Controle Social sobre o estado;
- Auto-regulamentação do processo;
- Transparência administrativa.

Essa visão positiva e otimista referente ao OP é sempre destacada e propagada não só em Cachoeiro, mas em todas as cidades que o utilizam como maneira de administrar o bem público. O seu forte conteúdo ideológico oculta, em muitos casos, atitudes que divergem do caminho da democracia e participação popular, conforme observaremos com mais detalhes no capítulo de Revisão de Literatura do OP.

É por esse motivo que, apesar do discurso envolvendo o OP ser aparentemente consistente e voltado para o envolvimento popular, queremos compreender a participação dos membros do Conselho do Orçamento Participativo de Cachoeiro de Itapemirim no OP da cidade, a partir de suas consciências políticas. Para isso, realizamos entrevistas contendo questões permeadas pelo “Modelo de Consciência Política para Compreensão da Participação em Ações Coletivas” de Sandoval

(2001), adotado como marco teórico. Sandoval define que esse modelo de consciência política:

[...] representa as muitas dimensões sociais e psicológicas que constituem uma percepção política da sociedade pelo indivíduo e dele mesmo enquanto membro daquela sociedade, representando conseqüentemente sua disposição para agir de acordo com sua percepção. (SANDOVAL, 2001, p. 185)

Pelo fato de ser nascido e de morar em Cachoeiro de Itapemirim, e por eu acreditar na importância da consolidação da democracia como forma de combater as injustiças e problemas sociais latentes encontrados no Brasil e em minha cidade, tenho me interessado não só por estudar, mas também por me engajar em movimentos e manifestações que viabilizem a maior conscientização, preocupação e participação popular no planejamento e administração do bem público. Isso justifica minha motivação por querer entender melhor o Orçamento Participativo na cidade de Cachoeiro, observando o seu discurso, contexto e real aplicação na visão das pessoas que compõem o seu Conselho.

Com o intuito de aprofundarmos nosso entendimento a respeito da importância da participação política dos indivíduos em seu contexto social é que buscamos, com essa pesquisa, compreender a consciência política dos indivíduos como sendo a maneira de compreendermos tanto a mobilização como a desmobilização das pessoas individual e coletivamente (Sandoval, 1994).

A consciência política é, portanto, um processo necessário e altamente educativo, principalmente para as classes populares que precisam se apropriar dos instrumentos fundamentais do conhecimento, superar seu saber disperso e aproximativo, adquirir confiança em suas capacidades, tornando-se autônomos (SILVA, 2008, p. 404).

Para tal pesquisa foi formulado um roteiro de entrevistas de modo que, em nosso contato com os entrevistados, possamos capturar a presença das sete dimensões componentes do referido modelo: *a)* identidade coletiva; *b)* crenças, valores e expectativas sociais; *c)* interesses antagônicos e adversários; *d)* eficácia política; *e)* sentimentos de justiça e injustiça; *f)* vontade de agir coletivamente; e *g)* metas e ações do movimento social.

Mediante o acima exposto, desejamos entender, por meio da análise de conteúdo do material obtido, o seguinte problema de pesquisa: como é a participação dos membros do Conselho do OP de Cachoeiro de Itapemirim no período de 2009-2012, a partir de suas consciências políticas?

Uma vez descrito o problema de pesquisa, descreve-se a seguir o objetivo geral e os objetivos específicos da pesquisa. O objetivo geral é compreender a participação dos membros do Conselho do Orçamento Participativo a partir de suas consciências políticas, no período de 2009 a 2012, considerando a opinião dos sujeitos da pesquisa.

Para alcançar o objetivo geral, faz-se necessário atingir os seguintes objetivos específicos:

- Descrever a implantação do OP em Cachoeiro de Itapemirim no período de 2009 a 2012;
- Identificar os mecanismos de promoção da participação no OP;
- Identificar os aspectos que facilitam e dificultam a participação no OP;
- Compreender as dimensões do Modelo de Consciência Política nos membros do Conselho do Orçamento Participativo.

Registra-se que a relevância da pesquisa no campo social e político ocorre por seu ineditismo na história da cidade e por consistir em um registro das informações referentes ao OP produzido pela sociedade cachoeirense enquanto novo processo e experiência constituída em Cachoeiro. Visa a servir de auxílio e fonte de pesquisa para os estudiosos interessados no assunto, promover a participação dos cidadãos, e, quiçá ser subsídio à equipe gestora da Prefeitura a fim de nortear ações de aperfeiçoamento do OP.

Este trabalho está dividido em seis partes. A primeira parte é a introdução, que contextualiza o ambiente onde se realiza a pesquisa, o problema a ser investigado, e os objetivos gerais e específicos.

Na segunda parte descrevemos o marco teórico utilizado na pesquisa, qual seja o “Modelo de Consciência Política para Compreensão da Participação em Ações Coletivas” de Sandoval (2001).

Na terceira parte apresentamos uma revisão de literatura a respeito do Orçamento Participativo, buscando descrever o conceito de orçamento e sua importância no contexto da administração pública. Discorreremos também acerca da participação da população na formulação desse orçamento que ganhou força com o advento do Orçamento Participativo, relatando o histórico do OP; sua estreita relação com o Partido dos Trabalhadores; a metodologia utilizada na implantação das etapas do chamado Ciclo do OP; e os seus desafios, críticas e benefícios na construção de uma democracia mais efetiva e participativa.

Na quarta parte relatamos a metodologia da pesquisa, detalhando a implantação do Orçamento Participativo na cidade de Cachoeiro de Itapemirim (período 2009-2012) e o modelo institucional utilizado, com suas particularidades e nuances. Expomos, ainda, o que é o Conselho do Orçamento Participativo (COP), destacando sua importância na composição da estrutura do OP em Cachoeiro. Citamos os documentos obtidos; os critérios de seleção dos sujeitos, o roteiro das entrevistas semiestruturadas (Apêndice II) e o tipo de análise de conteúdo dos resultados; bem como o cronograma das atividades desempenhadas (Apêndice I).

Na quinta parte apresentamos a análise dos documentos referentes ao OP e dos dados coletados nas entrevistas, buscando compreender a consciência política e a participação dos membros do Conselho do Orçamento Participativo, no OP, por meio da utilização do modelo proposto por Sandoval (2001).

Por fim, na sexta parte, tecemos as considerações finais, buscando pontuar as limitações do estudo, a participação no OP, sua relação com o contexto político local e sugestões de futuras pesquisas na área estudada.

2. O MODELO ANALÍTICO DE CONSCIÊNCIA POLÍTICA PARA A COMPREENSÃO DA PARTICIPAÇÃO EM AÇÕES COLETIVAS

Com o objetivo de nossa pesquisa definido em compreender a participação dos membros do Conselho do Orçamento Participativo no OP de Cachoeiro de Itapemirim, a partir de suas consciências políticas, utilizamos o “Modelo de Consciência Política para Compreensão da Participação em Ações Coletivas” de Sandoval (2001) como nosso marco teórico.

No modelo, Sandoval (2001) relata que a consciência política é o retrato da junção dos aspectos identitários (onde as relações indivíduo - Estado se fazem presentes) e das crenças construídas pelo indivíduo em suas relações na sociedade, sendo fundamentada na percepção sobre o contexto social no qual ele está inserido, não podendo ser compreendida a partir de si mesma.

Considerando que é na vida cotidiana que o indivíduo se envolve nas relações sociais e forma sua consciência sobre a sociedade, a estrutura e a dinâmica da vida cotidiana são aspectos importantes para traçar uma compreensão dos obstáculos à politização (SANDOVAL, 1989, p. 70).

Aquilo que é pensado e expressado pelos indivíduos tem relação com a conjuntura na qual eles vivem, por se apresentar como um ambiente repleto de significados acerca do vivenciado pelos grupos.

É importante salientar que as dimensões da consciência política possuem conteúdos mutáveis, visto que o que dá limite ao conteúdo de cada dimensão são os conteúdos dos momentos históricos em que cada sujeito se encontra (SILVA, 2001, p. 83).

Em resumo, entende-se que “o contexto social é significado pelos indivíduos de acordo com a realidade vivida (COSTA, 2006, p. 157)”. Sendo assim, a consciência política diz respeito aos significados conferidos pelo indivíduo às interações e ocorrências diárias por ele vividas, destacando-se que sempre existem diferentes modalidades de consciência, e que este número é restringido em qualquer época segundo os acontecimentos históricos, e ele é disposto em modalidades de percepção da realidade social que podem ser apreciados de forma sistemática (SANDOVAL, 1994).

A formação da consciência política do indivíduo está, portanto, em constante mudança e se dá a cada nova experiência vivida pelo mesmo como fruto das significações atribuídas às interações diárias e dos acontecimentos diários (SANDOVAL, 1994), pois a consciência:

“[...] não é um mero espelhamento do mundo material, mas antes a atribuição de significados pelo indivíduo ao seu ambiente social, que servem como guia de conduta e só podem ser compreendidos dentro do contexto em que é exercido aquele padrão de conduta” (SANDOVAL, 1994, p. 59).

Cabe destacar, ainda, que, para Sandoval (2001), a consciência política é composta de significados e informações que se relacionam em dimensões psicossociológicas, que, após analisadas e processadas, permitem aos indivíduos tomarem as decisões que julgam mais corretas e oportunas no contexto político ou de situações específicas, balizando as pessoas em suas ações de colaborarem ou não em situações de mobilização coletiva.

Partimos do pressuposto que todas as pessoas possuem, de algum modo, uma forma de consciência política, sendo que o que as diferencia, diz respeito ao conteúdo e conseqüentemente às suas práticas. Neste sentido, não buscamos lograr um juízo de valor entre as diferentes formas de apresentação das consciências [...] (RECK, 2005, p. 103).

Buscamos apresentar a consciência política de forma ampla, não nos limitando a uma visão simplista. Sendo assim, não desejamos esclarecê-la só como questão política, ideológica, um questionamento à forma de poder vigente ou posicionamento partidário de direita ou de esquerda (ANSARA, 2009). E por isso, para entendermos melhor o conceito utilizado, torna-se necessário discorrermos sobre as dimensões constituintes desse modelo de consciência política, tendo em vista sua aplicação na pesquisa. O modelo consiste da análise de sete dimensões psicossociológicas distinguíveis entre si, que se articulam de forma dinâmica e não linear, dispostas de forma em que não há hierarquização *a priori* entre as mesmas.

Estas dimensões estão diretamente vinculadas à história social e cultural, às experiências da vida cotidiana, à interação das pessoas com atores políticos e organizações e às influências das instituições políticas, agentes e eventos mais amplos (ANSARA, 2008, p. 36).

A união de todas elas configura o conjunto de representações e de significados que direcionam o envolvimento e a participação de uma pessoa em sua sociedade enquanto ator político. As referidas dimensões são sentimentos onde a emoção está

presente. Elas “[...] são conceituadas em termos de *sentimentos*, permitindo visualizar as mudanças nas estruturas e relações sociais e como elas afetam a predisposição das pessoas para agirem em defesa de seus interesses” (PALASSI, 2011, p. 137).

De acordo com Sandoval (1994), a análise da consciência deve ser observada em campos específicos, onde cada um desses campos corresponde a diferentes esferas da vida, situações rotineiras circunscritas às singularidades de estruturação das classes. E, cada um desses “campos de consciência” existentes se apresenta como um conjunto de fatos e significações daquilo que é conscientemente vivido pelo indivíduo.

Eis a seguir a apresentação das sete dimensões componentes do modelo, quais sejam: a) a identidade coletiva; b) as crenças, valores e expectativas sociais; c) interesses antagônicos e adversários; d) a eficácia política; e) os sentimentos de justiça e injustiça; f) a vontade de agir coletivamente; e g) as metas e ações do movimento social, conforme exposto na Figura 1:

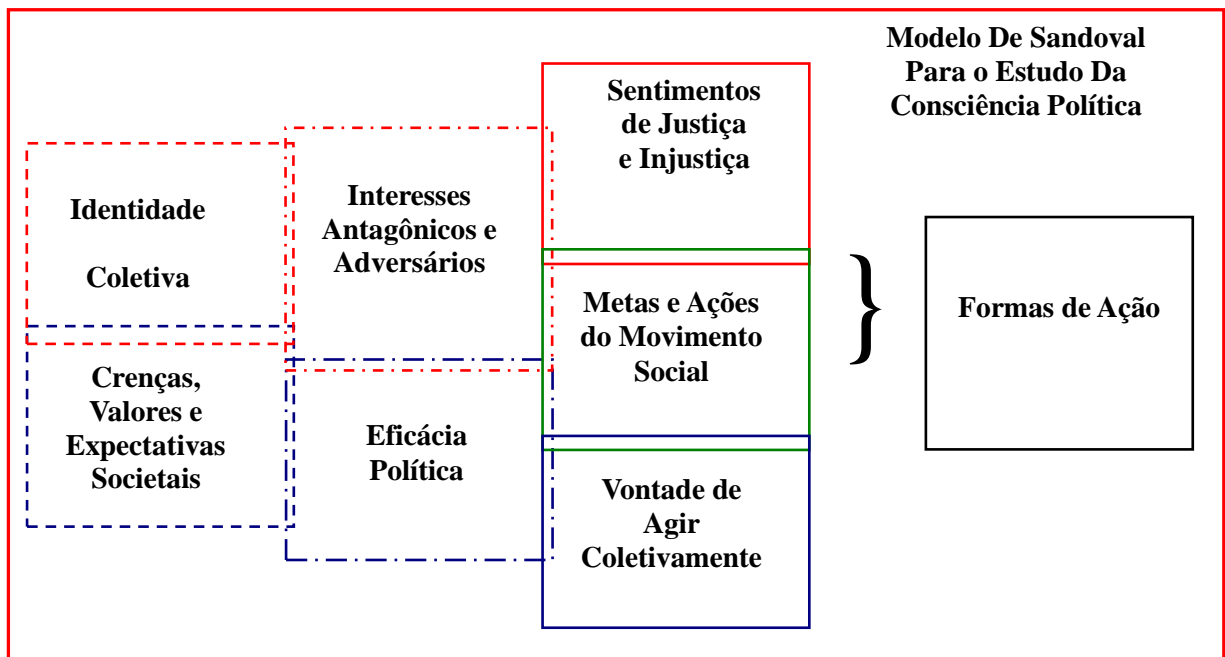


Figura 1 - Modelo Analítico de Consciência Política para a Compreensão da Participação em Ações Coletivas

Fonte: SANDOVAL (2001, p. 186)

Cabe ressaltar que a exposição do modelo realizada na figura acima não implica em uma ordem única e obrigatória dos elementos ali dispostos. Todavia, faz-se necessário haver uma representação do mesmo, a fim de podermos expressar melhor a ideia do autor quando ele diz que “[...] a consciência política não é uma mera escala aleatória de elementos, mas antes organizada em modalidades de percepção da realidade social as quais são passíveis de análise sistemática” (SANDOVAL, 1994, p. 61).

A primeira dimensão do modelo é a *Identidade Coletiva* que consiste em a pessoa ter um sentimento de pertença ou de identificação com um ou mais grupos sociais ou categorias sociais. Deste modo, “o indivíduo é capaz de ter ações coletivas onde não apenas ele, mas também o grupo ao qual pertence, são beneficiados (COSTA, 2007, p. 87)”. A Identidade Coletiva:

[...] é o ponto de partida para a participação em ações coletivas, por meio de sentimentos de pertença e processos identificatórios; permite clarificar a organização de dados coletados em pesquisas, contribui para o conhecimento e análise das demais categorias e possibilita a visualização do todo (PALASSI, 2011, p. 138).

O fato de haver identificação do indivíduo com um grupo ou o sentimento de pertença em relação ao mesmo é muito importante, pois o faz passar a confiar no grupo, gerando comprometimento de sua parte com ele. O sentimento de unidade cultivado pelos pertencentes de um mesmo grupo favorece a criação desse comprometimento.

Dessa maneira, as pessoas passam a compartilhar interesses comuns, que as levam às reivindicações coletivas, de modo que atribuem valor às metas grupais e à mudança social como benefício pessoal e coletivo, instrumentalizando-se para alcançar a mudança desejada (ANSARA, 2008, p. 48).

Para Sandoval (2001, p. 187), a identidade coletiva é “o modo como os indivíduos estabelecem uma identificação psicológica de interesses e sentimentos de solidariedade e pertencimento para um ator coletivo”. Ansara (2009, p. 50) reforça a relevância da identificação social na formação da identidade coletiva dizendo que:

[...] existe a identificação com interesses comuns, ou seja, os indivíduos compartilham os mesmos interesses e atribuem valor às metas grupais e à mudança social como benefício pessoal e coletivo, instrumentalizando-se para atingir a mudança almejada dando origem às reivindicações coletivas.

Silva (2008, p. 409) menciona que a Identidade Coletiva é considerada “[...] outro dos componentes da consciência política que faz o elo entre passado e presente, permitindo um movimento de retorno à história que nos possibilita estabelecer comparações com outros lugares, tempos e espaços sociais”.

A Identidade Coletiva está relacionada ao sentimento de pertencer a um grupo, de desenvolver relações interpessoais, havendo comprometimento e coesão com seus integrantes. O sentimento de união, de pertencimento social presente no indivíduo, faz com que ele se sinta impelido a participar de ações coletivas nas quais vislumbre benefícios, tanto pessoais quanto para a coletividade à qual pertence, mantendo sempre acesa essa chama nele.

Já as *Crenças, Valores e Expectativas Societais* se baseiam na forma como o indivíduo interpreta a realidade da qual ele faz parte. Elas dizem respeito àquilo que é construído pelo indivíduo em relação à sociedade em que vive. Portanto, elas são formadas com base na ideologia política e na visão de mundo dos indivíduos. Sandoval (2001) aponta as representações da realidade do indivíduo sobre a sua sociedade como o resultado produzido pelas interações sociais e experiências dos indivíduos no contato com os mais variados grupos, instituições e contextos.

Há de se destacar que os significados das representações da realidade não são fixos, mas variam conforme o contexto e também de um indivíduo para o outro. Eles desenvolvem no indivíduo sentimentos de pertença e de não pertença, de inclusão e de exclusão, nas categorias e grupos sociais estruturantes da vida social (TAJFEL apud PALASSI, 2004). A representação social construída pelos indivíduos sobre a sociedade é baseada em como eles a entendem e definem. Considera-se a análise da estrutura e da natureza social, bem como as práticas e as finalidades das relações sociais que norteiam suas ações (ANSARA, 2009).

É importante também fazermos um destaque com relação a esse ponto, que é o fato de tais crenças, valores e expectativas serem assimilados, em sua maioria, pelos indivíduos, sem os mesmos fazerem uma maior reflexão, sem um questionamento

mais aprofundado de sua rotina diária. As restrições impostas na rotina diária atuam como mecanismo de controle social, constituindo-se um importante obstáculo à politização e conscientização do sujeito.

Isso induz a uma percepção da ação como contingência dos fatores situacionais e geralmente predisposta a evitar conflitos. Os benefícios econômicos e políticos são os que sustentam a estabilidade da vida diária com escassas noções de direitos de cidadania seja no sentido reativo (conservador) ou proativo (progressista) (SANDOVAL, 1994, p. 70).

A alteração da rotina do dia a dia pela reflexão, questionamento e conscientização do indivíduo é de extrema importância para o rompimento do cotidiano em que ele está inserido (SILVA, 2002).

A aceitação espontânea de normas sociais e em última instância da estruturação de classes, desigualdades sociais, e submissão política disfarçada de “requisito” do viver rotineiro, podem ter o efeito de tornar o indivíduo um conformista na medida em que carece da instrumentação intelectual para um raciocínio sistemático e crítico, e das práticas diárias do exercício democrático de direitos e obrigações de cidadania (SANDOVAL, 1994, p. 64-65).

A *consciência de senso comum* exposta pela sociedade capitalista contemporânea como a única consciência política e social possível, o único caminho a ser trilhado, “favorece o desenvolvimento do pensamento superficial” (SANDOVAL 1994, p. 64). A construção de tal pensamento se dá em detrimento de uma consciência reflexiva do indivíduo para que ele possa superar o “lugar comum”, modificando o *status quo*, e pensando além de seu cotidiano. Nessa perspectiva, Palassi (2011, p. 138) sintetiza as reflexões de Sandoval (1994), de acordo com Heller, sobre o cotidiano.

Nessa perspectiva, o cotidiano significa continuidade, estabilidade, segmentação, irreflexão, imediatismo, utilitarismo, cristalização, naturalização, alienação e conformismo, estimulando o desenvolvimento de uma *consciência de senso comum*, cuja possibilidade de desenvolvimento está associada à ruptura, para gerar o questionamento e a reflexão.

É de suma importância o destaque também à existência, em cada indivíduo, de sentimentos que proporcionam suporte à ação coletiva em detrimento do isolamento do mesmo. Tais sentimentos não são somente baseados na existência de interesses favoráveis, mas também na existência de interesses contrários aos do indivíduo ou do grupo ao qual ele pertence, sendo chamados de *Interesses Antagônicos e Adversários*. Essa dimensão se atém aos sentimentos existentes nos indivíduos quando há oposição e conflito entre interesses materiais e simbólicos do mesmo ou

do grupo ao qual ele pertence, mediante os interesses presentes em outros grupos e tem papel chave na formação da consciência política por levar os indivíduos a agirem coletivamente (SILVA, 2008; ANSARA, 2009). Isso acontece porque, quando não há a identificação de um adversário visível, torna-se impossível a mobilização dos indivíduos a agirem ou coordenarem ações contrárias a um objetivo específico, seja ele um indivíduo, um grupo ou uma instituição (SANDOVAL, 2001).

Sandoval (2001) indica nessa dimensão que a mobilização do grupo se baseia na identificação dos interesses: comuns ao próprio grupo; contrários à manutenção do grupo; e de outros grupos com interesse em questões antagônicas aos interesses do grupo, definindo assim a relação existente entre o grupo de pertença do indivíduo e os outros grupos. Os interesses antagônicos existentes são responsáveis por levarem o indivíduo a conceber a ideia da existência de adversários coletivos. Quando tal dimensão se reflete no campo social, ela é representada pela ideia da luta de classes.

O isolamento do indivíduo é um fator prejudicial à formação de sua consciência. O fato de ele estar inserido em um movimento social alimenta um olhar crítico e questionador do cotidiano, a partir do momento em que ele passa a absorver e se apropriar de algumas das posições político-ideológicas presentes nos discursos do movimento. O indivíduo substitui o pensamento comodista construído e difundido pela sociedade em que vive, rompendo com o cotidiano pela permanente reflexão e questionamento das normas sociais ali praticadas. Vencer o pensamento utilitarista e superficial torna-se um desafio permanente na dimensão citada, pois ele é muito relevante para a formação da consciência política ao forjar um “espírito de luta”. A coletividade como arma de transformação social é o ideal no qual o indivíduo se baseia para agir, dando ênfase na relação existente entre a valorização e o comprometimento com o coletivo enquanto meio de enfrentamento dos adversários (SILVA, 2008).

Silva (2008, p. 412) complementa, ao dizer que “interesses e antagonismos mantêm relações com a estrutura social e implicam na produção ou não da predisposição para a intervenção”. Tal afirmação nos remete à dimensão das *Crenças, Valores e*

Expectativas Societais e diz respeito principalmente à percepção do indivíduo em relação à classe a qual pertence e às demais classes. Apresentar essa percepção é fundamental, mas ela só irá trazer benefícios quando for feita com base na reflexão, no questionamento e na conscientização por parte do indivíduo. Isso ocorre com a identificação dos adversários coletivos e, principalmente, com a indagação e enfrentamento da situação privilegiada em que vive a classe dominante.

Outra dimensão próxima do elemento adversário é a *Eficácia Política*. Ela é o sentimento que o indivíduo traz consigo relacionado à sua capacidade de intervir em uma situação política (SANDOVAL, 2001). Como alicerce de sua análise é utilizada a Teoria da Atribuição de Hewstone (apud SANDOVAL, 2001), que descreve como as pessoas podem explicar as interpretações das causas e as próprias circunstâncias e motivos das situações ocorridas com elas.

Os três tipos de interpretação ressaltados pelo autor são: a primeira interpretação é a de crer que os eventos que ocorrem resultam de forças transcendentais além do seu alcance, tais como as tendências históricas, a intervenção divina e os desastres naturais. Os indivíduos cujo perfil se encaixa nestes tipos de crenças, atribuindo a origem social dos eventos a tais ações, têm geralmente o sentimento de baixa eficácia política, por acreditarem que poucos serão os ganhos gerados por suas ações frente às forças naturais que se apresentam. Com frequência, esse tipo de interpretação conduz o indivíduo ao conformismo e a reações de submissão quando em situações de angústia e conflito sociais, produzindo imobilidade social (SANDOVAL, 2001).

Outro foco a ser considerado na interpretação dos acontecimentos diz respeito à causa individual. Neste caso, o indivíduo procura obter soluções individuais para as situações envolvendo toda a sociedade, ao acreditar que os acontecimentos sociais resultam unicamente da sua determinação e capacidade individual em lidar com as diversas situações enfrentadas. Ao se deparar com os conflitos sociais o indivíduo procura solitariamente tentar administrá-los ou resolvê-los e culpa a si mesmo por não ser capaz de conseguir lidar com tais situações de angústia social, recorrendo

assim à auto-culpabilização. “Esta atitude demonstra também uma despolitização da consciência dos problemas sociais (RECK, 2005, p. 112)”.

A terceira e última forma de interpretação das motivações e das causas sociais presente na Teoria da Atribuição é a de estabelecer as forças causadoras dos acontecimentos sociais nas ações de outros indivíduos/grupos. A convicção de que as situações de angústia social resultam das ações de certos indivíduos/grupos permite ao indivíduo acreditar na potencialidade das ações tomadas, individualmente ou coletivamente, como instrumentos eficazes para a promoção de mudanças efetivas. Existe, portanto, uma identificação do sujeito com o movimento, com suas ações buscando respaldo, reconhecimento e valorização do coletivo. As ações propostas e as estratégias do grupo que vão de encontro aos valores e convicções históricas e culturais da pessoa podem causar descontentamento, produzindo sentimentos de ineficácia política e injustiça, promovendo um processo fragmentador e desmobilizador.

Entendemos que o sentimento de eficácia política atribuído às ações e propostas do movimento decorre dos processos de identificação social, cultural e política estabelecidos entre as demandas e projetos pessoais do indivíduo e estas propostas e ações do movimento apresentadas a este indivíduo (SILVA, 2007, p. 117).

É com a terceira forma de interpretação da origem dos acontecimentos sociais que o cercam que o indivíduo desenvolve a possibilidade de tornar-se ator social, podendo mudar sua vida e a vida dos outros. Há, neste sentido, um maior sentimento de eficácia política mobilizando o sujeito a enfrentar os conflitos e as angústias sociais que se apresentam.

“Justiça Social é a expressão do sentimento de reciprocidade entre obrigações e recompensas” (MOORE apud SANDOVAL, 2001, p. 189). Com base no conceito de Moore, Sandoval baseia a descrição da quinta dimensão do modelo de consciência política, nomeado de *Sentimentos de Justiça e Injustiça*. Esta dimensão compreende como o indivíduo percebe os arranjos sociais, verificando se existe nestes arranjos um nível de reciprocidade social entre os atores os quais ele considera justos. Saber como se estabelece uma relação equilibrada dessa reciprocidade, e como os indivíduos entendem se ela foi violada ou não, são processos construídos social e

historicamente, pois boa parte dos critérios medindo as percepções do que é reciprocidade e, conseqüentemente, sentimentos de injustiça são determinados em um contexto ao longo da história (SANDOVAL, 2001).

Quando os indivíduos percebem não existir um equilíbrio na balança que mede as relações sociais, com esta balança pesando-lhes de forma desfavorável, eles passam a considerar tal episódio uma quebra na reciprocidade social, originando assim uma injustiça. Os sentimentos de reciprocidade têm deixado de existir ou sido violados, gerando situações de injustiça, provocando o descontentamento coletivo, e conseqüentemente, manifestações de protesto (SANDOVAL, 2001).

[...] à medida que o indivíduo percebe que ser *pobre, carente, vileiro*, não é uma condição *natural*, que é possível qualificar a sua condição de vida, que é possível acessar os direitos garantido constitucionalmente, independente de classe social, ele tem elementos para sustentar sua ação coletiva em prol das melhorias para a sua vida, ele tem condições de compreender a dinâmica do contexto social no qual está inserido, bem como entender a configuração das relações de poder, para que tenha condições de incidir sobre essa realidade social e transformá-la (COSTA, 2006, p. 394-395).

É muito comum notarmos o fato dos movimentos sociais reivindicarem contra as situações de injustiça. Portanto, quando observamos mais atentamente os motivos das pessoas estarem em movimentos sociais, incorporados a suas representações e discursos, sempre descobrimos referências a noções de injustiça utilizadas como um modo de legitimar seus clamores e responsabilizar um adversário (SANDOVAL, 2001). Ressaltamos também qual é a importância das interações presentes nas ações de construção da consciência coletiva, em que:

Identificar as injustiças quase sempre se faz concomitantemente com a identificação de quem as comete, de quem as promove, a identificação do adversário. O reconhecimento de adversários possibilita que as minorias que sofrem injustiças encontrem estratégias de enfrentamento destes e de superação da injustiça. Identificar a injustiça não se resume em reconhecer a situação, mas implica em reconhecê-la do ponto de vista histórico e, portanto, rememorar e ressignificá-la mediante a luta que remete ao futuro e a um projeto coletivo presente nas metas de ação coletiva (SILVA, 2008, p. 471).

A presença do indivíduo em ações coletivas, por meio de suas propostas de intervenção na sociedade e seu nível de engajamento nos movimentos sociais, com o fim de defendê-las, expressa a sua *Vontade de Agir Coletivamente*. Quando tal vontade é registrada, estabelece-se a base para a referida dimensão, que é “[...]”

mais instrumental e se refere à predisposição do indivíduo em fazer parte de ações coletivas como uma forma de procurar reparar as injustiças que são cometidas contra ele mesmo” (SANDOVAL, 2001, p. 189).

Tal dimensão se reflete nas escolhas dos indivíduos em atuar individual ou coletivamente e, por isso, a participação ou não do indivíduo em movimentos sociais é avaliada como peça-chave em sua articulação. Gramsci (apud RECK, 2005, p. 115-116) diz que:

[...] o que cada indivíduo pode modificar é muito pouco, com relação as suas forças. Porém, o indivíduo pode associar-se com todos os que querem a mesma modificação; e, se esta modificação é racional, o indivíduo pode multiplicar-se por um elevado número de vezes, obtendo uma modificação bem mais radical do que a primeira vista parecia possível.

A base teórica dessa dimensão se fundamenta nos estudos de Klandermans (apud SANDOVAL, 2001), cujo enfoque está em três aspectos que propiciam a condição à participação coletiva por parte do indivíduo.

O primeiro aspecto com que nos deparamos se refere à relação de custos e benefícios como fator determinante para o indivíduo escolher participar ou não de movimentos sociais e ações coletivas. Já o segundo menciona os ganhos percebidos e as perdas de benefícios materiais resultantes do envolvimento do indivíduo em movimentos sociais. Por fim, o terceiro aspecto mencionado diz respeito aos riscos físicos do indivíduo por participar de ações coletivas e de movimentos sociais, com base no contexto em que eles ocorrem.

[...] os indivíduos avaliam a relação custo-benefício em participar coletivamente. [...] Quando os indivíduos acreditam que os benefícios, os aprendizados compensam o desgaste físico e financeiro, incrementam a sua percepção e vontade de agir coletivamente (COSTA, 2006, p. 397)

Em síntese, o indivíduo avalia o movimento social do qual faz parte e a possibilidade das reivindicações feitas pelo mesmo serem alcançadas. E, é aí que, ao realizarmos uma análise mais aprofundada, devemos levar em conta a existência de sujeitos que não visualizam um fundamento que realmente os motive a agir coletivamente, fragmentando sua identidade coletiva ao tentar buscar explicações transcendentais ou através da autoculpabilização (RECK, 2005).

Neste sentido, a participação em movimentos sociais é um processo de aprendizagem política em que indivíduos e grupos aprendem a se organizar, mobilizar recursos e traçar formas de ações coletivas para obter benefícios dos detentores do poder (TILLY apud SANDOVAL, 1989, p. 72).

Por fim, após discorrermos sobre os três aspectos mencionados, deve-se considerar também a avaliação feita pelo indivíduo, na qual ele mede a real capacidade de organização do movimento social em introduzir as ações coletivas por ele propostas (SANDOVAL, 2001).

Sempre que um grupo de pessoas se organiza e se dispõe a trabalhar em conjunto, essas pessoas adquirem informações úteis para outras atividades a serem desenvolvidas e isso, aos poucos, vai exercendo certa influência política tanto sobre o movimento, quanto sobre as pessoas, individualmente (RECK, 2005, p. 114).

A sétima dimensão do modelo a ser estudada diz respeito às *Metas e Ações do Movimento Social*. “Um movimento social é uma ação coletiva em cuja orientação comporta solidariedade, manifesta um conflito e implica a ruptura dos limites de compatibilidade do sistema ao qual tal ação se refere” (RECK, 2005, p. 118). Esta dimensão visa a descrever se os indivíduos participantes dos movimentos sociais entendem as metas e as propostas daquele movimento e da sua liderança como algo que vai ao encontro dos seus próprios interesses materiais e simbólicos, direcionando assim os seus clamores por justiça contra um adversário identificado, e descobrindo se as propostas de ações coletivas se enquadram com os seus sentimentos de eficácia política. Por conseguinte, elas se referem à medida com que o indivíduo percebe haver correspondência entre as metas e as estratégias de ação do movimento social do qual é participante, frente aos seus sentimentos pessoais relativos à injustiça, interesses e eficácia política (SANDOVAL, 2001).

Nesta dimensão, perpassa uma capacidade consciente do indivíduo em analisar as metas/propostas pelo movimento social, de seu alcance teórico e prático resultaria em sua postura de dispor-se a agir, se considerar que tais metas fazem sentido e veem a possibilidade de êxito (RECK, 2005, p. 118).

Os desafios decorrentes da comparação entre metas e estratégias do movimento, mediante as aspirações e as percepções de seus membros, têm causado profundas mudanças na dinâmica dos movimentos sociais, tanto em suas lideranças, como em seus demais participantes. Da mesma forma que seus membros, os movimentos também têm buscado se adaptar às demandas que têm surgido. Quando não se

chega a um denominador comum entre o movimento e algum de seus membros, havendo divergências na forma de pensar, há o afastamento natural do indivíduo, buscando outro grupo onde desenvolver suas metas e seus ideais. Ocorrem também casos de o indivíduo afastar-se completamente e não mais querer fazer parte dos processos e lutas que constroem os movimentos sociais (RECK, 2005).

Metas de ação coletiva são responsáveis pela adesão do sujeito ao 'outro', a alteridade quando ele realmente se torna capaz de reconhecer-se, sente-se reconhecido e reconhece as *pluralidades* que colorem as vidas [...] (SILVA, 2008, p. 482).

Sandoval (2001) afirma que as duas últimas dimensões descritas: *Vontade de Agir Coletivamente e Metas e Ações do Movimento Social*, são categorias onde as decisões dos indivíduos quanto a participar ou não de um movimento social, por ações individuais ou coletivas, tem sua origem nas informações e significados conferidos às outras categorias do modelo.

Após a descrição detalhada das sete dimensões constituintes da consciência política, segundo o modelo proposto por Sandoval, percebe-se que “a construção da consciência política, visto assim, é um processo contínuo, de permanente enfrentamento psicossociopolítico” (SILVA, 2008, p. 403), e que “[...] não se limita e nem se refere apenas a um conjunto de elementos que levam um indivíduo a participar politicamente de ações coletivas, pois participar ou não participar não é o fim de um processo, mas um momento deste” (SILVA, 2008, p. 397).

Fundamentados nestes conceitos pretendemos compreender a consciência política para entendermos a participação das pessoas no OP de Cachoeiro de Itapemirim. Após realizarmos a apresentação do marco teórico no qual fundamentamos nossa pesquisa, o “Modelo de Consciência Política para Compreensão da Participação em Ações Coletivas” de Salvador Sandoval (2001), passamos adiante a uma revisão de literatura a respeito do OP e da participação popular no mesmo.

3. O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: UMA REVISÃO DE LITERATURA

Apesar da realidade política vivenciada, em muitos casos, ser bem diferente do que é pregado e difundido, os discursos a respeito dos ideais do Governo do PT, tanto em âmbito nacional como local, sempre valorizam a importância de um maior envolvimento das pessoas na construção da democracia. Um exemplo disso é o Plano de Governo do Presidente Lula (2006), em seu segundo mandato, referente ao período 2007-2010, época em que ocorreram as últimas eleições municipais (outubro de 2008), que destaca a importância de se valorizar espaços de discussão e debate de ideias, pois “[...] a democratização e participação da sociedade e do Estado contribuirá para a formação de uma nova cultura política (2006, p. 13 e 14)”. Outro trecho do Plano de Governo trata do fortalecimento da participação popular como um aspecto muito relevante na tarefa de mudar o país e democratizar o acesso às riquezas.

Para mudar as condições de vida dos cidadãos é necessário mudar o país, democratizando o acesso às riquezas, fortalecendo a participação popular e criando oportunidades para todos os brasileiros e brasileiras, garantindo-lhes acesso a direitos consagrados e novos direitos que se coloquem na agenda pública (PLANO DE GOVERNO DE LULA, 2006, p. 10).

Entretanto, o que se vê na prática é que tais ideias ainda não são uma realidade em nossa nação. Vivemos em um país onde grande parte da população tem o limitado entendimento de que o direito ao voto, de quatro em quatro anos nas eleições, é, se não a única, a maior expressão de envolvimento popular nas decisões da nação. As eleições são avaliadas como sendo a grande oportunidade de apontarmos os rumos que devemos percorrer. Ao obtermos mais informação e conhecimento, percebemos que é no cotidiano, com nossas escolhas e ações, que podemos construir o futuro (VERVLOET; SOUZA, 2010).

O discurso daqueles que estão no governo é sempre voltado a atender os direitos e as necessidades de todos. Todavia, o contexto que presenciamos é incompatível com o discurso, normalmente caminhando na direção contrária e privilegiando o interesse pessoal em detrimento dos interesses públicos (MISES, 2009). Muitas vezes, no intuito de obter vitória nas eleições, os candidatos a um cargo público eletivo deixam de lado suas convicções e interesses ao realizarem acordos e pactos

escusos, tornando-se reféns daqueles que financiam suas campanhas. Eles passam a dever favores e o preço a ser pago por tais alianças feitas para se chegar ao poder é pesado e oneroso (VASCONCELLOS, 1995). Nesse contexto, os políticos eleitos tornam-se marionetes nas mãos das grandes corporações, grupos e oligarquias, que acabam por ter o controle e o poder para comandar os Governos.

O povo que foi às urnas e os elegeu como seus representantes é deixado de lado em detrimento dos muitos compromissos financeiros que são assumidos no período de campanha (VERVLOET; SOUZA, 2010). Aqueles que foram eleitos a fim de representar o povo, para lutar pelo interesse e bem-estar público, passam a não ter mais nenhum compromisso ético, político e social com o mesmo. Somada a isso, ainda existe a falta de interesse, conscientização e mobilização da população envolvida no processo, convergindo assim para que os políticos governem com o objetivo de atender apenas aos interesses de uma elite.

[...] quem se elege raramente está comprometido de maneira autêntica com a população pobre; os políticos profissionais eleitos estão, na grande maioria dos casos, vinculados aos interesses daqueles que financiam ou ajudam a financiar suas campanhas, com os quais eles estabeleceram 'acordos', e não tanto com a maior parte da população que os elegeu. Nessas circunstâncias, o aparelho de Estado não é o 'juiz neutro' que paira acima do bem e do mal e que arbitra de maneira justa os conflitos de interesses entre grupos e classes [...] pelo contrário, o Estado tende, normalmente, a produzir decisões e intervenções que beneficiam, principalmente, os grupos já privilegiados da sociedade (SOUZA; RODRIGUES, 2004, p. 26-27).

Com o propósito de mudar o cenário descrito, passando a um novo momento de construção de uma democracia forte e com bases sólidas, devemos mudar de um estado atual, onde somos apenas representados pelos políticos, para algo maior e mais eficiente, com envolvimento político dos cidadãos no controle e na formulação dos atos da administração pública, transformando os meros eleitores de outrora em cidadãos conscientes e capacitados (CABANNES, 2006). Isso se faz necessário, pois a democracia não emana do topo (KAPP; BALTAZAR, 2011), e um estado democrático só se estabelece quando seu poder emana das mãos do povo, sendo compartilhado por decisões e ações tomadas no âmbito da coletividade, porque a "democracia é um estado de participação" (BORDENAVE, 1994, p. 15).

Nesse novo cenário que se configura, o povo que outrora fora um mero figurante do processo passa a ter um papel de destaque, constituindo-se protagonista de seu futuro e tornando-se personagem principal de sua história, pois as suas ações convergem para o entendimento de que uma democracia de fato somente se constitui a partir da igualdade política e da igualdade de participação no poder (SOUZA; RODRIGUES, 2004).

Portanto, é hora de reivindicarmos a experiência de organização do protagonismo popular, na perspectiva de socialização das estruturas de poder político, capazes de afetar, em favor das maiorias, as decisões vitais no espaço dos direitos sociais, para muito além do que se tem pleiteado como uma participação social exclusivamente representativa e delegativa (PAIVA; ROCHA; CARRARO, 2010, p.257).

A participação e a mobilização popular são ações importantes também para o contexto da formulação do orçamento na administração pública. Com a intenção de demonstrarmos estes aspectos, apresentamos, a seguir, uma revisão de literatura sobre o orçamento público participativo, comumente conhecido como OP, enquanto significativa resposta pública para atender a essa necessidade de dar voz aos anseios populares diante do novo momento da nossa democracia, sendo instituído de forma a apresentar uma:

[...] maior combinação entre participação direta (nas assembleias de bairros e regiões) com mecanismos de representação (via escolha de delegados e conselheiros), embora também, essa representação esteja, na prática, fortemente informada e mediada pelas organizações sociais (LÜCHMANN, 2008, p. 89).

Para tanto, cremos ser importante que de início esclareçamos o que é o orçamento no universo da administração pública. A construção do orçamento é o momento no qual o governo planeja as políticas públicas que objetiva realizar, alocando os recursos necessários para a realização das mesmas. O orçamento público é orientado a transformar os recursos financeiros existentes, de forma que eles venham atender às necessidades populares. Tal orçamento é fruto da ação planejada do Estado com o intuito de manter suas atividades e executar seus projetos (PISCITELLI; TIMBÓ; ROSA; 2002). Deodato (apud ANGÉLICO, 1994, p. 19) conceitua-o como “[...] o espelho da vida do Estado e, pelas cifras, se conhecem os detalhes de seu processo, de sua cultura e de sua civilização”.

É, portanto, na formulação e planejamento do orçamento público que o governo descreve o que pretende colocar em prática, as suas ações e os objetivos a serem alcançados. A formulação do orçamento público é feita pelo Poder Executivo, mas a sua concretização depende também da aprovação do Poder Legislativo. Devido aos trâmites legais a serem cumpridos, a concepção do orçamento proposto desencadeia um ciclo de extensas negociações, que envolvem não só o Executivo e o Legislativo, mas, concomitantemente, grupos de interesse que, dentro de suas necessidades, se manifestam, opinando sobre a composição e a aprovação do orçamento público anual a ser executado.

O orçamento é encarado, nos marcos do pensamento e da prática conservadores, como algo puramente técnico, um instrumento de gestão econômica politicamente neutro, quando, na verdade, ele possui um imenso conteúdo político, uma vez que se trata de decidir sobre *finals*, e não apenas sobre a otimização dos *meios*: isto é, trata-se de gerir os recursos públicos que serão investidos (ou não) para satisfazer as necessidades da população (SOUZA, 2006, p. 342).

O contexto de negociações que se estabelece para a aprovação das propostas contidas no orçamento público, unindo-se aos aspectos técnicos e políticos, se concretiza muitas vezes em um caráter estritamente político. “Os interesses privados e públicos se confundem, há muito espaço para corrupção e fisiologismo e pouca transparência nas atividades públicas (SILVA; CARVALHO, 2006, p. 426)”. Por conseguinte, é formado, em muitos casos, um ambiente propício a práticas pouco democráticas, ocorrendo trocas de favores entre aqueles que estão no comando (Executivo e Legislativo) e grupos de interesses compostos por aqueles que têm influência política e detêm o poder econômico, excluindo as pessoas menos favorecidas nos momentos e nas questões mais significativas. Mises (2009, p. 208-209) destaca em sua análise que “[...] as decisões verdadeiras são tomadas a portas fechadas, nos corredores ou lugares de encontro dos governantes”.

O vereador anseia ser um miniprefeito e pretende realizar obras, desembaraçar casos, empregar amigos e necessitados. Contudo, tentando desempenhar o papel de miniprefeito sem miniprefeitura, sem máquina administrativa e sem verbas, logo se sente na necessidade de aproximar-se do prefeito (de verdade). Por outro lado, o Executivo é obrigado a recorrer às atribuições específicas do Legislativo, pois governar implica a aprovação de leis de toda ordem: administrativas e, principalmente, orçamentárias [...]. Esse jogo de troca de favores é característica constante nas relações entre o Legislativo e o Executivo de muitos municípios brasileiros (JOFFRE NETO apud RAUPP; PINHO, 2011, p. 123-124)

Diante do cenário relatado é que surgem e se organizam vários movimentos, nos mais diversos segmentos da sociedade, para que a população tenha acesso e possa realmente fazer-se representada no processo. A participação e o envolvimento popular são considerados por Cattani e Ferrarini (2010, p. 166) como primordiais na consolidação das políticas emancipatórias:

Participação da população em todas as etapas e não apenas na execução. O diagnóstico e o planejamento participativo propiciam à população um saber sobre si mesma que a instrumentaliza para a análise crítica da situação, para a auto-organização e para a busca permanente de soluções [...].

Peci (2000) observa que para os cidadãos tornarem realidade esse ideal proposto, é necessário que eles deixem de ser simples recebedores das benesses advindas da ação governamental, passando a ser partícipes da formulação e do planejamento do orçamento público. Com base nessa visão mais politizada é que cresceu a pressão por parte dos movimentos populares, ao longo da história, para se promover a inclusão popular na gestão do orçamento público, devido à grande importância que ele tem no horizonte burocrático da administração pública, pois “democratizar o orçamento público é, sem dúvida, um dos pontos mais importantes para a democratização das estruturas do estado (GUGLIANO, 2004, p. 63)”.

Mesmo em meio à ditadura, mais precisamente a partir do final da década de 70, o Governo Federal iniciou um processo de descentralização do poder, tanto na área tributária quanto em outras áreas de maior importância, como saúde, educação e habitação (SECCHIN; CALIMAN, 2008). Muitas responsabilidades que antes eram administradas quase que exclusivamente na esfera federal, passaram a ser tratadas também nas esferas estaduais e municipais. Com muitas decisões sendo tomadas no âmbito municipal, o povo participa das ações dos governantes, por causa da maior influência e poder exercido pelos conselhos municipais, comunidades eclesiais de base e movimentos de moradores nos bairros (SOUZA, 2006).

A administração municipal foi a esfera que sofreu os maiores impactos com o processo de descentralização do poder público, repercutindo bastante na rotina administrativa e política das cidades e causando divergência de opiniões quanto às suas consequências. Um ponto desfavorável e de grande relevância que pode ser

gerado pela descentralização do poder do Governo Federal para os Governos Municipais é o de favorecer a “[...] reprodução do poder das oligarquias” (NUNES, 1996, p. 34), pelo fato de aproximar os governantes das pessoas de sua comunidade local que tenham mais influência, poder econômico e político. Como consequência da proximidade e dos eventuais acordos derivados dela, o controle fica concentrado nas mãos de tais oligarquias, facilitando que elas exerçam o domínio sobre o aparelho estatal em benefício próprio.

Em contrapartida à situação descrita, destacamos positivamente a descentralização, pois assim a administração pública pôde ficar mais próxima também da população em geral, facilitando o acesso às tomadas de decisões que afetam o seu dia a dia, tornando o poder mais factível de ser democratizado e o espaço público um palco de maior debate e confrontação de ideias (NUNES, 1996). É nesse ambiente que se desenvolve a importante configuração sobre a presença da sociedade civil, que “[...] é reproduzida em um espaço propício, onde as classes se organizam e defendem seus interesses em associações, organizações, sindicatos, partidos; formando, portanto, a esfera para a elaboração e/ou difusão dos valores, cultura e ideologias que tornam ou não conscientes os conflitos e contradições” (GRAMSCI apud DURIGUETTO, 2008, p. 98). Há, assim, o aumento da influência da sociedade civil enquanto articuladora de interesses e organizadora de demandas (SECCHIN; CALIMAN, 2008). Logo, é na esfera do governo municipal, o espaço onde o povo tem maior oportunidade de intervir e agir de forma mais efetiva no processo de tomada de decisões.

Sob o ponto de vista abordado, entende-se também, que há “uma associação quase automática entre descentralização, democratização do poder local e eficiência nas políticas públicas” (SILVA, 2000, p. 2). Tal relação ocorre ao haver descentralização de poder, passando o mesmo da esfera federal para a estadual e, principalmente, para a municipal, concedendo aos cidadãos a chance de participarem das decisões da administração pública. Os atores políticos locais, que em outros tempos eram submissos e dependentes de um poder central distante, na esfera federal, agora são importantes e valorizados no conjunto do processo, passando, a ter um maior

entendimento no que concerne aos interesses comunitários, e sendo incentivados a participarem ativamente das ações do Governo (RODGERS, 2005).

Destarte, deduz-se que a diferença existente entre a maneira como os governos municipais reagem frente à descentralização de poder se reflete na forma como eles encaram o papel da sociedade e a função que eles atribuem à opinião pública. Com isso, a inserção de mecanismos participativos com vistas a possibilitar o crescente envolvimento popular, tende a tornar mais democrático o espaço de discussão local através de melhores ideias. Segundo Wampler (2008), uma avaliação e fiscalização mais detalhada e consciente nos investimentos dos recursos públicos realizado pelos governos podem conceber melhores políticas públicas.

É nesse contexto histórico de profundas transformações políticas e econômicas no âmbito da administração pública, principalmente aquelas que se relacionam à descentralização das decisões e responsabilidades que, impulsionado por esse momento, surge o Orçamento Participativo. Ele acontece frente a um processo de mudança no poder público, pela necessidade da construção de uma nova cultura política que visava a criar uma história diferente da até ali vivenciada, onde a população passa a buscar uma participação efetiva, com autonomia e de forma deliberativa, e não somente de forma complementar, com caráter consultivo e legitimador (CARLOS, 2006). O início da experiência do OP ocorre no final da década de 70, na cidade de Lajes (SC), seguido, já nos anos 80, por outras cidades como Vila Velha (ES), Pelotas (RS), Boa Esperança (ES), Piracicaba (SP) e Diadema (SP). Como tais experiências participativas acabaram tendo curta duração, e devido à situação política restritiva vivida àquela época, houve pouca divulgação delas (SOUZA, 2006).

Mas, com o fim do regime militar (1985), a promulgação da Constituição Federal do Brasil (1988) fortaleceu o debate a respeito da importância da participação popular. Ao se referir à descentralização e mobilização popular nas ações governamentais, mediante mecanismos de consulta e iniciativa popular em nível nacional, estadual e municipal, possibilitou-se aos cidadãos atuar mais diretamente na elaboração de leis e na formulação de políticas governamentais.

O artigo 14 da Constituição de 1988 garantiu a iniciativa popular como iniciadora de processos legislativos. O artigo 29 sobre a organização das cidades requereu a participação dos representantes de associações populares no processo de organização das cidades. Outros artigos requereram a participação das associações civis na implementação das políticas de saúde e assistência social (SANTOS; AVRITZER apud SILVA FILHO; LEITE, 2004, p.5).

Fundamentada na Constituição Federal, com as suas convicções alicerçadas posteriormente no Estatuto da Cidade (ESTATUTO..., 2001) visando a mudar a sua realidade, a sociedade tem buscado, mesmo que lentamente, ao longo das últimas décadas, se inserir nas discussões e debates em torno das decisões tomadas pelos governantes.

Mediante esse novo cenário é que a ideia do Orçamento Participativo volta a ser utilizada. Mas, afinal, qual é a função do Orçamento Participativo na administração pública? O Orçamento Participativo tem, em sua essência, o objetivo de trazer os indivíduos para a discussão das ações do Governo, estabelecendo novos mecanismos democráticos com o intuito de inviabilizar procedimentos orçamentários obscuros, dando voz e oportunidade às pessoas para que elas se manifestem quanto aos seus anseios e necessidades, contribuindo para a democratização das relações do Estado com a sociedade (ROCHA, 2004; GOULART, 2006; ALCÂNTARA, 2007; NEVES, 2007; MEIRA, 2008; WAMPLER, 2008; ARAGONÈS; SANCHÉZ-PAGÉS, 2009).

Carlos (2006, p. 30) retrata a ideia do OP feita pela população enquanto “discurso de participação popular, descentralização e transparência na gestão pública”. Gohn (2001, p.1215) salienta igualmente que:

O processo é criado pelo Estado e desenvolve-se segundo uma dinâmica planejada em seu âmbito, mas observam-se elementos de uma partilha real de poder porque a soberania popular passa a ser o critério norteador e fundamento básico para a aplicação dos recursos e programas públicos.

Teixeira (2003) frisa também que, com a utilização do OP, a população pode contribuir de forma mais ativa e democrática na gestão de sua cidade, participando efetivamente e não apenas no período eleitoral, ou seja, de quatro em quatro anos. É através dele que se concede aos cidadãos a oportunidade de contribuírem na

elaboração e na execução do orçamento, em reuniões periódicas com os gestores públicos, dando-lhes o poder de decidirem onde e como a cidade deve investir os recursos (SINTOMER; HERZBERG; RÖCKE, 2008; SIMÕES, 2011); constituindo-se assim como canal de transmissão de informação dos cidadãos para os governantes, no que diz respeito às suas preferências e necessidades quanto aos investimentos (ARAGONÈS; SANCHÉZ-PAGÉS, 2009).

Um das questões mais importantes do planejamento e da gestão urbanos, dentro do espírito de uma reforma urbana radicalmente democrática e comprometida com a superação de desigualdades sociais e com o aumento da justiça social, é a forma como é feita a alocação dos recursos públicos na cidade. *Quem decide e como se decide; onde e como são investidos os recursos públicos, e por qual razão.* Estas são questões de fundamental importância. São elas que nos permitem apresentar os *orçamentos participativos* (SOUZA; RODRIGUES, 2004, p. 77).

Para que o OP alcance os resultados esperados, deve-se observar o fato dele não ser um simples modelo metodológico pré-concebido, um método prescritivo pronto para ser copiado indiscriminadamente de outras experiências, sem os devidos ajustes à realidade local. As nuances e particularidades de cada localidade em que ele é implantado devem ser respeitadas para que sua utilização não seja apenas um mero discurso vazio (SINTOMER; HERZBERG; RÖCKE, 2008). Por isso, podem-se observar muitas variações no contexto e concepção do Orçamento Participativo que exercem influência direta no papel concedido pelo mesmo à população. Considerar tal situação é fundamental para melhor compreendermos como o poder público promove a participação dos indivíduos nesses espaços de discussão.

Algumas variações no formato e no modelo institucional como ele é concebido e operado existem de acordo com determinados fatores, quais sejam: as condições políticas, econômicas e sociais da localidade; o partido ou coligação que está no poder; e os objetivos a serem alcançados por ele (CARLOS, 2007). Com as devidas adaptações às especificidades e realidades locais, mais de 250 (duzentas e cinquenta) cidades ao redor do mundo têm adotado o OP (RODGERS, 2010) ou constituído sua forma própria de participação popular, como é o caso de Saint-Denis (França), Toronto (Canadá), Bruxelas (Bélgica), Rosário (Argentina), Montevideu (Uruguai) e Barcelona (Espanha) (HISTÓRICO..., 2012).

Mas, por que a experiência do OP é tão popular ao redor do mundo? Alguns autores tentam explicar os motivos dele ser adotado pelos governos e aceito pelos cidadãos como ferramenta democrática. Lerner (2011) descreve o que ele considera como os seis principais benefícios que promovem a participação das pessoas no OP: a) seu ideal democrático; b) transparência na utilização do orçamento público; c) educação e informação obtida por seus participantes; d) eficiência nas ações do poder público; e) justiça social; f) sentido de comunidade. Apesar de alguns fatores descritos serem questionáveis, conforme veremos mais detalhadamente no decorrer deste trabalho, percebemos uma grande afinidade e relação de alguns deles com as dimensões mencionadas no modelo de Consciência Política de Sandoval (2001), tais como a Identidade Coletiva, a Eficácia Política, os Sentimentos de Justiça e Injustiça, a Vontade Agir Coletivamente, que são facilmente percebidas quando se faz uma relação com a descrição feita por Lerner (2011) sobre aquilo que faz os indivíduos participarem do OP.

O Brasil, que costumeiramente é um país mais importador do que exportador no campo das ideias, tem uma história diferente nesse caso. Nosso país tem sido pioneiro e referência quando se trata de assuntos ligados ao Orçamento Participativo. Apesar de não ser uma das primeiras experiências de OP no Brasil, o Orçamento Participativo de Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul, é destacado pela literatura nacional e internacional como o mais famoso e estudado exemplo de OP ao redor do mundo (GUGLIANO, 2004; MISOCZKY e FERREIRA, 2005; FUNG, 2006; GOULART, 2006; LEUBOLT; NOVY; BECKER, 2008; WAMPLER, 2008; ARAGONÈS; SÁNCHEZ-PAGÉS, 2009; LERNER, 2011). Ele foi implantado na cidade somente no ano de 1989, na gestão do prefeito Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores, em decorrência da grande pressão dos movimentos populares que reivindicavam maior poder de decisão nas ações governamentais (GUGLIANO, 2004).

Ao longo do tempo, o OP de Porto Alegre consolidou-se como referência no assunto pelo fato de apresentar em seu modelo ideias e experiências participativas que têm servido de exemplo internacionalmente, tais como: o fato do processo ser aberto a qualquer indivíduo; combinar democracia participativa e representativa, implicar em

deliberação e não somente consulta popular; buscar a redistribuição de renda; e se autorregular, na medida em que os participantes definem as regras que regem o processo (GOLDFRANK, 2006).

Atualmente o OP de Porto Alegre é respeitado internacionalmente como modelo consolidado e reconhecido de eficiência e modernidade em participação popular na gestão dos recursos públicos. Ele foi avaliado pela Organização das Nações Unidas (ONU) como uma das 40 (quarenta) melhores práticas de gestão pública urbana no mundo e foi declarado pelo Banco Mundial como um exemplo bem-sucedido de ação comum entre Governo e Sociedade Civil (HISTÓRICO..., 2012).

O grande reconhecimento e utilização do OP, como no caso citado de Porto Alegre, é, em grande parte, um resultado da imagem construída pelo PT a seu respeito (PEREIRA, 2004; ROCHA, 2004; FERNANDES, 2010). Por seu histórico de lutas na inclusão da sociedade civil nos debates da administração pública, inerentes à democratização das relações sociais e ao acesso das pessoas a iguais oportunidades, o PT sempre levantou e defendeu bandeiras nesse sentido (WAMPLER, 2008), tornando o OP quase uma política obrigatória nos municípios em que os seus candidatos são eleitos (ABERS, 2003). Tal fato demonstra a orientação política dos governos que utilizam o OP em suas administrações e tem sido um fator muito relevante para entender os mecanismos de promoção da participação popular.

O diferencial partidário utilizado pelo PT à frente da Prefeitura de Porto Alegre ao longo dos anos 90, com as instituições e fóruns participativos, foi o "lema" de que era a gestão mais comprometida com esta questão da participação social do que qualquer outro partido ou coalizão. Assim podia se posicionar em qualquer eleição como o partido mais participativo e democrático (FERNANDES, 2010, p.448).

Nesse sentido, Ribeiro e Grazia (2003), Teixeira (2003), Pereira (2004), Lüchmann (2007), Wampler (2008) discorrem sobre como as experiências de OP no Brasil são realizadas, na maioria dos casos, por governantes de partidos de esquerda, principalmente do Partido dos Trabalhadores. Apesar do OP ser anterior ao próprio PT, ele o assume frequentemente como sua promessa de campanha e ferramenta de gestão pública, por haver uma grande identificação política e convergência de

pontos de vista entre os dois. Deste modo, o OP é visto muitas vezes pela população como uma proposta “político-administrativa” exclusiva do PT, inclusive quando ele é utilizado em cidades onde não foi implantado por ele ou é administrado por outro partido (PEREIRA, 2004).

Um exemplo da força da orientação política no contexto do OP é que, quando o PT foi derrotado nas eleições municipais de 2004, iniciou-se uma jornada de grandes alterações na configuração do OP de Porto Alegre. Com o intuito de enfraquecer e descaracterizar o programa, desvinculando sua imagem intimamente ligada ao PT, os partidos de oposição têm modificado a direção do OP na Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Ele tem sido mantido, mas não é mais o eixo central dos esforços e atenções da administração pública municipal, perdendo importância, participação, força e também recursos destinados à sua realização. Com isso, um novo programa, nomeado de “Governança Solidária Local”, passou a substituí-lo (GOLDFRANK, 2006; LEUBOLT; NOVY; BECKER, 2008).

Montecinos (2011) reforça também a questão ligada à orientação política dos governos como peça-chave para a democratização e a participação no Orçamento Participativo. Com base em pesquisas realizadas no Chile, ele descreve que naquela realidade estudada, a condição para a origem de uma predisposição política à participação, não tem relação direta com aspectos institucionais (pois não há lei nacional que o promova); nem com aspectos sociais (não se vislumbra movimentos sociais locais que impulsionem mecanismos de participação ou de democracia participativa); nem político-partidários (pois a discussão sobre a democracia participativa é quase nula ou periférica nos partidos chilenos). Aonde se observa de fato a predisposição da administração pública quanto à concessão da participação popular é no caso da constituição da orientação política do prefeito (que é sempre ligada a coalizões de centro-esquerda).

É interessante observarmos que, pelas constatações acima listadas, apesar das variações de um local para o outro, o OP guarda muitas semelhanças no que concerne às questões ligadas à promoção da participação popular por governos democráticos. Entretanto, faz-se necessário o destaque para um lugar onde isso é

diferente, que é o caso particular e único da China. Naquele país, ele é percebido como um programa de reforma política que tem rejuvenescido o seu sistema político comunista, estabelecendo um sistema genuinamente representativo, e introduzindo a democracia nos níveis locais. Nesse caso específico, o conceito do OP é focado no sistema administrativo, promovendo não somente a inclusão dos cidadãos comuns nos debates sobre o orçamento público, mas também a dos deputados outrora excluídos do processo. Passa a haver gradativamente uma abertura comandada pelo Estado para a participação, tanto dos deputados, como do cidadão comum, no exame, discussão e monitoramento dos orçamentos públicos. Tal fato, porém, não reduz a burocracia e o controle que fundamenta o sistema como um todo e, especificamente, o processo orçamentário, mantendo-o mais como um orçamento estatal do que como um orçamento público (HE, 2011).

É por isso que se deve considerar a importância dos espaços disponibilizados e das discussões consequentes do OP enquanto mecanismos promotores da participação popular, pois eles tendem a proporcionar a inversão na forma tradicional de se fazer política. Destarte, os assuntos de interesse público são tratados de baixo para cima, da base para o topo da pirâmide, diferentemente do convencional, onde as demandas vêm de cima para baixo, de quem está no poder, mas não vive a realidade daquela situação (RODGERS, 2010).

Mas, em meio a essa visão otimista acerca do OP, Avritzer (2008, p. 46) faz uma significativa ressalva, pois “afirmar que o orçamento participativo ocorre de baixo para cima não significa diminuir a iniciativa do Estado em implantá-lo, mas apenas enfatizar que esta iniciativa cria uma institucionalidade de baixo para cima”. Assim sendo, mesmo com o OP se apresentando como forma de incluir e viabilizar a participação popular nos debates da administração pública, faz-se necessário ter sempre em mente que tal espaço é uma concessão do Estado instituída da maneira que melhor lhe agrada, atendendo primeiro às suas prioridades e interesses, para somente depois pensar nas necessidades da população.

Fundamentados nos contrastes acima revelados pelo OP é que a orientação política dos governantes torna-se um aspecto primordial na promoção da participação

popular (HE, 2011). Percebe-se claramente que o controle das ações relacionadas ao OP está nas mãos de quem o governa, como uma concessão, sendo assim articulado com adequações às especificidades concernentes aos diferentes projetos e interesses políticos de quem o administra (LÜCHMANN, 2007). Por esse motivo, as relações clientelistas e assistencialistas ainda perduram e são frequentes na dinâmica que envolve o OP (CARLOS, 2006; MONTECINOS, 2011).

Portanto, o fato dos mecanismos de promoção da participação estarem sob o domínio do governo torna a lisura e a imparcialidade do processo uma grande incógnita. Fischer (2006) se baseia em ideias de Foucault e Bourdieu para alertar que, ao se instrumentalizar a participação, esta passa a ser vista também como um meio do governo controlar politicamente os projetos e processos ali envolvidos e até mesmo domesticar e limitar as possibilidades de engajamento da população, ao tirar de seu alcance outros meios dela agir. Tal constatação é feita também por He (2011) quando ele relata a ideia paternalista presente na visão dos participantes do OP a seu respeito, se referindo a ele como uma permissão dos governantes aos cidadãos para que possam se mobilizar.

Diante dessas circunstâncias o Estado não deve trabalhar somente para garantir oportunidades iguais aos diferentes projetos de institucionalidade democrática, mas deve também estabelecer quais padrões de inclusão facilitarão o envolvimento ativo do cidadão, monitorando e avaliando o desempenho dos projetos alternativos de democracia. Para que isso ocorra é indispensável que haja inclusão social transformando a instabilidade institucional existente em um campo de deliberação democrática (SANTOS, 2009, p. 51).

Um exemplo importante relativo à inclusão social com o OP é o da cidade de São Paulo, onde ele esteve em vigor no período 2001-2004, durante a gestão da prefeita Marta Suplicy, do Partido dos Trabalhadores. Ele deve ser destacado por ser o único caso em que sua composição mesclou políticas afirmativas de inclusão social com mecanismos participativos. O Orçamento Participativo de São Paulo focou em nove grupos historicamente relegados e esquecidos: afrodescendentes, deficientes físicos crianças e adolescentes, jovens, mulheres, grupos indígenas, idosos, sem-teto e a

comunidade LGBT. Ele conseguiu implementar tal proposta de inclusão social dos grupos marginalizados, contudo, com a derrota do PT nas eleições municipais seguintes, ele acabou sendo descontinuado (HERNANDEZ-MEDINA, 2010).

Ainda no que se refere à promoção da participação popular através do OP, cabe o destaque para algumas condições prévias que são listadas como características relevantes para explicarem o êxito no processo que envolve a implantação do OP, independentemente de suas variações metodológicas, quais sejam: vontade política; capital social; funcionários públicos competentes; tamanho territorial reduzido para as instâncias deliberativas; plataforma dentro da lei; descentralização política e recursos suficientes (GOLDFRANK, 2006, p. 7).

Apesar de existirem variações metodológicas no OP nos diferentes lugares, em linhas gerais, a sua apresentação e formatação normalmente seguem uma mesma arquitetura e dinâmica de procedimentos. A institucionalização do Orçamento Participativo se estabelece por instâncias de discussão e representação que se desenvolvem nos espaços participativos, tais como: as Assembleias Regionais, as Assembleias Temáticas, os Fóruns de Debates dos Delegados e Conselheiros, e o Conselho Municipal do Orçamento Participativo. As Assembleias são o primeiro momento de participação no contexto do OP, onde a discussão é aberta a ouvir a opinião de todos. Ali são escolhidos os delegados e conselheiros que posteriormente trabalharão nos Fóruns de Debates e no Conselho do OP, planejando a realização daquilo que foi debatido nas Assembleias (LÜCHMANN; BORBA, 2009; LIMA; SOUSA, 2010; RIBEIRO; BORBA, 2011).

Mesmo com a sua institucionalização acontecendo em espaços participativos, o início do processo do Orçamento Participativo, com os direcionamentos a serem definidos e os caminhos a serem percorridos pelo governo, não é debatido com o povo. Já no desenrolar do processo, a prefeitura procura motivar o envolvimento da população com as assembleias. Mas, propositalmente, só a inclui nos debates posteriormente, após realizar ajustes e acordos feitos em um planejamento prévio. Os administradores públicos baseiam as suas justificativas para isso na dificuldade que existe de se conciliar os objetivos de um governo, que são pensados em longo

prazo (políticas públicas); com os dos cidadãos, que são voltados para o curto prazo (obras) (PECI, 2000).

Não se pode pretender resolver na capilaridade das comunidades e bairros, problemas que dizem respeito a programas, sejam do estado ou da cidade, cuja abrangência determine uma visão macroscópica e plural, a qual deve igualmente pautar o orçamento, sob a pena de transformar-se num documento paroquial e fisiológico (ALENCAR, 1999).

Com base nesse modelo metodológico, percebe-se que parte do poder que compete à prefeitura é descentralizado e democratizado por mecanismos partilhados com o povo, mas o governo mantém sob seu domínio a implantação administrativa das decisões tomadas pelos cidadãos. Sendo assim, “para participar é preciso submeter-se às regras veladas pelo poder executivo” (SOBOTKA, 2004, p. 103). Logo, a responsabilidade do povo se restringe a escolher as obras que serão executadas, mas ele mesmo acaba ficando fora do planejamento público maior, que contempla de forma mais abrangente as ações governamentais. Esse é também mais um discurso dúbio do qual a prefeitura se utiliza, demonstrando-se favorável à gestão pública participativa, porém restringindo a participação popular somente a alguns pontos previamente selecionados e definidos conforme seus interesses e vontade (SILVA FILHO; LEITE, 2004).

As ações norteadoras dos governos levadas às assembleias para votação versam, em sua maioria, sobre a escolha e realização de obras e melhoramentos urbanos, em detrimento de conquistas ligadas à área das políticas e dos serviços públicos. Sintomer, Herzberg e Röcke (2008) observam tal acontecimento na análise do desenvolvimento do processo do OP em cidades da Europa, quando afirmam que os aspectos centrais do orçamento público não são discutidos com frequência nos processos participativos. É importante salientarmos esse ponto por ele se tratar de uma das grandes indagações relacionadas à real eficiência e abrangência do OP enquanto gestão pública participativa. Isso tem ocasionado o não envolvimento de muitos indivíduos no âmbito do OP, pelo fato deles não se sentirem parte de todo o contexto que envolve a administração pública. Tem-se constatado, assim, que boa parte das reclamações relacionadas a mecanismos de promoção do OP se dá justamente no que concerne à maneira como são formuladas as políticas públicas e

a prestação dos serviços públicos, vide os casos da saúde, educação e políticas de assistência social (FRANZESE; PEDROTTI, 2004).

Diferentemente daquilo que é feito com as obras, as escolhas relativas às políticas e serviços públicos que serão utilizados e realizados pelas prefeituras não são costumeiramente contempladas pelo OP. Até há um debate sobre elas com o público nas Assembleias Temáticas, mas o direcionamento de suas ações e o planejamento que delibera as prioridades de atuação não é disponibilizado para intervenção e discussão da população. Tal fato torna-se um grande obstáculo no caminho da participação e mobilização popular no OP, pois “o que se evidencia é que não basta o desempenho formal das instituições, mas como este funcionamento é captado pela sociedade (TONELLA, 2011, p. 198)”.

Outra questão da metodologia do OP que se refere à promoção da participação das pessoas em seu processo é relativa à divisão territorial do município em regiões normalmente formadas por bairros vizinhos. Pelo fato da Assembleia Regional anual ser realizada em um só bairro escolhido naquela região, isso se torna um mecanismo que prejudica o acesso de pessoas de outros bairros às suas reuniões, e, por conseguinte, atrapalha sua mobilização. Na maioria das vezes, a comunidade que recebe a reunião tem o maior número de representantes nas Assembleias Regionais. Como o cenário mais comum é o das pessoas escolherem benefícios de seu interesse, o OP torna-se algo que atende primeiro aos interesses particulares em detrimento dos públicos (PECI, 2000).

Após a apresentação do OP, relatando o seu histórico, conceitos e mecanismos de promoção da participação, inerentes aos seus objetivos, ideais e metodologia, descreveremos, a seguir, algumas das mais relevantes situações encontradas na literatura especializada sobre os aspectos que facilitam e dificultam a participação no OP. Buscaremos analisar a conjuntura que o cerca, destacando os momentos que podem conduzir a população a participar ou não do OP. Realizaremos tal análise sempre à luz dos principais aspectos considerados pelo poder público no que se relaciona à participação das pessoas no OP: a discussão e a deliberação popular na esfera das assembleias (WAMPLER, 2008; COSTA, 2010; MONTECINOS, 2011).

Uma experiência prática que reflete claramente um desvio na configuração e no caráter democrático pregado no OP, se mostrando um entrave à mobilização popular, são os frequentes casos em que as prefeituras destinam muito mais recursos para programas e/ou outras iniciativas aonde não há nenhum componente participativo na sua formulação, em detrimento dos recursos disponibilizados para a realização das ações e/ou obras do OP (GOULART, 2006; LIMA; SOUSA, 2010; MONTECINOS, 2011). Costa (2010, p. 26) demonstra este fato em números baseados em uma pesquisa realizada com vinte e seis municípios brasileiros que tiveram experiências de OP por três gestões ou mais, no período 1989-2004, revelando que “a média dos recursos orçamentários demandados aos investimentos desses municípios foi de apenas 8,33%”.

Ao pesquisarem 103 casos de OP no Brasil, Ribeiro e Grazia (2003) identificaram cenário semelhante, mostrando que em apenas 12 cidades se deliberava sobre recursos maiores do que 15% do orçamento municipal para obras referentes ao OP. Wampler (2002, p. 69) também destaca tal situação no OP de Recife, enfatizando o enfraquecimento gerado a partir do momento em que a população a percebe:

De 1995 a 2000, apenas 10% dos gastos com investimento foram decididos no interior do OP. Como consequência, os participantes do OP buscavam também outros canais através dos quais eles poderiam conseguir influenciar o governo a implementar suas demandas. O nível baixo de alocação orçamentária enfraqueceu o OP como uma alternativa importante de tomada de decisão.

Outro exemplo concreto é apresentado por Goulart (2006), que analisou o caso do OP de Piracicaba – SP, no período de 1989 a 1992. A Prefeitura Municipal, por meio da Secretaria de Finanças, definia com poucas variações de um ano para o outro os recursos do orçamento inerentes a cada demanda da administração, os quais eram discriminados proporcionalmente da seguinte maneira:

- 50% a 60% - Pessoal e Encargos
- 25% - Custeio e Precatórios
- 15% - Capacidade de Investimentos destinados ao OP

Somente após o planejamento inicial realizado internamente pela Prefeitura, onde são definidos os valores e a destinação dos investimentos, é que o assunto passa a ser compartilhado com a população, para que a mesma discuta e defina acerca dos recursos que restaram. A atitude em tela caracteriza manipulação do OP, realizada por quem o dirige, se utilizando de um discurso democrático e participativo, quando na prática o que se vê é algo premeditado sem o envolvimento da população.

A descrição remete ao alcance e à natureza do experimento. Sobre o que poder-se-ia decidir e quem seriam os decisores? Como seria compatibilizar representação e participação? Quais os mecanismos de controle sobre a execução orçamentária? Sobre o quantum objeto de deliberação compartilhada, não resta dúvida que representava geralmente cerca de 10-15% do orçamento municipal, não estando efetivamente em discussão a fatia restante. Em outras palavras, as “prioridades” de governo, o montante destinado à folha de pagamentos e o volume de recursos consumidos pela manutenção da estrutura operacional – cuja soma totalizava, em média, 85-90% das receitas – não eram passíveis de participação e de “deliberação” além do governo (GOULART, 2006, p. 59-60)

Fazendo uma análise comparativa dos valores destinados à realização das obras do OP frente aos valores totais dos orçamentos dos municípios entende-se melhor o fato de muitas pessoas considerarem tamanha discrepância como um fator que desmotiva e desmobiliza as pessoas a se envolverem no processo. A partir do momento que o cidadão tem acesso a tal informação, que é pública, ele passa a questionar a validade real do processo como um todo, fazendo com que a manipulação política traga efeitos negativos sobre a colaboração cidadã em orçamentos participativos municipais (GOLDFRANK, 2006).

Pelas muitas implicações e subjetividades encontradas no cenário estudado, entendemos ser primordial uma análise mais crítica e minuciosa do fenômeno orçamentário como um todo, fazendo-se necessário considerarmos também, as múltiplas dimensões políticas, sociais, culturais e técnicas que envolvem o processo, que é demasiadamente complexo (PECI, 2000).

Entre os principais aspectos que podem facilitar ou dificultar a participação popular no OP a serem apreciados, destacam-se: a forma como é tratado o conhecimento e a capacitação dos participantes envolvidos no processo; a representatividade da população presente nas Plenárias Regionais e Temáticas; a credibilidade da

formulação do processo orçamentário; a colaboração e o envolvimento do Poder Legislativo; o impacto da influência, da vontade e da articulação política do governo no decorrer do processo; a efetivação das demandas solicitadas.

O conhecimento e a capacitação dos indivíduos que participam do processo do OP são aspectos fundamentais e podem ser divididos em dois momentos a serem analisados. Em um primeiro momento, deve-se considerar a capacitação e o conhecimento do indivíduo quando o mesmo vai participar das assembleias referentes ao OP, levando consigo seu próprio entendimento e visão de mundo, balizado por suas crenças, valores e expectativas em relação ao OP. Nesse momento, é fundamental que a ideia de participação popular esteja relacionada não somente a uma consulta à população quanto às suas demandas de investimentos, mas também que se refira ao fato da população poder deliberar acerca de outras necessidades suas, não se envolvendo ativamente apenas naquilo que se refere à execução das obras, mas também no que diz respeito ao controle do orçamento público como um todo (LÜCHMANN; BORBA, 2009).

Por exemplo, se o indivíduo que vai a uma Plenária Regional é capacitado e tem conhecimento ampliado da realidade em que vive, sendo inteirado das necessidades macros pertinentes à sua região e cidade, a tendência é que ele tenha mais condições de contribuir positivamente no contexto do OP. No momento em que esse indivíduo tiver que escolher as prioridades de trabalho da administração pública para a sua região, ele tenderá a pensar nos interesses coletivos em detrimento dos individuais, votando em melhorias para comunidades que talvez sejam menos favorecidas que a sua (PECI, 2000). Entretanto, muitas vezes, o cenário que se apresenta é diferente, com indivíduos se aproveitando do fato de terem maior conhecimento para, manipular os menos instruídos nos trabalhos coletivos, em detrimento de interesses próprios (ROMÃO, 2011).

Essa atitude oposta ao quadro participativo ideal é vista com frequência. Os caminhos tomados pelos participantes do OP nas Plenárias normalmente são os de pensar primeiro no bem-estar próprio. Nesse caso, a comunidade que tiver maior número de representantes nas Plenárias Regionais acaba por escolher os benefícios

de seus interesses, tornando o OP algo que atende primeiro aos interesses particulares e não públicos (PECI, 2000).

Ray (apud COELHO; FAVARETO, 2008) destaca o que ele considera ser o lado sombrio de tais manifestações sociais, onde, geralmente, a prática de se selecionar projetos e mecanismos para competição entre territórios, regiões e grupos sociais tem a tendência de reforçar as posições daqueles que já são favorecidos por deterem as melhores condições e estarem inseridos nos melhores arranjos políticos, sendo, portanto, os que estão em posições privilegiadas para obterem os recursos disponíveis.

Ainda nesse ponto, ressalta-se a capacitação do indivíduo no período em que ele se elege para o Conselho do OP: a capacitação técnica que ele recebe, as informações e os conceitos apresentados pela Prefeitura, a coerência do que é tratado no treinamento com os ideias do OP e a realidade vivenciada por essas pessoas. O interesse do indivíduo em participar do processo é reflexo do equilíbrio e da clareza das ideias apresentadas durante a realização do treinamento. No intuito de facilitar o entendimento e desenvolver competências nos membros do COP, no que tange aos termos mais técnicos que são apresentados, a administração pública deve prezar por proporcionar uma formação abrangente e detalhada como instrumento decisivo para estimular a participação nos trabalhos do grupo e, conseqüentemente, a participação no OP. Com isso, fortalecem-se os espaços democráticos, pois o que se vê regularmente é o treinamento dos conselheiros ser realizado com o intuito de induzir os participantes a trabalharem por resultados que são normalmente interessantes para a administração pública em detrimento dos interesses da população (PECI, 2000; SILVA, 2000).

A qualificação técnica exigida para atuação na formulação de políticas é outro tema que suscita indagações quanto à validade de mecanismos de participação na gestão pública, haja vista que o trato com a máquina estatal requer a apropriação de uma *expertise*, em geral, não dominada pelo cidadão comum, sobretudo os estratos de menor renda e escolaridade. Dessa forma, esses sujeitos têm comprometidas a autonomia e a qualidade da sua participação, ao passo que os agentes estatais e outros segmentos, com maior poder econômico, grau de instrução e acesso privilegiado a informações com esses precedentes, podem sobrepor-se aos interesses da coletividade. Assim, a ausência de competência técnica de muitos representantes da sociedade civil implica uma assimetria de poder que gera

a reprodução de mecanismos de dominação e exclusão em espaços que, em tese, deveriam ser democráticos (LIMA; SOUSA, 2010, p. 26).

A diversidade na representação do público presente nas Plenárias e dos membros que compõem o Conselho do OP é outro fator muito importante para a participação popular (PECI, 2000). Quanto mais heterogênea for a composição do grupo, mais abrangente tende a ser a formulação das ideias e as discussões que se apresentam. A presença de representantes dos mais variados tipos de empregos, classes sociais, orientação política e credos religiosos pode diversificar as análises e as escolhas relativas ao processo. Um grupo que seja mais representativo e alcance os mais diferentes membros da sociedade tende a qualificar o nível das discussões ao trazer para os debates o ponto de vista dos mais diversos segmentos, contribuindo para resultados mais significativos e próximos da realidade de todos. Quanto mais semelhantes e restritas forem as ideias e o grupo de convívio dos envolvidos no OP, menor será sua abrangência e, por conseguinte, sua relevância.

A participação de segmentos sociais diversificados legitima o processo como local de reivindicação e discussão de temas de interesse público e pode inibir a utilização de métodos de pressão pouco transparentes pela administração pública e sobre ela (SILVA; CARVALHO, 2006, p. 446).

No que diz respeito à representação popular nas assembleias e reuniões do OP, cabe destacar também a presença e o envolvimento das pessoas sob a perspectiva de gênero delas. Observando tal questão, no contexto da política como um todo, Tonella (2011) aponta que a impressão que se tem é que as mulheres só são aceitas nos espaços políticos se assumirem atividades públicas correspondentes a atividades tradicionalmente “de mulher” para a sociedade, como a de “cuidadoras”, por exemplo, nos casos concernentes à assistência social ou, então, desde que utilizem um discurso que neutralize questões referentes ao gênero.

Mesmo que as mulheres ultrapassem barreiras pessoais e partidárias e tornem-se candidatas, pesquisas que tenho realizado mostram que estas mulheres nem enfatizam o fato óbvio de serem mulheres e, portanto, de serem novidade, nem articulam, em suas plataformas, com destaque, temas presentes nas lutas feministas (PINTO, 2010, p. 20).

Com base nas observações feitas por Giani et al. (2003) sobre a discriminação de gênero e a sua influência na participação política feminina, traçamos um paralelo relatando alguns fatores observados que se enquadram na análise de situações

relacionadas à participação feminina em manifestações sociais e coletivas. Tais fatores podem explicar porque as mulheres até participam, mas normalmente não estão à frente das atividades políticas. cremos que essa análise é relevante para melhor entendermos tal fenômeno frequentemente visto, também, no processo do OP. Os motivos elencados e que o justificam são: a influência da cultura opressiva de nossa sociedade machista; o pensamento socialmente construído de que, preferencialmente, os homens é que devem liderar as manifestações políticas; e o fato da educação que é ensinada em nosso país ser direcionada para a construção do ideal que as mulheres não participam das decisões.

Parece-nos que a diferenciação existente entre os papéis feminino e masculino contribui para que a mulher não demonstre interesse ou não se sinta motivada para participar de discussões referentes ao acampamento ou da militância, pois a maioria das mulheres acha natural que sua função social seja restrita aos cuidados da casa e dos filhos e reproduz tais valores. Por esse motivo, a mulher não é apenas oprimida ou alienada pelo patriarcalismo presente nas relações familiares, mas, também, deixa-se oprimir, omite-se na busca pela igualdade social entre os gêneros. A inculcação estabelecida pela educação tradicional levou-a a não considerar a sua participação como relevante para atingir seus objetivos (Giani, et al., 2003, p. 163-164).

Discorrendo, ainda, sobre a representação popular nas assembleias, é importante apreciá-la em números reais, destacando o contínuo aumento do número de participantes nos encontros referentes ao OP (ARAGONÈS; SÁNCHEZ-PAGÉS, 2009). Em contrapartida, ao avaliarmos esses números em termos relativos, percebemos que eles são muito pequenos quando comparados percentualmente ao número de moradores da cidade, o que significa que somente cerca de 5% da população total está diretamente envolvida no processo (ARAGONÈS; SÁNCHEZ-PAGÉS, 2009). Diante dos números apresentados, alguns pontos devem ser questionados, tais como: a real validade e força das escolhas e decisões tomadas por essa pequena parte da população; a efetiva concepção do OP enquanto democracia direta e representativa; e, a importância da votação realizada no OP quando comparada com as eleições regulares, em que o voto é obrigatório e, por conseguinte, abrange uma parcela maior e mais representativa da população.

Outro aspecto que deve ser levado em consideração como promotor da participação popular no OP é destacado por Carlos (2006), quando ela fala sobre a importância

de haver credibilidade na concepção do processo orçamentário. Tal aspecto se relaciona diretamente à consolidação da democracia e somente é alcançado com a transparência e imparcialidade das ações e direcionamentos que acontecem durante a realização do OP. Quando se percebe que todas as etapas que compõem o processo são bem estruturadas e fundamentadas na utilização de instrumentos burocráticos, cumprindo as formalidades e os procedimentos legais exigidos, sendo previamente descritas com o nítido papel de cada um naquele contexto, facilita-se a atuação dos atores políticos que se interessam em participar do mesmo.

Na consolidação da democracia, a existência de regras e procedimentos claros, públicos e conhecidos é garantia de universalidade e confiabilidade de um determinado processo que finca bases em confrontos e negociações entre os atores. Ao contrário dos que consideram a valorização de regras como formalismo ou apego à burocracia, entende-se que a existência de “regras do jogo” é imprescindível à construção democrática, uma vez que pode proporcionar maior confiança à população quanto ao lugar que pode ocupar numa real partilha do poder, ao revés da tradição de livre-arbítrio quase total do executivo na condução do processo decisório. A elaboração de regras que orientem procedimentos flexíveis capazes de reger as ações de forma autônoma, não de caráter irrevogável, mas modificável se novo consenso assim determinar, num processo permanente e inovador, é elemento imprescindível à moldura de novas institucionalidades (CARLOS, 2006, p. 31).

É nesse ponto que pesa contra os governantes a percepção que os indivíduos têm quanto à corrupção que existe nas instituições públicas e à clareza e probidade com que se desenrola todo o processo que envolve o OP. Ao considerar que as administrações municipais estão nas mãos de governantes que normalmente têm acordos firmados com lideranças políticas e elites financeiras, o cidadão passa a entender os motivos de o OP ser alterado ou até mesmo extinto a qualquer tempo, sendo muitas vezes empregado por políticos de má fé com a intenção de tirar proveito da população. Observar tais interesses contrários é decisivo para que as pessoas decidam ou não por acreditar e querer fazer parte do OP.

[...] a corrupção gera uma erosão da cultura democrática, levando as pessoas a perderem a confiança de que as decisões públicas estão fundamentadas no bem-estar de todos, o que resulta na naturalização do cinismo e na desconfiança em relação às instituições e seus representantes. Tal cenário de desconfiança fortalece procedimentos de clientelismo, paternalismo e patrimonialismo, pois os cidadãos perdem fé nas instituições que deveriam mediar seus interesses e procuram resolvê-los pelo caminho da informalidade (BAQUERO et al.; 2005, p. 102).

As indicações e direcionamentos escolhidos como base do trabalho a ser realizado devem ser institucionalizados e construídos seguindo regras, de forma nítida e correta, revelando-se acessíveis a todos, a fim de que o processo tenha credibilidade junto às pessoas, para que elas confiem que suas opiniões serão respeitadas e que sua presença realmente faz diferença. A confiabilidade do processo e dos políticos que o conduzem é uma condição importantíssima para que se facilite a participação dos cidadãos no OP. Por isso, a formulação e a condução do processo deve privilegiar sempre a transparência nos debates e na realização dos trabalhos, respeitando as opiniões e as ideias apresentadas pelos envolvidos em cada um de seus momentos (COSTA, 2010)

Deve haver de fato discussão de ideias e das proposições individuais, e, para cada proposta apresentada, deve haver uma justificativa, um parecer da Prefeitura, favorável ou não, e uma discussão [...] Não se radicaliza de fato a prática da democracia, se houver lugar somente para a exposição de propostas, sem debate efetivo. Este deve se dar tanto sobre a proposta em si quanto sobre as posições do Executivo (SILVA; CARVALHO, 2006, p. 444).

O que se descobre com frequência, quando se analisa os motivos dos indivíduos não participarem dos trabalhos do OP, é a existência de uma demanda da população por maior transparência na discussão dos projetos e no controle das finanças públicas (ROCHA, 2004; SINTOMER; HERZBERG; RÖCKE, 2008). As regras instituídas para a condução do processo seguem interesses e artifícios exclusivos dos governos ou de grupos de pressão a ele vinculados, por exemplo, os empreiteiros que realizarão as obras propostas nas plenárias (GIACOMETTI; TRISTÃO; TRISTÃO, 2006; MOURA, 2007). Tal constatação reforça a ideia de que, por mais transparente e justo que seja o discurso envolvendo o OP, sua efetivação não impede a corrupção e a realização de negociatas visando ao bem estar de particulares em detrimento do bem comum. E, esse tema é fundamental na análise dos aspectos que facilitam ou dificultam a participação do indivíduo no processo. A confiança de que há integridade nos trabalhos de quem organiza o OP e o entendimento de que o mesmo é um espaço onde o indivíduo poderá opinar, discutir e se fazer ouvido são primordiais para que o indivíduo queira participar.

A credibilidade do processo orçamentário passa também pelo acompanhamento e pela fiscalização da execução orçamentária do poder público. Normalmente isso tem

ocorrido de forma frágil, pois os indivíduos só se atêm aos números referentes às obras do OP, sem se preocuparem em monitorar a execução orçamentária do município como um todo, debatendo cada um dos pontos ali constantes. Quanto mais a prefeitura se preocupar em informar e explicar detalhadamente sua prestação de contas da forma mais completa possível, maior será a transparência, a publicidade e o controle dos gastos públicos (CARLOS, 2006). Desta feita, cumpre destacar que com a publicidade e a transparência necessárias, a administração pública estará agindo consoante um de seus princípios basilares, consagrado no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, qual seja, o da publicidade. Agindo assim, a prefeitura tende a criar uma relação de confiança com o cidadão, gerando o comprometimento do mesmo em participar do processo do OP.

Outra ocorrência comumente vista nas cidades onde existe o OP é o fato de alguns vereadores não apoiarem a sua formatação (SOUZA, 2011). De certa forma, a proposta do OP divide ou mesmo retira grande parte do poder constitucionalmente instituído aos vereadores, que é o de legislar sobre o orçamento público, passando tal atribuição às mãos do povo. A mudança decorrente da implantação do OP “constituiu um ponto de inflexão no *modus operandi* do planejamento orçamentário, posto que a definição do destino dos recursos públicos esteve sempre sob a chancela do legislativo” (LIMA; SOUSA, 2010, p. 28).

Como o OP depende bastante da colaboração e aprovação dos vereadores para obter sucesso em suas demandas, frequentemente ocorrem negociações entre o Executivo e o Legislativo para viabilizarem sua execução. Para conquistar aliados políticos nessa empreitada, muitos prefeitos negociam e distribuem secretarias e cargos comissionados com vistas a aumentar sua base de apoio nos pleitos do OP (SOUZA, 2011). Tal maneira de fazer política gera insatisfação na população, que se vê refém de manobras injustas realizadas por indicações político-partidárias, onde o conhecimento técnico é relegado em detrimento da influência política dos candidatos aos cargos. Isso desmobiliza a população de se envolver em qualquer que seja a manifestação política (CARLOS, 2006).

Dito de outro modo, o processo de decisão orçamentária consiste em um jogo de trocas políticas e mobilização de influências em que o legislativo usa de sua posição privilegiada na definição das prioridades de

investimento público para barganhar benefícios na função de mediadora da troca de favores entre o eleitorado e os representantes do sistema político (LIMA; SOUSA, 2010, p. 28).

Sendo assim, a relação entre os representantes eleitos formalmente (vereadores) e os representantes escolhidos nas assembleias populares tem sido conflituosa (ARAGONÈS; SÁNCHEZ-PAGÉS, 2009) resultando em uma situação de dualidade nas escolhas entre o poder e a legalidade. O poder de decisão sobre o orçamento é conferido ao Executivo e torna o OP responsável para os cidadãos, quando, pelas vias legais, ele é uma atribuição do Legislativo, o que causa um choque de interesses e comandos.

Enquanto a dualidade de poder entre o OP e o Executivo tem sido dominada por uma lógica de complementaridade e de cooperação, a dualidade de poder entre o OP e a Câmara de Vereadores tem sido dominada por uma lógica de conflito latente ou aberto. Trata-se, simultaneamente de uma dualidade de poder e de uma dualidade de legitimidade (SILVA FILHO; LEITE, 2004, p. 15).

É por isso que a disposição do Poder Legislativo em apoiar o OP faz toda a diferença para o seu sucesso, pois a formulação e aprovação do orçamento público do município sempre têm que passar pelo consentimento da Câmara de Vereadores (GIACOMETTI; TRISTÃO; TRISTÃO, 2006). O conflito de interesses ocorre porque os vereadores sentem-se ameaçados pela forma como é constituído o OP. A eleição de representantes das regiões para a formulação do Conselho do OP, dando ao Conselho o poder de fiscalizar e lutar pela realização das obras, fortalece a imagem dos conselheiros eleitos como representantes da população. Isso pode contribuir para a diminuição da influência e o enfraquecimento do controle exercido pelos vereadores (em muitos casos com práticas clientelistas e assistencialistas) sobre determinadas áreas de atuação na cidade, pondo em risco seus planos futuros de uma nova candidatura (NEVES, 2007, p. 219). Moura (2007, p. 211) também observa isso, e cita o exemplo do OP de Blumenau – SC aonde houve:

[...] confronto com a Câmara de Vereadores, onde os membros tiveram que rever o seu papel frente à comunidade, principalmente quanto a atos clientelistas, já que a população começou a participar e a entender melhor sobre o processo de gestão pública.

A preocupação externada pelos vereadores fundamenta-se no fato de que é comumente observada a utilização, por parte dos conselheiros eleitos, do palanque

do OP para proveito próprio, com fins de obter não somente as melhorias urbanas necessárias à sua localidade, mas também no intuito de obter vantagens políticas, por considerarem privilegiado aquele espaço ali obtido (ROMÃO, 2011). Tal disputa cria um embate danoso à consolidação da democracia dentro do processo do OP, pois afasta tanto os vereadores, quanto os conselheiros de suas funções de representarem o povo zelando pelo bem-estar da comunidade. Assim sendo, os representantes da sociedade civil a relegam a um segundo plano, em detrimento de interesses pessoais ligados à sociedade política (ROMÃO, 2011).

Os resultados obtidos foram contundentes no sentido de apontar uma forte relação dos principais tomadores de decisão no processo participativo – os conselheiros – com a sociedade política, muito mais do que com as entidades da sociedade civil. (ROMÃO, 2011, p. 221)

Muitas vezes, diálogos e espaços importantes conquistados no âmbito da sociedade civil são perdidos, com todo o seu controle ficando nas mãos dos governos, o que prejudica a consolidação de ideais emancipatórios e democráticos. É principalmente na sociedade civil que os espaços sociais podem ser modelados, livres de qualquer tipo de coerção implícita construída dentro das estruturas oficiais e burocratizadas dos governos, pois os reais projetos de autonomia são tipicamente localizados fora da institucionalidade do estado formal (FISCHER, 2006). Como consequência da inversão de interesses, percebe-se que, na realização de algumas obras, parece ter mais importância política a pessoa responsável por sua viabilidade e execução, bem como a visibilidade alcançada por ela com aquilo, do que a obra em si e os benefícios conquistados para a comunidade (SILVA, 2000).

O impacto da influência, vontade e articulação política do governo no processo é outro fator determinante para que haja participação popular nos projetos envolvendo o OP, pelo fato da efetivação do OP depender do projeto, vontade e compromisso político do governo que o utiliza (LÜCHMANN; BORBA, 2009). Quanto maior o poder e a aprovação popular do político que está à frente do processo, maior seu poder de negociação, elevando as chances de seus interesses serem atendidos. O personalismo nas relações e ideologias tem, em alguns momentos, mais força que as orientações sociais e administrativas. Muitas atividades e escolhas realizadas são feitas nos bastidores, baseadas em acordos políticos feitos para evitar maiores

conflitos. Silva e Carvalho (2006, p. 448) alertam a esse respeito, quando analisam episódios onde o discurso do OP é distante da prática vivenciada:

Convém também verificar se os gastos aprovados não foram propostos por grupos organizados, como empreiteiras, imobiliárias e prestadoras de serviço, que costumam disputar o gasto público por meio de pressões sobre o Executivo e o Legislativo.

A constatação apresentada mostra como, em muitos casos, a realização do OP é também um jogo de interesses ocultado por um discurso democrático e participativo, em que a influência exercida pelas forças políticas que agem no processo é o que decide, para o bem ou para o mal, o destino e os caminhos a serem percorridos (PECI, 2000). As pressões existentes por mais espaço no poder vêm de todos os lados (políticos, empresários, empreiteiras, sindicalistas, movimentos sociais, líderes comunitários), pois todos querem ser beneficiados e buscam ter voz mais ativa nas discussões das políticas de governo. Há uma busca contínua por um discurso que agrade aos interesse de todos e seja um consenso em meio às articulações políticas (PECI, 2000; GIACOMETTI; TRISTÃO; TRISTÃO, 2006; CARLOS, 2007).

Situações como a acima descrita alertam também para a importância da vontade política dos governantes. Para que o processo do OP ocorra, é fundamental que o governo que detém o poder esteja realmente interessado em partilhá-lo, o que torna o processo enormemente dependente dos resultados dos processos eleitorais (GUGLIANO, 2004). Isso é percebido com frequência ao observarmos que “as práticas recentes de democratização do processo decisório sofrem resistências oriundas de setores da burocracia estatal, não habituados com o controle de suas ações e a partilha do poder decisório” (LIMA; SOUSA, 2010, p. 26).

Os estudos têm demonstrado que a construção do formato institucional dos arranjos participativos guarda estreita relação com um dos requisitos do processo de participação – o compromisso e a vontade governamental em partilhar a tomada de decisão (CARLOS, 2006, p. 32).

Se não houver vontade política e compromisso dos atores envolvidos no processo para que ele dê certo, fato presenciado inclusive na esfera que envolve a equipe gestora, o OP dificilmente obterá êxito em alcançar seus propósitos participativos (FERNANDES, 2003; RODGERS, 2005).

Várias denominações são usadas na literatura recente sobre o OP para tratar esta variável: vontade política, compromisso político, vontade

administrativa. Porém, todas remetem para o fato de que é o compromisso governamental o grande apoio que proporciona o sucesso para os programas participativo-democráticos. Ou seja, esta variável torna-se importante na medida em que os agentes políticos governamentais conseguem reunir ações que possibilitem condições efetivas de participação popular. (MOURA, 2007, p. 209)

Muitas vezes, as prefeituras não têm recursos financeiros suficientes ou verdadeiro interesse no emprego do Orçamento Participativo e utilizam-se de atitudes que contrapõem a ideia democrática do OP, com uma falsa retórica de forma a conduzir a população a seu favor. Isso é comum em cidades com poucas condições financeiras ou em cidades com mais condições, mas que repassam apenas uma pequena parte do orçamento municipal às muitas regiões a serem atendidas, dividindo entre os moradores os recursos escassos e os problemas abundantes. Por conseguinte, pelas vulnerabilidades que se apresentam nas discussões relativas aos investimentos no OP, conflitos são gerados entre as regiões. Cada um busca obter maior benefício no momento da partilha dos recursos e a prefeitura, dessa forma, tira parte de sua responsabilidade de conduzir o orçamento da cidade para atender a toda a população em condições iguais e justas, repassando-a aos moradores (MOURA, 2007).

[...] a efetivação do sistema de participação na gestão pública, além de compromisso político, depende ainda da competência governamental de criar condições que viabilizem estes processos. Nessas condições, incluem-se capacidades materiais e financeiras que permitam concretizar as deliberações da participação, bem como espaços e processos de participação ajustados à realidade local, com formas, regras e critérios institucionais que rompam com os tradicionais obstáculos. Nessa perspectiva, os governos, através de seus discursos e práticas, podem colocar-se tanto como estimuladores e potencializadores, como podem criar obstáculos. Os agentes governamentais podem dispor dos meios de comunicação – estruturas da máquina pública como as escolas e os locais de saúde – e, com a autoridade e os recursos que acumulam, têm a possibilidade de atuarem como elementos fundamentais no processo de construção da participação, se estiverem comprometidos com este objetivo. Ao contrário, podem criar impedimentos, o que irá depender de sua orientação política (MOURA, 2007, p. 209).

Em casos como o acima citado, se o OP não atingir toda a população, não cumprir seus objetivos ou não realizar algumas obras prometidas, a prefeitura tenta isentar-se da culpa pelo fracasso na gestão e divisão daqueles recursos, sob a alegação de que não influenciou e nem participou das escolhas populares, e que foi a população quem decidiu aonde os investimentos seriam feitos, tentando assim transferir essa

responsabilidade que é sua para a população. Com isso, ao invés do OP aumentar a transparência e controle sobre o processo, ele é manipulado pela prefeitura, que procura inviabilizar mecanismos reais de promoção do OP desestimulando o envolvimento popular no processo.

A falta de compromisso é traduzida pela ausência nos espaços de discussão, manipulação de recursos, não realização de obras no OP, bem como pelas divergências internas no governo sobre o OP, o que resulta no desgaste e na perda de credibilidade do processo (MOURA, 2007, p. 209)

Para situações como essa não se tornarem um obstáculo no caminho da justiça e eficiência do OP, deve-se buscar sempre uma relação de complementariedade e um espírito de cooperação entre as partes que estão envolvidas e interessadas no processo, com todos trabalhando com discernimento em prol do bem-estar comum (PECI, 2000; GIACOMETTI; TRISTÃO; TRISTÃO, 2006).

No que tange à articulação política do governo enquanto obstáculo à participação popular, situações contrárias ao que é pregado no OP são corriqueiramente vistas em seu contexto. Uma das mais destacadas é a utilização de manobras políticas com vistas a garantir a soberania dos interesses governamentais em detrimento da vontade popular. A prática de acordos entre o governo e representantes do OP (delegados e conselheiros), assim como de alianças com vereadores, têm descaracterizado o mote democrático e participativo presente no discurso do OP (CARLOS, 2006; ROMÃO, 2011). Ribeiro e Borba (2011) destacam a influência dessa atuação política na participação ou não dos indivíduos no OP, enfatizando a prática realizada pelas elites partidárias e governamentais de buscar o apoio de conselheiros e delegados do OP, para ampliar seu raio de atuação política dentro do conselho gestor do mesmo.

O fato de a composição da COP favorecer a representação popular leva a aduzir que dispõe de maior poder de decisão. Entretanto, o quórum, *per se*, não é suficiente para assegurar que as deliberações sejam coerentes com a vontade dos representados, podendo haver a defesa de demandas fragmentadas e a imposição de interesses particulares, em detrimento do bem coletivo. A leitura de relatórios do COP e o contato com lideranças que participam do OP indicam que a função de delegado foi ocupada, repetidas vezes, pelos mesmos atores. Considerando-se que eles atuam na instância de deliberação máxima do OP, infere-se que o controle dessa função por um grupo restrito de representantes pode levar ao encastelamento de determinados interesses e a não legitimidade desse canal de participação (LIMA; SOUSA, 2010, p. 31).

Ao identificarem representantes da sociedade civil que possam causar dificuldades à sua maneira de conceber o OP ou mesmo que se caracterizem como líderes influentes em suas comunidades, alguns governantes e partidos tendem a interferir na autonomia do processo, trabalhando para que tais indivíduos tornem-se aliados e integrem seus quadros, oferecendo-lhes em troca de apoio, cargos de confiança no funcionalismo público ou outras vantagens, como o suporte e visibilidade política para uma futura candidatura nas próximas eleições (ROMÃO, 2011).

Circunstâncias como a mencionada anteriormente acabam dificultando o exercício de ações transformadoras decorrentes do processo do OP, deteriorando assim a participação popular e o discurso democrático advindos do mesmo. Os cidadãos que se envolvem no OP, mas não fazem parte desses *jogos políticos de poder*, sentem-se usados e traídos pelo poder público, afastando-se completamente dos assuntos referentes a esse cenário (ROMÃO, 2011).

O segundo grupo é composto por conselheiros cujas expectativas com relação ao OP eram de que este fosse um espaço livre das disputas político-partidárias, quase um espaço desprovido dos jogos de poder que caracterizam a política, dedicado exclusivamente à participação da sociedade civil nos assuntos do governo. Entretanto, esses conselheiros, críticos às práticas dos *jogadores*, se decepcionaram com o OP e tendem a se retirar do processo participativo, por vê-lo reproduzir situações que desprezam na política convencional. Sentem-se manipulados pelo processo e passam a compreender que “a política não é coisa para mim”. Sua visão é a de que a política é um terreno corrompido, pleno de interesses, e o OP não teria correspondido às expectativas de ser algo diferente. (ROMÃO, 2011, p. 236-237).

Ainda no que concerne às articulações conduzidas pelo governo, uma ocorrência comumente presenciada é aquela que se vê quando o processo é divulgado como Orçamento Participativo, mas, na verdade, ao invés de ser um instrumento para os cidadãos se engajarem, não passa de um “show”, um teatro armado (SINTOMER; HERZBERG; RÖCKE, 2008). Em casos como esse, a Prefeitura inicia o programa como consulta popular e denomina-o de Orçamento Participativo, mas aproveita-se de seu discurso democrático para promoção de interesses próprios, sem concretizá-lo de fato na esfera da coletividade.

Outra situação extremamente relevante para que haja consolidação do Orçamento Participativo é a sua efetivação com a concretização das necessidades demandadas

pela população. Mesmo nos casos em que as demandas apresentadas pela população são justas e legítimas, o Estado pode ser incapaz de implementar as decisões escolhidas. Isso ocorre por falha na administração pública, que pode não ter as informações, conhecimentos e recursos necessários para solucionar os problemas sociais identificados (FUNG, 2006).

Por isso, a disposição do Estado em cumprir o seu discurso relativo ao OP, compatibilizando suas diretrizes e seus instrumentos de planejamento ao que a população definir no OP, pode viabilizar importantes situações, como: a defesa de direitos sociais iguais para todos, sem privilégios; a tentativa de se trazer integração e igualdade de oportunidades; a redução efetiva das diferenças sociais pela presença mais atuante do Estado e outras características fundamentais na construção de um espaço mais justo e próspero onde o “caminho trilhado é o da solidariedade negociada” (SILVA FILHO; LEITE, 2004, p. 15).

Utilizando-se da percepção positiva do cidadão em relação ao OP, o Estado passa a promovê-lo de forma que o discurso alusivo a ele exalte o modo no qual é realizada a aplicação direta dos recursos públicos. Nesse sentido, o Estado trabalha paralelamente para criar um ambiente favorável, onde ele também possa obter benefícios financeiros na divulgação do OP ao sensibilizar o cidadão a pagar em dia seus impostos, mostrando que seu dinheiro está sendo bem empregado:

Um efeito importante do OP seria a compreensão do significado do pagamento de impostos para a resolução dos problemas sociais e a predisposição, não só atitudinal, mas também comportamental, em cumprir esta obrigação (BAQUERO et al.; 2005, p. 100).

Apesar desse benefício que o governo pode obter, em muitos casos, no momento de cumprir os compromissos assumidos no decorrer do processo, o gestor isenta-se de sua responsabilidade e não cumpre com o que foi deliberado nas assembleias e reuniões. Isso provoca insatisfação e acaba por desinteressar a população por participar do OP, pois “[...] a execução das demandas é etapa essencial no ciclo do OP, pois se trata da efetivação das decisões diretas da população, tomadas após um amplo processo de debate” (COSTA, 2010, p. 26).

[...] se as expectativas dos participantes são constantemente frustradas, devido à morosidade na execução das propostas aprovadas ou mesmo ao

indeferimento de demandas, a população passa a intuir que o programa representa somente mais uma estratégia demagógica de que o governo lança mão para arregimentar eleitores sem, no entanto, conferir legitimidade às reivindicações das comunidades (LIMA; SOUSA, 2010, p. 34).

Mesmo apresentando algumas lacunas e falhas na forma como ele é estruturado e executado, a concepção do OP tem sido frequentemente aprovada e reconhecida nos lugares onde foi ou está sendo utilizado (FRANZESE; PEDROTI, 2004). Inicialmente é criada certa resistência à ideia, algo natural em novas propostas, mas com o passar do tempo e à medida que as pessoas acreditam no OP, observando se o que é prometido é realizado (uma das mais importantes condicionantes para o sucesso do OP), cria-se uma relação de confiança e credibilidade junto à população. Como consequência, ela se interessa e se mobiliza ao procurar entender melhor como funciona essa nova experiência democrática apresentada pela administração pública e aumenta a sua participação por acreditar que:

[...] a democracia não se efetiva, não se basta, pela simples aplicação de uma técnica ou modelo supostamente eficiente, mas, sobretudo, se (re) desenvolve e se (re) consolida a partir do desenvolvimento de processos sociais, econômicos, culturais e políticos que favoreçam interações societárias democráticas e inclusivas. (CARLOS, 2007, p. 61)

Rodgers (2005) também identifica resultados positivos e vislumbra perspectivas de melhorias com a participação popular no OP. Ele entende que não importa como tem sido o desempenho do processo atualmente, pois esse é apenas o começo de um instrumento fantástico, que ele considera completamente diferente das práticas convencionais de se obter recursos utilizadas no passado, tais como o clientelismo, a corrupção, o assistencialismo (dependência social), a demagogia, e demais coisas terríveis que já conhecemos. Ele é um novo meio para se tomar as decisões, através da participação, e que naturalmente ainda está em construção, mas já se mostra um instrumento fabuloso para apoiar novos meios de se fazer política e combater o retorno de maus hábitos do passado.

Os bons resultados alcançados pelo OP encorajam os moradores a participarem dos ciclos realizados em sua região, fato que tem ocorrido de forma crescente e significativa. Concordando ou não com a forma como ele é estruturado, o interesse e participação da população tem sido crescente na maioria das cidades (SAMPAIO; MAIA; MARQUES, 2010). Mesmo as pessoas que não consideram o OP como algo

confiável acabam participando dele, em alguns casos, por ser a maneira escolhida pela prefeitura da população se manifestar frente ao poder público. A população então baseia a sua presença nos encontros do OP pelo cálculo dos custos e benefícios que ela terá, com os cidadãos analisando qual o impacto que sua presença trará àquele compromisso, mediante o custo que eles têm ao participar dele (ARAGONÈS; SANCHÉZ-PAGÉS, 2009).

Conforme relato de Sintomer, Herzberg e Röcke (2008), ao realizarmos um exame mais minucioso e consistente do OP vemos que a sua ideia original tem ganhado destaque de muitos cidadãos que a consideram uma possibilidade de manifestação pública das minorias excluídas e dos desfavorecidos economicamente (CABANNES, 2006), mesmo que, às vezes, tais manifestações sejam controladas e direcionadas pelos interesses pessoais ou dos governantes. O reflexo positivo da participação no OP é visto, em alguns casos, como agente que torna seus participantes melhores instruídos, tendo maior consciência de seus direitos e deveres, sendo mais contestadores e tornando-se cidadãos realmente dispostos a trabalhar para mudar sua realidade e melhorar o meio em que vivem (FRANZESE; PEDROTI, 2004).

Os permanentes enfrentamentos, debates, negociações e discussões decorrentes da construção das políticas do OP podem transformar os seus participantes em cidadãos conscientes, fortalecendo assim a relação Estado – Sociedade, com uma democracia de qualidade. Percebe-se, assim, uma estreita e sólida relação entre a participação política do indivíduo e o seu envolvimento em uma experiência participativa como a do OP. O interesse em acompanhar as atividades políticas, em participar da vida política e de movimentos e associações da sociedade civil são alguns frutos gerados devido ao maior tempo de participação do indivíduo no OP (RIBEIRO; BORBA, 2011).

À luz dessa assertiva, Lerner (2011) capta declarações interessantes, onde os indivíduos revelam que, no início do processo do OP, o que cada um fazia era apenas reclamar e achar problemas em sua própria esquina. Com o passar do tempo e a partir do aprendizado obtido na construção do processo, eles passaram a

administrar os espaços públicos como sua missão e a olhar para cada calçada de uma forma diferente.

[...] a participação comunitária e a atuação organizada em associações ou instituições voltadas para o interesse coletivo [...] são importantes mecanismos de atuação direta do cidadão na defesa dos seus interesses e na construção de um novo espaço público. [...] a participação dos cidadãos torna mais efetivo o jogo democrático, propiciando um redimensionamento do poder participativo local e de seu relevante papel no controle e na participação efetiva e permanente da esfera pública nos destinos de uma sociedade (BIER et al., 2010, p. 597).

Até por isso é que o forte conteúdo político, pedagógico e ideológico contido no OP, somado a seu caráter educativo são frequentemente destacados em trabalhos científicos que relatam suas experiências como mecanismos de fortalecimento do pleno exercício da cidadania e da soberania popular e um instrumento poderoso de redistribuição de renda (CARLOS, 2007). Tal constatação é valiosa por trazer à tona o debate sobre a obtenção de uma formação democrática advinda da participação dos indivíduos no OP, esclarecendo-o melhor ao mostrar que as pessoas que dele participam consideram-no relevante em sua formação.

Ao querer fazer parte e ser ouvida pela administração pública, a população procura se inteirar dos acontecimentos relativos ao OP de sua cidade. Sendo assim, a utilização de mecanismos que ampliam e potencializam o envolvimento popular na administração pública tem surtido efeito positivo (FRANZESE; PEDROTI, 2004; GUARESCHI; JOVCHELOVITCH, 2004). Quando a população vê os benefícios de participar e se envolver diretamente nas ações e decisões que definirão os rumos de sua cidade (principalmente de seu bairro), ela passa a participar do OP como meio de mudar sua realidade, protestar ou simplesmente se expressar. Assim, “a perspectiva democrática tem sido ampliada através de prioridades que buscam a superação da exclusão social” (SILVA FILHO; LEITE, 2004, p. 15).

E ainda, ao verificar que uma demanda formulada via participação popular foi atendida, a tendência é que os cidadãos se sintam “parte” do processo político (sentimento de eficácia política), provocando um efeito que tem sido denominado pela literatura de “empoderamento” ou “aprendizado político”. Assim, além de impactar os efeitos limitadores da centralidade objetiva (tese onde participam os que possuem mais recursos políticos econômicos e culturais) o OP também trabalha com a dimensão subjetiva da centralidade, materializada nas atitudes e crenças dos cidadãos quanto a sua capacidade de influenciar as decisões e de sua importância na política (LÜCHMANN; BORBA, 2009, p. 17-18).

Mediante o quadro exposto, quem são os cidadãos que mais participam do OP? Ao considerarmos que o grande fator determinante e motivador de boa parte da população estar presente no OP ser fruto de sua vontade de superar a exclusão social que a rodeia, podemos compreender mais facilmente os motivos da participação popular ocorrer com maior frequência nos estratos sociais menos favorecidos, pela mobilização e envolvimento dos cidadãos das classes mais necessitadas (BAQUERO et al., 2005; FUNG, 2006; LÜCHMANN, 2007; LÜCHMANN; BORBA, 2009; LIMA; SOUSA, 2010).

Cabe ressaltar que um processo de expansão da participação política (antagônico ao sistema das elites políticas tradicionais) ordena, portanto, a expressão genuinamente popular, cuja dinâmica – em essência contraditória – não poderá escapar de algum experimentalismo. Mas, como se trata de alcançar relevância e substância, almeja-se que tal processo seja política e socialmente transformador. Nesse sentido, a ação dos sujeitos sociais, originários ou incorporados ao movimento de intensificação da participação popular radicalmente democrática, deve instituir nova processualidade [...] (PAIVA; ROCHA; CARRARO, 2010, p.256)

Lerner (2011) reflete sobre a participação como forma de mudar a realidade da vida das pessoas. Ele expõe uma situação contrastante verificada, qual seja: na América Latina a maioria das pessoas que se dirigem às assembleias do OP é formada por pobres que vão lá para tentar resolver problemas urgentes de sua comunidade, como ruas sem pavimentação ou esgoto a céu aberto. Diferentemente, nos Estados Unidos, onde os indivíduos já têm suas necessidades básicas alcançadas, as atenções das pessoas com melhores condições ficam voltadas para a realização de pequenos reparos na infraestrutura, como a aparência das ruas.

Essa perspectiva ajuda a explicar, em parte, a constatação de que as pessoas com maior condição econômica preferem se envolver menos ou mesmo se ausentar desse tipo de política adotada (PECI, 2000). Alguns fatores que podem revelar tal condição são: o número de reclamações e pedidos de melhorias relativas a serviços públicos e obras necessárias são normalmente muito menores, pois aquele cidadão já é melhor servido pela administração pública ou tem condições financeiras de arcar com os custos de uma qualidade de vida superior; a existência de uma visão mais pessimista a respeito do processo do OP (talvez, até pelo não envolvimento e desinteresse de se conhecer o mesmo); ou numa visão mais simplista do caso, pelo

simples desejo de se conservar tudo como está, mantendo-se o *status quo*, por querer se abster dos conflitos advindos da luta das classes menos favorecidas (PECI, 2000). Lüchmann (2008), inclusive, destaca que a divulgação do OP como a: *forma de manifestação dos socialmente desfavorecidos*, pode ser um impeditivo para que outros segmentos e estratos sociais sejam incorporados ao processo, demonstrando assim uma baixa capacidade de pluralização em sua representação política e um grande obstáculo à participação popular das classes média e alta.

Ora, a ausência de canais para o debate de temas com impacto global sobre os habitantes do município limitam o interesse pela participação à população carente, que projeta no OP as expectativas de atendimento a serviços básicos, como calçamento e melhoria habitacional, tendendo esse caráter emergencial e paliativo a desestimular a participação de segmentos que já desfrutam dessa infraestrutura básica (LIMA; SOUSA, 2010, p.31).

Tal ponto acaba suscitando muita discussão quanto aos reais interesses da própria população no OP, pois existem implicitamente duas situações distintas a serem discutidas. Se o discurso daqueles que defendem o OP é o de que com a participação o cidadão poderá alcançar a cidadania plena, excluem-se assim desse momento democrático as pessoas que não participam do OP, independentemente do motivo. Contudo, nesse grupo podem estar incluídas pessoas com grande conhecimento e cultura a respeito de democracia, mas que optaram por não participar do OP, pois talvez não considerem necessário fazê-lo, pelo fato de já se sentirem atendidas em suas demandas, ou, em uma visão mais politizada, por compreenderem o OP como somente mais uma das muitas ferramentas que compõem a engrenagem necessária para que haja real mudança na realidade de vida dos cidadãos (LIMA; SOUSA, 2010).

Em que pese a constatação de que a distribuição de recursos favorece as localidades em que se concentram os estratos sociais de menor poder aquisitivo, fica evidente a ausência de impacto do OP na reversão do quadro de precariedade das regiões mais pobres da cidade. É notória a restrição do processo deliberativo a intervenções pontuais nos setores de infraestrutura básica, com ênfase em obras e serviços de pequeno porte, já desfrutadas pelas classes abastadas, sem despender energia para interpelar continuamente o poder público, ao contrário dos segmentos populares, que habitam as regiões mais desfavorecidas economicamente, têm pouco acesso a esses bens e vivem a reivindicá-los. À primeira vista, o atendimento das demandas mais urgentes da população carente indicaria uma tentativa de redirecionar a aplicação dos recursos públicos para as áreas penalizadas pela ausência de intervenção estatal. No entanto, a análise revela que, apesar de satisfazerem às necessidades imediatas de algumas famílias, as intervenções do OP são de natureza residual e

impactam minimamente a melhoria das condições de vida das comunidades (LIMA; SOUSA, 2010, p. 34).

Ao mesmo tempo, cabe destacar ainda a situação desses cidadãos mais carentes que se envolvem no OP: Será que se eles tivessem suas necessidades atendidas da mesma forma que ocorre com os de melhor condição financeira, eles continuariam participando? O pensamento de participar do OP somente nos casos de ter alguma necessidade não vai de encontro à ideia inicial do mesmo de promover o acesso de todos à administração pública, no intuito de formar cidadãos preocupados com o bem comum? E mais: a configuração do OP não tem sido desvirtuada também por esses indivíduos que participam dele apenas como mais um meio de atender os seus interesses particulares, sem pensar no bem-estar coletivo?

O acompanhamento dos estágios das propostas e do comportamento de seus demandantes refletirá a percepção que esses indivíduos têm sobre seu papel na sociedade. O cidadão não deveria frequentar o OP apenas quando tem uma queixa a ser atendida: uma vez aceita a importância desse espaço, deveria ele participar ativamente (SILVA; CARVALHO, 2006, p. 445).

Faz-se necessário, também, citarmos a motivação presente na formação desses indivíduos, advinda do associativismo, enquanto importante variável para facilitar a mobilização deles. Normalmente, os mais envolvidos com o OP já são engajados em questões associativas: movimentos sociais e associações comunitárias, entidades beneficentes e de economia solidária, militantes de causas políticas ou filiados a algum partido (CARLOS, 2006; CARLOS, 2011; RIBEIRO; BORBA, 2011; ROMÃO, 2011). Ao pesquisar o associativismo, Carlos (2011, p. 119) identificou que nas cidades de Vitória, Cariacica e Serra (todas no Estado do Espírito Santo), “[...] o índice de delegados que se autodefinem como participante destas organizações / movimentos atingiu cifras significativas nos três municípios investigados, alcançando em Cariacica 86%, em Serra 83% e em Vitória 79%”.

Os números acima apresentados, que poderiam ser interpretados como positivos, pois denotam a presença de atores sociais mais esclarecidos e com mais vivência em ações coletivas, acabam tornando-se um obstáculo à democracia e à participação popular dos demais cidadãos. Por alguns deles terem interesses pessoais no OP, acabam afastando-se do processo e deixam de agir coletivamente,

passando a trabalhar em busca do benefício próprio. Com isso, limitam a sua participação a obter obras pontuais, visando ao bem estar somente de sua comunidade ou visando à sua promoção enquanto representante popular fomentando planos de uma futura candidatura (CARLOS, 2006; ROMÃO, 2011).

A visão do OP enquanto espaço para as pessoas participarem somente no intuito de obterem benefícios pessoais, é temerária e muito limitada quando de uma análise macro da importância de seu papel no jogo político. A presença e atuação de uma sociedade mais qualificada, somada a políticas públicas que estimulem os indivíduos a se mobilizarem são fundamentais para tornarem efetivas as ações referentes não só ao OP, mas à democracia como um todo (CACCIA BAVA, 2001).

A proposta de ampliação do exercício da democracia direta depende da compreensão por parte do governante de que o objetivo último de seu governo não é apenas atender as necessidades materiais dos munícipes, especialmente dos mais pobres, mas sim fortalecer a capacidade dos cidadãos se auto-governarem nos diversos aspectos da vida coletiva. É essa concepção de democracia que faz um governo socializar o poder. Do contrário, raciocinando por absurdo, nos municípios onde todas as necessidades materiais estivessem atendidas, não seria necessária a democracia (CACCIA BAVA, 2001, p. 28).

Uma constatação que reflete bem o quadro apresentado é feita por Montecinos (2011), ao identificar que, se os temas a serem discutidos têm um caráter global e se referem a problemas da cidade como um todo, saindo da visão micro dos cidadãos (inerente ao seu bairro e mais estritamente à sua rua), a participação dos cidadãos diminui em sua intensidade; e eles preferem deixar o papel de protagonismo para a resolução de tais questões nas mãos de seus representantes formais eleitos (prefeitos, vereadores, delegados e conselheiros). Dessa forma, a democracia participativa se debilita quando os temas tratados no orçamento participativo são de caráter global ou se localizam distantes da vida cotidiana do cidadão, situação que fortalece o protagonismo das instituições representativas clássicas locais. Silva e Carvalho (2006, p. 424) corroboram com a ideia, ao constatarem que:

As dificuldades são ainda maiores para avaliar o quanto a participação no OP contribui para a ampliação da consciência e da prática democrática dos cidadãos. Não há estudos sistemáticos sobre a evolução dos participantes e sobre a continuidade da participação depois de atendidas as reivindicações apresentadas. Pouco se sabe sobre a origem dessas pessoas, sua representatividade nos bairros, suas relações com grupos de interesses e com instituições, seu grau de ligação com o partido político que dirige a Prefeitura.

Diante do exposto, talvez seja necessário um olhar menos entusiasta e mais crítico sobre o OP, através de uma nova forma de pensar a sua disposição e formatação. Ao manter as conquistas já obtidas, corrigir as muitas distorções e irregularidades e avançar em direção a novas oportunidades e desafios que se apresentam é que se constrói o caminho para que o OP seja de fato democrático e participativo. Por ele ser mais uma forma de controle do Estado sobre o indivíduo, não deve se constituir como o único meio pelo qual o indivíduo pode desenvolver-se e mobilizar-se enquanto cidadão (FISCHER, 2006; SILVA; CARVALHO, 2006).

[...] a luta pelo reconhecimento da pluralidade de condições dos diversos atores e grupos sociais na implementação de políticas públicas não se dá apenas em espaços de discussão formalmente constituídos. Ela se dá, muitas vezes, no cotidiano das relações entre Estado e cidadão, de forma que o aperfeiçoamento da democracia voltada para o cidadão demanda especificidades no processo decisório, e, conseqüentemente, nas relações de poder entre Estado e sociedade civil (FERREIRA e ARAÚJO, 2006, p. 4).

Destarte, deve-se buscar algo mais abrangente, promovendo a participação popular por políticas de investimento e desenvolvimento e que atuem de maneira mais ampla e direta na resolução das necessidades populares. Assim, Avritzer (2008) crê que talvez seja o momento adequado de se redefinir o desenho dos vários meios de participação popular para que eles possam perdurar.

Neste momento, no qual um certo entusiasmo pouco crítico com as experiências de participação parece estar sendo superado por uma análise mais criteriosa, tudo parece indicar que a natureza do desenho participativo passará a ter uma enorme influência no sucesso das experiências participativas e que a escolha do desenho adequado será uma das variáveis fundamentais para a continuidade destas experiências no futuro. (AVRITZER, 2008, p.61)

Após apresentarmos uma revisão de literatura que abarcasse situações, problemas, peculiaridades, pontos positivos e negativos, detalhando a experiência do orçamento participativo, bem como, a participação popular em seu contexto, expomos a seguir os aspectos metodológicos da pesquisa realizada.

4. ASPECTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo apresentamos os aspectos metodológicos que fundamentam esta pesquisa a respeito da consciência política e das formas de participação dos indivíduos no OP de Cachoeiro de Itapemirim, desvelando desde a escolha de nosso objeto de estudo até os procedimentos de coleta e análise dos dados obtidos.

4.1 O Cenário da Pesquisa - A Implantação do Orçamento Participativo em Cachoeiro de Itapemirim no Período 2009-2012

O município de Cachoeiro de Itapemirim está localizado no sul do Estado do Espírito Santo, a cerca de 140 quilômetros da capital Vitória, às margens do Rio Itapemirim. Ele tem aproximadamente 190 mil habitantes e ocupa uma área de 877 km². O ramo de negócios com maior impacto na economia municipal é o relacionado à cadeia produtiva de extração e beneficiamento mineral (mármore, granitos e moagem de calcário) (IBGE..., 2012).

O início do Orçamento Participativo em Cachoeiro de Itapemirim aconteceu em 2009, ano do primeiro mandato do Partido dos Trabalhadores à frente do Executivo Municipal da cidade, com o Prefeito Carlos Casteglione. A coordenação geral do programa é atribuição da Secretaria Municipal de Gestão Estratégica, na figura do responsável por essa pasta, e ainda conta com uma equipe gestora que se apresenta da seguinte forma: uma coordenadoria operacional e uma equipe técnica composta por mais três servidores municipais.

O modelo institucional utilizado para abarcar as etapas do Orçamento Participativo em Cachoeiro de Itapemirim é chamado de Ciclo do OP. Ele é o período que compreende as Plenárias Regionais de um determinado ano e o momento de conclusão daquelas obras ali escolhidas. A seguir, descrevemos resumidamente como se constitui cada uma das etapas componentes desse Ciclo na cidade (MANUAL DO OP, 2011).

Lançamento do Ciclo do OP: Um evento com caráter mais político, tendo a presença de autoridades do Governo Municipal e, em alguns casos, até de outras esferas de Governo. Nele são apresentados à população os resultados do Ciclo anterior do OP e descritos os planos de investimentos a serem feitos no novo Ciclo que se inicia.

Reuniões Preparatórias: Têm, como o próprio nome já diz, o objetivo de preparar os moradores das regiões, informando os mesmos à respeito das Plenárias Regionais que virão a seguir.

Plenárias Regionais: É o espaço onde são votadas as obras prioritárias para as Regiões nas quais a cidade está dividida. Os moradores dos bairros envolvidos se cadastram e têm o direito de indicar obras a serem realizadas, podendo escolher entre elas a mais interessante. Nas plenárias também são eleitos os delegados regionais e os conselheiros representando as regiões junto ao COP.

Plenárias Temáticas: São plenárias realizadas no intuito de apreciar e discutir as políticas públicas do município, elencando as obras e as ações necessárias para atingir os objetivos traçados. São listados os temas principais a serem discutidos pelo município com os cidadãos, quais sejam: Desenvolvimento Agrário e Ambiental, Saúde, Educação, Mobilidade e Infraestrutura, Gestão Pública, Desenvolvimento Social e Desenvolvimento Econômico. Há uma apresentação do cenário atual referente àquela temática, com destaque para os seus problemas e potencialidades. Lá também é o fórum onde são eleitos os representantes no Conselho do OP.

Formação do Conselho do Orçamento Participativo (COP): O COP é composto por conselheiros eleitos pela população nas Plenárias Regionais e nas Plenárias Temáticas; por membros indicados da FAMMOPOCI e por representantes indicados tanto pelo Poder Executivo como pelo Poder Legislativo.

Capacitação e Formação do Conselho do OP: Os conselheiros que fazem parte do Conselho do OP são primeiramente capacitados para o exercício de suas funções. Eles recebem treinamento por parte da Prefeitura sobre o funcionamento, metodologia e abrangência do OP. Depois de capacitados, eles acompanham o andamento das obras, dão parecer a respeito dos investimentos a serem feitos,

opinam e fiscalizam o desenvolvimento dos trabalhos e desempenham outras atividades correlatas que também variam de cidade e objetivos.

Apresentação das Obras – Após as votações realizadas nas Plenárias Regionais e Temáticas é realizado o estudo pela Prefeitura verificando a viabilidade técnica, financeira e legal dos investimentos escolhidos a serem realizados, havendo também uma análise do Conselho Municipal do OP. Passando pelo crivo de todos os critérios pré-estabelecidos, são apresentadas as obras a serem feitas, com a respectiva ordem de prioridade na realização das mesmas.

Realização das Obras – Após cumprir todas as etapas anteriormente descritas, são iniciadas as obras escolhidas. Elas são realizadas conforme um cronograma de atividades previamente instituído. As obras são iniciadas no ano seguinte, podendo se estender por um período maior de tempo, por motivo de complexidade, custos ou outras dificuldades surgidas durante a sua realização.

No início das reuniões das Plenárias Regionais e Temáticas são apresentadas, detalhadamente, todas as informações referentes ao OP de Cachoeiro, com uma explicação elaborada pela equipe gestora sobre o que ele é, como está estruturado na cidade, quais os objetivos a serem atingidos por ele, e qual a forma deles serem concretizados. Para maior comodidade, e visando facilitar o entendimento das pessoas presentes, são distribuídas cartilhas contendo informações e outras observações necessárias.

Com base nessa metodologia utilizada pela Prefeitura, a cidade foi dividida em treze regiões formadas por bairros vizinhos (conforme mapa da cidade apresentado no Anexo III) onde são realizadas as Plenárias Regionais (uma por região). Nessas Plenárias são realizadas reuniões de discussão divididas por bairro e depois são escolhidas quais as obras prioritárias a serem realizadas pela prefeitura. Na sequência, são eleitos os delegados que representarão aquela região, de acordo com a quantidade de pessoas credenciadas em cada uma. O Regimento Interno do OP adota o seguinte critério para a eleição de tais representantes:

- Até 100 (cem) participantes credenciados: elege-se 1 (um) delegado a cada 20 (vinte) participantes credenciados;
- De 101 (cento e um) a 300 (trezentos) participantes credenciados: elege-se 1 (um) delegado a cada 30 (trinta) participantes credenciados;
- Acima de 301 (trezentos e um) participantes credenciados: elege-se 1 (um) delegado a cada 50 (cinquenta) participantes credenciados.

De acordo com os critérios acima descritos, foram eleitos 94 delegados nas Plenárias Regionais do Ciclo 2010 e 143 delegados no Ciclo 2011, contando conselheiros e delegados, titulares e suplentes, conforme o Anexo I. Destaca-se, também, na lista citada, o fato dos nomes grifados em negrito corresponderem aos delegados pertencentes a ambos os Ciclos. Mediante os números apresentados e com base nos critérios adotados pela administração é possível notar o crescente interesse e envolvimento dos indivíduos no processo envolvendo o OP, realçando o considerável aumento em mais de 50% do número de delegados eleitos no primeiro ciclo (2010) em relação aos do segundo ciclo (2011).

Vale ressaltar também que os dois delegados mais votados em cada plenária se tornam conselheiros do Conselho do Orçamento Participativo (COP). O Conselho acompanha e fiscaliza os trabalhos da prefeitura relativos ao OP no exercício do Ciclo para o qual foram eleitos. Os membros do COP formam o universo desta pesquisa. Ele é composto por cinquenta membros distribuídos da seguinte forma:

- Vinte e seis conselheiros regionais, sendo dois representantes de cada uma das treze regiões em que o município foi dividido;
- Quatorze conselheiros temáticos eleitos nas sete plenárias temáticas do OP;
- Dois membros da Federação das Associações de Moradores e Movimentos Populares de Cachoeiro de Itapemirim (FAMMOPOCI);
- Quatro membros do Poder Legislativo Municipal (indicados pelo presidente da Câmara dos Vereadores);
- Quatro membros do Poder Executivo Municipal (indicados pelo Prefeito).

Tanto para participar da plenária com direito a voto, quanto para ser delegado, é preciso ter idade maior que dezesseis anos, situação verificada com a apresentação

de documento de identificação no momento do cadastro para votação. No entanto, não são registradas nos formulários de cadastro a idade e a atividade exercida por eles. Não há pré-requisitos por parte do poder público indicando alguma preferência quanto ao gênero dos delegados a serem eleitos, mas conforme observamos no Anexo I, o número de homens eleitos conselheiros e delegados nas Plenárias Regionais e Temáticas é muito superior ao de mulheres, apesar do número de mulheres presentes nas Plenárias ser semelhante ao de homens.

O orçamento total da Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim para o exercício financeiro de 2011 é de R\$ 351.600.000,00 (trezentos e cinquenta e um milhões e seiscentos mil reais), destinando R\$ 325.500.000,00 (trezentos e vinte e cinco milhões e quinhentos mil reais) para atividades da Administração Direta e R\$ 26.100.000,00 (vinte e seis milhões e cem mil reais) para as Entidades da Administração Indireta (LOA, 2011). Já o valor destinado à realização dos trabalhos referentes ao Orçamento Participativo para o Ciclo 2011 é de R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais). Com relação ao andamento das obras votadas pela população nos três Ciclos do OP (2010, 2011 e 2012), “das 64 obras escolhidas entre 2010 e 2012, 18 foram executadas, 19 licitadas aguardando ordem de serviço e 13 em execução, totalizando 50” (AQUI, 2012, p. 4).

4.2 Metodologia da Pesquisa

Com vistas a atingirmos os objetivos traçados no trabalho desenvolvemos uma pesquisa com abordagem qualitativa, adotando como técnicas de coleta de dados a entrevista e a análise documental. A utilização das duas técnicas ocorre no intuito de que elas se complementem, preenchendo assim possíveis lacunas existentes. O procedimento selecionado para a análise dos dados coletados é a análise de conteúdo (BARDIN, 2004).

Visando a compreender a consciência política dos membros do COP e os aspectos que facilitam e dificultam a sua participação, optou-se por uma pesquisa qualitativa pelo entendimento de que tal pesquisa “[...] se interessa pela compreensão mais aprofundada dos fatos e das ações que podem delinear a dinâmica da sociedade,

das organizações, dos grupos e dos indivíduos” (SALM et al, 2000, p. 2).

Utilizamos a abordagem qualitativa como meio adequado para alcançarmos os objetivos traçados para esta pesquisa por ela ter como objeto de estudo “[...] o nível dos significados, motivos, aspirações, atitudes, crenças e valores, que se expressa pela linguagem comum e na vida cotidiana [...] (GURVITCH apud MINAYO; SANCHES, 1993, p. 245)”, pois é no campo da subjetividade e do simbolismo que tal abordagem se afirma (MINAYO; SANCHES, 1993).

Portanto, para Minayo e Sanches (1993) a matéria-prima a ser investigada na abordagem qualitativa “[...] é a palavra que expressa a fala cotidiana, seja nas relações afetivas e técnica, seja nos discursos intelectuais, burocráticos e políticos (p. 245)”, de forma que se busque a análise da “complexidade de fenômenos, fatos e processos particulares e específicos de grupos [...] (p. 247)” presente nelas.

Nestes termos, a fala torna-se reveladora de condições estruturais, de sistemas de valores, normas e símbolos (sendo ela mesma um deles), e, ao mesmo tempo, possui a magia de transmitir, através de um porta-voz (o entrevistado), representações de grupos determinados em condições históricas, socioeconômicas e culturais específicas. (MINAYO; SANCHES, 1993, p. 244-245).

Com vistas a obtermos a matéria-prima inerente à abordagem qualitativa, coletamos os dados com os sujeitos da pesquisa por meio de entrevistas, pois ela “possibilita captar a expressão corporal do entrevistado, bem como a tonalidade e ênfase nas respostas”, e também apresenta “flexibilidade muito maior, posto que o entrevistador pode esclarecer o significado das perguntas e adaptar-se mais facilmente às pessoas e às circunstâncias em que se desenvolve a entrevista” (GIL, 1987).

De acordo com Salm et al., (2000, p. 2), pode-se entender a entrevista como “[...] um processo de interação social entre duas pessoas, na qual uma delas, o entrevistador, tem por objetivo a obtenção de informações por parte do outro, o entrevistado”. Tal relação de interação é criada e se desenvolve em um ambiente onde tanto quem pergunta quanto quem responde é influenciado mutuamente (LÜDKE; ANDRÉ, 1986), apesar de uma parte estar interessada em coletar dados, enquanto a outra se apresenta como fonte de informação dos mesmos (GIL, 1987).

Optamos pela escolha da entrevista semiestruturada aplicada a partir de um esquema básico, porém não rígido, possibilitando ao entrevistador realizar as adequações necessárias (LÜDKE; ANDRÉ, 1986). Diante da configuração da pesquisa, acreditamos serem de fundamental importância as ideias coletadas no decorrer das entrevistas, por entendermos que existe todo um pano de fundo que pode levar simples questionamentos às mais variadas discussões e contextos. Por isso, consideramos a narrativa exposta pelos indivíduos nas entrevistas como a “matéria-prima” para a análise deste trabalho (ANSARA, 2009).

Como nesse tipo de entrevista escolhida “a função do entrevistador é a de provocar continuamente a fala do entrevistado”, faz-se necessária a atenção:

[...] não apenas (e não rigidamente, sobretudo) ao roteiro preestabelecido e às respostas verbais que vai obtendo ao longo da interação. Há toda uma gama e gestos, expressões, entonações, sinais não verbais, hesitações, alterações e ritmo, enfim, toda uma comunicação não verbal cuja captação é muito importante para a compreensão e a validação do que foi efetivamente dito (LÜDKE, ANDRÉ, 1986, p.36).

Baseados no marco teórico exposto no Capítulo 2, notamos que o envolvimento do indivíduo em seu meio social passa por dimensões psicossociológicas manifestadas somente em sentimentos e atitudes não verbalizadas, podendo ser apreendidas nas entrevistas. “Nossa preocupação não é com a veracidade da descrição verbal dos sujeitos, mas com as percepções da realidade social e com os significados atribuídos ao conhecido e vivenciado pelos sujeitos” (ANSARA, 2009, p. 177).

As entrevistas foram feitas em locais fora do ambiente do Orçamento Participativo, durante o expediente de trabalho dos conselheiros e em ocasiões mais informais, no período de dezembro de 2011 a janeiro de 2012, conforme citado no Cronograma de Atividades, e de acordo com o roteiro de entrevista constante no Apêndice II. O roteiro da entrevista foi elaborado a partir do “Modelo de Consciência Política para Compreensão da Participação em Ações Coletivas” de Sandoval (2001), tendo sido ajustado conforme sugestões obtidas no pré-teste realizado em dezembro de 2011, com os seguintes sujeitos: um servidor da PMCI representando o Poder Público e um membro da sociedade civil conselheiro do OP em sua região.

Apontamos a seguir, no Quadro 1, os critérios de seleção dos membros do COP e os sujeitos da pesquisa para a realização das entrevistas:

Universo dos representantes no Conselho do OP	Crítérios de Seleção	Sujeitos da Pesquisa
2 Representantes indicados pela FAMOPOCCI	Todos representantes	02
26 Conselheiros Regionais	1 por região até atingir a saturação	15
14 Conselheiros Temáticos	1 por tema até atingir a saturação	07
4 Representantes indicados pelo Poder Executivo	Mínimo 2 até atingir a saturação	02
4 Representantes indicados pelo Poder Legislativo	Mínimo 2 até atingir a saturação	02
TOTAL:		28

Quadro 1 – Critérios de Seleção e Sujeitos da Pesquisa

Os critérios para a seleção dos membros do COP entrevistados foram:

- Dois representantes do Poder Executivo e dois do Poder Legislativo, escolhidos de forma a privilegiarmos os mais atuantes e envolvidos com o OP;
- Todos os representantes da FAMMOPOCI (dois);
- Os conselheiros eleitos durante as Plenárias Regionais foram escolhidos intencionalmente, selecionando-se ao menos um representante por região, privilegiando-se os mais assíduos, até atingirem a saturação, perfazendo um total de quinze conselheiros entrevistados.
- Os conselheiros eleitos durante as Plenárias Temáticas foram escolhidos intencionalmente, selecionando-se ao menos um representante por Tema, privilegiando-se os mais presentes, até atingirem a saturação, perfazendo um total de sete conselheiros entrevistados.

A fim de garantir o anonimato prometido aos conselheiros nas entrevistas, para preservar a identidade deles, os nomes citados na apresentação dos resultados são fictícios. Assim, os homens são: Ademar, Adriano, Alan, Anselmo, Bruno, Cristóvão, Davi, Élton, Eraldo, Francis, Henrique, Higor, Leonardo, Luiz, Mateus, Marcos, Maurício, Messias, Roberto, Sérgio, Tales, Timóteo e Wanderley (vinte e três). Já as mulheres chamam-se: Beatriz, Carolina, Diana, Nice e Taís (cinco).

A seguir, apresentamos o perfil desses vinte e oito sujeitos pesquisados: a maioria é casada; vinte e três são homens e cinco são mulheres; e a faixa etária varia de 30 a 77 anos de idade. No que concerne ao nível de escolaridade dos entrevistados, doze conselheiros possuem o 2º grau completo, sendo que alguns deles estão cursando o ensino superior. Com nível superior completo existem sete conselheiros, existindo ainda dois com mestrado completo (um deles em Gestão Universitária e o outro em Materiais Intrínsecos e Semicondutores). Por fim, sete deles têm apenas o 1º grau (em alguns casos, incompleto).

Apesar da quantidade de mulheres presentes nas Plenárias não ser inferior a de homens, o número de mulheres no Conselho do OP é bem menor que o de homens. Observa-se, também, uma heterogeneidade profissional no grupo, com trabalhadores atuando nas mais variadas áreas. Entre os homens entrevistados, identificamos profissionais que trabalham como comerciantes, advogados, mecânicos, técnicos; e os dois casos mais recorrentes são os de servidores públicos (seis) e aposentados (três). No caso das mulheres, das cinco entrevistadas, três são servidoras públicas, sendo uma aposentada.

É importante traçarmos tal perfil, pois as entrevistas requerem um cuidado especial no momento da análise dos dados, sendo necessário considerarmos a situação social e histórica do indivíduo, devendo o mesmo ser apreciado em sua totalidade e não como simples fragmento disperso na entrevista. Requer, também, precaução do pesquisador frente ao objeto pesquisado, tendo como seu papel o de coletar as informações. As entrevistas podem fornecer situações em que o roteiro não possa ser adotado rigidamente, permitindo a interação do entrevistador com o entrevistado, provocando sua manifestação, algo a formar sua narrativa.

Por esse motivo, o uso de entrevistas semiestruturadas é considerado por nós uma técnica adequada para a revelação da informação de um tema complexo e permite verificar sentimentos subjacentes às diferentes, e, talvez, divergentes opiniões apresentadas (ANSARA, 2009, p. 176).

A outra técnica de coleta de dados utilizada neste trabalho é a pesquisa documental. Conforme Caulley (apud LÜDKE; ANDRÉ, 1986), entendemos ser de grande valia

para a pesquisa a análise documental, para identificar informações factuais nos mais variados documentos a partir de pontos e proposições de interesse. Assim sendo, e visando a proporcionarmos maior ambientação do pesquisador com o objeto a ser pesquisado, bem como descrevermos a implantação do OP, realizamos a pesquisa documental antes das entrevistas.

Os documentos constituem também uma fonte poderosa de onde podem ser retiradas evidências que fundamentam afirmações e declarações do pesquisador. Representam ainda uma fonte “natural” de informação. Não são apenas uma fonte de informação contextualizada, mas surgem num determinado contexto e fornecem informações sobre esse mesmo contexto (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 39).

Os documentos foram obtidos no *site* oficial do Orçamento Participativo da Prefeitura de Cachoeiro de Itapemirim (<http://www.cachoeiro.es.gov.br/op/site.php>); em reportagens veiculadas em jornais impressos e em mídia eletrônica versando a respeito dele; e de documentos oficiais disponibilizados pela Prefeitura Municipal, tais como: o regimento interno do OP; os resultados das reuniões das Plenárias Regionais e Temáticas; e, o material impresso utilizado para a divulgação do OP (banners, cartilhas, manuais, folders), com a explicação do que ele é. No Anexo II inserimos alguns desses materiais a título de ilustração, mas sem colocar jornais e cartilhas, devido ao seu grande volume.

A fim de facilitar a análise dos dados coletados, solicitamos aos entrevistados a permissão para gravarmos as entrevistas, para que elas pudessem ser conservadas na íntegra. Em seguida, realizamos a organização dos dados a partir da transcrição literal das entrevistas. Antes de começarmos tal transcrição, formulamos uma ficha de controle (Apêndice III) com os seguintes campos a serem observados: a) nome, gênero, idade, emprego, escolaridade, e entidade representada pelo entrevistado; hora de início e término, data e local da entrevista; b) dados que possam caracterizar os entrevistados; c) comportamento mostrado durante a entrevista, buscando perceber momentos de demonstração de sentimentos e emoções, tais como sarcasmo, alegria, tristeza, pausas, estranhamentos, atitudes evasivas, críticas a algum termo ou pergunta feita etc.; d) categorias do Modelo de Sandoval (2001) identificadas; e) palavras-chave do conteúdo da entrevista (PALASSI, 2004).

A partir da transcrição das entrevistas, os dados foram submetidos à análise de conteúdo de Bardin (2004), adotando-se as dimensões do modelo de Sandoval (2001), como categorias analíticas definidas *à priori*. As categorias analíticas referem-se às dimensões do “Modelo de Consciência Política para Compreensão da Participação em Ações Coletivas” de Sandoval (2001), citadas a seguir: a) identidade coletiva; b) crenças, valores e expectativas sociais; c) interesses antagônicos e adversários; d) eficácia política; e) sentimentos de justiça e injustiça; f) vontade de agir coletivamente e; g) metas e ações do movimento social.

Consideramos tudo o que é importante e faz sentido nesse contexto. Destacamos as deduções e os pensamentos mais expressivos, palavras e expressões-chave, frases recorrentes, experiências pessoais e contradições mais significativas relacionadas ao objeto de estudo, desconsiderando toda comunicação sem valor, no intuito de identificar os significados produzidos durante as entrevistas (PALASSI, 2004).

Para Bardin (2004, p. 42), a análise de conteúdo é definida como:

[...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que visa obter, por meio de conhecimentos sistemáticos e objetivos de descrição de conteúdo, indicadores que permitem inferir conhecimentos relativos às condições de produção / recepção dos textos.

De acordo com Bardin (2004), a análise realizada leva em consideração:

- As características de uma mensagem pela comparação destas mensagens para receptores distintos ou em situações diferentes com os mesmos receptores;
- O contexto ou o significado de conceitos nas mensagens, bem como a caracterização da influência “social” das mesmas;
- As condições que induziram ou produziram a mensagem.

O produto das etapas acima descritas constitui-se em um alicerce suficiente para a realização deste trabalho, cujos resultados serão revelados no capítulo seguinte.

5. O IMPACTO DA CONSCIÊNCIA POLÍTICA NA PARTICIPAÇÃO DOS MEMBROS DO CONSELHO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM – ES

Fundamentados no “Modelo de Consciência Política para Compreensão da Participação em Ações Coletivas” de Sandoval (2001), apresentaremos no presente capítulo a análise dos dados obtidos em documentos da Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim relativos ao Orçamento Participativo, e nas entrevistas com os membros do Conselho do OP do Ciclo 2012 realizadas durante o intervalo entre a capacitação dos conselheiros e o início da realização das obras do respectivo Ciclo.

Faz-se necessário destacarmos que, paralelamente à realização e transcrição das entrevistas, foi realizado também o registro de palavras-chave e comportamentos que sintetizam o conteúdo delas. Isso foi importante para a categorização das falas mediante as dimensões do modelo teórico empregado. “Mudança de realidade”, “dar poder à população”, “vontade popular”, “participação”, “coletividade”, “democracia”, “ouvir o povo” são algumas das falas mais recorrentes dos indivíduos que aprovam o OP e seu Conselho. Em contrapartida, expressões como “cumprir o que foi pedido”, “prevaler os direitos de todos”, “respeitar a votação”, “democratizar o orçamento”, “falta de oportunidades iguais”, “olhar os mais necessitados”, “desconfiança” e “descrédito” são expressas com frequência pelos conselheiros que reprovam ou aprovam com ressalvas o OP de Cachoeiro.

Da mesma forma, se percebeu repetidamente nas entrevistas a demonstração de atitudes e comportamentos carregados de sentimentos e significações, tais como nos sorrisos de contentamento com o OP, no orgulho e emoção de fazer parte desse momento, na manifestação de esperança de mudança através dele, na identificação com seus ideais e na felicidade por participar dele. Em compensação, perceberam-se também gestos e condutas de reprovação do OP, como no sarcasmo de alguns conselheiros ao falarem sobre seus resultados, no olhar de reprovação diante do baixo número de obras concretizadas, na indiferença com a realização do processo, na desconfiança para com o cumprimento daquilo que foi escolhido e na vontade de “desabafar”.

5.1 Contextualizando as Entrevistas: O que os Entrevistados Pensam Sobre a Cidade de Cachoeiro de Itapemirim?

Independentemente das opiniões colhidas serem favoráveis ou contrárias, de haver envolvimento ou desinteresse pelo Orçamento Participativo, uma constatação relevante apreendida nas entrevistas realizadas se refere à boa imagem construída pelos moradores a respeito da cidade de Cachoeiro de Itapemirim. Todos, sem exceção, enaltecem e elogiam a cidade e consideram morar em Cachoeiro uma “Excelente ideia. Cidade tranquila, todo mundo se conhece, tenho bom relacionamento dentro da cidade. Pra mim não tem lugar melhor” (MESSIAS)². Diana concorda com ele e diz que: “Gosto muito de Cachoeiro. Pra mim é a melhor cidade de morar”.

O sentimento dos entrevistados relativo à cidade é tão forte em alguns casos que Bruno compara-a à sua própria casa: “minha cidade é minha casa, meu bairro é onde eu conheço as pessoas e as pessoas me conhecem, eu sei onde está praticamente tudo, minha cidade é tudo pra mim, representa pra mim a minha casa”. Em alguns casos, inclusive, os entrevistados chegam ao extremo de não observar nenhum ponto negativo na cidade. “[...] eu moro num lugar tranquilo e eu não sinto ponto negativo hoje em Cachoeiro” (ADEMAR).

O ponto positivo é que você conhece todo mundo, você já tem a sua estabilidade, o direito de ir e vir seu não é cerceado, você consegue abrir portas para outras pessoas e eu não vejo ponto negativo de Cachoeiro não (BEATRIZ).

A importância do município na conjuntura do Estado do Espírito Santo é destacada também como relevante parte no processo de exaltação da cidade construído pelos entrevistados, pois Cachoeiro “tem história, representatividade em nível de Brasil, 200 mil habitantes” (BRUNO). Assim sendo, “viver em Cachoeiro é bom, e as oportunidades são muitas, hoje é referência no sul do estado [...] hoje nós temos quase tudo em nível de uma cidade de médio porte, temos diversos órgãos públicos”

²Os nomes dos entrevistados são fictícios com o fim de preservarmos a identidade dos sujeitos da pesquisa.

(WANDERLEY). Timóteo também lembra que “Cachoeiro é uma cidade acolhedora; é a quinta maior cidade do Espírito Santo; tem gerado bastante emprego [...]”.

Esse diagnóstico relevante deve ser destacado quando da análise do afeto existente nos entrevistados pela cidade de Cachoeiro, pois o mesmo chega a ser, em alguns momentos, exagerado, refletindo-se em um ufanismo dos cidadãos não só com a cidade como um todo, mas com o seu próprio bairro, considerado o melhor lugar para se viver. Esse bairrismo, a propósito, é citado nas palavras de Cristóvão, que considera seu bairro “Muito bom, sou bairrista, só quem mora aqui sabe como é bom. [...] Meu bairro é a minha casa, não mudaria de lá pra nenhum outro”.

Eu me sinto orgulhoso de morar lá, onde esse ano nós fomos contemplados com várias obras, nesse último mandato do Casteglione. [...] Eu não vejo pontos negativos não, eu me dou bem com meus vizinhos, me sinto privilegiado de morar aqui. Pra mim, Jardim Itapemirim, Monte Cristo, IBC é uma região privilegiada, eu não vejo nada de negativo (MATEUS).

Essa situação enfatizada no início da apresentação da análise dos dados coletados tem como finalidade realçar a relação de apego e inclinação por grande parte, não só dos entrevistados, mas dos moradores em geral de Cachoeiro, com sua cidade. Esse sentimento intrínseco aos cidadãos cachoeirenses permeia não só essa relação de amor, mas se reflete em todo o contexto que a envolve.

E é nesse contexto da cidade de Cachoeiro de Itapemirim que se insere de forma muito marcante atualmente o Orçamento Participativo utilizado pela Prefeitura Municipal. Sua concepção, metodologia e execução foram amplamente explanadas e discutidas pelos conselheiros nas entrevistas. Destarte, explanaremos adiante essas opiniões e impressões, de forma a melhor compreendermos a consciência política e a participação dos entrevistados no Conselho do OP.

5.2 A Avaliação do OP pelos Membros de seu Conselho

As narrativas e atitudes dos entrevistados são muito divergentes em relação ao OP. Tal constatação pode ser verificada com base nas justificativas e motivos elencados pelos conselheiros referentes às suas notas para os Ciclos do OP, e expostas no Quadro 2. No intuito de preservarmos a identidade dos sujeitos da pesquisa, a

apresentação dessas avaliações foi descrita apenas como Grupo 1, 2, 3, 4 e 5, em ordem crescente de numeração, onde cada grupo listado significa um dos segmentos com representantes dentro do Conselho do Orçamento Participativo.

Sujeitos da Pesquisa	Nota Média Atribuída ao OP	Motivos
Grupo 1	7,8	<p>Pontos Positivos Prefeitura teve coragem de começar Momento muito interessante para a população Comunidade só ganhou com o OP O povo está apoiando mais</p>
		<p>Pontos Negativos Dificuldade de fazer as obras nas comunidades Muitas obras nem saíram do papel Administração só tem feito as obras do OP</p>
Grupo 2	7,5	<p>Pontos Positivos Iniciativa importante Democrático Pessoa escolhe a obra, prefeitura faz</p>
		<p>Ponto Negativos Alguns membros não têm consciência do que é realmente o OP OP Temático é preterido pela Regional Obras votadas não foram feitas</p>
Grupo 3	2,5	<p>Pontos Positivos Excelente ideia e projeto Iniciativa de colocá-lo em prática</p>
		<p>Pontos Negativos Falta divulgação Assembleias burocráticas Os resultados não são vistos</p>
Grupo 4	8,7	<p>Pontos Positivos População escolhe o que é melhor pra ela Execução das Plenárias é muito bem feita, bem organizada</p>
		<p>Pontos Negativos Há uma grande dificuldade em se cumprir o que foi votado no OP O conselho do OP é só consultivo e não deliberativo</p>
Grupo 5	8	<p>Pontos Positivos Bom se comparado a outras experiências democráticas Importante instrumento enquanto nova possibilidade de participação popular</p>

		Pontos Negativos Dificuldade na realização das obras Carece de aperfeiçoamentos
Nota Média de Todos os 28 Entrevistados	7,3	

Quadro 2 – Notas Atribuídas ao OP pelos Membros de seu Conselho

Algumas considerações devem ser feitas com base nos dados apresentados no Quadro 2. Analisando os motivos acima expostos e o cenário da participação dos conselheiros no Orçamento Participativo, apreende-se que: a) oito conselheiros entrevistados aprovam e participam completamente do OP; b) quinze conselheiros o aprovam e participam, entretanto, fazem ressalvas quanto à metodologia e, principalmente, à sua execução; e c) cinco conselheiros desaprovam completamente, sendo que três deles não se envolvem mais com o OP.

Uma constatação importante ajuda a explicar a disparidade existente entre as avaliações de alguns entrevistados. Seis dos oito conselheiros que melhor avaliam o OP têm relação ou fazem parte do grupo político que apoia a Prefeitura, com quatro deles, inclusive, sendo do quadro de correligionários do Partido dos Trabalhadores, mesmo partido do Prefeito. Em compensação, quatro dos cinco conselheiros que pior avaliam o OP são sujeitos diretamente relacionados aos partidos de oposição ao governo, inclusive com dois deles sendo filiados a esses partidos. Assim como nas situações descritas por Romão (2011), Carlos (2006) e Silva (2000), identifica-se no Orçamento Participativo de Cachoeiro a presença de interesses particularistas escusos ao caráter democrático do processo, com indivíduos que, às vezes, não se comportam como verdadeiros representantes do povo, tendo atitudes contrárias ao bem estar coletivo.

Há de se destacar também que todas as mulheres entrevistadas avaliaram positivamente o OP. A averiguação desse dado é importante, pois ele reflete o fato das mulheres relacionarem suas notas altas a uma vitória pessoal delas, como produto de muito trabalho e esforço de todos, mas com relevante e fundamental contribuição delas. Beatriz, por exemplo, justifica sua nota alta para o primeiro Ciclo do OP sob essa ótica, afirmando que “pro Ciclo 2009/2010, eu tenho que dar nota

máxima, porque foi no início que nós demos o nosso sangue”. Diana também compartilha da mesma opinião sobre o OP, pois para ela é algo conquistado com muita persistência e luta: “Pro Ciclo de 2012 eu dou 10, porque eu creio que vai sair muita coisa, e nós vamos brigar muito e vamos conseguir”.

Em sua essência, grande parte dos entrevistados tem a percepção do todo seguindo uma mesma linha de raciocínio, independentemente do conselheiro aprovar ou não o OP. Tal pensamento, comumente partilhado pela maioria dos entrevistados, gira em torno da coletividade, ou seja, de atender aos interesses coletivos em detrimento dos interesses particulares.

Baseada nos ideais que fundamentam o OP e com essa concepção em mente, vinte e três entrevistados aprovam a utilização do OP. A opinião comumente partilhada pelos entrevistados, de justificar as avaliações positivas, diz respeito à proposta disseminada pelo OP de descentralizar e democratizar as decisões do gestor público, perpassando a maioria das narrativas favoráveis ao processo. O pensamento de que com o OP a população participa efetivamente das decisões tomadas sobre os rumos da cidade é muito elogiado, assim como a coragem e a disposição do prefeito em implantar esse instrumento democrático.

Porém, muitas ressalvas consideráveis são feitas referentes a pontos negativos que já têm comprometido o desempenho e a confiabilidade dos indivíduos no processo. A morosidade, lentidão e descaso do poder público em responder às demandas identificadas no OP são o exemplo mais frequente a ser apontado como aspecto negativo desse novo contexto vivenciado na cidade. Da mesma forma, a visão limitada de que as necessidades da população resumem-se às obras do OP é também recriminada.

Higor relaciona a sua má avaliação ao descaso público com as demandas da população, mostrando-se preocupado com o futuro incerto do OP:

Nota geral eu vou dar 5, por causa da dificuldade de fazer as obras nas comunidades, as obras de 2011, nenhuma saiu do papel. Entramos 2012 com a preocupação, principalmente minha comunidade. Em 2012 temos eleição [...] se o prefeito se reeleger tudo bem, e se ele não ganhar, quem

garante que o próximo prefeito vai fazer o que foi escolhido. E se não fizer, volta tudo à estaca zero de novo.

Ainda no que concerne à efetivação das escolhas feitas pela população, Messias é mais incisivo e contundente em suas críticas, censurando duramente a abrangência e atuação do OP nos bairros. Por isso, ele o avalia com:

Nota 3, 4 no máximo. Porque a gente não vê os resultados acordados no início. Se andarmos em Cachoeiro e vemos os bairros que foram contemplados para ter obras do OP, 90% ou mais não tiveram retorno nenhum do OP.

A fala de Messias evoca sentimentos que, de acordo com Sandoval (2001), se referem à ineficácia política que o indivíduo percebe em suas ações frente ao contexto em que ele está inserido. Timóteo também fala do OP em tom de cobrança. Ele também retoma a questão da conclusão das obras e pondera a respeito da melhor aplicação dos impostos recolhidos pela Prefeitura.

Daria 7,5 pros anteriores, porque faltaram algumas obras e a comunicação demorou a chegar pra população. Para o atual eu daria um 8 e agora esperamos que essas obras sejam executadas com sucesso porque os impostos estão sendo pagos e são caríssimos [...].

Em contrapartida, temos o caso de Davi que, apesar de identificar a dificuldade na realização das obras como um grande obstáculo nos dois primeiros Ciclos do OP, avaliando-o negativamente por isso, deposita agora um voto de confiança no processo, tendo esperança no cumprimento de seus compromissos, avaliando assim positivamente o Ciclo atual.

[...] a gente não pode perder a esperança, e a gente está confiante [...]. Pros ciclos anteriores eu vou dar 7, porque nem tudo foi concluído das obras; é claro que a gente tem que ter paciência, né, mas as obras têm que ser concluídas. [...] Pro ciclo atual eu daria 10, porque, até no momento, as informações que a gente tem do Executivo, do prefeito, dos secretários, das lideranças, é que essas obras vão ser concluídas [...].

Declarações como as de Timóteo e Davi refletem um pouco do tom imediatista com que os entrevistados entendem o OP, resultante da visão limitada que eles têm do todo que envolve esse processo.

Na visão de alguns entrevistados, pelo fato do prefeito ser o primeiro a implantar tal instrumento voltado à ideia de participação popular na cidade e também de ser o primeiro mandato do PT à frente da Prefeitura de Cachoeiro de Itapemirim, a

responsabilidade assumida foi muito grande. Essa posição de pioneirismo tomada tem merecido reconhecimento e elogios, tornando-a digna de ser registrada por sua ideia corajosa e empreendedora. Esse é o caso da avaliação de Cristóvão, que, sob essa alegação, avalia muito bem o OP de Cachoeiro em seus três Ciclos já realizados

Nota 10 nos três, mesmo com todos os problemas, a vaidade de alguns, todo o aprendizado, porque se não começar [...] a capacidade e a coragem de começar. Por isso eu dou 10, porque alguém teve que pagar o preço de começar e trabalhar a obra. Vamos torcer para que isso vire realidade.

Marcos avalia o OP como sendo nota 8, pois o considera como “um instrumento importante, uma nova possibilidade da população participar da administração pública”. A nota dada por Sérgio também visa a reconhecer a importância do OP, como uma iniciativa que vai ao encontro dos anseios populares, que realmente fomenta a democracia.

Leandro: Qual nota em uma escala de 0 a 10 que você atribui para o OP da prefeitura de Cachoeiro nos ciclos 2010, 2011 e 2012? Por quê?

Sérgio: Dou 8 pros dois primeiros e 9 pro atual.

Leandro: E por que essa nota?

Sérgio: Porque é uma iniciativa importante, que vai ao encontro dos objetivos da democracia, da república, o OP se aproxima dos objetivos constitucionais.

Fundamentados no marco teórico de nossa pesquisa, qual seja, o “Modelo de Consciência Política para Compreensão da Participação em Ações Coletivas” de Sandoval (2001), é que organizamos a seguir análise dos resultados alcançados em cada uma das dimensões componentes do modelo.

5.3 A Identidade Coletiva e os membros do Conselho do OP

A primeira das dimensões a ser analisada é a *Identidade Coletiva*, que se faz presente no tom democrático do discurso presente no OP, e que tem sempre o objetivo de difundir a ideia de mudança para a cidade, de partilhar a direção da administração com o povo, conforme se percebe na fala do prefeito:

“A grande promessa que fizemos à população de Cachoeiro foi de mudança. Mudar a forma de conduzir o governo. [...] É por isso que, mais uma vez, o governo precisa e quer ouvir a sua opinião [...] através do Orçamento Participativo [...]” (MANUAL DO OP, 2011, p. 3).

Ao valorizar tais ideais e acreditar que eles podem mudar o destino da cidade e de seus cidadãos, alguns entrevistados demonstram sua confiança na prefeitura, no OP e em seu Conselho. “Me vejo parte do conselho, me identifico com a proposta da administração de colocar a opinião pública para participar das decisões do governo municipal” (ERALDO). Com base nesse pensamento democrático, de envolvimento popular, Beatriz considera que “[...] uma das melhores coisas que aconteceu em Cachoeiro foi a implantação do OP, que é uma ferramenta pra devolver ao povo aquilo que ele quer.”

Maurício aprova a maneira pela qual o OP é dividido em regiões para atender às necessidades de toda a cidade, confiando em seus ideais e apoiando seu discurso integrador. Ele acha que “[...] foi uma boa ideia; hoje o prefeito abraçou essa causa pra construir obras com qualidade que não foram construídas; as obras do interior eram esquecidas, mas hoje a gente tá chegando lá”. Esse retorno à história feito por Maurício quando estabelece um elo entre o passado e o presente da administração municipal, nos remete à descrição que Silva (2008) faz do sentimento de identidade coletiva enquanto componente da consciência política que permite ao sujeito comparar os resultados obtidos com outros lugares, tempos e espaços sociais.

O fato de o indivíduo confiar e se identificar com o OP e seu Conselho faz ele se sentir parte do processo e de toda a sua conjuntura, o que nos traz ao sentimento de pertença existente no sujeito que é destacado no modelo de Sandoval (2001), e nos leva a entender como o conselheiro passa a crer no COP, comprometendo-se com ele e com a população ali representada, querendo participar dele. “O conselho do OP foi a melhor coisa que aconteceu pra gente, porque é uma participação popular; a população pode dar a sua ideia dentro daquilo que é necessário na nossa região [...] Quando a gente é escolhido, a gente é escolhido por ser uma liderança na comunidade” (Francis).

Cria-se no indivíduo a necessidade de participar de ações coletivas como meio de se fazer ouvido, conforme conclusão de Roberto: “A única forma de participar do movimento é estar dentro, pois de fora você não consegue ser ouvido. Dentro do

movimento você tem voz e voto. É o fórum e o lócus para você emitir as suas ideias e criticar o que está errado”.

O discurso da Prefeitura caminha sempre no sentido de fomentar o espírito coletivo e promover o envolvimento do maior número possível de cidadãos na realização do OP: “Só assim será possível atender aos anseios da nossa gente, principalmente porque há muito a ser feito e [...] grandes desafios só são vencidos quando muitos se juntam. (MANUAL DO OP, 2011, p. 3)”.

Tal direcionamento tem surtido efeito no Conselho do OP, que frequentemente tem se balizado por um sentimento coletivo e de solidariedade, conforme observamos, por exemplo, na fala de Beatriz: “[...] nós estamos todos ligados num único objetivo, todos trabalhamos pelo bem comum. [...], e eu dentro do conselho olho muito pela parte solidária”. Essa coesão e comprometimento com o grupo e sua causa são fundamentais para que o indivíduo queira agir coletivamente (SANDOVAL, 2001).

Sérgio também direciona sua fala para a mesma direção: “Eu acho que a pessoa que participa, embora tenha desejos pessoais, ela pensa bastante no coletivo. Eu tô lá pra defender uma coisa pra cidade e não minha”. A identificação com o bem-estar coletivo é igualmente percebida na opinião emitida por Adriano, ao destacar que: “Não tem como você misturar interesse particular no conselho do OP”, e também por Maurício: “Eu não tenho diferencial nenhum por interesse particular, eu olho só pelo bem do povo”.

Ao confrontarmos teoricamente tal identificação e comprometimento, com situações onde se vislumbra mudanças e benefícios pessoais e coletivos, percebemos a presença da identidade coletiva levando os indivíduos a participarem do OP.

O estabelecimento de uma identidade coletiva permite aos indivíduos atribuírem valor às metas grupais e à mudança social como benefício pessoal e coletivo, instrumentalizando-se para atingir a mudança almejada (COSTA, 2007, p. 89).

Apesar do discurso coletivo e o sentimento de pertencimento social, a participação dos indivíduos no OP se faz também por ele vislumbrar benefícios pessoais em sua

execução: “Eu gosto do OP, é uma das melhores coisas que fizeram em Cachoeiro e em toda a região, porque você pode escolher a sua obra, brigar pela sua obra, lutar por ela [...]” (DIANA).

Devido à metodologia empregada no OP de Cachoeiro, o sentimento de união e de pertencimento social é aflorado nos entrevistados, principalmente na conjuntura dos bairros. Como a configuração da cidade no OP dividiu-a em regiões compostas por, aproximadamente, 6, 7 bairros, os conselheiros compartilham seus interesses e suas metas com a sua vizinhança e com a associação de moradores do bairro, conforme aponta Élton: “A gente conversa através da associação de moradores, outras comunidades e a gente ouve as sugestões e faz o possível pra direcionar isso pros caminhos devidos”.

Dessa forma, os entrevistados entendem que a participação da população no OP deve ser feita de forma coletiva, nos bairros e comunidades, principalmente nas associações de moradores. Adriano concorda e diz que: “existe o calendário pra plenária onde a população participa diretamente na escolha das obras, cabe à própria comunidade se reunir, é importante que a própria associação de moradores abrace essa causa e leve pra população as informações que ela precisa”. Wanderley afirma também que “[...] nas nossas reuniões lá no nosso bairro [...] a gente se mobiliza, até porque esse instrumento é para mobilizar, né?”

Esse sentimento de união e pertença dos conselheiros e moradores em relação ao seu bairro, buscando melhorias para ele, tem conduzido os indivíduos à mobilização. Isso ocorre, pois, de acordo com Sandoval (2001), a identidade coletiva promove a participação dos sujeitos em ações coletivas com vistas a alcançarem as mudanças e reivindicações consideradas necessárias.

Como a configuração do OP em Cachoeiro fortalece os bairros, o papel da população no OP tem sido desempenhado para obter benefícios, tanto pessoais como coletivos, direcionados ao seu bairro pela organização e envolvimento da comunidade, conforme Adriano expressa:

Sim; na época da escolha das obras, cada comunidade faz seu trabalho interno, então a associação de moradores se mobiliza pra saber como usar essa ferramenta do OP (...) a gente sabe que o prefeito não tem verba pra fazer tudo ao mesmo tempo, então o OP nos permite priorizar as obras, e no dia da votação é aquela guerra né (...)

A crença no confronto, na imagem do OP enquanto uma guerra, acima manifestada por Adriano, é igualmente citada por Diana, contudo, em outro prisma, fora do embate entre as comunidades e mais voltado para o âmbito político: “a gente briga junto com o prefeito, junto com os deputados, em todas as plenárias nós estamos junto com as pessoas [...]”.

A confrontação de ideias e opiniões entre os muitos bairros nas assembleias para a obtenção das obras faz Henrique considerar o sistema implantado no OP injusto. Pela forma como o OP é concebido, ele entende a pouca mobilização de seu bairro como algo muito prejudicial, criticando veementemente a sua configuração: “o sistema que eles fizeram não beneficiou o bairro em nada [...], no meu bairro não tem obra nenhuma sendo executada”.

Contrastando a realidade detectada por Henrique, observamos como a comunidade representada por Timóteo tem se valido da união e do sentimento de pertença de seus moradores para se beneficiar do sistema de escolha do OP. Ele destaca que seu bairro é o menor de sua região, mas devido ao envolvimento popular no OP, eles têm obtido êxito nas assembleias regionais:

[...] no início de janeiro agora nós faremos uma reunião no nosso bairro; sobre a questão da mobilização, por incrível que pareça, nosso bairro é o menor, mas o que mais mobilizou pessoas. (...) então isso mostra que o bairro, a comunidade, tem que estar unidos, e isso é gratificante.

A vontade de agir coletivamente no contexto dos bairros em que moram com vistas a enfrentarem interesses de outras comunidades, considerados antagônicos aos seus no momento das plenárias regionais, têm feito com que os indivíduos busquem se envolver e participar dentro das metas e ações coletivas estabelecidas no OP para obterem benefícios dele.

O sentimento de pertencimento e identificação dos indivíduos com relação ao OP, principalmente no contexto dos bairros, têm sido fundamental para entendermos a

participação coletiva deles no Orçamento Participativo de Cachoeiro, conforme observamos acima. Entretanto, a participação ou não dos indivíduos têm se baseado em sentimentos presentes em outras dimensões também, como é o caso das *Crenças, Valores e Expectativas Societais*, descrita a seguir.

5.4 As Crenças, Valores e Expectativas Societais no Conselho do OP

O ideal democrático é algo sempre frisado na narrativa dos entrevistados. No caminho para a politização dos indivíduos, e por almejarem maior mobilização e participação popular, muitos entrevistados têm se envolvido e se engajado tanto no OP, como em outros movimentos populares. “Eu acredito no movimento popular, eu acredito nesse instrumento, apesar de alguns gargalos, limitações da administração pública” (WANDERLEY).

Logo, as expectativas dos entrevistados em relação ao OP referem-se a um projeto político maior do que a simples escolha do partido à frente do Executivo, no caso o PT. Roberto faz uma observação interessante retratando bem as suas expectativas em relação ao Conselho do OP e ao OP em geral:

[...] o COP tem que evoluir para termos espaços próprios, tendência é sair do muro das obras para o muro das ideias, das discussões, por ser um processo político em uma dimensão maior, de politização do cidadão com seus direitos e deveres.

Muitos entrevistados creem que a manutenção do OP na cidade revela-se essencial para o fortalecimento democrático e a participação popular, dentro de um processo de politização do indivíduo. A interpretação dos conselheiros relativa à mudança na realidade dos cidadãos após o início do Orçamento Participativo os torna favoráveis à sua continuidade na cidade, independentemente de qual grupo vença as eleições municipais em 2012 e esteja no poder a partir do próximo ano.

Eu gostaria que ele ficasse pra sempre. Mesmo trocando de prefeito, que a gente continuasse lutando por ele. Se você quer uma ponte você corre atrás, a drenagem tá sendo feita aqui em baixo porque o OP entrou e a nossa passarela também (DIANA).

A opinião de Diana é partilhada por Adriano. Por se sentir parte da realidade vivenciada no OP, suas expectativas em relação a ele caminham em igual sentido e são favoráveis à sua manutenção.

O OP é uma ferramenta excelente, onde você pode se articular junto com a comunidade espero que se transforme em uma ferramenta legal, que não seja apenas de uma gestão temporária, que seja votado e se torne algo que não dependa de partido ou de político e aí sim a população estará em crescente construção.

Tais manifestações referentes à manutenção do OP na cidade são justificáveis e reforçadas pelos estudos de He (2011), Montecinos (2011) e Gugliano (2004), que destacam como a utilização do OP depende dos resultados dos processos eleitorais e está ligada diretamente à orientação política de quem está no governo. E, com vistas a enfrentar tal quadro, e na expectativa de o OP superar a simplicidade de ser tratado apenas na esfera política, é que outros entrevistados se opõem à sua utilização com fins politiqueros e eleitoreiros, trazendo prejuízos à população e sendo obstáculo para os indivíduos acreditarem e participarem dele, como é o caso de Eraldo, ao requerer “que a sociedade veja fora de interesse político, mas sim, do bem estar comum”.

Ainda nessa linha de raciocínio, Beatriz pede “[...] que os outros governantes não mexam no OP, que é da população”, destacando a crença existente em muitos conselheiros frente à realidade construída sobre a participação popular no OP enquanto conquista da população, dando-lhe voz. Tal discurso recorrente faz-se sempre presente no espaço do OP, nos materiais de divulgação utilizados, na fala de sua equipe gestora e do prefeito. “Em Cachoeiro, os moradores têm voz e vez para decidir que rumos a cidade deve tomar” (JORNAL DO OP, 2010, p. 3).

A expectativa da continuidade do OP na cidade é, portanto, resultado da população crer que, se ela participar dele e escolher as suas obras, a prefeitura irá realizá-las. Isso ocorre devido às pessoas acreditarem nas propagandas políticas do governo que exaltam o OP. Por isso, Ademar afirma que “esse OP não pode acabar, porque nele é o povo que escolhe a obra”. Tal assertiva é decorrente de toda uma atmosfera criada pela administração municipal a fim de valorizar a participação popular e enfatizar a realização, por parte da Prefeitura, das escolhas que foram

feitas pelo povo, conforme destaque na fala do prefeito Carlos Casteglione para o Jornal do OP (2010, p.3): “É o conceito de democracia participativa sendo respeitado e levado a sério em nossa administração”.

Assim como existem expectativas de continuidade do OP por quem o aprova e participa dele, é necessário relatarmos, do mesmo modo, as expectativas de quem questiona o OP em sua totalidade ou pelo menos em parte, mas ainda assim participa. Nesse grupo citamos Élton, que participa do OP e demonstra querer acreditar nele, mas revela certa descrença quanto à sua inteira concretização.

O OP é uma ótima oportunidade [...], porém, não tem tido o resultado esperado: a participação não é a esperada, as pessoas deveriam se envolver mais, por outro lado, o poder público não tem conseguido atender a todas as questões [...]. A população vê hoje o OP com um certo descrédito, porque a resposta não foi aquela que a gente espera [...]. Eu espero que o OP seja usado como outros lugares no OP em que deu certo, como no Sul do país, aqui mesmo em Vitória [...] a minha esperança é que o poder público municipal consiga dar uma resposta às pessoas envolvidas no processo, para que Cachoeiro de Itapemirim saia ganhando.

Outros conselheiros também coadunam com a preocupação relativa ao fato da prefeitura conseguir atender a todas as demandas levantadas pelo OP. Davi é um dos maiores entusiastas do OP, o aprova e espera que ele seja sempre utilizado na cidade. Contudo, nem por isso deixa de demonstrar sua expectativa pela conclusão das obras eleitas, cobrando maior agilidade da prefeitura na realização delas.

Eu vou ser sincero pra você. Eu acompanho a política há mais de 40 anos e esse prefeito mostrou pra nós que esse OP é o caminho certo na caminhada de Cachoeiro de Itapemirim. As comunidades, as lideranças são ouvidas, consultadas, dali saem as ideias e opiniões das obras pra entrarem em votação. Eu acho que não existe outro caminho, o OP deve ter vindo pra ficar. Tem as divergências, as dificuldades da administração, mas a gente espera que até 2012 as obras votadas pela população sejam concluídas [...] Eu espero, né, que nessa caminhada nova, nesse modelo novo, que o prefeito e todos [...] têm que saber isso [...] que as obras foram eleitas pelo povo, né, então o povo espera que essas obras sejam concluídas até 2012.

Henrique acreditava nas propostas e participava do OP na “[...] esperança de aprender mais, saber mais como é empregado o dinheiro da prefeitura no OP [...]”. Contudo, diante das poucas obras concluídas, ele acabou se afastando. E, pelo fato de que “[...] trabalha com obras, fica fácil [...] questionar, falar alguma coisa [...]”, ele duvida que todas as obras sejam concretizadas diante dos atrasos já vistos,

insinuando que, pelo grande volume de intervenções a serem feitas ainda, no pouco tempo que resta, a construção só se dará com qualidade duvidosa.

Todo mundo coloca o chapéu onde alcança. Essa atitude desesperadora de construir obras em 2012 compromete até uma questão de eleição do nosso prefeito [...] não pode prometer o que não pode cumprir. [...] o OP fez proposta de muita obra pra um ano de política. Eu não acredito muito que isso seja realizado, só se for obra de R\$ 1,99.

Com base em suas interações sociais, experiências vivenciadas no âmbito do OP, e análises do contexto em que estão inseridos, Henrique e mais quatro conselheiros estão céticos e decepcionados quanto aos resultados alcançados, afirmando não mais acreditarem e participarem do OP. Tal fato pode ser entendido à luz de Sandoval (2001), que explica a participação em ações coletivas quando o indivíduo identifica as suas crenças, valores e expectativas com aquela realidade da qual ele faz parte.

Eu sei que as pessoas votaram e escolheram aquela obra e esperam que ela seja realizada, ou seja, é um processo que entre aspas parece democrático, mas na realidade passa a ser um processo simplesmente de gabinete. Se a Prefeitura falar que não vai fazer, não tem dinheiro, então, pronto acabou, não se corre atrás de recursos em Brasília, no governo do estado, ou formas financeiras para que esse projeto seja realizado (BRUNO).

Casos como o de Bruno demonstram como, em muitas situações, as representações da realidade dos indivíduos são contumazes e fatalistas, e se atêm a pontos cruciais que os desestimulam a participarem do OP. Henrique também alega não acreditar que, através do OP, ele poderá mudar a sua realidade e superar as injustiças sofridas por ele e sua comunidade durante a formação da conjuntura política de seu município. Assim sendo, ele afirma que “sinceramente, nada pode acontecer à minha realidade e nem à da minha comunidade pelo fato de eu participar do OP”. Sandoval (1994, 2001) expõe que, esse conformismo do indivíduo mediante o contexto em que ele está inserido, faz com que ele não questione o seu cotidiano de vida, enfraquecendo a sua participação e a de sua comunidade.

Wanderley é ainda mais incisivo em suas críticas à administração municipal, mostrando-se frustrado em suas expectativas referentes ao OP.

Com relação a nossa região ficou muita coisa a desejar. Alguns combinados que foram feitos até mesmo com a população não foram executados, nem

em parte, nem no total. Infelizmente, pararam e não deram nenhuma satisfação à população, que merece respeito.

Essa interpretação da realidade em que está inserido, baseada em relatos da falha da prefeitura em suprir as demandas apresentadas, provoca insatisfação nos indivíduos, fazendo-os deixar de participar do OP por não verem suas reivindicações atendidas e terem suas expectativas de mudança frustradas, algo percebido também nos estudos de Costa (2010) e Lima e Sousa (2010).

Prosseguindo com a análise dessa dimensão estruturante da consciência política, é importante enfatizarmos a influência exercida pelos valores de cada indivíduo na participação deles no COP. De acordo com os entrevistados, os valores a permear suas ações e relações são voltados para atenderem às necessidades de todos.

Valores que vem de infância [...] doar seu conhecimento para elevar e melhorar a vida dos que estão ao seu redor, a felicidade está em você compartilhar com todo mundo, não adianta melhorar de vida sozinho, não serviu de nada. Participação, doação, criação do bem, mostrar que a participação, a comunhão e a decisão em grupo valem a pena (CRISTÓVÃO).

Mesmo existindo interesses pessoais, as decisões dos conselheiros têm se baseado em valores coletivos em detrimento dos individuais, algo que, segundo Sandoval (2001), os indivíduos têm com base em sua visão de mundo e das representações da realidade sobre a sociedade.

Então, a gente sempre tem uma tendência pessoal, né. Por mais que a gente tenha a ideia de sociedade, coletividade, sempre há um interesse individualista [...] A gente sabe que todos os bairros são carentes de obras, então a gente tem que deixar de lado o individualismo pra que o coletivo fale mais alto (WANDERLEY).

Tales afirma com veemência sua posição de basear a participação em valores coletivos, enfatizando que “aqui nós não temos desejos pessoais, já que nós estamos aqui para servir à população, tem que vigorar o desejo maior da população. Eu não ponho o meu desejo pessoal na frente de nada coletivo”.

Há de se realçar também que os valores e crenças citados pelos indivíduos como motivos para um agir direcionado ao interesse da coletividade são, em muitos dos casos, fruto de uma formação religiosa dos entrevistados, segundo os quais em uma

“[...] caminhada do cristianismo, enxergando a necessidade do meu próximo, eu posso ver que devo pensar em beneficiar a maioria e não interesses particulares, enxergar o bem maior” (ERALDO).

As interações sociais e as experiências obtidas no contato com Deus, a igreja e a religião são citadas com frequência quando da exposição dos valores que conduzem os conselheiros à participação no OP. “Eu penso sempre no ser humano, porque se eu não tiver gratidão pelas pessoas, eu não tenho amor e eu sou uma pessoa muito temente a Deus, então em tudo eu busco inspiração em Deus” (BEATRIZ).

Para Élton, a incumbência de participar em prol da vontade popular com o intuito de mudar a realidade é mencionada como uma missão vinda de Deus.

Eu venho de uma base religiosa, sou da igreja religiosa e isso que me inseriu no meio público; então a palavra de Deus me impulsiona a mudar a realidade social. [...] Na minha concepção religiosa e minha educação escolar e familiar faz com que eu me preocupe muito em quem eu sou e quem eu represento.

Messias reconhece a importância desses valores e crenças no desprendimento e altruísmo de trabalhar pelo bem-estar de todos. Tais sentimentos são fundamentais para o indivíduo se disponibilizar a participar de movimentos populares.

O conselheiro é um herói, pois paga passagem do bolso, gasta dinheiro com xerox, alimentação ele tira do bolso para trabalhar em prol da sociedade. Me sacrifico e à família também, mas não vejo isso como sacrifício, pois quando estamos nos movimentos populares é sempre gratificante quando você trabalha em benefício da população. Pra ser conselheiro hoje, tem que ter jogo de cintura para levar adiante os seus objetivos.

Roberto crê que valores priorizando a coletividade começam a ser fomentados nos indivíduos e esse processo vai se aperfeiçoar com o tempo. À medida que o Orçamento Participativo for utilizado e aprimorado, as pessoas serão envolvidas por tais crenças e valores de sociedade e coletividade, sendo, assim, estimuladas a participarem e a terem o pensamento cada vez mais no bem comum.

A metodologia tem que ter sequência, pois estamos muito recentes na experiência de OP, mas eu acredito que no futuro nossa comunidade estará mais responsável na forma de pedir, de cooperar e também na eleição das prioridades. Devemos ceder um pouco para ganhar no conjunto, no coletivo.

Dessa forma, percebe-se claramente como as significações da realidade baseadas nas crenças, valores e expectativas de sociedade presentes nos indivíduos têm os levado a participarem ou não das atividades que envolvem o OP. Valores voltados para o bem-estar coletivo, crenças ligadas à religião, e expectativas quanto à continuidade do OP e à conclusão das obras ali escolhidas, permeiam as falas dos indivíduos dentro dessa dimensão e justificam a participação ou não deles no Orçamento Participativo.

Outra dimensão percebida durante as entrevistas e que discutiremos adiante na pesquisa é a que se relaciona aos *Interesses Antagônicos e Adversários* ao OP e seu Conselho.

5.5 Os Membros do Conselho do OP e os Interesses Antagônicos e Adversários

Tomando por base tal dimensão do modelo, procuramos identificar e compreender, nas falas dos entrevistados, o que ou quem eles percebem como aliados e adversários no processo de consolidação do OP e seu Conselho, e quais os interesses identificados como contrários aos seus, a fim de melhor compreendermos a participação deles.

Um dos maiores aspectos mencionados pelos conselheiros trata da política envolvendo o OP. Eraldo, por exemplo, identifica a existência de “grupos políticos ou pessoas ligadas a partidos que buscam trazer negatividade para o OP. Pessoas que se amarram ao velho modo de fazer política, ao paternalismo, ao pedir para receber algo em troca”. Ele avalia a situação como lamentável, pois vê o OP se desviando de sua verdadeira função, ficando à mercê de interesses políticos particulares, e critica a situação em que “algumas pessoas estão usando o OP como trampolim político de grupos, de sua região, para uma questão política. O OP não pode ser visto como trampolim político”.

Tal constatação é importante, pois conforme observamos em Ansara (2009) e Silva (2008), a clara identificação de interesses contrários aos seus é peça-chave para

levar os indivíduos a agirem coletivamente; como se vê no caso do COP, onde o próprio Eraldo tem se mobilizado e se interessado em participar mais de tais ações coletivas visando a “mostrar à população que ela, com sua palavra, seu voto, têm influência importante. Independe de um candidato político, um vereador de seu bairro ou distrito, a pessoa sozinha tem importância, tem valor, sua voz é ouvida”, pois “antes a população não era ouvida e agora passou a ser ouvida, e isso é muito importante, ouvir o que o povo necessita” (TAÍS).

A preocupação com a força dos interesses políticos e particulares no COP é percebida também por outros conselheiros. Rememorando, inclusive, suas crenças e valores sociais, Wanderley destaca a relevância do pensamento coletivo e altruísta construído no OP, mas, ao mesmo tempo, lamenta que “algumas pessoas pensem em levar já pro lado da política, pensem em candidatura e aí foge do foco, que é a comunidade, a coletividade”.

Wanderley justifica a sua participação no OP como um meio de enfrentar tais interesses antagônicos identificados ao longo do processo. Ele afirma que: “Por mais que a gente tenha a ideia de sociedade, coletividade, sempre há um interesse individualista [...]”. Sandoval (2001) descreve que, a identificação desses interesses adversários da coletividade, que são tomados com base em um pensamento utilitarista, aproveitando-se da superficialidade e comodismo presentes em nossa sociedade, é algo primordial para a formação da consciência política.

Adriano enfatiza a situação de conflito existente por haver interesses particulares e políticos no COP.

Olha, a gente volta na questão política e também no interesse egoísta do “eu” [...] você tem que pensar no conjunto, aquilo vai contemplar o maior número de pessoas. [...] No conselho você tem pessoas que se preocupam com elas próprias, se esquecem do conjunto.

Leonardo também destaca que “alguns membros do Conselho tentam capitalizar o OP pra si, em vez de olhar pela comunidade”. Já Élton visualiza um cenário onde existem participantes envolvidos no processo do OP com aspirações bem distintas

umas das outras, sendo cada um dos grupos com interesses materiais e simbólicos opostos aos demais, onde:

[...] muitos estão ali pra melhorar o processo, e, outros têm interesses maiores, também almejam uma carreira política (...); e, ainda existem aqueles que se envolvem pensando no “eu”, pensando em oportunidade de emprego ou em conseguir algo em alguma secretaria.

O cenário descrito acima corrobora com o destaque negativo que Romão (2011) já havia feito referente ao OP: a presença de interesses pessoais dos conselheiros, buscando tirar proveito próprio no OP e obter vantagens políticas pelo fato de serem representantes da população naquele espaço de discussão junto ao governo e à sociedade política.

Essa relação existente entre interesses políticos e particulares no OP não se esgota simplesmente na figura de conselheiros, delegados e demais participantes nele envolvidos por anseios próprios. Situações relacionadas aos conflitos partidários, adversários políticos e vereadores também são destacados na fala dos conselheiros entrevistados como ensejo para promover a participação dos cidadãos.

Adriano considera que “o OP é uma ferramenta de utilidade do cidadão, mas também tem interesses políticos e pessoais [...] hoje quem trouxe o OP foi o Casteglione, então quem é contra vai torcer contra, politicamente falando”. Ele explica que os partidos de oposição ao governo do prefeito Carlos Casteglione, do PT (que implantou o OP em Cachoeiro), têm buscado se mobilizar e trabalhar para o OP não obter sucesso, desmotivando a população a se envolver com ele.

Tais questões relacionadas a disputas políticas pelo poder também são percebidas por Eraldo. A presença de grupos políticos buscando estar no controle e manipular o governo conforme os seus próprios desejos é por ele relatada, como em situações nas quais “os adversários percebem que se é necessário determinado quórum para aprovar uma obra, ele não se faz presente, ou algumas decisões a serem tomadas, não participam”.

Esse conflito de interesses acarreta na inversão de valores, onde aquilo que é prioridade para o coletivo é deixado de lado em detrimento de interesses particulares, não sendo um problema exclusivo do OP de Cachoeiro, mas algo retratado anteriormente por Silva (2000). Mediante esse contexto, a mobilização popular fica prejudicada, pois a população muitas vezes não consegue identificar quem são seus aliados e adversários no contexto do OP. Ela, muitas vezes, não discerne bem o conflito existente entre seus interesses, os do poder público e os dos demais políticos e partidos envolvidos no processo ou então, identifica tais interesses no OP e os consideram antagônicos aos seus, não participando dele.

Outra situação frequentemente presenciada na conjuntura política do OP diz respeito à aprovação e participação dos vereadores, como aponta Souza (2011), Lima e Sousa (2010), Aragonès e Sánches-Pagés (2009), Moura (2007), Neves (2007), Giacometti, Tristão e Tristão (2006), Silva Filho e Leite (2004). Tal situação faz com que os vereadores sejam percebidos como adversários do processo, pois a configuração do OP tira parte de seus poderes de influenciar as obras a serem realizadas nos bairros e promove o surgimento de novas lideranças comunitárias que podem se tornar seus adversários políticos nas próximas eleições. Registra-se com isso, conflitos de interesses, busca por mais poder e influência política, troca de favores e negociações; em suma, uma situação conflituosa e contrária à consolidação do Orçamento Participativo no âmbito da administração pública.

Anselmo percebe essa ocorrência e afirma que “[...] a Câmara de Vereadores tem certa inveja do OP, muitas coisas que eles empenhavam, hoje o povo que tá decidindo”. Descontentamento semelhante é relatado por Mateus, quando recorda que “no início do OP, eu me lembro de que os vereadores se articularam, falaram que o OP não podia dar certo, mas eu continuo acreditando no OP, no prefeito e no governo municipal”. Francis ressalta ainda que “[...] o legislativo municipal, que deveria participar mais, mas que tá com ciúmes, pois não tem mais aquela voz como antigamente [...]”.

Alguns entrevistados, como Timóteo, consideram a participação no OP como meio da população ser representada e ter seus interesses atendidos, pois identifica os

vereadores como seus adversários, considerando que “antes a população não era ouvida [...] infelizmente os vereadores deixaram muito a desejar por não representarem os interesses da população [...]”. Pensando assim, Cristóvão relata o sentimento das pessoas em cobrar os vereadores enquanto antagonistas do OP e, dessa forma, participam, se envolvem mais no processo: “É muito interessante, pois você vê as pessoas indo mais à Câmara dos Vereadores, uma pressão popular em cima dos vereadores”.

Leonardo destaca que “os adversários do OP em Cachoeiro são, sem dúvida, os vereadores que estão acostumados a sempre indicar obras, e hoje não podem fazer mais”. Beatriz também é bem enfática quando analisa os interesses antagônicos existentes na relação entre os vereadores e a população em geral. Ela identifica uma relação de poder entre os dois, considerando a população como a verdadeira detentora do poder. “[...] tem vereador que acha que pode fazer obra, então a comunidade tem mais poder pra fazer obra do que o vereador”. Justamente por ser detentora do poder de escolher e realizar, é que a população entende a necessidade de se fazer cada vez mais presente no OP.

Um adversário identificado e mencionado por muitos conselheiros é a metodologia do OP de Cachoeiro. Tal problema assemelha-se ao de outros casos observados por Peci (2000), onde a divisão da cidade em macrorregiões favorece comunidades mais populosas, mais mobilizadas ou com lideranças comunitárias mais envolvidas para o momento de votação. Por isso, Messias sugere obras específicas para cada um dos bairros: “O meu interesse e que é o mesmo da população, é que seja feita uma obra por bairro, mas não é assim. Uma obra pra vários bairros”.

Henrique concorda com Messias. Ele crê que “muitos bairros foram atendidos, mas nem todos. Se fosse escolhido, sem a burocracia da votação, acho que seria melhor”. Ele acredita que a participação ideal e harmoniosa ocorreria com a solução da situação conflitante existente entre a metodologia do OP e os anseios populares, principalmente nas comunidades menores, com a redistribuição do orçamento total de forma a atender a todos.

O que poderia melhorar é essa questão de não fazer essa votação; ir nos bairros e escolher uma obra pra cada bairro [...] podia distribuir a renda e cada bairro receber uma obra, por menor que ela seja e não ter essa votação por número de pessoas.

Roberto crê que, quando a população enxerga o problema da diferença populacional entre as diferentes localidades como algo adversário às suas pretensões, ela deve se mobilizar e se articular dentro das comunidades, algo relacionado principalmente à escolha dos representantes pelos bairros, ao invés de se render à acomodação do discurso fácil de apenas reclamar.

Capacidade de articular é muito importante, por isso as comunidades têm de saber eleger os seus líderes para defenderem os interesses da comunidade (poder de argumentação, apresentação das prioridades, poder de articulação, grau de importância e necessidade da obra).

Ainda em relação à metodologia do OP, enquanto adversário dos interesses de grupos envolvidos no mesmo, podemos destacar o fato de as obras serem votadas no começo de um ano e terem sua previsão de início somente para o próximo ano. Isso ocorre porque os desejos dos indivíduos participantes do OP estão sempre ligados à vontade de que o votado e escolhido seja realizado o quanto antes pela prefeitura, destacando tal procedimento como um grande entrave à participação da população no OP.

A espera demasiadamente longa entre o período da votação nas plenárias e o início da obra gera insatisfação nos participantes. Diante do exposto, observa-se que, quando houver nova votação no próximo ciclo do OP, muitos que participaram no ano anterior e queriam ver a sua obra realizada o quanto antes desanimam de participar por não acreditarem mais na capacidade do OP resolver seus problemas. Higor demonstra claramente a situação inquietante vivida em sua comunidade:

“A partir do momento que as obras forem construídas durante o mesmo ano. Chegou o fim do ano, as obras foram realizadas, a comunidade vai acreditar no OP. Dificuldade de cumprir o calendário. Vejo dificuldade em minha comunidade, pois a minha obra que era para ser realizada ano passado, não foi nem iniciada, como eu vou convencê-los de votar em obras para o próximo ano”.

Mateus destaca ainda o atraso na maioria das obras forçando muitas delas a serem realizadas em um único ano. Ele considera tal situação adversária na construção de

uma boa imagem do OP e não crê na realização de todas as obras votadas, algo que poderá gerar insatisfação e descrença muito grande nas pessoas.

Olha, Leandro, eu não estou assim muito animado não. Nós temos hoje 13 obras concluídas, 10 em andamento e 43 obras a serem realizadas que ainda não foram iniciadas. Então, eu me preocupo porque nós estamos no último ano do mandato do governo Casteglione. Ele disse que vai concluir e eu acredito na vontade dele. Eu também acredito que existe recurso, agora minha preocupação maior é com a mão-de-obra pra fazer tudo isso. Nós ainda temos obras pra serem realizadas no OP de 2010, 2011 e agora as obras de 2012.

A barreira criada como consequência da metodologia utilizada tem gerado muitas reclamações e minado a confiança da população no OP. Ao identificar oposição aos seus interesses, os moradores, muitas vezes, têm enfraquecida a sua vontade de participar do processo. Mediante o cenário configurado, Messias afirma que “[...] o próprio sistema é adversário do OP”.

Maurício reconhece o atraso das obras, mas participa do OP, por não considerá-lo um adversário aos seus interesses. Ao contrário, ele prefere mencionar um assunto constantemente levantado para justificar o atraso na realização das obras eleitas no OP: a burocracia envolvendo uma construção realizada no âmbito da administração pública. “O que eu considero é um pouco de atraso nas obras, mas o que gera esse atraso é a burocracia, principalmente por problema de terreno [...]”.

Élton acredita que as pretensões da Prefeitura com o OP não são contrárias ao atendimento das necessidades da população, mas também destaca a grande dificuldade de se encontrar terrenos legalizados para atender toda a burocracia inerente à realização de uma obra no âmbito da administração pública: “[...] hoje você não encontra terreno com documentação adequada em Cachoeiro [...] o grande entrave hoje é arrumar o terreno pra localizar a obra [...]”. Timóteo reforça tal circunstância e a identifica como adversária no OP, desmotivando a população de participar, pois “[...] antigamente você podia abrir um buraco sem a documentação, mas hoje pra fazer qualquer coisa você precisa de documentação [...]”.

Nice inclusive revela uma situação importante, referente ao fato de algumas pessoas agirem com interesses antagônicos ao processo do OP, de forma a atender seus

desejos particulares. Tais pessoas, ao saberem que o seu terreno pode interessar à Prefeitura para a construção de alguma obra, cobram valores mais altos do que o terreno realmente vale. Isso ocorre ou com o interesse da obra não ser realizada ou para obter lucros abusivos em cima do poder público. “Tem situações em que o OP quer fazer, mas o terreno é muito caro, as pessoas cobram dobrado [...] aí embarga a obra, aí não pode fazer, né. O OP quer fazer, mas tem que primeiro escolher o lugar próprio pra poder fazer”.

Já Roberto observa tal situação de forma diferente, pois considera o OP uma “grande oportunidade de o cidadão comum exercitar sua cidadania [...]”, e isso “traz consciência política ao cidadão”. Sendo assim, alguns moradores enfrentam situações como a acima descrita por meio de uma noção maior de coletividade como forma de transformarem suas realidades de vida. Por se identificarem com as metas e ações da coletividade, quando são identificados interesses antagônicos, como os expostos, eles têm participado coletivamente para resolvê-los.

O OP extrapola a questão das obras, vai além disso. Já vi pessoas nos bairros procurando terrenos que pudessem ser úteis para atender determinada obra... ele leva a comunidade a se articular também para que as obras saiam, muda o comportamento do cidadão (ROBERTO).

A identificação de interesses antagônicos e adversários tem sido notada enquanto motivo dos conselheiros participarem ou não do Orçamento Participativo. Superar adversários com interesses políticos contrários, principalmente em situações que se refiram aos vereadores, tem sido importante base para o envolvimento dos indivíduos no OP. Não obstante a isso, o entendimento da metodologia que envolve a realização do OP na cidade como adversária por dividi-la em regiões e por promover a realização das obras somente no ano seguinte à sua escolha, também desperta reações nos indivíduos, principalmente no sentido de desmobilizá-los.

Falas como a apresentada acima por Roberto expressam também os sentimentos relacionados à *Eficácia Política* dos indivíduos, algo a ser mais aprofundado no tópico seguinte.

5.6 A Eficácia Política e os membros do Conselho do OP

A eficácia política é um sentimento muito presente nas falas dos conselheiros do OP entrevistados. A possibilidade do indivíduo se tornar um importante ator social, sendo protagonista no contexto em que atua, visando à mudança de sua própria vida e da vida dos seus semelhantes, é algo percebido com muita frequência durante as entrevistas.

Cristóvão acredita que com o OP a população está resgatando sua capacidade de interferir nas circunstâncias que o cercam e enfatiza a importância das implicações causadas pela participação popular para tais mudanças ocorrerem.

Muitas vezes as obras são elitizadas, politiqueiras, indicadas por alguns vereadores, captadores, lobistas... o OP resgata a discussão de valores, do que eu quero para a minha vida, o que eu quero para quem mora perto de mim. Resgata o exercício pleno do direito, da cidadania, da participação, da formação e engajamento político, do retorno à associação de moradores, de você participar e ver solução para os problemas da sua cidade, ver que os problemas têm solução, é uma efervescência de interesses de participação, um tremendo resgate do exercício político. [...] eu vejo uma mudança de comportamento da população, da participação de cobrança, do exercício de ir, procurar, saber como funciona a administração pública. O OP é o grande resgate do povo brasileiro.

Essa visão otimista de Cristóvão como decorrência do OP na cidade é igualmente compartilhada por Roberto. A presença da eficácia política em seus sentimentos relativos ao OP faz com que ele vislumbre um novo momento no qual os indivíduos podem participar, envolver-se, opinar, pois têm no ambiente do OP o momento e o espaço oportuno para realizarem transformações advindas da vontade popular. De acordo com Sandoval (2001), a percepção do indivíduo de que suas ideias são respeitadas e ouvidas, e que ele pode intervir nas situações que o cercam, é fundamental para a sua mobilização.

Ele devolve ao cidadão a alegria de participar além do processo de votação que fica restrito à eleição. O OP traz o empoderamento do cidadão que está envolvido com o OP e se sente mais membro desse poder de realização da comunidade. Muitas pessoas que participam do OP, quando vão a encontros, movimentos de regiões se sentem mais próximos. O OP mexeu com o pensamento político e o desenvolvimento do cidadão. Pessoas muito simples que não têm condições de postular um cargo político, participam de coisas da comunidade por serem membros do OP. É um movimento crescente, espero que surjam outros movimentos que possam dar esse empoderamento, que possamos valorizar mais a coisa pública, o patrimônio, o dinheiro que é oriundo de nossos impostos. Movimentos como o do OP podem devolver o poder de fiscalizar que todo cidadão deve ter. Imagine o momento em que virmos uma obra fora dos conformes e ligarmos

denunciando isso por sabermos que é nosso dinheiro que está ali. No dia em que o cidadão atingir esse estágio será até mais fácil fazer política em nosso país.

O empoderamento mencionado por Roberto torna as pessoas capazes de mudar sua realidade por meio do OP. Diana ressalta que, depois do início do OP, e devido ao envolvimento da população com ele, “obras que não estavam saindo [...] agora saem; o prefeito nos ouvindo o que a gente quer. Quando a gente escolhe uma obra, ele responde que sim [...] a gente vê acontecer”. Leonardo também se expressa nesse sentido, dizendo que “a influência do OP na cidade é gerar cidadania nas pessoas e trazer a população para mais próximo do poder público [...] eu acho que gerar cidadania é o fundamento”.

Eraldo apoia e destaca a iniciativa popular e coletiva contida na essência do OP, frisando seu caráter democrático de enfatizar a importância da ação coletiva dos moradores na hora das decisões referentes à administração pública.

Acho uma iniciativa muito boa, pois tira as decisões do gabinete do prefeito, dos secretários municipais, da câmara de vereadores e traz para a praça pública, para os bairros, para a população decidir o que é mais importante para aquela região.

Wanderley relata que o sentimento de eficácia política apreendido nos indivíduos participantes do OP faz as mudanças resultantes dele influenciarem também os demais moradores de Cachoeiro. Ele percebe isso na hora da “[...] participação, de falar, de cobrar e também, de dar sugestão. Essa é a mudança maior, as pessoas envolvidas naquilo que tem que ser feito no nosso município”.

De acordo com Sandoval (2001), quando um indivíduo tem a percepção de que, por meio da ação coletiva, tem capacidade de interferir em uma situação política, ele se sente motivado a participar. Um exemplo disso é Mateus, quando ele justifica seu envolvimento no OP por compreender que ele “[...] mudou muito o conceito de participação do povo, hoje eles podem falar suas necessidades direto com o governo, [...] hoje o povo tem voz, [...] o OP realiza aquilo que o povo deseja”. Carolina também pensa igual e afirma que “[...] o OP abriu uma porta para o diálogo; [...] então, é uma porta que se abriu pra população que merece ser valorizada”.

Incutir na mente das pessoas a ideia de que a população pode mudar a sua realidade por ações coletivas no OP é uma prática comum do pensamento presente nos meios de divulgação da Prefeitura de Cachoeiro de Itapemirim a respeito do OP. Sua ideia é concebida na cidade como uma construção coletiva, aonde, “de plenária em plenária, a cidade vai sendo construída com a participação de todo mundo” (JORNAL DO OP, 2011, p. 4).

Muitas obras que há muitos anos estavam para ser realizadas só foram feitas na administração atual por causa da escolha popular. O muro de arrimo da Rua Gladstone Rubim, no Bairro Sumaré, estava há mais de 30 anos precisando ser construído, e é sempre citado como uma conquista do povo obtida através do OP. Apesar de ser reconhecidamente necessária, muitos prefeitos passaram pela Prefeitura de Cachoeiro sem olhar a referida obra. Logo no primeiro Ciclo do OP (2010), a população daquela região escolheu a construção do muro na citada rua. A realização da obra pela Prefeitura “[...] causou uma certa satisfação, [...] obra que tinha anos que as pessoas precisavam e elas se sentiram realizadas de participar, votar [...]” (ANSELMO).

E hoje nós temos e nós brigamos, porque nós temos um muro lá que há uns cinquenta anos que tava pra ser feito. Foi feito há uns dois anos atrás, dentro do Orçamento Participativo. Então, é aquele negócio, foi aquela obra que todo prefeito que passava lá falava que não tinha como fazer. E cê sabe que aquela obra é feita com carrinho de mão, um sujeito que vai daqui pra lá assim, ó, numa altura imensa. Tá lá pra todo mundo ver (NICE).

A realização de obras significativas como essa causa nos envolvidos no processo a sensação de que agora, com o instrumento de participação sendo realizado por meio de votação, situações antes consideradas impossíveis podem ser mudadas. Segundo Sandoval (2001), saber que pode mudar sua vida e a dos outros desenvolve no indivíduo a ideia de tornar-se ator social, proporcionando-lhe um sentimento de maior eficácia política, e levando-o à mobilização. Nesse sentido, Eraldo ainda destaca que a realização de obras necessárias há muito tempo e só alcançadas agora com o OP, formaram um elo de confiança entre a Prefeitura e a população.

Obras que estavam há 20, 30 anos se arrastando sem serem realizadas, foram feitas pelo OP. Obras vistas como necessárias estão acontecendo em vias públicas. Obras grandes, gigantescas e obras menores que fazem valer a importância do OP na administração municipal.

Beatriz cita a referida obra como uma grande demonstração da força da coletividade no OP: “[...] o muro da Gladstone Rubim, eu gosto de falar do muro da Gladstone Rubim, porque ficou 37 anos com um pedaço de rua caído, passou prefeito e mais prefeito e ninguém fez. Quando ele foi escolhido no Orçamento Participativo [...] o prefeito foi lá e construiu o muro, ficou muito bom, muito bonito”.

Do mesmo modo, Maurício é outro a retratar a relevância do coletivo e demonstrar o envolvimento popular no OP como o único meio de se superar as situações frequentemente apresentadas:

[...] o prefeito colocou a liberdade do povo via OP; aí a gente participa, bate de frente com ele, pede e ele tá atendendo. [...] Ah, eu acho que tá funcionando muito bem; nos bairros a cidade tem muita obra que há 40 anos não tinha sido concluída [...].

A parceria entre a população e o governo é repetida várias vezes na propaganda da Prefeitura sobre o OP e se faz presente no discurso do prefeito:

Existe entre nós e a comunidade uma relação de confiança. A população já percebeu que estamos trabalhando com seriedade e compromisso. Queremos que os moradores participem cada vez mais e nos ajudem a fazer a mudança que Cachoeiro precisa, com a qual todos nós sonhamos e pela qual estamos trabalhando diariamente (JORNAL DO OP, 2011, p.2).

Uma situação merecedora de grande destaque, enquanto promotora da participação dos indivíduos no OP e resultado de sua capacidade de intervenção na situação política do município, é a importância das obras construídas. Muitas obras grandes e caras realizadas no passado são mencionadas como de significado pequeno ou até mesmo desnecessárias diante das reais demandas do povo. De acordo com os entrevistados, o panorama tem mudado com a introdução do OP, pois agora “[...] as obras votadas, a gente vê que não são obras tão grandes, mas são pequenas obras com um significado grandioso” (ÉLTON).

Alan considera-se favorecido pela nova configuração da cidade e menciona o episódio em que sua comunidade optou por escolher uma capela mortuária em detrimento de obras maiores, explicando tal fato por ser “a necessidade que tínhamos aqui há muitos anos [...] o próprio prefeito falou que se fosse escolher uma obra pra cá não seria uma capela mortuária, mas como é a vontade da população e

foi eleita no OP, ele fez”. Conforme destaca Sandoval (2001), quando o indivíduo percebe que ele pode mudar a sua situação, ele passa a se interessar por participar de ações coletivas, buscando ser protagonista na construção de sua história.

Tales inclusive cita a escolha da capela mortuária na comunidade de Alan como um significativo exemplo da eficácia política, ao ver confirmado seu sentimento de que as ações do OP são sempre realizadas respeitando a vontade e as necessidades específicas de cada região, conforme exposto a seguir:

[...] eu acho que a população está escolhendo. Em Córrego dos Monos escolheram uma capela mortuária. É uma coisa que eu nunca escolheria no OP, eu escolheria uma quadra, um campo de futebol, uma escola. Uma capela mortuária é muito fácil de ser feita, mas a gente respeita porque é importante para a população daquele distrito, daquela localidade.

Carolina, por sua vez, entende que “o OP se tornou um instrumento de voz para a população”, declarando “[...] que a população pede não é nada grande, é a necessidade do dia-a-dia, então são necessidades infraestruturais que não são nada demais”. Por conseguinte, no novo cenário exposto, algumas obras que por vezes poderiam ser consideradas pequenas e insignificantes no entendimento do poder público foram apresentadas e eleitas no Orçamento Participativo como prioridades de certas comunidades. “Obras de pequeno valor, mas de grande relevância para a cidade. Essa é a grande mudança em Cachoeiro” (TALES).

Saber que a população vai ser ouvida e que a administração pública vai atender aos seus anseios e não vai simplesmente fazer obras sem um planejamento prévio, sem olhar as necessidades reais do povo, é a constatação de Higor diante dos resultados obtidos pela participação popular no OP.

As obras pedidas é o que a comunidade precisa, não é igual antigamente que alguém sonhava com uma coisa e ia lá e plantava. Nem sempre a comunidade ia desfrutar daquilo, conheço muitas obras que ninguém usa, não é aquilo que a comunidade precisa.

Ele igualmente destaca a satisfação da população quando ela observa os resultados de sua mobilização no momento da assembleia, na realização da sua demanda escolhida pela Prefeitura, e também, quando ela percebe que sua atuação no Orçamento Participativo promoverá mudanças concretas na realidade de sua vida e na de sua comunidade.

Alegria das pessoas nos bairros quando uma obra está sendo realizada. Desde uma simples obra até uma grande, a alegria do povo é a mesma, desde que ela tenha a função de ajudar a comunidade. Se é aquilo que a comunidade precisa e quer, e a prefeitura faz, ela fica satisfeita com a administração.

De acordo com Silva (2007), quando o indivíduo identifica as suas demandas com as ações do movimento, percebe-se a presença do sentimento de eficácia política nele. Tales, inclusive, procura manifestar-se nesse sentido, afirmando que “[...] não se constrói mais obras faraônicas [...]”, pois “[...] o que tá dando certo são essas pequenas obras que realmente é de utilidade pública, que a sociedade vai poder usar”. Ele acredita na participação popular no OP enquanto instrumento de transformação da cidade, citando-a novamente:

O Prefeito não faz o que é da vontade só dele. Existem os desejos pessoais do governante para poder fazer uma cidade melhor, mas ele não faz só o que é desejo dele, e sim, na maior parte, o que é interessante para a população. Pequenas obras que tem mudado a situação de Cachoeiro, como muros de arrimo. População foi lá votou, acreditou e foi construído, muito importante.

Tais também cita que “as obras que foram feitas não são obras faraônicas, são obras que os bairros tinham necessidade, porque a população é que foi ouvida”. Quando analisa o envolvimento popular no OP e a influência das obras por ele realizadas, Sérgio também evoca a eficácia política para explicá-la, avaliando que:

[...] os indivíduos têm identificado no OP uma forma de mudar a sua realidade, de alterar os rumos de sua vida [...], pois, o OP evita que você desperdice o dinheiro público [...] porque você evita que se tomem decisões [...] fazendo obras faraônicas; você tem a participação da população e garante que vai fazer o que realmente o povo tá querendo.

Em contrapartida ao fato da aprovação e mobilização popular serem fundamentadas no sentimento de eficácia política acima apresentado, alguns conselheiros criticam a não efetivação das obras demandadas no OP, e a destinação de poucos recursos do orçamento municipal para que isso ocorra, como situações que geram baixa eficácia política nos participantes.

Conforme aponta Costa (2010) e Lima e Sousa (2010), cumprir com o prometido e acordado com a população, efetivando as decisões diretas tomadas pela população é algo primordial para a consolidação do OP e a participação da população, pois quando as pessoas percebem os interesses no contexto do OP como antagônicos

aos seus, elas deixam de participar. Bruno também pensa assim ao afirmar que “[...] muitas pessoas não acreditam por causa das obras não concretizadas desde 2009. [...] Fica difícil as pessoas acreditarem em algo que não está acontecendo”.

De acordo com as informações obtidas em documentos eletrônicos públicos oficiais já mostrados no Capítulo 4 – Aspectos Metodológicos, o orçamento da Prefeitura de Cachoeiro de Itapemirim para o exercício 2011 é de R\$ 325.500.000,00 (trezentos e vinte e cinco milhões, quinhentos mil reais) para a Administração Direta, enquanto o valor destinado às intervenções do Orçamento Participativo é de R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais), ou seja, valor inferior a 5% do orçamento total do município.

Quando os indivíduos percebem essa disparidade existente no processo, eles questionam a validade do discurso democrático da Prefeitura (COSTA, 2010; GOULART, 2006; WAMPLER, 2002). Ao confrontarem: o discurso do governo de dar à população o direito de escolher onde aplicar os recursos públicos; a não realização de certas obras sob a alegação de não haver recursos suficientes para fazê-las; e, o valor ínfimo do orçamento público destinado à concretização dos projetos votados no OP; os indivíduos passam a não acreditar mais que suas ações possam [podem] mudar seu contexto de vida. De acordo com Sandoval (2001) por não crer em sua capacidade de intervir nessa situação política, o indivíduo passa a ter um sentimento de baixa eficácia política, gerando prejuízo à sua participação.

A insatisfação dos participantes com a insuficiência dos recursos empregados é percebida, por exemplo, na fala de Roberto, cuja reclamação demonstra que os “recursos direcionados são pequenos, deveria ter um volume de recursos e obras maior diante das inúmeras demandas”. Élton também constata tal dificuldade no processo e crê que “a partir do momento em que o poder público consiga aumentar o valor pra dar uma obra pra todos os bairros, isso vai dar o valor esperado [...]”. Ele cobra uma resposta efetiva do poder público para essa limitação e acha que “deveria haver um esforço maior pra aumentar esse valor pra que atenda melhor às pessoas”.

Luiz também percebe o OP como ineficaz, e não participa mais dele por achá-lo “ideologicamente bonito, mas não atende ao anseio da população, a sua realidade.” Ele não se vê capaz de intervir politicamente e mudar a sua realidade por meio do Orçamento Participativo, e suscita pontos importantes sobre o que verdadeiramente acredita e espera a esse respeito. Sua reflexão é valiosa ao questionar a essência e forma de utilização dele pelo governo.

Espero que haja verba para atender toda demanda da sociedade. Que haja verba e vontade política para atender outras obras que estejam fora do OP, pois o OP é apenas uma ferramenta de gestão. Não se pode achar que ele vai resolver todos os problemas da cidade. Talvez a população não esteja preparada culturalmente para o OP ser pleno, na questão da participação, por exemplo. E, é aí que o mandatário tem que intervir, com um planejamento público que tenha visão de futuro.

O sentimento de poder intervir politicamente, modificando o seu destino e o de sua cidade cativa a maioria dos participantes do OP. Perceber-se como um ator social que tem suas ideias respeitadas e ouvidas, e que através da ação coletiva pode transformar a realidade é algo muito presente nas falas dos entrevistados. Esse sentimento de que seu envolvimento político pode ser eficaz e gerar bons resultados faz com que muitos conselheiros queiram participar do Orçamento Participativo. Em contrapartida, a ideia de que sua atuação no OP é ineficaz e não traz os benefícios esperados desmobiliza alguns conselheiros; bem como a percepção de que, os recursos partilhados pelo poder público para serem empregados na concretização das obras é insuficiente ante às muitas demandas apresentadas e o discurso democrático do OP.

Outra dimensão do modelo que também é identificada ao longo das entrevistas dos conselheiros levando-os a decidirem por participar ou não do OP é a relacionada aos *Sentimentos de Justiça e Injustiça* apreendidos por eles.

5.7 Os Sentimentos de Justiça e Injustiça no Conselho do OP

Sentimentos de justiça e injustiça são comumente percebidos nos membros do COP entrevistados. A participação popular tem sido frequente a partir do momento em que as pessoas consideram seu envolvimento no OP como uma forma de enfrentar as situações consideradas injustas, visando a melhorar suas condições de vida.

Cristóvão vê a participação popular como fundamental no processo de politização do indivíduo no contexto do OP e a identifica como extremamente necessária para a superação das injustiças que se apresentam.

Grande ferramenta, se gerida da forma correta é efetiva, eficaz. Com o cumprimento do que é a participação da população nas obras públicas. Algo que há muito tempo eu não via, há uma politização, a volta do espírito político nas pessoas que estava abandonada. Como ferramenta de integração, socialização, execução, questionamento muito grande, principalmente quando as pessoas passam a ter participação política.

Tal assertiva, fundamentada em sentimentos onde se fazem presentes a eficácia política, a vontade de agir coletivamente e a identificação com as metas e ações, retrata o envolvimento dos indivíduos para reivindicarem contra as situações de injustiça surgidas. Ademair reconhece o envolvimento no OP como o modo das comunidades mais carentes enfrentarem seus obstáculos.

É, tem pessoas que falam muito bem do OP, outras falam contra, quem não conhece o OP, né. As pessoas falam muito bem do OP. As pessoas que falam contra o OP não estão por dentro, acompanhando as obras que o prefeito tá fazendo, as pessoas não veem que o prefeito faz essas obras nas periferias, no lugar das pessoas pobres, carentes, não só dentro da cidade; as pessoas quase não veem, não mostra na televisão [...].

Higor responsabiliza os governos anteriores pelo estado de abandono de sua comunidade. Devido ao arranjo que se configura como uma situação de injustiça claramente percebida por ele e por sua vizinhança, a mesma tem buscado fazer-se presente nas assembleias do OP, depositando nele a esperança de transformar sua realidade.

Minha comunidade perdeu a área de lazer desde 2001. Era a única coisa que tínhamos para divertir as famílias, e eu vejo o OP como a grande chance de voltar a ser o que era. A administração passada não fez, e nesse governo, através do OP, vemos uma luz pra gente conseguir realizar esse sonho da comunidade.

Élton crê que o envolvimento no OP passa por um processo ainda maior de participação das pessoas na política como forma delas mudarem as configurações dispostas que denotam injustiça. Costa (2006) descreve que a base para essa ação coletiva ocorre quando o indivíduo compreende o contexto social em que se insere, buscando melhores condições de vida e a transformação de sua realidade.

O que tá dando certo é o envolvimento. Se vier outro governante, que possa dar oportunidade das pessoas participarem, que isso possa ser mantido (...)

é importante a população olhar a obra e dizer que ela participou disso. As pessoas precisam de envolver mais na política e olhar para ela com bons olhos. (...) a política é corrupta porque as pessoas de bem não estão lá.

A própria Prefeitura busca construir uma atmosfera favorável ao OP, onde os cidadãos entendam seus clamores por maior justiça social como algo legítimo, mas que só podem ser superados com o engajamento de todos. Assim, a Prefeitura conclama a população a estar presente no universo do Orçamento Participativo, pois “quanto mais moradores participarem, mais representativa será a decisão” (MANUAL DO OP, 2011, p. 4), e “só assim será possível atender aos anseios da nossa gente, principalmente porque há muito a ser feito e porque você sabe, grandes desafios só são vencidos quando muitos se juntam (MANUAL DO OP, 2011, p. 3)”.

Da mesma forma que a percepção das injustiças sociais tem levado pessoas a participarem do OP, algumas situações de injustiça social percebidas desmobilizam os indivíduos, fazendo-os deixar de participar do OP. Bruno retoma a discussão da divisão da cidade em regiões como algo que ele percebe como uma situação de injustiça, mas que, ao invés de fazer a população se mobilizar para superá-la, acaba por dificultar a sua participação. A localização geográfica de onde ocorre a Plenária Regional influi muito na quantidade de moradores de outros bairros que estarão ali presentes. Para Bruno, a dificuldade de acesso faz com que “[...] se a assembleia é no meu bairro, vai dar maioria de pessoas do meu bairro”.

Os mais injustiçados são as comunidades mais carentes e mais longínquas do centro do município. Comunidades pequenas que não conseguem vencer na votação, pelo pequeno número de moradores (BRUNO).

Higor também reclama dos locais distantes onde foram realizadas as Plenárias Regionais de sua região. Ele identifica esse sentimento de injustiça para com sua comunidade durante a execução do OP, considerando que isso tem desmobilizado a população, dificultando seu comparecimento nas votações e, por isso, fazendo-a participar menos do que poderia.

[...] nós não conseguimos levar a votação das plenárias regionais [...], pois não temos infraestrutura, não temos um ginásio bom, uma escola grande, para realizar tal plenária. A partir do momento que eu tiver esse espaço e a votação for pra lá, nós teríamos chance de ficar em primeiro lugar, nossa comunidade poderia participar mais.

Essa constatação de alguns conselheiros vai ao encontro dos relatos de Peci (2000), que dizem respeito à diferença de moradores presentes nas assembleias quando se compara o número de moradores do bairro que sedia as assembleias e o dos demais bairros componentes da região, principalmente aqueles mais distantes, necessitados e mobilizados. Esse aspecto tem ocasionado sentimentos de injustiça nos participantes do OP, levando a maioria deles à desmobilização.

Essa mobilização popular frente às injustiças é novamente questionada na visão de Anselmo. Para ele o OP tem sido injusto em sua concepção prejudicando a articulação da população menos instruída.

Os grupos mais injustiçados são aqueles onde o nível cultural das pessoas é menor, onde há grande necessidade de obras, pois eles não têm um nível cultural pra se organizar. Nós temos o bairro Amaral que tem uma capacidade de articulação muito grande e conseguiram muitas obras. O bairro Bela Vista é muito pobre. Enquanto o Amaral trouxe 80 pessoas, o Bela Vista trouxe 4 pessoas; realmente eles foram injustiçados porque a regra do jogo é essa daí, mas com isso a prefeitura poderia fazer com que esse povo participasse de outra maneira.

Luiz considera que o sistema é injusto e só “atende apenas a 1/3 dos bairros”. Contudo, ele também não crê que a participação popular tenha forças para mudar algo nesse processo, pois, em sua opinião, “[...] a receita do bolo está pronta. A força e a vontade política são maiores que a opinião do conselheiro”.

Roberto acha tais injustiças “[...] fruto do processo de escolha de cada um, [...]” e pensa que “se as comunidades não se articularem e elegerem um bom líder elas terão dificuldade de comunicar suas necessidades para os processos maiores”. Por isso ele sugere “[...] aperfeiçoar as lideranças para que as regiões tenham mais líderes buscando, reivindicando”.

A realidade acima descrita faz-se presente no modelo teórico já apresentado de Consciência Política de Sandoval (2001), quando observamos que o indivíduo, nesse caso, pode mover esforços para participar do OP com vistas a reparar o sentimento de injustiça apresentado, cobrando melhorias nos processos e espaços de discussão, tanto da Prefeitura como de seu representante no COP; ou pode

simplesmente se desmotivar e não mais participar do movimento por não ver mais nele nenhuma perspectiva de melhoria.

Alguns, mantêm a participação porque ressignificam o valor dessa participação, e passam a vê-la como a possibilidade de emancipação, mesmo reconhecendo as dificuldades e limites do processo. Outros desistem de participar por acreditar que esse processo não trará nenhum tipo de contribuição e benefício para a sua vida (COSTA, 2006, p. 397).

Seguindo o raciocínio de que não existem injustiças presentes em tal questão do OP, mas, na verdade, vale mesmo é a mobilização popular, principalmente por meio das lideranças comunitárias, Adriano também não considera que a formulação e a realização do processo suscitem injustiçados ou favorecidos. Ele não vê:

[...] nem injustiçado nem mais favorecido. [...] Aquele que se interessa e pega a ferramenta pra fazer a obra consegue um resultado melhor [...] existem comunidades que não se articulam. O OP é isso, é a comunidade ir atrás a conseguir a obra, então não tem injustiçado nem favorecido; tem aquele que acredita e o que acredita menos, é acomodado, deixa outro fazer por ele [...].

Já Henrique avalia que dentro do Conselho do OP existem situações provocando o favorecimento de uns, em detrimento de outros, que são injustiçados. Ele comenta que, às vezes, nas reuniões do COP “[...] pessoas que falam e têm estudo melhor [...]” têm sem manifestado para conduzir as reuniões com interesses próprios. Ele considera que, mesmo as ideias do OP sendo democráticas, “[...] quem tem mais poder aquisitivo, quem fala melhor, vai ser o mais consagrado [...]”. Caminhando na mesma direção Wanderley observa que no OP, “os bairros onde geralmente tem pessoas com mais recursos financeiros é que são os favorecidos”.

Um exemplo citado da prevalência do interesse financeiro no OP é o da Praça do Gilberto Machado que, segundo ele, foi realizada com prioridade do OP por ser uma obra em bairro nobre, relegando-se outras obras em comunidades mais carentes a um segundo momento. Sendo assim, o sentimento de injustiça é percebido e acaba desmobilizando as pessoas por desconfiarem dos critérios utilizados na escolha das prioridades. Tanto Francis quanto Bruno compartilham a mesma opinião e, assim, concordam que “a região central é a mais favorecida no processo do OP”.

Por perceberem tais favorecimentos e interesses políticos no Conselho do OP causando injustiças, e por se sentirem enganados pelos políticos, muitos moradores se desmobilizam e não participam mais do OP. Henrique explica isso pelo fato de que “o povo cansou, não acredita mais e isso influi numa votação como essa daí”.

Essa circunstância encontrada em Cachoeiro retrata bem o quadro destacado anteriormente por Ray (apud COELHO; FAVARETO, 2008). Apesar do discurso democrático, de inclusão social, de olhar os menos favorecidos, o que se vê muitas vezes, na prática, são manifestações sociais que acabam por atender primeiramente aos interesses dos indivíduos que já detêm as melhores condições financeiras e moram nas melhores localidades. Essa situação de injustiça percebida leva alguns indivíduos a não mais quererem se envolver no Orçamento Participativo por não visualizarem maneira de enfrentar tal situação.

A politização dos indivíduos e a percepção dos arranjos sociais que o cercam tem sido fundamental quando da análise da participação dos indivíduos no OP baseada em seus sentimentos de justiça e injustiça. Quando esse sentimento é consequência da vontade de superar os obstáculos encontrados, isso faz com que os indivíduos participem do OP como meio de superar as injustiças que se apresentam. Entretanto, as injustiças decorrentes da metodologia utilizada, e que acaba por beneficiar os bairros onde são realizadas a plenárias regionais; e, a percepção dos participantes de que os bairros centrais e com melhores condições são privilegiados em detrimento das periferias e dos distritos, faz os indivíduos não mais participarem do OP, por não vislumbrarem meios de superar tais injustiças identificadas.

Ainda com base no modelo teórico utilizado (SANDOVAL, 2001), identificamos na fala dos entrevistados sentimentos relativos à *Vontade de Agir Coletivamente* justificando a participação ou não deles no OP de Cachoeiro, como visto a seguir.

5.8 A Vontade de Agir Coletivamente dos Conselheiros do OP

Ao analisarmos os dados coletados à luz do modelo teórico por nós utilizado, apreendemos que, apesar de algumas ressalvas feitas por alguns conselheiros, em

todas as entrevistas há a preferência dos indivíduos pelo trabalho em grupo em detrimento do trabalho individual, pois é por meio dessa ação coletiva que os indivíduos procuram se articular para enfrentar as dificuldades encontradas (SANDOVAL, 2001).

Adriano justifica sua preferência pelo grupo alegando que para trabalhar “é muito melhor em grupo, toda a comunidade se valoriza com isso”. Além disso, no trabalho em grupo “[...] você tem outras pessoas pra te ajudar a pensar, decidir [...]” (DIANA), pois no “[...] grupo você tem mais diálogo [...]” (NICE).

Em grupo, pois eu sozinho é a minha força em jogo, mas em grupo é a minha força somada à força dos membros do meu grupo. Em grupo eu vou produzir mais, terei uma massa crítica maior. Eu milito em movimento desde 1980 e sempre tive isso. Em um embate, você sozinho é a sua voz, você representando um grupo ou com um grupo com você é a voz do grupo que você está puxando junto. O trabalho em grupo é muito mais promissor que o individual, individualmente você não vai muito longe (ROBERTO).

Mediante a observação feita acima, compreendemos melhor os motivos de a população escolher participar e se envolver coletivamente no OP. Sabedores da preferência das pessoas por trabalhar em grupo, faz-se necessário destacarmos a importância da participação dos munícipes nas assembleias como forma de superarem os obstáculos existentes. O empenho de agir em conjunto é justificado pelo sentimento presente nos indivíduos de que vale a pena participar do OP.

É a melhor coisa que tá acontecendo no nosso município; a participação popular é a melhor e principal coisa [...] a comunidade tem os seus direitos, tem onde cobrar, sabe o que foi escolhido e pode fazer, e cobra o executivo dentro do necessário. A participação popular é excelente; eles se sentem valorizados por escolherem o que tá sendo feito no município [...] (FRANCIS).

Timóteo entende que agindo coletivamente a população pode apresentar a realidade vivenciada em cada região da cidade, expondo as peculiaridades e necessidades de cada bairro. Dessa forma, a população contribui duplamente com os seus governantes: quando da apresentação dos seus anseios e necessidades e, também, com o pagamento dos seus impostos; e, por isso, ela se sente habilitada a cobrar soluções.

Muito importante; a população tem que se interessar em participar (...) se você tá contribuindo com impostos você tem que cobrar, e a maneira de cobrar é participando (...) a participação popular é que cria oportunidade, debates, vê realmente a realidade e a necessidade das comunidades.

Essa compreensão do valor e importância dos impostos pagos pelo cidadão é importantíssima para a formação política dos indivíduos. Cobrar resultados e se interessar por saber onde os investimentos públicos serão feitos leva os indivíduos a se interessarem por participar do OP (BAQUERO et al., 2005).

Francis também tem esse entendimento, e realça que, agora, com a população participando das decisões e escolhas, o poder público não investe mais o seu dinheiro em obras que não são de real interesse dos cidadãos:

A gente só tem que torcer que ele continue; isso nos dá o direito de escolher nossas necessidades e onde está sendo investido o dinheiro da nossa cidade. Antes a gente recebia obras sem necessidade e agora a gente pode participar e escolher.

A imagem do OP enquanto instrumento de ação coletiva tem se fortalecido devido à participação de um número cada vez maior de moradores nas assembleias, principalmente nas regionais. Tal constatação, por sua vez, ratifica a condição dos conselheiros de serem representantes do povo no Conselho do OP, por serem eles eleitos mediante votações expressivas. A ação coletiva iniciada pela mobilização popular nas assembleias se estende agora às responsabilidades inerentes aos conselheiros eleitos.

A população representa um papel muito importante, senão fosse ela não teria isso. A partir do momento que ela vai pra votação, ela acredita no projeto. Cada plenária tem dado de quatrocentos a quinhentas pessoas, e eu sinto que o povo está acreditando. Não adianta o conselho trabalhar se a comunidade não acredita, desmotiva quem está trabalhando (HIGOR).

O comparecimento em massa da população nas assembleias tem sido considerada uma demonstração do desejo popular por ações coletivas de mudança. O elevado número de participantes é destacado por Tales, ao compará-lo com os presentes nas plenárias realizadas em Vitória – ES, onde o OP existe há muito mais tempo e a população da cidade é muito maior.

A cada ano que passa tem aumentado a quantidade de gente participando do OP, então, no meu ponto de vista tem sido uma avaliação boa, eles estão participando. Numa cidade igual Vitória, quando dá muitas pessoas, dá cento e poucas, duzentas pessoas. Em Cachoeiro, dá quinhentas pessoas.

Mateus é outro a se mostrar surpreso com o número de moradores presentes nas Plenárias do Orçamento Participativo e observa que “[...] na época em que nós estamos vivendo, você conseguir fazer uma reunião e levar quatrocentas pessoas para um ginásio, eu acho positivo”.

Muitos conselheiros sentem-se imbuídos na missão de fazer o melhor possível para superar as situações de injustiça de suas regiões carregando consigo o ideal de serem os representantes de suas comunidades no COP. Esse sentimento de ação coletiva faz-se presente nos pensamentos e atitudes dos entrevistados, conforme observamos, por exemplo, nas palavras de Timóteo.

Eu considero muito válido, porque esse conselho acompanha essas obras, faz o acompanhamento e passa para a população como estão as obras qual vai ser o valor, quando vai ser feito, qual é a projeção; [...] são representantes da comunidade que estão ali pra debater e discutir por melhorias pra população.

O engajamento dos conselheiros no OP, citado acima por Timóteo, é comumente expressado por outros de seus pares que entendem a importância das pessoas se fazerem presentes às Plenárias. Segundo Sandoval (2001) o engajamento e participação do indivíduo em ações coletivas enquanto meio de intervenção na sociedade, expressa sua vontade de agir coletivamente. Entretanto, tem-se reconhecido também o grande valor do Conselho do OP para acompanhar a realização das obras e cobrar os resultados esperados pela população por eles representada.

Todas as reuniões do COP foram extremamente disputadas. Foram discutidos assuntos de todos os tipos, aspectos políticos, regras do OP, regulamento, a escolha, a forma de fazer a escolha, o próprio sistema de gestão. Com discussões mais eloquentes, altos e baixos, pessoas saindo chateadas por não terem sido ouvidas. Todas as reuniões do OP foram muito efetivas no processo de formação do OP. É uma coisa fantástica que deve ter continuidade (CRISTÓVÃO).

A vontade de agir coletivamente está intimamente relacionada aos custos e aos benefícios que o indivíduo pode obter ao participar do COP (KLANDERMANS apud SANDOVAL, 2001). Tal relação foi frequentemente apreendida nas entrevistas, em que se constatou a percepção dos conselheiros a respeito dos gastos dispendidos e dos benefícios obtidos ao participarem do processo.

Essa participação baseada em cálculos relativos aos custos e benefícios envolvendo o processo do OP é também destacada por Aragonès e Sánchez-Pagés (2009) ao perceberem que o envolvimento do indivíduo em tais manifestações coletivas é resultado de sua análise quanto ao impacto que isso trará à sua vida, se aquele esforço dispendido trará mudanças reais à sua realidade.

Os custos relacionados à participação no COP frequentemente mencionados fazem referência ao tempo dispendido para estar nas reuniões, visitar as obras e se fazer presente em encontros informativos e de capacitação. Essa percepção faz alguns indivíduos não considerarem vantajoso se engajar no COP por perceberem poucos benefícios advindos de seu envolvimento nele.

Higor, por exemplo, enfatiza como o custo financeiro influencia em sua participação nos eventos do COP devido aos gastos ali dispendidos saírem todos de seu bolso. Ele relata que o “custo se eleva pra mim, pois é tudo por conta própria. Recursos de nossa associação são muito poucos. Então viagens, reuniões, são todas bancadas por mim mesmo”.

O posicionamento da Prefeitura diante da circunstância exposta é ressaltado muitas vezes em tom crítico, com censuras e reclamações dos conselheiros pelo fato do governo não despender recurso próprio para promover condições favoráveis à participação coletiva deles no COP. Tales diz que o “governo não disponibiliza nem a passagem de ônibus. Para o governo é muito tranquilo, disponibiliza só um cafezinho, uma água, se passar muito tempo, um pão com salame”.

Ademar, inclusive, revela que tal reclamação dos conselheiros foi levada até a prefeitura e não foi atendida sob a justificativa de que eles estavam ali por uma escolha própria e em um trabalho voluntário.

[...] eu trabalho voluntariamente, não ganho nada. A passagem sai do meu bolso. O pessoal até pediu passagem, mas eles disseram que nós escolhemos, é voluntário, então tem que sair do nosso bolso. Pra visitar e fiscalizar a obra sai tudo do meu bolso, não tem passagem, nem nada. Se a prefeitura pudesse ajudar na passagem era bom.

Outro custo apontado também diz respeito ao tempo das pessoas. Os conselheiros reconhecem que, para desempenhar melhor o seu papel no processo, necessitam de gastar mais tempo com ele. Alguns se lembram dos conflitos de horários das reuniões do COP com as suas atividades pessoais, como no caso de Cristóvão, que vê dificuldade na “dedicação do seu tempo, nem sempre consegue conciliar”. Messias concorda e avalia que o “custo no particular é perder tempo, se dedicar, deixa de estar com a família”.

Bruno pensa da mesma forma e adverte para a dificuldade dos conselheiros conciliarem suas atividades pessoais com as inerentes ao OP. Ele ilustra que, mesmo não havendo falta de vontade de agir coletivamente por parte dos conselheiros, certas situações desestimulam as pessoas a agirem em grupo dentro do Conselho, prejudicando sua participação coletiva.

Custo de tempo, sair do trabalho, chegar tarde em casa para reuniões, sair sábado para visitar obras. Muitos conselheiros não podem faltar trabalho e faltam às reuniões e visitas do Conselho. Acaba se perdendo por isso, a efetiva participação dos conselheiros e delegados nas decisões de fato do orçamento.

Entretanto, muitos conselheiros avaliam que, apesar de perceberem perdas de benefícios materiais e de tempo ao se envolverem no OP e participarem do COP, os ganhos obtidos são recompensadores e fazem valer a pena os dispêndios. Timóteo destaca os benefícios de se participar, pois “[...] tudo que você participa você tem um aprendizado muito grande, é bom para o seu crescimento [...]”. Já Francis expõe que os “custos são muitos [...]”; mas eu nem considero uma perda, mas uma vitória para a gente estar conquistando pra nossa região”.

Roberto sintetiza a situação conflitante dos custos e benefícios relativos à conjuntura dos desejos pessoais e coletivos. Ele destaca as perdas do processo, mas em contrapartida, justifica-as em nome de um interesse maior, o bem-estar de todos, desenvolvendo assim sua percepção e vontade de agir coletivamente.

[...] Eu tenho que ter tempo, disponibilidade, desprendimento para participar de uma forma ampla, pois viver em sociedade supõe concessões. Eu às vezes tenho que perder para que no conjunto eu venha a ganhar, esse é o espírito que eu tenho compartilhado com as pessoas, e eu procuro difundir, divulgar e até preconizar como ideal para o processo. Mas é um processo em formação. E eu creio que ainda levaremos um bom tempo para atingirmos o estágio em que todos nós tenhamos que estar colaborando

sempre: qual a participação de cada um em uma vida em sociedade, e aí se leia qual o seu comportamento no ambiente público, no trânsito. É planejamento constante [...] viver em sociedade exige dedicação e alguns sacrifícios.

Palavras e percepções como as de Timóteo, Francis e Roberto vão ao encontro do que Costa (2006) infere a respeito da formação dessa vontade de agir coletivamente nos indivíduos, onde sob tal ótica, os benefícios e aprendizados acumulados com a participação e envolvimento no processo compensam os desgastes físicos e financeiros.

Esse sentimento coletivo, de agir em prol da comunidade pensando no futuro e visando a mudança da realidade, inspira também Eraldo à mobilização. Ele considera o impacto das consequências de sua participação no OP maior do que o custo de se envolver com ele, e pensa assim por “saber que você está trabalhando, liderando, buscando benefícios para toda a cidade. É não só enxergar o dia de hoje, mas as obras que vão ficar para o futuro e a mudança de mentalidade para os que virão depois de mim”.

É importante a ênfase nessa mudança de mentalidade, pois ela também foi relatada anteriormente nos trabalhos de Frazese e Pedroti (2004), Ribeiro e Borba (2011) e Lerner (2011) que destacaram os participantes do OP como cidadãos mais instruídos, conscientes, contestadores e interessados em fazer parte de atividades políticas, movimentos sociais e ações coletivas.

Algumas constatações são importantes no que diz respeito ao contexto que envolve a dimensão acima apresentada. O interesse do cidadão em saber onde e como os seus impostos estão sendo investidos; o entendimento que a construção do OP é feita coletivamente, buscando o bem-estar de todos; a importância de se representar o povo enquanto conselheiro eleito por ele; são alguns dos motivos que levam os indivíduos a participarem do OP. Porém, os custos, tanto financeiros como de tempo, são considerados barreiras significativas à mobilização popular.

A última dimensão do modelo teórico a ser apreciada enquanto peça fundamental na promoção da participação das pessoas no contexto do Orçamento Participativo se refere às *Metas e Ações do OP*.

5.9 As Metas e as Ações Coletivas no OP na Visão dos Membros do Conselho

As metas e as ações coletivas no OP de Cachoeiro foram, em grande parte, aprovadas pelos conselheiros entrevistados. Podemos constatar a existência de equivalência entre os objetivos pessoais e coletivos e os direcionamentos da Prefeitura, originando normalmente nas pessoas sentimentos de participar do OP e seu Conselho. Carolina o elogia avaliando suas metas e ações “como positivas. Cachoeiro estava parado e estagnado. Então, o OP promoveu um crescimento na cidade [...], mudou o cenário da cidade através do OP”.

O imaginário construído pela população de participar do COP por acreditar em suas metas e ações é difundido pela Prefeitura em seus materiais de divulgação, que afirmam os caminhos a serem percorridos pelo OP, com o intuito de atender às necessidades exigidas no âmbito da coletividade.

O que parece privilégio, em Cachoeiro é um direito. Dar aos moradores a oportunidade de escolher as obras que devem ser feitas em suas comunidades. Com o Orçamento Participativo (OP), a prefeitura ouve as demandas da comunidade e faz as obras que ela escolhe (JORNAL DO OP, 2010, p. 3).

Assim, essa ideia do Orçamento Participativo ser um instrumento pelo qual os indivíduos possam lutar pelos benefícios coletivos, como: igualdade, cidadania e soberania do povo (SILVA FILHO; LEITE, 2004; CARLOS, 2007), está igualmente presente nas falas dos envolvidos no OP de Cachoeiro. Diana revela que a sua participação tem o intento de “conseguir melhoria pro nosso bairro. Terminar nossas obras [...] tem a passarela que vai fazer, já foi licitada [...] A gente grita pela nossa área, né”. E, como em seu ponto de vista, os resultados alcançados para a sua comunidade, até agora, têm sido satisfatórios, ela aprova o trabalho do Conselho do OP, e busca se envolver cada vez mais nele enquanto ação coletiva. “A fiscalização das obras, que tem sido boa, estamos acompanhando todas as obras, se foram licitadas; todos nós vamos, e olhamos da fundação até o final [...]”.

Adriano e sua comunidade tem se envolvido no OP objetivando “[...] conseguir obras pro bairro, nossa comunidade busca qualidade de vida através das obras [...]”. Por confiar no OP ele diz que em sua comunidade “o movimento é bastante grande” e eles têm participado sempre com um grande número de representantes nas assembleias, com ele também participando sempre das atividades do COP: “A função do conselho é de fiscalizar, acompanhar, verificar, ver projeto, verificar a qualidade, acompanhar. Nas obras é feito licitação, então nós temos que ver se as construtoras estão aplicando material de qualidade”.

Timóteo aprova as metas coletivas estabelecidas para o OP e elogia a mobilização dos conselheiros quando se envolvem com elas. Ele o considera “[...] um movimento muito bom, de interesse pra que essas obras sejam feitas, [...] e nós estamos transmitindo pra população a maneira como realmente as obras estão sendo feitas”. Beatriz é outra a se identificar com as estratégias de ação do COP direcionados para a cidade: “Eu acho que o objetivo é fazer a coisa acontecer; é participar da vida da cidade e fazer as obras acontecerem; e cobrar, do secretário de obras, prefeito, secretário de fazenda, pregoeiros”.

A atuação dos membros do COP tem sido destacada perante as metas e as ações do movimento. Baseando suas ações coletivas também em sentimentos onde a eficácia política e a vontade de agir coletivamente se fazem presentes, os indivíduos têm se mobilizado por visualizarem no OP o espaço adequado para apresentarem suas reivindicações. Esse é o caso de Diana, que apesar das dificuldades e dos percalços, avalia o trabalho como “[...] positivo, porque se não tivesse o conselho essas obras que foram votadas poderiam ser esquecidas [...] então, eles sabem que não podem esquecer essas obras porque tem um conselho pra brigar”.

Para Cristóvão, não só a sua participação no COP é importante, mas também todo o engajamento de sua comunidade para expor suas reivindicações ao governo. Sandoval (2001) e Palassi (2011) explicam que, quando o indivíduo percebe haver correspondência entre as metas e propostas do movimento e os seus interesses, ele pode direcionar seus clamores por justiça; revelar sentimentos de identidade coletiva

(nesse caso, no âmbito dos bairros e comunidades) e perceber a eficácia política de suas ações no contexto daquela coletividade.

A participação lá é efetiva. O grupo participa, a associação de moradores participa. Hoje eu posso dizer que nós conhecemos nosso bairro muito melhor que há 4 anos atrás. Hoje nós sabemos todas as pessoas que estão incluídas no bolsa-família, todos que estão em risco de vida, as ruas e casas em risco. Hoje temos um mapa real de todas as atividades de risco, empresas... pontos de risco. O bairro se conhece melhor a partir da participação de todos no OP, na vida do bairro e na associação de moradores (CRISTÓVÃO).

Em contrapartida, pudemos apreender algumas críticas relacionadas à participação popular advinda de divergências com as metas e ações da Prefeitura no OP. Um fator identificado como desmobilizador no universo do OP e de seu conselho é o da realização das obras escolhidas. O fato de algumas obras não serem realizadas ou serem preteridas por outras é algo sempre presente nas reclamações dos indivíduos. Nessa ótica, Reck (2005) aborda que a participação do indivíduo está relacionada à percepção que ele tem quanto à possibilidade de êxito das metas de ação desse movimento coletivo.

Davi, por exemplo, aprova o OP, participa dele e o considera relevante em sua concepção. Ele apoia as ações coletivas inerentes ao processo e considera que “[...] o mais importante é o espaço que as comunidades têm de chegar até o prefeito [...]”. Entretanto, ele faz um desabafo com relação à continuidade de seu envolvimento no COP, referente à ocorrência da cobrança existente por parte da população para o cumprimento das metas e ações coletivas indicadas nas assembleias e consentidas pela Prefeitura. Diante da situação apresentada, fazer parte do Conselho “é pesado; a gente é cobrado e muito. Nós representa a comunidade; a gente é cobrado no nosso dia-a-dia, até quando sai de casa pra ir comprar o pão. E a gente leva pra Prefeitura as reclamações do povo [...]”.

Ele inclusive percebe que, no OP de Cachoeiro, assim como fora identificado em outras pesquisas por Costa (2010) e Lima e Sousa (2010), ao não cumprir com as metas e ações estabelecidas para o OP, quais sejam, as obras escolhidas pela população, todo o trabalho já feito fica comprometido, desmotivando os moradores a participarem do OP. “Tem obras pra serem concluídas, né, mas nós temos confiança

de concluir essas obras e se não concluir, todo o trabalho que nós tivemos até agora vai por água abaixo”.

Timóteo é outro a aprovar as metas e ações como promotoras da mobilização popular, contudo ele alerta quanto à necessidade de seu cumprimento para a confiança da população no Executivo não ser quebrada. Ele as considera “muito boas, espero que não tenha decepção. Espero que o município não venha desapontar só a mim, mas a meu bairro e a minha região”.

Essa contradição entre as metas e as ações coletivas referentes ao OP são percebidas também nas falas de outros entrevistados. Higor é um dos que exalta as metas e projetos relativos ao OP, pois “as metas são boas, projetos bons. Mas as ações estão deixando a desejar, pois está deixando de fazer muita coisa”. Essa ressalva feita por ele aponta para o caminho percorrido por muitos participantes do OP, que, devido à falha na execução do prometido, se sentem desmotivados em participar, afastando-se do movimento [do OP]. Tal fato retoma a questão identificada por Reck (2005), ao notar que a participação dos indivíduos em ações coletivas é feita mediante uma análise da possibilidade de êxito dela. Nesse sentido, Bruno é mais crítico ainda em sua avaliação e analisa que:

Quando foi lançado o projeto foi positivo, mas quando chegou em 2010 e observamos as barreiras e muros que encontramos na realização do orçamento, a gente começou a desanimar. O que é escolhido, votado nem sempre vai ser realizado. Então, acabamos desanimando. Muitos vão pela questão de estar presente, mas não querem envolvimento direto. Principalmente em 2012, por ser ano eleitoral e temos de tomar cuidado para não sermos usados como massa de manobra da administração ou por outros candidatos.

Henrique demonstra que, caso sua comunidade fosse contemplada com algum benefício advindo do OP, a população acreditaria mais nele e, assim, poderia ver a correspondência existente entre as ações da Prefeitura para satisfazer os seus anseios pessoais. Sendo assim, ele crê que, com certeza, o envolvimento nas plenárias seria maior.

Henrique: A minha comunidade tem envolvimento fraco com o OP [...].

Leandro: Você acha que se o seu bairro tivesse conseguido alguma obra pelo OP o envolvimento seria maior?

Henrique: Com certeza, porque nas primeiras reuniões ninguém conhecia ainda porque o trabalho foi pouco divulgado aqui. A primeira reunião aqui foi fraca, a segunda até melhor, mas o envolvimento daqui é fraco.

Outra situação destacada faz referência ao pensamento de alguns participantes a respeito do OP e seu Conselho com relação às suas metas e estratégias de ação, que são consideradas limitadas e insuficientes, tanto no que é feito pela Prefeitura quanto no que é atribuição de seus participantes. Franzese e Pedroti (2004), Silva Filho e Leite (2004) e Sintomer, Herzberg e Röcke (2008) também evidenciam tal fato, enfatizando que as discussões no âmbito do OP limitam-se a obras e melhorias urbanas, restringindo assim discussões mais amplas em outras áreas, como as referentes à formulação de políticas públicas e melhorias na prestação de serviços públicos. Alguns conselheiros têm percebido tal situação, e por isso deixado de participar do OP por não concordarem com a forma com que ele tem sido conduzido. Élton, por exemplo, afirma que:

Cachoeiro precisa de muita coisa e o OP não contempla nem 25% disso. As áreas da saúde e educacional deveria ter um incentivo maior [...]. Cachoeiro poderia atrair mais instituições de ensino [...]. O OP não tem condições de atender essas áreas.

Luiz é outro a demonstrar descontentamento com as ações realizadas no OP, não vendo mais correspondência entre tais ações e a sua visão pessoal. Por não vislumbrar uma forma de conciliar suas demandas com a forma de pensar apresentada no OP, ele se afastou completamente do processo e não faz mais parte de seu movimento de construção.

As pessoas nos bairros jamais vão enxergar obras estruturantes que beneficiam a cidade toda, pois o que eles querem são obras pro seu bairro. O OP não enxerga o macro, havendo muitas injustiças. Obras que são prioritárias não são feitas porque outros bairros se mobilizam e organizam melhor. O que é prioridade para a cidade? Se uma rua está caindo, é justo que, para que a Prefeitura possa consertá-la, eu precise levar essa demanda para o OP, para ser votada? [...] Algumas obras não deveriam nem ir a para o OP, pois deveriam ser realizadas pela Prefeitura sem essa necessidade.

Diante do exposto, ele ainda acrescenta que tal situação é muito comum no OP, por haver nele “falta de visão global, pois a visão é localizada”. Esse também é o caso de Bruno, que afirma não participar mais do OP por se sentir traído pelos arranjos políticos que o envolvem. Ele crê que, por seu discurso democrático, o OP deveria ser mais representativo, dando mais autonomia e espaços de discussão à

população. E ele avalia o que existe hoje como “[...] muito pouco, pois se resume apenas à votação. A população não fica sabendo o que é feito depois nos gabinetes, dentro das secretarias, dentro do próprio conselho. Não tem aquela transparência e clareza que deveria ter”. De acordo com Sandoval (2001) e Reck (2005), o conflito existente entre as percepções e aspirações dos indivíduos e as metas e ações coletivas, produz um afastamento que leva os indivíduos a não quererem mais fazer parte daqueles processos e lutas.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho procura compreender a consciência política dos membros do Conselho do Orçamento Participativo de Cachoeiro de Itapemirim no período de 2009 a 2012, para entender a participação ou não deles nesse novo espaço de gestão pública que se apresenta.

Sem termos a pretensão de chegarmos a conclusões únicas e definitivas relativas a tão complexo processo, ou seja, à consciência política dos membros do COP enquanto fundamento para a sua participação no Orçamento Participativo, julgamos necessário proceder uma reflexão, baseada em alguns pontos importantes que envolvem as dimensões psicossociológicas descritas no modelo de Sandoval (2001) e que foram apreendidas durante a pesquisa.

Ao buscar responder à pergunta: *“Como é a participação dos membros do Conselho do OP de Cachoeiro de Itapemirim no período de 2009-2012, a partir de suas consciências políticas?”*, identificamos, com frequência, a presença das dimensões componentes de nosso marco teórico em muitas situações que envolvem os entrevistados, independentemente deles participarem ou não do OP.

Os membros do Conselho que aprovam os trabalhos do OP reforçam a ideia de que o melhor caminho de se administrar o poder público é por meio de uma gestão mais participativa construída com debates e consultas populares em espaços de discussão. Eles demonstram isso ao mencionarem reiteradamente que, depois de décadas vivendo em uma atmosfera onde governantes com práticas coronelistas e assistencialistas eram comumente vistos, podem ter agora uma oportunidade de participar dessa configuração de democracia que consideram ideal.

Ao se identificar com o OP e seu discurso, eles entendem ser importante participar desse contexto, buscando envolver-se em seus trabalhos. O sentimento de união, o comprometimento com a causa, a oportunidade de compartilhar ideias juntos são ideais recorrentes que motivam a mobilização de muitos conselheiros. Discutir os seus interesses pessoais e os interesses da coletividade com o objetivo de realizar

mudanças sociais concretas são os benefícios vislumbrados por eles. A crença de que, pela mobilização popular, eles podem lutar por mudanças em sua realidade, faz com que vinte conselheiros participem do OP e de seu Conselho. Baseados em valores democráticos que priorizem os anseios e interesses da coletividade, esse espaço de discussão e participação é entendido como uma conquista do povo que deve ser mantida nas próximas administrações, independente do grupo político que esteja no poder.

Diante desse contexto, Ademar, Beatriz, Sérgio, Taís e Tales aprovam e participam do OP justificados por uma consciência popular democrática. Tal consciência faz com que eles trabalhem para a efetivação desse instrumento de discussão pública, buscando promover um maior envolvimento político dos participantes enquanto maneira eficaz e justa de se debater e partilhar os recursos públicos. Assim, eles expressam repetidamente ideias como “força da coletividade”, “o OP é da população”, “poder de decidir é do povo”; e, a participação deles ocorre com vistas a democratizar e popularizar os espaços da administração pública, demonstrando a importância de se ouvir à população e governar em conjunto com ela, algo bem diferente das situações vivenciadas na história de Cachoeiro.

Essa identificação com o OP, e a crença de que por meio dele se pode mudar a realidade tem sido decisiva para a participação dos conselheiros. Cabe destacar que, tanto a participação masculina como a feminina tem se baseado também em uma consciência voltada aos valores adquiridos por eles no OP, algo mais simbólico. Expressões como “politizar as pessoas”, “conquista da coletividade”, “buscar o bem comum”, “ouvir as pessoas” são identificadas tanto nas falas dos homens como na das mulheres. Todavia, percebe-se que a fala das mulheres é mais incisiva e voltada a conquistas materiais e benefícios palpáveis a serem conseguidos no OP, como podemos constatar nas frases “realização da obra que precisamos”, “passarela do meu bairro”, “necessidades da minha comunidade”.

Apesar de relatarem custos relacionados com o tempo despendido, transporte, alimentação, ao compará-los com os benefícios alcançados por participarem do OP, todos os conselheiros preferem agir coletivamente, sendo que dezesseis acreditam

que dessa forma poderão alcançar seus objetivos. A escolha pelo trabalho em grupo é amplamente defendida (mesmo por aqueles que não aprovam o OP) como modo de se compartilhar ideias e trocar experiências, a fim de se realizar melhor as tarefas que se apresentam. Sendo assim, a imagem que é construída em torno do OP enquanto instrumento de ação coletiva é também importante para explicar a participação em seu contexto. A ideia de que ele realmente pode concretizar as ações coletivas a que se propõe, trabalhando em prol do bem-estar das comunidades, é primordial para a sua aceitação e posterior perpetuação.

A discussão de questões e o levantamento de problemas da coletividade, com debates de ideias e proposições, têm contribuído para a formação, politização e desenvolvimento dos conselheiros envolvidos no processo. Expressões que fazem referência a “abraçar a causa”, “buscar o bem-estar do povo”, “defesa de interesses coletivos”, são algumas palavras que revelam a importância dada pelos conselheiros aos interesses coletivos, estabelecendo neles sentimentos de solidariedade e pertencimento ao grupo, seja o do COP ou o da comunidade pela qual ele luta.

De acordo com os conselheiros envolvidos no processo, um trabalho de mobilização tem sido feito nos bairros, principalmente nas associações de moradores, com o intuito de que as pessoas valorizem uma identidade coletiva de forma a se criar condições para buscar melhorias naquela realidade local. Esse sentimento de união torna muitas comunidades engajadas em participar do OP para fazerem ouvidas a sua opinião e as suas reivindicações. Em contrapartida, essa identidade coletiva no contexto nos bairros tem levado muitas pessoas a limitarem a sua participação no OP a uma ótica simplista do processo. Esse é o caso de Alan, Diana e Nice, que sustentam sua participação no OP por uma consciência política restritiva. Por terem tal consciência, sua mobilização no OP está restrita a atender a seus próprios interesses e expectativas. Destarte, não percebem o OP sob uma perspectiva ampla, não o visualizam como um todo, algo que transcende suas demandas pessoais e regionais. Eles desconsideram seu caráter democrático, bem como todos os debates e a formação política que o envolve; restringem, pois, suas significações sobre o OP tão somente a um espaço onde possam obter obras que beneficiem a eles mesmos e, no máximo, a seu bairro.

Já a identificação de interesses políticos no ambiente do OP tem sido considerada uma adversária à consolidação de um ambiente democrático e tem unido os conselheiros que participam do OP para que juntos possam vencer essa barreira. Por confiarem que, por meio dos novos espaços de deliberação, eles podem superar a relação de dependência comumente vista nas práticas interesseiras e clientelistas que têm sido perpetradas ao longo da história pelos políticos, tais conselheiros têm buscado meios de se mobilizar e mudar a sua realidade.

Muitas pessoas têm participado do OP por entenderem que através dele podem interferir nas circunstâncias que envolvem sua comunidade, transformar a realidade de sua vida e a de seus semelhantes. Com isso, eles se sentem protagonistas de uma nova história que está sendo escrita em Cachoeiro, acreditando que com o OP há um canal de comunicação direta com a Prefeitura, pelo qual eles podem ser ouvidos por ela.

Por perceberem o OP como primordial para se alcançar mudanças efetivas em sua realidade, muitos conselheiros têm se mobilizado para enfrentar as situações de angústia social que se apresentam em suas comunidades. O membro do COP é visto como um representante eleito pelo povo para lutar por suas causas, antes esquecidas pela administração pública. Há o empoderamento dos conselheiros pelo OP e eles passam a se utilizar dessa força para lutar por transformações nas circunstâncias que os cercam, agindo sob uma consciência de enfrentamento, forjada para a luta. Esses são os casos de Adriano, Cristóvão, Davi, Francis, Higor, Maurício, Timóteo e Wanderley, cujo tipo de consciência tem, frequentemente, se manifestado sobre o OP enquanto um contexto de “guerra”, “conflito”, “luta”, “grito”, “briga”, “disputa”. Mesmo com ressalvas quanto ao OP, eles têm se mobilizado para conhecer as necessidades das pessoas e enfrentar os obstáculos identificados. Essa consciência de enfrentamento tem causado nos indivíduos o desejo de vencer problemas sociais históricos, superar o abandono e descaso do poder público e se fazer ouvido. Isso tem sido fundamental para que se mantenha acesa a sua vontade de participar, pois “o estímulo em continuar participando está na conquista e na

melhoria da comunidade na qual vive, pois lhe traz o sentimento de minimizar as situações de injustiça em que vivem” (COSTA, 2006, p. 396).

A metodologia utilizada é questionada também no momento em que os participantes a identificam como algo antagônico aos seus interesses. Por exemplo, a divisão geográfica da cidade em macrorregiões facilita para a Prefeitura implantar os procedimentos inerentes ao OP, todavia dificulta o acesso de muitas comunidades às Plenárias. Pelo atual desenho institucional do OP, para o indivíduo enfrentar e vencer as injustiças que ele percebe, seria necessária a sua participação em ações coletivas, no âmbito de seu bairro, junto com os demais moradores. Porém, a barreira criada pela distância geográfica existente em algumas Plenárias se torna um grande obstáculo à mobilização de algumas comunidades. Destarte, esse aspecto adversário impede a transformação social do indivíduo por meio da coletividade, prejudicando a sua participação.

Outra ocorrência que causa questionamentos, levando os conselheiros a aprovarem o OP, mas com ressalvas, é a baixa eficácia política percebida no OP tanto ao se confrontar o percentual mínimo de recursos que é disponibilizado pra ele frente ao todo existente no orçamento do município; quanto, ao se perceber que, no planejamento dos investimentos referentes aos demais recursos do orçamento público, ignora-se a opinião do povo. Como muitos dos envolvidos no processo do OP interpretam essa nova realidade que se apresenta como um acordo de cooperação entre Prefeitura e população, quando a população considera que a Prefeitura não cumpre a sua parte, isso representa uma quebra desse contrato e frustra as expectativas de mudança dos participantes. Mediante uma consciência reflexiva das configurações envolvendo o processo do OP, Carolina, Élton, Eraldo, Leonardo, Marcos, Mateus e Roberto analisam detalhadamente as ações da prefeitura no OP. A ideia do OP é aprovada por eles, mas a falha em sua execução é reiteradamente destacada. Uma ideia de se repensar o panorama do OP, mantendo as conquistas por ele alcançadas, e corrigindo as limitações e os pontos primordiais à sua efetivação é algo mencionado com frequência em seus discursos. Destarte, eles requerem uma análise para além do discurso comum, que gira em torno de discussões sobre os recursos financeiros empregados no OP e de obras e

melhorias urbanas, buscando com isso, algo mais amplo, que promova novos espaços e oportunidades para tais práticas participativas em outras esferas da administração pública, com mudanças estruturais radicais na forma de se pensar, configurar e significar o contexto envolvendo o orçamento público.

Assim, como podemos compreender a participação dos conselheiros no OP a partir de sua consciência política, também vemos entrevistados que justificam a sua desmobilização e descrença embasada nas categorias do modelo. Em contrapartida aos aspectos revelados que levam os indivíduos a participarem do OP, observamos também percepções e sentimentos relativos à consciência política de conselheiros que não aprovam o Orçamento Participativo e nem fazem mais parte dele.

Um fator importantíssimo que faz a construção do projeto do Orçamento Participativo ser muito prejudicada é a realização das obras escolhidas pela população nas Plenárias Regionais. Sentimentos de injustiça têm sido percebidos mediante a metodologia empregada no OP, pois, no momento de execução das obras, existe favorecimento e preferência para a efetivação daquelas que foram escolhidas por regiões mais nobres ou que trarão maior visibilidade, em detrimento de obras que são mais importantes, mas localizam-se em regiões desfavorecidas e com menor visibilidade. Quando os moradores percebem tais injustiças nos arranjos sociais que permeiam suas relações no Orçamento Participativo, eles protestam queixando-se da situação, preferindo afastar-se por não visualizarem meios de enfrentar essa ocorrência. Diante do cenário exposto, Anselmo, Bruno, Henrique, Luiz e Messias têm demonstrado uma consciência de justiça social no processo que envolve o OP. “Bairros mais carentes e longínquos são injustiçados”, “mais ricos são favorecidos”, “o povo cansou”, “justa distribuição entre os bairros”, “a população é massa de manobra”, são algumas de suas frases manifestando insatisfação com o processo e que ajudam a explicar o fato deles não mais participarem do mesmo. Tal consciência os direciona a sentimentos de revolta com as injustiças sociais vistas na cidade, e que, em suas avaliações são reproduzidas também no contexto do OP. Essa consciência faz os indivíduos avaliarem as configurações sociais presentes no processo como, conservadoras, de dominação e elitistas, levando-os a crerem que o

caminho trilhado para a realização do OP mantém o *status quo* e sustenta as distorções entre os estratos sociais ali representados.

No que concerne aos *mecanismos de promoção da participação* identificados no Orçamento Participativo de Cachoeiro de Itapemirim pode-se dizer que a divulgação das Plenárias Regionais nos bairros é um mecanismo fundamental para promover o OP e fazer com que a população participe dele. O trabalho de conscientização das pessoas é primordial para que elas sintam-se motivadas a irem às Plenárias reivindicar suas necessidades.

Esse trabalho de conscientização tem seu fundamento no caráter político-pedagógico do OP, algo expresso em seu discurso e propaganda, e que é importantíssimo para a construção de mecanismos que promovem a participação dos indivíduos. Ao fazer parte do processo educativo envolvendo o OP, a população pode romper com a alienação do cotidiano, formando-se politicamente e construindo pensamentos e ideias diferentes do lugar comum, com uma visão ampliada e opinião mais qualificada a respeito do contexto em que está inserida.

Contudo, esse trabalho tem sido feito de maneira tímida e, muitas vezes, próximo da data da Plenária e assim não obtém o resultado esperado. Uma divulgação e conscientização da população feita com maior antecedência, de maneira mais extensiva e focada nas residências, comércios, empresas, escolas, igrejas, abrangendo maior número de moradores nos bairros, provavelmente traria melhores resultados no que se refere à participação e envolvimento cidadão nas plenárias.

A divulgação do processo como um todo, também deixa a desejar, pois as obras já realizadas e que poderiam servir de propaganda permanente na sensibilização das pessoas sobre a abrangência do OP têm, muitas vezes, a sua execução, e até mesmo a inauguração, pouco divulgadas, deixando de fazer uma propaganda positiva dele. Esses aspectos têm se configurado em obstáculos à promoção do OP.

Uma lacuna na metodologia que tem se constituído como uma barreira para a promoção da participação são as políticas e os serviços públicos que não têm sido

contemplados no âmbito do OP. Uma visão restrita do OP tem causado uma carência de realizações para além daquelas que são votadas nas Plenárias e, por não haver esse olhar mais abrangente do panorama da cidade, atrapalha-se a mobilização coletiva, algo identificado em falas como as de Bruno, Élton, Luiz e Roberto.

A discussão de temas importantíssimos ligados às Plenárias Temáticas, tais como saúde, educação, infraestrutura, desenvolvimento econômico e social deve ser mais ampla e democrática. Envolver os cidadãos no momento de formular as políticas relacionadas a essas temáticas, fazendo-os sentirem-se parte de todo o processo é fundamental para haver aprovação e envolvimento popular com o OP. Promover a participação das pessoas nos debates relativos a esses assuntos tão importantes do dia-a-dia da cidade é fundamental para o sucesso do OP.

Entretanto, há de se considerar que muitos conselheiros percebem os espaços de discussão já existentes no OP hoje (Plenárias, Conselho) como mecanismos muito significativos na promoção da participação popular. Saber que o discurso construído pela Prefeitura é o de ouvir os seus clamores e as suas sugestões (conforme divulgado em muitos textos extraídos dos documentos de divulgação do OP) têm causado um impacto muito positivo no imaginário dos entrevistados que apreendem o OP como um importante instrumento de mobilização popular, como se pode perceber nas palavras de Ademar, Beatriz, Cristóvão, Diana, Francis, Leonardo, Marcos, Nice, Roberto, Sérgio e Tales.

Quanto aos *aspectos que facilitam a participação* popular no OP, destacamos a vontade política dos governantes como algo a se mencionar, pois a Prefeitura está imbuída no propósito de fazê-lo dar certo, associando sua imagem a ele, e divulgando-o como uma de suas mais importantes práticas na gestão democrática do bem público (JORNAL DO OP, 2010). A divulgação, mesmo que insuficiente, das realizações alcançadas com o OP é frequentemente noticiada na mídia.

Outro aspecto identificado que facilita o envolvimento das pessoas no OP é o sentimento de que, hoje em dia, as obras realizadas pela Prefeitura vão de encontro

às reais necessidades existentes nos bairros. Muitos conselheiros afirmam que, frequentemente, os prefeitos investiam recursos enormes em construções que não resolviam os verdadeiros problemas daquela comunidade, ficando até, em alguns casos, sem uso. O fato dos indivíduos verem agora a utilidade das obras realizadas para os bairros contemplados acende o seu interesse em participar do Orçamento Participativo, algo mencionado por Alan, Ademar, Beatriz, Cristóvão, Élton, Eraldo, Higor, Leonardo, Nice e Tales.

Com relação aos *aspectos que dificultam a participação* no OP, a situação mais comentada pelos conselheiros diz respeito à falta de concretização das obras solicitadas pela população. Devido aos grandes atrasos no cronograma de quase todas as obras, pessoas têm deixado de participar por não acreditarem mais no processo, pensando que seus votos não têm valor, pois eles não conseguem precisar se e quando aquilo que foi escolhido nas Plenárias Regionais será realizado, crítica feita por Bruno, Davi, Élton, Henrique, Higor, Mateus, Messias e Wanderley.

A metodologia também é um aspecto que tem dificultado o envolvimento das pessoas. A divisão da cidade por regiões geográficas, em alguns casos, deixa certas comunidades muito distante dos locais onde são realizadas as Plenárias Regionais, causando uma sensação de desamparo e um clima de competição e rivalidade entre os moradores dos diferentes bairros.

Essa divisão da cidade em grandes regiões que englobam muitos bairros deixa muito a desejar no que se refere à escolha das obras referentes a toda uma região, e acaba por privilegiar bairros específicos. Tal falha foi constatada na concepção do OP de Cachoeiro de Itapemirim. A cidade foi dividida em 13 macrorregiões que são compostas por bairros vizinhos, mas que nem sempre são tão próximos geograficamente. Isso provoca reflexos na participação nas assembleias, onde o bairro que sedia a Plenária normalmente tem o maior número de moradores presentes. Mesmo com a Prefeitura disponibilizando ônibus gratuito para transportar os moradores dos outros bairros para a Plenária Regional, a influência dos fatores distância e deslocamento faz muita diferença no momento em que se verifica a

representatividade e a frequência dos bairros nas Plenárias, situação observada por Bruno, Carolina, Henrique, Higor e Messias.

Certas distorções têm sido vistas não somente no que concerne à escolha dos bairros que sediam as assembleias, mas também na representatividade no momento da escolha dos delegados e conselheiros das localidades. Em todas as eleições para o COP, nos diferentes Ciclos, os representantes eleitos pelas comunidades normalmente têm sido os mesmos. Isso tem se caracterizado como um aspecto que dificulta a inserção de novos atores nesse cenário, desmotivando a população a querer fazer parte do COP.

Algumas dificuldades existentes no Orçamento Participativo citadas no capítulo de revisão de literatura se fazem presentes também no contexto de Cachoeiro. Sintetizamos abaixo aspectos que podem servir como recomendações de aperfeiçoamento ao OP estudado neste trabalho.

Os entrevistados reconhecem que, quando a Prefeitura compartilha o poder e as informações referentes ao Orçamento Participativo, os cidadãos sentem que realmente o seu voto e a sua voz fazem diferença para o desenvolvimento de sua comunidade. Por isso, uma ação da Prefeitura na direção de estreitar os laços de discussão, ampliando os debates e os espaços de representação popular, são meios de aumentar o interesse popular pelo OP.

Uma das mais recorrentes reclamações apresentadas pelos conselheiros se refere ao não cumprimento do estabelecido pelo poder público, com a não conclusão das obras escolhidas pela população nos bairros. Tal fato tem gerado grande insatisfação em muitos conselheiros, influenciando diretamente na má avaliação deles. O comprometimento em se propor a fazer menos obras, mas realmente cumprir tudo aquilo que foi prometido, é essencial para que a população apoie e acredite no OP, situação destacada também por Bruno, Carolina, Davi, Élton, Henrique, Mateus, Messias e Wanderley.

Uma nova configuração da estrutura em que o OP está baseado também pode ajudar a garantir a participação de um maior número de pessoas nos fóruns deliberativos do OP. É preciso repensar a metodologia que divide a cidade em regiões, mudando a dinâmica com que as Plenárias Regionais são realizadas. Promover meios para que todos os bairros (mesmo os menores, menos populosos e mais afastados) possam participar em iguais condições nos espaços de debate, tendo as suas demandas ouvidas e atendidas, é importante para que as pessoas se sintam parte do processo e entendam esse mecanismo como algo realmente democrático e que os representa, algo igualmente identificado por Carolina, Élton, Henrique, Higor, Luiz, Messias e Roberto.

Já no que diz respeito aos recursos destinados ao OP, além do percentual ser considerado baixo quando comparado ao orçamento público total do município, a sua distribuição também poderia ser repensada. Independentemente da quantidade de recursos destinados às obras, a realização de benfeitorias que sejam menores (mas importantes para aquela realidade), e distribuídas por mais bairros, atenderia uma quantidade mais significativa de pessoas e demonstraria uma maior atenção e presença do Estado. Com intervenções pulverizadas, atingindo mais bairros, um maior número de pessoas seria beneficiado, aumentando a percepção de envolvimento popular no OP.

Além dos recursos destinados ao OP, uma implicação a ser pensada é a das políticas públicas no contexto de vida das comunidades envolvidas. A Prefeitura não deve simplesmente limitar as suas ações nas comunidades à realização de obras de infraestrutura. Ela deve ampliar as possibilidades de participação e conscientização popular com mais mecanismos democráticos e novas oportunidades de debate, de forma a politizar cada vez mais os cidadãos, expandindo seus horizontes e possibilitando-lhes reais mudanças em suas condições de vida. Deve-se ir além da visão limitada de fazer do OP um espaço somente para reclamar e pedir por obras, mas necessita-se também de discussões que possam transpor esse pensamento utilitarista, fortalecendo uma formação político-pedagógica do indivíduo por meio do exame de aspectos realmente centrais que giram em torno da composição do

orçamento público municipal, repensando os aspectos e princípios que norteiam sua concepção, conforme constatação feita por Cristóvão, Luiz, Roberto e Taís.

A institucionalização do OP enquanto presença do Estado nos lugares mais necessitados, promovendo a inclusão social e diminuindo as disparidades econômicas entre pobres e ricos, pode resumir-se apenas a um mero paliativo mediante todas as vertentes que envolvem esse complexo cenário. Sem haver a disposição de recursos significativos, somados a outras políticas afirmativas e inclusivas do Estado, corre-se o risco de se minimizar ou até mesmo invalidar as conquistas sociais e políticas obtidas atualmente através do OP.

A clara identificação das dimensões do marco teórico durante a realização das entrevistas com os membros do Conselho do Orçamento Participativo e nos documentos pesquisados colabora para a afirmação do modelo teórico utilizado, assim como a consolidação do estudo das subjetividades que envolvem a participação ou não dos indivíduos em ações coletivas importam em relevante contribuição da Psicologia Política para o ramo dos Estudos Organizacionais. Muitos entrevistados citam, inclusive com as mesmas palavras do autor do marco teórico, as ideias contidas em cada uma das dimensões para explicarem o seu envolvimento nos processos relativos ao OP. Isto ocorre porque o modelo é uma síntese dos principais resultados de pesquisa realizados por diversos autores que se dedicam a compreender o motivo das pessoas participarem.

Ao esclarecermos o ambiente que envolve a participação popular no OP neste trabalho, fornecemos uma fonte de informação para estudos e projetos posteriores envolvendo tal temática. Os preceitos contidos em tal material são valiosos, tanto para estudiosos e pesquisadores do tema quanto para gestores públicos que tenham o interesse de implantar ou aperfeiçoar o Orçamento Participativo em Cachoeiro de Itapemirim ou em qualquer outro município, valorizando-o enquanto instrumento propulsor da participação política dos cidadãos.

A contribuição dessa pesquisa para a área de estudo da Administração é percebida quando, ao se confrontar o modelo teórico e a revisão de literatura com os dados

coletados, fazemos uma análise de como a população compreende e participa do Orçamento Participativo, a partir de sua consciência política, buscando entender o OP para além de uma mera ferramenta de gestão dos recursos públicos municipais, mas uma política ordenadora do processo de construção do orçamento público. Ele também é destacado no campo específico dos estudos referentes à Administração Pública, pois, além de seu caráter político-ideológico, é uma estrutura utilizada pelos governos para planejar e organizar as decisões que dizem respeito aos gastos públicos, facilitando sua melhor disposição na formulação do orçamento municipal, indicando a direção a ser tomada e auxiliando no controle dos investimentos públicos a serem feitos.

Propusemo-nos a estudar a consciência política de importantes atores envolvidos no âmbito do Orçamento Participativo (membros de seu Conselho), procurando compreender como, baseados nessa consciência, os indivíduos interessam-se ou não por colaborar com tal mobilização coletiva. Para isso, fizemos um contraponto entre aquilo que os entrevistados pensam e o que é propagado pela Prefeitura. O contexto social e político onde a pesquisa se desenvolve é um de seus grandes diferenciais, pois ela trata da utilização de um mecanismo participativo de compartilhamento das decisões do gestor público baseada em discursos democráticos e participativos, mas que está sendo implantada na conjuntura de uma cidade marcada por práticas coronelistas, assistencialistas, utilitaristas e clientelistas; e que foi governada por somente dois grupos políticos em seus últimos 40 anos de história. O ineditismo da pesquisa deve-se também aos fatos de ser o primeiro mandato do Partido dos Trabalhadores à frente do município de Cachoeiro de Itapemirim e do OP estar sendo implantado pela primeira vez na cidade, tornando diferenciado o seu ambiente de pesquisa.

Ao alicerçar este trabalho em ideais democráticos, atentando para as muitas demandas sociais do povo cachoeirense, sem nos esquecermos de manter uma interlocução com os representantes do poder público, esperamos que os resultados alcançados auxiliem e contribuam para o aperfeiçoamento dos processos inerentes ao Orçamento Participativo de Cachoeiro de Itapemirim e, em um sentido mais amplo, a uma gestão mais democrática do planejamento e utilização dos recursos

públicos. Esse trabalho pode contribuir como subsídio ao aperfeiçoamento do OP estudado, contribuindo com a literatura existente, ao fornecer informações sobre uma experiência de OP que ainda não havia sido pesquisada.

Entendemos, também, que tal pesquisa é importante não somente como subsídio para os gestores públicos e o Conselho do OP, mas também como fonte de informação para os demais cidadãos cachoeirenses que se interessam em entender e participar do OP. O trabalho relata os pontos positivos, os empecilhos e as dificuldades encontradas ao longo do processo, analisando por meio deles os aspectos que envolvem a dinâmica da participação popular a partir da consciência política dos indivíduos.

Ao focarmos nosso olhar especificamente na implantação do Orçamento Participativo na cidade de Cachoeiro de Itapemirim, na administração do PT no período de 2009 a 2012, restringimo-nos a pesquisar o contexto envolvendo aquela localidade. Entretanto, ao traçarmos um paralelo entre o OP estudado e as experiências relatadas em outras cidades citadas em nossa revisão de literatura, concluímos que existem situações muito semelhantes.

Um exemplo claro se refere ao pequeno volume de recursos destinados ao OP frente ao orçamento público total do município (WAMPLER, 2002; GOULART, 2006; COSTA, 2010); assim como o fato de aspectos primordiais do orçamento público, tais como saúde, educação, desenvolvimento social e econômico não serem discutidos abertamente com a população (SINTOMER; HERZBERG; RÖCKE, 2008). A situação conflitante envolvendo o OP, seus participantes e a Câmara de Vereadores é relatada também no contexto pesquisado (SILVA FILHO; LEITE, 2004; GIACOMETTI; TRISTÃO; TRISTÃO, 2006; MOURA, 2007; NEVES, 2007; ARAGONÈS; SÁNCHEZ-PAGÉS, 2009; LIMA; SOUSA, 2010; SOUZA, 2011).

Outra semelhança frequentemente encontrada em experiências do OP diz respeito à sua formatação e metodologia de trabalho (LÜCHMANN; BORBA, 2009; LIMA; SOUSA, 2010; RIBEIRO; BORBA, 2011). Presenciamos claramente no OP de

Cachoeiro a semelhança quanto aos espaços de discussão mais ampliados, no caso das Plenárias Regionais; e mais restritos (aos conselheiros eleitos), no âmbito do Conselho. A divisão da cidade por regiões geográficas também é um aspecto que se assemelha a muitas outras experiências estudadas (RIBEIRO; BORBA, 2011).

Já a realização das Plenárias Temáticas difere de alguns modelos pesquisados, pois, no caso de Cachoeiro, elas só são realizadas de quatro em quatro anos (FRANZESE; PEDROTTI, 2004), limitando muito as discussões e debates das políticas públicas na esfera do OP e provocando reclamações constantes dos conselheiros. Essa discussão mais aprofundada em torno de pontos de vista e resultados similares e diferentes tem o objetivo de aperfeiçoar os mecanismos, técnicas e práticas participativas, tornando-as mais consistentes para a formulação de um OP verdadeiramente democrático.

Esta pesquisa tem a sua limitação no fato de ser inviável a realização de uma pesquisa sobre a consciência política que alcance toda a população da cidade de Cachoeiro de Itapemirim e contemple todos os envolvidos no processo. Portanto, os resultados deste estudo não podem ser generalizados, mas representam importante contribuição ao servir como um registro histórico do Orçamento Participativo de Cachoeiro, acrescentar informações à literatura existente sobre o assunto e proporcionar informações a equipe gestora do OP como subsídio para o aperfeiçoamento do processo, assim como para os cidadãos da cidade interessados em compreender melhor o assunto.

Ao fazermos um recorte delimitando a pesquisa, sempre existe o risco de algumas informações importantes se perderem. Ainda assim, entendemos que o objetivo do presente trabalho foi atingido, pois nossa intenção era compreender a consciência política e a participação de alguns dos membros do Conselho do Orçamento Participativo no OP.

Entretanto, é interessante a realização de pesquisas adicionais, abrangendo maior número de participantes do OP, de forma a envolver não somente os representantes

da população no Conselho do OP, mas ouvindo também pessoas importantes na realidade dos bairros (líderes comunitários, líderes religiosos, diretores de escolas, membros de outros conselhos relativos ao poder público) e instituições atuantes (Sindicatos Patronais e de Trabalhadores, Cooperativas, Movimentos Empresariais, Associações de Moradores, Comunidades Eclesiais), sujeitos que devem ser incorporados em outras pesquisas que possam complementar este estudo.

A comparação entre diferentes governos e períodos futuros de realização do OP na história de Cachoeiro (no caso dele não ser descontinuado pelo próximo prefeito), também são sugestões de futuras pesquisas visando a compreendê-lo em uma perspectiva longitudinal ou transversal.

Da mesma forma, a partir do que foi discutido ao longo desse trabalho, sugerimos também a realização de novas pesquisas investigando o orçamento de Cachoeiro, analisando em que circunstâncias e quais critérios são considerados pela prefeitura no momento de alocar os recursos públicos, procurando entender como a cidade é pensada em termos de distribuição de recursos. Da mesma forma, faz-se importante um exame da visão dos gestores públicos sobre o fato do OP contemplar a realização de obras, mas não ser pensado de forma mais ampla, abrangendo também a promoção de políticas públicas no momento da formulação do orçamento.

Por ser o pioneiro na implantação do OP em Cachoeiro, o PT assumiu uma responsabilidade muito grande, entretanto inovadora e empreendedora em um contexto político e social reconhecidamente assistencialista, clientelista e coronelista. Por isso, o reconhecimento das dificuldades e dos avanços obtidos por intermédio do OP e o entendimento de que ele não é o único meio de se obter a participação popular, mas apenas mais uma maneira da população expressar os seus anseios, é fundamental para que haja o seu aprimoramento.

É evidente que a construção de uma nova cultura política não acontece em apenas uma ou duas décadas. A tradição autoritária, clientelista, centralizadora e patrimonialista que caracteriza não só nossas formas de governos, mas também as relações sociais em nossa sociedade é resquício da própria colonização do Brasil, reforçada ainda pelos períodos populista e da ditadura; ou seja, ainda se tem muito pouco tempo de experiência verdadeiramente democrática no Brasil (ALCÂNTARA, 2007, p. 8).

A constante mobilização coletiva e conscientização do povo cachoeirense são fundamentais para que ele tenha discernimento suficiente para exercer da melhor forma possível o seu papel de cidadão, objetivando aproximar-se e envolver-se nas deliberações que o envolve e construir cada vez mais espaços democráticos de debates e melhores possibilidades de diálogos com o poder público.

Inúmeros trabalhos acadêmicos enfatizam a importância de novas instâncias de participação e a mobilização da sociedade civil na concretização de um Estado democrático. [...] No entanto, as fragilidades desses mecanismos que vem sendo demonstradas na literatura ainda mostram que é preciso um esforço maior, seja ele, conceitual ou empírico para que esse espaço seja efetivamente legitimado. [...] Não basta dizer que o espaço é democrático, onde todos têm direito a voz e voto, é necessário que a decisão seja coletiva, livre de coerção e que busque o entendimento, com processos baseados na transparência pública (OLIVEIRA; CANÇADO; PEREIRA, 2010, p. 623-624).

Para que isso ocorra, é necessário que haja um constante acompanhamento das políticas públicas implantadas pelos futuros governos, a fim de evitar algumas incoerências e desvios como os constatados ao longo do processo do OP e que devem ser analisados e corrigidos pelos próximos gestores públicos. Tal fato é fundamental porque, na “reconstrução do padrão concreto de relacionamento entre o Estado, as instituições políticas e a sociedade [...] habita o movimento de consolidação da democracia” (CARLOS, 2006, p. 28).

7. REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca. Interesses e ideias em políticas participativas: reflexões a partir dos comitês de bacia hidrográfica e os orçamentos participativos. **Sociedade e Estado**. Brasília, v. 18, n. 1/2, p. 257-290, jan./dez. 2003.

ALBUQUERQUE, Denise de Jesus. As transformações do partido dos trabalhadores: uma análise histórico-política da fundação ao governo Lula. II **Jornada Internacional de Políticas Públicas**. São Luís: 2005.

ALCÂNTARA, Bruno César Santos de. Reflexões sobre o potencial das políticas públicas democrático-populares locais para estudar possibilidades de um novo organizar. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 5 n. 2, p. 1-14, jun. 2007.

ALENCAR, Marcelo. Verdade e Mentiras. **O GLOBO**. Rio de Janeiro, 19 de agosto de 1999. Tema em discussão: Orçamento Participativo, p. 6.

ANGÉLICO, João. **Contabilidade Pública**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

ANSARA, Soraia. **Memória Política, Repressão e Ditadura no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2008.

_____. Memória política: construindo um novo referencial teórico na Psicologia Política. **Psicologia Política**, São Paulo, Vol. 8, n. 15, p. 31 – 56, jan./jun. 2008.

APROVAÇÃO do governo Lula sobe de 72% para 80%, diz CNI/Ibope. 2008. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,aprovacao-do-governo-lula-sobe-de-72-para-80diz-cniibope,250214,0.htm>>. Acesso em: 30 de março de 2011.

ARAGONÈS, Enriqueta; SÁNCHEZ-PAGÉS, Santiago. A theory of participatory democracy based on the real case of Porto Alegre. **European Economic Review**, Vol. 53, p. 56–72, jan. 2009. Versão Online.

AQUI ES. Cachoeiro de Itapemirim, 08 de maio de 2012, p. 8.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**. Vol.14, n.1, p.43-64, jun. 2008. Versão Online.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. 3. ed. Lisboa: Edições 70, 2004.

BARROS, Ricardo Paes de. Sobre a evolução recente da pobreza e da desigualdade. Brasília. 2009. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/090924_ComPres30Ricardo.pdf>. Acesso em: 20 de março de 2011.

BAQUERO, Marcelo; SCHNEIDER, Aaron; LINHARES, Bianca; ALVES, Douglas Santos; PEREIRA, Thiago Ingrassia. Bases de um novo contrato social? Impostos e

orçamento participativo em Porto Alegre. **Opinião Pública**, Campinas, Vol. XI, n. 1, p. 94-127, mar. 2005.

BIER, Clerilei Aparecida; FEUERSCHÜTTE, Simone Ghisi; SCHMITZ, Leandro Costa; BOUSFIELD, Rodrigo; SIMM, Tatiane Amanda; PENA, Francisco Tiago Garcia. Sociedade, empresa e governo: uma experiência de implementação de um novo paradigma de democracia participativa. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 8 n. 4, p. 580-599, dez. 2010.

BRASILEIROS têm aumento de renda nos últimos cinco anos. 2008. Disponível em <<http://www.fomezero.gov.br/noticias/brasileiros-tem-aumento-de-renda-nos-ultimos-cinco-anos>>. Acesso em: 20 de março de 2011.

CABANNES, Yves. Children and young people build participatory democracy in Latin American cities. **Environment and Urbanization**. Vol. 18 (1), p. 195-218, 2006.

CACCIA BAVA, Sílvio. Participação, representação e novas formas de diálogo público. **Polis**, São Paulo; Programa de Gestão Pública e Cidadania/Eaes/FGV, 2001, 52 p. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/publicações>>.

CARLOS, Euzineia. Participação e cultura política no orçamento participativo. **Ciências Sociais**, Unisinos, 42 (1), p. 27-37, jan./abr. 2006.

_____. **Controle Social e Política Redistributiva no Orçamento Participativo**. Vitória: EDUFES, 2007

_____. Associativismo e desenho institucional no Orçamento Participativo da região metropolitana do Espírito Santo. **Ciências Sociais**. Porto Alegre, Unisinos. p. 116-128, maio/agosto 2011.

CATTANI, Antônio David; FERRARINI, Adriane Vieira. Participação, desenvolvimento local e política pública: estratégias articuladas para a superação da pobreza. **Revista Katálysis**. Florianópolis: v.13, n.2, p. 164-172, jul./dez. 2010, ISSN 1982-0259. Versão online.

COELHO, Vera Schattan P.; FAVARETO, Arilson. Questioning the relationship between participation and development: a case study of the Vale do Ribeira, Brazil. **World Development**. Vol. 36, No. 12, p. 2937–2952, 2008.

COSTA, Giseli Paim. **Consciência Política e Cidadania Mediadas pela Participação Política: Um Estudo de Caso em Porto Alegre**. Tese do Doutorado em Psicologia Política. PUC-SP, 2006.

_____. Um estudo sobre cidadania e políticas públicas em Porto Alegre **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**. Taubaté, SP, Vol. 3, nº 4 (número especial), p. 75-103, nov. 2007.

COSTA, Danielle Martins Duarte. Vinte anos de orçamento participativo: análise das experiências em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 15, n. 56, 2010. ISSN 1806-2261

DURIGUETTO, Maria Lúcia. Sociedade civil e democracia: um debate necessário. **Revista Libertas** – Revista do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora. Vol.3, n.1, p. 94, dez/2008. ISSN 1980-8518.

ESTATUTO da cidade. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso em: 25 de maio de 2011

FERNANDES, Antônio Sérgio Araujo. A trajetória da democratização da gestão Municipal em Recife e Salvador. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 27, 2003, Atibaia. **Anais...** Atibaia: ANPAD, 2003. [CD-ROM]

_____. Conselhos Municipais: participação, efetividade e institucionalização – a influência do contexto político na dinâmica dos conselhos – os casos de Porto Alegre e Salvador. **Cadernos EBAPE.BR**. Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, artigo 4, p. 438-452, set. 2010.

FERREIRA, Luciano Alberto; ARAÚJO, Maria Arlete Duarte de. Decisão e participação na política pública de emprego: o caso dos núcleos de produção do programa SER da Prefeitura Municipal de Natal (RN). **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 4 n. 1, p. 1-19, mar. 2006.

FISCHER, Frank. Participatory governance as deliberative empowerment the cultural politics of discursive space. **The American Review of Public Administration**. SAGE Publications, Volume 36, Number 1, p. 19-40, March 2006.

FRANZESE, Cibele; PEDROTTI, Paula Maciel. Limites e possibilidades do Orçamento Participativo (para além da retórica). **RAP – Revista Brasileira de Administração Pública**, Vol. 39, p. 207-232, 2005.

FUNG, Archon. Varieties of participation in complex governance. **Public Administration Review**. Vol. 66, Special Issue, p. 66-75, December 2006.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 1987.

GIACOMETTI, Haroldo Clemente; TRISTÃO, José Américo Martelli; TRISTÃO, Virgínia Talaveira Valentini. Desenvolvimento local, restrições ambientais e Orçamento Participativo: A experiência de Ribeirão Pires. **ENAPG**, 2006.

GIANI, Luiz Antônio Afonso; SOUZA, Maria de Fátima Vianna de; MAGER, Miryam; SILVA, Renata da. Discriminação de gênero e participação política: a atuação da mulher sem terra. **Acta Scientiarum: human and social sciences**. Maringá, v. 25, n. 1, p. 159-164, 2003.

GOHN, Maria da Glória. "Participação: novas e antigas concepções na gestão pública". In: **Anais do IX Encontro da ANPUR**. Rio de Janeiro: ANPUR, p.1206-1217, 2001.

GOLDFRANK, Benjamin. Los procesos de "presupuesto participativo" en América Latina: Éxito, Fracaso y Cambio. **Revista de Ciência Política**. Volumen 26, nº 2, p. 03-28, 2006.

GOULART, Jefferson O. Orçamento participativo e gestão democrática no poder local. **Lua Nova**, São Paulo, 69, p. 49-78, 2006.

GUARESCHI, Pedrinho; JOVCHELOVITCH, Sandra. Participation, health and the development of community resources in southern Brazil. **LSE Research Online**, London, 2004.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Participação e governo local. Comparando a descentralização de Montevideu e o orçamento participativo de Porto Alegre. **Sociologia, Problemas e Práticas**, Lisboa, n.º 46, p. 51-69, 2004.

HE, Baogang. Civic engagement through participatory budgeting in China: three different logics at work. **Public Administration and Development**. 31, p. 122–133, 2011.

HERNÁNDEZ-MEDINA, Esther. Social Inclusion through participation: the case of the participatory budget in São Paulo. **International Journal of Urban and Regional Research**. Volume 34.3 September 2010 p. 512–532. Versão Online.

HISTÓRICO do orçamento participativo. 2012. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=1> Acesso em: 10 de maio de 2012.

IBGE cidades. 2012. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/painel/painel.php?codmun=320120#>> Acesso em: 10 de maio de 2012.

JORNAL do Orçamento Participativo. Cachoeiro de Itapemirim, 2010.

_____. Cachoeiro de Itapemirim, 2011.

KECK, Margareth E. **PT. A lógica da Diferença: o Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira**. Tradução de Maria Lucia Montes. São Paulo: Editora Ática, 1991.

LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**. 5ª ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1986.

LEUBOLT, Bernhard; NOVY, Andreas; BECKER, Joachim. Changing patterns of participation in Porto Alegre. **International Social Science Journal**. Volume 59, Issue 193-194, p. 435–448, September 2008.

LERNER, Josh. Participatory budgeting: building community agreement around tough budget decisions. **National Civic Review**. Summer, p. 30-35, 2011.

LIMA, Antônia Jesuíta de; SOUSA, Patrícia de. Participação e gestão local: pontuando reflexões sobre a experiência de orçamento participativo em Teresina/PI. **Textos & Contextos**. Porto Alegre, v. 9, n. 1, p. 23-36, jan./jun. 2010.

LOA – Lei Orçamentária Anual. 2011. Disponível em: <http://www.cachoeiro.es.gov.br/transparencia/contaspublicas/arq/Lei6465_2011Loa2011Publica.pdf> Acesso em: 26 de maio de 2011

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. **Lua nova**, São Paulo, 70, p. 139-170, 2007.

_____. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. **CADERNO CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 87-97, jan./abr. 2008.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn; BORBA, Julian. Exclusão social e participação política no Brasil. *Latina American Studies Association*. **LASA 2009**. Rio de Janeiro, 2009.

LÜDKE, Menga e ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MANUAL do Orçamento Participativo. Cachoeiro de Itapemirim, 2011.

MENDES, Denise Cristina Vitale Ramos. Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático. **Revista Katálysis**. Florianópolis: v. 10, n. 2, jul./dez. 2007.

MINAYO, Maria Cecília de S.; SANCHES, Odécio. Quantitativo-Qualitativo: oposição ou complementariedade? **Cad. Saúde Pública**. Rio de Janeiro: 1993, 9 (3), jul./set., p. 239-262.

MISES, Ludwig von. **As Seis Lições**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises, 2009.

MISOCZKY, Maria Ceci; FERREIRA, Carolina da Silva. A construção simbólica da definição de governar e de governador realizada pelo jornal *Zero Hora* nas três últimas eleições gaúchas. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v.3, n. 4, p. 1-17, dez. 2005.

MONTECINOS, Egon. Democracia participativa y presupuesto participativo en Chile: ¿Complemento o subordinación a las instituciones representativas locales? **Revista de Ciencia Política**, v. 31, nº 1, p. 63 – 89, 2011.

MOURA, Reidy Rolim de. Compromisso governamental e orçamento participativo: estudo comparativo das experiências em Blumenau e Chapecó, Santa Catarina. **Revista Katálysis**. Florianópolis: v. 10 n. 2 p. 206-214 jul./dez. 2007.

NEVES, Angela Vieira. Espaços públicos, participação e clientelismo: um estudo de caso sobre o orçamento participativo em Barra Mansa, Rio de Janeiro. **Revista Katálysis**. Florianópolis: v. 10 n. 2 p. 215-221, jul./dez. 2007.

NUNES, Edison. Poder local, descentralização e democratização: um encontro difícil. São Paulo em Perspectiva. **Revista da Fundação SEADE**. São Paulo: v.10, n.3, p. 32-39, 1996.

O QUE É o orçamento participativo. 2012. Disponível em <<http://www.cachoeiro.es.gov.br/op/site.php?id=OQUEEH>>. Acesso em: 10 de maio de 2012.

OLIVEIRA, Vânia Aparecida Rezende de; CANÇADO, Airton Cardoso; PEREIRA, José Roberto. Gestão social e esfera pública: aproximações teórico-conceituais. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v.8, n. 4, artigo 3, p. 613-626, dez. 2010.

PAIVA, Beatriz; ROCHA, Mirella; CARRARO, Dilceane. Participação popular e assistência social: contraditória dimensão de um especial direito. **Revista Katálysis**. Florianópolis: v.13 n.2, p. 250-259, jul./dez. 2010.

PALASSI, Marcia Prezotti. **Ações Coletivas e Consciência Política no Mundo do Trabalho**: dilemas subjetivos da participação nos processos de privatização. Curitiba: Juruá, 2011.

_____. **Privatização! Uma solução problemática!**: O impacto do movimento (anti) privatização na participação dos trabalhadores em ações coletivas. Tese (doutorado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Programa de Estudos Pós Graduados em Psicologia Social, 2004.

PECI, Alketa. Orçamento participativo estadual: análise da experiência do Rio de Janeiro. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 24, 2000, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: ANPAD, 2000. [CD-ROM]

PEREIRA, Ilídio Medina. O discurso governamental como instrumento de legitimação: o orçamento participativo no jornal *Porto Alegre Agora*. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA. 1., 2004, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: EnAPG, 2004. [CD-ROM]

PINTO, Céli Regina Jardim. **Revista Sociologia Política**. Curitiba, v. 18, n. 36, p. 15-23, jun. 2010.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulene Farias; ROSA, Maria Benenice. **Contabilidade Pública**: uma abordagem da administração financeira pública. 7. ed. rev. São Paulo: Atlas, 2002.

PLANO de Governo de Lula. Partido dos Trabalhadores. 2006.

RAUPP, Fabiano Maury; PINHO, José Antônio Gomes de. Construindo a *accountability* em portais eletrônicos de câmaras municipais: um estudo de caso em Santa Catarina. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, artigo 7, p. 116-138, mar. 2011.

RIBEIRO, Ana Clara Torres; GRAZIA, Grazia de. **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: período de 1997 a 2000**. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2003.

RIBEIRO, Ednaldo Aparecido; BORBA, Julian. Participação e cultura política: rendimentos subjetivos da experiência do Orçamento Participativo. **Revista Debates**. Porto Alegre, v.5, n.1, p. 67-87, jan./jun. 2011.

ROCHA, Roberto. A avaliação da implementação de políticas públicas a partir da perspectiva neo-institucional: avanços e validade. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. II, n. I, p. 1-12, mar. 2004.

RODGERS, Dennis. Contingent democratisation? The rise and fall of participatory budgeting in Buenos Aires. **Journal of Latin American Studies**, 42 (1), p. 1-27, 2010. ISSN 0022-216X

_____. Subverting the spaces of invitation? Local politics and participatory budgeting in post-crisis Buenos Aires. **LSE Research Online**. Crisis States Research Centre working papers series no. 1, working paper no. 72. Crisis States Research Centre, London School of Economics and Political Science, London, UK, 2005.

ROMÃO, Wagner de Melo. Conselheiros do orçamento participativo nas franjas da sociedade política. **Lua Nova**, São Paulo, 84, p. 353-364, 2011.

SALM, J. F. et al. **Pesquisa qualitativa: uma discussão preliminar**. Florianópolis: ESAG, 2000 (mimeo).

SAMPAIO, Rafael Cardoso; MAIA, Rousiley Celi Moreira; MARQUES, Francisco Paula Jamil Almeida. Participação e deliberação na internet: um estudo de caso do orçamento participativo digital de Belo Horizonte. **Opinião Pública**. Campinas: vol. 16, nº 2, p.446-477, nov. 2010.

SANDOVAL, Salvador Antonio Mireles. The crisis of the brazil labor movement and the emergence of alternative forms of working-class contention in the 1990s. **Revista Psicologia Política**. Vol. 1, n. 1, p.173-195, jan./jun 2001.

_____. Considerações sobre aspectos micro-sociais na análise dos movimentos sociais. **Revista da Associação Brasileira de Psicologia Social – ABRAPSO**. Ano IV, nº 7, p. 61-72, 1989.

_____. A subjetividade entendida pelo enfoque da consciência política. **III Ciclo de Conferências Subjetividades: Um Olhar Plural**. NETESS/PPGADM/UFES, ago. 2005.

_____. Algumas reflexões sobre cidadania e formação de consciência política no Brasil. In: SPINK, Mary Jane Paris (org.), **A cidadania em construção: uma reflexão transdisciplinar**. São Paulo: Cortez Editora, p. 59-74, 1994.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Why has Cuba become a difficult problem for the left? **Latin American Perspectives**, Issue 166, v. 36, n. 3, p. 43-53, May 2009.

SECCHIN, Carolina Ferreira. CALIMAN, Nara Faqueto. Poder local no Brasil: o papel do Estado e a participação da sociedade civil na gestão municipal. **XXXII Encontro da ANPAD (ENANPAD)** Rio de Janeiro: 2008.

SILVA, Alessandro Soares da. **Luta, Resistência e Cidadania: Uma análise psicopolítica dos movimentos e paradas do orgulho LGBT**. Curitiba: Juruá, 2008.

_____. O lugar das crenças e valores societais na formação da consciência política entre trabalhadores e trabalhadoras rurais sem-terra. **Interações**. São Paulo: Universidade São Marcos, Ano/vol. VII • n. 14, p. 105-130, jul./dez. 2002.

_____. Consciência e participação política: uma abordagem psicopolítica. **Interações**. São Paulo: Universidade São Marcos, Ano/vol. VI, n. 12, p. 69-90, jul./dez. 2001.

_____. A identificação de adversários, de sentimentos antagônicos e de (in) eficácia política na formação da consciência política no MST Paulista. **Estudos e Pesquisas em Psicologia**. Rio de Janeiro: UERJ, v. 7, n. 1, p. 105-126, abr. 2007.

SILVA, Lessandra. Institucionalização de práticas participativas na gestão pública: caminho para democratização do espaço local? Estudo de caso do orçamento participativo de Niterói. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 24., 2000, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: ANPAD, 2000. [CD-ROM]

SILVA, Glauco Peres da; CARVALHO, Carlos Eduardo. Referenciais teóricos para desenvolver instrumentos de avaliação do orçamento participativo. **Nova Economia**. Belo Horizonte, 16 (3), p. 423-451, set./dez. 2006.

SILVA FILHO, Francisco Francílio Dourado da; LEITE, Francisco Tarciso. O orçamento participativo e seu impacto na redistribuição dos recursos municipais, na cultura e no sistema político das cidades. **Anais do I ENAPG**. Rio de Janeiro: 2004.

SIMÕES, Pedro Henrique Moreira. **Orçamento Participativo: Reflexões e perspectivas no contexto histórico brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Editora Pedro Henrique Moreira Simões, 2011.

SINTOMER, Yves; HERZBERG, Carsten; RÖCKE Anja. Participatory budgeting in Europe: Potentials and challenges. **International Journal of Urban and Regional Research**. 32.1, p. 164-178, 2008.

SOBOTTKA, Emil A. Orçamento participativo conciliando direitos sociais de cidadania e legitimidade do Governo. **Civitas**, Porto Alegre, v. 4, n. 1, jan./jun. 2004.

SOUZA, Luciana Andressa Martins de. Orçamento participativo e as novas dinâmicas políticas locais. **Lua Nova**, São Paulo, 84, p. 353-364, 2011.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade**. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

SOUZA, Marcelo Lopes de. RODRIGUES, Glauco Bruce. **Planejamento Urbano e Ativismos Sociais**. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves, "O OP em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiência". In: AVRITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander (orgs.), **A Inovação Democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez Editora, p. 190, 2003.

TONELLA, Celene. Participação política, valores, cultura política e as (possíveis) correlações com as eleições de 2010. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 126, mensal ano XI, nov. 2011. ISSN 1519-6186

VASCONCELLOS, João Gualberto Moreira. **A invenção do coronel: ensaios sobre as raízes do imaginário político brasileiro**. Vitória: Edufes, 1995.

VERVLOET, Aigline de Menezes Paes. Representações sociais da atuação do mesário nas eleições: uma análise comparativa entre mesários voluntários e convocados. In: V ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS, 2008, Belo Horizonte. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2008.

VERVLOET, Aigline de Menezes Paes; SOUZA, Leandro Vianna Silva. Analisando a democracia no Brasil: eleições, justiça eleitoral e participação popular. **ENAPG**. Vitória: 2010.

WAMPLER, Brian. Orçamento participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo, Cortez, p. 61-88, 2002.

_____. A difusão do orçamento participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas? **OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas, vol. 14, nº 1, p.65-95, jun. 2008.

ANEXOS

ANEXO I – Delegados e Conselheiros do OP 2011

Região	Nome	Bairro	Status	Sexo
1	Filipe Negrini Dos Santos	Localidade De Tijuca	Cons	M
1	Plinio Sanio Marçal Lopes	Alto União	Cons	M
1	Claudiomar Barbosa	São Geraldo	DS	M
1	Fabricio Ereira Neves	Alto União	DS	M
1	Francisca Luiza Magnato Turini	Paraíso	DS	F
1	Jose Francisco Turini Junior	Paraíso	DS	M
1	Juarez Pereira De Almeida	Paraíso	DS	M
1	Valmir Antônio Ferreira	Alto União	DS	M
1	Walter Pereira Do Nascimento	Alto Amarelo	DS	M
1	Alan Patrick Cipriani	Alto União	DT	M
1	Claudecir De Jesus Bento	Alto União	DT	M
1	Joel Ferreira Lopes	São Geraldo	DT	M
1	Nair Fazolo	Monte Belo	DT	F
1	Neusa Fernandes Stefano	Monte Belo	DT	F
1	Ronilson Girro Bonandi	São Geraldo	DT	M
1	Zitimo Leite De Jesus Filho	Localidade De Tijuca	DT	M
2	Osmar Hernandes Muniz	Baiminas	Cons	M
2	Ronaldo Machado Xavier	Amaral	Cons	M
2	Carlos Alberto Moreira Clarindo	Bela Vista	DS	M
2	Fernando Da Silva Greggio	Bela Vista	DS	M
2	João Bosco Martins Sodre	São Luiz Gonzaga	DS	M
2	João Silva	Baiminas	DS	M
2	Jorge Luiz Vertelio Serrinha	Bela Vista	DS	M
2	Marco Antônio Pena De Miranda	Amaral	DS	M
2	Vanda Vianna Bernardo	Bela Vista	DS	F
2	Agostinho Callegario	Coronel Borges	DT	M
2	Carlos Augusto Princisval Gomes	Costa E Silva	DT	M
2	Hedy Lamarr Campos Da Silva	Coronel Borges	DT	F
2	Laudiceia Do Nascimento Correa	Amaral	DT	F
2	Marli Gaspari De Souza	Amaral	DT	F
2	Nilton Corcino	Baiminas	DT	M
2	Pedro Henrique De Souza Gardioli	Arariguaba	DT	M
3	Paulo Danilo Fiorio	Independência	Cons	M
3	Ronilson Rodrigues Barboza	Nª Srª Aparecida	Cons	M
3	Carlos Otavio Gonçalves Guimarães	Santa Helena	DT	M
3	Jorge Dos Passos Vieira	Nª Srª Aparecida	DT	M
3	Luiz Carlos De Oliveira	Nª Srª Aparecida	DT	M

3	Marcelo Batista Macedo	Ibitiquara	DT	M
3	Regina Celia Matiello Guidi	Ferrovários	DT	F
3	Walter Viana Marinho	Ferrovários	DT	M
4	Nelson Pontes Da Silva Filho	Rubem Braga	Cons	M
4	Tiago Louzada Barros	Novo Parque	Cons	M
4	Antônio Carlos Soares	Alto Novo Parque	DS	M
4	Celso Soares	Aquidabã	DS	M
4	Elias Messias Partelli	Abelardo F Machado	DS	M
4	Jose Delco Gomes	Rubem Braga	DS	M
4	Jose Eduardo Da Silva	Fé E Raça	DS	M
4	Jose Felizardo Pani	Rubem Braga	DS	M
4	Jose Luis Caetano Dos Santos	Nª Srª Fátima	DS	M
4	Jovenil Moreira Da Silva	Rubem Braga	DS	M
4	Manoel Batista Messias	Novo Parque	DS	M
4	Mauricio Dos Santos	Nª Srª Fátima	DS	M
4	Maurilia Aparecida Silva Rezende	Novo Parque	DS	F
4	Roberto Carlos Pereira	Abelardo F Machado	DS	M
4	Scheilla Machado Madeira Babisk	Novo Parque	DS	F
4	Antônio Luiz Brum	Novo Parque	DT	M
4	Joemir Mendes Da Cruz Junior	Aquidabã	DT	M
4	Marcos Aurelio Rodrigues Suhett	Fé E Raça	DT	M
4	Rainerio Costa Da Silva	Fé E Raça	DT	M
4	Ronaldo Stafanato	Nª Srª Fátima	DT	M
4	Rosana Azevedo Ferreira	Aquidabã	DT	F
4	Sebastião Silva De Oliveira Netto	Rubem Braga	DT	M
4	Sonia Maria Rizzo	Rubem Braga	DT	F
5	Antônio Carlos De Oliveira	Basiléia	Cons	M
5	João Natalino	São Francisco De Assis	Cons	M
5	Joelson Tiburcio	Parque Laranjeiras	DT	M
5	Jorge Soares Lougon	Parque Laranjeiras	DT	M
5	Maria Da Penha Freitas	São Francisco De Assis	DT	F
5	Salmo Pereira Da Silva	Zumbi	DT	M
6	Antônio Dalvi	Elpídio Volpini (Valão)	Cons	M
6	Antônio Gomes Ribeiro	Vila Rica	Cons	M
6	Christiano Calegario Quaresma	Ilha Da Luz	DS	M
6	Eliana Santana Silva	Elpídio Volpini (Valão)	DS	F
6	Gilda Maria Borges Das Chagas	Vila Rica	DS	F
6	Janaina Temporim Coelho Ferreira	Vila Rica	DS	F
6	Jose Destefani	Teixeira Leite	DS	M
6	Josilda De Assis Alves Gasparelo	Vila Rica	DS	F
6	Ricardo Manuel Lores Picallo Neto	Vila Rica	DS	M
6	Sebastião Ferreira Leal	Teixeira Leite	DS	M
6	Angelo Gava Parahyba	Vila Rica	DT	M

6	Elizabeth Inácio Da Costa	Elpídio Volpini (Valão)	DT	M
6	Jose Dalvi	Teixeira Leite	DT	M
6	Leonel Dias	Elpídio Volpini (Valão)	DT	M
6	Maria Elane Carvalho	Vila Rica	DT	F
6	Roberto Zilio De Lima	Elpídio Volpini (Valão)	DT	M
6	Silvio Da Silva	Vila Rica	DT	M
7	Agenor Machado Dias	Aeroporto	Cons	M
7	Bento Marcos	Gilson Carone	Cons	M
7	Abiatar Lopes Rubim	Coramara	DS	M
7	Antônio Tirello Netto	Aeroporto	DS	M
7	Edmar Lourenço	Gilson Carone	DS	M
7	Elza Maria Azevedo Nascimento	Gilson Carone	DS	F
7	Evaldo Gonçalves Martins	Aeroporto	DS	M
7	Jose Geraldo Rizo	Gilson Carone	DS	M
7	Lucia Maria Torres Cardoso	BNH De Baixo	DS	F
7	Maria Luiza Pravato Garalu	BNH De Baixo	DS	F
7	Osmar Carvalho	Gilson Carone	DS	M
7	Regivaldo Pereira De Souza	Gilson Carone	DS	M
7	Gilmar Lima Costa	Gilson Carone	DT	M
7	Lourival Laquini	Aeroporto	DT	M
7	Marcelo Dias Veloso	Rui Pinto Bandeira	DT	M
7	Maria Célia Pravato Carari	BNH De Baixo	DT	F
7	Maria Luzia Dantas	Rui Pinto Bandeira	DT	F
7	Valdeir Simplício Da Silva	Gilson Carone	DT	M
8	Antônio Rizzo	Agostinho Simonato	Cons	M
8	Laudemar Alazio Dias	São Lucas	Cons	M
8	Aguinaldo José Grillo	Caiçara	DS	M
8	Angelo Cristian Merli	IBC	DT	M
8	Erenilda Gomes	Jardim Itapemirim	DT	F
8	Josimar Ramos Dos Santos	Agostinho Simonato	DT	M
8	Maria Goreti Lobato Moreira	IBC	DT	F
9	Maria Anita Zandominighi Santolin	Recanto	Cons	F
9	Weder Almeida Souto	Sumaré	Cons	M
9	Amarildo Roque De Moraes	Recanto	DT	M
9	Everaldo Rocha Miranda	Sumaré	DT	M
9	Jose Luiz Bonicenha	Recanto	DT	M
9	Marcio Jose Marques De Souza	Recanto	DT	M
10	Joelson Bastos Louzada	Itaoca	Cons	M
10	Maria Otilina De Carvalho Diirr	Conduru	Cons	F
10	Beraldo Rabbi	São Vicente	DT	M
10	Calivaldino Gomes	Itaoca	DT	M
10	Marcos Antônio Quinto	São Vicente	DT	M
10	Pedro Paulo Caetano	Conduru	DT	M

10	Sebastião Soares Vieira Filho	Itaoca	DT	M
11	Ercilio Permanhani	Pacotuba	Cons	M
11	Roberto Machado	Burarama	Cons	M
11	Adilso Lino	Pacotuba	DS	M
11	Pedro Ronaldo Quintino	Pacotuba	DS	M
11	Clodoaldo Oliveira Neto	Coutinho	DT	M
11	Marilda Soares Pereira	Pacotuba	DT	F
11	Paulo Adão	Pacotuba	DT	M
11	Paulo Sergio Figueiredo	Burarama	DT	M
11	Renato Fardin	Burarama	DT	M
11	Rondineli Monteiro De Aguiar	Burarama	DT	M
12	Euclides Jose Thobias	Gironda	Cons	M
12	Jorge Louzada Hoinhas	Gruta	Cons	M
12	Amarildo Siqueira Monteiro De Oliveira	Gironda	DT	M
12	Antônio Fernandes Paiva Martins	Gironda	DT	M
12	Francislei Martins Pereira	Soturno	DT	M
13	Enildo Carneiro Tosta	Córrego Dos Monos	Cons	M
13	Genezio Permanhane	São Joaquim	Cons	M
13	José Áureo Paulino Pereira	São Joaquim	DT	M
13	Sebastião Costa	São Joaquim	DT	M

CONSELHEIROS TEMÁTICOS

D Agr./Amb	Paulo César Da Silva Torres	Coronel Borges	Titular	M
D Agr./Amb	Claudia Aguiar Almeida	Coronel Borges	Titular	F
D Agr./Amb	Cloves Cazaquene Pereira	Campo da Leopoldina	Supl	M
D Agr./Amb	Nerio Lougon		Supl	M
D. Econ.	Júlio Cesar Rodrigues Rocha	Coronel Borges	Titular	M
D. Econ.	Celina Luiz Alfredo	Pacotuba	Titular	F
D. Social	Maria Cristina Athayde Soares	Baiminas	Titular	F
D. Social	Augusto Cesar Da Fonseca Almeida	Independência	Titular	M
D. Social	Genielli Paschoal Do Nascimento	Itaoca	Supl	F
D. Social	Samuel Assini	Amaral	Supl	M
Educação	Jose Bessa Barros	Amarelo	Titular	M
Educação	Antônio Carlos Martins	BNH De Baixo	Titular	M
Educação	Eni Souza Araujo Rodrigues	Aquidabã	Supl	F
Educação	Farides Vieira Lougon Moulin	Vila Rica	Supl	F
G. Pública	Carlos Botelho Soares	Baiminas	Titular	M
G. Pública	Adélia De Souza Fernandes	Guandu	Titular	F
G. Pública	Rosimere De Oliveira Bianco	Otoni Marins	Supl	F
MB. E Infra	Jose Amarildo Parmanhani	Guandu	Titular	M
MB. E Infra	Carlos Heugênio Duarte Camisão		Titular	M
MB. E Infra	Vicente De Paulo Vieira Santanna	Sta. Cecília	Supl	M

MB. E Infra	Neila Madeira De Azevedo	Valão	Supl	F
Saúde	Pedro Felipe Sartório Rangel	Arariguaba	Titular	M
Saúde	Maria De Lourdes Vieira Da Silva	Sta. Helena	Titular	F
Saúde	Sebastião Moreira Ramos	Maria Ortiz	Supl	M
Saúde	Beatriz De Oliveira Santos	Paraiso	Supl	F

OUTRAS REPRESENTAÇÕES

Executivo	Jorge Elias Piazzarollo (SEMFA)	Executivo	Titular	M
	Marcelo Vieira De Carvalho (SEMO)	Executivo	Titular	M
	Marjorie L. B. Sant'ana (SEMGES)	Executivo	Titular	F
	Sônia Cristina Freciano (SEMPLO)	Executivo	Titular	F
	Carlos José Souza Ferreira (SEMFA)	Executivo	Supl	M
	Regina Travaglia (SEMGES)	Executivo	Supl	F
	Marco Antônio Poubel Da Silva (SEMPLO)	Executivo	Supl	M
	Milton Garschagen Asad (SEMO)	Executivo	Supl	M
Legislativo	Eduardo Luiz Alvarenga Lima	Legislativo	Titular	M
	Vania Gardioli Fiuza	Legislativo	Titular	F
	Robson Pereira Batista	Legislativo	Titular	M
	Thiago Viana Pereira	Legislativo	Titular	M
	Thiago Bonato Carvalhido	Legislativo	Supl	M
	Luciano Rocha Fabres	Legislativo	Supl	M
	Rejane Dos Santos Amaral	Legislativo	Supl	M
	Karina Rosa Permanhani	Legislativo	Supl	F
Fammopoci	Pedro Laudelino Mengali	Fammopoci	Titular	M
	Valeria Leal Monteiro	Fammopoci	Titular	F
	Luiz Alberto Ferreira Leitão	Fammopoci	Supl	M
	Marta Nicolao Dos Santos	Fammopoci	Supl	F

LEGENDA:

Cons – Conselheiro do OP

DT – Delegado Titular

DS – Delegado Suplente

ANEXO II

Materiais de Divulgação do OP de Cachoeiro de Itapemirim

CONVITE

A Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, tem o prazer de convidar Vossa Senhoria para:

**Lançamento do
Orçamento Participativo 2011**

Data: 03 de março de 2010
Horário: 19 horas
Local: Ginásio Municipal "Nello Volla Borelli" - Bairro Nova Brasília

Vossa presença é de suma importância.

Rodrigo Coelho
SECRETARIO MUNICIPAL DE GOVERNO

Carlos Roberto Castiglione Dias
PREFEITO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM

Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim
Praça Jerônimo Monteiro, 32 - Centro - CEP 29300-170
Cachoeiro de Itapemirim - ES
Telefax: 28 3155 5317 / 3155 5010


Cidade nova. Gente feliz

www.cachoeiro.es.gov.br

CONVITE

A Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, por meio das Secretarias de Obra, Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Econômico e Gestão Estratégica, tem a honra de convidar Vossa Senhoria para:

ENTREGA DA OBRA DO MURO DO CRAS **INAUGURAÇÃO DO TELECENTRO**

ORDEM DE SERVIÇO PARA CONSTRUÇÃO DE MURO DE ARRIMO NA RUA JOSÉ OLÍMPIO GOMES



Data: 16 de dezembro de 2011 - sexta-feira
Horário: 8:30h
Local: CRAS DO ALTO UNIÃO

Carlos Roberto Castiglione Dias
PREFEITO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM

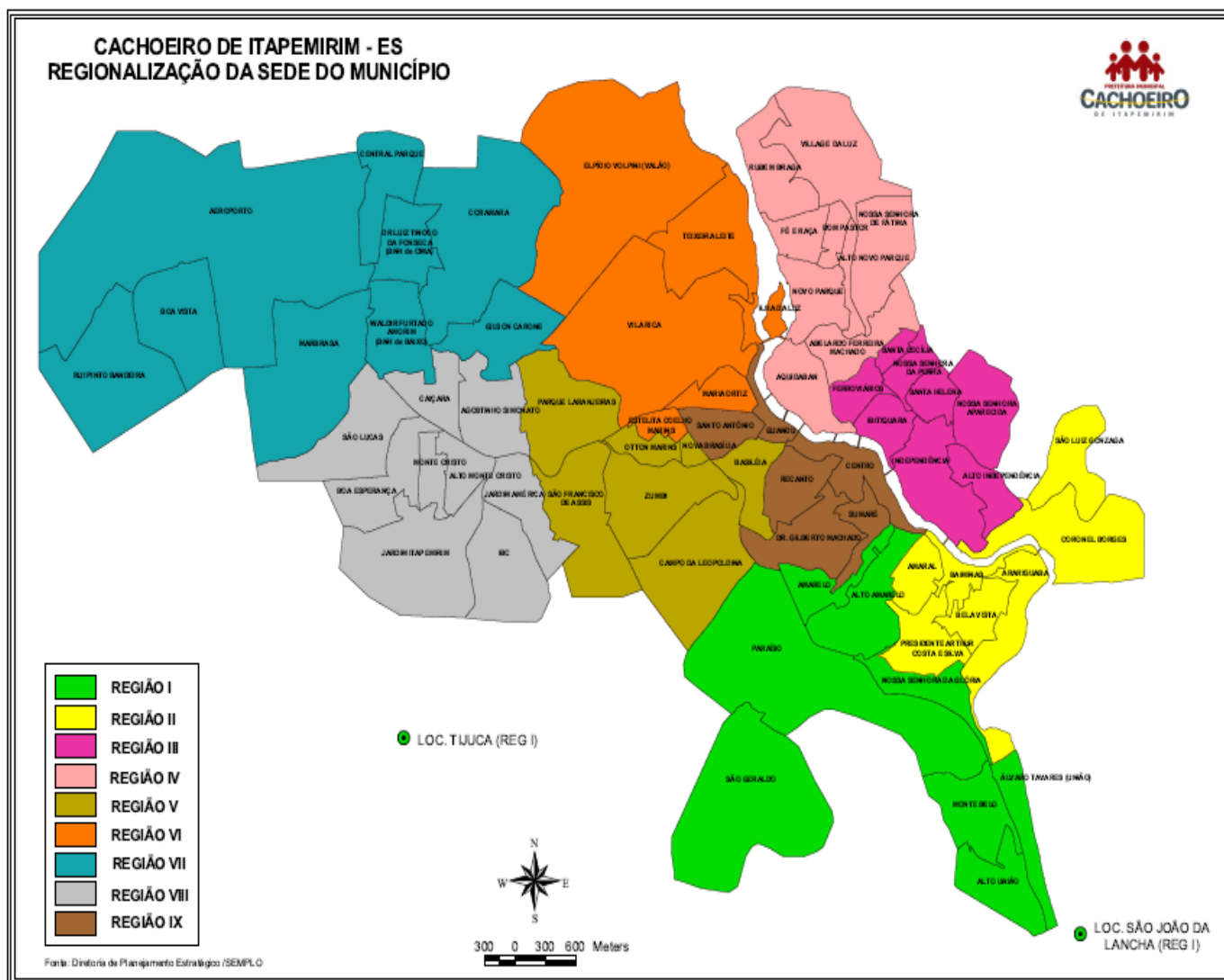
Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim
GABINETE DO PREFEITO • CERIMONIAL • DIARC
Praça Jerônimo Monteiro, 32 • Centro
Cachoeiro de Itapemirim • ES
28 3155-5018


Cidade nova. Gente feliz

www.cachoeiro.es.gov.br

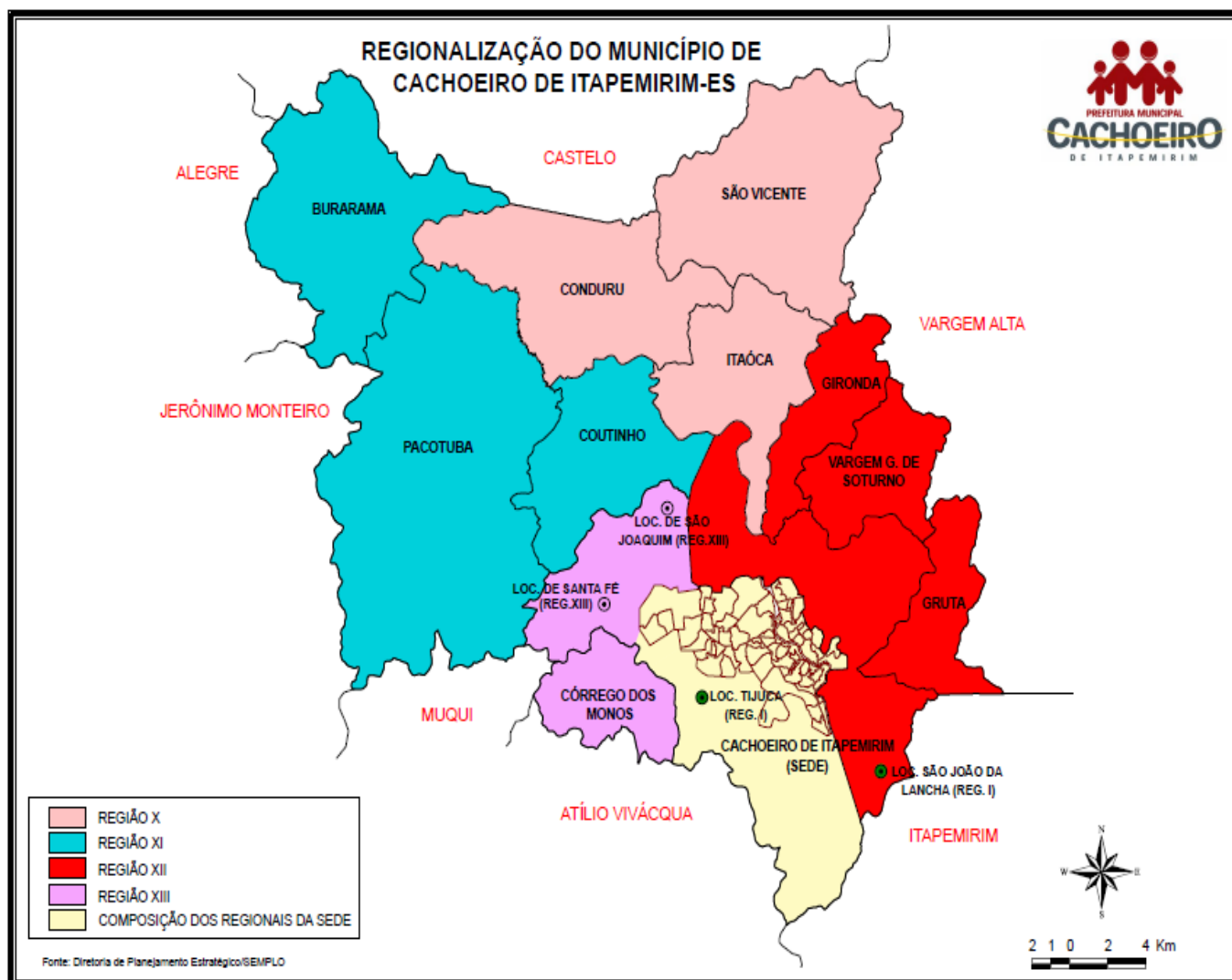
ANEXO III

Mapas de Regionalização da Cidade de Cachoeiro de Itapemirim



Mapa I – Regionalização da Sede do Município

Mapas de Regionalização da Cidade de Cachoeiro de Itapemirim



Mapa II – Regionalização dos Distritos do Município

APÊNDICE II – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

DADOS PESSOAIS

NOME: _____

HORA INÍCIO:__:__:__ TÉRMINO__:__:__ DATA:___/___/_____ SEXO:_____

LOCAL DA ENTREVISTA:_____

ENTIDADE OU REGIÃO QUE REPRESENTA:_____

BAIRRO QUE MORA _____ IDADE:_____

EMPREGO:_____ ESCOLARIDADE:_____

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Faça um breve histórico de sua vida.

Quais as suas perspectivas de vida?

Como é viver em Cachoeiro de Itapemirim?

Quais os pontos positivos e negativos de morar em Cachoeiro de Itapemirim?

Como é viver em seu bairro / comunidade?

Quais os pontos positivos e negativos de morar em seu bairro / comunidade?

Qual a sua opinião sobre o Conselho do OP? Justifique.

Você é filiado a algum partido político ou faz parte de algum movimento social?

(Questões introdutórias para coletar algumas informações para os dados pessoais e para a ficha de transcrição das entrevistas que poderão ser relevantes na descrição do perfil dos sujeitos)

a) IDENTIDADE COLETIVA

Qual a sua opinião sobre o Conselho do OP? Justifique.

Você se sente parte do Conselho do OP? Identifica-se com seus objetivos?

E quanto ao grupo que você representa no Conselho: você o consulta para tomar suas decisões referentes ao OP? O Conselho do OP possibilita que você faça isso?

De que maneira então que você se articula com o grupo que você representa?

b) CRENÇAS, VALORES E EXPECTATIVAS SOCIETAIS

Quais são as suas expectativas com relação ao OP?

Quais são os valores que sustentam sua atuação no Conselho do OP?

Como você lida com suas crenças, seus valores e seus desejos pessoais na hora de decidir as questões referentes ao OP (por exemplo, as obras a serem realizadas)?

Com base em quê, são decididas no Conselho do OP quais obras serão priorizadas?

c) INTERESSES ANTAGÔNICOS E ADVERSÁRIOS

Você observa a existência de barreiras para a construção do OP? Quais?

Quais interesses diferentes dos seus você identifica no OP?

Quem são os aliados e os adversários dentro do Conselho do OP?

d) EFICÁCIA POLÍTICA

Qual a influência do OP sobre a cidade?

Quais mudanças têm sido promovidas através do OP?

Como é a sua atuação no Conselho do OP?

O que pode acontecer à sua realidade e do grupo que você representa pelo fato de você participar do OP?

e) SENTIMENTOS DE JUSTIÇA E INJUSTIÇA

Qual é a sua opinião sobre a situação atual da cidade? E do seu bairro?

O que está dando certo e o que poderia ser melhorado?

Qual tem sido a avaliação do OP feita pela população?

Quais reivindicações têm surgido em relação ao OP?

Qual a sua opinião sobre a forma de acesso da população ao OP?

Quais são os grupos mais injustiçados no OP? E os mais favorecidos?

f) VONTADE DE AGIR COLETIVAMENTE

Qual o seu nível de envolvimento nas decisões do Conselho do OP?

Você prefere trabalhar sozinho ou em grupo? Justifique.

Qual a influência que os interesses particulares têm tido sobre as escolhas do Conselho do OP?

Qual a sua opinião sobre a representação e participação da população em geral no Conselho do OP?

Quais os custos e quais os benefícios de se participar do Conselho do OP?

g) METAS E AÇÕES DO MOVIMENTO SOCIAL

Qual é o envolvimento do grupo que você representa com o OP?

Quais os objetivos que o grupo que você representa tem em participar do OP?

Os membros do Conselho do OP têm conhecimento das metas e objetivos do OP?

Como você avalia as metas e as ações da Prefeitura para o OP?

Como tem sido o trabalho dos membros do Conselho do OP?

- Qual a nota que você dá, de 0 a 10 para o OP de Cachoeiro de Itapemirim nos Ciclos 2009, 2010 e 2011? Justifique.

APÊNDICE III – FICHA DE TRANSCRIÇÃO DAS ENTREVISTAS**DADOS PESSOAIS**

NOME: _____

HORA INÍCIO:__:__ TÉRMINO__:__ DATA:___/___/_____ SEXO:_____

LOCAL DA ENTREVISTA:_____

ENTIDADE OU REGIÃO QUE REPRESENTA:_____ IDADE:_____

EMPREGO:_____ ESCOLARIDADE:_____

CARACTERÍSTICAS DO ENTREVISTADO

COMPORTAMENTO DURANTE A ENTREVISTA

CATEGORIAS DO MODELO DE SANDOVAL (2001) IDENTIFICADAS

PALAVRAS-CHAVE DA ENTREVISTA
