

Consciência política e participação no Orçamento Participativo em Cachoeiro de Itapemirim (ES, 2009-2012)

Political consciousness and participation in Participatory Budgeting in
Cachoeiro de Itapemirim (Espírito Santo State, Brazil, 2009-2012)

Leandro Vianna Silva Souza^{1,2}
leandrovss@hotmail.com

Marcia Prezotti Palassi¹
mprezotti@hotmail.com

Alfredo Rodrigues Leite da Silva¹
alfredoufes@gmail.com

Resumo

O objetivo deste artigo é compreender a dinâmica da consciência política e da participação cidadã no Orçamento Participativo (OP) em Cachoeiro de Itapemirim (ES) no período 2009-2012. A discussão se baseia no modelo de análise da consciência política para compreensão da participação em ações coletivas de Sandoval (2001). Trata-se de uma pesquisa qualitativa, cujos dados foram coletados através da observação participante, análise de documentos e entrevistas semiestruturadas com vinte e oito conselheiros do OP, submetidos à análise de conteúdo (Bardin, 2004). Os resultados revelam sentimentos de identidade coletiva, contradições entre justiça e injustiça, eficácia política, interesses antagônicos e adversários, vontade de agir coletivamente, crenças e valores sociais e avaliação das metas do OP. Conclui-se que diferentes concepções de consciência política motivam a participação no OP estudado: OP como mecanismo político eficaz de debate e partilha de recursos; OP como oportunidade para manifestar a identidade coletiva e privilegiar sua própria localidade; OP como oportunidade para discutir relações de poder relativas ao próprio orçamento. Elas se apresentam em uma dinâmica na qual uma se articula com a outra no cotidiano sem existir uma fronteira clara entre elas.

Palavras-chave: *consciência política, participação popular, orçamento participativo, administração pública, estudos organizacionais.*

Abstract

The objective of this article is to understand the dynamics of political consciousness and citizen participation in Participatory Budgeting (PB) in Cachoeiro de Itapemirim (Espírito Santo State, Brazil) during 2009-2012. The discussion is based on the analysis model of political consciousness to understand the participation in collective actions from Sandoval (2001). It is a qualitative approach whose data were collected through participant observation, document analysis and semi-structured interviews with twenty-eight counselors of PB, subjected to content analysis (Bardin, 2004). The results reveal feelings of collective identity, contradictions between justice and injustice, political efficacy, antagonistic and adversary interests, willingness to act collectively, societal beliefs and values and evaluation of the PB's goals. We can conclude that different types of political consciousness motivate the participation in this PB case: PB as an effective political mechanism for discussion and sharing of resources; PB as an opportunity to express the collective identity

¹ Universidade Federal do Espírito Santo. Av. Fernando Ferrari, 514, Departamento de Administração - CCJE, 29075-910, Goiabeiras, Vitória, ES, Brasil.

² Instituto Federal do Espírito Santo. Rodovia BR 482, Cachoeiro x Alegre, Km 6,5, Morro Grande, Caixa Postal 727, 29311-970, Cachoeiro de Itapemirim, ES, Brasil.

and prioritize their own community; PB as an opportunity to discuss power relations on the public budget. They are presented in a dynamic in which one interacts with the other on a daily basis without a clear boundary between them.

Keywords: *political consciousness, public participation, participatory budgeting, public administration, organizational studies.*

Introdução

A participação e a mobilização popular como exercício cívico são relevantes na consolidação de uma democracia plena e das instituições que a fundamentam (Mendes, 2007). É essencial para uma democracia que os cidadãos articulem sua capacidade crítica em torno de diferentes modalidades de participação cidadã. Isso porque, ao não se mobilizarem, os cidadãos contribuem para a existência de um espaço propício à atuação de representantes políticos oportunistas, que defendem interesses pessoais ou de grupos específicos, potencialmente opostos aos dos que os elegeram como representantes (Mises, 2009).

A partir desse entendimento, alguns partidos políticos apresentaram um discurso de atender aos anseios populares e democráticos e proporcionar novas maneiras do povo opinar e participar. Um desses partidos foi o Partido dos Trabalhadores – PT (Albuquerque, 2005). Em 2008, com a eleição do candidato do PT Carlos Casteglione para a prefeitura de Cachoeiro de Itapemirim, no estado do Espírito Santo, o partido passou a inserir suas propostas no município. Dentre as promessas do PT à época da eleição, destaca-se a implantação do Orçamento Participativo (OP).

O orçamento público permite ao Estado gerenciar seus recursos financeiros para atender as demandas da sociedade (Piscitelli *et al.*, 2002). Em sua forma tradicional, as negociações ocorrem no Poder Legislativo, com influências de atores econômica ou politicamente privilegiados, excluindo, na prática, a atuação direta do cidadão comum (Mises, 2009). O OP se constitui em um espaço para maior participação do cidadão, que passa a participar de definições que envolvem parte do orçamento público por meio de diversos instrumentos democráticos, oferecendo certo espaço para a manifestação e a decisão popular, interagindo com o Estado (Wampler, 2008; Aragonès e Sánchez-Pagés, 2009).

No caso do município de Cachoeiro de Itapemirim, o OP era uma novidade. Entretanto, para que essa proposta fosse realizada, além do interesse da prefeitura, havia a necessidade de os cidadãos participarem. Segundo Sandoval (2001), a participação, assim como outras ações individuais e coletivas, pode ter sua dinâmica revelada a partir do estudo da consciência política. Para articular essa ideia, o autor propõe um "Modelo de Consciência Política para Compreensão da Participação em Ações Coletivas". Nesse modelo, aqui adotado, a consciência política envolve aspectos identitários e crenças que se relacionam em torno de dimensões psicossociológicas, marcadas por aspectos históricos, pelas interações sociais e experiências dos atores (Ansara, 2008).

Essa base teórica é adotada a fim de se atingir o objetivo deste artigo em compreender a dinâmica da consciência política e da participação cidadã no OP em Cachoeiro de Itapemirim (ES) no período 2009-2012.

Sendo assim, apresenta-se uma análise da consciência política e da participação dos conselheiros no OP. Trata-se de uma pesquisa qualitativa que adota como técnica de coleta de dados a observação participante, a análise de documentos do OP e a entrevista semiestruturada, cujos dados foram submetidos à análise de conteúdo (Bardin, 2004).

O artigo está estruturado em sete partes, sendo a primeira, esta introdução. Na segunda parte, descreve-se o "Modelo de Consciência Política para Compreensão da Participação em Ações Coletivas" (Sandoval, 2001). Na terceira, discutem-se os aspectos do OP relacionados com a consciência política. Na quarta, expõe-se a metodologia da pesquisa. Na quinta parte, descreve-se o OP de Cachoeiro de Itapemirim (período 2009-2012). Na sexta parte, apresenta-se a análise dos resultados. Por fim, na sétima parte, são tecidas as considerações finais.

O modelo analítico de consciência política para a compreensão da participação em ações coletivas

O "Modelo de Consciência Política para Compreensão da Participação em Ações Coletivas" de Sandoval (2001) considera a consciência política como a junção dos aspectos identitários (relações indivíduo – Estado) e das crenças do indivíduo em suas relações, não sendo "[...] 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 consciência política é tratada como um conjunto de dimensões psicossociológicas mutáveis, conceituadas como sentimentos (Palassi, 2011), que guiam as decisões em um contexto político ou em outras situações (Sandoval, 2001). Essas dimensões se referem à história social e cultural, interações com atores políticos e organizações, influência de eventos, instituições e experiências diárias (Ansara, 2008). Para Sandoval (2001), por meio da consciência política, é possível compreender como as formas de ação individual e coletiva são articuladas a partir de um conjunto de dimensões distinguíveis, não lineares e sem hierarquizações *a priori*, citadas na Figura 1.

A *identidade coletiva* é uma dimensão que se refere a “como os indivíduos estabelecem uma identificação psicológica de interesses e sentimentos de solidariedade e pertencimento para um ator coletivo” (Sandoval, 2001, p. 187, tradução nossa). Trata-se de um sentimento de pertença a um ou mais grupos e categorias sociais, cuja identificação psicológica e de interesses com um grupo ou o sentimento de pertença gera o comprometimento. Além disso, como destaca Silva (2008, p. 409), a identidade coletiva “faz o elo entre passado e o presente, permitindo um movimento de retorno à história que nos possibilita estabelecer comparações com outros lugares, tempos e espaços sociais”.

Dessa maneira, a identidade coletiva constitui uma dimensão propícia para a manifestação de *crenças, valores e expectativas sociais*. Essa dimensão baseia-se na interpretação da realidade pelo indivíduo, em sua ideologia política e visão de mundo, que é o resultado das interações sociais e experiências com grupos, instituições e contextos, variando conforme o contexto e o indivíduo (Sandoval, 2001). Sandoval (1994), apoiando-se em Heller (1972), defende que o cotidiano estimula uma consciência de senso comum, de continuidade, estabilidade, irreflexão, imediatismo, utilitarismo, conformismo e alienação, onde o desenvolvimento se dá na ruptura, questionamento e reflexão.

Segundo o autor, essa dimensão leva os atores sociais à convergência, mas a ela se articula outra dimensão, imbricada com essa, mas que atua em uma direção distinta, a dos *interesses antagônicos e adversários*. Essa dimensão refere-se ao conflito de interesses materiais e simbólicos do indivíduo ou de seu grupo, bem como o de outros grupos que levam à ação coletiva (Silva, 2008; Ansara, 2009). Os interesses antagônicos facilitam a identificação de adversários coletivos e lutas

de classes sociais (Sandoval, 2001). Essa identificação revela as relações entre as dimensões, pois ela envolve a dimensão das *crenças, valores e expectativas sociais*, uma vez que diz respeito à percepção do indivíduo sobre sua classe e as demais. Com base nessa identificação, ocorre à articulação dos interesses antagônicos e adversários com os convergentes na direção da *eficácia política*, outra dimensão.

Essa dimensão relaciona-se à capacidade de intervir em uma situação política. Segundo Sandoval (2001), ela baseia-se na Teoria de Atribuição de Hewstone (1989), que explica como as pessoas interpretam as causas, as circunstâncias e os motivos de situações vividas por elas. A partir dessa concepção, são identificados três tipos de interpretação: (a) crer que os eventos resultam de forças transcendentais; (b) buscar soluções individuais para situações de angústia social da sociedade e; (c) entender as forças causadoras das situações de angústia social por outros indivíduos/grupos, podendo mudá-las com ações individuais ou coletivas.

Tais interpretações levam ao sentido de Justiça Social em um contexto que se relaciona com a dimensão dos *sentimentos de justiça e injustiça*. Conforme Sandoval (2001), o indivíduo percebe esses sentimentos nos arranjos sociais, avaliando a reciprocidade social dos atores considerados justos, bem como se ela foi violada. É comum os movimentos sociais lutarem contra situações de injustiça, com seus participantes aliando às suas representações e discursos, noções de injustiça para legitimar clamores e responsabilizar adversários.

Essa luta leva à participação em ações coletivas para intervir na sociedade e ao engajamento em movimentos sociais, relacionando-se com outra dimensão, que é a *vontade de agir coletivamente* do indivíduo. No entanto, essa é uma dimensão

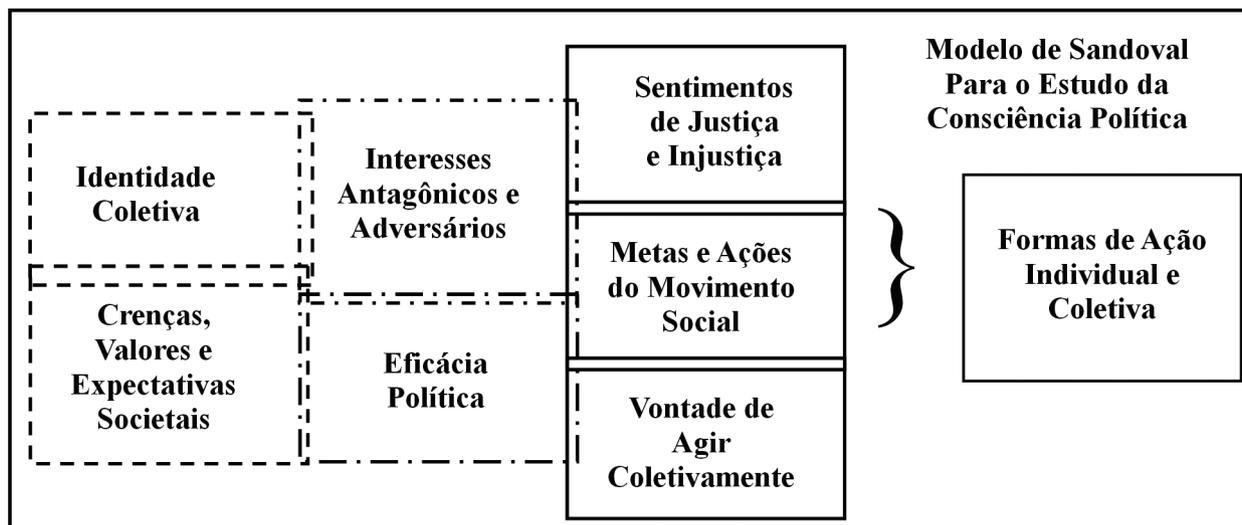


Figura 1. Modelo de consciência política.

Figure 1. Model of political consciousness.

Fonte: Sandoval (2001, p. 186, tradução nossa).

"[...] 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" (Sandoval, 2001, p. 189, tradução nossa). Essa pré-disposição envolve, ainda, a percepção sobre a relação entre custos, benefícios e aprendizados e se compensam o desgaste físico-financeiro, momento no qual os indivíduos incrementam sua vontade de agir coletivamente (Costa, 2006).

Tal percepção tem relação direta com a dimensão das *metas e ações do movimento social*. Essa dimensão trata da avaliação que os indivíduos fazem das metas e propostas do movimento e de sua liderança como compatíveis ou não com os seus interesses materiais e simbólicos. Ela relaciona os clamores por justiça contra um adversário identificado, notando se a proposta de ação coletiva enquadra-se em seus sentimentos pessoais de injustiça, interesses e eficácia política (Sandoval, 2001). Sandoval (2001) diz que nas dimensões *vontade de agir coletivamente e metas e ações do movimento social*, a decisão de participar ou não do movimento, agindo individual ou coletivamente, surge nas informações e significados das outras dimensões do modelo.

O Orçamento Participativo

O orçamento público direciona os recursos financeiros do Estado para suprir as necessidades populares mantendo atividades e executando projetos (Piscitelli *et al.*, 2002). Sua concepção envolve negociações com o Poder Legislativo e normalmente com grupos influentes política e economicamente, excluindo os menos favorecidos: "[...] as decisões verdadeiras são tomadas a portas fechadas, nos corredores ou lugares de encontro dos governantes" (Mises, 2009, p. 208-209). Nesse contexto, o cidadão só participa de forma complementar, consultiva e legitimadora.

No entanto, no Brasil, na década de 1970, surgiu o OP (Souza, 2006), alterando esse contexto. O OP na administração pública instituiu novos mecanismos democráticos, discutindo as ações públicas, dando voz e oportunidade de expressão ao cidadão, estreitando a relação Estado-sociedade (Rocha, 2004; Goulart, 2006; Neves, 2007; Wampler, 2008; Aragonès e Sánchez-Pagés, 2009).

O OP foi adotado inicialmente na cidade de Lajes (SC), em 1970, seguido, nos anos de 1980, pelas cidades de Boa Esperança e Vila Velha (ES), Piracicaba e Diadema (SP) e Pelotas (RS) (Souza, 2006). São muitos e variados os exemplos de participação popular nos governos, tais como no caso de Toronto (Canadá), Montevidéu (Uruguai), Barcelona (Espanha), Rosário (Argentina), Saint-Denis (França) e Bruxelas (Bélgica) (Prefeitura de Porto Alegre, 2012). No que diz respeito ao OP, tal participação ocorre com adaptações e especificidades voltadas às realidades locais (Gilman, 2012; Sintomer *et al.*, 2012; Thompson, 2012; Gonçalves, 2014), estando presente hoje em dia em mais de mil cidades do mundo (Sintomer *et al.*, 2013).

A cidade de Porto Alegre (RS) tem o OP mais famoso e estudado no mundo (Gugliano, 2004; Misoczky e Ferreira, 2005;

Fung, 2006; Goulart, 2006; Leubolt *et al.*, 2008; Wampler, 2008; Aragonès e Sánchez-Pagés, 2009; Lerner, 2011; Sintomer *et al.*, 2012; Thompson, 2012; Gomez *et al.*, 2013; Jaimes, 2013; Gonçalves, 2014), sendo exemplo de eficácia em participação popular na administração pública. Ele é avaliado pela Organização das Nações Unidas (ONU) como uma das quarenta melhores práticas de gestão pública urbana no mundo e declarado pelo Banco Mundial como modelo bem-sucedido de ação comum entre Governo e sociedade civil (Prefeitura de Porto Alegre, 2012). Tal sucesso e reconhecimento são muitas vezes atribuídos ao fato de ele proporcionar a oportunidade à população de escolher o destino de parte dos recursos do orçamento municipal (Pateman, 2012; Gomez *et al.*, 2013; Tănase, 2013).

Porém, várias críticas são realizadas aos OPs. Avritzer (2008, p. 46) adverte que, "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". Fischer (2006) alerta que a participação instrumentalizada é também um meio de o governo controlar politicamente os projetos e os processos, e até mesmo restringir o envolvimento popular, limitando outras formas de ação.

Diante desse cenário, apreende-se que o direcionamento das ações tomadas no OP é controlado por quem o governa, como uma permissão sua. Isso faz com que ele seja estruturado de acordo com as características e a conveniência política de quem está no poder (Lüchmann, 2007; Poole, 2012; Diaz-Cayeros *et al.*, 2014; Gonçalves, 2014), fazendo dele algo instável e inconstante (Alves e Allegretti, 2012).

Sendo assim, o OP não deve ser o único meio de o indivíduo desenvolver-se e mobilizar-se enquanto cidadão (Fischer, 2006; Silva e Carvalho, 2006), pois ele pode até mesmo ser utilizado para limitar essa mobilização.

Outra crítica refere-se aos recursos orçamentários para o OP. Ao pesquisar vinte e seis cidades com casos de OP entre 1989 e 2004, Costa (2010, p. 26) viu que "a média dos recursos orçamentários demandados aos investimentos desses municípios foi de apenas 8,33%".

Quanto ao comparecimento popular às assembleias do OP, percebe-se um contínuo aumento (Aragonès e Sánchez-Pagés, 2009), mas, os participantes não chegam a 5% do total da população das cidades (Aragonès e Sánchez-Pagés, 2009; Sampaio *et al.*, 2010).

Outra questão importante que envolve o OP é a relação de conflito de interesses com os vereadores (Silva Filho e Leite, 2004; Giacometti *et al.*, 2006; Moura, 2007; Neves, 2007; Aragonès e Sánchez-Pagés, 2009; Lima e Sousa, 2010; Souza, 2011). Em muitos casos, os vereadores não apoiam o OP, pois ele divide ou mesmo retira seu poder constitucional de legislar sobre o orçamento público, passando-lhe ao cidadão. Isso diminui a influência e o controle dos vereadores (muitos com práticas assistencialistas e clientelistas) em certas regiões, prejudicando planos de uma nova candidatura (Neves, 2007) tornando essa relação conflituosa (Aragonès e Sánchez-Pagés, 2009).

Outra aspecto relevante na consolidação do OP é a concretização das necessidades da população. Não fazer o que foi votado pela população provoca insatisfação e desinteresse, tendo em vista que “[...] a execução das demandas é etapa essencial no ciclo do OP, pois se trata da efetivação das decisões diretas da população [...]” (Costa, 2010, p. 26).

Dessa forma, quando o indivíduo entende que ele não é um mero coadjuvante no cenário político, cuja única participação nesse processo ocorre quando ele escolhe, por meio do voto, o seu representante, isso o leva à participação (Jaimes, 2013). Na medida em que esse nível do OP é alcançado, mesmo com lacunas e falhas na estrutura e execução, ele é aprovado frequentemente (Franzese e Pedrotti, 2005), com crescente interesse e participação da população (Aragonès e Sánchez-Pagés, 2009; Sampaio *et al.*, 2010).

Lerner (2011) cita em seus estudos um processo no qual as pessoas, inicialmente, usavam o OP apenas para reclamar e tratar de interesses individuais. Todavia, com o tempo, elas passaram a administrar os espaços públicos com uma visão mais ampla e articulada com as possibilidades do OP.

Portanto, esse tipo de participação tem o potencial de transformar as pessoas, mas, para isso, um fator decisivo é a vontade delas de superar a exclusão social, o que ocorre comumente nos estratos sociais menos favorecidos (Baquero *et al.*, 2005; Fung, 2006; Lüchmann, 2007; Lüchmann e Borba, 2009; Lima e Sousa, 2010). Nesse sentido, Lerner (2011) expõe um cenário no qual a maioria dos que vão ao OP na América Latina é pobre e quer resolver problemas urgentes de sua comunidade, como ruas sem pavimentação ou esgoto a céu aberto. Todavia, nos Estados Unidos, onde as necessidades básicas já são atendidas, as pessoas buscam executar pequenos reparos na infraestrutura, como a aparência das ruas.

Essa questão aparentemente instrumental, de que a simples busca por diferentes tipos de melhorias, conforme o nível social do cidadão é a motivação para participar do OP, oculta algo muito mais complexo, a consciência política que leva à participação em ações coletivas. Para Sandoval (2001), a consciência política não só tem relação com a participação cidadã, como também oferece um caminho para se compreender a dinâmica da participação em ações coletivas, no caso, desta pesquisa, o OP. Ao se concordar com o autor, neste artigo, sua abordagem será adotada, para que se possa compreender a dinâmica da consciência política e da participação cidadã no OP em Cachoeiro de Itapemirim (ES) no período 2009-2012.

Aspectos metodológicos

A parte empírica deste artigo se baseia na abordagem qualitativa (Minayo e Sanches, 1993). Como técnica de coleta de dados, foi adotada a observação participante, a análise documental e a entrevista semiestruturada (Lüdke e André, 1986). O uso dessas técnicas em conjunto tem o propósito de obter a complementaridade de informações para preencher possíveis

lacunas. A observação participante foi realizada durante as plenárias do OP no ciclo 2009-2012. As dimensões da consciência política (Sandoval, 2001) foram adotadas como roteiro de observação, e os dados foram registrados em um diário de campo.

Os documentos foram obtidos no *site* oficial do Orçamento Participativo de Cachoeiro de Itapemirim (<http://www.cachoeiro.es.gov.br/op/site.php>), em matérias dos jornais impressos e da mídia eletrônica e em documentos oficiais da prefeitura, descritos a seguir: material de divulgação, regimento interno do OP e resultados das plenárias regionais e temáticas; permitindo a descrição e a compreensão do OP antes das entrevistas.

Por fim, foram realizadas as entrevistas. Os membros do Conselho do OP (COP) compõem o grupo dos sujeitos da pesquisa. Os critérios de seleção dos sujeitos para as entrevistas foram: dois representantes do Poder Executivo e dois do Legislativo (os mais envolvidos no OP, baseando-se na observação participante); os dois membros da Federação das Associações de Moradores e Movimentos Populares de Cachoeiro de Itapemirim – FAMMOPOCI; quinze conselheiros regionais (ao menos um por região) e sete temáticos (ao menos um por tema). Esse grupo, com um total de vinte e oito respondentes, escolhidos durante a observação participante, permitiu atingir a saturação nas respostas, quando a recorrência das informações indicou não ser necessária a inclusão de mais respondentes.

Os sujeitos da pesquisa entrevistados têm as seguintes características: vinte e três homens e cinco mulheres; faixa etária entre 30 e 77 anos de idade; a maioria casada. Sete conselheiros têm o 1º grau (quatro deles, incompleto); doze têm o 2º grau completo (cinco realizando curso superior); sete possuem nível superior completo e dois possuem mestrado. Os homens são servidores públicos, advogados, comerciantes, mecânicos, técnicos e aposentados. Dentre as mulheres, três são servidoras públicas, uma é aposentada e uma não tem ocupação profissional. O roteiro de entrevistas baseia-se nas dimensões do modelo de Sandoval (2001). Para garantir o anonimato dos entrevistados, os nomes citados neste artigo são fictícios. Os dados foram submetidos à análise de conteúdo (Bardin, 2004), e as dimensões do modelo de Sandoval (2001) se constituíram como categorias analíticas definidas *a priori*.

Cachoeiro de Itapemirim e o Orçamento Participativo

Cachoeiro de Itapemirim está localizado no sul do Espírito Santo, a 140 quilômetros da capital Vitória, no Brasil. Têm 190 mil habitantes e uma área de 877 km². O OP começou em 2009, no primeiro mandato do PT no Poder Executivo da cidade. Sua coordenação é da Secretaria Municipal de Gestão Estratégica. O modelo institucional que abarca suas etapas é o Ciclo do OP, que vai do lançamento até o fim das obras votadas nas plenárias regionais. As etapas são: abertura, reunião preparatória, plenária regional, plenária temática, capacitação do COP e realização das obras. Conforme essa metodologia, a cidade foi dividida em

treze regiões, formadas por bairros vizinhos onde ocorrem as plenárias regionais.

O COP tem cinquenta membros que acompanham e fiscalizam o OP, sendo assim eleitos: vinte e seis conselheiros regionais (dois eleitos em cada região); quatorze conselheiros temáticos (dois eleitos em cada uma das sete plenárias temáticas); dois representantes da FAMMOPOCI; quatro do Poder Legislativo Municipal (indicados pela Câmara de Vereadores); e quatro do Poder Executivo Municipal (indicados pelo Prefeito).

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 (Prefeitura de Cachoeiro de Itapemirim, 2011). Já o valor destinado à realização dos trabalhos referentes ao OP para o Ciclo 2011 é de R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais). Quanto à execução das obras dos três Ciclos (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" (Rodrigues, 2012, p. 8).

Consciência política e participação dos membros do COP de Cachoeiro de Itapemirim

A análise dos dados indicou um contexto no qual não há consenso sobre a interpretação relacionada à aprovação do processo de OP em Cachoeiro de Itapemirim (ES). Dos vinte e oito entrevistados, oito aprovam e participam do OP, quinze o aprovam e participam, mas com ressalvas, e cinco o desaprovam, sendo que três deles deixaram de participar. Um aspecto parece ter relação com essas manifestações: seis dos oito que aprovam são do grupo político do prefeito e as cinco piores avaliações são de sujeitos ligados a partidos de oposição. Ou seja, a interpretação sobre o OP, entre outros aspectos, pode envolver interesses particulares ou de grupos, e não necessariamente os da sociedade (Silva, 2000; Carlos, 2006; Romão, 2011). A opção por participar ou não dele também envolve uma dinâmica com vários aspectos, conforme se discutirá a seguir.

Identidade coletiva, crenças, valores e expectativas sociais no COP

Nas entrevistas, evidenciou-se um elo entre o passado e o presente da administração municipal, remetendo às ideias de Silva (2008) ao destacar que o sentimento de identidade coletiva leva a comparar os resultados com outros lugares, tempos e espaços sociais. Nessa direção, Maurício destaca que: "[...] 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 está chegando lá". Confiar e se identificar faz o indivíduo sentir-se parte do processo, um sentimento de pertença que explica o comprometimento e a participação (Sandoval, 2001).

O empenho e coesão com o grupo e sua causa é base à ação coletiva (Sandoval, 2001), pois "o estabelecimento de uma identidade coletiva permite aos indivíduos atribuírem valor às metas grupais e à mudança social como benefício pessoal e coletivo [...] para atingir a mudança almejada" (Costa, 2007, p. 89).

Apesar dos interesses pessoais, o coletivo também se faz presente, como defendido por Sandoval (2001). No caso aqui estudado, um dos respondentes esclarece o que envolve essa posição: "[...] todos os bairros são carentes de obras, então a gente deixa de lado o individualismo pra que o coletivo fale mais alto" (Wanderley). Messias cita valores e crenças altruístas por participar de movimentos populares:

O conselheiro é um herói, pois paga passagem do bolso, gasta dinheiro com xérox, alimentação, para trabalhar em prol da sociedade. Sacrifico-me e à família também, mas não vejo como sacrifício, pois quando estamos nos movimentos populares é sempre gratificante quando você trabalha em benefício da população.

Valores e crenças coletivas, expectativas de conclusão das obras e continuidade do OP permeiam os relatos que justificam a participação. Muitos indicam estar no OP por seus ideais e valores democráticos. O conjunto das crenças, valores e expectativas sociais em torno do OP leva os respondentes a assumirem a postura de se atentarem para os atores políticos que podem colocar o OP em risco. Por exemplo, Beatriz revela a expectativa, nesse sentido, de "[...] que os outros governantes não mexam no OP, que é da população". Segundo Montecinos (2011), essa preocupação tem sentido, pois o OP depende dos processos eleitorais e da orientação política dos governantes. Portanto, a manutenção do OP depende de como as pessoas vão votar. Ao participarem ativamente do OP, os eleitores indicam indiretamente que o OP é um tipo de ação na qual acreditam. Entretanto, no contexto do OP de Cachoeiro de Itapemirim, essa participação foi parcial.

Como explica Sandoval (2001), a participação ou não em ações coletivas se justifica pela identificação das crenças, valores e expectativas com a realidade. Essas últimas envolvem as interações sociais, as experiências e as análises dos indivíduos. No caso do OP de Cachoeiro de Itapemirim, esses elementos levaram cinco conselheiros a se posicionarem como céticos e decepcionados com os resultados, deixando de acreditar e participar do processo.

Eu sei que as pessoas votaram e escolheram aquela obra e esperam que ela seja realizada, [...] 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 para que [...] seja realizado (Bruno).

Sandoval (1994, 2001) explica que o conformismo enfraquece a participação. Esse fato colabora para o indivíduo não participar do OP, por não ter suas demandas atendidas e ver suas expectativas frustradas, algo visto também por Costa (2010) e Lima e Sousa (2010). Expectativas frustradas pelas obras não realizadas ou a crença de que participar do OP não traz mudanças produz significações da realidade nas crenças, valores e expectativas que desmobilizam os indivíduos. Entretanto, de maneira ambígua, há construções sociais em torno do OP que não são necessariamente convergentes ao que alguns indivíduos esperam, as quais, associadas a interesses antagônicos e adversários, podem mobilizar os indivíduos.

Os interesses antagônicos e adversários e a eficácia política no COP

Silva (2008) e Ansara (2009) citam que a clara identificação de interesses contrários leva à ação coletiva. Isso ficou evidente no OP de Cachoeiro quando Eraldo identifica "grupos políticos ou pessoas ligadas a partidos que buscam trazer negatividade para o OP [...] se amarram ao velho modo de fazer política, ao paternalismo, ao 'pedir para receber algo em troca' [...] usando o OP como trampolim político [...]". Tal fato o mobiliza a mostrar "à população que ela, com sua palavra, seu voto, têm influência importante".

Wanderley também participa do OP para enfrentar interesses e pensamentos utilitaristas, adversários à coletividade, expondo suas crenças e valores societais: "[...] sempre há um interesse individualista [...] pessoas pensam em levar para o lado da política, pensam em candidatura e aí foge do foco, que é a comunidade, a coletividade". Romão (2011) observou em seu estudo uma dinâmica semelhante ao notar conselheiros buscando obter vantagens políticas e interesses particulares, longe dos interesses coletivos.

Outra situação relacionada com os interesses antagônicos, identificada em pesquisas e que aparece no OP estudado neste artigo é a postura dos vereadores de se oporem ao OP (Silva Filho e Leite, 2004; Giacometti *et al.*, 2006; Moura, 2007; Neves, 2007; Aragonès e Sánches-Pagés, 2009; Lima e Sousa, 2010; Souza, 2011). Anselmo relata que "[...] a Câmara de Vereadores tem certa inveja do OP, muitas coisas que eles empenhavam hoje o povo que está decidindo". Beatriz enfatiza o antagonismo entre vereadores e população: "[...] tem vereador que acha que pode fazer obra, então a comunidade tem mais poder pra fazer obra do que o vereador".

A identificação de interesses antagônicos e adversários conduz à participação no OP. Superar adversários com interesses políticos ou pessoais contrários, inclusive vereadores, é um desafio à eficácia política dos participantes. A eficácia política pode ser notada como um meio do indivíduo ser protagonista de seu contexto, constituindo-se em um ator social, mudando sua vida e de seus semelhantes.

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, para quem mora perto de mim. Resgata o exercício [...] de você participar e ver solução para os problemas da sua cidade [...] O OP é o grande resgate do povo brasileiro (Cristóvão).

Essa visão é compartilhada por Leonardo: "A influência do OP na cidade é gerar cidadania nas pessoas e trazer a população para mais próximo do poder público [...] gerar cidadania é o fundamento". Tal cidadania inclui uma dinâmica na qual as ideias do cidadão são respeitadas e ouvidas, o que é fundamental para a mobilização do indivíduo (Sandoval, 2001).

O OP devolve ao cidadão a alegria de participar além do processo de votação, que fica restrito à eleição. Ele traz o empoderamento do cidadão que está envolvido. [...] Movimentos como o do OP podem devolver o poder de fiscalizar [...]. Imagine o momento em que virmos uma obra fora dos conformes e ligarmos denunciando por sabermos que é nosso dinheiro que está ali. No dia em que o cidadão atingir esse estágio será até mais fácil fazer política no país (Roberto).

Esse empoderamento faz a pessoa crer que é possível mudar a realidade: "[...] hoje o povo tem voz, [...] o OP realiza aquilo que o povo deseja" (Mateus), 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" (Eraldo). Sandoval (2001) diz que se a pessoa vir que, pela ação coletiva, muda uma situação política, sua vida e a dos outros, ele se torna um ator social, com um sentimento de eficácia política.

Uma situação promotora da participação e resultado da intervenção política do OP refere-se às obras feitas. Entretanto, há alguns obstáculos nesse processo impactando diretamente a eficácia, como a não efetivação de algumas obras e a escassez de recursos direcionados ao OP observados em Cachoeiro. Obstáculos que também foram citados nos estudos de Costa (2010) e Lima e Sousa (2010) em outras cidades. Os dois obstáculos prejudicam a capacidade de o indivíduo buscar melhores condições de vida e mudar sua realidade ao entender seu contexto social, o que é a base da ação coletiva (Costa, 2006). Quanto à efetivação das obras, no caso de Cachoeiro, entre 2010 e 2012, o OP escolheu 64 obras, das quais, até 2012, 18 foram executadas, 13 estavam em execução, 19 foram licitadas, mas aguardavam ordem de serviço, e 14 existiam apenas como algo aprovado no OP (Rodrigues, 2012). Quanto aos recursos destinados ao OP em Cachoeiro, eles representam cerca de 5% do orçamento municipal. Ao observar a desproporcionalidade dos recursos, há espaço para o indivíduo indagar a validade do OP (Wampler, 2003; Goulart, 2006; Costa, 2010). Segundo Sandoval (2001), por não vislumbrar a eficácia política, o indivíduo se desmobiliza.

Portanto, aqui se observa uma contradição no OP de Cachoeiro: existem manifestações que consideram o ator social com a capacidade de mudar sua realidade pela ação coletiva, o que leva a maioria dos membros do COP à participação. Porém, também se evidenciaram obstáculos à eficácia por parte

daqueles que percebem os recursos para as obras como insuficientes diante das demandas e do discurso do próprio OP, o que os desmobiliza. Essa insuficiência de recursos leva, também, a um sentimento de injustiça associado ao próprio OP, que, supostamente, deveria ser articulado como elemento de mobilização dos indivíduos devido ao desejo de minimizar as injustiças.

Os sentimentos de justiça e injustiça e a vontade de agir coletivamente no COP

Se, por um lado, há injustiças sociais levando à participação no OP, por outro lado, existem injustiças sociais desmobilizando. Bruno vê na regionalização da cidade uma injustiça que inibe a participação: "os mais injustiçados são as comunidades mais carentes e longínquas do centro da cidade, comunidades pequenas que não conseguem vencer na votação pelo pequeno número de moradores". Essas evidências vão ao encontro do que Peci (2000) identificou em seu estudo, no qual a diferença entre o número de pessoas presentes do bairro sede *versus* dos demais bairros nas assembleias, sobretudo os mais distantes, necessitados e desmobilizados, também, gera sentimentos de injustiça.

Além do contingente populacional, outro aspecto relacionado às vantagens que determinados bairros têm sobre outros e aos sentimentos de injustiça diz respeito à condição financeira e ao grau de instrução dos residentes. Para Wanderley, "os bairros onde geralmente tem pessoas com mais recursos financeiros são os favorecidos". Já para Henrique, no OP, as "pessoas que falam e têm estudo melhor [...] têm se manifestado para conduzir as reuniões com interesses próprios [...], quem tem mais poder aquisitivo, quem fala melhor [...] [e por isso] o povo cansou, não acredita mais e isso influi na votação". Ao perceberem tais injustiças, muitos não participam mais do OP. Todavia, outros "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" (Costa, 2006, p. 397).

A politização do indivíduo, percebendo os arranjos sociais que o cercam, é essencial na análise da participação no OP baseada em sentimentos de justiça e injustiça. Querer superar as injustiças leva à participação. Porém, injustiças promovidas pela própria metodologia, ao beneficiar os bairros onde as assembleias ocorrem e a percepção de que a região central é privilegiada em detrimento das periferias e distritos, fazem os indivíduos não se envolverem no OP. Ao mesmo tempo, a própria possibilidade de reverter essa injustiça da ferramenta pode levar à vontade de agir coletivamente para sanar mais uma injustiça evidenciada e possível de ser tratada com ajustes na metodologia. Portanto, observa-se uma dinâmica social ambígua, na qual as mesmas movimentações que desmobilizam as pessoas tem o potencial de mobilizá-las, dependendo de como tais questões são articuladas na consciência política delas.

No caso do OP de Cachoeiro, o imbricamento desses elementos indica uma dinâmica na direção de uma maior mobilização em torno do OP como ação coletiva, pois tem ocorrido o aumento de presentes às plenárias: "a partir do momento que a população vai pra votação ela acredita no projeto. Cada plenária tem de 400 a 500 pessoas" (Higor). Timóteo destaca que "a maneira de cobrar é participando [...] a participação popular cria oportunidade, debates, vê realmente a realidade e a necessidade das comunidades".

Mas essa vontade de agir coletivamente envolve custos, e não apenas benefícios. Em conjunto, esses custos e benefícios levam a um impacto de determinada manifestação coletiva na vida das pessoas, que é relacionado com a mobilização dessas próprias pessoas para participarem das manifestações coletivas (Aragonès e Sánchez-Pagés, 2009).

Um exemplo do custo de participar do COP é o financeiro, devido às reuniões e visitas às obras: "o custo se eleva pra mim, pois é tudo por conta própria. Recursos da nossa associação são muito poucos. Então, viagens, reuniões, são todas bancadas por mim" (Higor).

Outro custo apontado é o tempo das pessoas, por causa do conflito de horários das reuniões do COP com as atividades pessoais: "Custo de tempo, sair do trabalho, chegar tarde em casa para ir às reuniões, sair sábado para visitar obras. Muitos conselheiros não podem faltar ao trabalho e faltam às reuniões e visitas do Conselho" (Bruno).

Contudo, mesmo reconhecendo esses custos, os respondentes indicam que o retorno ao assumi-los compensa, conforme se pode verificar no relato de Roberto:

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 [...] ideal para o processo [...]. Qual é a participação de cada um em uma vida em sociedade? [...] Viver em sociedade exige dedicação e alguns sacrifícios (Roberto).

Costa (2006) explica que, quando os benefícios e aprendizados de participar do processo compensam os desgastes físicos-financeiros decorrentes dele, percebe-se a vontade de agir coletivamente, conforme o relato de Roberto. Assim, agir coletivamente inspira Eraldo por "saber que você está trabalhando, 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". Franzese e Pedrotti (2005), Lerner (2011) e Ribeiro e Borba (2011) também relataram essa lógica ao identificarem nos participantes do OP uma transformação de entendimento quanto a seu papel na democracia, na qual eles se posicionavam de maneira cada vez mais contestadora, instruída, consciente e interessada por atividades políticas, movimentos sociais e ações coletivas; em que a ideia de democracia vai além de votar e ter direitos, mas é também cidadania e participação (Cameron, 2010).

Cabe destacar que essa transformação, relacionada com a vontade de agir coletivamente, envolve também o reconhecimento dos limites reais do impacto da sua ação. Não são articulações descoladas da realidade e sem um propósito claro, muito pelo contrário, pois, segundo Sandoval (2001), a consciência política que leva à ação coletiva se relaciona diretamente com a existência de metas a serem alcançadas a partir dessa ação.

As metas e ações coletivas na visão dos membros do COP

Sobre as metas e ações coletivas dos membros do COP de Cachoeiro, evidenciaram-se aquelas que comumente estão associadas ao OP, como lutar por benefícios coletivos, pela igualdade, cidadania e soberania popular (Silva Filho e Leite, 2004; Carlos, 2007). Carolina, por exemplo, avalia tais metas e ações destacando o que foi alcançado: “[o OP] promoveu um crescimento [...], mudou o cenário da cidade”.

Nesse sentido, Reck (2005) defende que a participação tende a ocorrer quando a pessoa vê êxito nas metas de ação do movimento coletivo. Se há relação entre as metas e propostas do movimento e os interesses do indivíduo, ele pode direcionar seus clamores por justiça e revelar a identidade coletiva (nesse caso, nos bairros e comunidades), vendo a eficácia política de suas ações no contexto (Sandoval, 2001).

Mas as metas não alcançadas se tornam em obstáculos a esse processo, gerando frustração, como no caso das obras escolhidas no OP e não realizadas. O alerta de Davi evidencia que os conselheiros identificam claramente esses obstáculos: “Tem obras pra serem concluídas [...] e se não concluir, todo o trabalho que nós tivemos até agora vai por água abaixo”.

Outro obstáculo está na insuficiência do que é realizado pela prefeitura e na restrição das atribuições dos participantes no OP. Silva Filho e Leite (2004), Franzese e Pedrotti (2005) e Sintomer *et al.* (2008) consideram a discussão no OP limitada a obras e melhorias urbanas, sem formulação e avanço das políticas e serviços públicos.

Outro exemplo foi apontado por Bruno. Ele saiu do COP inconformado com os arranjos políticos e cobra mais autonomia, espaços de discussão e representatividade, pois, segundo ele, o que existe hoje é “[...] muito pouco, 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”.

No caso de Cachoeiro, novamente de maneira ambígua, as mesmo tempo que surgiram metas impulsionando a ação coletiva, outras se apresentaram como obstáculos a essa mesma ação. Portanto, acaba por ocorrer um imbricamento entre esse conjunto de forças, que inclui todos os aspectos da consciência política dos conselheiros do OP de Cachoeiro, configurando uma dinâmica que até o momento tem levado a um aumento na participação no OP, a despeito de existirem desmobilizações isoladas entre os conselheiros já mencionadas.

Considerações finais

Este artigo buscou compreender a dinâmica da consciência política e da participação cidadã no OP em Cachoeiro de Itapemirim no período 2009-2012. Ao longo da análise, verificou-se que os conselheiros que aprovam o OP o consideram o melhor caminho para a administração pública, sendo visto como gestão participativa, ao promover debates e consultas populares em espaços de discussão. As ressalvas não questionam a proposta do OP em si, mas as falhas em sua execução, no caso de Cachoeiro, que, por sinal, ao se observar a discussão teórica realizada, são falhas comuns a outras iniciativas de OP.

Nesse contexto, a participação ou não dos conselheiros no OP ocorre por uma consciência política marcada por diferentes concepções: (i) Ademar, Beatriz, Eraldo, Sérgio, Taís, Tales e Timóteo evidenciaram a importância do OP como mecanismo político eficaz de debate e partilha dos recursos junto ao Estado para buscar melhorias para todo o município; (ii) Adriano, Alan, Diana e Nice apresentaram elementos que remetem à concepção de identidade coletiva e busca por melhorias da sua própria localidade, com foco nos bairros; (iii) o conjunto dos relatos do maior grupo de sujeitos da pesquisa, composto por Anselmo, Bruno, Cristóvão, Davi, Elton, Francis, Henrique, Higor, Leonardo, Luiz, Marcos, Mateus, Maurício, Messias, Roberto, Wanderley e Carolina, destaca os obstáculos à realização do potencial do OP e a necessidade de discussão das relações de poder que estão por detrás do OP, cujas contribuições estão também em uma contínua reflexão sobre as implicações de todo o processo que envolve o OP, e não apenas na busca por realizá-lo dentro de suas limitações.

Para todos os respondentes, ficou evidente que “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).

O OP não deve se restringir apenas a uma discussão dos recursos a serem empregados para obras e melhorias urbanas. Ele deve contemplar outras esferas da administração pública, promovendo mudanças estruturais e radicais na forma de se pensar, configurar e significar o contexto do orçamento público. Portanto, institucionalizar o OP enquanto presença do Estado nos lugares mais carentes pode ser um mero paliativo diante das vertentes desse complexo cenário.

A divisão da cidade em regiões facilita a implantação do OP pela prefeitura (Ribeiro e Borba, 2011), mas dificulta o acesso de algumas comunidades às plenárias, prejudicando o atendimento às carências que ultrapassem os limites de um bairro ou uma rua. Esse e outros obstáculos à participação política no OP de Cachoeiro são convergentes com os que foram evidenciados em outros estudos sobre o tema, como no caso dos poucos recursos do OP frente ao orçamento total do município (Wampler, 2003; Goulart, 2006; Costa, 2010); dos aspectos primordiais do orçamento público, como saúde, educação,

desenvolvimento econômico e social, não serem discutidos no OP (Sintomer *et al.*, 2008); e, do conflito entre OP e Poder Legislativo (Silva Filho e Leite, 2004; Giacometti *et al.*, 2006; Moura, 2007; Neves, 2007; Aragonès e Sánches-Pagés, 2009; Lima e Sousa, 2010; Souza, 2011).

Na maior parte dos estudos sobre o tema, assim como neste artigo, fica claro que esses problemas do OP ou obstáculos à sua realização devem ser resolvidos para que a participação se amplie. Entretanto, neste artigo, como contribuição final, se propõe que estudos futuros possam ir além da busca por simplesmente identificar ou solucionar esses problemas. Baseado na terceira concepção da consciência política exposta, entende-se que esses problemas não serão resolvidos, e nem devem ser; e por isso mesmo, a participação deve se ampliar.

Essa colocação contraditória se baseia no entendimento de que, no lugar de buscar resolver os problemas e obstáculos do OP, deve-se abrir espaço para que ele próprio se torne um *locus* para a contínua discussão desses obstáculos e problemas.

Diante do exposto, cabe levantar o seguinte questionamento: como o COP pode incluir em suas pautas a discussão contínua do próprio OP e de suas relações com o Estado? Enquanto cidadãos, os membros do COP não são obrigados a se limitar às pautas propostas pelo governo e podem institucionalizar entre si uma pauta própria, na qual o OP passe a ser discutido continuamente, bem como os limites, os problemas e os obstáculos oriundos do Estado. O desafio é viabilizar esse processo em torno de uma ação coletiva coordenada pelo Estado, uma vez que ele tem o potencial de colocar em risco as relações de poder vigentes no que concerne ao seu próprio papel enquanto representantes. Algo semelhante ao que ocorreu com os vereadores, mas, agora, em um escopo que se estende ao executivo.

Referências

- ALBUQUERQUE, D. de J. 2005. As transformações do partido dos trabalhadores: uma análise histórico-política da fundação ao governo Lula. *In: Jornada Internacional de Políticas Públicas, II*, São Luís, 2005. *Anais...* São Luís, UFMA. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppII/pagina_PGPP/Trabalhos2/Denise_de_Jesus_Albuquerque.pdf. Acesso em: 25/04/2012.
- ALVES, M.L.; ALLEGRETTI, G. 2012. (In)stability, a key element to understand participatory budgeting: discussing Portuguese cases. *Journal of Public Deliberation*, 8(2):Art. 3. Disponível em: <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art3>. Acesso em: 31/08/2015.
- ANSARA, S. 2008. Memória política: construindo um novo referencial teórico na Psicologia Política. *Psicologia Política*, 8(15):31-56.
- ANSARA, S. 2009. *Memória política, repressão e ditadura no Brasil*. Curitiba, Juruá, 382 p.
- ARAGONÈS, E.; SÁNCHEZ-PAGÉS, S. 2009. A theory of participatory democracy based on the real case of Porto Alegre. *European Economic Review*, 53(1):56-72. <http://dx.doi.org/10.1016/j.euroecorev.2008.09.006>
- AVRITZER, L. 2008. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, 14(1):43-64. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002>
- BARDIN, L. 2004. *Análise de conteúdo*. 3ª ed., Lisboa, Edições 70, 280 p.
- BAQUERO, M.; SCHNEIDER, A.; LINHARES, B.; ALVES, D.S.; PEREIRA, T.I. 2005. Bases de um novo contrato social? Impostos e orçamento participativo em Porto Alegre. *Opinião Pública*, XI(1):94-127. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762005000100004>
- CAMERON, M.A. 2010. The State of Democracy in the Andes: Introduction to a thematic issue of Revista de Ciência Política. *Revista de Ciência Política*, 30(1):5-20. <http://dx.doi.org/10.4067/s0718-090x2010000100002>
- CARLOS, E. 2006. Participação e cultura política no orçamento participativo. *Ciências Sociais Unisinos*, 42(1):27-37. <http://dx.doi.org/10.15448/1984-7289.2006.1.26>
- CARLOS, E. 2007. *Controle social e política redistributiva no orçamento participativo*. Vitória, EDUFES, 226 p.
- COSTA, G.P. 2006. *Consciência política e cidadania mediadas pela participação política: um estudo de caso em Porto Alegre*. São Paulo, SP. Tese de doutorado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 423 p.
- COSTA, G.P. 2007. Um estudo sobre cidadania e políticas públicas em Porto Alegre. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, 3(4 n. especial):75-103.
- COSTA, D.M.D. 2010. Vinte anos de orçamento participativo: análise das experiências em municípios brasileiros. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 15(56):8-28. <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v15n56.3190>
- DIAZ-CAYEROS, A.; MAGALONI, B.; RUIZ-EULER, A. 2014. Traditional governance, citizen engagement, and local public goods: Evidence from Mexico. *World Development*, 53:80-93. <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.008>
- FISCHER, F. 2006. Participatory governance as deliberative empowerment the cultural politics of discursive space. *The American Review of Public Administration*, 36(1):19-40. <http://dx.doi.org/10.1177/0275074005282582>
- FRANZESE, C.; PEDROTTI, P.M. 2005. Limites e possibilidades do Orçamento Participativo (para além da retórica). *RAP – Revista Brasileira de Administração Pública*, 39(2):207-232.
- FUNG, A. 2006. Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66(Special Issue):66-75. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>
- GIACOMETTI, H.C.; TRISTÃO, J.A.M.; TRISTÃO, V.T.V. 2006. Desenvolvimento local, restrições ambientais e Orçamento Participativo: A experiência de Ribeirão Pires. *In: Encontro de Administração Pública e Governança, 2*, São Paulo, 2006. *Anais...* São Paulo, EnAPG. [CD-ROM].
- GILMAN, H.R. 2012. Transformative deliberations: Participatory budgeting in the United States. *Journal of Public Deliberation*, 8(2):Art. 11. Disponível em: <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art11>. Acesso em: 31/08/2015.
- GOMEZ, J.; RIOS INSUA, D.; LAVIN, J.M.; ALFARO, C. 2013. On deciding how to decide: Designing participatory budget processes. *European Journal of Operational Research*, 229(3):743-750. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ejor.2013.03.035>
- GONÇALVES, S. 2014. The effects of participatory budgeting on municipal expenditures and infant mortality in Brazil. *World Development*, 53:94-110. <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.009>
- GOULART, J. O. 2006. Orçamento participativo e gestão democrática no poder local. *Lua Nova*, 69:49-78. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452006000400004>
- GUGLIANO, A. A. 2004. Participação e governo local. Comparando a descentralização de Montevideu e o orçamento participativo de Porto Alegre. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 46:51-69.
- HELLER, A. 1972. *O Cotidiano e a História*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 121 p.

- HEWSTONE, M. 1989. *Causal Attribution: From Cognitive Processes to Collective Beliefs*. London, B. Blackwell, 315 p.
- JAIMES, B.A.G. 2013. Participación ciudadana en salud (I): de la información a la toma de decisiones. *Revista Salud.com*, 9(35):1-11. Disponível em: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4338439> Acesso em: 31/08/2015.
- LEUBOLT, B.; NOVY, A.; BECKER, J. 2008. Changing patterns of participation in Porto Alegre. *International Social Science Journal*, 59(193-194):435-448. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2451.2009.01677.x>
- LERNER, J. 2011. Participatory budgeting: building community agreement around tough budget decisions. *National Civic Review*, 100(2):30-35. <http://dx.doi.org/10.1002/ncr.20059>
- LIMA, A.J. de; SOUSA, P. de. 2010. Participação e gestão local: pontuando reflexões sobre a experiência de orçamento participativo em Teresina/PI. *Textos & Contextos*, 9(1):23-36.
- LÜCHMANN, L.H.H. 2007. A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova*, 70:139-170.
- LÜCHMANN, L.H.H.; BORBA, J. 2009. Exclusão social e participação política no Brasil. In: Latin American Studies Association, XXVIII, Rio de Janeiro, 2009. *Anais... LASA*.
- LÜDKE, M.; ANDRÉ, M.E.D.A. 1986. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo, EPU, 128 p.
- MENDES, D.C.V.R. 2007. Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático. *Katálysis*, 10(2):143-153.
- MINAYO, M.C. de S.; SANCHES, O. 1993. Quantitativo-Qualitativo: oposição ou complementariedade? *Cad. Saúde Pública*, 9(3):239-262. <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-311x1993000300002>
- MISES, L. 2009. *As seis lições*. 7ª ed., São Paulo, Instituto Ludwig von Mises, 106 p.
- MISOCZKY, M.C.; FERREIRA, C. da S. 2005. A construção simbólica da definição de governar e de governador realizada pelo jornal *Zero Hora* nas três últimas eleições gaúchas. *Cadernos EBAPE.BR*, 3(4):1-17.
- MONTECINOS, E. 2011. Democracia participativa y presupuesto participativo en Chile: ¿Complemento o subordinación a las instituciones representativas locales? *Revista de Ciência Política*, 31(1):63-89. <http://dx.doi.org/10.4067/s0718-090x2011000100004>
- MOURA, R.R. de. 2007. Compromisso governamental e orçamento participativo: estudo comparativo das experiências em Blumenau e Chapecó, Santa Catarina. *Katálysis*, 10(2):206-214. <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-49802007000200008>
- NEVES, A.V. 2007. Espaços públicos, participação e clientelismo: um estudo de caso sobre o orçamento participativo em Barra Mansa, Rio de Janeiro. *Katálysis*, 10(2):215-221. <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-49802007000200009>
- PALASSI, M.P. 2011. *Ações coletivas e consciência política no mundo do trabalho: dilemas subjetivos da participação nos processos de privatização*. Curitiba, Juruá, 308 p.
- PATEMAN, C. 2012. Participatory Democracy Revisited. *Perspectives on Politics*, 10(1):7-19. <http://dx.doi.org/10.1017/S1537592711004877>
- PECI, A. 2000. Orçamento participativo estadual: análise da experiência do Rio de Janeiro. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 24, Florianópolis, 2000. *Anais... Florianópolis, EnANPAD*. [CD-ROM].
- PISCITELLI, R.B.; TIMBÓ, M.Z.F.; ROSA, M. B. 2002. *Contabilidade pública: uma abordagem da administração financeira pública*. 7ª ed., São Paulo, Atlas, 472 p.
- PREFEITURA DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM. 2011. LOA – Lei Orçamentária Anual. Disponível em: http://www.cachoeiro.es.gov.br/transparencia/contaspublicas/arq/Lei6590_2011Loa2012Publica.pdf. Acesso em: 26/05/2012.
- PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. 2012. Histórico do Orçamento Participativo. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=1. Acesso em: 10/05/2012.
- POOLE, D. 2012. Corriendo riesgos: normas, ley y participación en el Estado neoliberal. *Anthropologica*, 30(30):83-100.
- RECK, J. 2005. *A consciência política dos cooperados do MST: o caso da COOPAC – Campo Verde – MT*. Campinas, SP. Tese de Doutorado. UNICAMP, 239 p.
- RIBEIRO, E.A.; BORBA, J. 2011. Participação e cultura política: rendimentos subjetivos da experiência do Orçamento Participativo. *Revista Debates*, 5(1):67-87.
- ROCHA, R. 2004. A avaliação da implementação de políticas públicas a partir da perspectiva neo-institucional: avanços e validade. *Cadernos EBAPE.BR*, 11(1):1-12.
- RODRIGUES, F. 2012. OP: das 64 obras escolhidas, 50 já saíram do papel. *Aqui ES*. Cachoeiro de Itapemirim, 13 maio.
- ROMÃO, W. de M. 2011. Conselheiros do orçamento participativo nas franjas da sociedade política. *Lua Nova*, 84:353-364. <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-64452011000300008>
- SAMPAIO, R.C.; MAIA, R.C.M.; MARQUES, F.P.J.A. 2010. Participação e deliberação na internet: um estudo de caso do orçamento participativo digital de Belo Horizonte. *Opinião Pública*, 16(2):446-477. <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-62762010000200007>
- SANDOVAL, S.A.M. 1994. Algumas reflexões sobre cidadania e formação de consciência política no Brasil. In: M.J.P. SPINK (org.), *A cidadania em construção: uma reflexão transdisciplinar*. São Paulo, Cortez Editora, p. 59-74.
- SANDOVAL, S.A.M. 2001. The crisis of the Brazilian labor movement and the emergence of alternative forms of working-class contention in the 1990s. *Psicologia Política*, 1(1):173-195.
- SILVA, A.S. 2008. *Luta, resistência e cidadania: uma análise psicopolítica dos movimentos e paradas do orgulho LGBT*. Curitiba, Juruá, 514 p.
- SILVA, G.P. da; CARVALHO, C.E. 2006. Referenciais teóricos para desenvolver instrumentos de avaliação do orçamento participativo. *Nova Economia*, 16(3):423-451. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-63512006000300003>
- SILVA, L. 2000. 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, Florianópolis, 2000. *Anais... Florianópolis, EnANPAD*. [CD-ROM].
- SILVA FILHO, F.F.D. da; LEITE, F.T. 2004. O orçamento participativo e seu impacto na redistribuição dos recursos municipais, na cultura e no sistema político das cidades. In: Encontro de Administração Pública e Governança, 1, Rio de Janeiro, 2004. *Anais... Rio de Janeiro, EnAPG*. [CD-ROM].
- SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; RÖCKE A. 2008. Participatory budgeting in Europe: Potentials and challenges. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(1):164-178. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2427.2008.00777.x>
- SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; ALLEGRETTI, G. 2013. *Dialog Global: Participatory budgeting worldwide – updated version*, No. 25, Bonn, 96 p.
- SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; RÖCKE, A.; ALLEGRETTI, G. 2012. Transnational models of citizen participation: The case of participatory budgeting. *Journal of Public Deliberation*, 8(2):Art. 9. Disponível em: <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art9>. Acesso em: 31/08/2015.
- SOUZA, L.A.M. de. 2011. Orçamento participativo e as novas dinâmicas políticas locais. *Lua Nova*, 84:245-285. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452011000300009>
- SOUZA, M. L. de. 2006. *Mudar a cidade*. 4ª ed., Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 560 p.

- TÂNASE, G.L. 2013. An overall analysis of participatory budgeting advantages and essential factors for an effective implementation in economic entities. *Journal of Eastern Europe Research in Business and Economics*, 2013:1-12. <http://dx.doi.org/10.5171/2013.201920>
- THOMPSON, N.K. 2012. Participatory budgeting - the Australian way. *Journal of Public Deliberation*, 8(2):Art. 5. Disponível em: <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art5>. Acesso em: 31/08/2015.
- WAMPLER, B. 2003. Orçamento participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: L. AVRITZER; Z. NAVARRO (orgs.), *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo, Cortez, p. 53-81.
- WAMPLER, B. 2008. A difusão do orçamento participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas? *Opinião Pública*, 14(1):65-95. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762008000100003>

Submetido: 09/07/2014

Aceito: 20/07/2015