

Associativismo e desenho institucional no Orçamento Participativo da região metropolitana do Espírito Santo

Associativism and institutional design in the Participatory Budgeting of the metropolitan region of Espírito Santo

Euzeneia Carlos¹
euzeneia@hotmail.com

Resumo

O artigo apresenta um estudo sobre o Orçamento Participativo em três municípios da região metropolitana do Espírito Santo – Vitória, Serra e Cariacica. Busca examinar o comportamento político dos representantes do Orçamento Participativo, a partir de duas dimensões: (i) o associativismo dos atores; (ii) a percepção de autoridade e influência no processo decisório. O estudo confirma a importância das variáveis associativismo e desenho institucional para a compreensão da participação nos arranjos institucionalizados. Esta análise demonstra que o associativismo dos atores favorece sua propensão a participar dos canais institucionalizados, ao passo que a percepção de autoridade desses representantes se correlaciona ao desenho institucional do arranjo participativo.

Palavras-chave: Orçamento Participativo, processo decisório, associativismo, desenho institucional.

Abstract

This article presents a study about the participatory budgeting in three municipalities of the metropolitan region of Espírito Santo, viz. Vitória, Serra and Carapina. It examines the representatives' political behavior in the participatory budgeting in two dimensions: the actors' associativism and their perception of authority and influence in the decision-making process. The study affirms the relevance of the variables, associativism and institutional design for the understanding of participation in the institutionalized arrangements. The analysis demonstrates that associativism encourages the actors' participation in the institutionalized channels, whereas the perception of authority by the social representatives correlates with the institutional design of the participatory arrangements.

Key words: participatory budgeting, decision-making process, associativism, institutional design.

¹ Doutoranda em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) e professora do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Av. Fernando Ferrari, 514, Goiabeiras, 9075-910, Vitória, ES, Brasil. Universidade de São Paulo. Av. Prof. Luciano Gualberto, 315, sala 2047, Cidade Universitária, 05508-900, São Paulo, SP, Brasil.

Os estudos acerca dos arranjos institucionais de participação da sociedade civil na elaboração de políticas públicas, a exemplo do Orçamento Participativo, têm destacado o associativismo e o desenho institucional como variáveis explicativas da participação dos atores. A literatura da sociedade civil enfatiza a relevância da tradição associativa na estruturação das práticas participativas na gestão pública e na propensão dos atores a participar (Avritzer, 2002). Nesta perspectiva, a ação pedagógica do associativismo opera sobre a politização dos atores e democratiza as instituições de governo, quer dizer, a participação em movimentos e associações civis produz resultados democratizantes no campo político e institucional. A dimensão histórica das práticas de associação e a preexistência de herança associativa nos indivíduos também têm sido associadas a maiores possibilidades de construção de capital social e de consequente reforço dos valores democráticos e do desempenho das instituições (Putnam, 1996). Nestas abordagens, as características da sociedade civil (associativismo e capital social) são o principal elemento determinante da participação dos atores nos arranjos institucionais.

Na perspectiva dos autores que destacam as relações entre instituições políticas e atores sociais, o desenho institucional dos arranjos participativos constitui o principal elemento que predetermina a participação. A institucionalização de espaços públicos de decisão, de modo geral, gerou duas consequências principais para o debate democrático. Primeiro, vislumbrou uma variedade de formatos, lugares, atores, temas e problemas que podem ser reunidos em torno da ideia de uma esfera pública democrática para deliberação cidadã, dando destaque ao experimentalismo e à inovação institucional. Segundo, ajuizou a possibilidade de operacionalização da deliberação democrática frente a contextos sociais marcados pela desigualdade social, pela assimetria de poder, pela diversidade cultural. Nesta última perspectiva, mecanismos institucionais – princípios, regras e critérios – são tomados como condição de democratização, pluralização e inclusão de cidadãos interessados no espaço público. Ou seja, a formatação institucional do espaço público gera impactos sobre a correção das desigualdades sociais, na medida em que inclui grupos sub-representados e minoritários e atenua condições assimétricas de poder. Lüchmann (2002, p. 143) afirma que o formato institucional de espaços participativos (regras, critérios de participação, espaços, normas e leis) impacta positivamente o Orçamento Participativo e contribui para a sua sustentabilidade. Ainda na perspectiva institucional, Houtzager *et al.* (2004, p. 271) sustentam que o desenho institucional dos arranjos de participação determina quais organizações civis têm maior possibilidade de participar, na medida em que “traços do desenho

institucional constringerão alguns atores e possibilitarão a outros tirar proveito das novas oportunidades de participação”.

Neste artigo, busco analisar os efeitos destas duas variáveis explicativas – associativismo e desenho institucional – sobre o comportamento político dos representantes do Orçamento Participativo, em dois aspectos principais: (i) na relação entre a formação associativa dos atores e sua propensão a participar; (ii) nas percepções de autoridade e influência dos atores no processo decisório e sua relação com o desenho institucional do Orçamento Participativo.

Os resultados são baseados em estudos de caso do orçamento participativo (OP) em três municípios da região metropolitana do Espírito Santo – Vitória, Cariacica e Serra – realizado ao longo do ano de 2007. A pesquisa reuniu análise qualitativa de documentos produzidos pelas prefeituras municipais e a aplicação de 436 questionários semiabertos direcionados aos representantes do OP (delegados e conselheiros). O método de aplicação dos questionários foi o contato indireto e a autoaplicação, tendo sido distribuídos a todos os presentes em assembleias regionais e municipais do ciclo de participação e respondidos espontaneamente pelos membros interessados, na tentativa de alcançar uma amostra com o maior número de atores possível e de diferentes regiões das cidades.²

O texto segue estruturado em três partes. Na primeira, apresento brevemente os estudos de caso e o desenho institucional do Orçamento Participativo. Na segunda, discuto o associativismo dos atores e sua propensão a participar do OP. E, por fim, a relação entre percepções políticas de autoridade e formato institucional.

Os estudos de caso e o desenho institucional do orçamento participativo

Os três municípios da região metropolitana do Espírito Santo enfocados como estudos de caso têm em comum a realização do Orçamento Participativo em cidades de médio porte e de economia urbana.³ Os municípios têm ainda em comum o fato de serem, desde as eleições de 2004, governados por dois partidos: o Partido dos Trabalhadores (PT), em Vitória e Cariacica, e o Partido Democrático Trabalhista (PDT), em Serra. Cariacica iniciou sua experiência de Orçamento Participativo nesse contexto, com o governo do PT (2005-2008), reeleito para o mandato 2009-2012. Vitória é o caso onde o programa de OP é mais duradouro, tendo se iniciado em 1989 e experimentado por

² Esta pesquisa – denominada “Os desafios do orçamento participativo enquanto esfera pública de negociação” – foi desenvolvida no Laboratório de Estudos Políticos do Departamento de Ciências Sociais da UFES, com a participação de três alunas de Iniciação Científica do curso de Ciências Sociais: Jamila Côco Rainha, Larissa Galdino de Magalhães Santos e Patrícia Pereira Gonoring. No trabalho de campo atuaram, ainda, 16 graduandos de Ciências Sociais. A todos expresso meus agradecimentos.

³ Serra é o mais populoso, com 385.370 habitantes, seguido por Cariacica, com 356.536 habitantes, e de Vitória com 314.042 (IBGE, 2007).

diferentes agremiações partidárias: PT (1989-1992), PSDB (1993-1996; 1997-2000; 2001-2004) e PT (2005-2008; 2009-2012). Em Serra, o Orçamento Participativo foi implantado pelo PDT e se perpetua pelo mesmo partido por quatro gestões (1997-2000; 2001-2004; 2005-2008; 2009-2012).

De modo geral, o desenho institucional do Orçamento Participativo (OP) é caracterizado por um conjunto de espaços, regras, critérios e atores que estruturam o processo de tomada de decisão. Nele, a participação da sociedade civil na elaboração do orçamento municipal envolve um Ciclo de Participação subdividido em dois ciclos principais – o Ciclo Territorial e o Ciclo Temático –, os quais canalizam os debates e deliberações travadas entre atores individuais, organizacionais e institucionais. Estes ciclos de participação são formados por esferas decisórias que combinam fases de participação direta da população com fases de representação política de delegados e conselheiros. Os ciclos se iniciam com as Assembleias Territoriais e as Assembleias Temáticas, nas quais participam com direito a voz e voto a população e as organizações em geral, seguidas pelas Plenárias Territoriais e Plenárias Temáticas, cuja participação com poder de decisão se restringe aos delegados eleitos nas assembleias. Os representantes territoriais e temáticos elegem os conselheiros do Conselho Municipal do Orçamento Participativo entre si e sumarizam as decisões tomadas, anteriormente nas plenárias, na Assembleia Municipal do Orçamento. Esta estrutura institucional é ilustrada na Figura 1.

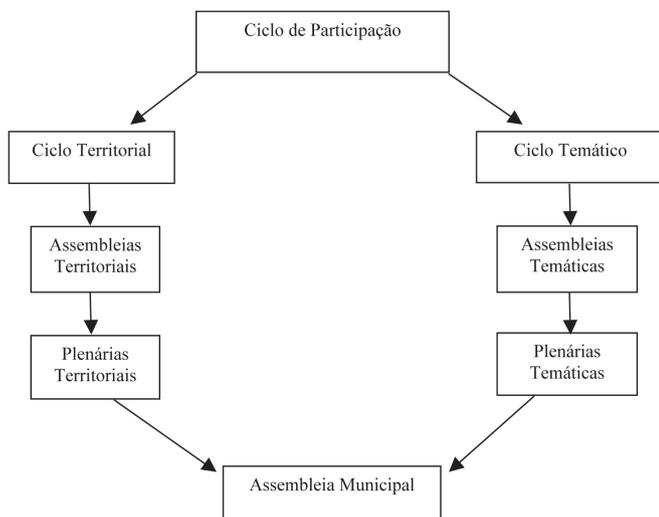


Figura 1. Ciclo de participação no Orçamento Participativo.
Figure 1. Cycle of participation in Participatory Budgeting.

No Ciclo Territorial, as Assembleias Territoriais ou de Bairros mobilizam a população dos bairros e as organizações de moradores para definirem as prioridades de investimentos para o orçamento do ano seguinte e elegerem os delegados que participarão das Plenárias Territoriais que se organizam nas regiões da cidade, previamente delimitadas. São nas Plenárias Regionais que as demandas levantadas em cada bairro são hierarquizadas e priorizadas para inclusão no plano de investimentos anual, através da representação de delegados escolhidos nas assembleias em número proporcional ao número de moradores participantes.

No Ciclo Temático, as Assembleias Temáticas ou Setoriais reúnem participantes individuais e de organizações sociais para discutir e definir as prioridades de investimentos em políticas públicas setoriais. Nesta esfera, os representantes também são eleitos e, em etapa posterior, participam da discussão das políticas setoriais nas Plenárias Temáticas ou Setoriais. O Ciclo de Participação é finalizado com o evento da Assembleia Municipal, a qual reúne os delegados territoriais, os delegados temáticos e os conselheiros do Conselho Municipal do Orçamento Participativo para a deliberação final da peça orçamentária. A discussão do orçamento envolve ainda (i) assembleias preparatórias de apresentação da metodologia do ciclo participatório, e (ii) programa de capacitação dos delegados e conselheiros.

O desenho institucional do OP, até aqui descrito em linhas gerais, assume especificidades em cada um dos municípios analisados e, anualmente, é reestruturado pelos participantes e agentes do governo. No caso de Vitória, o Ciclo de Participação realizado em 2007 para o orçamento do biênio 2008/2009 contempla o Ciclo Territorial e o Ciclo Temático e é coordenado pela Secretaria Municipal de Gestão Estratégica. Na esfera territorial, as Assembleias de Bairros constituem a principal instância de participação direta, levantamento e priorização dos investimentos⁴, ocorrendo nas oito Plenárias Regionais de delegados a hierarquização das demandas conforme critérios de distribuição de recursos⁵. No Ciclo Temático, as Assembleias Setoriais (criança e adolescente; mulher; negro; e cultura) definem as prioridades de recursos em políticas públicas de caráter etário, de gênero e de raça; e elegem delegados que participam da Plenária Setorial que discute e delibera as políticas de cada setor. Em Vitória, o Ciclo de Participação se encerra com a Assembleia Municipal de delegados, denominada Congresso da Cidade, a qual aprova o plano de investimentos bianual e elege os conselheiros do Conselho Municipal do Orçamento Participativo.

Em Cariacica, o processo é anual e, em 2007, iniciou-se com reuniões preparatórias voltadas à aprovação da metodologia de discussão do orçamento, da Lei de Diretrizes

⁴ A participação digital da população foi introduzida enquanto uma instância complementar no levantamento e priorização de demandas de investimentos, embora não substitua as decisões tomadas nas Assembleias de Bairros.

⁵ Orientado pelo princípio da "inversão de prioridades", a distribuição dos investimentos pelas oito regiões da cidade obedece à classificação prévia dos bairros conforme os seguintes indicadores: (a) indicadores de qualidade urbana: saneamento, habitabilidade, escolaridade, renda e equipamentos existentes; (b) abrangência do investimento ou serviço e; (c) tema recorrente da região.

Orçamentária e da abertura do Ciclo de Participação. O Ciclo Temático antecede o Ciclo Territorial e visa discutir políticas públicas para o município em seus diversos setores⁶, assim como eleger representantes temáticos para o Conselho Municipal do Orçamento Participativo (COP). Este ciclo se formaliza através das Plenárias Temáticas, nas quais participam com direito a voz e voto a população em geral, os representantes dos conselhos setoriais de políticas e os secretários municipais. No Ciclo Territorial, duas instâncias de deliberação se constituem: as Plenárias Regionais e os Fóruns Regionais de Delegados e Conselheiros. Neste desenho institucional, os bairros enquanto territórios de deliberação são substituídos pelas treze regiões que subdividem o município. A população dos bairros participa com direito a voz e voto nas Plenárias Regionais, onde indicam prioridades de investimentos nas regiões e elegem delegados territoriais; esses últimos escolhem entre si conselheiros para compor o COP. A fase seguinte do Ciclo Territorial compreende aos Fóruns Regionais de Delegados e Conselheiros, destinada a compatibilizar a cota orçamentária da região com as demandas indicadas nas Plenárias Regionais. O processo de participação é coordenado pela Secretaria Municipal de Planejamento e seu ciclo encerrado com reunião dos conselheiros do COP e agentes do governo e visitação (caravana) às prioridades das plenárias regionais.

Na Serra, o Ciclo de Participação é organizado totalmente pelo Ciclo Territorial, inexistindo instâncias para deliberação de políticas públicas setoriais. A abertura do processo de participação se dá pela Assembleia Geral da AMO (Assembleia Municipal do Orçamento)⁷, a qual segue o Ciclo Territorial com as Assembleias de Bairros e as Plenárias Regionais. A AMO, instalada anualmente, é responsável pela coordenação da discussão do OP, juntamente com a FAMS (Federação das Associações de Moradores da Serra) e representantes do poder executivo e legislativo municipal. Em sua assembleia geral são eleitos, entre delegados representantes dos bairros, sua Coordenação, sua Secretaria e as Comissões de Trabalho, a saber, Comissão de Critérios de Rateio, Comissão de Fiscalização e Acompanhamento e Comissão de Organização e Comunicação. As Assembleias Territoriais ou de Bairros seguem voltadas à escolha de prioridades de investimentos e à eleição de delegados para participação nas Plenárias Territoriais ou Regionais. Nas Plenárias, 11 ao total, os delegados elegem os coordenadores regionais e deliberam acerca dos investimentos prioritários na região a partir das orientações da

Comissão de Critérios de Rateio quanto à distribuição dos recursos orçamentários. O processo é finalizado com a Assembleia Geral da AMO.

Em suma, o desenho institucional do OP é caracterizado por um ciclo de participação, constituído por assembleias e plenárias, voltado à priorização de investimentos, a eleição de representantes e a elaboração da peça orçamentária municipal. No entanto, inexistente neste arranjo institucional um "ciclo de monitoramento e fiscalização" direcionado ao acompanhamento da execução orçamentária, à fiscalização dos recursos previstos para investimentos e à *accountability* das ações dos gestores públicos. O monitoramento e fiscalização são desprivilegiados no ciclo participatório, na medida em que o desenho institucional não prevê espaços, regras e critérios para a atuação dos representantes eleitos nesta tarefa, ficando a mesma à mercê da iniciativa governamental.

Depois desta breve exposição do desenho institucional do Orçamento Participativo, nos estudos de caso em foco, apresento as duas seções centrais deste artigo.

Formação associativa e associativismo

A formação associativa dos delegados do orçamento participativo é aqui identificada através de sua participação em duas modalidades de associativismo – o civil e o partidário –, o qual traduz um dado perfil de associação que diferencia esses atores sociais de outros indivíduos e grupos sociais.

O associativismo civil compreende a participação dos atores em duas categorias de associação: (i) o associativismo territorial (formado por organizações de moradores e federação de associações de moradores) e; (ii) o associativismo temático (constituído por organizações e movimentos de saúde, saneamento, educação, moradia, transporte, idoso). Os atores se autoidentificam como participantes de organizações e movimentos sociais⁸, e a expressividade alcançada por este associativismo pode produzir resultados para os mesmos no campo individual e no campo político. Na Tabela 1, 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%.⁹

⁶ São as seguintes as políticas públicas setoriais discutidas no Ciclo Temático: educação; saúde; assistência social; direitos de cidadania (juventude, direitos da mulher, igualdade racial e direitos humanos); cultura, esporte e lazer; geração de trabalho e renda, desenvolvimento econômico e turismo; agricultura e desenvolvimento rural; desenvolvimento urbano; habitação e meio ambiente.

⁷ A AMO foi criada em 1994 por projeto de lei de iniciativa popular que estabeleceu a Lei n. 1788/94.

⁸ Movimento social pode aqui ser definido como coletividades formadas por uma pluralidade de atores sociais, individuais e organizacionais ligados em modelos de interação e que visam ao interesse coletivo (Melucci, 1989).

⁹ Em São Paulo, o índice de participação dos delegados do OP em movimentos sociais é de 78%, como levantou Wampler (2004). Os índices de associativismo dos delegados, como os verificados no Espírito Santo e em São Paulo, tornam-se bastante expressivos, sobretudo se comparados ao associativismo da população em geral, que, em São Paulo, não ultrapassa 19%, como demonstrou Avritzer *et al.* (2004).

Tabela 1. Associativismo civil entre os delegados do OP: participação em organizações e movimentos sociais

Table 1. Civil association among the delegates of the PB: participation in organizations and social movements.

Participação	Municípios					
	Vitória		Serra		Cariacica	
	Fr	% val.	Fr	% val.	Fr	% val.
Sim	71	78,9	222	83,1	51	86,4
Não	19	21,1	45	16,9	8	13,6
Total	90	100,0	267	100,0	59	100,0

Neste padrão associativo, recebe especial destaque a participação dos delegados no associativismo territorial (associações de moradores e sua federação), com 80,5% de adesão em Serra, 68,9% em Cariacica e 51,8% em Vitória. Na sequência, a ênfase recai sobre o associativismo temático, que perfaz 28% em Vitória, 11,5% em Cariacica, e alcança menor proporção em Serra, com 6% de participação. Destaca-se ainda no associativismo civil dos delegados a participação em entidades religiosas, com índice de 11%, em Vitória e Serra, e de 8%, em Cariacica¹⁰ (Tabela 2).

A despeito da preponderância da participação dos atores no associativismo territorial, existe uma diversificação no associativismo civil, quer dizer, são variadas as formas de inserção dos delegados, demarcadas por um campo de atuação cujos objetivos se vinculam às carências sociais urbanas e às políticas públicas e, por outro lado, mobilizam os esforços através da vida associativa. Comparativamente, a maior diversidade associativa é observada em Vitória, expressa na pluralidade de instâncias de participação formadas por associações de moradores, federações, movimentos sociais, conselhos de políticas públicas, entidades beneficentes e economia solidária (Tabela 2). Este pluralismo no associativismo civil é inversamente proporcional à participação no associativismo territorial, ou seja, quanto maior o índice de participantes em associações de moradores e federações, menor é a presença nos demais canais de associação. Exemplificando, o município de Serra, o qual possui o indicador mais elevado de adesão às associações de moradores e à sua federação, é o que apresenta menor pluralismo associativista entre os delegados, seguido por Cariacica.

O predomínio das associações e organizações territoriais no associativismo civil dos delegados nos coloca algumas indagações: Quais as razões que explicam a centralidade das organizações de bairro na vida associativa local? Por que a atuação de atores nessas organizações favorece sua maior propensão a participar de arranjos institucionais de participação? Duas variáveis explicativas contribuem para a elucidação dessas questões, são

elas: (i) a tradição associativa local e; (ii) o desenho institucional do OP. Vale lembrar que tradição associativa e estrutura institucional são elementos mutuamente constitutivos, quer dizer, ao mesmo tempo em que o arranjo institucional participativo sofre influência do associativismo local, ele gera implicações sobre o padrão associativo dos participantes e condiciona o surgimento de novas organizações civis e atores na cena política (Avritzer, 2002; Lüchmann, 2002).

A tradição associativa nos municípios em foco, ancorada no associativismo territorial, foi historicamente forjada. Em grande medida, as associações de bairro constituíram a gênese do movimento popular de Serra, Cariacica e Vitória, formado no final da década de 1970 e início de 1980, em prol da melhoria das condições de vida urbana que se agravavam com o processo desordenado e irregular de ocupação das cidades. Muitas dessas associações de moradores surgiram em oposição aos chamados "movimentos comunitários", os quais, criados pelo regime autoritário para executarem a política assistencialista do governo local, mantinham com esse uma relação de tutela e subordinação (Serpa, 1990). A origem destas associações relaciona-se também ao trabalho de mobilização e de formação política empreendida por uma densa rede de atores, a exemplo das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) vinculadas a setores progressistas da Igreja Católica, de militantes de partidos de esquerda, de sindicatos e do movimento de estudantes, os quais atuavam no assessoramento do movimento popular que aí se gestava (Serpa, 1990; Doimo, 1984). A necessidade de fortalecimento das associações de moradores perante o poder público local e de aglutinação de seus interesses comuns culminou na criação, em meados de 1980, de entidades federativas nos municípios, a exemplo da Federação das Associações de Moradores de Serra (FAMS), da Federação das Associações de Moradores de Cariacica (FAMOC) e do Conselho Popular de Vitória (CPV).

Esta notável presença das associações de moradores e de sua federação no associativismo local, caracterizada por uma tradição associativa constituída no contexto da redemocratização do país, confere primazia ao associativismo territorial frente a outros movimentos sociais e atores, na ocupação das esferas institucionais de participação criadas pelas municipalidades, especialmente no orçamento participativo. Neste sentido, a tradição histórica do movimento de bairro, do associativismo dos delegados e seu papel na vida política local é fator importante para explicar a propensão desses atores a participar de arranjos institucionais de participação.

O desenho institucional do OP é o segundo elemento que induz a uma participação majoritária de associações territoriais, influenciando na propensão dos atores que atuam nestas organizações a participar. Em particular, dois aspectos do desenho institucional deste arranjo de participação ampliam as

¹⁰ A identificação da participação em entidades religiosas tem se tornado recorrente em estudos sobre o associativismo no Brasil. No associativismo da população em geral de São Paulo, Avritzer *et al.* (2004) encontraram uma taxa de 10% de participação em entidades religiosas, índice corroborado por pesquisa realizada por Carlos e Silva (2006) para o caso de Vitória.

Tabela 2. Associativismo civil entre os delegados do OP: tipo de organizações e movimentos sociais de que participam.
Table 2. Civil association among the delegates of the PB: type of organizations and social movements that participate.

Tipologia	Municípios		
	Vitória	Serra	Cariacica
Associações de moradores/entidades de bairro	49,4%	72%	62,3%
Entidade religiosa	11,8%	11%	8,2
Federação de associação de moradores	2,4%	8,5%	6,6%
Conselhos gestores de políticas públicas	9,4%	-	4,9%
Conselhos temáticos	7,1%	-	3,3%
Movimento de mulheres	4,7%	1,8%	-
Movimento pró-saúde	2,4%	-	3,3%
Movimento de defesa civil /cidadania	2,4%	0,6%	-
Movimento pró-esporte e pró-cultura	2,4%	3,6%	-
Entidade beneficente	4,7%	2,4%	-
Economia solidária	3,5%	-	4,9%
Agência de desenvolvimento	-	-	6,6%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

possibilidades de participação no associativismo territorial, são eles: (i) as prioridades territoriais e; (ii) o ciclo de participação. Quanto ao primeiro, predomina um desenho institucional que privilegia a deliberação de prioridades orçamentárias por unidades territoriais, nas escalas do bairro, da região e da cidade. Tal processo de seleção de demandas especialmente localizadas se autolimita a prioridades concretas e materiais, como obras e serviços realizados em bairros ou regiões da cidade, cujo procedimento é refratário à ampliação de temas de políticas públicas. O debate público em torno de temáticas tais como saúde, educação, urbanização, infraestrutura, meio ambiente, entre outros, em vez de tão-somente obras, pode favorecer a criação de espaços públicos plurais e articulados a outras instâncias de deliberação, podendo assim integrar representantes societais do orçamento participativo e dos conselhos de políticas e, neste sentido, incentivar a propensão de atores do associativismo temático a participar do OP.

Deste modo, ainda que a consolidação do plano de investimentos do OP por unidades geográficas regionais e municipais favoreça um desenho mais integrado das demandas priorizadas inicialmente nos bairros, elas precisam estar articuladas à discussão de políticas públicas conduzidas em plenárias temáticas ou fóruns da cidade, de modo a ampliar o pluralismo associativista no interior do orçamento participativo. Ao contrário, quando o desenho institucional do OP privilegia investimentos geograficamente localizáveis, maiores incentivos de participação à população dos bairros de modo geral são gerados, cuja propensão para participar é guiada por problemas concretos e específicos característicos do associativismo territorial. A comparação entre os casos favorece

tal correlação, na medida em que o associativismo territorial, prevalente no OP de Serra, é decorrente de um desenho institucional restrito a instâncias territoriais (ciclo territorial) e pouco afeito à discussão de temáticas de políticas públicas; ao passo que, em Vitória e Cariacica, onde se observa maior diversidade na composição do associativismo, o desenho institucional do OP combina instâncias de deliberação territoriais (ciclo territorial) e de políticas públicas setoriais (ciclo temático).

O segundo aspecto do desenho institucional que determina a maior inclinação das associações de moradores na vida associativa dos delegados do OP vincula-se ao próprio ciclo de participação e a seus procedimentos de mobilização e eleição dos delegados. De modo geral, o ciclo de participação prioriza a inserção das associações de bairro e de sua federação no processo participatório, assumindo esta última o papel de coordenação dos trabalhos em conjunto com técnicos governamentais. São elas que coordenam o processo de eleição de delegados e de priorização das demandas orçamentárias pela população local. Não por acaso, muitos delegados se autoidentificam como liderança comunitária e/ou membro da diretoria da associação de moradores, a exemplo de Serra (82%), Vitória (59%) e Cariacica (43%), em correspondência à forte tradição no associativismo de bairro. Os mecanismos institucionais geram incentivos que encorajam a participação das associações territoriais, em prejuízo de maior pluralização da representação societal e, nesse sentido, "determinam quais organizações civis têm maior possibilidade de participar" (Houtzager *et al.*, 2004, p. 271).

Nos municípios de Vitória, Serra e Cariacica, o associativismo civil alcançou patamar ascendente nas três últimas décadas,

sobretudo no período de 1991 a 2007 (ver Tabela 3). Esses dados contradizem a literatura que aponta uma baixa inclinação associativa no país e, por outro lado, corrobora a tese de crescimento do associativismo civil a partir dos anos 1980 (Boschi, 1987; Avritzer, 2000).

Tabela 3. Associativismo civil entre os delegados do OP: ano de início da participação em organizações e movimentos sociais
Table 3. Civil association among the delegates of the PB: beginning of participation in organizations and social movements.

Períodos	Municípios					
	Vitória		Serra		Cariacica	
	% vál.	% acum.	% vál.	% acum.	% vál.	% acum.
1963-1970	-	-	1,4	1,4	-	-
1971-1980	10,4	10,4	3,8	5,2	10,2	10,2
1981-1990	19,4	29,8	16,5	21,7	34,7	44,9
1991-2000	22,4	52,2	29,7	51,4	22,4	67,3
2001-2007	47,8	100,0	48,6	100,0	32,7	100,0
Total válido	100,0		100,0		100,0	

Como afirmado anteriormente, a participação local no associativismo civil foi tradicionalmente constituída entre as décadas de 1970 e 1980, no bojo da abertura política, da redemocratização do país e de protestos públicos de movimentos sociais. Em Cariacica, 45% dos delegados do OP participaram deste momento de fundação das associações, com a adesão dos atores às organizações tendo sido forjada neste cenário de queda do regime autoritário e ascensão da democracia; em Vitória, o conjunto desses atores soma 30% e, em Serra, 22%. Não obstante, é no período democrático que se estabeleceu a partir dos anos 1990 que o associativismo civil cresceu exponencialmente. Comparativamente, Serra e Vitória apresentam as proporções mais significativas do período, com, respectivamente, 78% e 70% de participação a partir da década de 1990, seguidos por Cariacica, com 55% (Tabela 3).

De fato, a participação no associativismo civil encontrou terreno fértil para sua expansão a partir da última década do século findo. Se relacionado à conjuntura política, concluiremos pela sua conexão com o processo de descentralização das municipalidades proclamado pela CF/88 e, sobretudo, com a criação de canais institucionalizados de participação da sociedade civil em prol da democratização da gestão pública, a exemplo dos orçamentos participativos e dos conselhos gestores de políticas. No mesmo sentido, a demanda societal do contexto de redemocratização por maior permeabilidade e controle dos órgãos públicos pela sociedade organizada gerou impactos substantivos sobre a propensão

à participação. Neste sentido, a criação de arranjos participativos na gestão pública, conferindo maior centralidade à participação social, concorre como fator explicativo da expansão do associativismo civil, afinal, "novas instituições para a participação do cidadão têm criado oportunidades de participação no processo político para segmentos da sociedade excluídos de outras arenas públicas de tomada de decisões", como explicam Houtzager *et al.* (2004, p. 267). Esta relação entre instituições participativas e associativismo civil se favorece da análise comparada dos casos, na medida em que Vitória e Serra apresentam índices ascendentes de participação a partir da década de 1990 quando são criados os canais institucionais de participação; enquanto Cariacica, tendo implementado precocemente os canais de participação na gestão pública, amargou um decréscimo no índice de associação na década de 1990, com nova ascensão na década seguinte que institucionalizou as esferas públicas participativas.

A densificação da vida associativa local no período democrático assume algumas implicações. Por um lado, o predomínio entre os delegados de laços associativos constituídos a partir dos anos 1990 evidencia o surgimento de novas lideranças e atores sociais, o que é extremamente positivo para o revigoramento do tecido social existente. Mas, por outro, caracteriza um padrão de associação menos pretérito que, em virtude da assimetria de recursos organizacionais, de informação, capacidade de articulação e negociação, entre Estado e sociedade, pode fragilizar as habilidades de grupos sociais nas relações e disputas estabelecidas com agências do governo. Quer dizer, considerando que os momentos de fundação das associações causam efeitos nos atores, influenciando em sua forma de organização, nos objetivos que defendem e nos níveis de politização, quais as consequências da ausência de laços associativos longínquos sobre a participação dos atores da sociedade civil? Quais os efeitos das desigualdades de tradição sobre a participação, ou seja, os atores participantes desde a fundação das organizações sociais concentrariam maior capacidade política e cognitiva para atuar nas instâncias institucionais de tomada de decisão?

Outro dado que acentua a desigualdade de participação entre os atores é o tempo de permanência na função de representante. Prepondera entre os casos uma elevada rotatividade e renovação nos quadros de lideranças que assumem o papel da representação política nos ciclos do OP. Nos casos de Cariacica e Vitória, a renovação dos delegados se dá de modo abrupto, na medida em que 93% e 83%, respectivamente, iniciaram sua atuação como representante no OP na gestão corrente (2005-2008). Se, em Cariacica, tal evidência pode ser explicada pela criação recente desta esfera pública, o mesmo não vale para Vitória, que soma cinco gestões consecutivas de implementação do OP. Ao contrário, em Serra, a rotatividade entre os delegados ocorre gradativamente: 54% dos representantes iniciaram na gestão 2005-2008, 25% na gestão 2001-2004 e 16% na administração 1997-2000 (Tabela 4).

Tabela 4. Delegados do OP: ano de início da participação como representante.

Table 4. Delegates of the PB: beginning of participation as a representative.

Gestão administrativa	Municípios					
	Vitória		Serra		Cariacica	
	% vál.	% acum.	% vál.	% acum.	% vál.	% acum.
1989-1992	3,6	3,6	2,8	2,8	-	-
1993-1996	1,2	4,8	2,8	5,6	1,8	1,8
1997-2000	7,1	11,9	15,5	21,1	1,8	3,6
2001-2004	4,8	16,7	25,4	46,5	3,5	7,1
2005-2007	83,3	100,0	53,5	100,0	92,9	100,0
Total válido	100,0	-	100,0	-	100,0	-

A variante no quadro de rotatividade destes representantes guarda relação com o projeto político e partidário dos governos locais, na medida em que há evidências de forte correlação entre a preferência partidária dos atores e o partido político do governo, como veremos mais adiante. No caso de Serra, a realização ininterrupta do OP por governos de mesma filiação partidária e ideológica, no caso, o PDT, explica, em certa medida, o processo mais gradual de renovação dos delegados aí observado; ao passo que o deslocamento político-partidário produzido pelas eleições de 2004 em favor do PT, em Vitória e Cariacica, concorre como elemento explicativo do acentuado índice de renovação dos delegados do Orçamento Participativo na gestão em curso.

Mas quais as implicações da tradição de representação dos delegados para o exercício da participação? Como demonstra o caso de Serra, a renovação dos delegados de modo gradativo impacta positivamente o conjunto de representantes da população, pois, ao mesmo tempo em que oxigena o quadro de lideranças com a inserção de novos atores, possibilita a convivência e aprendizado dos atores recém-eleitos com sujeitos políticos que possuem vínculos mais longínquos com o exercício da representação. Assim, nesta matéria, concorrem efeitos paradoxais. Se, por um lado, a alta taxa de rotatividade dos delegados permite a expansão de habilidades e conhecimentos técnicos, políticos e cognitivos adquiridos com a prática política da representação para um conjunto maior de atores, por outro, a frequente rotatividade dos representantes e, por conseguinte, a parca tradição de representar podem dificultar o acúmulo de conhecimentos técnicos e de habilidade políticas necessárias ao debate, a argumentação convincente e a negociação nas instâncias pertinentes. Dilemático das democracias, a pluralização dos atores participantes dos negócios públicos, sua diversificação e renovação requer constante atualização e qualificação dos po-

tenciais atores a assumirem funções de representação política.

Em suma, as desigualdades no perfil associativo dos delegados motivam algumas indagações. Primeiro, quais as implicações de um associativismo orientado predominantemente pelo formato das associações de moradores e sua federação para a construção de processos coletivos de decisão pública? Segundo, em que medida uma tradição participacionista incipiente reduz a posse de recursos de atores societais, necessários ao debate público em condições de assimetria com atores governamentais? Ou seja, até que ponto a tradição associativa interfere na qualificação dos delegados para atuarem nas esferas públicas participativas, tendo em vista o ideal de autoridade e influência societal sobre as agências públicas? Em verdade, a variável tradição é apenas um dentre outros fatores que operam nos processos participativos. Neste aspecto, alguns estudos¹¹ têm demonstrado que o desenho das instituições participativas e o compromisso do governo local podem abrandar o efeito da desigualdade de tradição associativa e conduzir a experimentos bem-sucedidos de democracia participativa. As alianças construídas pelas organizações civis com partidos políticos e com o governo igualmente vêm sendo enfatizadas como atenuantes dos efeitos gerados pela desigualdade de participação dos atores (ver Houtzager *et al.*, 2004).

O exame do associativismo partidário dos delegados do OP complementa a análise da formação associativa deste grupo social. O associativismo partidário entre os delegados é expressivo e distingue este grupo da população em geral, cuja propensão à filiação a partidos políticos é baixa. Neste aspecto, Cariacica concentra o melhor índice, com 49% de filiação dos atores a partidos, seguida de perto por Serra (46%) e Vitória (45%), conforme a Tabela 5. Se considerarmos os dados de simpatizantes, os resultados são ainda mais otimistas: em Vitória, 78% dos delegados simpatizam com algum partido político, em Cariacica somam 74% e, em Serra, 67%.

Frequentemente, trabalha-se com o pressuposto de que os delegados do OP tendem a orientações políticas de "esquerda". Nos casos aqui analisados, os três partidos políticos de maior filiação (PT, PDT e PSB) corroboram esta pressuposição de prevalência da "esquerda" na preferência política deste grupo. No exemplo de Vitória, o PT assume a ponta, com 41,2% de filiados entre os delegados da gestão 2005-2008, seguido pelo PSB (14,7%) e PDT (8,9%); em Serra, predomina a preferência pelo PDT, o qual aglutina 41% dos delegados, aparecendo também em destaque o PT (27,7%) e o PT do B (9,8%); e, em Cariacica, a hegemonia partidária é conferida ao PT, o qual perfaz 60,6% das filiações, seguido pelo PPS e PMN, ambos com 10,6% dos filiados (Tabela 5). Não obstante, dois outros aspectos merecem destaque. Primeiro, é a presença de certo pluralismo partidário na preferência dos delegados, dado pela diversificação das siglas partidárias, em seu conjunto, nada desprezíveis. Segundo, é a forte relação entre a preferência do delegado e a orientação

¹¹ Ver Avritzer e Navarro (2003), Silva (2003) e Lüchmann (2002), entre outros.

Tabela 5. Associativismo partidário entre os delegados do OP: filiação.
Table 5. Political party association among the delegates of the PB: membership.

Partidos políticos	Municípios		
	Vitória	Serra	Cariacica
PT	41,2	27,7	60,6
PSB	14,7	5,4	3,6
PDT	8,9	41,0	-
PT do B	5,9	9,8	-
PTB	5,9	0,9	3,6
PMDB	5,9	-	-
PR	5,9	8,9	-
PV	2,9	0,9	-
PSDB	2,9	-	3,6
PPS	2,9	-	10,7
PHS	2,9	-	-
PL	-	1,8	-
PTC	-	1,8	-
PC do B	-	0,9	-
PRP	-	0,9	-
PSC	-	-	3,6
PSDC	-	-	3,6
PMN	-	-	10,7
Total de filiados	44,6	45,8	49,2

partidária do governo local. Assim, não por acaso, em Cariacica e Vitória, onde prepondera a filiação dos delegados ao PT, o Orçamento Participativo é conduzido pela gestão petista desde 2005 e, em Serra, o destaque do PDT na preferência dos delegados é consonante à orientação partidária do governo que se perpetua desde 1997¹². Neste último município, ademais, 68,7% dos atores são filiados a partidos (PDT e PT) que constituem a base aliada do governo.

O vínculo dos atores com partidos políticos é inequívoco e seu ativismo em espaços diversificados (partidos e movimentos sociais) pode trazer resultados no campo individual e político, favorecendo o aprendizado sociopolítico e a valorização das instituições. Neste aspecto, recorro novamente ao estudo de Houtzager *et al.* (2004) do caso de São Paulo, o qual demonstra que o vínculo de organizações sociais com atores políticos diversos, em especial as relações com o Partido dos Trabalhadores e os convênios com o governo, aumentam sua propensão a partici-

par. Ainda que nossos dados não tratem da dinâmica do sistema partidário sobre os movimentos sociais, a relação com partidos pode influenciar os atores e incidir significativamente na formação das associações, na definição de suas ações e de suas ideias¹³.

Em síntese, a formação associativa dos delegados do Orçamento Participativo é caracterizada principalmente pelo associativismo civil, ainda que presente de modo significativo o associativismo partidário. A prevalência do associativismo civil no conjunto da vida associativa local se ajusta ao modelo de participação em organizações territoriais, as quais guardam relação estreita com a tradição associativa dos atores e com o desenho institucional do OP. O associativismo existente é orientado às questões sociais e políticas ligadas, sobretudo, a carências sociais urbanas e à ocupação de espaços institucionalizados de mediação com o Estado, as quais mobilizam os esforços em torno das atividades associativas. Face às evidências, colocamo-nos as seguintes indagações: Em que medida a formação associativa dos

¹² Tal correlação não se restringe aos partidos citados (PT e PDT), mas é comum a outras agremiações, como exemplificado nas gestões peessedebistas em Vitória (1997 a 2004), cujos delegados do OP apresentaram um índice de filiação ao PSDB de 33% (ver Carlos, 2009).

¹³ As relações entre o Partido dos Trabalhadores e o movimento estudantil, no Brasil, foram vastamente exploradas por Mische (2008).

atores se relaciona com sua prática de participação, afetando a qualidade dos embates políticos travados e incentivando (ou restringindo) exercícios fecundos de participação cidadã? Mais especificamente, quais correlações podem ser estabelecidas entre o comportamento associativista dos atores e sua autopercepção de autoridade e poder de influência nas instâncias decisórias de participação?

Autoridade e poder de influência no processo decisório

O intento desta seção é examinar as percepções subjetivas de autoridade e poder de influência dos delegados sobre o processo de construção da decisão nas esferas do orçamento participativo. Parte-se da noção de que o fortalecimento das instituições participativas pressupõe o exercício da autoridade e influência dos representantes do OP sobre as decisões dos governos locais. Em outras palavras, que a participação efetiva, ampla e consistente dos cidadãos nas decisões sobre o orçamento público tem como um de seus pressupostos a prerrogativa de controle das decisões políticas por parte dos sujeitos sociais envolvidos.

Não sem contradições e ambiguidades, a construção de novos mecanismos institucionais na gestão pública, a exemplo do Orçamento Participativo, vem impactando de forma variada o quadro das organizações, tanto da institucionalidade política quanto dos atores sociais envolvidos. O estabelecimento de práticas renovadas na negociação dos interesses públicos, fundadas em princípios de autoridade societal e de controle sobre o processo decisório, é indicativo de alterações no padrão de gestão pública, ao revés das formas de mediação conservadoras, clientelísticas e excludentes de atendimento das demandas.

Nas experiências de participação em Vitória, Serra e Cariacica, os delegados do orçamento acreditam que têm autoridade e influenciam a construção da decisão pública e, neste sentido, afirmam a existência de prerrogativa social sobre as ações do governo. Mas a percepção de autoridade sobre o poder público, embora prevaleça, não se verifica de modo homogêneo entre os atores; além disso, quando relacionada a medidas comportamentais, acusa sua restrição a determinados episódios e etapas da participação, em prejuízo do processo participatório como um todo. Vejamos alguns exemplos.

Os representantes do orçamento, ao avaliarem seu envolvimento nas discussões e deliberações, julgam participar das principais decisões tomadas. Esta crença de autoridade se verifica nos três casos selecionados, mas com algumas variações: Vitória se destaca, na medida em que 87,7% dos delegados creem participar das principais decisões e apenas 11,1% dizem participar só de algumas decisões; Serra e Cariacica possuem percepções de autoridade mais ponderadas, com menor índice de atores que acreditam influir na tomada de decisão, sendo 69% e 70%, respectivamente. Comparativamente a Vitória, nos outros dois municípios o percentual daqueles que julgam participar só de algumas decisões é mais

significativo, conforme demonstra a Tabela 7.

Tabela 7. Percepções dos delegados acerca de sua autoridade política.

Table 7. Perceptions of the delegates about their political authority.

Frases que melhor representam o envolvimento dos delegados no orçamento participativo	Municípios		
	Vitória (%)	Serra (%)	Cariacica (%)
Você não participa das principais decisões	1,2	6,5	3,3
Você participa só de algumas decisões	11,1	24,5	26,7
Você participa das principais decisões	87,7	69,0	70,0
Total válido	100,0	100,0	100,0

É imperativo indagar quais as razões que motivam essas percepções dos atores de inclusão no processo decisório e, mais, o que explica a variação de quase vinte por cento entre os casos que avaliam participar das principais decisões. Além disso, em que medida as percepções são consistentes com o comportamento dos atores sociais nas arenas de decisão? A variação nas percepções dos atores pode ser explicada pela formação associativa dos mesmos em virtude das desigualdades de participação existente. Como discutido na seção anterior, os atores que participam do associativismo territorial, como as associações de moradores e federações, são mais propensos a participar do arranjo institucional em foco e conferem centralidade a esta esfera enquanto canal de mediação com o Estado. Diferentemente de Vitória, em Serra e Cariacica se destaca no associativismo civil a participação nestas organizações territoriais, cujas associações foram tradicionalmente forjadas no contexto da redemocratização do país e em articulação com uma rede de apoiadores que contribuíram decisivamente para a formação e politização dos atores, a exemplo das CEBs, dos sindicatos trabalhistas, dos movimentos sociais e de partidos de esquerda. Atores que participam maciçamente destas associações oriundas de processos de qualificação política possuem maior propensão a desenvolver percepções mais cautelosas de influência política e a avaliar seu poder de autoridade mais criticamente.

Mas a tradição associativa não explica tudo. O desenho institucional do OP exerce influência decisiva sobre a autoridade dos atores sociais, quer dizer, a percepção de poder dos delegados é afetada pelo ciclo de participação. A correlação entre dados diversos demonstra que a percepção de autoridade dos delegados se modifica dependendo da etapa do ciclo participatório (e das regras) que avaliam, ou seja, que a crença de influência se relaciona a processos e atividades específicas da participação. Serão arrolados três fatores explicativos. Primeiro, a crença de autoridade no processo decisório se fundamenta no fato dos debates se concentrarem na deliberação de prioridades de inves-

timentos, sendo esta a principal atribuição dos representantes e tarefa por eles realizada nos fóruns regionais e municipais, a qual mobiliza o maior número de esforços de entendimento e negociação destes sujeitos nos momentos de discussão pública, nos três casos analisados. Ademais, no levantamento das prioridades dos bairros e regionais, os delegados observam a prerrogativa decisória da população sobre os agentes do governo, na medida em que os investimentos são oriundos de indicações da população em rodadas de reuniões.

Em segundo lugar, a percepção de autoridade e influência nas instâncias do OP se explica pela prevalência de critérios técnicos, orçamentários e de inversão de prioridades na distribuição de recursos públicos e na definição do cronograma de execução das obras priorizadas, em detrimento de critérios clientelísticos e particularistas. Em terceiro, a centralidade que ocupam no interior dos canais de participação e na condução do debates enquanto representantes eleitos explica o sentimento de autoridade dos atores. Neste último aspecto, os índices mais significativos correspondem a Serra, pois os delegados coordenam as reuniões do ciclo participatório em 53,4% das ocorrências, ao passo que a ação conjunta de técnicos do governo e delegados soma 22%, a condução dos trabalhos pelo presidente da associação de moradores¹⁴ perfaz 16,8%, e apenas em 7,8% dos casos os técnicos coordenam as deliberações (Tabela 8).

Tabela 8. Coordenação do processo decisório no OP.

Table 8. Coordination of decision making in PB.

Coordenação das reuniões do orçamento participativo	Municípios		
	Vitória (%)	Serra (%)	Cariacica (%)
Técnicos governamentais	36,2	7,8	40,0
Técnicos governamentais e delegados do OP	39,0	22,0	27,5
Delegados do OP	15,3	53,4	30,0
Presidente de associação de moradores	9,5	16,8	2,5
Total	100,0	100,0	100,0

Ainda neste quesito, no entanto, há variação significativa entre os casos que prejudica uma correlação inequívoca entre percepções de autoridade e exercício da influência política. Tal evidência está presente nas experiências de Cariacica e Vitória, nas quais os técnicos governamentais prevalecem na coordenação dos trabalhos e influenciam o processo decisório mais enfaticamente. Os delegados do orçamento, por sua vez, ocupam posição secundária nesta função, com maior prejuízo de Vitória, onde conduzem os encontros de deliberação somente em 15,3% das ocorrências

(ver Tabela 8). Comparativamente, Serra apresenta maior consistência entre as impressões subjetivas de poder e o efetivo controle das decisões tomadas, ao contrário de Vitória e Cariacica, casos em que o protagonismo governamental contraria as percepções dos delegados de que participam das principais decisões.

A despeito das ambiguidades, os atores exercem influência sobre certas etapas da participação, como estabelecer regras e deliberar sobre políticas específicas. Notadamente, o exercício de autoridade dos representantes do orçamento nas deliberações públicas faz-se mais solidamente nas etapas previstas do ciclo de participação (assembleias e plenárias), quer dizer, nos momentos de participação direta da população na definição das prioridades orçamentárias e na eleição dos representantes populares, na demarcação de critérios para distribuição dos recursos públicos e nos fóruns de classificação dos investimentos prioritários para inclusão no plano orçamentário anual. Por outro lado, o controle societal em torno da execução, monitoramento, fiscalização e prestação de contas dos investimentos do OP é menos permeável à autoridade dos representantes do OP e, por conseguinte, mais aderente à influência dos técnicos e da burocracia governamental. As atividades de *accountability* assumem papel secundário neste arranjo institucional, em virtude, entre outros fatores, da inexistência de um "ciclo de monitoramento e fiscalização" voltado à participação dos atores no momento posterior à elaboração da peça orçamentária. Tal dissonância é apontada pelos atores ao avaliarem seu poder de influenciar o processo decisório em seu conjunto, sendo que suas percepções tônicas oscilam levemente entre *grande poder* e *médio poder* (ver Tabela 9).

Tabela 9. Percepções dos delegados acerca de seu poder de decisão.

Table 9. Perceptions of the delegates about their decision-making.

Poder de influenciar as decisões do orçamento participativo	Municípios		
	Vitória (%)	Serra (%)	Cariacica (%)
Grande poder	43,4	38,4	36,7
Médio poder	39,7	42,9	40,0
Pequeno poder	16,9	18,7	23,3
Total válido	100,0	100,0	100,0

Assim, dependendo dos elementos que examinam no arranjo institucional de participação, os delegados se autopercebem com *grande poder* de influência política ou com *médio poder* e, em menor proporção, com *pequeno poder*. As variações entre os municípios são pouco significativas e, no geral, as crenças dos atores se correlacionam a características do desenho institucional no que se refere às fases do ciclo participatório e às regras e procedimentos estabelecidos.

¹⁴ A coordenação das reuniões por presidentes de associação de moradores ocorre, em especial, nas fases iniciais do ciclo participatório, momento de levantamento das prioridades orçamentárias e de eleição dos delegados.

Não obstante o reconhecimento de avanços na influência sobre as decisões em instituições participativas, os delegados envolvidos destacam os limites do processo, claramente desafiadores tanto para a sociedade civil como para o governo. Os desafios remetem à construção de habilidades, por parte de atores sociais e estatais, imprescindíveis à vivência de práticas mais consistentes de deliberação coletiva, de implementação de políticas negociadas e de adequação da máquina pública à transparência e permeabilidade da cidadania. Exemplar é o nível de satisfação dos delegados quanto à execução orçamentária, na medida em que 58,3%, em Vitória, estão *regularmente satisfeitos* ou *pouco satisfeitos* com o índice de efetivação dos investimentos; em Cariacica, este índice perfaz 55,2% e, em Serra, 53,3%. Esta evidência soma-se à percepção majoritária de que a principal dificuldade do poder público no Orçamento Participativo é exatamente o acúmulo de obras decididas e não realizadas.

Os delegados avaliam, por outro lado, que o poder público local confere *muita importância* ao OP enquanto instrumento de democratização da gestão; este índice atinge 67% em Cariacica, 57% em Vitória e 53% em Serra. Também se destaca a percepção positiva dos delegados ao analisarem se o governo possibilita, de modo adequado e suficiente, que a estrutura da máquina pública apoie a participação na elaboração do orçamento. Novamente, Cariacica apresenta o melhor resultado entre os casos; seus delegados (72%) julgam que a administração municipal possibilita *todo o apoio* à realização do OP.

Mas mesmo os olhares que acentuam os avanços das experiências não as eximem de problemas. Sendo espaço de produção de decisões, o Orçamento Participativo deve abarcar oportunidades de cidadãos exercerem autoridade ampla sobre o governo, possibilitando a contestação e o debate como formas de produzir consensos fundados na ideia de eficiência e justiça social, tendo em vista a busca da democratização dos resultados das políticas públicas. Como se tentou mostrar, no entanto, a influência sobre as ações do governo não ocorre integralmente, mas é potencializada em processos específicos do ciclo de participação. Após a elaboração da peça orçamentária, fase cuja participação com direito a voto se restringe aos delegados, as oportunidades de autoridade sobre o processo tornam-se mais tensas e incertas. Em outras palavras, com o encerramento do ciclo participatório anual e o início do ciclo de monitoramento e fiscalização, a influência sobre os agentes do governo torna-se mais duvidosa e precária. Nesta ocasião, os entraves provocados pela burocracia pública e pelas regras administrativas e legislativas que envolvem a execução do orçamento e, por outro lado, a concentração da tarefa fiscalizatória em uma pequena comissão de delegados cujas bases se encontram desmobilizadas tornam o sentimento de autoridade e de poder de influência menos perceptível.

Os desafios de manutenção da autoridade dos delegados nos períodos de execução do plano de investimentos, fiscalização e prestação de contas, além de agravados pelo modelo de representação usual que não cultiva práticas de reautorização dos representantes pelos representados (Young, 2002), envolvem a insuficiência das habilidades dos atores sociais para atuar em processos de disputas, negociações e defesa dos interesses acor-

dados com as bases. Ao aprendizado político requerido para atuação influente nos espaços públicos adiciona-se o saber técnico que qualifique os atores para interação discursiva com agentes do governo que se encontram em condições privilegiadas de acesso à informação, rede de relações, suporte organizacional, entre outros recursos de poder (Dagnino, 2002). A respeito da qualificação dos representantes para atuar nas discussões do orçamento, a grande maioria pondera que somente *algumas vezes* demonstra ter conhecimento adequado sobre o orçamento municipal a fim de subsidiar os debates e negociações travadas com o governo. Neste indicador, a variação entre os municípios é pouco expressiva, e o índice daqueles que avaliam ter *muitas vezes* conhecimento adequado para as discussões é, em Cariacica, de 30%, seguido por 29% dos casos em Serra e de 26% em Vitória (Tabela 10).

Tabela 10. Nas discussões públicas, os delegados demonstram conhecimento adequado sobre o orçamento.

Table 10. Delegates demonstrate adequate knowledge about the budget in public discussions.

Qualificação dos delegados	Municípios		
	Vitória (%)	Serra (%)	Cariacica (%)
Muitas vezes	26,4	29,2	30,0
Algumas vezes	41,7	39,2	50,0
Poucas vezes	18,7	17,4	16,7
Não sabe avaliar	13,2	14,2	3,3
Total	100,0	100,0	100,0

Os delegados reconhecem a necessidade de qualificação (política e técnica) para atuar nas esferas públicas de participação. Segundo eles, os cursos de qualificação fornecidos pela municipalidade são importantes, pois permitem maior conhecimento e informação acerca das previsões orçamentárias e favorecem o melhor acompanhamento e fiscalização dos investimentos; em suma, geram aperfeiçoamento e aprendizagem. Não obstante, identificam problemas de cunho programático e operacional nestes cursos que amargam uma condição adequada de *accountability*. Em primeiro lugar, os atores ponderam a necessidade do programa do curso ser mais específico e completo, ou seja, que as informações trabalhadas devem ter seu volume ampliado, ser menos genéricas e mais específicas e objetivas no sentido do aprofundamento de questões e temas peculiares, como a elaboração da peça orçamentária, a geração de despesas, receitas e impostos, a licitação de obras e os custos dos investimentos demandados. A especificidade requerida refere-se ainda à própria institucionalidade do Orçamento Participativo, em seus procedimentos metodológicos e na composição dos critérios, índices e pesos utilizados no rateio dos recursos públicos distribuídos entre as regiões e bairros da cidade. Em segundo plano, avaliam que o suporte técnico e pedagógico dos cursos deve ser

melhorado, através do aumento da frequência dos treinamentos anuais e do aprimoramento dos recursos didáticos destinados a tornar a linguagem técnica mais acessível.

O potencial do Orçamento Participativo em ensejar mudanças nos padrões tradicionais de administração pública, no que concerne a uma nova cultura organizacional e ao estímulo a práticas efetivas de decisão compartilhada, pautadas em instrumentos de gestão e planejamento que valorizem o saber dos cidadãos e sua atuação influente, sofre ressentimentos da falta de suportes e condições adequadas à participação cidadã. Entre os elementos que podem dar sustentação à democracia participativa, o desenho institucional do arranjo de participação tem sido enfatizado por alguns autores. A construção de uma "nova institucionalidade" norteada por princípios, regras e critérios de inclusão dos atores sociais no processo decisório pode viabilizar a adequação do fazer público ao exercício de autoridade societal, ajustando a máquina administrativa ao fortalecimento das experiências de participação e a alterações nas políticas do governo.

Como em uma via de mão dupla, as dificuldades dos atores sociais organizados na ocupação qualitativa dos espaços de participação criados e no aprendizado da disputa e negociação com o governo, com o fim de amparar suas propostas políticas, igualmente geram ressentimentos às possibilidades de democratização das decisões no Orçamento Participativo. As características da sociedade civil no que se refere à sua formação associativa igualmente desafiam a participação cidadã, a exemplo da insuficiência de habilidades e preparo técnico dos atores para o enfrentamento dos debates em condições de assimetria de recursos de poder com agentes do governo. Do mesmo modo, a precariedade da articulação dos delegados com outros atores sociais, assim como de uma conexão com as bases representadas que se mantenha ao longo do tempo, por meio de antecipações e retomadas que visem a renovar a autorização, geram constrangimentos à capacidade de autoridade e influência sobre o poder público.

Em síntese, elementos vinculados tanto ao associativismo dos atores quanto ao desenho institucional dos arranjos participativos concorrem como elementos explicativos da participação nas esferas institucionalizadas de elaboração de políticas. Os sujeitos sociais aqui analisados constituem um segmento que acumula vínculos associativos diversificados, que ocupam espaço privilegiado nas arenas institucionalizadas e, por conseguinte, possuem maior possibilidade de absorver o aprendizado sociopolítico decorrente do exercício da participação e da representação nestes espaços. As habilidades relacionadas à propensão a participar interferem positivamente na prática política dos atores, mas, como vimos, não são determinantes dos resultados alcançados para a democratização do processo decisório, da autoridade societal e poder de influência sobre o governo. Na explicação dos avanços e desafios da democratização do processo decisório, soma-se ao comportamento associativista a relevância do desenho institucional dos arranjos participacionistas, cujo formato pode criar oportunidades de participação influente no processo político para atores societais. Do mesmo modo, as regras e procedimentos institucionais podem excluir ou restringir a participação de cidadãos a certas arenas públicas de tomada de decisões

e, neste sentido, influir decisivamente em sua autoridade política e limitar a atuação dos atores a episódios ou etapas específicas do processo de participação.

Referência

- AVRITZER, L. 2002. Sociedade civil, espaço público e democratização: uma análise do Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre. In: E. DAGNINO, *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra, p. 17-45.
- AVRITZER, L. 2000. Teoria democrática e deliberação pública. *Lua Nova*, 50:25-46.
- AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (orgs.). 2003. *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo, Cortez, 334 p.
- AVRITZER, L.; RECAMÁN, M.; VENTURI, G.O. 2004. Associativismo na cidade de São Paulo. In: L. AVRITZER (org.), *A participação em São Paulo*. São Paulo, Ed. UNESP, p. 11-57.
- BOSCHI, R. 1987. *A arte da associação*. Rio de Janeiro, Vértice, 199 p.
- CARLOS, E. 2009. O Orçamento Participativo de Vitória-ES sob o signo de diferentes visões ideológico-normativas. In: M.Z. SILVA; B. BRITO Jr. (orgs.), *Participação social na gestão pública: olhares sobre as experiências de Vitória-ES*. São Paulo, Annablume, p. 224-250.
- CARLOS, E.; SILVA, M.Z. 2006. Associativismo, participação e políticas públicas. *Revista Política e Sociedade*, 5(9):163-194.
- CARVALHO, M.C.A.A.; FELGUEIRAS, D. 2000. *Orçamento participativo no ABC: Mauá, Ribeirão Pires e Santo André*. São Paulo, Pólis, nº 34, 70 p.
- DAGNINO, E. 2002. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: E. DAGNINO (org.), *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra, p. 279-301.
- DOIMO, A. 1984. *Movimento social urbano, Igreja e participação popular*. Petrópolis, Vozes, 116 p.
- HOUTZAGER, P.; GURZA LAVALLE, A.; ACHARYA, A. 2004. Atores da sociedade civil e atores políticos participação nas novas políticas democráticas em São Paulo. In: L. AVRITZER, *Participação em São Paulo*. São Paulo, UNESP, p. 257-322.
- IBGE. 2007. Contagem da População 2007. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007/htm>. Acesso em: 12/09/2009.
- LÜCHMANN, L.H.H. 2002. *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Campinas, SP. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas, 225 p.
- MELUCCI, A. 1989 *Nomads of the present*. London, Hutchinson Radius, 288 p.
- MISCHE, A. 2008. *Partisan publics: communication and contention across Brazilian youth activist networks*. Princeton, Princeton University Press, 432 p.
- PUTNAM, R.D. 1996. *Comunidade e democracia: experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro, FGV, 260 p.
- SERPA, A.M.P. 1990. *Quando o povo institui seus espaços políticos e os transforma em espaços pedagógicos: um estudo da dimensão educativa dos movimentos populares da Serra*. Vitória, ES. Dissertação de Mestrado. UFES, 239 p.
- SILVA, M.K. 2003. A expansão do orçamento participativo na região metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados. In: L. AVRITZER; Z. NAVARRO, (orgs.) *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo, Cortez, p. 157-185.
- WAMPLER, B. 2004. Instituições, associações e interesses no orçamento participativo de São Paulo. In: L. AVRITZER, *A participação em São Paulo*. São Paulo, Ed. UNESP, p. 371-407.
- YOUNG, I.M. 2002. *Inclusion and democracy*. Oxford, Oxford University Press, 304 p. <http://dx.doi.org/10.1093/0198297556.001.0001>

Submetido: 09/06/2010

Aceito: 13/09/2010