



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA
CENTRO DE ARTES, HUMANIDADES E LETRAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS: CULTURA,
DESIGUALDADE E DESENVOLVIMENTO
MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS
Linha de pesquisa: Desigualdade e Desenvolvimento

RENATO LUZ SILVA

**REDISTRIBUIÇÃO E CIDADANIA: o ciclo da experiência do Orçamento Participativo
em Vitória da Conquista**

**CACHOEIRA - BAHIA
2018**

REDISTRIBUIÇÃO E CIDADANIA: o ciclo da experiência do Orçamento Participativo em Vitória da Conquista

Renato Luz Silva

Bacharel em Jornalismo

Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, 2012

Dissertação apresentada ao Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais: Cultura, Desigualdade e Desenvolvimento da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia como requisito final para a obtenção do Título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Antonio Eduardo Alves de Oliveira.

**CACHOEIRA - BAHIA
2018**

Ficha Catalográfica: Biblioteca Universitária de Cachoeira - CAHL/UFRB

S586r Silva, Renato Luz
Redistribuição e cidadania: o ciclo da experiência do
orçamento participativo em Vitória da Conquista / Renato Luz
Silva. – Cachoeira, 2018.
190 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Antonio Eduardo Alves de Oliveira.
Dissertação (mestrado) - Programa de Pós-Graduação em
Ciências Sociais: Cultura, Desigualdades e Desenvolvimento,
Centro de Artes, Humanidades e Letras, Universidade Federal
do Recôncavo da Bahia, 2018.

1. Orçamento municipal. 2. Administração municipal.
3. Participação do cidadão. 4. Participação política. 5. Cidadania.
6. Vitória da Conquista (BA). I. Universidade Federal do
Recôncavo da Bahia. Centro de Artes, Humanidades e Letras.
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. II. Título.
III. Título: O ciclo da experiência do orçamento participativo em
Vitória da Conquista.

CDD: 336.81

Elaboração: Fábio Andrade Gomes - CRB-5/1513

RENATO LUZ SILVA

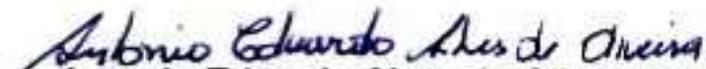
REDISTRIBUIÇÃO E CIDADANIA: o ciclo da experiência do Orçamento Participativo em Vitória da Conquista

Dissertação submetida à avaliação para obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia.

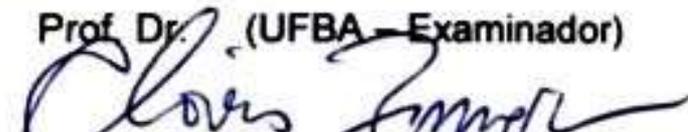
Cachoeira, 31 de agosto de 2018.

EXAMINADORES:

Prof. Dr. (UFRB – Orientador)


Antonio Eduardo Alves de Oliveira

Prof. Dr. (UFBA – Examinador)


Clóvis Roberto Zimmermann

Prof. Dr. (UFRB – Examinador)


Diogo Valença de Azevedo Costa

CACHOEIRA/BA
2018

Dedico este trabalho à Araci pires de Abreu – Tia Cil e Ananias Fernandes de Abreu por representarem uma referência ao longo da minha vida no meu caráter, e ainda pelos esforços que empreenderam para que eu pudesse chegar ao fim dessa etapa (in memoriam)

AGRADECIMENTOS

A gratidão é um gesto de reconhecimento pela realização de algo especial, pelo esforço, dedicação a uma causa individual ou coletiva. É com grande alegria e satisfação que tenho a honra de apresentar e entregar à sociedade a primeira avaliação do ciclo do Orçamento Participativo de Vitória da Conquista e seus efeitos redistributivos.

Agradeço aos professores do programa do mestrado, em especial Antônio Eduardo, Nilson, Diogo Valença, Edgilson, por depositarem confiança, amizade e terem a paciência de esperar o meu tempo de escrita. Reconheço profundamente o Professor Clovis Zimmermann, pelo convívio intelectual que valorosamente contribuiu para o amadurecimento de ideias em um universo de análises reflexivas para a realização deste trabalho, a quem isento das limitações que possam ser aqui encontradas. Agradeço aos citados nesse trabalho pela disponibilidade em ceder arquivos e fornecer informações, em especial: Alex Campanha Rocha, Flávio Novaes, Juliana Mousinho Saphira Andrade, aos autores do Atlas Geográfico de Vitória da Conquista, Altamar Rocha e Ana Emília Ferraz. Agradeço também aos entrevistados, particularmente a equipe do Orçamento Participativo da Prefeitura de Vitória da Conquista, ao secretário de Edwaldo Aves, aos ex-coordenadores José Cerqueira e João Alberto Rodrigues. Reconheço especialmente a colaboração dos dados de Afonso Silvestre, em nome do Arquivo municipal de Vitória da Conquista, Ernesto Marques (Secom) e ao material histórico repassado por Ariana Alencar.

Estendo o agradecimento aos professores do curso de Jornalismo, em especial ao professor Sérgio Mattos, Luiz Nova e Robério Ribeiro pelo incentivo desde os primeiros passos dentro da UFRB. Agradeço a própria Universidade Federal do Recôncavo da Bahia que desde 2008 me garantiu ensino e permanência.

Agradeço a minha família, ao meu irmão Jefferson, e aos amigos que fiz durante essa caminhada e muito contribuíram na pesquisa: Daiana, Leonardo, Maria Helena, etc. Ressalto especialmente o incentivo, colaboração e companheirismo de Mayse Andrade, não apenas durante o período da dissertação, mas em todo o percurso do mestrado.

Agradeço aos colegas do trabalho na UFRB pela compreensão, colaboração e incentivo, especialmente Ariston Cardoso, Paulo Gabriel Nacif, Cristiano Barbosa, César Velame, Fábio Gonçalves, Dayane Souza, Paulo Ricardo Xavier, Joaquim.

Um agradecimento especial aos amigos, colegas que acompanharam, incentivaram e colaboraram de alguma forma com o percurso no mestrado: Maria Lobão, Sostenes Arueira,

Flavia Rezende, Daniele Garcia, Aline, Gabriela Paiva, Lisy Assis, Ângelo Maciel, Érica Conceição, Jamile Rodrigues, Florisvaldo Bittencourt, Geresa Sobreira, Welberte Conceição, Thiara Castro, Vanhise Ribeiro, Tâmara Carvalho, Tércia Castro, Any Bastos, Lailla Rodrigues, Luiza Dias. Reconheço, sobretudo, a contribuição de Ana Carolina Neves na finalização dos capítulos.

Por fim, agradeço a todos os interlocutores que se fizeram presentes nesse debate, meus mais sinceros agradecimentos. Na apresentação deste trabalho sou tomado pelo sentimento pertencimento, reconhecimento e gratidão voltada a diversas pessoas, organizações e instituições que participaram da trajetória da pesquisa desde a sua fase pré-embrionária. A todos que estiveram comigo neste caminho, meus mais profundos e sinceros agradecimentos. Agradeço a todos da UFRB, professores, funcionários, colegas àqueles que direta ou indiretamente colaboraram no desenvolvimento desse trabalho, deixo aqui o meu muito obrigado!

“Nada é impossível de mudar

*Desconfiai do mais trivial, na aparência singela.
E examinai, sobretudo, o que parece habitual.
Suplicamos expressamente: não aceiteis o que é de
hábito como coisa natural, pois em tempo de
desordem sangrenta, de confusão organizada, de
arbitrariedade consciente, de humanidade
desumanizada, nada deve parecer natural nada
deve parecer impossível de mudar.”*

(Bertolt Brecht)

SILVA, Renato Luz. **Redistribuição e Cidadania: o ciclo da experiência do orçamento participativo em Vitória da Conquista**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais – Cultura Desigualdade e Desenvolvimento- Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB, Cachoeira, 2018.

REDISTRIBUIÇÃO E CIDADANIA: O CICLO DA EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM VITÓRIA DA CONQUISTA.

RESUMO: O presente trabalho é um estudo de caso que analisa o ciclo da experiência do Orçamento Participativo de Vitória da Conquista/BA e seus efeitos redistributivos nos recursos públicos. O trabalho é discutido em meio à emergência de experiências participativas e ao debate sobre a teoria democrática, em que diferentes modelos de democracia são avaliados: a participativa e a representativa. Para tanto, efetuou-se uma pesquisa de levantamento, análise documental, observação participante e entrevistas com a finalidade de investigar o alcance do Orçamento Participativo na política de investimentos do município quanto a sua eficácia na realização das demandas. O foco da investigação está direcionado para o potencial distributivo, nuance ainda pouco explorado nas pesquisas desta natureza. Foram abordadas ainda outras dimensões do problema, como a participação da população e a legitimidade do processo, mediante pesquisa a diferentes documentos como atas de plenárias, fóruns de delegados, atuação do Conselho e realização de Congressos, históricos, ofícios, jornais etc., além de entrevista com integrantes da equipe responsável pela realização das atividades, vereadores e ex-secretários municipais. Nesse sentido, a pesquisa permite verificar em que medida o instrumento de controle social pode ser considerado uma inovação institucional capaz de democratizar as decisões políticas a fim de beneficiar a população mais vulnerável do município com justiça social na redistribuição de recursos. Para tanto, a análise foi realizada apresentando a trajetória da experiência conquistense, os restritos efeitos redistributivos, e destacando a emergência do tema da participação na atualidade. O trabalho enfatiza ainda o direito do cidadão de participar das decisões do destino dos recursos públicos para que possa intervir de modo efetivo nas deliberações na esfera do seu território e exercer com plenitude uma cidadania ativa.

Palavras-Chave: Cidadania; Efeitos redistributivos; Política pública; Orçamento participativo; Recursos públicos.

SILVA, Renato Luz. **Redistribuição e cidadania: o ciclo da experiência do orçamento participativo em Vitória da Conquista**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais – Cultura Desigualdade e Desenvolvimento- Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB, Cachoeira, 2018.

REDISTRIBUIÇÃO E CIDADANIA: O CICLO DA EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM VITÓRIA DA CONQUISTA.

ABSTRACT: The present case study analyzes the experience cycle of the Participative Budget of Vitória da Conquista / BA and its redistributive effects on the distribution of public resources. The experience was analyzed amid the emergence of participatory experiences and the debate about democratic theory, where different models of democracy are evaluated, such as participatory and representative democracy. In order to do so, a survey was carried out, a documentary analysis, participant observation and interviews with the purpose of investigating the scope of the Participatory Budget in the municipality's investment policy regarding its effectiveness in the execution of the demands. The focus of the research is directed at the distributive potential, a nuance still unexplored in research of this nature. Some dimensions of the problem, such as the participation of the population and the legitimacy of the process, were investigated through different documents such as plenary minutes, forums of delegates, Council action and congresses, histories, offices, newspapers, etc. of interview with members of the team responsible for carrying out the activities, councilmen, and former municipal secretaries. In this sense, the research allows to verify to what extent the instrument of social control can be considered an institutional innovation capable of democratizing the political decisions in order to benefit the most vulnerable population of the municipality with social justice in the redistribution of resources. In order to do so, the analysis was carried out within the scope of the configuration of the expanded concept of State, presenting the trajectory of the Conquest experience, the restricted redistributive effects, and highlighting the emergence of the theme of participation in the present time. The work also highlights the right of citizens to participate in decisions about the destination of public resources so that they can effectively intervene in the deliberations of their territory and fully exercise active citizenship.

KEY WORDS:. Citizenship; Redistributive effect. Public policy; Participatory budgeting; Public resources.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura	1	Mapa de Vitória da Conquista	49
Figura	2	Vista de Vitória da Conquista	49
Quadro	1	Indicadores	53
Figura	3	Boletim do OP do ano de 1999	65
Figura	4	Marca do OP de Vitória da Conquista 1999	66
Figura	5	Placa de Obra do Orçamento Participativo	67
Figura	6	Campanha do OP ano 2010	68
Figura	7	Fluxograma do OP/1999 e do OP	68
Figura	8	Gastos da Prefeitura	70
Figura	9	Campanha do OP 2002	72
Figura	10	Congresso do Orçamento Participativo em 2011	75
Figura	11	Quadra poliesportiva localizada no Espaço Comunitário	76
Figura	12	Zona Urbana e rural do Orçamento Participativo	96
Figura	13	Renda mensal média por classe salarial, por bairro - Zona Urbana – 2010	97
Figura	14	Perfil Socioeconômico por distrito	98
Figura	15	Padrões de Habitação de Vitória da Conquista	100

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico	1	Participação da população do município em relação ao total do Estado - 1991-2016	50
Gráfico	2	Evolução dos indicadores de desenvolvimento humano - Vitória da Conquista - BA - 1991, 2000 e 2010	52
Gráfico	3	Indicadores de desigualdade – Vit. da Conquista (1991-2010)	53
Gráfico	4	Escolaridade (1991-2010)	54
Gráfico	5	Indicadores gerais – Vitória da Conquista	55
Gráfico	6	Indicadores das condições habitacionais - Vitória da Conquista - 1991, 2000 e 2010	55
Gráfico	7	Número de delegados eleitos em cada edição do OP	77
Gráfico	8	Motivos para avaliação negativa e desistência dos delegados	94
Gráfico	9	Distribuição de investimentos do OP <i>per capita</i> e rendimento nominal médio em salários mínimos por domicílio segundo as regiões de Vit. Da Conquista (Ciclo do OP - 1999-2016)	128
Gráfico	10	Relação entre a distribuição de investimentos do OP <i>per capita</i> e o nível de renda das regiões de Vitória da Conquista: 1999:2016	130
Gráfico	11	Relação entre a distribuição de investimentos do OP <i>per capita</i> e a taxa de analfabetismo das regiões de Vitória da Conquista: 1999:2016	131
Gráfico	12	Distribuição de investimentos do OP per capita, renda em SM, e taxa de analfabetismo (%), segundo as regiões de Vitória da Conquista (Educação: 2002 – 2007)	134
Gráfico	13	Distribuição de investimentos do OP per capita e rendimento médio nominal em SM, segundo as regiões de Vitória da Conquista (Educação: 2002 – 2007)	135

LISTA DE TABELAS

Tabela	1	Municípios com Orçamento Participativo na Bahia (1989-2004)	3
Tabela	2	População do município de Vitória da Conquista por situação de domicílio – Distritos	51
Tabela	3	Participação popular, plenárias realizadas e obras aprovadas no OP de 1999	64
Tabela	4	Receitas Próprias Arrecadadas pela Prefeitura de Vitória da Conquista – 2000/2016	69
Tabela	5	Evolução das Receitas (1996/2001)	69
Tabela	6	Quantidade de participantes nas plenárias e nos congressos do orçamento participativo (por região)	77
Tabela	7	Despesas pagas pela Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista na função educação e cultura	82
Tabela	8	Renda Familiar dos Delegados do IX Congresso do OP	91
Tabela	9	Faixa etária dos delegados do IX Congresso do OP (2011)	93
Tabela	10	Demandas realizadas do Orçamento Participativo do município de Vitória da Conquista com respectivo valor de investimento (1997 – 2016)	107
Tabela	11	Distribuição dos investimentos do OP total e <i>per capita</i> , segundo as regiões do OP do município, população, rendimento nominal médio em salários mínimos, e analfabetismo.	125
Tabela	12	População, rendimento nominal médio em salários mínimos, analfabetismo e distribuição de investimentos do OP em Educação <i>per capita</i> , segundo as regiões do OP do município (2002-2007).	133

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANPV	Associação Nacional de Prefeitos e Vices da República Federativa do Brasil
BID	Banco Internacional de Desenvolvimento
BIRD	Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BR	Brasil
CAPOP	Comissão para Acompanhamento Popular do Orçamento Participativo
CEB	Comunidades Eclesiais de Base
CF	Constituição Federal
CEMAE	Centro Municipal de Atenção Especializada
COP	Conselho do Orçamento Participativo
CPC	Código de Processo Penal
DF	Distrito Federal
Dem	Democratas
EC	Emenda Constitucional
ES	Espírito Santo
ECT	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
FAINOR	Faculdade Independente do Nordeste
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FTC	Faculdade de Tecnologia e Ciência
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços
IDE	Índice de Desenvolvimento Econômico
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDS	Índice de Desenvolvimento Social
IFBA	Instituto Federal da Bahia
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LISP	<i>(Local Initiatives Support Program – Programa de Apoio às Iniciativas Locais)</i>
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal

MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MG	Minas Gerais
MP	Medida Provisória
MU	Movimento Unificado de Associações
MUDAMVIC	Movimento Unificado de Associação de Moradores de Vitória da Conquista
OP	Orçamento Participativo
OPVC	Orçamento Participativo de Vitória da Conquista
PB	Paraíba
PIB	Produto Interno Bruto
PMVC	Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista
PPA	Plano Plurianual
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PL	Partido Liberal
PR	Partido da República
ProUni	Programa Universidade para Todos
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSF	Programa de Saúde da Família
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PV	Partido Verde
RDH	Relatório de Desenvolvimento Humano
SC	Santa Catarina
SEI	Superintendência de Estudos Econômicos da Bahia
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SESAB	Secretaria de Saúde do Estado da Bahia
SEGOV	Secretaria Municipal de Governo
SMED	Secretaria Municipal de Educação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SUS	Sistema Único de Saúde
STF	Supremo Tribunal Federal
TJ-BA	Tribunal de Justiça do Estado da Bahia
TRT	Tribunal Regional do Trabalho
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UESB	Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
USF	Unidade de Saúde da Família

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
1. ESTADO, DEMOCRACIA e SOCIEDADE	8
1.1 As tranformações do Estado e a administração pública.....	11
1.2 O Estado Democrático de Direito.....	16
1.3 Teoria democrática	21
2 PARTICIPAÇÃO POPULAR E CONTROLE SOCIAL	27
2.1 O marco legal da Constituição de 1988.....	30
2.2 Pressupostos do Orçamento Participativo	34
2.3 Orçamento Participativo no Brasil: potencialidades e limitações.....	38
3 A TRAJETÓRIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM VITÓRIA DA CONQUISTA	49
3.1 Caracterização do município pesquisado.....	49
3.2 A História do Orçamento Participativo em Vitória Da Conquista.....	56
4 REDISTRIBUIÇÃO E CIDADANIA.....	80
4.1 Perfil dos delegados.....	91
4.2 Caracterização socioeconômica das regiões	96
4.3 Efeito redistributivo do orçamento participativo	102
CONSIDERAÇÕES FINAIS:	139
REFERÊNCIAS	141
ANEXOS.....	149
ANEXO I Mensagem ao Projeto de Lei nº 40/2015	149
ANEXO II Investimentos educacionais da PMVC	154
ANEXO III Obras públicas municipais realizadas.....	158
ANEXO IV Desenho institucional das Plenárias (2013)	162

INTRODUÇÃO

Ampliar o debate sobre as possibilidades do Orçamento Participativo (OP) como ferramenta que democratiza a gestão pública e intervém efetivamente na destinação de recursos públicos municipais é o eixo que me encarrego de discutir brevemente neste trabalho. A discussão se viabiliza por meio da análise do ciclo do OP implantado no município de Vitória da Conquista, interior da Bahia, durante a gestão do Partido dos Trabalhadores (PT), nos anos de 1997 a 2016. De acordo com o levantamento bibliográfico, esse foi o maior período histórico em que se utilizou o Orçamento Participativo entre os municípios no Nordeste do Brasil e um dos maiores em todo o território nacional.

A escolha pelo tema é fruto de observação pessoal do campo das políticas públicas de participação popular e de suas inter-relações com a eficácia na administração pública. A pesquisa propõe uma análise mais sistemática e abrangente no campo dos estudos do controle social, do direito à cidade e da participação popular como instrumento de planejamento dos recursos públicos. A relevância deste trabalho fundamenta-se na ênfase ao Orçamento Participativo, aqui compreendido como uma ferramenta que além de democratizar, otimiza a gestão pública ao promover a oferta de serviços públicos mais eficazes para todas as comunidades e bairros do município. A hipótese de pesquisa é que a adoção do OP contribui para a redução das desigualdades dentro do mesmo espaço geográfico.

É a primeira vez que se discute o Orçamento Participativo de Vitória da Conquista após o encerramento¹ das atividades do instrumento de participação popular. Diante disso, amplia-se o valor desta pesquisa para a sociedade, com a descrição de novos significados da introdução de instrumentos participativos como meios de controle social dos recursos públicos e definição de prioridades de execução de obras e serviços.

Para Marquetti (2000), as experiências do Orçamento Participativo têm estendido o processo democrático para os setores mais organizados da população e carentes da cidade, melhorando as condições de vida destes cidadãos e dando origem às inovações institucionais que regulam o processo democrático para mudar o quadro sombrio da distribuição de renda e riqueza no Brasil.

É importante registrar que o Brasil possui uma elevada concentração de renda e riqueza. Dados do Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH), elaborado pelas Nações Unidas,

¹ A gestão do atual prefeito, Herzem Gusmão (PMDB), eleito em 2016, não deu continuidade ao instrumento.

aponta o coeficiente de Gini² para a renda no Brasil entre as dez piores do mundo, alcançando 0,515 em um indicador que varia de 0 a 1 — quanto menor, melhor.

Para Souza (2006, p.251), uma das vantagens de atuação da participação popular no Orçamento é a sua função redistributiva, contribuindo para ampliar a oferta de serviços públicos e de oportunidades para a população que reside nas áreas mais carentes dos municípios:

Tem a ver com uma satisfação mais completa de necessidades [...], mas também pode ser analisada, complementarmente, enquanto contribuição para a redução da segregação residencial, ao fazer diminuir as disparidades infraestruturais no interior da cidade (SOUZA, 2006, p.251).

De acordo com Marquetti (2003), o efeito redistributivo pode ser observado a medida que pleitos de habitação e pavimentação têm sido selecionados como prioridades das cidades que adotam o OP. Segundo o autor, as despesas com vias urbanas podem estar atendendo às demandas dos cidadãos de baixa renda conforme estes recursos públicos foram deslocados para as áreas com população mais vulnerável, visto que é nas cidades que a desigualdade social se expressa de forma mais notória.

Por meio do levantamento bibliográfico realizado nessa pesquisa sobre o OP e outras experiências de controle social, constatamos que, embora já exista literatura sobre o tema, poucos trabalhos têm demonstrado preocupação em substanciar empiricamente os efeitos redistributivos do OP. Quando apontamos a questão do efeito redistributivo, interessa-nos saber se a participação direta da população nas discussões do orçamento municipal nos bairros direciona ou não, os recursos e políticas públicas para grupos e áreas mais pobres do município.

Percebemos que, em regra, a atenção dos pesquisadores da temática tem se dado especialmente a questões como: origem, surgimento, inovação institucional, empoderamento, percepção e perfil dos participantes, impactos sobre sociedade civil (forma de organização, práticas, etc.); e educação para democracia. Segundo Marquetti (2003), tal questão pode ser explicada por dois motivos: os pesquisadores se preocuparam inicialmente em construir uma estrutura teórica para estudos do OP a fim de entender melhor as questões gerais que o envolve; já a outra questão considerada é o reduzido material estatístico à disposição dos pesquisadores, além da ausência de familiaridade dos pesquisadores com os dados socioeconômicos disponíveis.

² Ver em: <https://oglobo.globo.com/economia/brasil-o-10-pais-mais-desigual-do-mundo-21094828#ixzz517qSYIES>.

A temática tornou-se de grande relevância pelo interesse que o OP despertou na comunidade acadêmica e no debate político, especialmente após a massificação da experiência de Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul. O número de cidades no país que utilizaram o OP cresceu de forma contínua. Entre 1989 e 1992 eram 12 cidades; entre 1993 e 1996, 36 municípios; e no período de 1997 e 2000, 103 (MARQUETTI, 2000). Na Bahia, as primeiras experiências surgem na década de 90 como aponta a tabela abaixo.

Tabela 1 - Municípios com Orçamento Participativo na Bahia 1989-2004

MUNICÍPIO	OP 1989-1992	OP 1993-1997	OP 1998-2000	OP 2001-2004
Alagoinhas	0	0	0	1
Eunápolis	0	0	0	1
Ilhéus	0	0	0	1
Itabuna	0	0	0	1
Salvador	0	1	0	0
Jaguaquara	0	1	1	0
Senhor do Bonfim	0	0	0	1
Teixeira de Freitas	0	0	0	1
Vitória da Conquista	0	1	1	1

Elaborado pelo autor. Fonte: Instituto Pólis

Os números de adoção do instrumento aumentaram significativamente após as eleições municipais de 2000, porém é possível verificar que nas últimas décadas o OP perdeu adesão em todo o país, mesmo após a ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) no plano nacional nas eleições de 2002³.

A emancipação, sempre destacada nos estudos sobre o tema, é descrita no sentido político de promover a conscientização e tomada de poder dos munícipes. Tal ação de protagonismo tem efeito na reinvenção da esfera pública, equilibrando os espaços de poder ao tempo que permite aos cidadãos o poder de decidir sobre o tema mais relevante da administração municipal: o orçamento para investimentos públicos em obras e serviços (OLIVEIRA *et al.*, 2001; SANTOS e AVRITZER, 2005). O empoderamento, para Barreto e

³ A eleição presidencial brasileira de 2002 foi vencida por uma coalizão de centro-esquerda liderada pelo PT. Após três tentativas frustradas, Lula elegeu-se presidente com quase 53 milhões de votos e seu vice foi José de Alencar do então Partido Liberal (PL), hoje partido da república (PR). Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores>

Paula (2014) é considerado uma das formas de combater o quadro de pobreza e exclusão social, sendo um fenômeno em voga tanto nos estudos acadêmicos quanto nas atuações das agências de desenvolvimento e de projetos sociais. A grosso modo, uma das expressões de empoderamento refere-se ao fenômeno em que as pessoas passam a ter controle sobre os recursos, sejam estes físicos ou simbólicos (BARRETO & PAULA, 2014).

Após avançar no levantamento bibliográfico do tema, foi possível constatar ainda que os executores do OP não se atentaram em quantificar suas pendências e realizações. Outra questão ainda pouco explorada nas pesquisas é a eficácia desse tipo de política pública participativa para que avancemos nos efeitos de sua adoção na agenda da gestão pública e assim avaliar se mecanismos de participação tem gerado eficácia nos governos.

A análise dos dados afere a distribuição das obras entre as microrregiões do OP, de modo a investigar se as regiões mais pobres receberam maior volume de obras por habitantes. O ideal seria a análise de dados do orçamento municipal do período anterior e posterior à realização do orçamento participativo, a fim de verificar possíveis oscilações em sua composição a partir da experiência de OP. Contudo, não há informações detalhadas por bairros no período anterior ao OP. As informações trabalhadas sobre o orçamento municipal referem-se, no geral, aos valores realizados (receitas, despesas e investimentos), segundo dados oficiais e não aos valores previstos e aprovados pelas Câmaras Municipais.

Também foi objeto de estudo, a evolução da oferta de bens e serviços públicos após a adoção do OP em 1997, conforme consolidação do processo participativo ao longo dos anos.

Presume-se que parcela significativa da evolução de serviços públicos atenda à população mais pobre, a qual não tinha anteriormente acesso a diversos serviços oriundos da efetividade do OP no município. Nesse sentido, examinamos a estrutura de despesas da administração centralizada, com o intuito de constatar se há incidências de mudanças profundas na composição de tais gastos após a adoção do OP. Outra questão, a ser explorada na análise, é saber em que medida os efeitos redistributivos devem ser atribuídos à participação da sociedade civil e em que medida resultam simplesmente da cidade ter sido administrada pelo PT por 20 anos, já que a redução das desigualdades sociais faz parte do programa do partido.

Nota-se que o OP é uma associação que abrange segmentos nos quais a oposição entre Estado e Sociedade se dilui e, nesse sentido, é relevante a capacidade desta simbiose em gerar resultados positivos para a sociedade como um todo (MARQUETTI, 2003, p.3). A investigação empírica da emergência do fenômeno político do OP optou pelo estudo de caso, tendo sido selecionada a experiência do orçamento participativo em Vitória da Conquista/BA, iniciado em 1997 com a vitória de uma coalizão partidária liderada pelo PT. A opção por Vitória da

Conquista se deu pela experiência inovadora na gestão local no Estado da Bahia, no Nordeste e uma das maiores do país, promovida ininterruptamente por cerca de 20 anos por meio de cinco gestões sucessivas do Partido dos Trabalhadores.

Diante do exposto, apresento uma análise da experiência para responder ao seguinte problema: *As decisões tomadas pelos cidadãos nos fóruns públicos do Orçamento Participativo em Vitória da Conquista são caracterizadas por efeitos redistributivos no orçamento público local?*

Para responder essa questão, foi preciso realizar um esforço na construção das referências teórico-metodológicas para a abordagem do objeto, bem como compreensão das técnicas de investigação e análise do material empírico, obtido no arquivo público do município através da pesquisa de campo, realizada em Vitória da Conquista – Bahia, entre 2016 e 2017.

A análise da trajetória do OP em Vitória da Conquista, como uma política inovadora introduzida pela gestão petista do ex-prefeito Guilherme Menezes (PT), verificou a contribuição para a inversão de prioridades de investimento no município em prol das populações de baixa renda, historicamente esquecidas pelo Estado e por isso se justifica um primeiro capítulo para aprofundarmos o papel do Estado na organização da sociedade.

A verificação da ocorrência da inversão de prioridades ao longo dos anos realizou-se mediante comparação das demandas aprovadas pelo OP distribuídas nos bairros de menor e maior *renda per capita*⁴. A estratificação socioeconômica do município de Vitória da Conquista foi obtida por meio de mapas dos perfis socioeconômicos dos bairros e distritos do município e especialmente por meio do Atlas Geográfico de Vitória da Conquista⁵. O material foi lançado em 2016 e conta com os dados do último Censo promovido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2010 e dele extraíram-se dados relevantes, como mapas de rendimento nominal médio.

Por meio desses dados, observa-se que mesmo na zona rural são significativos os contrastes socioeconômicos entre as regiões do município. É possível verificar que as regiões ao norte do território são as que possuem o menor nível de pobreza, enquanto os territórios de Bate Pé e Cabeceira da Jiboia são as mais pobres em todos os indicadores. Não obstante, os

⁴ A *renda per capita* ou rendimento *per capita* é um indicador que ajuda a medir o grau de desenvolvimento econômico de um país ou região. A *renda per capita* é obtida mediante a divisão da Renda Nacional (isto é, Produto Nacional Bruto *menos* os gastos de depreciação do capital e os impostos diretos) pelo número de habitantes do território.

⁵ De autoria de Ana Emília Ferraz e Altamar Rocha em 2015.

dois territórios mencionados, expressivamente populosos⁶, se destacam pela participação no OP como veremos adiante.

Devemos ressaltar que a carência de um serviço ou infraestrutura na região associa-se à caracterização do grau de pobreza da região. Partindo desse pressuposto, em vez de construir um índice comum, o pesquisador optou por confrontar a evolução dos índices de desenvolvimento em educação e dados socioeconômicos da população no período no qual o OP foi realizado.

Na seção de análise do objeto, é apresentada a investigação da distribuição espacial das obras realizadas nas regiões, conforme critério territorial da própria metodologia de assembleias do OP para observar o efeito redistributivo do OP. Para realizar esse estudo, consideramos as seguintes premissas apresentadas por Andrade (2005), avaliando os primeiros anos do OP em Vitória da Conquista:

a definição de obras através do OP inibe antigas práticas clientelistas, canalizando as verbas disponíveis para as prioridades locais, que estão sendo invertidas à medida que as decisões passaram a ser tomadas pelos cidadãos, até então excluídos do processo decisório; e— o orçamento participativo de Vitória da Conquista tem representado não apenas democratização das decisões, como também transparência e qualidade na execução das obras pelo poder executivo municipal, além de ampliar as exigências de “*accountability*”⁷ (2008, p.25).

Para a melhor compreensão deste trabalho, conceituamos Orçamento Participativo na perspectiva de Marquetti (2010) de “partilha de poder”, sendo fundamental identificar quais os setores sociais que ganharam poder (MARQUETTI, 2010, p.6), daí a necessidade de apresentar o perfil dos participantes e trajetória da experiência em capítulo prévio à análise.

O referencial teórico seguiu os procedimentos tradicionais de pesquisa bibliográfica dos arquivos do OP encontrados na antiga sede da Casa da Cidadania em Vitória da Conquista e no Arquivo público municipal, além de leitura, fichamento, exame e sistematização da produção acadêmica sobre o tema. Também foram realizadas entrevistas com o ex-secretário de Governo, Edwaldo Alves; o ex-vereador Florisvaldo Bittencourt (líder do governo na câmara 2012-2014) e dos ex-coordenadores do OP, João Alberto e José Cerqueira, nas quais foi possível verificar que o OP do município realizou cerca de 80% das obras demandadas pela população nos Congressos do Orçamento Participativo.

⁶ O Distrito de Bate Pé é postulante ao título de município.

⁷ Este termo foi traduzido pela autora como “responsabilização” e significa a necessidade de os órgãos públicos prestarem conta das suas ações à sociedade.

Já o levantamento bibliográfico considerou diversas dissertações, teses, além de periódicos nacionais; anais de congressos e encontros científicos; publicações de alguns institutos, e organizações não-governamentais voltadas para a pesquisa e observação do Orçamento Participativo.

Mas a principal fonte de pesquisa foram os documentos oficiais produzidos pelo governo local e por associações locais ao longo das últimas duas décadas. Por meio desses documentos foi possível o acesso aos registros das atividades, atas de reuniões, relatórios, e entrevistas com atores sociais direta ou indiretamente envolvidos no processo de desenvolvimento do orçamento participativo. Esses procedimentos metodológicos propiciaram ao pesquisador a coleta dos dados do histórico do OP antes da transição da gestão do PT para a do PMDB (2016/2017), período em que a iniciativa foi encerrada.

A pesquisa realizada é apresentada em duas partes. A primeira, de natureza teórica, compreende o processo de democratização do Estado, controle social, e significado do orçamento participativo como instrumento de política democrática. Compreende ainda os mecanismos legais que sustentam a adoção de inovações na gestão pública (Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade, lei 10.257 de 2001), evidenciando a emergência de experiências participativas em municípios brasileiros.

A segunda parte, de cunho empírico, tem conteúdo referente à descrição e análise da experiência do Orçamento Participativo como mecanismo para a transparência da gestão e para o processo de inversão de prioridades no orçamento de Vitória da Conquista. As primeiras seções ali contidas descrevem a metodologia de funcionamento do OP, apresentam o perfil dos participantes do OP em suas várias estruturas, discutem a reforma financeira e a evolução dos investimentos da administração centralizada no período 2010-2016.

O capítulo final analisa o efeito redistributivo do OP e a distribuição espacial das obras nas regiões do OP. As seções examinam o efeito redistributivo do OP pela relação existente entre o posto que a região ocupa em termos de renda e o nível dos investimentos e obras realizadas em cada área por meio do instrumento de participação popular. Discutem ainda mudanças na composição da estrutura de despesa da administração centralizada da Prefeitura Municipal.

Espera-se que os resultados deste estudo possam contribuir para ampliar o conhecimento sobre o OP, e para o aprofundamento de mecanismos que promovam experiências de democracia direta nos municípios brasileiros.

1. ESTADO, DEMOCRACIA E SOCIEDADE

O Estado Moderno, no qual teve ascensão o modelo democrático-representativo, projeta-se com o protagonismo das ideias liberais, sobretudo, com forte influência das mudanças políticas entre os séculos XIII e XIX, na Inglaterra e na França, em consequência do advento da Revolução Francesa⁸. A partir daí, os Estados modernos não cresceram apenas em tamanho territorial, mas, especialmente, nos seus aspectos funcionais. A ampliação das funções do Estado promoveu o crescimento da burocracia, isto é, da formação de instrumentos de estrutura hierárquica.

Todavia, entendo que qualquer que seja a pesquisa no campo da Ciência Política deverá ser iniciada pelo seu conceito mais nobre que é o conceito de poder. O Dicionário de Política, do filósofo Bobbio⁹ (2004), nos instrui que o poder, tomado em seu sentido social mais amplo, é a capacidade ou possibilidade de agir, produzir efeitos, tanto por parte de um indivíduo como de grupos, sobre o comportamento de outro (s) indivíduo (s) ou grupo (s). O exercício do poder tem forte impacto sobre a vida da coletividade em diversos tempos históricos, de modo que o poder sempre configura uma relação entre indivíduos ou grupos. Para o estudo de caso que se apresenta, interessa, especialmente, o sentido do poder político.

De acordo com o pensador grego Aristóteles, a política quando bem exercida tem o significado de “arte do bem comum”. Aristóteles também foi pioneiro ao preocupar-se em realizar uma classificação das formas de governo (monarquia, aristocracia e democracia). As classificações de poder pretendem determinar se o poder deve cristalizar-se em um, poucos, ou muitos indivíduos (ARISTÓTELES, 1973). Tal preocupação se estendeu ainda na busca para encontrar a melhor forma de organizar o poder na sociedade, de maneira a alcançar o que denominou de “bem comum”. Maquiavel, pensador italiano do século XVI, destaca em sua célebre obra “*O Príncipe*”, que a Política é sinônimo da luta para conquistar e manter o poder. Segundo esse conceito, podemos observar que o poder político almeja determinar o comportamento de todos os indivíduos e grupos de uma sociedade. Max Weber, porém, definiu o poder como a capacidade de alguém impor sua vontade sobre outro e a partir daí, classificou o poder político em três tipos: o poder tradicional, o carismático, e o legal.

⁸A Revolução Francesa foi um período de intensa agitação política e social na França, que teve um impacto duradouro na história do país e, mais amplamente, em todo o continente europeu.

⁹Norberto Bobbio foi um filósofo político, historiador do pensamento político, escritor e senador vitalício italiano. Conhecido por sua ampla capacidade de produzir escritos concisos, lógicos e, ainda assim, densos. Defensor da democracia social-liberal e do positivismo legal

As sociedades modernas estão relacionadas com o poder legal, no qual o poder não está baseado no costume de obediência ao chefe de poder tradicional, nem necessariamente situa-se ligado ao sentimento de adesão entusiástica despertada por um líder carismático entre seus seguidores, mas sim, na crença das leis e das instituições criadas na vigência do Estado Democrático de Direito. A premissa é de que todos os indivíduos estão submetidos à lei, desde os mais altos dirigentes até os mais humildes da pirâmide do trabalho. Tais normas formalizadas por escrito estão incorporadas nas hierarquias administrativas da burocracia.

Essas reflexões, sobre o poder e a política, contaram com inúmeras contribuições no pensamento político ao longo da história. Aqui no Brasil, por exemplo, o escritor João Ubaldo Ribeiro (1981) observa que o desenho da realidade política passa, forçosamente, por responder a três perguntas: “*Quem manda? Por que manda? E por fim, como manda?*” Coube à Ciência Política a responsabilidade de sistematizar tais reflexões, bem como o funcionamento do princípio da organização das instituições públicas. Nesse sentido, alguns recursos e métodos científicos são utilizados para aprofundar e responder as indagações propostas acima.

Podemos aqui ressaltar algumas das questões mais relacionadas à participação política, nosso campo de estudo: O poder reside no povo? Quem tem legitimidade para governar? As proposições configuram teses pertinentes no âmbito da Ciência Política que, durante sua trajetória como ciência, elencou as questões do mundo político como um de seus principais objetos. Logo, sua atenção está direcionada ao *modus operandi* das instituições estatais.

A extensão do direito de participação, o reconhecimento do pluralismo político e a possibilidade de impulsionar e organizar concepções políticas diferentes, com igual legitimidade para atender ao exercício do poder são algumas das condições da vigência do Estado moderno que contribuíram para o nascimento e o desenvolvimento da Ciência Política (VALLE, 1996). A Ciência Política moderna, desde então, passou a analisar os fenômenos políticos, as instituições, a administração e o sistema político como um conjunto coeso. Com tal desenvolvimento, o poder e o Estado deixaram de ocupar toda a atenção da análise política, abrindo espaço para a observação da organização e funcionamento do sistema político. Dessa forma, o objeto nuclear da Ciência Política, mais difuso, está em descobrir e explicar como se governa uma determinada sociedade. Segundo Caminal Badia (2004), não há um espaço puro da política se não houver superação das fronteiras artificiais entre o político e o econômico, e entre o político e o cultural.

Há na descrição de Badia (2004), um segundo nível de manifestação das arenas políticas compostas por um conjunto de atores formalmente não políticos, a exemplo dos grandes meios de comunicação, organizações empresariais e sindicais, os grupos financeiros e industriais, as

multinacionais, as instituições religiosas, culturais ou desportivas de grande projeção pública, as organizações não governamentais etc. O terceiro nível inclui os dois anteriores e a própria arena da sociedade civil que, segundo o pensador Antonio Gramsci¹⁰, é a arena na qual a luta de classes se realiza. Para Gramsci, a sociedade política é conotada com a força e a sociedade civil, com o consentimento.

Ao considerar todos os cidadãos sujeitos da política como agentes sociais, adotamos o conceito da política no sentido de tomada de decisões através dos meios públicos. Enquanto que, o exercício do poder político destina-se a determinar o comportamento do conjunto de indivíduos e grupos de uma sociedade.

Finalmente, é importante frisar a distinção entre o conceito de Estado e Governo. Predomina, na Ciência Política, o conceito no qual os governos estão relacionados ao exercício do poder político. O governo é o conjunto de pessoas que exerce o poder político e que determina a orientação política de determinada sociedade. Coube no desenvolvimento da Ciência Política atentar-se ao processo histórico com uma visão mais consolidada das instituições, administração e do sistema político como um conjunto coeso (VALLE, 1996). Já o Estado, segundo a definição de Weber, é a instituição que detém o monopólio legítimo do uso da força, delegando a autoridade constituída subordinada a este, tais como as forças armadas e policiais. Essa é a definição política de Estado amplamente adotada nas ciências.

O Direito nos Estados democráticos modernos verbaliza que o poder emana do povo e se manifesta através de eleições periódicas, além de outras formas que veremos mais adiante. Mas é a ação política que sempre orienta as atividades do poder público, ao limitar ou ampliar esse poder. Em diversas ocasiões, não nos atentamos ao quanto a tomada de decisão política influencia no cotidiano. As ações dos governos no âmbito econômico, por exemplo, impactam de forma direta nos salários e, conseqüentemente, no poder de compra dos cidadãos através dos mecanismos de controle da inflação, da carga tributária dos contribuintes etc. As decisões políticas então se manifestam na qualidade de vida, na construção de casas (programas de habitação), aluguéis, organização do trânsito, educação das crianças, dentre outras atividades corriqueiras.

Já a centralidade do Estado, na elaboração de políticas públicas, é uma das razões do nascimento e da sua existência até os dias atuais. O Estado, por ser a instituição que detém o legítimo monopólio do uso da força, tem superioridade objetiva com relação a outros atores e

¹⁰ Antonio Gramsci foi um filósofo marxista, jornalista, crítico literário e político italiano. Escreveu sobre teoria política, sociologia, antropologia e linguística. Tem contribuições importantes no conceito de sociedade civil e hegemonia.

controla grande parte dos recursos nacionais e, conseqüentemente, elabora políticas robustas temporal e espacialmente (SECCHI, 2013, p. 4-5). O conceito de política pública de William Jenkin, amplamente adotado na Ciência Política, a define como um conjunto de decisões inter-relacionadas tomadas de um ator político ou de um grupo de atores, a partir da seleção de objetivos e dos meios usados para a sua obtenção, dentro de um espaço específico no qual os atores têm, em princípio, o poder de tomar decisões¹¹, como é o caso dos instrumentos de controle social, a exemplo do orçamento participativo.

Com base nesses fundamentos, nota-se a importância de que todos os cidadãos possam compreender e participar efetivamente da política como agentes protagonistas dos processos decisórios. O ativismo dessa consciência política faz com que o cidadão esteja mais preparado para votar e reivindicar demandas dos governantes, por meios institucionais ou através de protestos, quando necessário. Podemos então afirmar que o exercício do debate é basilar para conscientização democrática, sendo determinante na ação do poder. O confronto de ideias vislumbra uma tendência ao entendimento e a conciliação. Dessa forma, a ação política influencia decisivamente o poder, impedindo ou dificultando o nascedouro de regimes autoritários em Estados democráticos. Nesse sentido, quando não há conciliação de interesses, a ação política, no mínimo, deverá proteger os direitos das minorias.

1.1 As transformações do Estado e a administração pública

O surgimento dos Estados nacionais ao longo da história se deu mediante um processo de centralização do poder político na figura do Rei e na construção de uma burocracia, isto é, na unificação do poderio militar no Exército Nacional, na moeda e na concentração da arrecadação tributária. Esse modelo, ainda sobre as bases do poder do tipo tradicional foi questionado pelas classes sociais emergentes. Com o passar do tempo e já sob a tutela de soberanos absolutos, a burguesia europeia tornou-se não apenas mais consciente dos seus interesses, mas também mais lúcida do seu papel de liderança na sociedade.

Em países do centro político, como a Inglaterra do século XVII e a França do século XVIII, os burgueses e seus representantes políticos e intelectuais se sentiam cada vez mais confiantes para questionar o poder real e sua tendência de cobrarem mais impostos. Tais ações

¹¹ Disponível em: <https://bibliotecabravagente.files.wordpress.com/2010/06/uma-introducao-ao-estudo-das-politicas-publicas.ppt>. Acesso em 04 jan. 2018.

interferiam nos negócios privados e censuravam a liberdade de opinião das classes médias que acabaram percebendo que sua liberdade era restrita, pois se subordinava a limitação do poder pessoal do monarca, por meio de leis impessoais e das instituições representativas do Parlamento.

A Revolução Gloriosa Inglesa de 1688 e a Revolução Francesa de 1789 são os marcos principais desse processo de transição do Estado Absolutista para o Estado Contemporâneo. O governo das leis, como superação ao governo dos homens, possibilitou a elaboração de Cartas Magnas que restringiam o campo de atuação do monarca e atribuiu ao Parlamento altivez para legislar, aumentar tributos, além de padronizar o orçamento e a fiscalização da burocracia.

Essa nova arquitetura do poder político se inspirou principalmente nas teorias do pensador francês Montesquieu, autor da célebre obra “O Espírito das Leis”, e na experiência vitoriosa dos autores da Constituição dos Estados Unidos da América após sua independência, em 1776. Os marcos históricos supracitados lançaram sobre o mundo os fundamentos do Estado liberal de papel limitado e responsável apenas por fornecer as condições propícias para que cada indivíduo tenha meios isonômicos de cuidar de seus interesses e negócios.

Porém, nesse mesmo período do século XIX, o fenômeno da Revolução Industrial¹², além de proporcionar ao mundo um extraordinário avanço tecnológico e econômico, desencadeou um cenário de tensão e inquietude, resultando na ampliação das desigualdades sociais. Na época, os trabalhadores eram explorados, submetidos a uma jornada exaustiva de trabalho, à fome e às doenças, além de estarem mantidos à margem das decisões políticas e do jogo do poder que os impedia de votar e, conseqüentemente, de eleger representantes para defender seus legítimos interesses e pautas (saúde pública, educação gratuita, higiene e segurança do trabalho, seguro-desemprego, liberdade de organização sindical, dentre outras).

Tal preocupação com a democratização do Estado liberal que possibilitasse a expressão, o atendimento dos anseios e aspirações das camadas mais populares criou, na Europa, um sentimento de luta de classes com profundas conseqüências políticas, especialmente na organização associativa dos operários.

Para esta pesquisa, importa a compreensão que as nações, algumas mais cedo, outras, mais tarde, deram à cultura política dominante um novo panorama, mais palatável para o bem coletivo, que originaria o que chamamos hoje de cidadania. Gradualmente, a população passou

¹² A Revolução industrial foi um conjunto de mudanças que aconteceram na Europa nos séculos XVIII e XIX. A principal particularidade dessa revolução foi a substituição do trabalho artesanal pelo assalariado e com o uso das máquinas. Disponível em: <https://intelectuaisdahistoria2.wordpress.com/2012/12/22/revolucao-industrial-3/>. Acesso em 05 de janeiro de 2018.

a ter o direito de votar e ser votada, sendo a Reforma Eleitoral inglesa de 1832 um marco histórico desse processo. Após esse episódio, o surgimento de novas demandas, características da população mais pobre para as estruturas administrativas do Estado, o fez ceder às massas inquietas e em ebulição revolucionária, tal como demonstraram os acontecimentos da Comuna Paris¹³. A historiografia contemporânea aponta que o afrouxamento do Estado no capitalismo se deu especialmente sob o risco das lutas de classes desencadearem uma guerra civil. A flexibilização do poder permitiu que fossem ampliados os serviços públicos como educação, saneamento, previdência e assistência social, que não existiam no tempo em que a política e governo eram assuntos exclusivos de uma pequena parcela da população, de oligarquias, isto é, proprietários dos meios de produção.

Desde então, com a consolidação da cidadania nos modelos de democracia liberal, perante o espectro da competição com o sistema político socialista, o Estado passou a ser democratizado, permitindo uma maior atenção ao atendimento dos anseios e aspirações das camadas populares. A Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão¹⁴, de 1789, é o principal marco desses novos tempos que desencadearam uma série de direitos. Produto da Revolução Francesa, a Declaração, especialmente por seu caráter universalista, apresentou ao mundo os direitos da primeira geração, isto é, os direitos individuais e políticos. Mais tarde, surgiram os direitos econômicos, sociais e culturais (de segunda geração) e, posteriormente, os direitos à preservação, à paz, à solidariedade (direitos da terceira geração). Desse modo, apesar da Declaração almejar a universalidade, não atingiu, na prática, a totalidade do povo francês. Formalmente, todos tinham direitos, mas apenas perante a lei e não na lei (igualdade substancial). Logo, apenas a burguesia era atendida (SIRAQUE, 2004).

Já na Inglaterra, após a Revolução Industrial e o surgimento de uma classe operária, o povo, desprovido de poder econômico e político, logo percebeu que tais garantias eram apenas na formalidade e tinham como objetivo a construção de uma espécie de novo “contrato social¹⁵”, que garantia o direito à propriedade privada da burguesia. Esse contexto histórico

¹³A Comuna de Paris (1871) teve início após a derrota francesa na Guerra Franco-Prussiana. A organização dos trabalhadores tomou o poder na França, instalando o governo operário.

¹⁴Recebe esse nome um documento elaborado durante a Revolução Francesa de 1789 e que iria refletir, a partir de sua divulgação, um ideal de âmbito universal, ou seja, o de liberdade, igualdade e fraternidade humana, acima dos interesses de qualquer particular. À época, a França acabava de encerrar séculos de um regime absolutista, onde quem tinha a vontade suprema era o monarca. Tal arranjo foi necessário ao momento do nascimento da moderna França porque era o único meio de se fazer respeitar a unidade nacional e prestar obediência a uma autoridade centralizada.

¹⁵Contrato social (ou contratualismo) indica uma classe de teorias que tentam explicar os caminhos que levam as pessoas a formarem Estados e/ou manterem a ordem social.

dificultava o estabelecimento de direitos políticos e de greves, assembleias de trabalhadores, direitos de associação e de reunião.

Diante do cenário de turbulência emergiram novas ideologias, inicialmente com os chamados socialistas utópicos¹⁶ (Saint-Simon, Fourier, Louis Blanc, Owen), e depois com intitulados socialistas cientistas (Karl Marx, Engels). Por meio desses últimos, as concepções abstratas da liberdade e de igualdade ganharam severas críticas, uma vez que cresciam as injustiças na distribuição da riqueza, o que aprofundava a miséria das massas proletárias, enquanto a burguesia acumulava cada vez mais recursos. O sistema favorecia poucos, e gerava crises econômicas para a grande maioria do povo (SIRAQUE, 2004).

Nesse contexto, a partir da era moderna, o Estado passou a ter função estratégica na organização da sociedade, na individualização dos seres e na divisão social do trabalho. Desde então, o Estado tornou-se peça fundamental na manutenção de uma estabilidade mundial. Tal processo teve longa evolução, atingindo seu ápice por volta do século XVI:

O Estado – entendido, portanto como uma forma específica da sociedade política – é o resultado de uma longa evolução na maneira de organização do poder. Ele surge com as transformações por que passa a sociedade política por volta do século XVI. Nessa altura, uma série de fatores, que vinham amadurecendo ao longo dos últimos séculos do período medieval, torna possível – e mesmo necessária – a concentração do poder numa única pessoa. É esta característica a principal nota formadora do Estado moderno. O poder torna-se mais abrangente. Atividades que outrora comportavam um exercício difuso pela sociedade são concentradas nas mãos do poder monárquico, que assim passa a ser aquele que resolve em última instância os problemas atinentes aos rumos e aos fins a serem impressos no próprio Estado (BASTOS, 1990, p. 5, *apud* SIRAQUE, p.31, 2004).

Em Marx¹⁷, o Estado exerce uma conotação e um papel mais complexo do que anunciam os enredos liberais. Longe de ser a materialização concreta dos interesses gerais da sociedade, o Estado, na análise da tradição marxista, expressa como a instituição age para administrar os negócios da classe dominante; no caso da sociedade capitalista, garantindo a reprodução de duas classes antagônicas – burguesia e proletariado. Nesse sentido, o Estado burguês deve, além de mascarar o seu real papel, regular a luta de classes e assegurar o equilíbrio da ordem social.

A tradição marxista é formal: desde o Manifesto e do 18 Brumário (e em todos os textos clássicos posteriores, sobretudo no de Marx sobre a Comuna de Paris e no de Lênin sobre o Estado e a Revolução), o Estado é explicitamente concebido como um

¹⁶Socialismo utópico foi uma corrente de pensamento que objetiva a criação de uma sociedade ideal, que seria alcançada de forma pacífica graças à boa vontade da burguesia.

¹⁷Karl Marx (1818-1883) foi um filósofo, economista liberal, revolucionário alemão e um dos fundadores do socialismo científico. A obra de Marx influenciou a Sociologia, a Economia, a História e a até a Pedagogia.

aparelho repressivo. O Estado é uma “máquina” de repressão que permite às classes dominantes (no século XIX à classe burguesa e à “classe” dos grandes latifundiários) assegurar a sua dominação sobre a classe operária, para submetê-la ao processo de extorsão da mais-valia (ALTHUSSER, 1985, p.89).

Na obra “A Ideologia Alemã” (1845), uma parceria de Marx com Engels¹⁸, os autores afirmam que “o sujeito da história é incontestavelmente a cidade”. Para o filósofo marxista Lefebvre (2001), “a cidade é um espaço, um intermediário, uma mediação, um meio, o mais vasto dos meios, o mais importante”. Segundo o pensador, a oposição cidade-campo é o suporte permanente das mudanças da sociedade antes do amadurecimento do capitalismo (LEFEBVRE, 2001, p.86). A investigação da dinâmica da sociabilidade, bem como a relação do poder executivo municipal com a população é amparada em outro pressuposto importante do método de Marx, que é a compreensão da realidade mais complexa a partir da explicação de categorias mais simples. O Orçamento Participativo conflita com essa evidência, tanto ao buscar ressignificar a superestrutura política por meio da democratização, quanto ao tentar estabelecer uma nova distinção entre Estado e sociedade civil, nos termos de Gramsci. O paradigma define uma espécie de novo campo para a práxis política, afetando sua base estrutural, que, por sua vez, interfere na formação das classes sociais.

Por outro lado, em uma leitura weberiana da história, a conquista da cidadania moderna se viabilizou após um contínuo processo histórico-estrutural na transição da sociedade tradicional para a ordem racional-legal, representada pelo Estado Democrático de Direito, que acompanhou o surgimento do modo de produção capitalista na modernidade. É por meio desse processo histórico que surge uma constante racionalização do poder e do Estado, baseado em regras objetivas e impessoais, como relata a sociologia clássica da dominação, na qual se pode compreender as condições em que se desenvolveu a evolução da cidadania em seus três aspectos. Tal leitura aponta o crescimento quantitativo e qualitativo das tarefas administrativas do Estado Moderno; do tipo burocrático de administração, um dos principais fatores que beneficiaram o desenvolvimento da burocracia moderna.

Como vimos, apesar da conquista da cidadania pela sociedade civil, perpetuaram-se diversos desafios, tais como a ampliação da rede de segurança social, com recursos públicos cada vez mais escassos e, especialmente, da abertura à participação popular na sociedade, sem que fosse necessário, com isso, abrir mão de instituições estáveis e duradouras. Logo, um dos

¹⁸Friedrich Engels foi um importante filósofo alemão. Nasceu em 28 de novembro de 1820, na cidade alemã de Wuppertal. Morreu em Londres, no dia 5 de agosto de 1895. Junto com o filósofo alemão Karl Marx, criou o marxismo (socialismo científico).

principais desafios das democracias contemporâneas é a constituição de instituições públicas que sejam eficazes, sem renunciar à liberdade e ao acesso do povo às instâncias decisórias.

1.2 O Estado Democrático de Direito

A discussão do modelo democrático passa pela abordagem das relações estruturadas entre os principais grupos da sociedade civil e os governos que ascendem à direção política do município, do Estado ou da nação.

Os Estados podem ser unitários: quando tem um poder central ou federal; quando é originário de um pacto em vários estados regionais, como é o caso do modelo exportado pelos Estados Unidos em boa parte do mundo, aplicado também no Brasil.

De acordo com o cientista político David Easton (1965), a ideia de sistema político envolve uma série de instituições e procedimentos voltados a transformação de demandas sociais em decisões e ações do governo. Segundo esta análise, as ações do governo são instrumentos de conciliação de interesses que podem ser caracterizadas como uma “arena” onde se estabelecem objetivos e estratégias de implementação de políticas públicas. Nesse sentido, as políticas públicas são constituídas por diferentes formas de capacidade e de intervenção no processo decisório. Diversos teóricos dedicaram-se a pesquisar a dinâmica interna da interação dos atores nessa “arena” do sistema político, a exemplo Bobbio, na teoria da elite dirigente¹⁹.

Sabemos que os sistemas políticos podem ser do tipo democrático, no qual o povo conquista a possibilidade de escolher e controlar membros da elite dirigente, ou pode ser do tipo autocrático, em que o povo é levado a participar de forma guiada ou é excluído da vida pública (totalitarismo). A todo momento, surgem novos atores sociais, ideias políticas, grupos de interesse, autoridades, orientação política e respostas a determinados problemas que antes não existiam. Além disso, a circulação e renovação das elites almejam permanentemente o equilíbrio, de modo a promover um ambiente de conciliação dos diversos interesses.

As mudanças variam de intensidade e podem atingir o Estado, a estrutura de tomada de decisões e até mesmo o próprio sistema. As transformações podem se dar como ocorrido na transição política democrática brasileira, isto é, por sucessivas modificações constitucionais até a aprovação da Carta Magna de 1988, ou podem ser fruto de revoluções caracterizadas por rupturas severas na ordem vigente estabelecida, tal como aconteceu na Rússia há pouco mais

¹⁹ A teoria das elites de Norberto Bobbio (2004) explica que o poder político nada mais é que o poder de tomar decisões e de impor, (mesmo que recorrendo em última instância a força).

de um século durante a Revolução Bolchevique (1917). A substituição de um sistema pode surgir também de golpes de Estado, nos quais o modelo político mantém suas estruturas de funcionamento e sua configuração original, alterando-se apenas as classes dirigentes.

Já a desintegração ou absorção de sistemas políticos ocorre quando estes se dividem em dois, como no caso de uma Guerra Civil, em que o Estado original é dividido em outros dois ou mais países (exemplo da Iugoslávia que foi desintegrada em: Bósnia e Herzegovina, Croácia, Montenegro, Macedônia, Sérvia, Eslovênia e Kosovo), ou como nos casos de anexação de uma nação ou região por outra nação. Esse último exemplo foi observado recentemente na Crimeia, território que pertencia à Ucrânia, mas foi anexada pela vizinha Rússia, por meio de uma polêmica consulta popular (2013).

Em nosso país, que adotou o modelo pluripartidário, a arquitetura democrática é historicamente frágil, como podemos facilmente observar até os dias de hoje. A concepção do sistema político ao qual nos debruçaremos a seguir não se refere apenas à questão de como os governos se formam, mas, especialmente, de como os partidos e os grupos de interesse da sociedade civil se integram e se articulam, ou não, ao processo de definição e implementação das políticas públicas.

Nesse cenário, os partidos políticos têm o importante papel de organizar a atividade política como ação coletiva do povo, principal elemento do Estado, servindo de canais à representação popular. No Brasil, vivemos desde a Independência uma turbulenta república, que propiciou uma descontinuidade do sistema partidário, tornando os partidos fisiológicos, pouco programáticos e sem identidade.

Para poder ser candidato pela nova legislação eleitoral aprovada em 2017 (TSE, 2018)²⁰, um eleitor deverá estar filiado há pelo menos seis meses antes da data fixada para as eleições (anteriormente o prazo era de um ano). Os partidos devem ser nacionais, dispor de, no mínimo, 101 membros e não podem estar submetidos a entidades ou governos estrangeiros. As legendas recebem contribuições individuais, além de serem financiados pelo fundo partidário, e seus membros não podem portar uniformes e darem instrução militar ou paramilitar. Gozam da prerrogativa de acesso gratuito ao rádio e televisão para divulgação de seus programas e propagandas.

As candidaturas no Brasil também são prerrogativas dos partidos. Há países em que um candidato pode estar desvinculado de um partido político para ser candidato. Aqui, embora as

²⁰ Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Marco/tse-publica-as-ultimas-resolucoes-para-as-eleicoes-2018>. Acesso em 10 de abril de 2018.

candidaturas avulsas estejam em discussão pelo Supremo Tribunal Federal (STF), o monopólio das estruturas partidárias está mantido até os dias de hoje. Os partidos têm ainda a prerrogativa de legitimidade de propor Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) no STF.

A existência de pleitos eleitorais livres é, certamente, o elemento vital na consolidação do Estado Democrático de Direito. Embora as eleições não sejam suficientes para caracterizar uma democracia, é notório que quanto maior a competição e a participação popular numa eleição, mais democrático será o regime.

A literatura do tema estabelece alguns critérios objetivos para definirmos o quanto uma eleição é democrática. Os principais elementos apontam que os pleitos devem ser livres, participativos e competitivos entre candidatos que tenham programas e posições políticas; igualdade de oportunidades das candidaturas; liberdade da eleição por voto secreto; e mandatos limitados por um tempo definido, preferencialmente sem direito a reeleição. Nesse sentido, as recentes tentativas de setores mais conservadores do Congresso Nacional de aprovarem a impressão do voto²¹ são significativamente temerárias para o processo democrático, uma vez que possibilitam o retrocesso a práticas coronelistas nas eleições, especialmente no interior do país, por meio do abuso do poder econômico, também conhecido como “voto de cabresto”.

Outra característica essencial dos regimes democráticos é o sufrágio universal que impõe a cada cidadão o direito de um voto, um valor, nivelando a população independentemente de cor, gênero e poder econômico. O voto deve ser universal. Todo cidadão tem o direito de votar ou ser eleito, contudo tal princípio não é incompatível com algumas restrições eletivas, como a exigência de idade mínima, nacionalidade ou domicílio, ou mesmo de histórico de idoneidade, aplicada no Brasil por meio da Lei da Ficha Limpa²². Alguns países adotam ainda o *recall*²³; um sistema de revogação de mandatos com base em critérios pré-definidos.

A existência de um judiciário independente é outro pilar para o Estado de Direito. No Brasil, para se tornar um membro desse poder, é obrigatório ser aprovado em concurso público,

²¹ Disponível em <https://g1.globo.com/politica/noticia/relator-no-stf-admite-impresao-de-votos-mas-diz-que-implantacao-pelo-tse-pode-ser-gradual.ghtml>. Acesso em 15 de julho de 2018.

²² Ficha Limpa ou Lei Complementar nº. 135 de 2010 é uma legislação brasileira originada de um projeto de lei de iniciativa popular de 1,6 milhão de assinaturas com o objetivo de aumentar a idoneidade dos candidatos. A lei torna inelegível por oito anos um candidato que tiver o mandato cassado, renunciar para evitar a cassação ou for condenado por decisão de órgão colegiado (com mais de um juiz), mesmo que ainda exista a possibilidade de recursos.

²³ É um mecanismo da democracia direta tipicamente norte-americano, pelo qual certo número de eleitores é consultado a respeito do mandato político de determinado representante (parlamentares e/ou membros do poder executivo), podendo decidir pela permanência ou destituição do cargo. Caberá ao impugnado, assim como aos partidários e adversários, o direito de ampla defesa no intuito de manter o mandato individual.

e para chegar às mais altas cortes do país, estaduais e federais, é realizada indicação pelos chefes do poder executivo. Já no legislativo, a eleição dos representantes do povo se dá pela forma proporcional, onde se estabelece a fórmula do quociente eleitoral para a distribuição das cadeiras. O quociente é o número de votos necessários para eleger um candidato, razão matemática do total de votos válidos pelo número de cadeiras em disputa.

O atual sistema majoritário elege aquele candidato, que pela contagem simples de votos, obtém a maioria. O sistema proporcional busca eleger representantes dos vários segmentos da sociedade e os classifica proporcionalmente aos votos conquistados por cada partido ou coligação partidária. No Brasil, a eleição se dá pela forma majoritária para os chefes do executivo federal, estadual e municipal e para os representantes do legislativo federal, eleitos pelos estados da federação, no caso, os senadores. Tais normativas estão expressas no código eleitoral, no qual estão contidas as regras estabelecidas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para as eleições. O aperfeiçoamento constante desses mecanismos é uma forma de aprofundarmos a democracia representativa, porém, mudanças importantes deveriam ser submetidas à consulta popular.

Recentemente, passamos por uma minirreforma eleitoral²⁴, que sem ouvir a população, manteve o voto obrigatório (comum nas democracias jovens, pois exige a participação dos cidadãos); criou cláusulas de barreira (que determina o mínimo de votos necessários para uma legenda usufruir de algumas prerrogativas); e vetou a possibilidade de coligações (partidos que se unem em uma determinada eleição) a partir das eleições de 2020.

Como vimos, o voto em eleições diretas permite ao eleitor determinar a titularidade das cadeiras, sem a necessidade de colégios eleitorais. Por tal modelo, existem poucas formas de exercer a democracia direta: a votação em consultas populares, tais como referendos e plebiscitos, além de participação em iniciativa legislativa. No referendo, o povo é consultado depois da aprovação de normas legais ou constitucionais, podendo confirmar ou rejeitar a norma. O plebiscito é outro mecanismo no qual o povo é consultado antes da aprovação de alguma questão polêmica e de interesse público, não necessariamente de natureza jurídica. Por meio do plebiscito, o povo é consultado sobre medidas futuras, de caráter geral, sobre fatos ou eventos excepcionais. Na nossa história tivemos apenas três consultas nacionais, sendo elas:

- Em 1963, para manter ou não o sistema parlamentarista adotado após a renúncia do Presidente Jânio Quadros;

²⁴ Disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-41533655>. Acesso em 04 de maio de 2018.

- Em 1993, para decidir sobre sistemas de governo: monarquia ou república, e presidencialismo ou parlamentarismo;
- Em 2006, para opinar no Referendo sobre a comercialização de armas de fogo.

Mais recentemente tivemos plebiscitos regionais no ano de 2011: mudança do nome de Embu das Artes e divisão do Pará. Outra forma é a participação em conselhos de gestão e fiscalização de serviços públicos, além de ferramentas deliberativas como Orçamento Participativo, nosso objeto de pesquisa. No campo do Poder Judiciário, os meios de participação se resumem basicamente ao júri popular, uma vez que o nosso país não adota órgãos de controle externo do judiciário. Ainda no âmbito judiciário, é possível a aplicação do *Amicus Curiae*, expressão em latim que significa "amigo da corte" ou "amigo do tribunal". Consiste numa pessoa ou entidade que é chamada, ou se voluntaria, a intervir em determinado processo em que não está envolvido, visando emitir opinião sobre o assunto debatido em Tribunal. O objetivo da *amicus curiae* é auxiliar tribunais, oferecendo esclarecimentos e informações que possam ser eficazes à resolução de processos. A efetividade de tal instrumento também se expressa por demonstrar para a corte fatos que, até o momento, não haviam sido notados. O novo Código de Processo Civil (CPC), no capítulo V, artigo 138, designa as condições para a aplicação do *amicus curiae* no Brasil:

"Art. 138. O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação."

Por fim, as iniciativas populares são mecanismos de democracia direta pelo qual o povo apresenta aos legisladores um projeto normativo de interesse coletivo. Tal processo de participação é mais complexo, uma vez que exige uma organização prévia e ampla mobilização da sociedade civil que deve elaborar um texto (desde simples moções a projetos de lei), coletar assinaturas e preparar uma defesa pública, para só então apresentar ao Poder Legislativo e aguardar a discussão e aprovação parlamentar nos termos previstos para o processo legislativo. Contudo, no Brasil ainda não é possível ter um projeto de iniciativa popular para emendas constitucionais, devido à rigidez do nosso sistema constitucional que preconiza certa estabilidade política.

Apesar da previsão legal, são raros os projetos de lei de iniciativa popular aprovados pelo Congresso Nacional pelos motivos que veremos no capítulo seguinte. Os maiores

exemplos dessas iniciativas na nossa curta trajetória democrática são de 1999, no qual foi aprovada a Lei nº 9.840 que altera a legislação e permite à Justiça Eleitoral coibir fortemente a "compra" de votos. E, em 2011 a Lei da Ficha Limpa, já mencionada anteriormente.

Em razão da obstrução desse instrumento nos processos legislativos, muitas iniciativas tornaram-se Projetos de Lei de diversos parlamentares. É o caso da lei aprovada em 2005, a Lei 11.124 que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), que cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e institui o Conselho Gestor do fundo.

1.3 Teoria democrática

A Democracia é o regime político que se funda nos princípios da soberania popular e da distribuição equitativa de poder. Bobbio nos apresenta um conceito mais sociológico do termo:

Por democracia entende-se uma das várias formas de governo, em particular aquelas em que o poder não está nas mãos de um só ou de poucos, mais de todos, ou melhor, da maior parte, como tal se contrapondo às formas autocráticas, como a monarquia e oligarquia (BOBBIO, 2000, p. 07).

O debate sobre o OP está inicialmente inserido no contexto da discussão de arenas deliberativas entre democracia participativa *versus* democracia representativa, pautado por teóricos como o cientista político norte-americano Robert Dahl, formulador do conceito de poliarquia²⁵.

Fedozzi e Martins (2015)²⁶ apontam o surgimento das teorias da democracia participativa nos anos de 1970 e 1980, e da democracia deliberativa, na década de 1990, como balizas teóricas na elaboração de um viés mais crítico aos supostos elitistas/realistas. De acordo com os pensadores, a convergência entre essas teorias está na tese de que a legitimidade da democracia está ancorada na reativação do princípio da soberania popular.

A democracia liberal se sustenta fundamentalmente na representação e na formalidade das liberdades. Já a democracia participativa, ou democracia direta, é o modelo de organização

²⁵Poliarquia é um conceito que surgiu no âmbito da ciência política americana, criado por Robert Dahl para designar a forma e o modo como funcionam os regimes democráticos dos países ocidentais desenvolvidos (ou industrializados). Disponível em: <https://educacao.uol.com.br/disciplinas/sociologia/poliarquia---conceituacao-como-avaliar-um-regime-democratico.htm?> Acesso em: 10 nov. 2017.

²⁶ Ver mais em <http://www.scielo.br/pdf/ln/n95/0102-6445-ln-95-00181.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2017.

política, na qual o povo é o titular legítimo do poder absoluto, devendo exercê-lo diretamente. A democracia mais ampla é a direta, pois é aquela que permite aos cidadãos se reunirem em “praças” na forma de assembleia, possibilitando se expressarem e serem ouvidos, como acontecia na Grécia antiga.

Contudo, com a hegemonia da democracia representativa, em que a sociedade delega a um representante o direito de representá-la e de executar as decisões que melhor favoreçam os interesses da população, os Estados nacionais cresceram e se consolidaram. As praças que antes serviam para assembleias da *polis*, hoje encontram seu sentido político apenas na sociabilidade urbana, servindo pontualmente à sociedade civil organizada nas passeatas de movimentos, associações e sindicatos mobilizados.

John Locke²⁷ e Jean-Jacques Rousseau²⁸ são dois dos pensadores mais influentes da Teoria Política Moderna que abordam, de forma distinta, o exercício do Poder Legislativo e o antagonismo entre os modelos de democracia que regem o Estado. Enquanto para Locke o legislativo deve ser exercido por representantes, para Rousseau o legislativo deve ser assumido diretamente pelo que chama de soberano: a população.

Locke se apresenta como autêntico liberal e defensor da representação político-parlamentar:

Se o legislativo ou qualquer parte dele compõe-se de representantes escolhidos pelo povo para esse período, os quais voltam depois para o estado ordinário de súditos e só podendo tomar parte no legislativo mediante nova escolha, este poder de escolher também será exercido pelo povo (LOCKE, 1973, p. 101).

Rousseau propõe a democracia “participativa” direta, sobretudo no que diz respeito ao poder de legislar. O pensador, considerado um teórico por excelência da participação popular, eixo balizador do nosso trabalho, argumenta que as leis são as condições da associação civil: “o povo, submetido às leis, deve ser o seu autor; só aos que se associam, cabe reger as condições da sociedade” (ROUSSEAU, 1995, p. 99). A compreensão da natureza do sistema político que Rousseau descreve em “Do Contrato Social” é destacada por Bobbio (1992) como um dos pilares para a teoria da democracia participativa. “A vontade constante de todos os membros do Estado constitui a vontade geral; devido a ela é que se tornam eles cidadãos e livres”

²⁷ John Locke é considerado o pai do liberalismo político e do empirismo inglês. Ele não é exatamente iluminista, mas teve influência fundamental no pensamento do século XVIII. Postula que a experiência, fonte do conhecimento, pode ter tanto origem externa, nas sensações, quanto interna, na reflexão.

²⁸ Jean-Jacques Rousseau foi um importante filósofo, teórico político e escritor suíço. É considerado um dos principais filósofos do iluminismo, sendo que suas ideias influenciaram a Revolução Francesa (1789).

(ROUSSEAU, 2002, p.51). Garante ainda, que esta vontade geral tende à igualdade, enquanto a vontade particular, por sua própria natureza, tende às preferências (ROUSSEAU, 2002, p.14).

Segundo Dahl, a democracia, tal como era compreendida na era clássica, significava, sobretudo, a participação direta dos cidadãos. Para o pensador, ou a democracia era de fato participativa ou se tratava de uma farsa. Em sua abordagem, Dahl aponta que para os cidadãos serem de fato soberanos, devem ser capazes de se reunir para governar em uma assembleia soberana (DAHL, 2012 p.358). Nesse sentido, o número de cidadãos deveria ser pequeno e a condição espacial do Estado também, como ocorria na *Polis*. Como observado, quanto maior o número de cidadãos, menor terá de ser, necessariamente, a porção média de governo que caberá a cada cidadão. Em um grande Estado, essa porção é infinitamente pequena, afirma Dahl.

No sentido de aprofundar o papel protagonista do cidadão em seu respectivo município, Dahl relata que uma das consequências de se transferir a ideia de democracia da cidade-Estado para o Estado nacional, é que as oportunidades de serem ativistas nas decisões coletivas são mais restritas do que seria, ao menos teoricamente, em um sistema de menor dimensão. Na atualidade, esses limites são naturalizados pelo conjunto da população. Porém, a natureza da ideia democrática e suas origens não permitem que se esgote o desejo de que tais limites sejam superados através da criação de novas (ou da recriação de antigas) formas e instituições democráticas (DAHL, 2012). Sobre a naturalização das restrições impostas pela democracia representativa, nem sempre observadas pela população, é significativa uma assertiva de Rousseau, consciente das complicações ligadas à consolidação dos representantes legislativos. “O povo inglês pensa ser livre. Ele se engana enormemente. Ele é livre apenas durante a eleição dos membros do Parlamento. Tão logo eles são eleitos, o povo inglês é um escravo, é nada” (ROUSSEAU 1978, p. 102 apud DAHL, 2012, p.358). Rousseau destaca que numa “democracia”, o povo não apenas deve criar as leis, mas também administrá-las.

Para muitos teóricos, a única forma de democracia possível é a democracia representativa. Na contramão do pensamento democrático radical de Robert Dahl, Young (2006), na obra “Representação política, Identidade e Minorias”, alega que a oposição entre representação e participação não é legítima.

Os democratas radicais frequentemente desconfiam das instituições de representação política. Muitas vezes chegam a retratar a representação como algo que viola os próprios valores da democracia. Para Benjamin Barber, por exemplo, a representação “aliena a vontade política em detrimento do genuíno autogoverno”, “prejudica a capacidade da comunidade de atuar como um instrumento regulador da justiça” e “impede a formação de um público participativo no qual a ideia de justiça poderia se enraizar”. Sem dúvida, uma democracia forte deve conter em seu repertório procedimental institutos de democracia direta, tais como o do plebiscito. Além disso,

uma sociedade é mais plenamente democrática quanto mais possui fóruns patrocinados pelo Estado e fomentados pela sociedade civil para discussões sobre políticas, e pelos menos alguns deles devem influenciar procedimentalmente as decisões governamentais. A posição anti-representação, no entanto, recusa-se a encarar as realidades complexas do processo democrático e erroneamente opõe a representação à participação. Pode-se objetar que esse argumento pressupõe uma organização sociopolítica em larga escala, a qual é rejeitada pela visão da democracia direta: uma democracia sem representação deve consistir em unidades pequenas, descentralizadas e auto-suficientes (YOUNG, 2006, p. 144).

Young relata que, embora Dahl apresente um desenho argumentativo de difícil refutação, nem mesmo essa visão da democracia direta descentralizada pode evitar a representação. Nesse cenário, a participação igualitária da sociedade na deliberação política só poderia ocorrer em pequenos comitês, tais como ocorrem nas reuniões de bairro do orçamento participativo, nas quais se identificam as demandas de cada comunidade. Para Young, há uma impossibilidade operacional de alcançar essa democracia plena, uma vez que mesmo nestas assembleias distritais, de centenas de pessoas, haverá sempre uma maioria de participantes passivos, facilmente cooptáveis, que escutam alguns poucos falarem em nome de umas poucas posições, depois ponderam e votam tais como foram influenciados (YOUNG, 2006).

A democracia representativa defendida por pensadores clássicos como Locke e Montesquieu, diferentemente da democracia participativa, baseia-se não no princípio da delegação, mas sim no princípio da representação com o significado de alienar o processo decisório em favor de um terceiro. Tal modelo só se expressa como oportunidade de manifestação popular durante o voto, ocasião que, segundo nosso calendário eleitoral, só ocorre ordinariamente a cada dois anos. O eleitorado não tem nenhuma garantia que a figura eleita representará efetivamente seus eleitores. Por essa razão, diversos pesquisadores do tema consideram o modelo de “democracia representativa” como uma “oligarquia liberal”, pois viabiliza o permanente favorecimento a uma minoria política dominante nas estruturas de poder de forma cíclica, inclusive no judiciário. O jogo eleitoral não é isonômico, especialmente aqui no Brasil, onde o poder econômico impacta, de forma decisiva, nos resultados através do financiamento eleitoral, além da instrumentação das máquinas administrativas que desequilibram as disputas.

Os principais obstáculos para a construção da democracia direta, tal como apontou Young anteriormente, é a descentralização territorial, a questão da escala. Porém, tal objeção pode ser enfrentada como aponta Souza:

1) a da *descentralização territorial*, mediante a qual é possível decompor (mas mantendo a articulação em diferentes níveis) grandes unidades político-territoriais, com grandes populações, em subunidades, tornando inteiramente factível o exercício

da política ‘em escala humana’ e com base em contatos diretos (assembleias); 2) a da utilização do artifício da *delegação*, a qual permite que, mesmo sem estar fisicamente presente, um grande número de indivíduos participe ativamente de um processo decisório, uma vez que, ao contrário do mandato do representante *stricto sensu*, o mandato de um delegado não é um ‘cheque em branco’, e, também ao contrário do representante, um delegado não decide coisas importantes sem consultar e sem prestar contas à sua base; 3) a do *emprego maciço dos recursos hoje tornados disponíveis pelas tecnologias de comunicação e informação*, viabilizando a participação de um grande número de pessoas em processos decisórios sem que seja necessário que elas estejam fisicamente presentes” (SOUZA apud ANDRADE p.35, 2002, p. 330-331).

De acordo com Bobbio (1992), o instrumento da delegação requer maiores discussões científicas que promovam uma melhor diferenciação entre representação e delegação, de modo que a figura do “delegado” precisa ser estreitamente controlada pelos outorgantes dessa delegação, isto é, pelo conjunto da sociedade. Bobbio (1992) propõe uma espécie de conciliação entre a democracia representativa e a democracia direta, no sentido de integração entre os dois modelos. O pensador aponta o delegado como uma espécie de mediador, que diferentemente dos representantes de mandatos legislativos, tem a peculiaridade de seguir as orientações que recebem da base, uma vez que podem ter seus “mandatos” revogados a qualquer tempo.

Pesquisadores da democracia contemporânea, de modo especial Dahl e Sartori, advogam pela eficácia da democracia representativa em detrimento de alternativas com mais participação. Em contrapartida, pensadores como o sociólogo alemão Jürgen Habermas, defendem que o modelo democrático carece de uma maior participação dos cidadãos no processo de tomada de decisões.

Para Zimmermann, os paradoxos que tomaram conta da arena de esfera pública no Brasil desde os protestos de 2013, antes da Copa do Mundo de Futebol, tem relação com esses dilemas da participação.

Enquanto que a classe média brasileira, muito mais presente nos protestos, mas com menos votos, advoga por mais participação, as classes populares, com mais votos, menos participativas no momento, parecem estar mais satisfeitas com a eficácia promovida pela democracia representativa. Em virtude disso, os protestos parecem ainda ser muito mais motivados pela distinção das classes sociais, cujos interesses permanecem antagônicos (ZIMMERMANN, 2013)²⁹.

Compreende-se que a evolução democrática nos apresenta massificações produzidas no dia a dia da sociedade e revelam um conformismo generalizado em reprimir o senso de responsabilidade dos cidadãos, base na qual se sustenta uma sociedade democrática moderna.

²⁹ A Tarde - 27/06/2013 Protestos: eficácia versus participação. Disponível em: <http://atarde.uol.com.br/opiniao/materias/1514062-protestos-eficacia-versus-participacao>.

Tal cenário evidencia uma sociabilidade cada vez mais robotizada e seriada, com imitação passivas de comportamentos. Por esses fundamentos é que apontamos que o resgate da democracia em seu sentido mais cristalino, passa necessariamente por democratizar os espaços de poder e preencher as lacunas da democracia representativa por meio da inserção de ferramentas de democracia direta, promovendo a convergência política de ambas.

2. PARTICIPAÇÃO POPULAR E CONTROLE SOCIAL

Participação e democracia não são conceitos com o mesmo significado. A democracia é um modelo de governo exercido de acordo com as determinações da população. Já a participação, significa a intervenção direta do povo no governo, o que faz parte da própria essência democrática. Elaborar políticas públicas que democratizem o poder de decisão na gestão tornou-se um desafio para seus formuladores no campo do controle social.

Em relação ao conceito de controle social, é importante recorrer a um dos clássicos da sociologia, Durkheim³⁰, de modo a recuperar suas raízes mais remotas, as quais podem ser encontradas nas formulações clássicas do pensador sobre integração social, bem como no tocante ao problema da ordem. Durkheim narra em obras como “A Divisão do Trabalho Social” e “O suicídio”, fenômenos como o crime e a pena, que dizem respeito aos mecanismos empregados pela sociedade no momento em que um indivíduo desobedece às normas, provocando, assim, uma ameaça à ordem social.

Para o presente estudo, importa a ideia fundamental de Durkheim (2008), de que todos os indivíduos que participam dos mesmos grupos e da mesma sociedade, compartilham valores, crenças e normas coletivas que os mantêm integrados. Uma sociedade somente pode funcionar se tais valores, crenças e normas constroem as atitudes e os comportamentos, promovendo uma espécie de solidariedade básica, que orienta as ações individuais. O sociólogo francês (2008) apresenta o conceito “consciência coletiva” para expressar a solidariedade comum que caracteriza a consciência dos indivíduos. A família, o trabalho, os sindicatos, a religião, a educação e o crime, são algumas das estruturas que constituem e mantêm viva a integração e a partilha da consciência coletiva. A preocupação de Durkheim era com o conjunto da sociedade, na qual seu principal dilema consistia em como estabelecer um grau necessário de organização e de regulação, de acordo com determinados pressupostos morais, mas sem que, com isso, fosse necessário o exercício excessivo da coerção.

³⁰ Considerado por muitos como o grande fundador das Ciências Sociais, Émile Durkheim nasceu na França em 1858 e lá viveu até sua morte, em 1917. Diretamente influenciado pelo positivismo de Auguste Comte, dedicou sua trajetória intelectual a elaborar uma ciência que possibilitasse o entendimento dos comportamentos coletivos. Sua grande preocupação era explicar os elementos capazes de manter coesa a nova sociedade que ia se configurando após a Revolução Industrial e a Revolução Francesa. Disponível em <https://www.infoescola.com/biografias/emile-durkheim/>. Acesso em 20 de dezembro de 2017.

Nesse sentido, as reflexões de Durkheim antecipam as questões relativas ao controle social, já que a expressão propriamente dita foi desenvolvida pela sociologia norte-americana, no século XX (ALVAREZ, 2004). O termo controle social ganhou notoriedade de forma mais ampla para alcançar, especialmente, as ferramentas de cooperação e de coesão voluntária da sociedade norte-americana. Em vez de pensar a ordem social como regulação do Estado, os pioneiros do tema estavam mais interessados em encontrar na própria sociedade as raízes da coesão social (DUARTE, 2006).

No contexto dos estudos sobre o OP, é necessário promover uma diferenciação das expressões participação popular e controle social. A participação popular tem sido reconhecida como um mecanismo de controle social e político e, mais do que isso, como uma “possibilidade pela qual os cidadãos definem critérios e parâmetros para orientar a ação política” (ANDRADE, 2005, p. 58). Sendo, portanto, entendida como um instrumento de poder político, partilha de poder entre o Estado e a sociedade, fundamental na elaboração de normas jurídicas. Já a expressão controle social é direito público subjetivo dos integrantes da sociedade de fiscalizarem as atividades do Estado (SIRAQUE, 2009, p. 18).

Nesse sentido, a participação dos cidadãos na administração pública e no controle social representa uma fonte de informações sobre o desempenho da burocracia e sobre a qualidade dos serviços públicos. As experiências que viabilizam a participação na gestão e no controle social são ferramentas estratégicas que tem ganhado notoriedade nos estudos da Ciência Política, por garantirem maior eficiência e qualidade na implementação de políticas públicas (NASSUNO, 1999). De acordo com Nassuno, ao se considerar a eficiência na prestação de serviços públicos parte-se do conceito de cidadania, associando seu desenvolvimento a um processo de conquista e expansão dos direitos do cidadão, originário com a afirmação dos direitos civis e que inclui o usufruto dos serviços associados aos direitos sociais (NASSUNO, 1999, p.340).

O Orçamento Participativo é uma dessas experiências, que por meio dos fóruns de participação e dos conselhos populares, também fiscalizam as contas públicas. Ainda que não disponham do papel jurídico de punir as ações fraudulentas, poderão, ao menos, inibi-las.

Ruiz Sánchez (2002) destaca que a democracia participativa deu um novo alento à vida política, o que valorizou o debate sobre participação e deliberação. No debate político, o conceito de deliberação é destacado como um processo, no qual um ou mais agentes, avaliam as razões envolvidas em uma determinada questão. Ao discutir o impacto das inovações democráticas advindas com as experiências de participação, Sánchez expõe algumas perspectivas: a teoria democrática tradicional, que buscaria complementar as instituições da

democracia representativa com as instituições de democracia participativa, ou seja, integraria as duas instituições; a corrente marxista, que reavaliou a noção de democracia participativa na teoria política, ao buscar a destruição do Estado e a criação de um paradigma da emancipação; a democracia deliberativa que, segundo ele, apresenta um elo entre as ideias de Karl Marx, Max Weber e Jürgen Habermas³¹, resgatando conceitos de espaço público e sociedade civil, bem como os apontamentos de participação e deliberação pública; e a perspectiva instrumental, que descreve a participação como um reforço do mecanismo de regulação de mercado para a gestão do interesse público, no sentido do gerencialismo (SÁNCHEZ, 2002).

Na atualidade, o debate sobre democracia direta participativa tem ganhado força na esfera política mundial. A participação popular emerge, especialmente, da necessidade de fomentar o protagonismo cidadão nos processos de formulação das políticas públicas locais, como alternativa à crise de representatividade e do Estado de bem-estar social. Desponta, ainda, da constante necessidade de reavaliar as reais demandas da população, por meio das relações entre governo e sociedade, na busca de alternativas para o desenvolvimento no plano local (NOVAES, 2011). Observa-se que a participação cidadã não apenas desenvolve a consciência crítica, mas faz com que os participantes dessas experiências conheçam melhor a forma de gerenciamento do Estado, além de gerir com mais transparência os recursos públicos.

Andrade (2005) assegura que é no plano local que se encontram as maiores oportunidades de escolhas em termos de políticas públicas, bem como onde se apresentam as maiores vantagens para a participação dos atores sociais. É justamente essa proximidade entre governo e sociedade civil que facilita a compreensão das necessidades e prioridades locais. Diante disso, apenas com a integração do planejamento e participação popular será possível constituir os ajustes necessários para que haja um equilíbrio entre as expectativas dos cidadãos e a oferta de serviços do poder público.

Dentro de uma conjuntura em que a sociedade é assinalada por interesses antagônicos, o interesse público muitas das vezes não é prioridade, a participação popular implica colocar a decisão em debate, se embasa na necessidade de estimular à participação dos diferentes atores (governamental e não-governamental), ouvir da população o retorno da qualidade dos serviços prestados, dando ênfase à participação dos cidadãos na definição de alternativas para os problemas que os assolam (AVRITZER, 2000).

Ao analisarmos a redemocratização do Estado brasileiro, podemos verificar a existência de três importantes dispositivos legais que regulam e legitimam a participação popular na gestão pública: a Constituição Federal de 1988; o Estatuto da Cidade; e a Lei de Responsabilidade

³¹ Jürgen Habermas é um filósofo e sociólogo alemão que participa da tradição da teoria crítica e do pragmatismo, sendo membro da Escola de Frankfurt, e responsável pela teoria da ação comunicativa.

Fiscal. Falaremos de forma especial da Constituição, por entender que, embora esta não ouse bastante no sentido de criar a obrigatoriedade da implementação de orçamentos participativos nos municípios, a Carta Magna representou um divisor de águas para a participação popular no poder local, ao instituir os Conselhos Municipais e por prevê ainda a prestação de contas da administração pública.

2.1 O marco legal da Constituição de 1988

Na realidade da precoce democracia brasileira, a Constituição Federal de 1988, também conhecida como Constituição cidadã, é um marco histórico para os estudos de participação e controle social. Visto que, antes desta, nenhum mecanismo legal reconhecia o povo brasileiro como verdadeiro soberano, estabelecendo raízes democráticas na organização política, social, econômica e fundiária, além de promover a garantia do fortalecimento da cidadania.

No período que antecedeu a Constituição cidadã, verificou-se que a administração pública brasileira era pautada pelo viés da centralização decisória e financeira na esfera federal, cabendo aos Estados e Municípios a execução dessas políticas (ANDRADE, 2005). Após quase duas décadas sem qualquer possibilidade de ação coletiva e revitalização da vida política para além dos partidos, a convivência com o novo cenário de participação popular contagiou os analistas e a maioria dos movimentos sociais nos anos da década de 1980 (ANDRADE, 1993).

A participação política não eleitoral é uma característica das sociedades democráticas, nas quais a participação é um sinal marcante de uma sociedade viva, que vê a política como espaço plural. No nosso país, a discussão sobre a temática toma corpo no momento de declínio do regime militar e se prolonga até o final da década de 80, quando os arranjos institucionais do embrião democrático passam a ser instituídos. A liberação do regime democrático com o afrouxamento das medidas de repressão permitiu a emergência de novos atores no cenário político, tais como o novo sindicalismo e o movimento organizado dos bairros, principalmente na periferia das grandes cidades, além de ações da Igreja católica libertária³² nas Comunidades Eclesiais de Base (CEB).

³² As Comunidades Eclesiais de Base (CEB) são comunidades inclusivistas ligadas principalmente à Igreja Católica que, incentivadas pela Teologia da Libertação se espalharam principalmente nos anos 1970 e 80 no Brasil e na América Latina. Consistem em comunidades reunidas geralmente em função da proximidade territorial e de carências e misérias em comum, compostas principalmente por membros insatisfeitos das classes populares e despossuídos, vinculadas a uma igreja ou a uma comunidade com fortes vínculos, cujo objetivo é a leitura bíblica em articulação com a vida, com a realidade política e social em que vivem e com as misérias cotidianas com que se deparam na matriz ordinária de suas vidas comunitárias.

Para Weffort (1988), um dos pioneiros na utilização do conceito de sociedade civil no Brasil, vivia-se, em 1988, um momento de reinvenção da sociedade civil. Os movimentos sociais deram origem a experiências participativas marcantes no período como: a Assembleia do Povo em Campinas no ano de 1979; os Conselhos de Saúde da zona leste de São Paulo, em 1979; o Conselho Popular municipal de Osasco, em 1980; o Conselho Popular de Vitória em 1986, além de movimentos nacionais como os organizados em torno das propostas de reforma sanitária urbana. A partir da década de 70, organizações como o Banco Mundial e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) passaram a financiar projetos que incorporavam em certa medida ações de participação. A ideia central para esses setores era a possibilidade de se estabelecer os mecanismos externos de controle sobre a burocracia estatal.

A antropóloga Ruth Cardoso elaborou na década de 80 um artigo³³ sobre o tema, no qual chama atenção da caracterização que o personagem do Estado estava ganhando nesse novo cenário social com conotações exclusivas de um inimigo autoritário, na mira contra a qual se movia a sociedade civil. Segundo Cardoso, tal caracterização tinha um viés pobre, destacando que a mudança nos métodos de trabalhos de alguns setores governamentais ficou esquecida, faltando abordar as contradições internas ao próprio Estado. As manifestações coletivas, na forma de associações organizadas, tornaram-se instrumento político perfeito para encaminhar demandas. Isto é, se constituem enquanto interlocutores importantes para a comunicação com o Estado na condição de representante de grupos profissionais ou moradores de determinada área geográfica, rua ou bairro.

A Constituição Brasileira incorporou parte das reivindicações dos movimentos sociais ao processo de descentralização das políticas públicas e estabeleceu mecanismos de participação dos mais importantes, como a instalação de conselhos gestores com composição mista, sendo metade dos membros representantes do Estado e a outra metade composta por representantes da sociedade civil, com poderes consultivos ou deliberativos. A implantação dos conselhos gestores se iniciou na saúde, a partir da regulamentação da área sanitária e se estendeu em 1990 para as áreas da criança e adolescente, assistência social, educação, desenvolvimento rural, dentre outros.

Os conselhos de saúde, por exemplo, dispõem de papel estratégico na fiscalização do orçamento destinado ao setor, mas suas prerrogativas não se limitam aí. O Conselho é também o instrumento responsável pela formulação da política, isto é, a definição de prioridades e estratégias de ações e de serviços. Por isso, não devemos desconsiderar o papel importante que

³³ Disponível em <http://books.scielo.org/id/b4km4/pdf/sorj-9788599662632-09.pdf>. Acesso 04 de outubro de 2017.

prestam os conselhos ainda que não sejam deliberativos como o OP, visto que representam a institucionalização de mecanismos de controle social do setor público.

Para Andrade (1993), o exercício de controle social nas instituições públicas é o maior desafio enfrentado pelos foros de deliberação. De modo que, para que haja efetivamente o controle social é necessário que ocorram transformações significativas no aparato institucional dos governos, assim como a mudança radical no padrão da relação sociedade *versus* Estado.

A Constituição Federativa do Brasil, no seu primeiro artigo, já nos apresenta a possibilidade de participação direta ao dizer que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição”:

Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos estados e Municípios e do distrito federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I – a soberania

II – a cidadania

III – a dignidade da pessoa humana

IV- os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa

V – o pluralismo político

Parágrafo Único: Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição. (BRASIL) ³⁴

Embora o texto constitucional garanta ao povo exercer diretamente seu poder soberano por meio de plebiscito, referendo e iniciativa popular legislativa, a Lei complementar nº 9709, de 18/11/98 que regulamenta tais instrumentos no âmbito federal, na realidade, inviabiliza a sua prática. A legislação retira do povo parte de seu poder soberano, na medida em que estabelece no seu art. 3º que apenas ao Legislativo compete convocar as consultas (plebiscitos e referendos), “mediante decreto legislativo, por proposta de no mínimo 1/3, dos membros que compõe qualquer das casas do Congresso Nacional” (Câmara composta por 513 deputados e Senado formado por 81 senadores). Sendo assim, pela regra, cabe à população somente solicitar a boa vontade de pelo menos 1/3 de seus representantes a devida autorização para exercer o poder soberano. Tal obstáculo, oficializado na prerrogativa do poder Legislativo, impede o exercício da democracia de forma direta por meio de iniciativas populares.

Outro obstáculo à soberania é o número elevadíssimo de assinaturas para encaminhar uma proposta de lei (um *por cento* do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados). Segundo as normas, para cada assinatura, deve-se constar ainda o número do título de eleitor do cidadão. O ideal seria que os projetos de lei de iniciativa popular tivessem

³⁴Art. 1º da Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 06 de junho de 2017.

prioridade em sua tramitação no Congresso Nacional e que uma vez aprovadas, caso viessem a ser revogadas ou alteradas por outra lei que não fossem oriundas de iniciativa do povo, esta última deveria ser submetida a referendo popular.

Pelo mesmo raciocínio, a alienação de bens pertencentes ao patrimônio nacional; a adesão a acordos ou a tratados internacionais; a concessão de serviços públicos; e a alienação do controle de empresas estatais podem representar uma perda de soberania. Nesse sentido, o ideal seria que a população fosse consultada para tais decisões, uma vez que o povo é o titular da soberania, e conseqüentemente do patrimônio público. Tal dedução fundamenta-se no princípio de que o Estado é delegado do povo e um delegado não pode resolver, pelo soberano, questões fundamentais, que tenham apelo e conseqüências econômicas para toda a população por diversas gerações. A justificativa para tais consultas decorre do princípio democrático de que os parlamentares não devem legislar em causa própria ou de interesses que não sejam da população. Por essa razão, manifesta-se a necessidade da realização de Assembleias Constituintes exclusivas para reformas de temas complexos que impactam a todos, como as mudanças no sistema político e tributário, por exemplo.

Passadas décadas da introdução de ferramentas de participação popular no Brasil, os balanços realizados até aqui, revelam a manutenção de práticas oligárquicas nas estruturas dos governos. A herança da estrutura de dominação que marcou a formação do Estado Nacional ainda se manifesta através das práticas de caráter tradicional patrimonialista e clientelista. Algumas avaliações sobre a composição dos conselhos de saúde, por exemplo, revelam que os gestores, na tentativa de anular o controle social proposto pela legislação que os instituiu, a modificam rompendo com o princípio da paridade em seu funcionamento. Desse modo, em vez de se estabelecer o controle das ações governamentais pelos conselhos gestores, realiza-se a vontade imperiosa dos governantes sobre a formação e funcionamento dessas instâncias de participação (ANDRADE, 1993, p. 385).

Outro elemento a ser considerado, ainda que haja paridade nos conselhos, é a relação orgânica, que os governantes detêm politicamente, com representantes de organizações nesses espaços, marcados por tendências de cooptação e patrulhamento ideológico. Nota-se que a legislação é frágil quanto ao estabelecimento de critérios para a composição da sociedade civil nos conselhos e, nesse caso, a subjetividade e discricionariedade, por meio de decreto, protegem os gestores nas escolhas de qual organização fará parte.

Segundo Andrade (1993), a realização de um ideal democrático propiciada pela participação nos Conselhos é prejudicada, pois prevalece nessas experiências o que Habermas chama de “ação instrumental” em detrimento da ação comunicativa. Para Habermas, enquanto

a ação comunicativa está baseada na ideia de sociedade, espontaneidade e solidariedade, a ação instrumental está ancorada em procedimentos de coordenação da vida social próprios da dimensão administrativa do Estado (HABERMAS, 1987). Sendo assim, os conselhos ficam expostos a adaptações que interessam àqueles detentores do controle da administração pública.

Tal fato pode explicar a maior adesão de movimentos, e até mesmo de agentes políticos populares, a Fóruns de deliberação mais informais ou menos institucionalizados, como é o caso do orçamento participativo. De acordo com Andrade (1993), a obrigatoriedade da existência de conselhos gestores e os arranjos públicos institucionais decorrentes dele, afastaram em um primeiro momento a sociedade organizada. Aponta ainda dificuldades de se estabelecer o princípio da isonomia de participação entre representantes dos governos e da sociedade civil. A obrigatoriedade em relação à paridade na composição dos conselhos, e a crença em uma superioridade do saber técnico bem como uma postura anti-Estado presente na tradição dos movimentos sociais, são apontadas pelos pesquisadores como principais obstáculos no relacionamento, originando conflitos nas arenas deliberativas.

A literatura sobre o tema revela que em áreas onde a representação da sociedade é mais militante, como é o caso dos conselhos de assistência social e dos direitos da criança e do adolescente, são visíveis o conflito de interesses e a disputa de poder na arena decisória, tensão esta que dificulta o entendimento e, conseqüentemente, o processo deliberativo. É importante ressaltar que os conselhos gestores são experiências que representam em última análise a adoção de uma nova conjuntura de relacionamento entre Estado e sociedade, caracterizada pela horizontalidade, pela busca do entendimento e especialmente, pela cooperação.

Entendemos que a obrigatoriedade das audiências públicas, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) anuais nos municípios, poderia ter sido estendida a adoção do orçamento participativo pelos constituintes. As audiências realizadas em seus respectivos municípios nas casas legislativas, não atraem a participação da população, especialmente, pelo caráter engessado e pouco didático.

2.2 Pressupostos do Orçamento Participativo

Antes de debruçar sobre os pressupostos do OP, ressalta-se que confiamos ao orçamento público, a abordagem da concepção socialdemocrata de Estado. Em tal compreensão, é papel do Estado promover os ajustamentos na alocação de recursos e, conseqüentemente, na distribuição de renda. Trata-se, portanto, de um “instrumento de planejamento que espelha as

decisões políticas, estabelecendo as ações prioritárias para atendimento das demandas da sociedade, em face à escassez de recursos e apresenta múltiplas funções – de planejamento, contábil, financeira e de controle” (GIACOMETTI, 2000, p.08).

O orçamento público é uma ferramenta importante e sua dimensão não é apenas econômica ou contábil-financeira, estando ligada especialmente ao fato de ser, em escala local, um instrumento de gestão e controle urbano. Então, o orçamento não pode ser considerado como um “instrumento puramente técnico”, já que dispõe de “um imenso conteúdo político, uma vez que se trata de deliberar sobre *fins* e não apenas sobre a otimização dos *meios*”, ou seja, trata-se da “gerência de recursos públicos que serão ou não, investidos para atender as necessidades da população” (SOUZA, 2002, p. 338).

O plano plurianual, a LDO e o orçamento público trazem, em seus conteúdos, políticas de forma concreta, do ponto de vista do planejamento de suas execuções. Na esfera do planejamento, os planos diretores urbanos normatizados pelo Estatuto da Cidade³⁵ em 2001, é uma importante inovação de política urbana no Brasil, oriundo da iniciativa popular. O plano plurianual participativo, e a disponibilização das contas municipais nas Câmaras de Vereadores figuram-se como importantes meios de abertura da execução orçamentária à fiscalização do conjunto da população, e não apenas aos representantes constituídos. Contudo, a crise de representatividade e de legitimidade pela qual passa o modelo político tradicional há algumas décadas no Brasil e no mundo, aponta no sentido de buscar alternativas para avançar além do direito formal de fiscalização, para que o controle social tenha, de fato, eficácia, respondendo aos anseios da população. A evolução desse debate assinalou como necessária a democratização da elaboração e da gestão da Lei do Orçamento Público.

A partilha de poder político, por meio do OP refere-se, especialmente, à elaboração compartilhada da norma jurídica que rege o plano de gastos e de receitas do orçamento público.

Apenas o direito de voto, na eleição de seus representantes políticos, não é suficiente, tornam-se necessárias a inclusão e a participação consciente da sociedade no controle da gestão pública para garantir uma governança efetiva. Criação de canais de comunicação, com confiança e cooperação, abrindo caminhos para um melhor controle social, entendido como o controle da sociedade sobre o Estado, pode ser mais um passo em direção a consolidação democrática no Brasil (ANTUNES, 2007, p.76).

³⁵ O Estatuto das Cidades inovou em ordenar juridicamente o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. Foi expresso em quatro grupos de propósitos: (1) promover a gestão democrática das cidades; (2) oferecer mecanismos para a regularização fundiária; (3) combater a especulação imobiliária; e (4) assegurar a sustentabilidade ambiental, social e econômica dos núcleos urbanos. O Estatuto está disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em 05 de fevereiro de 2018.

O Orçamento Participativo nada mais é do que uma distinta forma de deliberar sobre o orçamento público. Por meio dele, a sociedade é chamada a participar ativamente de todo o processo em plenárias públicas, nas quais são definidas prioridades para os investimentos e programas.

A vasta literatura que apresentaremos aqui sobre as possibilidades do OP, apontam no sentido da ferramenta configurar-se uma nova forma de relação entre governo e comunidades. O OP é considerado um mecanismo de partilha de poder, pois atua demandando uma nova cultura política que favorece a transparência na aplicação dos recursos públicos. O instrumento se fundamenta na capacidade de antecipar-se aos problemas das cidades, de ouvir e respeitar as propostas e decisões populares que viabilizem soluções para os dilemas apresentados.

A expressão orçamento participativo poderá ser conceituada de diversas maneiras. Porém, qualquer que seja o ente que o promove, um elemento é certo: político. Assim, somente pode partilhar poder quem tem o poder jurídico de elaborar o orçamento objeto da participação. No caso, estamos interessados no orçamento dos entes do Estado; isto é, o orçamento público, aquele cuja receita advém dos tributos arrecadados dos contribuintes (SIRAQUE, 2004, p. 129).

O princípio político do orçamento participativo está no didatismo de que se os cidadãos pagam seus tributos, conseqüentemente, dispõem do direito de contribuir na decisão do executivo, de como estes tributos serão arrecadados e de qual maneira serão aplicados pela administração pública. Outro elemento de amplo interesse público na participação dos cidadãos na elaboração do orçamento, em um cenário de esgotamento da democracia representativa, é a promoção da solidariedade entre os cidadãos e a limitação do tráfico de influências, do clientelismo político e do assistencialismo, tanto na arrecadação, quanto na execução dos gastos dos recursos públicos (SIRAQUE, 2004).

Nesse sentido, o OP se propõe a ser uma ferramenta de consolidação da prática democrática e, principalmente, de radicalização da democracia. Os pesquisadores Silva e Carvalho (2006), por exemplo, ao discutirem os instrumentos de avaliação do orçamento participativo, concluíram que a radicalização da democracia só pode se realizar se os cidadãos tiverem voz ativa nas decisões públicas. Salientam que a democracia direta é a maneira mais adequada para alcançar o estágio em que se ouve a população, evitando os problemas encontrados com a democracia representativa e, assim, governar, de fato, com e para o povo (SILVA e CARVALHO, 2006)³⁶. De acordo com esse viés de radicalização democrática, a

³⁶ Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512006000300003. Acesso em 08 de março de 2018.

participação popular se apresenta como um meio pelo qual os dilemas da representação são superados.

No Brasil, a proposta do Orçamento Participativo surgiu principalmente como agenda política do Partido dos Trabalhadores (PT) já nos primeiros anos de sua fundação. O OP ganhou mais notoriedade com a popularização do partido, por meio do êxito eleitoral em diversos municípios do país, através do slogan “*o modo petista de governar*”. Para Tarso Genro (1997), além de o OP contribuir na forma de cogestão, também contribui com a questão da opinião pública, que ganha em qualidade e diversidade. Nas assembleias os cidadãos passam a discutir espontaneamente assuntos coletivos, às margens dos marcos da grande mídia, constituindo uma pauta própria, que muitas vezes destoa da agenda “opinião pública”. Nesse sentido, as plenárias do orçamento participativo ganham significado de aulas de cidadania, uma vez que ao trocarem experiências e verificarem as demandas imediatas de sua respectiva comunidade, os cidadãos passam a ter uma visão ampliada do município, ao tempo que percebem a necessidade de mudanças mais estruturais da sociedade, contribuindo assim para o processo emancipatório. Nesse contexto, no momento em que os indivíduos tomam lado nas assembleias, fica mais evidente o movimento de redução da distinção entre as lutas econômicas e políticas. Os trabalhadores, entretanto, mantêm-se a lidar com as interferências do isolamento pela esfera econômica, mas passam a se ver como cidadãos, numa unidade mais ampla da luta política (SILVA e CARVALHO, 2006).

Internamente, a visão predominante no PT sobre a crise na representatividade democrática, narrada pelo ex-governador gaúcho, Tarso Genro, era que a pura representação política do Parlamento, por mais ‘depurado’ que fosse o processo de escolha dos seus delegados, era insuficiente e incapaz de mediar vontades democraticamente formadas (GENRO *et al*, 2001, p. 10). Pedro Pontual (1999) explica que as práticas e metodologia de implementação do OP possibilitam diversos aprendizados para os atores que dele participam, seja como agente público, seja como sociedade civil. Em resumo, Pontual destaca que o OP permite pelo menos oito possibilidades de vivências:

- 1- O confronto das demandas de um bairro ou região com a realidade e as demandas mais gerais da cidade;
- 2- o exercício de uma solidariedade efetiva entre os distintos segmentos de uma região e da cidade a partir de uma visão comparativa das carências de exclusão social;
- 3- A construção de critérios objetivos e públicos que orientam a distribuição dos recursos públicos na cidade em oposição às tradicionais práticas clientelistas;
- 4- uma consciência mais efetiva das possibilidades e dos limites dos recursos públicos e uma visão mais clara das atribuições das distintas esferas de poder;
- 5- o estímulo às práticas de parceria para resolução de problemas e atendimento de demandas;
- 6- o desvelamento dos mecanismos de funcionamento da máquina do Estado e dos procedimentos de elaboração e execução orçamentárias;
- 7- o encontro

entre o saber dos técnicos e o da população; 8- o aprendizado de que o conflito é parte do processo e de que são necessárias regras claras e democráticas para a disputa dos interesses em negociação dos conflitos (PONTUAL, 1999, p. 48-49).

Além de fortalecer o exercício da cidadania, o OP faz com que os gestores conheçam mais de perto as necessidades locais e os reais anseios da população. A literatura de Avritzer (2003) sobre o tema é representativa, por apresentar a emergência de novas estruturas de governança, naquilo que denomina de “públicos participativos”. O pesquisador destaca ainda que, apesar do OP ser um fenômeno nacional e internacionalmente reconhecido como um processo bem-sucedido de fortalecimento da democracia, sua expansão e replicação em outros ambientes não se apresentam como tarefa fácil de ser executada (AVRITZER, 2003, p.13). Nesse sentido, o OP é uma forma de reequilibrar a articulação entre a democracia representativa fundamentada na divisão de poderes, partidos e eleições; e a democracia participativa que caracteriza o OP. Ele destaca quatro elementos importantes do OP:

Cessão de soberania por aqueles que a detêm como resultado de um processo representativo local; a reintrodução de elemento de participação local, representando, portanto, uma combinação dos métodos da tradição de democracia participativa; e por fim o princípio da auto-regulamentação soberana; uma tentativa de reversão das prioridades de distribuição de recursos públicos a nível local através de uma fórmula técnica (AVRITZER, 2003, p. 14-15).

Para essa pesquisa em especial, ganha relevo o último elemento apresentado por Avritzer (2003), o da autorregulamentação soberana, que disserta sobre o efeito redistributivo do OP no orçamento para bairros mais periféricos e, conseqüentemente, nas camadas mais carentes da população, a chamada inversão de prioridades.

2.3 Orçamento Participativo no Brasil: potencialidades e limitações

Apesar do amplo interesse acadêmico e do apelo social pelo Orçamento Participativo adotado em diversas regiões do país e do mundo, a literatura sobre o tema carece que se desenvolvam sistemas de avaliação relativos aos resultados do OP, nos quais seja efetivamente possível estimar as potencialidades redistributivas e emancipatórias apontadas por seus entusiastas e militantes. O OP suscita, em geral, narrativas laudatórias sem a proposição de mecanismos que possam demonstrar sua autoatribuída capacidade de melhorar o gasto público e de gerar uma nova dinâmica democrática (SILVA e CARVALHO, 2006). Nesse cenário de emergência do debate do controle social e participação popular, avaliar os resultados do OP se tornou uma tarefa sofisticada, e as dificuldades já surgem na delimitação do que deve ou não,

ser objeto de avaliação dos pesquisadores. Silva e Carvalho (2006), embora reconheçam os elementos apontados por Avrizter no tópico anterior, bem como o de outros entusiastas do OP, não os consideram suficientes para avaliar resultados do OP ao longo dos anos. Para Silva e Carvalho (2006), a investigação foi deslocada sobre a possibilidade do orçamento participativo alcançar os objetivos propostos para uma posição de concordância com a prática participativa em si.

Diante de tal amplitude de propósitos, os indicadores de desempenho são claramente insuficientes. Não existem meios de avaliar se os recursos aprovados pelo OP foram gastos de fato, e se o foram da forma pretendida, uma vez que as rubricas da execução orçamentária em geral não especificam a origem do dispêndio, incluindo em uma mesma linha contábil as decisões originadas em diversas áreas da administração. Além disso, não há como saber se as prioridades nos gastos foram alteradas pelo OP ou por decisão do prefeito, e não há pesquisas comparadas sobre mudanças na composição do gasto em municípios com OP e sem ele. As dificuldades são ainda maiores para avaliar o quanto à participação no OP contribui para a ampliação da consciência e da prática democrática dos cidadãos. Não há estudos sistemáticos sobre a evolução dos participantes e sobre a continuidade da participação depois de atendidas as reivindicações apresentadas. Pouco se sabe sobre a origem dessas pessoas, sua representatividade nos bairros, suas relações com grupos de interesses e com instituições, seu grau de ligação com o partido político que dirige a Prefeitura (SILVA e CARVALHO, 2006).

Em termos gerais, todas as experiências têm em comum inúmeras contribuições para a modernização da gestão financeira local, além da ampliação da participação e do acesso maior das mulheres ao orçamento público, bem como a adoção do planejamento como mecanismo de educação-cidadã. A grande maioria das experiências de orçamento participativo no Brasil conviveu com os mesmos dilemas e desafios de implementação dos conselhos gestores, citados anteriormente: fragilidade do movimento associativo, manipulação da experiência para os gestores do executivo, cooptação de líderes, conflito de interesses, etc. Para Abers (p.57, 1998 *apud* SOUZA, 2001), são três os principais “problemas” de inserção de políticas participativas nas quais se enquadra o OP:

O primeiro é o problema de implementação, isto é, mesmo quando os governos buscam implementar mecanismos participativos voltados para integrar grupos menos poderosos no processo decisório, os mais poderosos têm força para impedir essa participação. O segundo é o problema da desigualdade: mesmo quando espaços são criados para que todos participem, as desigualdades socioeconômicas tendem a criar obstáculos à participação de certos grupos sociais. O terceiro é o problema da cooptação: mesmo que os espaços de participação sejam genuinamente representativos, o desequilíbrio entre os governos e os participantes, no que se refere ao controle da informação e dos recursos, faz com que a participação seja manipulada pelos membros do governo. (ABERS 57, 1998 *apud* SOUZA, C., 2001).

Tais limitações fazem com que o orçamento participativo ainda não possa se transformar em um *fetichê emancipatório*, no contexto da democracia de base local (ANDRADE, 2001). As pesquisas sobre o instrumento são unânimes ao reconhecer os avanços propiciados pela abertura desses novos canais de participação, para os encaminhamentos das políticas públicas no país. Destacam ainda que o OP tem funcionado como espaços institucionais que favorecem a vinculação de demandas sociais não acolhidas pelos canais tradicionais da vida política. O acolhimento de denúncias relativas ao mau uso de recursos e ao funcionamento dos serviços públicos, bem como os encontros da população com os agentes governamentais durante as instâncias do OP, faz do instrumento uma espécie de ouvidoria itinerante.

Não há dúvidas acerca da importância que essa experiência tem apresentado no exercício da democracia, não somente por parte dos setores da sociedade civil, mas também, e principalmente, dos agentes públicos. Ao abrir espaço para participação, os governos permitem a emergência de novos interlocutores da sociedade civil. No cenário político representativo, muitas dessas vozes seriam silenciadas, ou teriam raríssimas oportunidades de se expressarem politicamente. As convivências com a diferença, o exercício da alteridade e do conflito propiciam ao OP um ambiente de aprendizado, no sentido da busca de soluções resultantes da discussão e argumentação, elementos enriquecedores para deliberação democrática (ANDRADE, 1993, p. 397).

O orçamento participativo só se constitui em um instrumento eficaz com a ampla e efetiva participação da população, trabalhando sua organização, sua politização e motivando os cidadãos a atuarem na fiscalização e cobrança da execução da peça orçamentária. Em rumo contrário, o OP auxiliará o clientelismo e será servo de interesses particulares, tornando-se uma peça política puramente panfletária em um sistema político-econômico que tem, em regra, afastado o cidadão comum do centro decisório, não só em virtude da sofisticada burocracia, mas também em razão da conjuntura global que cada vez mais valoriza os interesses privados. Nesse sentido, o instrumento só contribui na participação do cidadão comum, quando este dispõe de um lugar de fala.

Segundo Fedozzi (2001), as experiências do OP contribuem decisivamente para a reformulação da agenda política e social, em razão da abertura de espaços públicos para a participação popular. A literatura sobre o tema também é consensual na premissa de que o OP é uma forma de articular a democracia representativa com a democracia participativa. Contudo, as trajetórias das experiências pelo Brasil e pelo mundo demonstram dificuldades de sustentabilidade do OP a médio e longo prazo, além de sua execução limitada a uma pequena parcela do orçamento, geralmente 5%.

Fedozzi (2001) realizou uma abordagem mais crítica do OP ao avaliar a experiência de Porto Alegre (RS), na qual destaca a perda da capacidade popular de influenciar as decisões de governo. A pesquisa aponta no sentido crescente do déficit de legitimidade da democracia, em que a noção de autonomia como autolegislação e soberania popular, prometida pelo ideário democrático, tornou-se uma questão cada vez mais distante da prática. O mérito principal do trabalho está na avaliação de diversas contradições e conflitos existentes da própria dinâmica, na busca de concretizar o plano de modernizar a administração pública.

A pesquisadora Vanda Souto, ouviu em 2011 o professor Mauro Iasi (UFRJ), que participou do processo de formação dos delegados e conselheiros do OP de Porto Alegre/RS e acompanhou parte do processo de participação popular do PT através do grupo de Formação Política 13 de Maio. Na ocasião, Iasi (2011) revela algumas das limitações do processo que também foram constatadas por Fedozzi:

[...] a funcionalidade do conselho do OP para o projeto democrático e popular não passava por criação de uma massa trabalhadora consciente de seus interesses de classe em confronto com o Estado. Então, a formação política neste sentido fica disfuncional, ela gera militantes que incomodam que vão questionar o OP [...] vão apontar para as limitações do OP [...] Mesmo na forma mais avançada, séria, de “implementação” do OP que não era só homologatória, como é o caso de Porto Alegre [...] bate neste limite. Portanto, acho que isso não é um limite do OP em si. É um limite da estratégia do partido, da estratégia do acúmulo de forças para se chegar a espaços institucionais, fazer reformas com acúmulo de forças para uma transformação democrática e popular. [...] Isso tá associado a uma estratégia de ruptura socialista; o OP podia ser um bom instrumento de mobilização e de mostrar os limites do Estado. E, portanto, a necessidade de superá-lo. Na medida em que esta estratégia pouco a pouco se metamorfoseia numa estratégia que é preciso chegar ao Estado e torná-lo eficiente, para que seja um acúmulo de forças para que se possam ganhar prefeituras, para depois de ter ganhado muitas prefeituras, para ganhar o Estado [...] chegar ao Estado e ganhar espaço para ganhar a Presidência da República, e quando esta estratégia se metamorfoseia, o instrumento do OP vai ter que mudar. [...] o que vai ser discutindo com a população é a rubrica destinada a investimento, que normalmente representa no conjunto do orçamento 5%, [...] você decide 5% do orçamento, e veja isso não é necessariamente um limite, mesmo numa situação de transformação revolucionária, como o próprio Marx diz na crítica ao programa de Gotha, você não vai discutir com a população, o conjunto do fundo da riqueza socialmente produzida, parte disso vai ter que manter a máquina, não é esse exatamente o problema, de fato, apenas um dado objetivo, o que a população tinha na mão por decidir era aonde aplicar os 5% do orçamento destinado a investimento [...] contra essas prioridades há outras prioridades apresentadas por outras localidades e fazer uma lista de prioridades, então, no fundo, no fundo, o OP é isso, é a criação de um ordenamento de prioridades por onde vai se realizar o investimento, para começar por onde, depois vai para onde [...] e essa discussão é feita pela população. (IASI, 2011 em entrevista realizada em 9 de dezembro de 2011).

Os resultados das experiências do OP variam bastante de acordo com interferência de variáveis políticas, tais como a origem política do governante, sua inserção nos movimentos da

sociedade civil, a importância das associações para base de apoio do prefeito, a natureza de coalizões de governo e o apoio do Legislativo, dentre outros (WAMPLER, 2005).

O número de cidades brasileiras que adotou o OP cresceu exponencialmente nas décadas passadas. Entre 1989 e 1992 eram 12 cidades; entre 1993 e 1996, 36 municípios, e entre 1997 e 2000, 103, em 2005 já superava 170 (TEIXEIRA, 2002 *apud* MARQUETTI, 2010). Os números aumentaram significativamente após as eleições municipais de 2000, porém é possível verificar que na última década, o OP perdeu adesão em todo o país, mesmo após a ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) no plano nacional nas eleições de 2002, com a vitória do ex-presidente Lula.

O OP, embora seja uma bandeira política de coalizões partidárias de esquerda e do campo progressista, também foi experimentado em coalizões conservadoras, o que reforça a tese de que o orçamento participativo funciona positivamente como marketing político. Além disso, muitas vezes a intenção de democratizar o processo decisório local é circunstancial, fruto do enfrentamento ao legislativo quando a correlação de forças estabelecida é desfavorável, como era o caso de Vitória da Conquista em 1997, na gestão do primeiro mandato do então prefeito Guilherme Menezes.

As primeiras experiências participativas nas gestões públicas municipais ocorreram ainda no período ditatorial, em meados da década de 1970, tendo como destaque as experiências de Lages (SC) e Boa Esperança (ES), que abriram espaços para a participação popular na gestão pública local (ANDRADE, 2005). A experiência de Lages (SC), em 1970, se destaca pela articulação dentro do OP com grupos de trabalhadores como sinal da formação dessa consciência. A documentação daquele processo participativo aponta que foram utilizadas cooperativas e associações para superar a escassez de recursos financeiros da qual padecia a cidade, tornando o OP um artifício de descentralização administrativa por excelência (PEREIRA, 2013).

A experiência de maior sucesso do OP no Brasil e no mundo foi a de Porto Alegre, iniciada em 1989 e que obteve sequência até 2017 (quando foi suspensa com a justificativa de insuficiência de recursos). Ainda há certa indefinição da sequência do instrumento no âmbito presencial, uma vez que metodologias virtuais estão sendo propostas. O modelo original do OP de Porto Alegre serviu de referência para governos das mais variadas orientações políticas em diversos países da América Latina, como República Dominicana, Peru, Chile, Venezuela, Bolívia, etc. Também na Europa mais de 60 experiências já se espelharam no modelo brasileiro de OP, especialmente em municípios da Polônia, Alemanha, França, Portugal e Espanha, além do Canadá, na América do Norte.

Sobre a experiência de Porto Alegre, Abers (1998) relata que quando o PT assumiu a Prefeitura, o maior volume dos investimentos foi dirigido para projetos de urbanização em pequena escala e para projetos de infraestrutura na periferia da cidade, o que reforça a tese que a participação popular contribui na inversão de prioridades do orçamento, como veremos adiante. O reconhecimento da experiência de Porto Alegre pelo mundo é tamanho, que a iniciativa foi selecionada pelas Nações Unidas como uma das quarenta melhores intervenções urbanas do mundo. A iniciativa foi merecedora de apresentação, em 1995, na segunda Conferência Mundial sobre Habitação Humana (Habitat II), realizada em Istambul na Turquia. A escolha de Porto Alegre para sediar a primeira edição do Fórum Social Mundial, em 2001, também é símbolo desse período e decorre do reconhecimento adquirido pela experiência participativa. A repercussão do OP chamou a atenção das instituições multilaterais de financiamento, inclusive do Banco Mundial³⁷, que passaram a apoiar o OP e a recomendá-lo em outros países, como forma de controle social dos recursos públicos e aumento da eficácia governamental. Gradualmente, o OP de Porto Alegre foi se firmando como um novo modelo de elaboração e de execução do orçamento público para várias prefeituras do Brasil (SANTOS, 2013, p.51). A suspensão do OP de Porto Alegre, em 2017, vai na contramão de diversos países do mundo que ainda adotam a experiência gaúcha como referência. Fóruns Internacionais como o dos BRICS³⁸, tem discutido o tema através de abordagens sobre o engajamento dos cidadãos no desenvolvimento de estruturas comunitárias. As iniciativas debatem diversas formas de participação direta dos cidadãos na gestão pública, promovendo uma troca de experiências entre os diversos países que participam do bloco.

Na Rússia, por meio do LISP (*Local Initiatives Support Program* – Programa de Apoio às Iniciativas Locais), a população de regiões agrárias e de algumas cidades é convidada a debater e deliberar onde devem ser aplicados os recursos públicos que são transferidos pelo governo central para as suas localidades. Os cidadãos escolhem os projetos a serem financiados, e também são convidados a cofinanciar os projetos com recursos próprios, aportando de 5 a 15% do montante dos investimentos do governo³⁹.

³⁷ O Banco Mundial é uma instituição financeira internacional que efetua empréstimos a países em desenvolvimento. É o maior e mais conhecido banco de desenvolvimento no mundo, além de possuir o *status* de observador no Grupo de Desenvolvimento das Nações Unidas.

³⁸ BRICS é um organização de cooperação econômica composta pelo Brasil, Rússia, Índia e China e África do Sul.

³⁹ Ver mais em: <https://www.sul21.com.br/colunas/tarson-nunez/2017/09/enquanto-o-orcamento-participativo-se-espalha-pelo-mundo-em-porto-alegre/>.

Mesmo na China, considerado um país autoritário, desde o início dos anos 2000, diversas gestões locais e cidades de grande porte como *Chengdu*, que tem 14 milhões de habitantes, estão promovendo experiências de discussão e decisão pública sobre os orçamentos. Outras cidades como *Shangai, Harbin, Wuxi e Jiauzuo* têm experiências de OP. Na Índia, vários estados da federação têm sistemas de planejamento participativo semelhantes ao OP e há ainda uma estrutura de capacitação dos gestores públicos para lidarem com os temas relacionados a participação cidadã. Na África do Sul, os recursos transferidos pelo governo central às províncias e governos locais só são liberados com um amplo processo de debate e deliberação por representações da sociedade civil.

Os encontros internacionais e a instalação de observatórios de participação pelo mundo, demonstram que as experiências de participação popular estejam em declínio no Brasil. Essa constatação pode ser explicada pelo processo de acomodação e burocratização das gestões municipais de partidos historicamente ligados aos movimentos sociais. Nota-se que a ausência de recursos para investimentos, e a crise financeira, quase sempre servem de justificativa para a suspensão de instrumentos da participação cidadã. Contudo, a participação deve ser vista como um canal para apontar soluções de tais problemas e não como mais um obstáculo para superá-los.

Um dos maiores problemas enfrentados pelas experiências de OP é a escassez de recursos, principalmente nos municípios de pequeno porte, mas apesar de os recursos destinados ao OP ainda serem reduzidos, *vis-à-vis* outros itens do orçamento, a experiência tem mostrado que em um país como o Brasil, onde o acesso ao processo decisório é altamente desigual, o OP é uma das poucas alternativas capazes de transformar os investimentos públicos de favores em direitos e diminuir o desequilíbrio do poder decisório (SOUZA, C., 2001).

É o caso da cidade de Vallejo, na Califórnia, a primeira cidade americana a adotar o OP no ano de 2012. Na ocasião, a escolha de abrir uma discussão com a população foi motivada justamente pelo cenário de crise financeira do município. O governo municipal estava em situação de falência e o processo de participação da comunidade foi um elemento importante no processo de superação da crise. A premissa que explica o episódio é aquela que diz que o orçamento público não se resume a debater onde serão realizados os investimentos, mas implica também em discutir as demais despesas do município, soluções fiscais, bem como a qualidade e eficiência dos serviços, assim como as suas receitas.

A maioria dos estudos até aqui, tem aferido que o OP está alterando positivamente as relações entre o Estado e a sociedade civil nos municípios em que foi implantado. Pont (2001) estabelece três das características principais do OP que o configuram com uma experiência de

democracia participativa: a primeira delas é a participação popular, que acontece nas plenárias regionais e temáticas; a segunda é a prática direta, a ação insubstituível dos cidadãos nas plenárias, debates e espaços de conhecimento dos dados e números para que os cidadãos apropriem-se dos elementos necessários para tomada de decisões; e por último, e não menos importante, é a auto-organização, revelada na autorregulamentação construída e decidida pelos próprios participantes. Essa alteração no paradigma das relações entre sociedade civil organizada e os agentes do Estado sofre impacto direto com o OP. Historicamente é o exercício da vereança que mais se aproxima das demandas imediatas da população. Por esta razão, muitas vezes a relação entre legislativos e delegados do orçamento participativo é marcada por tensionamentos. Em Vitória da Conquista, como veremos no capítulo seguinte, não foi diferente.

Os vereadores exercem uma função legítima: submeteram-se ao crivo eleitoral, foram eleitos e têm legitimidade para representar os eleitores. Por sua vez, o povo que participa no processo do orçamento também tem legitimidade: afinal, o poder – inclusive o dos vereadores – emana do povo. Por outro lado, é preciso enfatizar que o orçamento participativo reduz enormemente o clientelismo na relação entre os vereadores e o povo: a obra ou a melhoria é feita não devido à atuação de tal ou qual vereador, mas porque a população participante assim o decidiu. Não é sem razão que surgem conflitos entre uma parte dos vereadores e as prefeituras que adotam o orçamento participativo” (LESBAUPIN 2001, p.75).

Após um amplo levantamento bibliográfico, constatamos que, embora já existam muitos trabalhos que abordem o tema, poucos têm demonstrado preocupação em substanciar empiricamente os efeitos redistributivos do OP. A opção por destacar a questão do efeito redistributivo nos direciona a refletir sobre a participação direta da população nas discussões do orçamento público nos bairros do município, por meio das assembleias, direciona ou não, os recursos e políticas públicas para grupos e áreas mais pobres da cidade, ou seja, se promove eficácia social.

Marquetti (2010), principal pesquisador dos efeitos redistributivos do orçamento participativo no Brasil, ressalta que a temática se tornou de grande relevância pelo interesse que o OP despertou na comunidade acadêmica e no debate político. A experiência do OP estendeu o processo democrático para os setores mais organizados da população, especialmente os mais vulneráveis socioeconomicamente, de forma a melhorar potencialmente as condições de vida desta população, ao tempo que possibilitou inovações institucionais que regulam o processo democrático para mudar o quadro trágico da distribuição de renda das nossas cidades (MARQUETTI, 2010).

Para Abers (1998), o resultado da introdução do OP, “tem sido uma extraordinária mudança nos padrões dos recursos públicos que tradicionalmente privilegiavam investimentos em grandes obras vistosas, em geral superfaturadas, tais como túneis, pontes, viadutos e estádios esportivos”. Segundo Fedozzi (2003), um elemento que é salutar para explicar a capacidade de inversão de prioridades do OP é o perfil socioeconômico das pessoas que têm constituído os fóruns públicos de participação. As plenárias são compostas quase em sua totalidade por camadas de baixa renda, “donas de casa”. Tais setores sociais foram historicamente excluídos das decisões sobre os investimentos em desenvolvimento urbano ao longo da história. A presença dos setores mais carentes da população nos processos decisórios tem como consequência a primazia nas plenárias por necessidades mais imediatas da população, tais como os investimentos em saneamento básico, habitação, pavimentação, educação e saúde, revelando assim “o aspecto redistributivo do OP”, em meio a uma realidade de crise social e de encolhimento das políticas públicas sociais no contexto nacional e internacional (FEDOZZI, 2003).

Uma das principais inquietações nos estudos recentes sobre o OP, é como conciliar as demandas de curto prazo da sociedade civil organizada, com as exigências de longo prazo da cidade, como por exemplo, um bem social ou ações imateriais, tais como uma formação de professores. São raras as vezes que demandas levantadas do OP se referem ao conjunto do município e, nesse sentido, estreitar relações dos OPs com o planejamento territorial, e com as exigências de uma agenda de desenvolvimento para a cidade, é um grande desafio para futuras experiências do OP que visem a redução das desigualdades sociais.

. Há elementos variáveis na adoção de OP de acordo com as particularidades de cada município tais como: a realização de plenárias descentralizadas por local de moradia e temáticas, o investimento em formação e informação dos cidadãos, o formato da divisão do município em zonas territoriais, além da existência ou não, de um Conselho de acompanhamento das ações do OP, que também oriente critérios de participação da população, suas instâncias e competências específicas (reuniões, plenárias, conselhos, etc.).

É possível inferir a partir das experiências documentadas, que o sucesso do OP está diretamente relacionado ao bom relacionamento entre as equipes do OP com a população, bem como o domínio da metodologia de trabalho proposto, garantindo assim, o acesso dos cidadãos a informações que subsidiem a tomada de decisões. Como todo dispositivo governamental de democracia participativa, o OP apresenta alguns dilemas em sua execução. A montagem da equipe do OP é uma questão estratégica, uma vez que esses personagens se relacionam diretamente com a população. A precaução dos atores governamentais deve ser observada para

que não ocorra, o que em algumas experiências tem se perpetuado: o viés panfletário, manipulando a vontade popular em favor da vontade dos chefes do executivo, apoiada em uma narrativa de participação popular.

Dentre as dificuldades que observamos, podemos assinalar a da falta de conhecimento sobre o orçamento pela maioria da população, fato que dificulta o diálogo com os técnicos do poder público nas primeiras etapas do OP. Emerge desse dilema a necessidade que sejam realizadas apresentações do orçamento ajustadas com a realidade cultural de cada localidade, de modo a simplificar a apresentação, fazendo com que os cidadãos percebam, naturalmente, a realidade e as complexidades do orçamento municipal. No caso particular do nosso objeto, Vitória da Conquista, ressalta-se que a configuração metodológica adotada após o ano 2000, discutiu a totalidade do orçamento em plenárias regionalizadas, mas não deliberou sobre percentuais de custeio e receita. Em Vitória da Conquista e também na maioria das cidades já pesquisadas, o roteiro de execução do OP é marcado pelos seguintes passos metodológicos. O passo inicial configura-se como o momento da prestação de contas, serviços e obras da prefeitura, bem como a apresentação dos critérios do OP para a população e, na maioria dos municípios, é marcada pela palavra do prefeito ou de algum secretário que represente a gestão municipal.

Em um segundo momento, são realizadas reuniões intermediárias por bairros para que a população possa levantar e priorizar suas necessidades, elegendo os delegados. Mais tarde, são realizados encontros microrregionais para posse dos delegados e hierarquização dos níveis das demandas temáticas dos bairros. Em seguida, é realizado o Fórum de Delegados para hierarquização das temáticas das microrregiões, apresentação da receita e despesa da prefeitura; além da entrega das necessidades populares e institucionais.

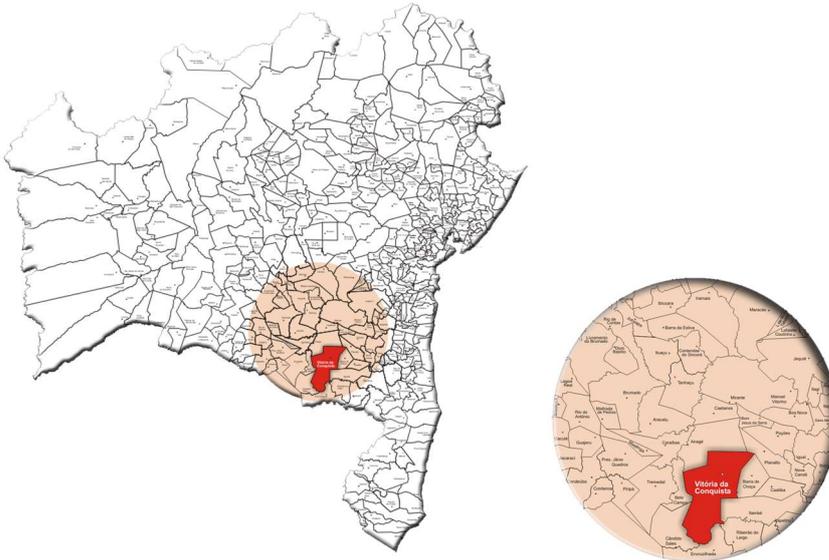
O penúltimo passo é a sistematização das necessidades e prioridades do OP. E por fim, é realizada a elaboração final da peça orçamentária. Após a conclusão dessas fases, a peça é remetida ao Legislativo, em estrito cumprimento à função do qual estão investidos; de analisar e votar o orçamento, respeitando, assim, a independência e harmonia entre os poderes. Sendo assim, não há, contradição entre as competências ou prejuízo à competência legislativa como alguns vereadores se queixam. Cabe então como última tarefa ao Conselho do OP, a fiscalização da execução das obras, de modo que ao final do processo em cada ano, seja formulada uma espécie de diagnóstico de autopercepção, no qual as próprias comunidades em conjunto com os técnicos do município buscam estratégias para enfrentar os problemas, priorizando as necessidades verificadas.

Segundo Marquetti (2003), a inversão de prioridades projeta-se na regulação entre a oferta e demanda dos bens e serviços públicos. As despesas da Prefeitura com o Orçamento Participativo, observados os casos dos municípios que adotaram práticas de participação, tendem a direcionar um maior percentual para gastos sociais ou de investimentos em periferias. De tal modo, o instrumento desperta a organização popular nesses espaços, fomentando o empoderamento de comunidades marginalizadas, que naturalmente são as que mais apresentam demandas imediatas, principalmente de pavimentação, educação e saúde. A maioria das pesquisas sobre o impacto do OP apontam tendências de que, em um primeiro momento, a receita da Prefeitura seja ampliada, já que provoca na população a consciência de orçamento único, no qual o cidadão faz parte do processo.

Em síntese, o orçamento participativo é o desdobramento da concepção de que as cidades devem ser democratizadas e que o povo pode e deve participar das decisões, de modo que as políticas públicas sejam decididas pelos seus destinatários. Para sair do campo das ideias e ser operacionalizado como uma política efetiva, o OP ganhou vida institucional. Como vimos no tópico anterior, os fundamentos do OP estão presentes na Constituição, de modo que o seu funcionamento deve estar em consonância com os demais preceitos constitucionais. É por conta dessa operacionalização que o OP precisa ocorrer na fase pré-orçamentária, ou seja, no momento de elaboração do orçamento, cuja competência é do poder Executivo. Essa compreensão em Vitória da Conquista demorou a ser assimilada, em razão das concepções culturais dos diversos segmentos que compõem as secretarias de governo, como veremos no capítulo a seguir.

3. A TRAJETÓRIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM VITÓRIA DA CONQUISTA

Figura 1: Mapa de Vitória da Conquista



Fonte: PMVC

3.1 Caracterização do município pesquisado

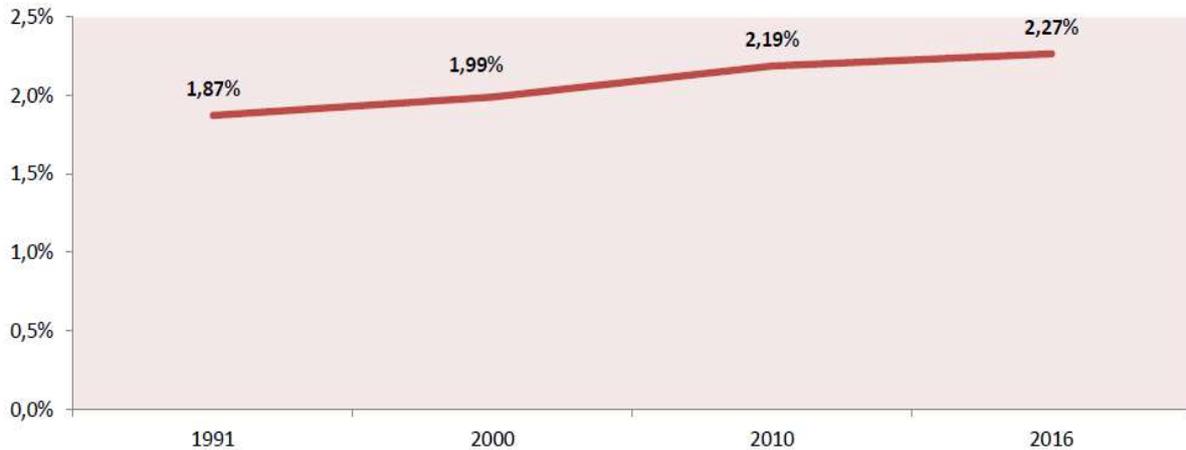
Figura 2: Vista de Vitória da Conquista



Fonte: Prefeitura de Vitória da Conquista

Originada no rastro do movimento sertanista e nas lutas entre bandeirantes e índios, de 1760 a 1775, emancipada em 1840, Vitória da Conquista cresceu, tornou-se a terceira maior cidade da Bahia; e a quarta do interior do Nordeste.

Gráfico 1: Participação da população do município em relação ao total do Estado (1991-2016)



Fonte: IBGE, Censo Demográfico. Estimativas populacionais para os municípios e para as Unidades da Federação brasileira em 2016. Elaboração: PNUD, Atlas do desenvolvimento humano, 2013.

Possui o Produto Interno Bruto (PIB) mais ascendente da região e um dos maiores Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de todo o estado, segundo dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O município está situado na mesorregião Centro-Sul baiano e tem uma população de 346.069 habitantes (IBGE, 2016). A maior parte dessa população encontra-se na zona urbana, embora a população rural seja expressiva (Tabela 2). Distante 509 km da capital, é polo regional de uma área que abrange aproximadamente 80 municípios na Bahia e outros 16 no norte de Minas Gerais. Destaca-se pelo potencial do setor de serviços, comércio forte, sendo ainda polo universitário, uma vez que a cidade concentra unidades de universidades públicas, instituto federal, além de dezenas de instituições privadas de ensino. A indústria é uma das fontes de renda coadjuvantes do município, representada pelo Distrito Industrial dos Imbóres, localizado a 5 km ao norte do centro da cidade, na BR 116. Sua área é de, aproximadamente, 3.740km², sendo composta por 12 distritos: Bate Pé, Cabeceira do Jiboia, Cercadinho, Dantelândia, Iguá, Inhobim, José Gonçalves, Pradoso, São João da Vitória, São Sebastião, Veredinha e o distrito-sede. No total, são 284 povoados, 44 comunidades quilombolas e 18 assentamentos de reforma agrária. As vias de acesso para o território são BR-116, BA-262, BA-263 e BA-265. O desenvolvimento do município e seu processo de formação decorre da privilegiada localização de entreposto de rotas comerciais oriundas do interior para o litoral baiano (BA-262 e BA-415) e também do Sul em direção ao Nordeste do país (BR-116).

Tabela 2 - População do município de Vitória da Conquista por situação de domicílio. Distritos (CENSO – 2010)

LOCALIDADE	URBANA		RURAL		TOTAL
	Total	Total %	Total	Total%	-
Bate-Pé	1.181	29,7%	2.797	70,3%	3.978
Cabeceira da Jiboia	742	19,9%	2.797	80,1%	3.729
Cercadinho	795	39,8%	2.987	60,2%	1.998
Dantilândia	656	44%	836	56,0%	1.492
Iguá	824	21,4%	3.027	78,6%	3.851
Inhobim	2.464	41%	3.547	59,0%	6.011
José Gonçalves	2.019	34,3%	3.867	65,7%	5.886
Pradoso	1.428	44,2%	1.803	55,8%	3.231
São João da Vitória	1.587	67,1%	777	32,9%	2.364
São Sebastião	1.641	51%	1.528	48,2%	3.169
Veredinha	1.142	50,4%	1.126	49,6%	2.268
Vitória da Conquista	260.260	96,8%	8.629	3,2%	268.889

Fonte: IBGE/Censos Demográfico 2010. Adaptado de Atlas geográfico de Vitória da Conquista Bahia, 2015.

Polo nas áreas de saúde, educação e serviços, a cidade está entre as 10 mais dinâmicas do Brasil e, a cada ano, atrai novos moradores. A oferta do ensino superior fez a cidade dispor de intensa movimentação socioeconômica e espacial. A partir da década de 1990, a Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB) multiplicou o número de cursos oferecidos tornando o município uma “cidade universitária”. Dispõe ainda de setor educacional privilegiado, formado por escolas conveniadas com as melhores redes de ensino do país.

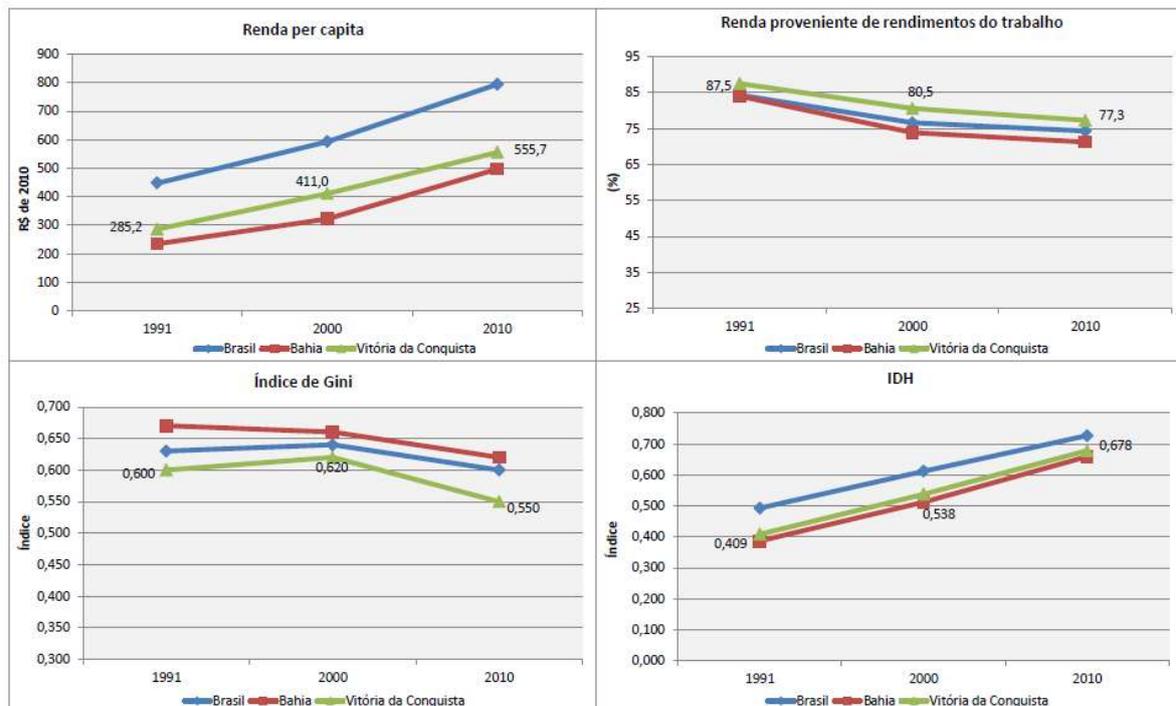
Em dez anos, no período de 1999 a 2009, o PIB municipal apresentou um crescimento superior a 340%. Segundo estudo da consultoria Macroplan, divulgado pela Revista Exame, em 2017, Vitória da Conquista era a melhor cidade média para se viver na Bahia. O município ocupa a 63ª posição no ranking das melhores e piores 100 grandes cidades do país⁴⁰. Apesar do crescimento na última década, bem superior à média da Bahia e do Brasil, o número de

⁴⁰ A consultoria analisou os municípios com mais de 266 mil habitantes em 16 indicadores divididos em quatro áreas distintas: saúde, educação e cultura, segurança e saneamento e sustentabilidade. Os pesos dos indicadores e das áreas que compõem o índice foram divididos da seguinte forma: 35,3% para educação e cultura; 35,3% para saúde; 20,6% para infraestrutura e sustentabilidade e 8,8% para segurança. O ranking foi formado por um índice que vai de 0 a 1 – quanto mais próximo de 1, melhor é a condição de vida no local. No ranking, Vitória apresentou o índice 0,565, ficando à frente de cidade como Salvador (0,555), Recife (0,543), Aracaju (0,512) e Feira de Santana (0,511).

beneficiados do Programa Bolsa Família mais que dobrou no período. Em 2004 eram 14 mil famílias inscritas e já em 2015 dobrou o número de beneficiários, de acordo com dados oficiais. Outra questão é o desemprego: Vitória da Conquista, apesar do PIB ter saltado de R\$ 708 milhões em 2009, para R\$ 4,6 bilhões em 2013, é uma cidade com limitada geração de empregos formais. Em 2013, a cidade gerou apenas 2.210 empregos com carteira assinada. O auge de geração de emprego formal foi em 2010, com 5.084 pessoas ingressando no mercado de trabalho. A taxa de desemprego da cidade, de 4,40% registrada pelo IBGE em 1990, apresentou oscilações: aumentou para 16,40% em 2000 e ficou em 9,11% em 2010.

O PIB *per capita*, indicador oficial da razão matemática do total de salários recebidos pelo número de residentes, cresceu quase 400% entre 1999 e 2013, indo de R\$ 2.791,59 para R\$ 13.805,09. A renda média mensal domiciliar *per capita* obteve crescimento ao longo dos anos: R\$ 220,64 em 1999; R\$ 403,78 em 2000; e R\$ 543,45 em 2010. Já o índice de Gini (que mede a desigualdade social – quanto mais próximo de zero, maior a distribuição de renda) aponta que de 1991 a 2000, a renda se concentrou nas mãos de poucos: era de 0,605 e passou a 0,628. Em seguida, houve uma queda positiva no intervalo até 2010 – o de maior desenvolvimento – para 0,558. Esse indicador consegue superar o índice Gini do estado e do país que em 2010 foi de 0,62 e 0,60, respectivamente.

Gráfico 2: Evolução dos indicadores de desenvolvimento humano - Vitória da Conquista - BA - 1991, 2000 e 2010



Fonte: IBGE, Censo Demográfico. Elaboração: PNUD, Atlas do Desenvolvimento Humano 2013.

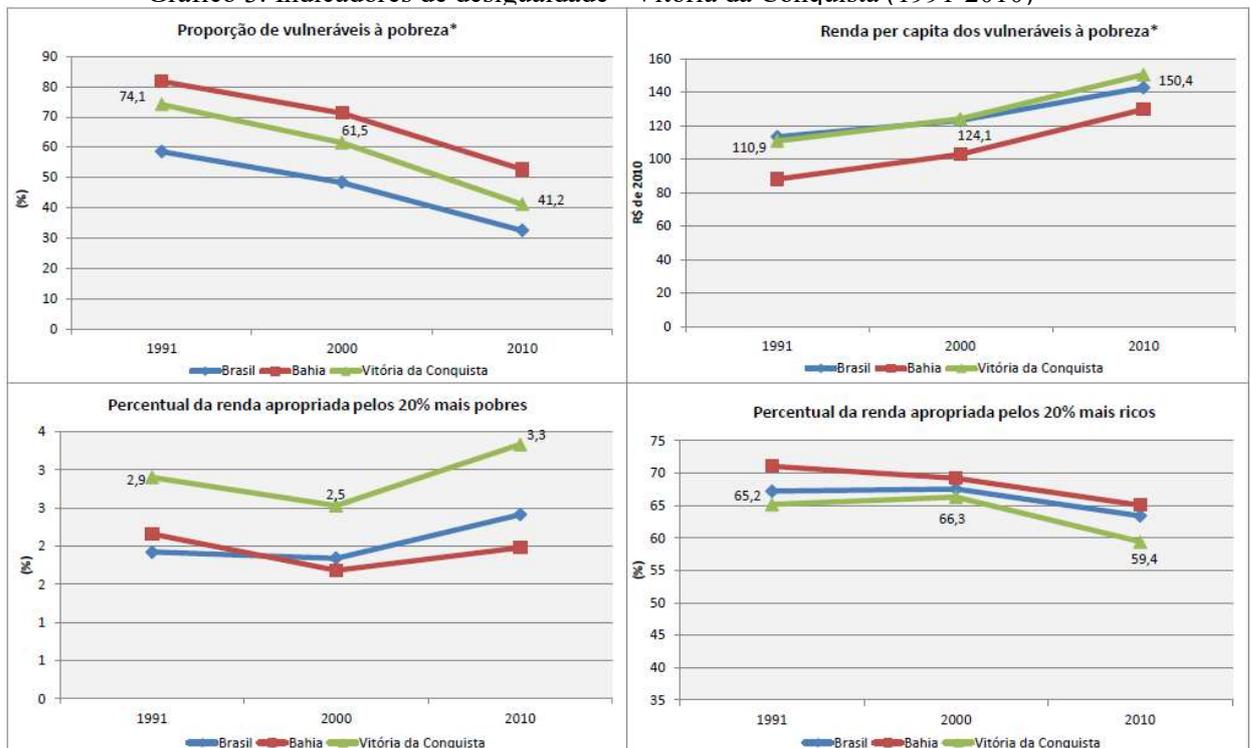
Quadro 1 – Indicadores IDH

INDICADORES	
IDH	0,708 médio

Fonte: PNUD (2010)

Segundo informações do PNUD, o IDHM⁴¹ foi de 0,678, em 2010, dado que caracteriza o município na faixa de Desenvolvimento Médio (entre 0,600 e 0,699), ocupando a posição 2.481^a entre os 5.565 no Brasil e 16^a na Bahia. Em 1991, o IDHM era de 0,409 e em 2000, de 0,538. O índice obteve um crescimento de 31,54% entre 1991 e 2000. O hiato de desenvolvimento humano, ou seja, a distância entre o IDHM e o limite máximo do índice, que é 1, foi reduzida em 78,17% entre 1991 e 2000. Entre 2000 e 2010 obteve uma taxa de crescimento de 26,02%. A redução no hiato foi de 69,70% entre 2000 e 2010 (ROCHA, 2011, p, 11). A renda *per capita*, cresceu 94,82% nas últimas duas décadas, passando de R\$ 285,21 em 1991, para R\$ 410,96, em 2000 e para R\$ 555,66, em 2010, um crescimento que representa um aumento anual a uma taxa média de 3,57%, superando a renda do estado que em 2010, era de R\$ 496,73, mas ficava abaixo da média do país, de R\$ 793,87 mensais.

Gráfico 3: Indicadores de desigualdade - Vitória da Conquista (1991-2010)

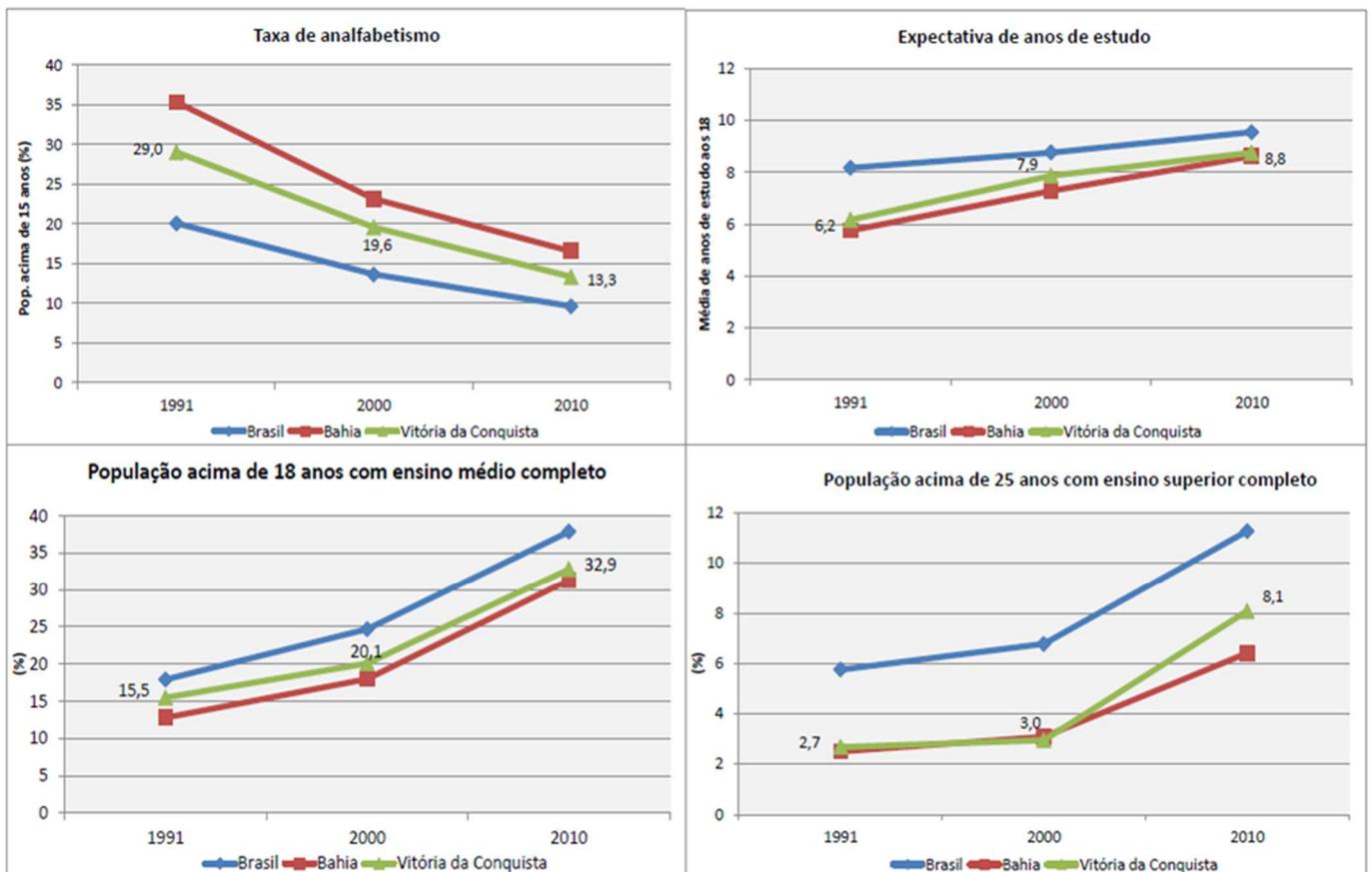


Fonte: IBGE, Censo Demográfico. Elaboração: PNUD, Atlas do Desenvolvimento Humano 2013. Nota*: Indivíduos com renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a R\$ 255,00 mensais, em reais de agosto de 2010, equivalente a 1/2 salário mínimo nessa data.

⁴¹ O IDHM é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano. PNUD, (2018).

Em relação à educação básica, a nota do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB – anos iniciais), em 2015, foi 4,1, período em que a meta estabelecida era de 4,6 para este nível educacional. Para as séries finais deste mesmo ano, a nota alcançada pelo município foi de 3,6, na qual a meta estabelecida era de 3,9. Quanto as taxas de alfabetização e expectativa de anos de estudo, é possível verificar que houve avanços significativa dos indicadores nas últimas duas décadas. Os números também apontam a ampliação do acesso da população conquistense ao ensino superior, impulsionada pela instalação do campus da Universidade Federal da Bahia (UFBA), no ano de 2006, bem como pelo aumento da oferta de vagas na UESB, IFBA, além da popularização de instituições privadas de ensino, especialmente após o Programa Universidade para Todos (ProUni), criado em 2004.

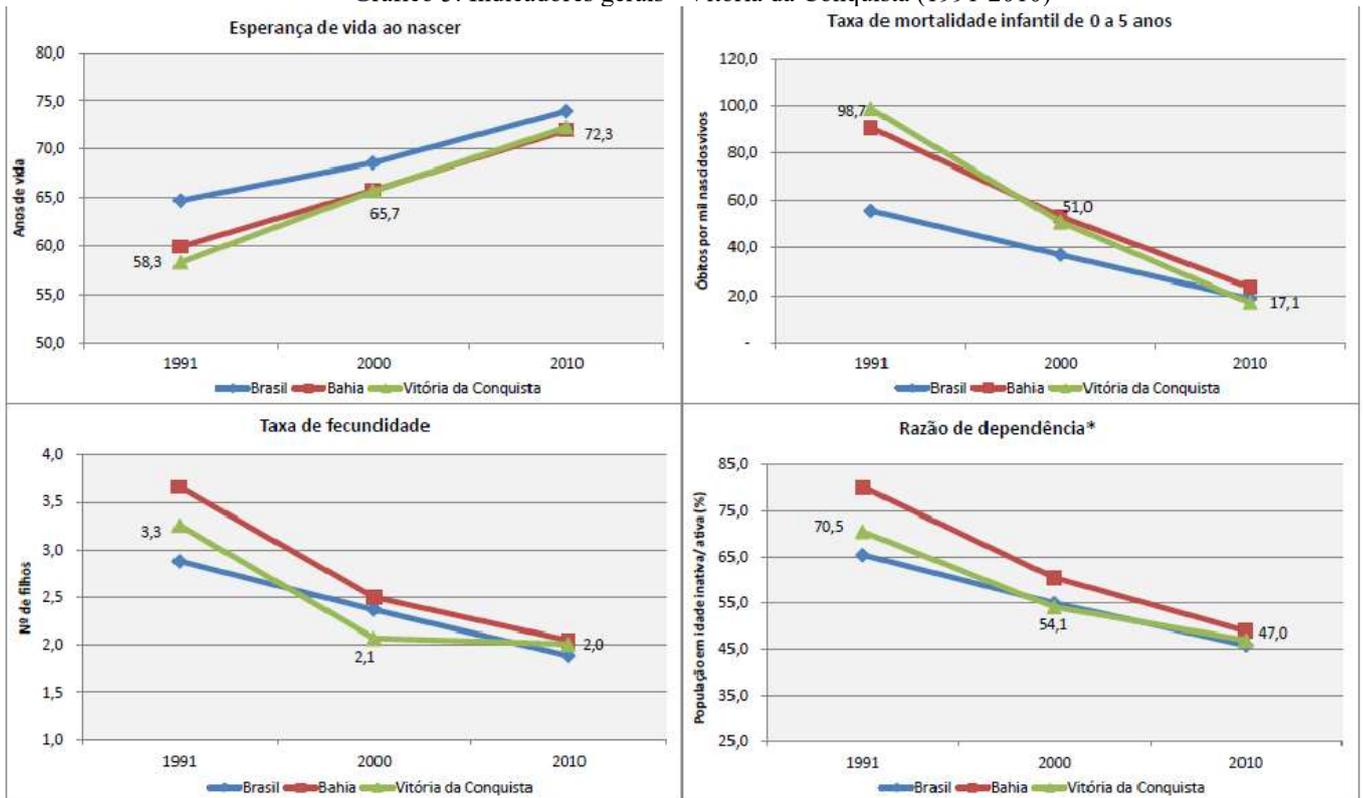
Gráfico 4: Escolaridade – Vitória da Conquista (1991-2010)



Fonte: IBGE, Censo Demográfico. Elaboração: PNUD, Atlas do desenvolvimento humano 2013.

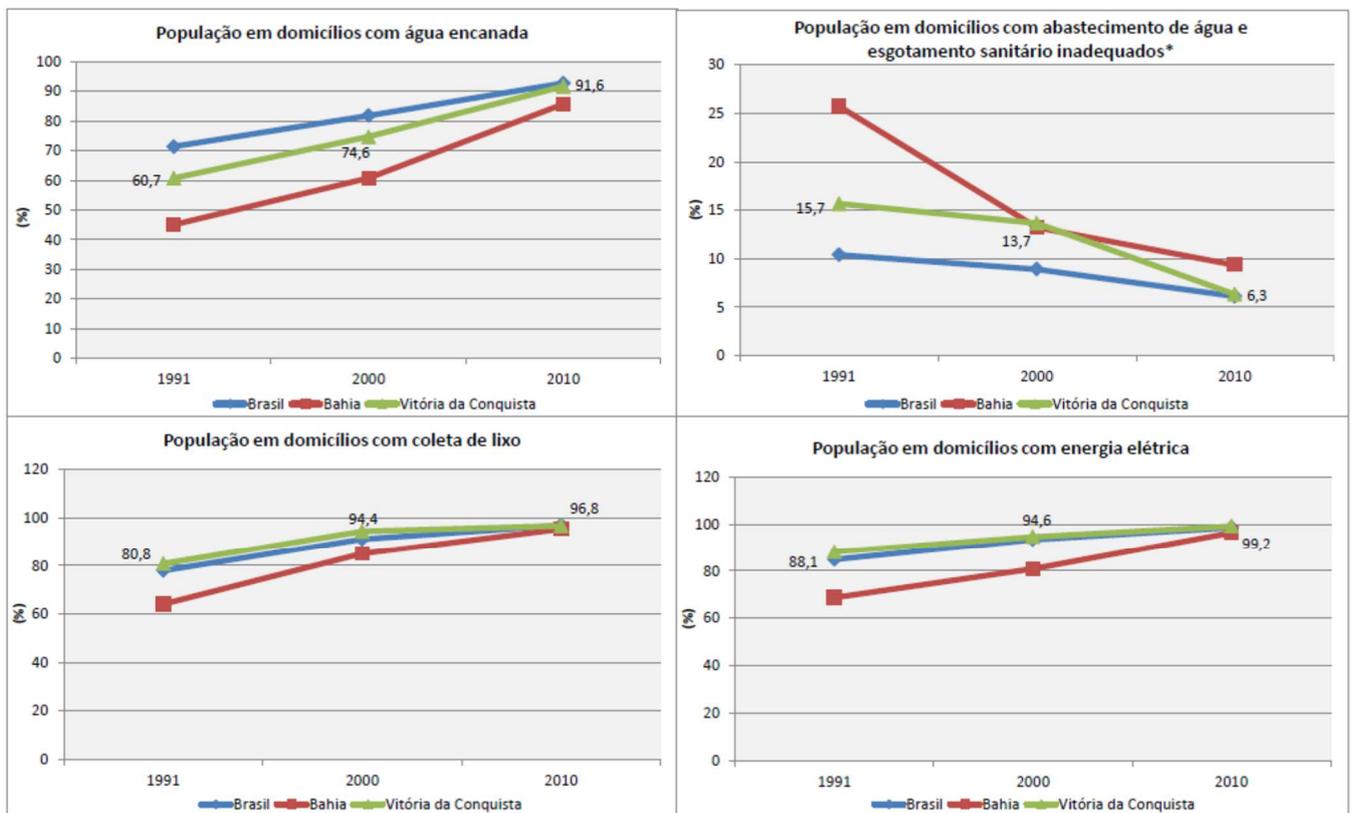
Na dimensão da saúde municipal, no ano de 2015, o município contava com 43 equipes do Programa de Saúde da Família (PSF). O município ainda disponibilizava 1.160 leitos para internação em hospitais públicos. Os dados de mortalidade infantil, expectativa de vida, fecundidade e condições habitacionais, estão disponíveis nos gráficos a seguir:

Gráfico 5: Indicadores gerais - Vitória da Conquista (1991-2010)



Fonte: IBGE, Censo Demográfico. Elaboração: PNUD, Atlas do Desenvolvimento Humano 2013. Nota*: Percentual da população com menos de 15 anos e acima de 65 anos em relação à população de 15 a 64 anos.

Gráfico 6 – Indicadores das condições habitacionais - Vitória da Conquista - BA - 1991, 2000 e 2010



Fonte: IBGE, Censo Demográfico. Elaboração: PNUD, Atlas do Desenvolvimento Humano 2013. Nota*: Domicílios cujo abastecimento não provem de rede geral e cujo esgotamento não é realizado por rede coletora de esgoto.

Na análise das vulnerabilidades municipais, entre os anos de 2000 e 2010, a proporção de pessoas abaixo da linha de extrema pobreza no município diminuiu de 15,8% para 6,7% da população total. São consideradas extremamente pobres as pessoas que obtiveram rendimento domiciliar *per capita* mensal inferior a R\$ 70,00 em 2010 e se enquadravam nos critérios do então Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) que definia a extrema pobreza. (Perfil Vitória da Conquista, 2017, p.95).

3.2 A História do Orçamento Participativo em Vitória Da Conquista

A Prefeitura de Vitória da Conquista (PMVC), durante vinte anos, esteve sob o comando de gestões conduzidas pelo Partido dos Trabalhadores. Desde 1997, o grupo político, que adotou o lema “Governo Participativo”, venceu as eleições do município por cinco vezes consecutivas: 1997-2000 – Governo Guilherme Menezes; 2001-2004 – Governo Guilherme Menezes/José Raimundo Fontes; 2005-2008 – Governo José Raimundo Fontes; 2009-2012 – Governo Guilherme Menezes; 2013-2016 – Governo Guilherme Menezes.

Já no primeiro ano da nova gestão iniciou-se um processo inédito na história de Vitória da Conquista. Os primeiros materiais de divulgação do OP destacavam a inversão política na escolha de prioridades: Pela primeira vez, a população foi convidada a participar da elaboração do Orçamento Municipal como “agentes dos destinos da cidade. Moradores foram chamados a participar, indicando as demandas mais importantes para a cidade”.(PMVC, 2008).

Segundo os dados levantados, no ano de 1997 a dívida existente nos cofres conquistenses estava em torno de R\$ 80 milhões para um orçamento estimado em R\$ 30 milhões por ano. De acordo com os documentos da época, os serviços públicos essenciais estavam paralisados e o funcionalismo amargava um atraso salarial de quatro meses, além do 13º salário correspondente ao exercício financeiro de 1996, que ainda não havia sido pago. A falta de crédito da PMVC piorava a situação.

Com minoria no legislativo, a implantação do OP foi vista politicamente como meio de enfrentamento na correlação de forças, ao passo que possibilitava à comunidade conquistense o direito de conhecer a situação real das finanças do executivo, seus créditos, débitos e as prioridades de investimento. Essa hipótese é reforçada nas primeiras reflexões acadêmicas sobre a experiência do OP em Vitória da Conquista.

As relações da estrutura de poder em Vitória da Conquista até 1996, caracterizadas pelo clientelismo, prejudicaram profundamente, durante muitos anos, a arrecadação tributária. O programa de Fortalecimento Financeiro do Município com Justiça Social

a Serviço da Cidadania, introduzido desde o primeiro ano de governo, em 1997, apontou a necessidade de fortalecer a capacidade financeira para proporcionar o restabelecimento da capacidade de governar. Isto significou o ajustamento entre receitas e despesas, uma ação conjunta com o aumento da própria arrecadação tributária do município, através da progressividade fiscal instituída (ANDRADE, 2005, p. 100).

De acordo com o ex-secretário Edwaldo Alves⁴², ao adotar uma política de recuperação fiscal, foi possível avançar no enfrentamento aos problemas mais imediatos da cidade. Até agosto de 1997, o novo governo arrecadou R\$ 19.115.795,00 (dezenove milhões, cento e quinze mil, setecentos e noventa e cinco reais). Então, já no primeiro ano da gestão, foi realizado o I Congresso do OP, a partir do qual se originaram fundamentos de toda a política fiscal. Inicialmente, o instrumento teve papel pedagógico ao demonstrar à população “que a prefeitura necessitava ampliar a arrecadação, que era imperioso dispor de receitas para atender às obrigações mínimas do município e avançar na progressividade fiscal”, partindo da premissa tributária que os mais ricos deveriam contribuir com mais recursos. Em outras palavras, o juízo era que o OP incentivava a população quanto ao pagamento de impostos locais e, conseqüentemente, combateria a inadimplência e aumentaria a arrecadação da prefeitura. Entretanto, ainda não se verificou a comprovação empírica de que a simples realização do OP se converta nesta hipótese (CARLOS, 2015).

Como se tratava de uma gestão que fazia oposição ao governo carlista na Bahia e aos tucanos no plano federal, a prefeitura apostou na municipalização da saúde e do trânsito, e em programas inovadores, como de eficiência energética, para o reequilíbrio das contas públicas. Tais ações foram avalizadas no I Congresso do Orçamento Participativo. O encontro apontou diretrizes para gestão municipal, uma vez que a edição daquele ano não indicou obras, devido à incapacidade financeira de assumir compromissos.

Sem tradição associativista até então, Milani (2007, p.220) afirma que “não há registros de que, em Vitória da Conquista, tenha ocorrido uma demanda prévia por participação que justificasse a instauração do OP”, indicando a iniciativa política do executivo como motivação para implantação e continuidade no processo. O principal contraste com outras experiências municipais anteriormente relatadas, é a realização do Congresso do Orçamento Participativo. Nesse sentido, a gestão dava sinais que pretendia realizar o que Vitale (2004) chama de “dupla democratização” com o OP, isto é, a abertura das discussões, deliberação do orçamento aos moradores e a busca da democratização dos recursos em diversas áreas da cidade.

⁴² Entrevista realizada pelo pesquisador em outubro de 2016.

Em relação à capacidade de articulação comunitária em Vitória da Conquista, foi possível observar o papel fundamental que o Movimento Unificado de Associações de Moradores de Vitória da Conquista (MUDAMVIC)⁴³ cumpriu ao reunir agremiações dos bairros afim de construir uma pauta unificada, e um canal de interlocução orgânico mais efetivo entre sociedade civil e poder público. Destaca-se como particularidade, em relação às demais cidades do interior do Nordeste, o grau de integração das associações estabelecido no município a partir de então. Dezenas de associações de moradores tiveram atuação fortalecida a partir da criação do movimento fundado em 2005.

A disposição em manter um movimento associativo e uma organização comunitária de bairros bem estruturada foi importante no sucesso do OP e também a principal semelhança entre a experiência conquistense e a porto-alegrense. Apesar do direito de todo cidadão participar do processo, não há dúvidas a respeito do valor e da força que as associações comunitárias dispõem especialmente nos primeiros anos de funcionamento do orçamento participativo, em uma clara demonstração da importância dessas associações para institucionalização da experiência (ANDRADE, 2005).

O processo de participação popular avançava para além do caráter consultivo à medida que convidava os cidadãos para deliberar sobre a destinação de parte dos recursos municipais. Ao discutir a aplicação dos recursos em obras e serviços que serão executados pela administração municipal, as comunidades passaram a apropriar-se da realidade orçamentária e das limitações da gestão local.

A Prefeitura iniciou as etapas preparatórias para realização do Congresso com plenárias realizadas por sindicatos, associações, conselhos ou setores organizados. Na metodologia adotada, inicialmente as plenárias precisariam de no mínimo 15 participantes para eleger os delegados. Sendo eleito um delegado para cada 15 presentes ou fração superior a oito participantes. Pelas regras, qualquer cidadão poderia ser delegado, desde que fosse maior de 18 anos, eleito nas plenárias por sua comunidade, não exercesse cargo de confiança no poder público do Município e nem possuísse mandato eletivo. Depois que todas as plenárias eram realizadas nos bairros e nas comunidades, os delegados eleitos se reuniam no Congresso do OP para discutir as propostas feitas pela população. No congresso, os delegados votavam nas propostas que consideravam mais importantes para a cidade. As propostas aprovadas no

⁴³ Até janeiro de 2016, somavam-se na cidade cerca de 50 associações filiadas ao Movimento Unificado (MEIRA, 2016).

congresso passavam então a compor uma lista de obras a serem executadas pelo governo do município (PMVC, 2015).

Durante os encontros, a população discutia e definia como, quando, e onde aplicaria uma pequena parcela dos tributos arrecadados pela Prefeitura. As centenas de atividades públicas do instrumento participativo, reuniam governo e comunidade para definição do orçamento municipal a cada ano, tendo por base as 22 regiões do Município, incluindo os 284 povoados em todo o território municipal. As regiões foram distribuídas originalmente segundo a sua localização geográfica (proximidade com o bairro ou povoado sede). As áreas de abrangência de cada região inicialmente apresentavam o seguinte formato:

Quanto à Zona Urbana:

1. Plenária do Alto Maron: Alto Maron, Panorama, Alto da Conquista, Alto da Colina, Flamengo, Santa Cecília, Nova Cidade, Mirante do Candeias, Vivendas da Serra, Pedrinhas, Petrópolis e Cruzeiro;

2. Plenária do Candeias: Candeias (parte superior), Urbis I, BNH, Alto das Araras, Recreio, Conquistinha, São Luis, Comunidade do Bem Querer, Bairro Universitário e Inocoop I e II;

3. Plenária do Jatobá: Jatobá, Jardim Valeria, Jardim Copacabana, Jardim Sudoeste, Santa Terezinha, Morada das Acácias, Morada Nova e Conveima II, Simão e Campinhos;

4. Plenária da Patagônia: Patagônia, Kadija, Conjunto da Vitória, Cidade Modelo, Antonio Brito, Conveima I, Loteamento Beatriz, Loteamento Parque dos Mongoiós, Loteamento Vila da Conquista;

5. Plenária do Bairro Brasil: Brasil, Urbis II e III, Santa Cruz, Santa Helena, Nossa Senhora de Lourdes, Bairro Alegria e Orfanato;

6. Plenária do Zabelê: Urbis IV e V, Cidade Maravilhosa, Bateias, Vilas Serranas I, II, III e IV, Miro Cairo, Senhorinha Cairo, Recanto das Águas, Henriqueta Prates, Terras do Remanso, Sobradinho e Laje Grande I e II;

7. Plenária do Ibirapuera: Ibirapuera, Alvorada, Bruno Bacelar, Nenzinha Santos, Nossa Senhora Aparecida, Idalina Veloso;

8. Plenária do Guarani: Guarani, Sumaré, Novo Horizonte, Iracema e Centro (com limites entre a Av. João Pessoa, Rua Siqueira Campos, Silva Jardim, Caixeiros Viajantes, Rua Francisco Santos, Monsenhor Olimpio e Av. Regis Pacheco até BR – 116);

9. Plenária da Urbis VI: Urbis VI, Espírito Santo, Renato Magalhães, Morada Real, Vila América, Vila Elisa, Santa Mônica, Loteamento Conquistense, Morada dos Pássaros, Esplanada do Parque, Ipanema, Jardim Guanabara, Quincas Brito, Leblon e São Vicente.

Quanto à Zona Rural:

1. Plenária de Veredinha: Veredinha, Baixão, Lamarão e Velame;
2. Plenária de Inhobim: Inhobim, Corredor do Rio Pardo, Esmeralda, Lia, Queimadas, Salinas, Santa Maria, Assentamento Baixão, Barreiro do Rio Pardo, Abelhas, Baixa da Porteira e adjacências, Lagoa de Melquiades, Três Lagoas, Matinha, Arizona, Barreiro, Baixa Seca;
3. Plenária de José Gonçalves: José Gonçalves (sede), Lagoa da Pedra, Caiçara, Lagoa de Chico das Chagas, Boa Sorte, Boa Vista, Baixa do Muquém, Deus Dará, Lagoa Comprida, Boa Sorte II, Itaipu, Lagoa da Visão, Lagoa do Batista, Lagoa do Simplício, Mãe Eleotéria, Boqueirão, Santo Antonio I e II, Bela Cintra, Úrsula, Vereda, Algodão, Barreiro, Cabeceira e Baixa do Cedro;
4. Plenária de Iguá: Iguá, Baixão do Iguá, Lagoa do Boi, Lagoa Formosa, Quatis da Fumaça, Rancho Alegre, Campo Formoso, Furadinho, Cachoeira dos Porcos, Vaqueiro, Quatis dos Fernandes, Lagoa de Jose Luiz, Juazeiro e adjacências, Povoado de São José (Pé de Galinha) e adjacências;
5. Plenária de Cercadinho: Cercadinho (sede), Salitre, Mutum I e II, Caldeirão, Cobras, Lagoa Grande, Olho D'água, Pau de Leite e Cipó;
6. Plenária de Limeira: Limeira, Corredor da Casa de Telha, Brejo, Tapera, Bonito, Clemência Santo, Lajedinho, Riachinho, Fazendinha, Riachinho I e II, Pau de Copa, Bananeira, Brinco, Barrocas, São Joaquim da Mata e adjacências;
7. Plenária de Pradoso: Pradoso (sede), Santa Helena, Gameleira, Jurema, Lagoa de Maria Clemência, Saguim, Batalha, Baixa do Arroz e Umburana;
8. Plenária do Capinal: Capinal, Marçal, Jeribá, Fazenda União, Goiabeira I e II, Santa Marta e adjacências;
9. Plenária de São João da Vitória: São João da Vitória (sede), Vereda do Progresso, Sabiá, Arruda, Poço Verde, Anteiro, Lagoa do Torquato, Corta Lote, Tabuleiro da Baiana;

10. Plenária de Bate-pé: Bate-pé (sede), Pau Ferro, Ribeirão, Olho D'água dos Monteiros, Poço Comprido I e II, Amargoso, Pedra Mole, Poço de Abílio, Farinha Molhada, Matinha, Lagoa de Morais, São Mateus, Cavalo Morto, Santa Rita e Poço do Gato;

11. Plenária de Lagoa das Flores: Lagoa das Flores, Choça, Fazenda Paixão, Imborés, Pedra Branca, Vila Margarida, Periperi, Guarani (parte superior);

12. Plenária de Dantilândia: Lagoa Danta, Tabatinga I e II, Batuquinho, Tabuleiro da Baiana, Roça Nova e Sossego;

13. Plenária de São Sebastião: São Sebastião (sede), Baixa da Fartura, Brejo I, Caldeirãozinho, Caldeirão, Choça, Canaã, São Domingos.

Para que se possa compreender melhor a dimensão dessa experiência, descrevo uma breve linha do tempo sobre o ciclo dos 20 anos do OP em Vitória da Conquista. Os registros do arquivo municipal, o I Congresso do OP em Vitória da Conquista foi realizado nos dias 29 e 30 de agosto de 1997 e contou com a participação de 1.345 pessoas e 86 delegados eleitos. De acordo com o relatório do OP, 22 Plenárias (Urbanas e Rurais) antecederam o Congresso.

As prioridades para Investimento da População Urbana e Rural foram:

Zona Urbana:

1. Saneamento básico (22 indicações)
2. Saúde (21 indicações)
3. Educação (16 indicações)
4. Transporte / Iluminação (09 indicações)
5. Estradas (08 indicações)
6. Esporte e Lazer (03 indicações)
7. Habitação (01 indicação)

Zona Rural:

1. Saneamento – Destaque para água tratada e encanada (12 indicações)
2. Saúde – Destaque para ambulância (12 indicações)
3. Educação (09 indicações)
4. Estradas / Eletrificação (07 indicações)
5. Segurança / Transporte / área de lazer (03 indicações)

Dentre as prioridades apontadas pela população durante as plenárias e que foram levadas para o Congresso, destacaram-se saneamento básico, saúde e educação. “Nós estamos levando à comunidade informações com mais clareza, porque se trata de poucos recursos, e devem ser aplicados com competência”, afirmou na época o ex-secretário de Governo, Edwaldo Alves.

Os delegados eleitos pelas plenárias se reuniram para discutir e aprovar as linhas gerais que foram seguidas pela administração para o programa de 1998. Neste processo de cogestão do município com a sociedade, a prefeitura conquistense elaborava a proposta do orçamento público a partir das decisões da comunidade e a encaminhava à Câmara Municipal de Vereadores ao final de cada ano. Ressalta-se que, para a época, a abertura da participação popular nas ações da gestão era uma iniciativa inovadora, especialmente por se tratar de uma cidade do interior do Nordeste, em um estado onde o carlismo⁴⁴ era vigente e a transparência não figurava como cultura de governança.

As plenárias do OP contaram com a presença expressiva da população nos bairros Ibirapuera, Brasil, Patagônia, Guarani, Urbis I, IV e VI. Ainda assim, segundo os registros encontrados no Arquivo Municipal, as atividades do OP realizadas em 1997, não entusiasmaram a população, como esperava a gestão. Em razão disso, o acompanhamento popular sobre a execução orçamentária não chegou a se realizar.

Não obstante, a realização do I Congresso do Orçamento Participativo é considerada um marco histórico que demonstrou a intenção do poder público em ampliar o grau de participação popular nas decisões políticas e administrativas da cidade, apresentando a situação financeira da Prefeitura e a política tributária como meio de promover um enfrentamento contra a maioria oposicionista no legislativo. As resoluções do I Orçamento Participativo foram basicamente as seguintes:

- Implementação de política tributária progressiva, cobrando mais dos cidadãos com maior poder aquisitivo;
- Reformulação do sistema de arrecadação municipal;
- Ativação da cobrança dos grandes débitos inscritos na Dívida Ativa;
- Aplicação dos recursos em serviços e obras sociais. Antes tais recursos priorizavam as chamadas “grandes obras”;
- Pagamento dos salários atrasados e pagamento em dia do funcionalismo;
- Identificação precisa da dívida herdada e não pagamento das “ilegítimas”;
- Tornar a prefeitura adimplente para credenciar-se aos programas e financiamentos institucionais;
- Controle sistematizado das despesas.

Ainda em 1997, atendendo parte dessas diretrizes, foi lançado o “Programa de fortalecimento financeiro do município com justiça fiscal a serviço da cidadania”. O programa

⁴⁴ Carlismo é a designação dada ao movimento político no estado da Bahia liderado pelo ex-governador Antônio Carlos Magalhães.

visava obter justiça fiscal, permitindo que famílias pobres deixassem de pagar imposto territorial urbano, destinando à economia com o tributo para outras necessidades. A Câmara Municipal aprovou uma reforma fiscal, atualizando os valores do metro quadrado de terrenos e das edificações e realizou lançamentos de mais de 25 mil unidades imobiliárias que não eram tributadas.

A ausência das atividades do OP em 1998 sob a justificativa da ausência de recursos para investimentos foi considerada pelos próprios agentes públicos como uma falha no início do processo.

Em 1998, não ocorreu a segunda edição do Orçamento Participativo. Aquele era um ano de eleições, e o então Secretário de Finanças, o Sr. Hilton Cunha, deixou o cargo para se candidatar, e a decisão da prefeitura naquela ocasião foi de não realizar o OP, com a preocupação de que este fosse taxado como um instrumento eleitoral. Hoje, a avaliação é que foi uma decisão errada, uma quebra de continuidade que prejudicou o desenvolvimento do processo. (ANDRADE, 2005, p. 113)

A segunda edição realizada em 1999 visava retomar o entusiasmo do processo, para aprofundá-lo e disponibilizar para a população as contas públicas. Mais de 3 mil pessoas participaram das 46 reuniões do OP daquele ano. A Prefeitura então decidiu criar uma Comissão de Acompanhamento Popular (CAPOP) com a tarefa de acompanhar a execução orçamentária e os cronogramas de ações e serviços aprovados, a fim de definir as prioridades para investimentos no orçamento municipal do ano 2000. Na edição, parte dos recursos municipais disponíveis foram colocados para a decisão direta da população.

Para iniciar o trabalho daquele ano, o município foi dividido em três grandes zonas: as áreas Leste e Oeste divididas pela BR 116, e a Zona Rural. O II Congresso referendou as resoluções dos três zonais. Os trabalhos foram iniciados conforme calendário elaborado pela comissão, acatando sugestões das associações e também de Igrejas. O estabelecimento de regiões geográficas revelou-se a melhor metodologia para conciliar as aspirações e demandas populares com a escassez de recursos.

Participavam dos encontros zonais os delegados eleitos em plenárias, os técnicos da administração e convidados. Tinham direito a voto apenas os delegados das plenárias, realizadas em suas respectivas zonas. Os debates aconteciam por meio de plenárias convocadas e organizadas pela Comissão, divulgadas através de folhetos e carros de som, obedecendo aos critérios geográficos (bairros e distritos), setoriais (sindicatos) e temáticas (saúde, educação, habitação, transporte, assistência social, funcionalismo etc.).

As Plenárias Temáticas não aprovavam obras, mas indicavam diretrizes mais amplas para o conjunto do município. Segundo levantamento realizado por Andrade (2005), as obras aprovadas naquela edição do OP são assim classificadas: pavimentação (30,5%); educação (27,8%); poço artesiano (13,9%); iluminação (13,9%); saúde (5,5%); esporte (5,5%); e lazer (2,9%). De acordo com o mesmo levantamento, das obras aprovadas no OP/1999, 90% foram concluídas naquele período.

O II Congresso do OP aprovou 36 obras, com o custo estimado em R\$ 994.200,20. Porém, o custo real orçado foi de R\$ 1.862.342,00 (PMVC, 2009). A eleição de delegados das Plenárias respeitava a proporção de 15 presentes ou fração superior a 8 para cada delegado. Os encontros só eram realizados com a presença mínima de 10 pessoas, tendo obrigatoriamente uma lista de presença e ficha (de pesquisa) preenchida pelos participantes.

Tabela 3 - Participação popular, plenárias realizadas e obras aprovadas no OP 1999

ZONA	PARTICIPANTES	DELEGADOS ELEITOS	NÚMERO DE PLENÁRIAS	OBRAS APROVADAS
Oeste	821	56	13	8
Leste	498	35	11	11
Rural	1258	83	15	17
Temáticas	306	20	6	-
TOTAL	2.883	194	45	36

Fonte: Arquivo do OP e ANDRADE (2005)

A arrecadação do município no ano de 1999 foi de R\$ 52 milhões, mas, após descontar todas as obrigações com folha de pagamento, dívidas antigas, despesas correntes, FUNDEF⁴⁵ etc., destinou-se ao OP o valor de 1,75% do orçamento estimado do ano 2000, um valor equivalente a R\$ 1 milhão. Outros R\$ 500 mil, também estavam previstos para serem utilizados, mas estavam amarrados ao repasse da União e do Estado (ANDRADE, 2005, p. 113).

⁴⁵ Os repasses do FUNDEF já existiam desde 1998, porém por se tratar de verbas carimbadas elas não entram nas discussões do OP, assim como as verbas do SUS.

Desse total do orçamento, 47% foi aplicado em educação, especialmente em obras de ampliações e construções de novas escolas. Antes do início dos trabalhos, a Comissão realizou diversas reuniões com as comunidades, para que os moradores de cada uma delas estabelecessem quais obras eram prioritárias.

Figura 3: Boletim do OP do ano de 1999



Fonte: Arquivo PMVC

Naquele ano, a administração municipal já dispunha de mais domínio sobre as finanças públicas, e então novos projetos, programas, obras e serviços sociais foram realizados. A principal limitação apresentada nos relatórios do OP referia-se à pouca capacidade de mobilização e interesse da população sobre as questões relacionadas ao dinheiro público. A comunicação do OP também melhorava consideravelmente. A população e a sociedade civil organizada passaram a receber panfletos com informações sobre finanças e os gastos públicos municipais. A campanha de divulgação do II Congresso do Orçamento Participativo foi realizada por meio da elaboração de material didático, em formato de cartilha, contendo os princípios básicos da técnica orçamentária. As cartilhas apresentavam ilustrações e um número menor de textos, facilitando o entendimento da população não familiarizada com aquele tipo de conteúdo. Também foi apresentado um documento contendo a proposta orçamentária para o ano 2000, com base na expectativa de receita e na política tributária; além de campanha publicitária sobre o OP nos meios de comunicação (rádio, TV, jornal, *outdoor*). Nesse período,

foi realizada a elaboração de um cartaz específico sobre o orçamento participativo, uma marca para as atividades, confecção de camisetas, constituindo, assim, uma identidade visual e simbólica para aquela experiência.

A confecção de informativos e a realização de seminário interno, em maio de 1999, sobre “a técnica orçamentária e a importância da informação e eficiência no processo do Orçamento Participativo”, demonstram a expressão política que o instrumento ganhou para o governo municipal naquele período.

Figura 4: Marca do OP de Vitória da Conquista 1999



Fonte: Arquivo PMVC

Buscando aperfeiçoar a experiência, a gestão municipal convidava lideranças de outras gestões pelo país. No dia 28 de maio de 1999 aconteceu a abertura oficial dos trabalhos do OP na sala das sessões da Câmara de Vereadores, tendo como convidado o então prefeito de Ipatinga-MG, Chico Ferramenta, o qual na ocasião apresentou a experiência daquele município com a participação popular.

A inversão de prioridades no orçamento ganhou contornos reais naquele ano com a iniciativa de divisão proporcional dos recursos a serem aplicados nas zonas do município. Na divisão, foi considerada como critério, a carência de serviços públicos no território municipal. Na época, a mobilização no OP também funcionava como canal de pressão popular para aprovação das leis que estavam sendo enviadas pelo poder executivo. A tensão entre as prerrogativas do legislativo e dos delegados do OP cresceram naquele período em razão das reivindicações dos ativistas do OP para que o repasse das receitas para a Câmara de Vereadores não fosse superior ao mínimo exigido, de 5%. A Lei Orgânica do município dizia que o repasse máximo era de 7% e, por isso, havia uma discussão contínua envolvendo o imbróglio do percentual. O pleito dos militantes do OP era para que os valores excedentes ao mínimo constitucional fossem repassados integralmente para o orçamento participativo. Outra demanda do OP, em 1999, foi que as obras realizadas a partir da experiência, passassem a conter uma placa com a sinalização de indicação do OP. Essa prática foi cumprida parcialmente até o último

ano do instrumento, e contribuiu para fortalecer a identidade do OP no município, como se observa na figura a seguir:

Figura 5: Placa de Obra do Orçamento Participativo



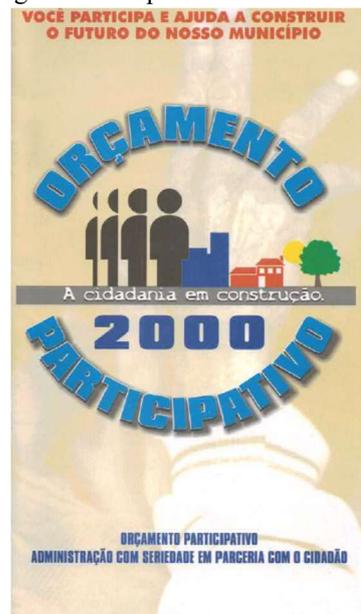
Fonte: PMVC

No total, o executivo municipal realizou 38 obras demandadas pelo OP daquele ano, entre pavimentações, construções, recuperação da iluminação pública e extensão da rede de energia. O imaginário simbólico do intitulado “Governo participativo” se construía à medida que a população começava a visualizar algumas das obras demandadas pelo OP sendo realizadas. Ainda naquele período, a gestão começou a colecionar prêmios pelas iniciativas populares. Em 1999, a prefeitura recebeu o Prêmio Gestão Pública e Cidadania, pela Fundação Ford, Fundação Getúlio Vargas (FGV) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); além do Prêmio Saúde Brasil, oferecido pelo Ministério da Saúde; e do Prêmio Município Amigo da Criança, pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e a Secretaria de Saúde do Estado da Bahia (SESAB).

No ano 2000, mais de 3 mil pessoas participaram das reuniões do OP, resultando na eleição de 222 delegados. Aprovou-se 36 obras e serviços por todo o município, totalizando R\$ 994.200,00. A novidade da edição do OP no ano 2000 foi a implantação da *Caravana da Cidadania*. Os delegados eleitos nas plenárias visitavam as obras indicadas para decidirem a aplicação dos recursos com mais consistência de viabilidade. Outra mudança foi que as obras e serviços passaram a ser definidos no Congresso, última etapa do Orçamento Participativo. Até o ano de 1999, essa definição era feita nos encontros zonais. O então secretário de finanças, Sérgio Carvalho, disse na época acreditar que essa nova organização “permitia aprofundar as discussões” (PMVC - RELATÓRIO DA HISTÓRIA DO OP, 2010, p.74).

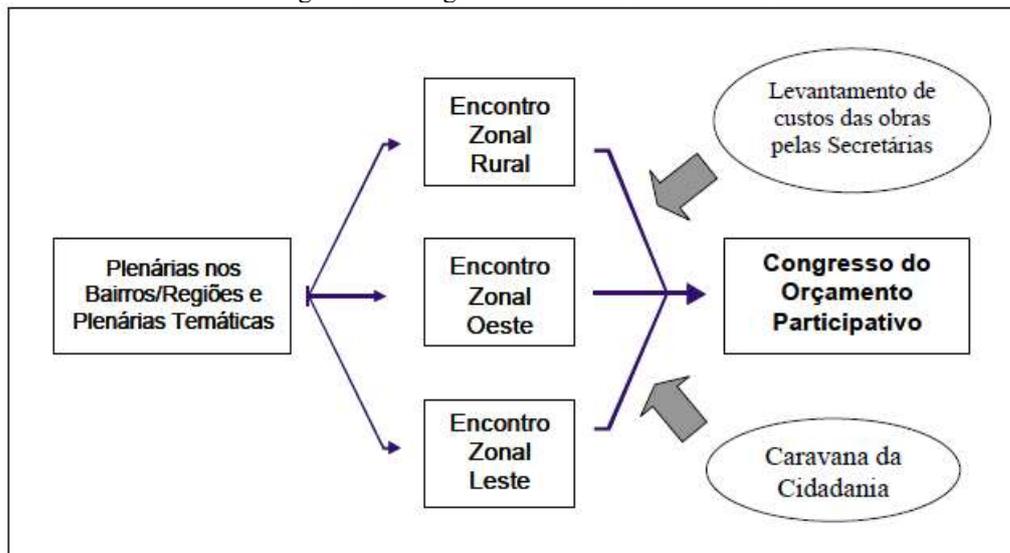
Na Zona Rural a prioridade era a educação. Nove das treze indicações aprovadas diziam a respeito da ampliação ou construção de escolas. Já para a Zona Leste, sete das dez obras e serviços se enquadravam na categoria pavimentação, outras três foram relativas à educação. A Zona Oeste concentrava demandas em obras de desenvolvimento urbano, como iluminação, pavimentação de ruas e construção de praças. No levantamento realizado por Andrade (2005, p.121), calculou-se em 13,87% o crescimento da participação no OP de 2000 em relação à edição de 1999.

Figura 6: Campanha do OP ano 2010



Fonte: Arquivo OP

Figura 7: Fluxograma do OP/1999 e do OP/2000



Fonte: (ANDRADE, 2005, p. 115).

Em 2001, a prefeitura investiu, pela primeira vez, em formação para os membros da CAPOP, visando capacitá-los para que pudessem fiscalizar a aplicação dos recursos municipais

de forma mais eficaz e independente. Durante as formações, os membros da CAPOP conheceram quais as receitas que formam o orçamento municipal, os gastos, a capacidade de investimento e a complexa matemática que os municípios têm que utilizar para equilibrar as contas públicas (RELATÓRIO DA HISTÓRIA DO OP – 2009, p.125). Segundo os ex-coordenadores do OP entrevistados nesta pesquisa, os debates culminaram na aprovação da progressividade fiscal, e na priorização do pagamento dos salários atrasados. A aplicação dessas diretrizes possibilitou o saneamento financeiro da administração municipal, por meio do significativo aumento das receitas nos anos seguintes, conforme se observa nas tabelas abaixo:

Tabela 4 - Receitas Próprias Arrecadadas pela Prefeitura de Vitória da Conquista – 2000/2016

ANO	TOTAL DAS RECEITAS PRÓPRIAS	CRESCIMENTO
2000	R\$ 12.784.591,00	-
2001	R\$ 13.048.744,00	2,07%
2002	R\$ 48.464.877,57	271,41%
2003	R\$ 21.767.891,73	-55,09%
2004	R\$ 24.194.042,00	11,15%
2005	R\$ 39.874.313,35	64,81%
2006	R\$ 32.920.912,00	-17,44%
2007	R\$ 41.205.597,00	25,17%
2008	R\$ 46.839.070,81	13,67%
2009	R\$ 48.473.962,51	3,49%
2010	R\$ 60.403.931,08	24,61%
2011	R\$ 75.910.428,77	25,67%
2012	R\$ 88.933.744,53	17,16%
2013	R\$ 105.220.020,05	18,31%
2014	R\$ 121.830.058,84	15,79%
2015	R\$ 124.076.895,44	1,84%
2016	R\$ 135.221.551,25	8,98%

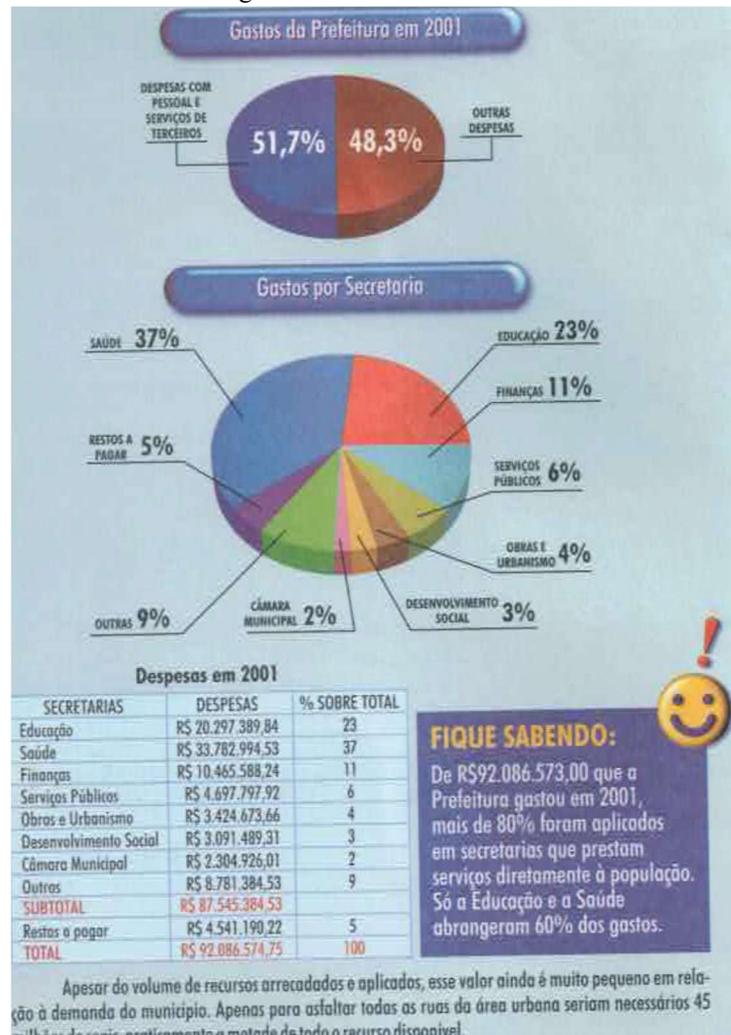
Fonte: Nascimento (2017) - Dados da Secretaria do Tesouro Nacional.

Tabela 5 - Evolução das Receitas – 1996/2001

ANO	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Próprias	5.057.287	6.095.651	8.562.144	9.564.849	12.784.590	13.048.746
Transferências	22.829.530	23.604.690	26.069.633	30.470.185	34.075.106	38.724.107
Convênios	2.558.297	377.414	2.405.077	2.073.379	1.142.189	2.657.700
Subtotal	30.445.114	30.077.755	37.036.854	42.110.412	48.001.885	54.430.553
FUNDEF	-	-	2.754.030	3.486.824	6.700.981	8.678.601
SUS	-	209.698	2.658.553	6.942.697	26.265.058	29.905.951
TOTAL	30.445.114	30.287.453	39.695.407	52.539.933	80.967.924	93.015.105

Fonte: Documento sobre a Recuperação Financeira da Prefeitura (2002)

Figura 8: Gastos da Prefeitura



Fonte: Folheto extraído da campanha do OP de 2002 - Gastos da PMVC

Passados cinco anos de OP, já havia muitas obras pendentes de realização e por isso, de acordo com o ex-coordenador, José Cerqueira, foi tomada uma importante decisão: “Ficou acertado que somente após a conclusão dos serviços definidos em 1999 e 2000, daríamos continuidade às plenárias para a definição de novas obras e por isso, aquele ano não contou com o Congresso do OP”,⁴⁶ explicou. A ausência do Congresso do OP no ano de 2001 prejudicou significativamente o instrumento, pois já era o segundo ano em que essa quebra de continuidade ocorria, aumentando as críticas, cobranças e insatisfações da população (ANDRADE, 2005, p. 123).

⁴⁶ Entrevista exploratória realizada com José Cerqueira em 24 de novembro de 2017.

Em 2002, pela primeira vez desde a sua origem, o OP passou a ser executado por um novo gestor. Após os triunfos nas eleições de 1996 e 2000, o então prefeito Guilherme Menezes deixou o posto de prefeito para disputar uma vaga na Câmara Federal, logrando êxito. Com isso, o então vice-prefeito, José Raimundo Fontes, também do PT, assumiu a gestão. Uma das inovações do OP na época foi a inclusão de oficinas profissionalizantes, atividades culturais e esportivas. A metodologia também foi levemente modificada: na primeira fase, funcionou entre os meses de julho e setembro, implementado através de plenárias. Cada reunião precisava ter no mínimo 10 participantes para eleger delegados. A CAPOP passou a ser chamada de Conselho do OP. O delegado mais votado das plenárias também passou a se tornar automaticamente representante da região no Conselho do OP. Cada plenária indicava duas prioridades da região e uma prioridade para o município.

No total, foram realizadas no ano de 2002, 31 plenárias (12 plenárias na zona rural, dez nas comunidades da zona urbana e mais nove plenárias temáticas), reunindo quase 5 mil pessoas, com 476 delegados eleitos para decidir, no Congresso do OP, o destino de parte do dinheiro público no município. Cada plenária teve uma média geral de 153 participantes. O número registrado representa um aumento superior a 100% na participação popular das plenárias, em relação aos anos anteriores. O IV Congresso do OP foi realizado incorporando a proposta de discutir o orçamento total da Prefeitura, estimado em R\$ 124 milhões para 2003, atendendo a nova metodologia aprovada no Encontro de Delegados (2001). Porém, os recursos destinados a investimentos por meio do OP eram de apenas R\$ 1.600.000,00 para um total de 53 obras aprovadas (PMVC, 2009, p. 208-210). Embora tenha ocorrido um aumento do número de participantes nas plenárias em relação à população total do município, a participação no OP de fato era limitada em números absolutos. Andrade (2005, p. 129) apontou a taxa de participação no OP sobre a população total em 0,51% (1997), 1% (1999), 1,25% (2000) e 1,81% (2002). Apesar dos números, a prefeitura manteve o OP e articulou outros mecanismos de aproximação com a sociedade civil, como a Agenda 21, e a Conferência da Cidade que promovia as discussões do novo Plano Diretor Urbano.

Na Zona Rural, 2.479 pessoas participaram das reuniões. Uma média de 206 pessoas por encontro. À medida que os números consolidavam o OP no município, até mesmo os vereadores da oposição, que inicialmente demonstravam resistência ao instrumento de participação, passaram a participar das plenárias. Não obstante, com o amadurecimento do processo, os delegados se sentiram mais capacitados para questionar até mesmo os contratos de comunicação da prefeitura com veículos televisivos, solicitando o repasse desses recursos para abastecimento de água de comunidades da zona rural.

Figura 9: Campanha do OP em 2012



Fonte: Campanha do OP 2002

As questões mais demandadas pelos moradores até então eram referentes à pavimentação, iluminação pública, ampliações de escolas e de unidades de saúde, além de saneamento básico. Algumas necessidades apontadas pelos moradores não eram atribuições constitucionais do município, como a segurança pública, por exemplo. As comunidades rurais priorizavam a necessidade de melhorias, principalmente quanto ao abastecimento de água, extensão de rede elétrica e condições das estradas.

Em 2003, foi realizado o V Congresso do Orçamento Participativo que contou com 34 plenárias, sendo 22 territoriais e 12 temáticas, e com a participação de 300 delegados. Naquele ano foi realizada a implantação da Casa da Cidadania, espaço físico que funcionava como sede das discussões dos delegados e viabilizava atendimentos das associações de moradores. Na época, a FGV classificou Vitória da Conquista como o 5º melhor sistema de saúde do Brasil. Apesar do título conquistado, levantamentos realizados por pesquisas no período, com base em documentos encontrados do OP, observam que até então 18,7% das obras ainda estavam pendentes até aquele ano.

O VI Congresso, promovido em 2004, teve 36 plenárias que reuniram pouco mais de 3 mil participantes. A partir daquela edição, ocorreram alterações significativas na metodologia do OP: deixou-se de discutir valores já pré-fixados para os investimentos e passou-se a discutir por eixos e demandas apresentadas. Isto é, a aprovação de determinada demanda não estava mais vinculada a um limite de valor. Os eixos temáticos poderiam contemplar quatro demandas. No eixo Educação, por exemplo, englobava ações de construção e reforma de escolas, creches

e capacitação profissional que, mais tarde, originariam um programa de formação de professores em conjunto com a UESB. Assim, algumas demandas poderiam transformar-se em programas (NOVAES, 2011, p.84).

As demandas apresentadas nas plenárias eram discutidas no Congresso, depois eram deliberadas à ordem das quatro prioridades para cada eixo e, em seguida, eram aprovadas as indicações de cada região.

No ano de 2005 não foi realizado congresso, instância retomada em 2006 já com formato menor, dispondo de apenas 33 plenárias e elegendo 163 conselheiros. No VII Congresso do Orçamento Participativo, o número de participantes nas plenárias chegou a 2.652 pessoas, sendo eleitos 333 delegados.

Em 2007, ocorreu apenas os Fóruns de Delegados, reunindo representantes de várias regiões, além de uma plenária final para um “balanço geral do governo”, com a presença de todos os delegados que discutiram a Lei do Orçamento Anual (LOA).

O VIII Congresso do Orçamento Participativo, realizado em 2008, contou com a presença do então governador Jaques Wagner (PT) na abertura das atividades. O espaço teve a participação de 3.550 pessoas durante as plenárias, elegendo 535 delegados. Com a redução do repasse de recursos do Governo Federal, em razão da queda do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) no período de crise econômica, cerca de 40% das obras selecionadas na edição não foram atendidas.

Em 2009, o executivo atendeu uma antiga demanda dos vereadores que gerou polêmica com os delegados e enfraqueceu o OP. Trata-se da implantação das Emendas impositivas, na qual o executivo se comprometia a atender emendas dos vereadores, seguindo o modelo de Emenda Parlamentar que existe no Congresso Nacional. Cada vereador tinha uma cota na Lei Orçamentária que, inicialmente, foi de R\$ 100 mil para indicar obras e serviços. Para Novaes (2011), a medida representava o retorno de velhas práticas presentes na política brasileira, tais como o clientelismo e o favorecimento de grupos de interesse, servindo o orçamento público como meio de cooptação política e moeda de troca.

Nos anos de 2009 e 2010 não foram realizados Congresso do OP, sendo promovidos somente os “Fóruns dos Delegados” no qual definiu-se que o próximo Congresso do OP seria realizado somente em 2011. Além disso, deliberou-se que a partir de então, os Fóruns de Delegados ocorreriam nos anos pares e os Congressos do OP, nos ímpares, “alternando com os calendários eleitorais” (PMVC, art. 3º, inciso I, 2009b).

Segundo Novaes (2011), a decisão foi motivada pela queda do FPM. Os repasses do Governo Federal para o município reduziram de cerca de R\$ 28 milhões para R\$ 13 milhões na

época. Corroborar com essa hipótese, um documento do ano de 2010, encaminhado pela Coordenação do OP ao Prefeito Municipal, informando a situação das demandas aprovadas no VIII Congresso do OP de 2008. O documento contabiliza que de um total de 133 demandas indicadas, verificou-se à época que não foram atendidas aproximadamente 60% delas (“serviço não executado” ou “não atendido”), que não estavam sequer em programação ou sob qualquer outra providência (PMVC, 2010b).

A demanda pela construção de creches, por exemplo, nas zonas urbana e rural, que totalizavam 24 unidades, inclusive com indicação de que algumas já haviam sido reivindicadas em plenárias anteriores, informava que nenhuma unidade fora atendida. É possível concluir que o não atendimento de tantas demandas deixava vulnerável o processo de OP e a realização de um novo congresso poderia ser politicamente desgastante, evidenciando as dificuldades para o atendimento das demandas e aumentar as pressões políticas para a gestão que se iniciou em 2009. Talvez essas razões expliquem o adiamento consecutivo do Congresso do OP-VC em 2009 e 2010. (NOVAES, 2011, p.91)

Em 2010, a gestão recebeu mais um Prêmio: Vitória da Conquista foi eleita uma das 100 Cidades Mais Sustentáveis do País pela Associação Nacional de Prefeitos e Vices da República Federativa do Brasil (ANPV). A honraria foi concedida aos gestores “que melhor cuidaram do dinheiro público, com a aplicação de boas práticas administrativas, de sustentabilidade urbana, de valorização do funcionalismo municipal”, aponta a descrição do título. Naquele ano, o III Fórum do Orçamento Participativo, contou com a presença de mais de 400 delegados e figurou-se como o único espaço de debate e reflexão sobre os rumos da cidade.

O IX Congresso do OP deu sequência às atividades em 2011. A composição do IX Congresso se deu com a participação dos 531 delegados e suplentes eleitos nas 38 plenárias regionais realizadas em localidades da zona urbana e regiões da zona rural, além dos delegados escolhidos durante as seis plenárias temáticas. Já sem as plenárias zonais, os trabalhos do Congresso foram divididos em seis eixos, com discussões específicas a cada um deles: Agricultura; Saúde; Educação; Trabalho, Renda e Meio Ambiente; Cultura, Esporte, Lazer e Desenvolvimento Social; Infraestrutura Urbana e Serviços.

Novaes (2011) observou que a relação percentual da população total do município com o percentual de participação no OP em 2011 era de aproximadamente 1,21% da população. Em 2008, a taxa de participação da população no OP estava em torno de 1,15%, valor semelhante ao obtido no período de 1997-2002 constatado por Andrade (2005) na primeira avaliação acadêmica dos anos iniciais da experiência do OP em Vitória da Conquista. A literatura de Avritzer (2003) explica que um indicador de participação abaixo de 2% é insuficiente para

conferir o status de representatividade de uma democracia deliberativa, sendo mais razoável caracterizá-la como uma combinação de democracia representativa e democracia direta.

Outra questão importante observada por Novaes (2011), a partir do IX Congresso (2011), são as lacunas da metodologia do OP. O pesquisador destaca que diversas creches demandadas no VIII Congresso de 2008 estavam pendentes. Contudo, mesmo em 2011 quando o tema voltou à pauta, não existia a previsão de valores, nem uma perspectiva da capacidade real de atender a demanda e, muito menos, um prazo para a realização das obras

Figura 10: Congresso do Orçamento Participativo em 2011



Fonte: PMVC

Ainda em 2011 foi lançado o Portal de Transparência do município⁴⁷. A partir dele, os cidadãos passaram a acompanhar, de casa, a aplicação do dinheiro público, com informações detalhadas sobre convênios, despesas e receitas, além de decretos, leis municipais, estaduais e federais, bem como projetos de lei.

Conforme deliberação anterior, o ano de 2012 não teve Congresso do OP por se tratar de “ano par”, isto é, ano eleitoral. Naquele período, o petismo chegou ao 5º mandato consecutivo do município e, com isso, Vitória da Conquista passou a ser na época, a única cidade do país, acima de 200 mil eleitores, em que o PT estava na gestão por cinco vezes consecutivas. Dessa vez, entretanto, o eleitorado conquistense já dava sinais de fadiga e o triunfo só seria obtido no 2º turno, com aproximadamente 56% dos votos válidos contra 44% do radialista Herzem Gusmão (MDB), que posteriormente se tornaria prefeito.

No novo mandato, a gestão buscou incorporar novos segmentos da sociedade às deliberações do OP, em especial atrair a juventude e fomentar a participação por meio do uso das tecnologias digitais. Logo no início de 2013, a prefeitura lançou o OP-Digital, como a

⁴⁷ O endereço é: <http://vitoriaconquista-ba.portaltp.com.br/>.

grande novidade da X edição do Congresso⁴⁸, que reuniu 600 delegados eleitos em 60 plenárias distribuídas igualmente tanto na zona urbana, quanto na zona rural. No OP Digital, a população escolhia entre três tipos de obras: creches, quadras poliesportivas ou postos de saúde. Cada cidadão votava uma única vez por equipamento, escolhendo qual localidade deveria ser beneficiada e qual obra deveria ser executada pela administração na localidade. A Prefeitura comprometia-se a executar as duas obras mais votadas no OP Digital, uma na zona oeste da cidade e outra na zona leste. A população decidiu pela construção de duas quadras poliesportivas, uma no bairro Espírito Santo e outra no bairro São Pedro. Segundo o ex-secretário Edwaldo Alves⁴⁹, o objetivo do OP Digital era “assegurar novos métodos que valorizem e qualificassem o exercício da cidadania, por meio do uso das tecnologias da comunicação”.

Porém, a iniciativa não teve sequência na 11ª edição do Congresso do OP em 2015, último ano de existência do instrumento que reuniu 653 delegados eleitos durante as 64 plenárias (PMVC, 2015). Nesse mesmo período, novamente Vitória da Conquista foi premiada como uma das 100 melhores cidades para se viver no Brasil. O reconhecimento veio da *Delta Economics & Finance*, que realizou o Índice das Melhores e Maiores Cidades Brasileiras – BCI 100, divulgado pela revista América Economia. Vitória da Conquista ficou na posição 95ª entre as 100 melhores do Brasil.⁵⁰

Figura 11: Quadra poliesportiva localizada no Espaço Comunitário de Lazer Idaildo Rodrigues Chaves demandada pelo OP



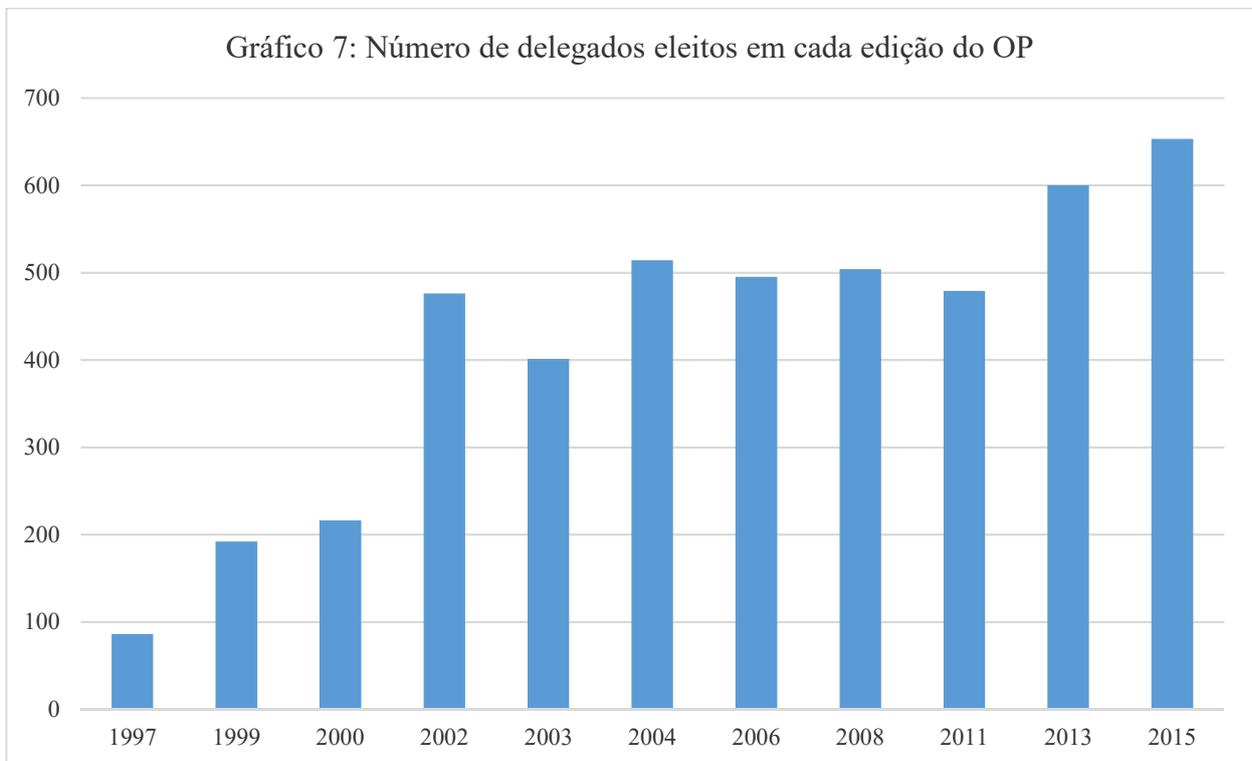
Foto: PMVC

⁴⁸ <http://www.pmvc.ba.gov.br/wp-content/uploads/Demandas-aprovadas-no-CongressoDD.pdf>

⁴⁹ Informações obtidas por meio de entrevista em outubro de 2016.

⁵⁰ Segundo a América Economia, as informações utilizadas pelo *Delta Economics & Finance*, para a produção do BCI 100, foram coletadas entre agosto e setembro de 2014, e são provenientes de fontes primárias obtidas da administração pública, bem como de órgãos e instituições governamentais e disponibilizadas pelas seguintes fontes: Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil 2013, uma iniciativa conjunta do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Nas últimas edições, o OP de Vitória da Conquista foi dividido territorialmente em quatro macrorregiões: norte, sul, leste e oeste. Em cada região, eram realizadas, em média, sete plenárias. Na zona rural, as plenárias estavam divididas por distritos, agrupando as comunidades mais próximas. As demandas das comunidades eram apresentadas na forma de propostas relativas a novos investimentos. Segundo as últimas metodologias do Congresso do Orçamento Participativo descritas em regimento interno, exigia-se a presença mínima de $\frac{1}{4}$ (um quarto) mais um dos delegados eleitos, desde que presentes no plenário. As atividades sempre aconteciam no prazo máximo de 15 a 20 dias da data limite para o poder executivo enviar ao legislativo a proposta de lei orçamentária, que acontece até 31 de setembro de cada ano (ROCHA, 2008, p. 145). O gráfico abaixo demonstra o número de delegados eleitos ao longo das edições.



Fonte: PMVC. Elaborado pelo autor

A manutenção de um mesmo patamar de participação no orçamento participativo de Vitória da Conquista, ao longo dos anos, pode ser explicada pelo empenho da Prefeitura Municipal em manter o instrumento de controle social, bem como pelo ativismo da militância de lideranças de algumas associações em capitalizar benefícios para seus respectivos territórios.

Tabela 6 -- Quantidade de participantes nas plenárias e nos congressos do Orçamento Participativo (por região) 2002 – 2006.

REGIÃO DO OP	2002	2003	2004	2005	2006
ALTO MARON	114	58	110	120	93

CANDEIAS	121	43	120	70	79
JATOBÁ/J.VALÉRIA/CAMPINHOS e SIMÃO	344	261	51	100	166
PATAGONIA	197	137	100	150	114
BRASIL	94	112	130	290	123
ZABELÉ	172	122	170	55	55
IBIRAPUERA	124	48	110	150	29
GUARANI	75	17	60	100	59
URBIS VI	162	29	80	330	120
VEREDINHA	160	87	120	60	66
INHOBIM	413	85	30	130	118
JOSE GONÇALVES	280	212	200	310	97
IGUÁ	211	34	90	110	71
CERCADINHO	147	65	100	140	115
LIMEIRA	527	49	120	250	243
PRADOSO	211	171	60	120	108
PATE--PÉ	173	180	180	190	98
CAPINAL	----	----	----	----	93
SÃO J. DA VITÓRIA	145	140	49	100	31
LAGOA DAS FLORES	102	42	108	110	104
DANTILANDIA	149	66	54	100	28
SÃO SEBASTIÃO	156	157	250	390	208
Temática Assistência Social	49	55	70	----	----
Temática Funcionalismo Público	92	221	160	210	--
Temática da Juventude	--	42	20	40	--
Temática Cultura e Turismo	22	--50	--	--	--
Temática Economia Popular	97	14	70	140	--
Temática dos Quilombolas	--	--	--	--	--
Temática GLTB	--	--	--	--	--
Temática Agricultura e Rural	29	17	130	--	69
Temática do Setor Produtivo	--	--	--	--	--
Temática Esporte e Lazer	69	15	20	40	121
Temática Meio Ambiente	--	--	23	30	36
Temática Saúde	176	--	260	60	63
Temática Movimentos Populares	23	55	100	20	82
Temática da Educação	87	--	--	--	63
Encontro de Delegados	--	--	--	--	--
TOTAL	4.721	2.397	3.195	4.010	2.652
CONGRESSO	4.149	2.158	2.875	3.620	2.387

Fonte: Arquivo do OP (2016)

Ao final de 2015, o prefeito Guilherme Menezes, já sabendo das dificuldades eleitorais para sucessão municipal (especialmente com o desgaste político que sofria o PT em nível nacional, culminando com o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff em 2016), fez uma tentativa de institucionalizar o OP, enviando um projeto de lei para apreciação do legislativo⁵¹.

⁵¹ Documento disponível no anexo 1.

Porém, a proposta não chegou em um momento positivo da correlação de forças do governo na Câmara, e o texto sequer foi apreciado pelos vereadores, que na época mantinham uma relação de tensionamento com o prefeito. A turbulência devia-se, entre diversos fatores, às preferências políticas do alcaide na eleição de deputado estadual e de presidência da Câmara de Vereadores. A relação do Executivo com o Legislativo que já não era das melhores, visto às sucessivas críticas dos vereadores ao perfil “centralizador” do gestor, deterioraram com o apoio da então vereadora Irma Lemos (PTB) para presidir o Legislativo. Na ocasião, a vereadora foi derrotada pelo vereador Gilzete Moreira (PSB), com o apoio da base do prefeito que se rebelara naquele episódio.

Curiosamente, o nome da vereadora defendida por Guilherme Menezes para presidir o Legislativo, seria mais tarde peça fundamental para derrota política do candidato à sucessão pelo PT, José Raimundo Fontes. Visto que, Irma Lemos compôs a chapa que saiu vitoriosa na eleição, ao lado do então deputado estadual Herzem Gusmão (MDB), hoje prefeito municipal.

Em 2016, último ano que vigorou o OP, o município recebeu o Prêmio de Gestão em Saneamento – honraria oferecida pelo Instituto Trata Brasil referente à gestão das demandas de saneamento – abastecimento, esgotamento sanitário, economia de água, drenagem pluvial, entre outras. Em um ranking nacional sobre saneamento, o Instituto Trata Brasil manteve Vitória da Conquista como a cidade mais bem avaliada entre as do Norte e Nordeste, e a frente de capitais como Belo Horizonte (MG), Brasília (DF), João Pessoa (PB) e Salvador (BA).

Por fim, é importante frisar que nesse período foram criados e fortalecidos outros mecanismos para o exercício do controle social, a exemplo dos seguintes Conselhos: Alimentação Escolar, Assistência Social, Direitos da Criança e do Adolescente, Economia Solidária, Educação, Fundeb, Idoso, Igualdade Racial, Juventude, Meio Ambiente, Mulher, Pessoa com Deficiência, Segurança Alimentar e Nutricional, Transportes, Tutelar, Saúde, além do Conselho do Orçamento Participativo.

4 REDISTRIBUIÇÃO E CIDADANIA

Como vimos nos capítulos anteriores, o levantamento bibliográfico indicou que a experiência do OP já foi objeto de análise nos seguintes aspectos: a participação popular e a inversão de prioridades (ANDRADE, 2005); o alcance do OP nos investimentos educacionais (ROCHA, 2008); os mecanismos de participação do OP (VIANA, 2009); as possibilidades efetivas de democratização da gestão pública municipal (NOVAES, 2009); as razões para desistência de delegados do OP no município (SANTOS, 2013); os Planos Diretores Urbanos de 1976 e de 2007 (CARVALHO, 2014); o envolvimento dos moradores do bairro Nossa Senhora Aparecida no OP (CARVALHO, 2015); a participação popular no planejamento e gestão urbana (MEIRA, 2016). Sendo assim, a abordagem sobre os efeitos redistributivos no período total do ciclo do OP é algo inédito nos estudos deste caso em específico. Esta também é a primeira análise após findar-se o ciclo da maior experiência temporal de Orçamento Participativo no Nordeste do Brasil.

Inicialmente, é importante registrar alguns desafios no tocante ao percurso da pesquisa. A primeira grande dificuldade se deu no levantamento de informações específicas sobre as obras do OP e detalhamento dos seus custos, que não estavam disponíveis nos arquivos da prefeitura. Os documentos encontrados no Arquivo Público referem-se a investimentos de determinados períodos, geralmente dos primeiros anos do processo, sem vinculação com as demandas de cada Congresso do OP. Essas questões dificultaram a avaliação do que efetivamente foi atendido.

Só foi possível chegar a um montante aproximado dos investimentos efetivamente utilizados para atender as demandas nos bairros durante o ciclo do OP, por conta do planejamento da pesquisa, descrito na introdução. Tais ações propiciaram a coleta de documentos antes da transição da gestão do PT para a do PMDB (2016/2017), no qual a nova gestão, como se especulava, não deu continuidade às atividades do OP. Ainda assim, só foi possível avançar nos resultados da pesquisa, em razão do conhecimento prévio do pesquisador sobre o objeto e a realidade local, construída a partir da sua observação participante no ano de 2013 na condição de profissional da comunicação. Entrevistas com os antigos coordenadores do OP, além de exaustiva leitura das notícias disponíveis no portal da Prefeitura de Vitória da Conquista também colaboraram na coleta de dados. Contudo, poucas eram as notícias referentes ao OP que apresentavam os valores das obras realizadas.

A pesquisa recorreu ainda ao portal de transparência do município, porém os dados disponíveis são apenas posteriores ao ano de 2015. Portanto, já no final do ciclo do OP. Desse

modo, foi necessário um volumoso e criterioso cruzamento de informações para levantar os dados, visto que a prefeitura de Vitória da Conquista não se preocupou em realizar relatórios de monitoramento de resultados ao longo da existência do instrumento. Nesse sentido, foi realizado um histórico das demandas atendidas durante as duas décadas e, então, investigou-se o valor que efetivamente o poder público empenhou em cada obra individualmente, de modo a constituir-se um diagnóstico panorâmico da efetividade da execução do orçamento participativo. Após validada a questão da efetividade, partiu-se para análise dos efeitos redistributivos do OP no plano local, considerando a diversidade socioeconômica das regiões que compõem o município, bem como das zonas nas quais as plenárias do OP eram distribuídas.

A iniciativa do OP em Vitória da Conquista tombou com 20 anos de história. Criado em 1997 como mecanismo governamental de democracia participativa, o OP permitiu aos cidadãos conquistenses interferirem na tomada de decisões administrativas por meio dos delegados que eram eleitos pelas comunidades durante as plenárias. Segundo o ex-prefeito, Guilherme Menezes:

A adoção do orçamento participativo foi uma grande conquista para a cidade. Houve uma crescente participação dos delegados do OP, que em fórum democrático, começaram a definir as prioridades para os bairros e para a cidade de um modo geral. Em um primeiro momento o orçamento participativo foi uma escola para a Prefeitura Municipal e para a sociedade, pois foi possível conhecer melhor a estrutura orçamentária do município. [...] Na minha primeira gestão, o orçamento do município era muito pequeno, cerca de 30 milhões/ano. Com o OP, percebeu-se a importância da comunidade escolher prioridades para compor a agenda das políticas públicas e sua efetiva implementação⁵² (CARVALHO, 2015, p.20).

O ex-prefeito Guilherme Menezes já em seu primeiro mandato, visitou municípios exitosos nas suas experiências participativas, como foi o caso de Santos-SP e Porto Alegre - RS, nos quais inspirou-se na adoção de modelos de instituições participativas. De acordo com o Censo de OPs⁵³ no Brasil, poucos são os municípios que adotaram o orçamento participativo por período semelhante ao de Vitória da Conquista. São eles: Recife-PE, Belo Horizonte - MG, Teresina -PI, Betim-MG, Ipatinga-MG, Vitória-ES, Volta Redonda-RJ, Piracicaba-SP e Porto Alegre-RS.

Marquetti (2003, p.137) afirma que, na experiência de Porto Alegre, “a saúde financeira foi a base real que atraiu as pessoas para o OP”, ressaltando que é necessário um nível mínimo de recursos para que os cidadãos possam decidir sobre a sua aplicação. Nesse mesmo sentido,

⁵² Entrevista realizada por Francisco Carvalho com o ex-prefeito Guilherme Menezes (PT), no ano de 2012. Disponível em <http://periodicos.uesb.br/index.php/cadernosdeciencias/article/viewFile/5933/5669>. Acesso em: 01 mai. 2018.

⁵³ Disponível em: <http://participedia.net/en/content/brazilian-participatory-budgeting-census>. Acesso em 01 mar. 2018.

Novaes (2011, p.107) julgou que era crucial para o sucesso do OP, buscar soluções ao problema da baixa capacidade de investimentos da Prefeitura Municipal.

Do ponto de vista financeiro, é possível observar que as ações adotadas em Vitória da Conquista fizeram com que as receitas próprias arrecadadas no período das gestões petistas apresentassem um crescimento geral de 1.057,69%⁵⁴. Esse crescimento é significativo quando comparado, por exemplo, com o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), indicador oficial do governo, determinado pelo IBGE para aferição das metas inflacionárias e que no mesmo período foi de 199,74%. Observa-se, nesse intervalo de tempo, uma variação inconstante das receitas, com aumentos e retrações que indicam uma política de arrecadação pouco planejada, pois apesar do crescimento acumulado apresentado, o mesmo não se deu de forma organizada e crescente (NASCIMENTO, 2017, p.121).

Comparados o crescimento da função educação e cultura com os gastos administrativos, verificou-se que houve uma atenção especial da prefeitura em ampliar os investimentos na educação. Os gastos públicos nesse segmento cresceram 965,71%, no período analisado, e nos últimos cinco anos de governo, o índice de gastos em educação e cultura que giravam em torno dos 20%, atingiu em 2016, 30% da receita total arrecadada.

Tabela 7 - Despesas pagas pela Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista na função educação e cultura

Ano	Educação e cultura	Relação Receita/Gastos com Educação
2000	R\$ 19.960.749,00	24,65%
2001	R\$ 22.570.989,00	24,27%
2002	R\$ 26.131.746,86	25,15%
2003	R\$ 28.186.943,16	23,94%
2004	R\$ 31.994.663,00	19,44%
2005	R\$ 37.218.517,27	18,20%
2006	R\$ 41.296.422,00	21,07%
2007	R\$ 52.804.705,00	22,49%
2008	R\$ 57.897.353,43	19,89%
2009	R\$ 74.938.023,69	25,78%
2010	R\$ 85.557.991,61	25,32%
2011	R\$ 97.978.983,71	24,21%
2012	R\$ 129.676.987,40	28,47%
2013	R\$ 148.774.350,61	29,86%
2014	R\$ 160.195.167,45	29,65%
2015	R\$ 175.511.619,19	29,82%
2016	R\$ 192.763.048,59	30,01%

Fonte: Nascimento (2013) a partir dos dados do SICONFI

⁵⁴ Disponível em: <http://periodicos2.uesb.br/index.php/geo/article/view/2328/1941>

Contudo, Rocha (2008) demonstrou que até a primeira década de implantação do OP, os investimentos na educação de Vitória da Conquista não contemplaram as decisões do instrumento no segmento. Na pesquisa, que relata o atendimento das demandas de educação, o pesquisador concluiu que 84% das demandas aprovadas pelo OP, entre 2002 e 2006, não foram realizadas pelo poder público. Dos recursos investidos em educação no período, apenas 23,7% do total foram utilizados para o atendimento de 16% das demandas aprovadas pelo OP. O restante dos investimentos (76,3%) foi decidido apenas pelos critérios do executivo (ROCHA, 2008, p. 229-230). O percentual corrobora a conclusão de que o não acolhimento de diversas demandas significativas do OP não decorreu apenas da falta de capacidade administrativa e financeira do poder público, mas também de variáveis da política local⁵⁵, como a da criação de emendas para o legislativo.

Embora muitas demandas de educação do OP não tenham sido acolhidas, a gestão realizou esforços em iniciativas mais penosas ao orçamento público, como ocorreu na adoção dos chips nos uniformes escolares. O objetivo da iniciativa era instalar chips nas fardas dos alunos e sensores na porta dos colégios, a fim de informar aos pais a frequência dos estudantes e reduzir a evasão escolar. O projeto implantado em 25 escolas municipais custou mais de R\$ 1,3 milhões e foi desativado em razão de falhas na verificação do sistema⁵⁶.

Nos aspectos gerais, os dados coletados nos permitem aferir que o valor atribuído ao orçamento para as obras do OP, ao longo dos anos era muito inferior ao valor total das demandas apresentadas nas plenárias. Ainda assim, partilhamos das opiniões expressas em avaliações anteriores sobre o OP de Vitória da Conquista, especialmente a de Novaes (2011), que entendeu que o OP reforçou os laços entre a sociedade política e a sociedade civil, mas não conseguiu formatar uma gestão pública com mais poderes para a sociedade civil e com emancipação social. Segundo autores, como Rocha (2008), o OP se transformou numa extensão da prefeitura, em constante institucionalidade, promovendo o vínculo entre sociedade civil e Estado, mas sem gerar emancipação, propiciando ambientes de demandas paroquiais.

A implantação do OP na cidade, num primeiro momento causou uma surpresa agradável, pois o município começava a discutir o orçamento. Porém, o orçamento naquele momento era de 1% a 2% do orçamento municipal. Teve o momento de glória e esperança em 1997-2000. Nos anos seguintes, a população foi compreendendo que o OP não poderia atender a todas as demandas. [...] há grupos pequenos que necessitam construir acordos para alcançar objetivos no OP e [...] muitas pessoas se

⁵⁵ Observa-se que a pasta de educação foi uma das que mais sofreu alterações de titulares durante os 20 anos de gestão do PT no município.

⁵⁶ Ver mais em: <http://g1.globo.com/bahia/noticia/2013/10/projeto-e-desativado-apos-instalacao-de-chips-em-uniformes-de-estudantes.html>. Acesso: 04 fev. 2018.

infiltraram tanto nas Associações de Moradores tanto no OP para obter vantagens políticas. Esse fato trouxe prejuízo para o movimento das Associações de Moradores tanto quanto para o funcionamento e credibilidade do OP. Em determinados momentos, certas posições externas ao OP permitiam acreditar que a gestão municipal buscava favorecer a determinados grupos que tinham pretensão política e desejavam obter apoio no processo eleitoral para cargos nos poderes legislativo ou executivo. (ROCHA, 2008, p. 145).

Esta preocupação também foi manifestada por Novaes (2011) ao criticar a sucessiva repetição dos mesmos cidadãos como delegados, presos ao chamado localismo do “OP demandista”. Para o pesquisador, o processo estava viciado:

A participação no OP-VC de uma pequena parcela da população municipal, aliada com uma presença expressiva de delegados filiados aos partidos políticos da coligação que governa o município há quinze anos, é um indicativo da forte influência da sociedade política junto ao OP, ao tempo em que não se amplia a participação da sociedade civil de modo a tornar o OP-VC um instrumento que efetivamente democratize a gestão pública. Esse fator impede o chamado “aprofundamento da democracia” através do OPVC, uma vez que não se observa um aumento da participação popular nas decisões sobre a distribuição dos recursos orçamentários. (NOVAES, 2011, p.171).

O OP de Vitória da Conquista, assim como as demais experiências do país, também enfrentava dilemas com o planejamento territorial e com os planos de desenvolvimento urbano, pois o mecanismo de controle social é caracterizado pela discussão orçamentária de exercícios de curto prazo para responder às demandas mais imediatas da população. Para Carvalho (2014), as práticas de ação coletiva existentes na cidade representam manifestações que ajudaram a legitimar o sistema de participação. Todavia, as dificuldades enfrentadas pelo OP, como descontinuidade e falta de dotação orçamentária para realização das obras, resultaram em um descrédito parcial no processo de participação. Nesse sentido, o OP deixa um saldo negativo por não consolidar uma cultura de participação popular que garantisse um enfrentamento real do capital imobiliário no processo de correlações de força (CARVALHO, 2014). Em geral, o instrumento acaba respondendo a pedidos de melhorias nas comunidades e nos distritos, e muito menos a demandas de estrutura para a cidade como um todo (CABANNES, 2007). Esse localismo é facilmente constatado verificando a expansão das ruas pavimentadas e a ofertas de creches, por exemplo. De acordo com dados fornecidos pela Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista, até 1996, o município contava apenas com cinco creches municipais e seis conveniadas, atendendo a 1.110 crianças em espaços precários. Em 2014, de acordo com dados da prefeitura⁵⁷, a Rede Municipal de Ensino de Vitória da Conquista já registrava um total de 21 creches – 11 municipais e 10 conveniadas –, com aproximadamente 3.950 alunos.

⁵⁷ <http://www.pmvc.ba.gov.br/creches-municipais/>. Acesso em: 04 abr. 2018.

Como forma de combater o desemprego e gerar renda e trabalho, o OP teve papel importante na adoção de algumas iniciativas populares que merecem destaque: a criação do Banco do Povo, o Grupo de Economia Popular e também a implantação de cooperativas de crédito e de trabalho. O Banco do Povo, por exemplo, segundo arquivos da prefeitura (2015), havia emprestado mais de R\$ 54.000.000,00, atuando em um mercado desigual, onde operam grandes corporações públicas e privadas.

O OP era operacionalizado mediante um cronograma de três meses para as discussões em plenárias (NOVAES, 2011, p. 87). As discussões do OP envolviam os recursos para manutenção (custeio) e para os investimentos (projetos) e, ainda a apresentação das propostas orçamentárias das secretarias para serem discutidas nas plenárias. A decisão política de municipalização plena do Sistema Único de Saúde (SUS) que, desde a Constituição Federal de 1988, estava garantida por lei, foi tomada, por exemplo, já nas primeiras diretrizes do OP, contribuindo para ampliação das receitas do município na época, e conseqüentemente, das despesas.

Compondo um quadro de políticas baseadas no princípio de inversão de prioridades, através também da participação popular, em 1998, a prefeitura estimulou e reativou os conselhos municipais, e na saúde a atuação desses conselhos foi fundamental para assegurar a municipalização do sistema de saúde e o desenvolvimento de “programas de atenção básica voltados para as famílias dos bairros populares (...), assim como uma assistência integral às famílias de baixa renda. (ANDRADE, 2005, p.85)

No levantamento realizado, verificou-se que parcela expressiva das obras realizadas de maior investimento só foi atendida devido ao empenho de emendas parlamentares, especialmente de deputados com raízes políticas no município, como o Deputado Federal Waldenor Pereira (PT), e do próprio ex-prefeito Guilherme Menezes (PT) quando esteve no Congresso Nacional. Esse foi o caso, por exemplo, das obras de asfaltamento da via de acesso aos bairros de Campinhos e Simão, indicada pelos moradores em plenária local, embora não tenha sido aprovada no Congresso do Orçamento Participativo na condição de prioridade.

Entre os anos de 2000 a 2008, verificou-se o maior número de demandas do OP. Em 2008, os valores discutidos no OP chegaram a aproximadamente R\$ 80 milhões, mas a grande maioria não chegou a ser realizada e por isso, o modelo de operação do OP foi revisto. Segundo Novaes (2011), a metodologia da discussão por eixos, implantada a partir de 2004, não trouxe avanços para o processo e foi a responsável pela ineficiência daquela edição. Em 2008, de acordo com o registro das atas, apenas as discussões nos eixos ultrapassaram mil reivindicações. Observa-se que não havia uma avaliação criteriosa do que deveria constar no OP e das demandas

referentes a pequenos serviços que poderiam ser executados pelas secretarias municipais, sem a necessidade do crivo de um Congresso do OP.

De acordo com os levantamentos realizados nesta pesquisa, as principais ações realizadas pela Prefeitura através do OP, durante o ciclo de 20 anos, foi a construção e melhorias de escolas, unidades de saúde, praças, quadras poliesportivas, moradias, pavimentação, canais de drenagem e barragens. O eixo com o maior número de solicitações é o de pavimentação, superando o de saúde e educação, o que corrobora com a tese de “OP demandista”, caracterizado pelo cenário no qual a população reivindica demandas mais visíveis ao seu respectivo cotidiano, em um contexto no qual a prefeitura apresentou limitada visão global.

Algumas vezes, as solicitações de pavimentação indicavam os nomes das ruas e avenidas, outras vezes, os delegados votaram e aprovaram a urbanização das vilas na zona rural e de bairros inteiros na zona urbana. Porém, quando não se pôde atender ao pedido por completo, coube à prefeitura “escolher” ou determinar quais ruas e/ou avenidas seriam pavimentadas e neste caso, a prioridade era sempre dada às vias por onde trafegam os ônibus coletivos ou “corredores de ônibus” como são mais conhecidos. (SANTOS, 2013, p.91).

Contudo, nota-se que muitas obras realizadas no município não passavam pela triagem do orçamento participativo. Novaes (2011) pontua que mesmo quando construídas com recursos captados de fontes externas, como o governo federal ou o governo estadual, algumas obras poderiam ser realizadas de modo a contemplar demandas aprovadas no OP. São exemplos de obras estratégicas para a integração do município: a duplicação de avenidas, como Olívia Flores, Brumado, Juracy Magalhães, a construção de ciclovias e a criação do Parque das Bateias. Todas não figuram entre as demandas aprovadas pelo OP (NOVAES, 2011, p. 167). Entretanto, no final do mandato, obras importantes, como o Centro de Artes e Esportes Unificados J. Murillo (Praça CEUs, com investimento superior a R\$ 2 milhões), passaram a ser discutidas pelo Conselho do OP, ainda que a demanda não tenha origem no instrumento.

Um problema também mencionado por Novaes (2011) era a ausência de critérios técnicos para a definição de prioridades entre os bairros e comunidades, como ocorre, por exemplo, no OP de Porto Alegre.

Os relatórios das plenárias são encaminhados com centenas de reivindicações para serem discutidos em poucas horas de congresso (no IX Congresso, em 2011, as discussões em grupos não ultrapassaram uma média de três horas). Na discussão dos Eixos é aprovada uma ordem de prioridades muito genérica, que não especifica o que realmente será atendido, o que realmente é prioritário. A leitura das prioridades aprovadas para cada Eixo em um congresso do OP não diz muita coisa sobre o que realmente será realizado pela gestão municipal no próximo orçamento (NOVAES, 2011, p 164).

Já na avaliação de José Cerqueira, então Coordenador do OP, cerca de 80% dos investimentos do município passavam de alguma forma pelas discussões do OP, inclusive recursos da saúde e da educação. Entretanto, deriva-se desta afirmação questionamentos sobre a ausência de definição de quais áreas do município eram priorizadas no atendimento das demandas. Caso o planejamento estratégico do OP se pautasse na redução das desigualdades sociais no município, o mecanismo priorizaria, naturalmente, os territórios com maior vulnerabilidade socioeconômica. Porém, o que se observou na metodologia adotada foi um elevado número de demandas resultantes das discussões em cada eixo, e assim diversas delas não eram avaliadas como prioridade ou como demanda aprovada⁵⁸.

Segundo informações da Coordenação de Mobilização Social do OP, todas as indicações das plenárias que foram classificadas entre as prioridades aprovadas em cada eixo eram incluídas entre aquelas que deveriam ser realizadas pela Prefeitura Municipal. Posteriormente, o Conselho do OP definia quais dessas prioridades de cada eixo seriam executadas, conforme a disponibilidade de recursos pelo executivo municipal que, na maioria das vezes durante os 20 anos de execução, não foram suficientes para atender parcela expressiva dos pedidos. Em diversos relatórios do OP é possível verificar demandas pendentes por anos consecutivos classificados em arquivos com o *status* de “em análise de viabilidade”.

Outra crítica ao processo local é a ausência de discussão sobre os valores das obras e a capacidade financeira da administração municipal em realizar as demandas. A aprovação das demandas, sem que haja previsão de execução ou planejamento com previsibilidade de valores, é uma das características negativas do OP de Vitória da Conquista em relação a outras experiências, contribuindo para um grande volume de reivindicações e conseqüentemente, de demandas pendentes ou não atendidas. Em regra, a relação direta da participação no OP com os resultados é fator crucial na sustentabilidade da democracia participativa (SANTOS, 2009b, p. 552). O afastamento de delegados do OP por conta de pendências em realizações de obras foi expressivo, sendo objeto de investigação de pesquisadores (Gráfico 8).

Sem previsibilidade do montante de recursos disponíveis para investimentos, o instrumento sofria desgaste nos períodos de queda de arrecadação. A população das comunidades, ao participarem das plenárias (canal até então inovador para a maioria daquelas gerações), criava expectativas no acolhimento daquelas demandas que, como percebemos, se

⁵⁸ Por conta desse enorme volume de demandas durante os 20 anos, procuramos considerar na avaliação do processo as demandas aprovadas como prioridade nos Congressos do OP.

referia à ausência de oferta de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos na área de sua respectiva residência.

A existência do Congresso do OP, característica integrativa e peculiar da experiência conquistense, gerava controvérsias à medida que se consolidava como um ambiente democrático e pedagógico de troca de saberes populares das mais diversas regiões que compõem o município, mas não discutia as obras pendentes de congressos anteriores. Grupos opositores ao prefeito rotulavam o instrumento de “peça política panfletária e eleitoral”, especialmente pela morosidade em relação à conclusão das obras.

No III Congresso do OP (2000), as demandas das plenárias eram muito superiores ao valor previsto para os investimentos, ainda de R\$ 1.000.000,00. Mesmo nos Encontros Zonais, as prioridades aprovadas estavam acima dos valores destinados a cada região [...]. As 36 obras aprovadas nesse congresso previam investimentos de R\$ 994.200,00, de modo a atender ao limite estabelecido pela equipe da Prefeitura Municipal, mas o levantamento do custo real das obras aprovadas elevou esse total para R\$ 1.862.342,00. Mais uma vez a Prefeitura de Vitória da Conquista implementou as decisões do OP em ritmo bastante lento (NOVAES, 2011, p158).

Ao realizar-se a leitura das atas, nota-se diversos registros de queixas dos moradores com relação ao não cumprimento de deliberações anteriores das plenárias e congressos do OP, além de solicitações de ampliação do valor destinado às obras aprovadas pelo orçamento participativo. Alguns encontros eram caracterizados pela pequena presença dos moradores, o que muitas vezes inviabilizava a realização das plenárias. Ao longo dos 20 anos, a participação do Prefeito Municipal foi registrada em poucas reuniões e, algumas vezes, a sua ausência foi questionada nas plenárias.

Os “Fóruns de Delegados” eram espaços marcados por discussões de demandas aprovadas nos OPs anteriores, apresentando aquelas que foram atendidas e as que estavam pendentes. Como resultado, era apresentada uma lista de inúmeras reivindicações, algumas já apresentadas em plenárias, fóruns e congressos anteriores. Pontualmente, alguns pleitos pendentes de congressos anteriores eram lembrados e questionados, contudo, não era realizado um balanço da situação do OP por meio de uma avaliação permanente com um efetivo monitoramento dos resultados. É devido a essas limitações, que pesquisadores como Novaes (2011) apontaram restrições do OP conquistense quanto à avaliação das características do orçamento participativo proposto por Avritzer (2009), de tornar-se um meio de *accountability* administrativa, em que se transforma o monitoramento da ação estatal em uma característica permanente do processo administrativo (NOVAES, 2011, p. 91).

Após a edição do último Congresso em 2015, dois delegados do OP, (Alexandre Xandó e Rosy Santana) realizaram críticas ao processo por meio de artigo publicado em um veículo de notícias da cidade. Entre as questões abordadas, destaca-se a ausência de prévia formação para os delegados do congresso e a institucionalização das mesas de aberturas das plenárias. No entanto, é a narrativa da disputa entre os bairros que nos desperta mais atenção.

[...] não houve um debate sobre o desenvolvimento da cidade a partir de uma perspectiva global, mas sim a partir dos interesses específicos de cada localidade, descolados do todo. Além disso, as propostas foram apresentadas pelos representantes do poder público (e não pelos próprios proponentes), sem possibilidade de aprofundamento nos debates, diminuindo mais ainda a politização das discussões. Compreendemos que tal espaço poderia ter sido um palco de protagonismo da sociedade civil, mas que para isto acontecer era necessário ocorrer um processo de empoderamento da população. Assim, o Congresso deveria ser precedido de conferências, palestras ou seminários, sobre as questões urbanas e rurais, espaços de sensibilização da população em relação a temáticas que garantam mais qualidade de vida, sustentabilidade e participação cidadã do povo conquistense. Percebemos também que, apesar de este ano termos um novo recorde de participação, uma boa parte dos representantes das comunidades já foi delegado por diversas vezes. Sendo assim, é preciso se pensar em mecanismos de renovação dos delegados para não cairmos nos mesmos vícios e desvios da política eleitoral. Outro questionamento diz respeito à composição da mesa de abertura. Em primeiro lugar, não houve uma fala expositiva, com um conteúdo mais abrangente e que pudesse proporcionar uma reflexão sobre o Direito à Cidade – isto iria contribuir com as questões que levantamos acima. Deste modo, a mesa se resumiu a falas de saudação de cinco representantes do Poder Público, e apenas uma da sociedade civil. Esta mesa foi composta por 5 representações masculinas e apenas uma mulher, não havendo nenhuma representação da zona rural. Tal composição não representa a pluralidade que se encontrava presente no Congresso, e não pode se repetir nos próximos eventos, pois se queremos um orçamento realmente participativo, a diversidade do povo conquistense deve estar ali representada. Neste contexto, não podemos pensar o Orçamento Participativo como uma disputa entre bairros, sob pena de se tornar um espaço de alienação. É preciso pensar a cidade como um coletivo de necessidades, pensar os rumos da urbanização de maneira mais ampliada, pensar a estrutura da cidade dentro das propostas do Plano Diretor Urbano (e também questionar este Plano), para que possamos realmente fazer o controle social de forma democrática e que promova a conscientização”.⁵⁹

Em resposta ao artigo, o ex-secretário de Governo, Edwaldo Alves⁶⁰ afirmou que o OP ajudou o governo a tomar decisões mais eficazes na gestão dos recursos públicos, contribuindo na manutenção da gestão petista por duas décadas. Para Edwaldo, a trajetória do OP gerou um sentimento de cooperação que ajudou, inclusive, na superação dos interesses particulares e no surgimento de novas lideranças (“até mesmo de oposição ao governo”) com compreensão da cidade em seu conjunto, que foi, segundo ele, um dos principais legados do OP no município.

⁵⁹ <http://www.blogdorodrigoferraz.com.br/2015/11/10/conquista-desafios-sobre-o-aperfeicoamento-do-orcamento-participativo/>.

⁶⁰ Entrevista realizada pelo pesquisador em outubro de 2016.

Sobre a questão da formação para os delegados, o ex-secretário reconheceu a importância, mas destacou que havia outros espaços além do OP para discussão do Plano Diretor.

“É muito importante a observação de que o OP pode ser precedido de conferências, palestras e seminários, no entanto, não se pode esquecer que o OP não é o único instrumento de relação direta entre o governo e a população. Existem dezenas de conselhos setoriais e temáticos, conselhos locais de saúde, comissões bipartites, rodas de conversas, etc., enfim, são inúmeros os órgãos disponíveis para a participação popular. Infelizmente, o artigo comete alguns equívocos que poderiam ter sido evitados por simples consultas prévias à Coordenação, e, como exemplo, cito a preocupação com a necessidade de renovação dos delegados a cada evento. Claro, que há os “históricos” participantes do OP que julgo altamente louváveis, mas no XI Congresso ocorreu uma renovação de 95% dos delegados rurais e 50% dos urbanos em relação ao X congresso. Também não creio que é correto afirmar “que as propostas foram apresentadas pelos representantes do poder público (e não pelos próprios proponentes)”, porque em cada reunião foram eleitos um coordenador e um relator entre os delegados (as), e, evidentemente, foram lidas, apreciadas e votadas todas as demandas originadas da plenárias populares. Não houve preocupação da organização para que a mesa na solenidade de abertura representasse a pluralidade dos presentes. Não costumo cair no formalismo, entendo que o importante é que as delegadas (os) ao Congresso traduzissem a pluralidade e complexidade das populações dos bairros e regiões que representavam. Sem dúvida, o fortalecimento do processo de OP depende da criação de novos mecanismos que facilitem o empoderamento da própria população, sem desconhecer que essa forma de gestão pública é decorrência de decisão política de governo. Conquista provavelmente é detentora do mais duradouro e constante instrumento de participação popular nas questões orçamentárias. Nos dezenove anos de existência muitos erros e acertos foram cometidos, avaliações, correções e mudanças de metodologia se impuseram, mas, sua origem e desenvolvimento situam-se no campo das forças democráticas e populares para desespero das correntes conservadoras e direitistas que almejam eliminar o OP ou qualquer outra forma de efetiva participação do povo na gestão pública. [...] creio que além de buscar o contínuo aperfeiçoamento desse instrumento temos adiante de nós a tarefa de conservá-lo, mantê-lo e fortalece-lo nos próximos anos (ALVES, 2016).

Como vimos anteriormente, a preocupação em manter o OP em Vitória da Conquista como “projeto de Estado” manifestou-se tardiamente na conjuntura política. A proposta enviada à Câmara de Vereadores para institucionalização do OP não foi apreciada (Anexo II). Passados dois anos da extinção do OP em Vitória da Conquista, nota-se que, ao contrário de Porto Alegre (RS) e Vitória (ES) onde o mecanismo foi mantido por gestões de outros partidos em virtude do enraizamento do fenômeno participativo na cultura local, a ausência do OP não é sequer percebida pela população conquistense. Não houve sinais de resistência das associações e nem mesmo ocorreram manifestações políticas para que o OP fosse mantido.

A nova gestão criou ainda um Conselho denominado de “Consultivo Popular” reunindo representantes indicados pela prefeitura de bairros urbanos e localidades da zona rural de Vitória da Conquista. Porém, o canal de diálogo é meramente formal, não caracterizando semelhanças com o OP.

4.1 Perfil dos delegados

Em relação ao perfil de renda dos participantes, Novaes (2011) observou que a maior concentração da renda familiar mensal dos delegados da edição do OP-2011 estava na faixa de até um salário-mínimo (35,1%), seguida da faixa de até dois salários mínimos, com 25,2%. Concluiu então que a maioria dos delegados do OP situa-se nas faixas mais baixas de renda *per capita*. Tal resultado é um indicativo de que a maioria da população que participa do OP-VC é a mais necessitada dos serviços públicos, conforme definição do OP apontada por Avritzer de “política participativa em nível local que responde às demandas dos setores desfavorecidos por uma distribuição mais justa dos bens públicos nas cidades brasileiras” (AVRITZER, 2009b, p. 576).

Tabela 8 - Renda Familiar dos Delegados do IX Congresso do OP (2011)

RENDA FAMILIAR MENSAL	QUANTIDADE DE CITADOS	FREQUÊNCIA
Menos de 1 salário mimo (R\$ 545,00 na época)	54	20,6%
Até 1 salário mínimo (R\$ 545,00)	92	35,1%
Até 2 salários-mínimos (R\$ 1090,00)	66	25,2%
Até 3 salários (R\$) (R\$ 1635,00)	19	7,35%
Até 4 salários (R\$ 2180,00)	2	0,8%
Acima de 4 salários (R\$ 2180,01)	9	3,4%
Não resposta	20	7,6%

Fonte: NOVAES (2011)

Outro dado interessante da pesquisa de Novaes (2011), também verificado nos arquivos desta pesquisa, é em relação à área residencial dos delegados. O mapeamento indicou que 53,8% dos delegados vivem na zona rural e que 42,4% deles viviam na zona urbana. A maior participação de delegados da zona rural aponta um desequilíbrio com os dados demográficos do município, que apresenta uma população urbana de 89,5% e uma população rural de 10,5% (IBGE – Censo 2010). Novaes (2011) conclui que a maior carência dos serviços públicos na zona rural fez com que a população destas regiões buscasse o OP com mais frequência. A menor participação observada foi nos bairros centrais e aqueles com maior poder aquisitivo (Candeias, por exemplo). Os bairros mais nobres são caracterizados pela maior presença histórica de equipamentos públicos, não obstante seus moradores são os menos dependentes dos serviços públicos essenciais que agora, estavam sendo pleiteados por moradores de outros bairros no OP. Nesse sentido, parece plausível que a maior participação da população da zona rural seja

parcialmente explicada pela carência de serviços públicos (maior até do que na periferia urbana) e pela crença no seu atendimento por meio de inovações participativas, como o OP, que representava para o cotidiano daquelas comunidades uma novidade “festiva”, ao integrar as comunidades zonais.

Novaes (2011) destaca que há uma inexpressiva participação da faixa etária com menos de 20 anos (1,9%), o que pode indicar um desinteresse dos jovens moradores em participar nas plenárias das discussões referentes às questões da sua comunidade. Nota-se uma maior concentração de participantes nas faixas etárias centrais, de 31 a 40 anos (27,9%) e de 41 a 50 anos (26%).

Em relação à filiação partidária, 34,7% dos delegados de 2011 responderam ser filiados a algum partido político, contra 47,3% que responderam não ser filiados. Dentre os que indicaram o partido ao qual são filiados, 77,9% informaram o Partido dos Trabalhadores (PT). O segundo partido mais indicado foi o Partido Socialista Brasileiro (PSB) - 9,1%, que também fazia parte da coligação governista. Entre os demais sete partidos indicados, aparecem o Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e o Partido Verde (PV), ambos com 2,6% das indicações e também partícipes do governo local. Novaes (2011) advertiu que o percentual de filiação partidária entre os delegados do OP conquistense, de 34,7%, é muito maior do que o percentual de filiados a partidos políticos sobre o total da população brasileira, calculado em 7,2% com base nos dados disponíveis do Tribunal Superior Eleitoral – TSE e no IBGE (IBGE, 2011f).

Na pesquisa desenvolvida por Rocha (2008), o percentual de delegados do OP filiados a partidos políticos foi ainda maior, 71%, dos quais 87% se declararam filiados ao Partido dos Trabalhadores (PT), 6,5% ao Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e 6,5% ao Partido Socialista Brasileiro (PSB). O elevado índice de envolvimento dos partidos no OP pode explicar a ausência de resistência espontânea da sociedade civil à extinção do OP após 2017.

Rocha (2008) já previa efeitos nesse sentido, ao afirmar que o elevado número de delegados filiados aos partidos da coligação governista também gera o risco da substituição da participação dos cidadãos comuns, que representam diferentes segmentos da sociedade civil, pelos “cidadãos participativos especializados” que representariam, de fato, a sociedade política e os interesses dos dirigentes à frente da gestão do município. De acordo com Navarro (2003), o OP é capaz, inclusive, de gerar um novo modelo de clientelismo, ‘de quadros’ (ou ‘partidário’), que pode bloquear a potencialização do processo (NAVARRO 2003, p. 119), conclusão que nos parece pertinente neste estudo de caso.

Nesse sentido, a expressiva, embora legítima, presença de delegados do OP filiados a partidos políticos, gera questionamentos do caráter efetivamente democrático do OP

conquistense, comprometendo seu viés emancipatório. A “tutela estatal” e participação restrita evitam um “encontro mais amplo entre o Estado e a sociedade civil” (PACHECO et al., 2007).

A vinculação discursiva entre o OP e os atores políticos foi observada *in loco* na origem desta pesquisa nas atividades do OP de 2013 e também por Novaes, em 2011. Nota-se que as narrativas registradas em documentos, como atas de congressos e de plenárias, quando é observada a presença de secretários e coordenadores da gestão, vereadores, deputados e assessores políticos, são muito semelhantes. De acordo com Novaes (2011, p.140), as solenidades de abertura e encerramento dos congressos do OP dispunham de um forte discurso identitário de defesa do projeto político que estava à frente da Prefeitura. Nos Congressos, eram exibidos vídeos com as realizações da gestão municipal e apresentadas as prestações de contas de algumas obras realizadas por indicativo do OP.

Eventos como esses servem até para a indicação de candidaturas (fato presenciado na abertura do IX Congresso, 2011) e reforçam os laços políticos entre os dirigentes municipais e os delegados do OP, especialmente daqueles comprometidos com o projeto político do governo, que são militantes ou filiados aos partidos da base governista. Certamente existem reflexos político-eleitorais dos discursos proferidos em tais solenidades sobre as comunidades de muitos delegados do OP-VC. (NOVAES, 2011, p. 144)

A avaliação de Novaes (2011) apontou ainda as associações (28%) como principal meio de divulgação do OP entre as comunidades e futuros delegados eleitos, sendo também significativo o percentual de delegados (25,2%) que tomaram conhecimento do OP conquistense por meio do funcionalismo municipal ou por representantes do governo, o que indica uma atuação constante da Coordenação do OP para divulgar e organizar o evento, bem como uma constante interação do poder público e associações.

Ainda sobre o perfil dos participantes, Novaes (2011) observou certo equilíbrio entre a participação masculina e a feminina no Congresso do OP com uma sutil predominância masculina. Resultados semelhantes já haviam sido encontrados por Rocha (2008) que selecionou um grupo de 30 delegados participantes de pelo menos duas plenárias temáticas da educação no período entre 2002 e 2006. O pesquisador constatou que 54,5% deles eram homens e 45,5%, mulheres.

Tabela 9 - Faixa etária dos delegados do IX Congresso do OP (2011)

FAIXA ETÁRIA	QUANTIDADE DE CITADOS	FREQUÊNCIA
Menos de 20 anos	5	1,9%
De 21 a 30 anos	41	15,6%
De 31 a 40 anos	73	27,9%

De 41 a 50 anos	68	26%
De 51 a 60 anos	34	13%
De 61 anos e acima	28	10,7%
Não resposta	13	5%

Fonte: Novaes (2011)

Santos (2013) verificou que a demora e os atrasos na realização das obras era a principal razão para desistência dos delegados das atividades do OP (65%). O nível de investimento, que é apontado pelos teóricos como um dos princípios que sustentam o OP, foi lembrado por apenas 4% dos delegados.

Gráfico 8- Motivos para avaliação negativa e desistência dos delegados



Fonte: SANTOS (2013)⁶¹

A pesquisa de Santos (2013) revelou ainda que mais da metade deles ter afirmado possuir grau de conhecimento ótimo ou bom sobre o OP, 20% admitiram não saber responder sobre a origem da maioria das fontes de receita do orçamento. Nesse sentido, embora a gestão realize no início de cada plenária a exibição de filmes sobre a importância das políticas públicas do município, apresentação em *slides* sobre a situação orçamentária, expondo sobre o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA), os delegados demonstraram um total desconhecimento com relação ao ciclo orçamentário e à dinâmica do OP, com seus eventos e etapas. Um número expressivo (88%) afirmou nunca ter recebido treinamentos para participar do OP. Segundo a pesquisa, na opinião dos delegados, os principais pontos do OP que precisavam de melhorias são: a informação, comunicação, transparência e divulgação. As informações e instruções fornecidas no início das plenárias locais, bem como do congresso, não demonstraram transmitir conhecimento suficiente aos participantes (SANTOS, 2013). Indagados sobre essas questões, a Coordenação do OP e o ex-

⁶¹ Disponível em <http://www2.uesb.br/cursos/contabeis/wp-content/uploads/43-Mercia-Boaventura-Santos.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2018.

titular da Secretaria de Governo, lamentaram não ter existido no passado, uma maior preocupação com os registros, especialmente no acompanhamento dos valores das obras e pendências. Salientaram ainda que os conselheiros tinham conhecimento dos motivos (entraves) que impediam a execução da demanda.

Carvalho (2015) realizou uma avaliação do envolvimento dos moradores do bairro Nossa Senhora Aparecida sobre a participação popular no OP. De acordo com os resultados, em uma amostra de 290 domicílios pesquisados, 59,3% dos moradores afirmaram não conhecer o OP; 25,2% declararam conhecê-lo pouco e 12,4%, “mais ou menos”. Apenas 2,4% disseram que conhecem muito. Os dados expressam lacunas no controle social das ações governamentais pertinentes às etapas do ciclo do OP, cuja concepção deveria envolver a ampla participação popular (CARVALHO, 2015, p.27). Revelam ainda que o atraso na entrega das obras, como expôs a pesquisa de Santos (2013), desgastava o instrumento. Desacreditados dos resultados efetivos quanto às demandas dos bairros, os delegados constituíram crenças negativas sobre o papel e os fins do OP. Se a administração se mostra sistematicamente incapaz de implementar os projetos selecionados pelos participantes, a consequência será a diminuição dos incentivos de curto e longo prazo para participar (WAMPLER, 2003, p. 76-77).

De modo geral, as respostas dos delegados nas pesquisas aqui relatadas são compatíveis com as informações obtidas junto às atas das plenárias e dos fóruns de delegados, que evidenciam inúmeras reclamações de demandas aprovadas e pendentes de atendimento. Apesar das ressalvas, em geral, o OP do município era bem avaliado pelos moradores que participavam, como aponta o trecho a seguir:

Há evidências de uma avaliação positiva do OP pelos delegados eleitos para o IX Congresso de 2011, pois, para 19,8% deles, o OP realizou alguma obra importante em suas comunidades e para 17,9% dos entrevistados foram realizadas obras importantes na cidade. Além disso, enquanto 13% acreditam que o OP melhorou a sua vida e a vida da sua comunidade, 21,8% indicam acreditar que o OP mudará as coisas em sua comunidade ou bairro. Apenas 6,5 % dos entrevistados indicaram uma resposta negativa, o que parece ser surpreendente, haja vista os muitos problemas enfrentados pelo OP ao longo dos anos e as dificuldades da Prefeitura Municipal para atender à grande quantidade de demandas apresentadas. Provavelmente essa avaliação positiva explica em parte a presença das pessoas nas plenárias e eventos do OP-VC, garantindo a sua manutenção ao longo dos anos, ao lado das ações da gestão municipal para realizar o orçamento participativo. [...] Escolas construídas aparecem com a maior frequência (35,5%), o que corresponde com as informações sobre o aumento do número de matrículas na rede municipal de Vitória da Conquista. Depois são indicados os postos de saúde, com 27,9% e asfaltamento, com 16,4% das indicações. Vale destacar que a maior realização de obras nas áreas de educação e saúde está relacionada com a captação de recursos externos através do Fundef e do SUS. Apenas 15,3% dos delegados informaram não existir qualquer obra do OP em sua comunidade ou bairro, o que também explica a avaliação favorável que o OP recebeu. Apesar de avaliarem positivamente o OP nas questões anteriores, 22,9% dos delegados responderam que as obras aprovadas nas plenárias e congressos do OP não foram

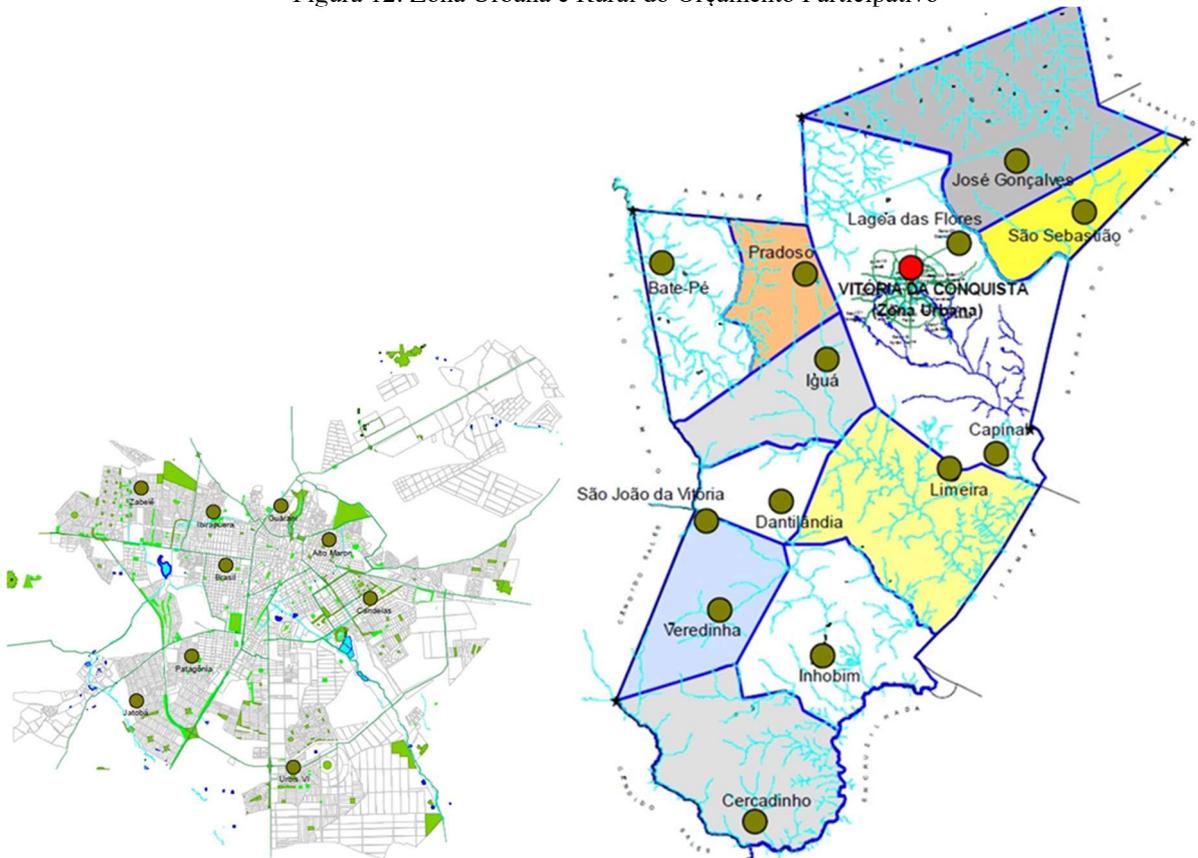
realizadas, 15,3% responderam que foram realizadas fora do prazo e 8,0% deles afirmaram que foram realizadas muito depois do prazo previsto. Apenas 18,3% dos delegados afirmam que as obras do OP foram realizadas dentro do prazo previsto. (NOVAES, 2011, p.134)

A pesquisa de Novaes (2011) também revelou que houve uma pequena renovação dos delegados que participaram do IX Congresso, mas aponta um expressivo grupo de delegados veteranos no processo, com destaque para aqueles que participavam há mais de cinco anos.

4.2 Caracterização socioeconômica das regiões

No processo de organização do OP, um grande acerto da PMVC, fruto das primeiras negociações entre o governo e as comunidades locais, foi a divisão da cidade em regiões, o que propiciou uma maior participação. Nas últimas edições, a cidade foi dividida em quatro macrorregiões: norte, sul, leste e oeste. Em cada região, eram realizadas em média sete plenárias. Na zona rural, as plenárias foram divididas por distritos, agrupando as comunidades mais próximas. No mapa a seguir é possível visualizar a primeira configuração da distribuição das zonas, nos anos iniciais do OP:

Figura 12: Zona Urbana e Rural do Orçamento Participativo

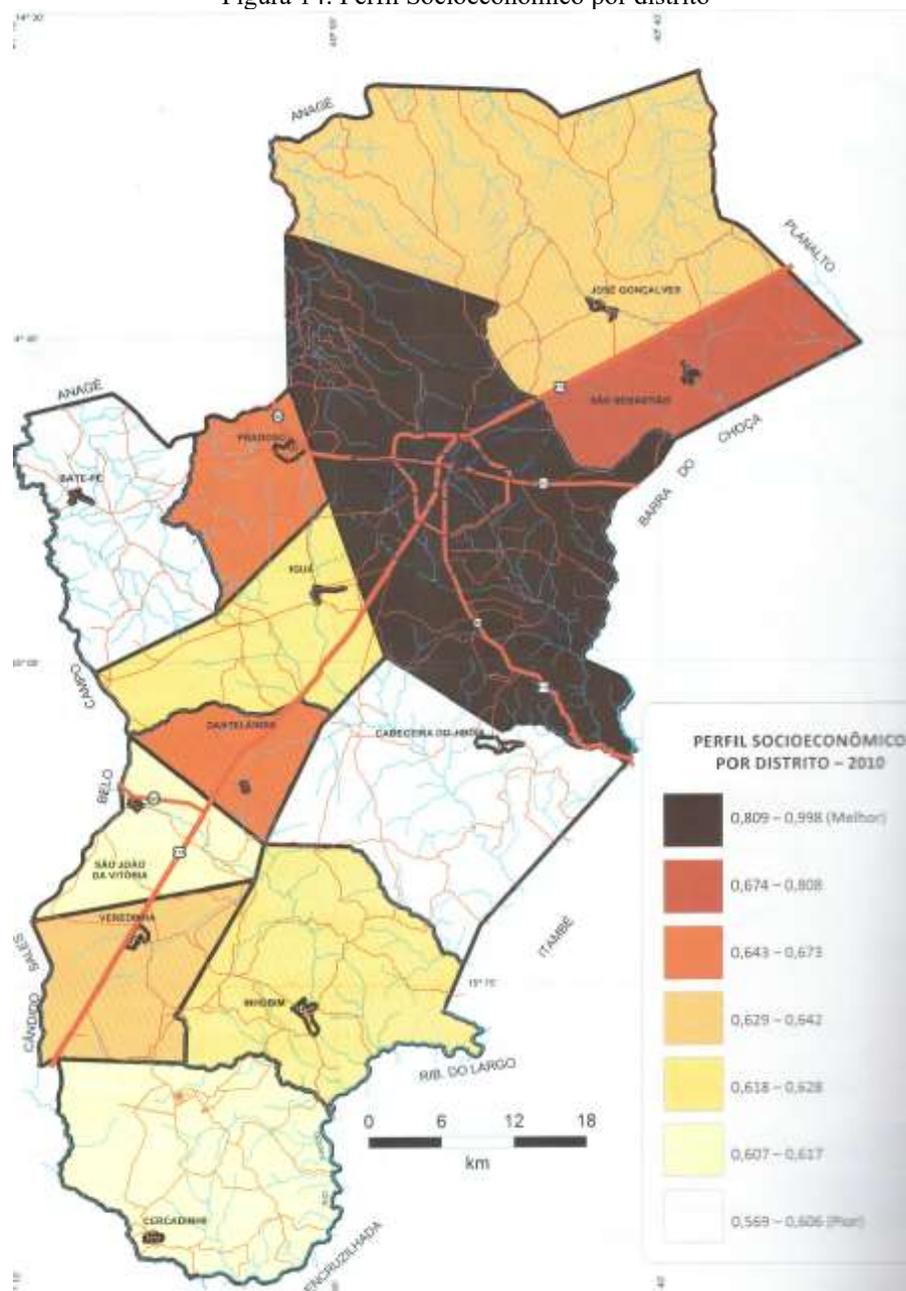


Fonte: PMVC

bairros não são homogêneos sob vários aspectos e que a análise por essa unidade propicia ao pesquisador o delineamento do perfil médio de cada um deles.

No exame dos indicadores foi possível verificar que, mesmo na zona rural do município, há diferenças significativas entre as regiões. Ressalta-se que a carência de serviço ou infraestrutura, bem como a prioridade temática da região face àquelas escolhidas pela cidade como um todo, associam-se positivamente com seu respectivo grau de pobreza (MARQUETTI, 2003).

Figura 14: Perfil Socioeconômico por distrito



Fonte: Atlas Geográfico de Vitória da Conquista (2015)

No que tange às características socioeconômicas, o município de Vitória da Conquista se assemelha ao padrão existente em outras cidades do Brasil. Constatou-se, em sua parte mais central e no sudeste, uma vasta área ocupada por residências horizontais e verticais, nas quais os indicadores socioeconômicos indicam padrões de vida associados às camadas média e alta da população. Os demais bairros, na medida em que se distanciam dessa grande área, demonstram, progressivamente, uma leve queda no perfil socioeconômico dos moradores, alcançando os piores índices nos bairros limítrofes do perímetro urbano, formando extensas manchas de pobreza no território do município, especialmente nas áreas citados anteriormente.

Da população residente na cidade com cinco anos ou mais, apenas 17% não é alfabetizada. O valor médio percentual de moradores alfabetizados em cada bairro é de 77,3 %, contudo, há contrastes no índice de alfabetização. No Bairro Candeias, o mais nobre da cidade, quase 100% da população é alfabetizada; já no Airton Senna, São Pedro, Jatobá, Primavera, Campinhos, Nossa Senhora Aparecida, Distrito Industrial e Cruzeiro, mais de 20% da população é analfabeta.

Quanto à população, também se registraram contrastes. De acordo com o Censo Demográfico (IBGE-2010), 274.739 habitantes de Vitória da Conquista moravam em zonas urbanas⁶². A zona urbana tinha, nesse período, uma população de 260.260 habitantes e, juntas, as vilas tinham 14.479 habitantes. Observa-se que em determinados bairros da cidade há uma concentração maior de domicílios, que em alguns, decorre da pequena área de loteamentos, gerando mais residências em áreas menores. Importante ressaltar que embora no imaginário popular muitos loteamentos e vilas, como o Vila América, sejam considerados bairros, a caracterização do IBGE e o ordenamento dos cadastros da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT - CORREIOS) nos apresentam apenas 24 bairros.

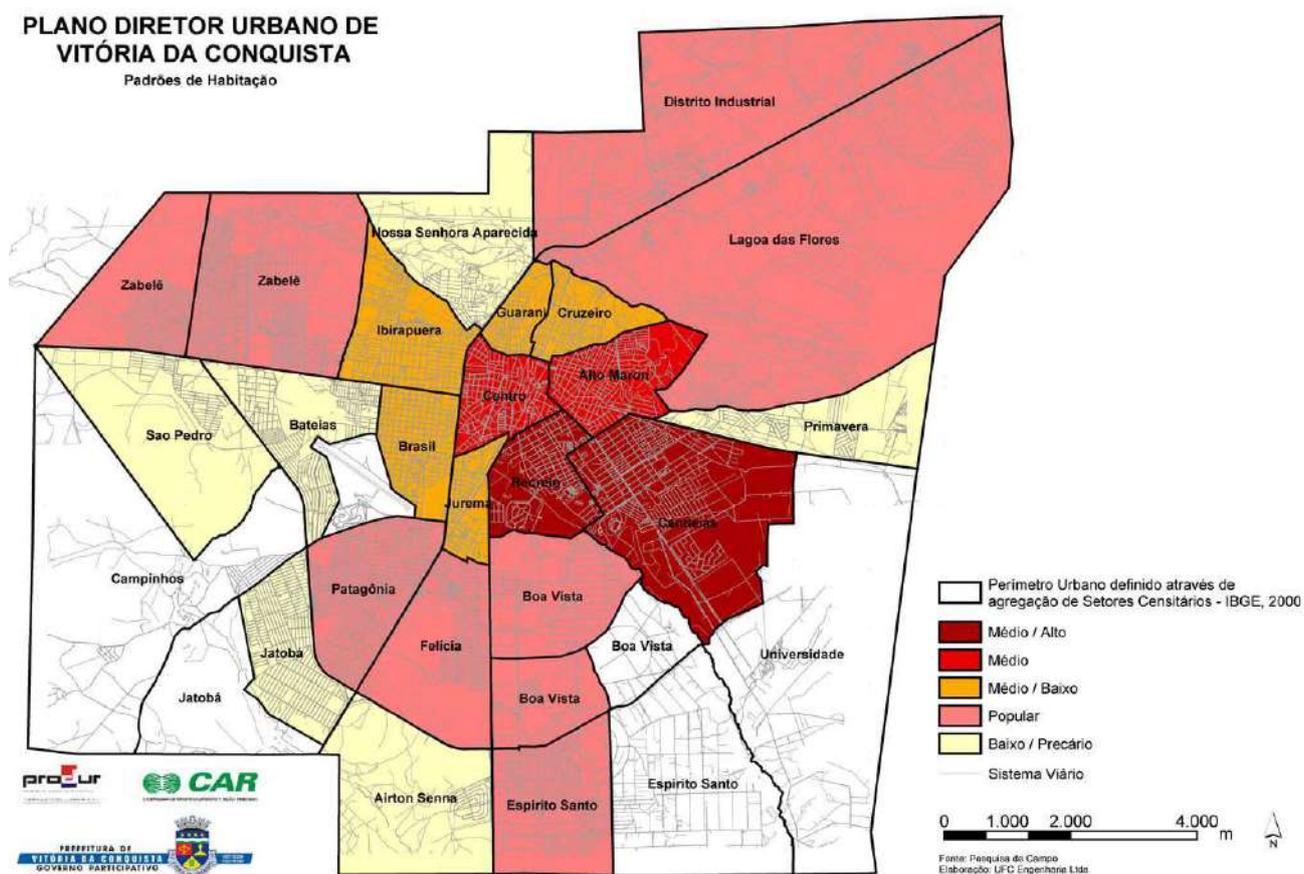
Ressalta-se que o processo de verticalização é o principal responsável pelo agrupamento residencial. Nos bairros mais próximos ao Centro, por exemplo, como o Alto Maron, Bairro Brasil, Candeias e Patagônia, há um número de habitantes superior ao das demais regiões. Nota-se que o Bairro Patagônia é o que concentra o maior número de domicílios, seguido pelos bairros Zabelê e Brasil. Registra-se, para fins do nosso estudo, que de acordo com Marquetti (2003), há uma tendência estatística das regiões populosas receberem um menor volume de investimento *per capita* do que as regiões com menos habitantes.

A área do Centro reúne atividades econômicas ligadas ao comércio e ao segmento de serviços. Entre os bairros do Recreio e o Centro, localiza-se uma das áreas mais valorizadas da

⁶² Consideram-se zonas urbanas as cidades (área da sede municipal) e as vilas (que são as sedes distritais ou áreas urbanas isoladas).

cidade, apresentando um misto de residências e clínicas especializadas na área de saúde. Nas áreas norte, nordeste e noroeste, limitados pelo Parque da Serra do Periperi, predominam o uso industrial e áreas de sítios. Em direção ao Centro, há um agrupamento de uso residencial de baixo e médio padrão, verificados no Cruzeiro e Alto Maron, com algumas áreas de uso misto, próximas à feira livre. Verificam-se, ainda, residências de médio padrão na parte oeste do bairro Cruzeiro (ROCHA e FERRAZ, 2015).

Figura 15: Padrões de Habitação de Vitória da Conquista



Fonte: PMVC 2007

As áreas da zona oeste da cidade apresentam uso residencial com predomínio horizontal de médio e baixo padrão, correspondendo principalmente aos bairros mais populosos que representam, sozinhos, quase metade da população da zona urbana (Bairro Brasil, Ibirapuera, Zabelê e Patagônia). Nessa área de segregação socioespacial a região do Zabelê destaca-se por abrigar um dos poucos equipamentos públicos de notável importância não instalados nas regiões do centro da cidade e do Candeias. Trata-se do Instituto Federal de Educação da Bahia (IFBA).

No Bairro Brasil, que surgiu às margens da atual BR-116 (então estrada de rodagem Rio – Bahia), observa-se um subcentro de comércio e serviços próximo à feira livre do bairro. O

oeste extremo tem pouca diversidade de usos. Destaca-se as áreas de pouca densidade no São Pedro e Bateias com habitações de baixo padrão.

Na área sudoeste, há predominância do perfil socioeconômico mais vulnerável da zona urbana do município. Há uso residencial de médios e baixos padrões horizontais. Exibe também significativa ocorrência de vazios urbanos. Verifica-se incidência de uso misto - residencial e industrial - com a presença de fábricas de produtos derivados da mandioca (ROCHA e FERRAZ, 2015, p.120).

Os bairros do eixo sul são as áreas que contaram com mais crescimento imobiliário na última década. Apresentam uso residencial horizontal de médio e baixo padrão. De forma curiosa, contrastam pequenas áreas de uso residencial de médio e alto padrão com condomínios e novos loteamentos do mesmo segmento, próximos de áreas de perfil mais popular, como é o caso do Vila América. Estão localizados em bairros desse eixo, grandes equipamentos de uso público, como o Terminal rodoviário e o Hospital Regional de Vitória da Conquista; além do primeiro shopping do município que atrai, desde 2006, diversos empreendimentos para a região.

No eixo leste, a ocupação é residencial, tanto horizontal como vertical, de médio e alto padrão. Pode-se dizer que essa zona apresenta multiplicidade de usos, não sendo identificada a concentração de comércio e serviços (ROCHA e FERRAZ, 2015, p.120).

O eixo sudeste apresenta predominância de ocupação residencial horizontal e vertical, principalmente de médio e alto padrão. Agrupa áreas verticalizadas no Recreio e no bairro Candeias. A renda média familiar no Candeias chega a ser sete vezes maior do que a de algumas áreas do município (Gráficos 9 e 10). Constata-se nessa região a incidência de equipamentos públicos, como o parque de exposições, escolas, estádio e instituições de ensino superior, como o campus da UFBA e da UESB, cursinhos, sede do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) e o novo shopping de alto padrão. A principal avenida do bairro, a Olívia Flores, expõe uma ocupação mista de comércio, serviços e residências de médio e alto padrão (ROCHA e FERRAZ, 2015, p.120). Ironicamente, na mesma avenida também estão localizados o Centro Municipal de Atenção Especializada (CEMAE), equipamento de referência de saúde pública que possui mais de 26 especialidades médicas, com atendimento diário de pacientes, a maioria carentes; a Justiça do Trabalho; o Tribunal Regional Eleitoral (TRE-BA); o Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região (TRT5) e o Fórum do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (TJ-BA).

Para Carvalho (2014) os resultados do Plano Diretor Urbano de 2007 ficaram aquém do esperado, sendo possível apontar as instituições governamentais como principais vetores da lógica da apropriação desigual do espaço urbano conquistense. Se para a alegoria de Lefebvre

(2001, p. 12), a cidade é como uma obra de arte, para Carvalho Vitória da Conquista é uma escultura que foi moldada por todos, sim, mas o resultado da obra sempre saiu da prancheta do capital.

O valor elevado dos terrenos localizados na área nobre da cidade, compreendendo os bairros Candeias, Recreio e Bela vista (leste da cidade), impede o acesso àquela área pela população de baixa renda, que é empurrada para áreas cujos terrenos valem menos, como os bairros Bateias, Patagônia e Zabelê (oeste da cidade), cuja infraestrutura é menor ou inexistente e cuja moradia é precária. A área leste da cidade é ocupada por habitantes com renda média e alta, em contraposição à área oeste, destinada aos loteamentos populares, habitada por uma camada social de baixa renda, cujo direito à cidade e à sua função social é vetado. O processo de construção do espaço urbano conquistense, comprometido com setores específicos da sociedade, ensejou a “territorialidade da infraestrutura urbana”, isto é, a ação ou omissão do poder público no prover materialmente estruturação, a depender da localidade e de quem a ocupa (CARVALHO, 2014, p.153).

Uma forte característica da tendência dos espaços urbanos é a reprodução das desigualdades na relação entre o local de moradia e o local de trabalho. Com a concentração de empregos na área de serviços em Vitória da Conquista, o morador da zona leste mora e trabalha nela. Já o morador da zona oeste trabalha na zona leste. Segundo Carvalho (2014), essa oposição é fruto de um lado, do aumento populacional e da concentração na cidade, e, de outro, do processo de valorização da terra. Como descrito nesta breve síntese, é visível que a forma como são distribuídos os equipamentos públicos contribui para os contrastes sociogeográficos no município. Visto que, seria mais adequado que equipamentos públicos, como os de marcação e prestação de serviços de saúde, não estivessem localizados em áreas nobres a serviço da especulação, mas sim nas proximidades dos efetivos usuários, ou seja, os trabalhadores em geral e, em particular, os de baixa renda (SANTOS, 2014, p.154).

4.3 Efeito redistributivo do Orçamento Participativo de Vitória da Conquista

A literatura sobre controle social tem apontado que a simples adoção de arranjos participativos não é suficiente para qualificar a democracia construída nos marcos dos novos canais de participação ou das intituladas “experiências inovadoras de gestão”. Essa premissa expressa que a participação não é uma variável em si, uma vez que os processos participativos, desenvolvidos em contextos socioculturais e políticos dos mais diversos, podem se traduzir em diferentes níveis de interface da sociedade com o Estado (CARLOS, 2015, p.19). De acordo com a pesquisadora, os espaços públicos, por estarem inseridos em contextos marcados por tendências e influências diversas, tanto podem se configurar como uma interação comunicativa com viés reflexivo e emancipatório, como também podem atuar na conservação de uma sociedade autoritária e excludente.

A abrangência dessas inovações institucionais de participação e as relações da sociedade civil organizada, estabelecidas por prefeituras no plano local nestas arenas constituídas fora das fronteiras das instituições clássicas de representação política, devem então partir do reconhecimento da complexidade do processo participativo e da diversidade dos contextos, envolvendo a multiplicidade de relações entre forças políticas onde ele se dá (CARLOS, 2015, p.19).

O OP tem ganhado destaque como arranjo participativo político-pedagógico que proporciona conteúdo educativo para cidadania, fortalecendo a sociedade civil, e contribuindo como negócio público nas alterações das relações Estado e sociedade, bem como no aprofundamento da democracia.

Nessa perspectiva, é preciso avançar na análise das possibilidades e limitações do OP enquanto instrumento de controle social e de inovação institucional que democratiza as decisões políticas. Carlos (2015) nos apresenta alguns questionamentos como ponto de partida para esse viés de análise: o OP beneficia os mais desfavorecidos do município com a redistribuição de recursos? Considerando a democracia em seu sentido mais amplo, constituiria o orçamento participativo um processo democrático voltado à deliberação coletiva das decisões políticas e à distribuição de riquezas? Ou ainda, o OP representa uma política de caráter redistributivo, que por meio de investimento de recursos públicos em obras de melhorias urbanas e sociais, objetiva melhorar as condições de vida das comunidades tradicionalmente excluídas?

Os estudos analíticos do impacto redistributivo no OP ganham maior importância em razão da tradição oligárquica na aplicação de recursos públicos que privilegia interesses privados e corporativos da elite (CARLOS, 2015). As pesquisas dos efeitos redistributivos do OP na escala municipal visam averiguar sua contribuição para a justiça social, por meio de avaliações da redistribuição da riqueza produzida e de equipamentos públicos instalados nas áreas que mais carecem de serviços governamentais.

O viés de pesquisa de investigação redistributiva ganha ainda mais notoriedade, em razão de críticas que são realizadas às experiências de OP, no sentido de constituir narrativas de um processo político cujos efeitos quantitativos seriam inexpressivos por conta dos seus escassos recursos para investimentos.

Para verificar se o ciclo do OP de Vitória da Conquista beneficiou a população mais desfavorecida da cidade, conforme princípios de justiça distributiva, consolidando maior alocação de investimentos nas áreas mais carentes, e menor alocação nas regiões mais nobres, realizamos uma análise de dados com o objetivo de verificar o total de investimentos do OP *per capita* no período de execução da experiência (1997-2016). A análise, baseada no

investimento por habitante de cada região, justifica-se em virtude da considerável diferença populacional existente entre bairros e distritos do município que, caso não fosse considerada, provocariam distorções estatísticas que comprometeriam o resultado da pesquisa. Para o número de habitantes das regiões foram utilizadas as informações do Censo de 2010 (Tabela 11).

Partiu-se do pressuposto de que o OP de Vitória da Conquista contribuía diretamente com o aumento da eficácia⁶³ da administração pública, apresentando assim “efetividade deliberativa”, ou seja, um instrumento com plena capacidade de implantar suas decisões, influenciar, controlar e decidir sobre os investimentos do município. A pesquisa documental e bibliográfica foi conduzida no sentido de tentar confirmar ou rejeitar essa premissa. Durante a pesquisa de campo e documental, buscou-se compreender a evolução e organicidade do orçamento participativo, mediante leitura e pesquisa das atas de reuniões e dos regimentos internos, além de outros documentos existentes nos arquivos da prefeitura.

O balanço comparativo das demandas aprovadas nos congressos do OP com as obras efetivamente realizadas, o tempo de atendimento das demandas e os respectivos impactos financeiros sobre o investimento total do município foram indicadores de análise. Contudo, devido à indisponibilidade de informações numéricas nos arquivos da Coordenação de Mobilização Social do OP, verificou-se que não seria possível quantificar o valor de todos os investimentos realizados pelo OP ao longo dos 20 anos, pois não houve, por parte do poder público, uma centralização de tais informações. Todavia, a pesquisa obteve registros dos valores de investimentos das obras nas regiões em quase totalidade dos anos do ciclo do OP, nosso objeto de investigação.

Os dados coletados nas mais diversas fontes, representam um verdadeiro dossiê dos números do OP em Vitória da Conquista, cuja amostragem de quase totalidade das obras é significativa para avaliar a capacidade redistributiva do OP. A maioria dos valores das obras foi obtida através do cruzamento de dados dos documentos dos arquivos do OP, com centenas de matérias jornalística do site da prefeitura, nas quais constavam, ocasionalmente, os valores das obras. Nos investimentos realizados após o ano de 2015, foi possível contar com as ferramentas do Portal da Transparência e da Lei de Acesso à informação⁶⁴.

⁶³ O significado político-administrativo de eficiente é fazer mais com menos. Já a eficácia está ligada à relação entre os resultados almejados e os previstos, e também o processo de atingimento das metas propostas, aproveitando as oportunidades oferecidas.

⁶⁴ A Lei nº 12.527/2011 regulamenta o direito constitucional de obter informações públicas. Essa norma entrou em vigor em 16 de maio de 2012 e criou mecanismos que possibilitam a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades. A Lei vale para os três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive aos Tribunais de Conta e Ministério

Os esforços de compreensão e análise da pesquisa assentam-se sobre a experiência empírica em si, no propósito de investigar as expressões institucionais, a dinâmica e a efetividade do processo participativo de Vitória da Conquista, com o intento de examinar o vínculo entre democracia participativa e justiça distributiva, na conjuntura do município.

A ideia de justiça distributiva ou a ideia de redistribuição conjuga-se com justiça social, a partir do princípio de valorização de serviços em termos de oferta e demanda, em que os indivíduos que dominam menos recursos e “necessários” têm mais direito do que outros. A justiça social é apresentada enquanto princípio (ou série de princípios) com o propósito de resolver direitos conflitivos na sociedade, na alocação de recursos públicos, tendo em vista a maximização das perspectivas dos menos afortunados (CARLOS, 2015, p.169).

Para alcançar os objetivos desta pesquisa, foi analisada a relação entre orçamento participativo e justiça social através da distribuição de recursos municipais e da alocação de equipamentos públicos e obras, mediados pelos investimentos definidos pelo instrumento de controle social. A categoria de análise de distribuição socialmente justa são os territórios, isto é, as unidades de bairros e distritos consideradas pelo OP e pelo IBGE, a partir do qual se deu a organização do mecanismo de tomada de decisões coletivas e de divisão de recursos.

Em algumas ocasiões, foi necessário recorrer aos critérios dos Correios para dirimir dúvidas no tocante à definição territorial de obras de determinadas ruas da cidade, visto que ao longo dos 20 anos, o município passou por notável explosão demográfica que culminou na subdivisão de vários bairros e loteamentos do município. Também se considerou as regiões territoriais do orçamento participativo que, em regra, são muito semelhantes às do IBGE (ver anexo 4). A demarcação territorial criteriosa de cada obra é fundamental para que não haja distorções quantitativas na avaliação *per capita* dos investimentos em cada região, e nesse sentido, as tabelas e gráficos apresentadas neste capítulo procuram apresentar as obras provenientes do OP após o ano de 1999, visto que até então o OP apontava apenas diretrizes e somente após esse período, passou a deliberar sobre investimentos.

Embora reconheçamos que uma distribuição justa entre uma série de territórios definidos em uma escala não significa, necessariamente, distribuição justa obtida em outra escala ou entre indivíduos, consideramos que as cidades não são segregadas de forma absoluta. ou seja, não há total homogeneidade social e econômica intraterritorial. Assim, pode haver pequenos agrupamentos pobres inseridos em bairros ricos e vice-versa, como apontamos na seção de caracterização dos bairros do município. Nesse sentido, diversas vezes é imperiosa a

Público. Entidades privadas sem fins lucrativos também são obrigadas a dar publicidade a informações referentes ao recebimento e à destinação dos recursos públicos por elas recebidos. Disponível em: <http://www.acessoinformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito>. Acesso em: 20 fev. 2018.

discussão sobre a distribuição apoiada em outras categorias sociais, simbólicas (CARLOS, 2015, p.169).

Devido às limitações de dados oficiais (que é praxe dos municípios no interior) e às dificuldades metodológicas em ampliar tal análise, adoto como pressuposto que a justiça adquirida em nível do território de análise implica também em justiça alcançada em nível individual. Considerou-se ainda uma distribuição socialmente justa quando as regiões mais vulneráveis da cidade recebem o maior volume de investimento *per capita*. Se o OP de Vitória da Conquista objetiva promover redistribuição de renda este, naturalmente, deve privilegiar as áreas onde a média de rendimento mensal dos chefes de domicílio é menor e as taxas de analfabetismo são maiores. Assim, inicialmente foi averiguado se as unidades territoriais classificadas neste trabalho como áreas de vulnerabilidade foram as que apresentaram um maior investimento *per capita* durante o interstício do OP. O uso dos bairros e distritos como ferramenta de escala proporciona mais objetividade com a sentença redistributiva.

Registra-se que a coleta de dados teria sido facilitada, caso a metodologia do OP previsse a realização de Planos de Investimentos (PIs), tal como ocorreu em outras experiências do país, ofertando uma fonte confiável de informações sobre os investimentos deliberados. Diante da análise do ciclo do OP, foram encontrados mediante exaustivo cruzamento de dados, registros de investimentos de aproximadamente 315 obras concluídas (ou que estavam em fase de execução até o final do mandato em 2016), conforme demonstra a Tabela 10, a seguir.

O levantamento de informações foi significativamente exitoso em coletar dados financeiros das obras do OP na última década. A amostra das demandas cuja realização não foi possível examinar-se referem-se à primeira década da experiência. Alguns arquivos contábeis pesquisados e até mesmo as informações encontradas no Portal da Transparência, ou disponibilizados pela Secretaria de Transparência através da Lei de Acesso à informação, eram referentes a contratos e convênios com programas federais de obras diversas. Isto é, muitas vezes, o valor apresentado nos contratos revelava o que foi gasto em um conjunto de 12 creches, sendo que algumas delas não eram necessariamente frutos de demandas do OP. Nesse sentido, para fins de avaliação da política pública e dos efeitos redistributivos, algumas dessas obras foram desconsideradas, em razão da ausência dos valores singulares de cada obra do contrato.

Entretanto, considerou-se que um levantamento superior a 300 obras distribuídas por todas as regiões do município, habilitam de forma satisfatória o pesquisador a proceder ao julgamento dos efeitos redistributivos. Ressalta-se que dos investimentos listados nos congressos, parcelas inferiores foram destinadas às demandas que atingem o conjunto urbano

como um todo. É o caso particular, por exemplo, da obra do aterro sanitário⁶⁵ (região de Baixão), que têm impacto social para o conjunto do município, e não apenas para a referida unidade territorial. Diante dessas circunstâncias, a classificação das obras procedeu-se analisando as particularidades caso a caso.

Verificou-se que cerca de dois terços do total das demandas executadas referiam-se à urbanização e à pavimentação de vias. Algumas obras que envolvem várias regiões, como grandes avenidas, por exemplo, não foram consideradas para fins dessa análise, uma vez que, por possuírem valor demasiadamente maior que as demais, poderiam gerar uma distorção no tratamento de dados, bem como pela impossibilidade operacional de classificação da obra em apenas um território.

Embora o sentido de investimento seja amplo, optou-se por contabilizar apenas as ações de viés mais material e objetivo (tal como construção, reformas, recuperação), dada as restrições em contabilizar ações imateriais subjetivas de duas décadas. Outra evidência que merece nota, é que boa parte dos investimentos demandados pela população no OP foi realizada com recursos de rubricas específicas de programas do governo federal, como a instalação de nove creches com recursos do programa Proinfância, realizado em parceria com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Concluída a coleta dos dados, realizou-se a sistematização a fim de facilitar a leitura e classificar as informações, primeiramente em regiões, natureza, valores, ano, e fonte de referência, como demonstra a tabela a seguir:

Tabela 10 – Demandas realizadas do Orçamento Participativo do município de Vitória da Conquista com respectivo valor de investimento (1997 – 2016)

Região	Obra	Valor	Ano	Fonte
Alton Maron (Panorama)	Trav. Da rua Nova	R\$ 20.000,00	1999	Planilha Arquivo OP
	Recuperação da rua Padre Anchieta 20.000,00	R\$ 20.000,00	1999	Planilha Arquivo OP
	Pavimentação da Av. Rosa Cruz	R\$ 72.655,02	1999	Planilha Arquivo OP

⁶⁵ Criado em 2009, o aterro recebe cerca de 300 toneladas de lixo por dia e todos os resíduos são aterrados em áreas específicas e a compactação e cobertura são feitas de forma imediata. O município foi um dos primeiros do país a cumprir metas do plano nacional de resíduos sólidos.

Pavimentação da Travessa da Rua Nova/Rua da Barragem-panorama	R\$ 17.000,00	2000	Planilha Arquivo OP
Pavimentação da Rua da Corrente 700mt	R\$ 33.026,00	2000	Planilha Arquivo OP
Reforma Escola Antônio Cavalcante	R\$ 36.903,78	2003	Planilha Arquivo OP
Reforma Escola Claudio Manoel da costa	R\$ 10.591,00	2003	Planilha Arquivo OP
Reforma Escola Lycia Pedral	R\$ 15.869,00	2003	Planilha Arquivo OP
Quadra poliesportiva da Escola Municipal Lycia Pedra	R\$ 676.000,00	2016	http://blogdabiaoiveira.com.br/prefeitura-entrega-quadra-poliesportiva-no-bairro-panorama/
Reforma Escola Municipal Lycia Pedral - Panorama	R\$ 1.300.000,00	2014	Planilha Arquivo OP
Reforma Edvaldo flores	R\$ 2.000.000,00	2015	Blog do Paulo Nunes
Antonia Cavalcante	R\$ 36.903,78	2003	(ROCHA, 2008)
Cláudio Manoel da Costa	R\$ 10.591,22	2003	(ROCHA, 2008)
Lycia Pedral	R\$ 15.869,36	2003	(ROCHA, 2008)
Mãe Vitória de Petu	R\$ 23.147,17	2003	(ROCHA, 2008)
Mãe Vitória de Petu	R\$ 18.976,92	2004	(ROCHA, 2008)
Lycia Pedral	R\$ 341,85	2004	(ROCHA, 2008)
Antonia Cavalcante	R\$ 9.146,70	2004	(ROCHA, 2008)
Cláudio Manoel da Costa	R\$ 600,00	2004	(ROCHA, 2008)

Recreio – Conquistinha	Pavimentação Conquistinha	R\$ 184.000,00	2007	Blog do Anderson
	Pavimentação da Rua Tertuliano Sales	R\$ 65.982,00	2002	Planilha Arquivo OP
Candeias	Drenagem e asfaltamento - Jardim candeias	R\$ 1.000.000,00	2011	Planilha Arquivo OP
	Pavimentação Rua Franklin Ferraz Urbis I	R\$ 177.549,00	2002	Planilha Arquivo OP
	Pavimentação Rua Jorge Teixeira	R\$ 14.000,00	1999	Planilha Arquivo OP
	Pavimentação Rua São Luís	R\$ 14.000,00	1999	Planilha Arquivo OP
Jurema	Construção de quadra de esportes	R\$ 14.846,97	1999	Planilha Arquivo OP
	Construção de unidade de saúde	R\$ 127.000,00	2002	Planilha Arquivo OP
Cruzeiro (Petrópolis, p	Pavimentação corredor de ônibus - São José	R\$ 1.000.000,00	2013	Planilha Arquivo OP
Pedrinhas, Henriqueta prates)	Revitalização do Poço Escuro	R\$ 70.243,06		
	Cascalhento da parte alta	R\$ 10.000,00	2000	Planilha Arquivo OP
Nossa Senhora Aparecida – Iracema	Pavimentação	R\$ 27.000,00	1999	Planilha Arquivo OP
	Construção de Pontilhão	R\$ 27.000,00	1999	Planilha Arquivo OP
	Recuperação das ruas	R\$ 27.000,00	1999	Planilha Arquivo OP
	Unidade de saúde	R\$ 199.000,00	2013	Blog do Paulo Nunes
	Drenagem Rua Santa Luzia e São Sebastião	R\$ 17.000,00	2010	Planilha Arquivo OP

Boa vista,	Urbanização Av Larissa Cavalcante (Boa vista)	R\$ 1.000.000,00	2013	Portal PMVC
Guanabara, Alto da Boa vista	Pavimentação do Esplanada do Parque	R\$ 90.000,00	2013	Portal PMVC
Centro, Sumaré, São Vicente	Pavimentação Av Olavo Bilac - São Vicente	R\$ 35.902,00	2002	Planilha Arquivo OP
Jatobá	Edvanda Maria Teixeira	R\$ 10.361,81	2003	(ROCHA, 2008)
	Idália Torres	R\$ 680,00	2003	(ROCHA, 2008)
	Jardim Valeria	R\$ 2.130,20	2003	(ROCHA, 2008)
	Zélia Saldanha	R\$ 6.354,09	2003	(ROCHA, 2008)
	Zélia Saldanha	R\$ 479,92	2004	(ROCHA, 2008)
	Zélia Saldanha	R\$ 1.500,00	2005	(ROCHA, 2008)
	Jardim Valeria	R\$ 1.950,00	2005	(ROCHA, 2008)
	José Lopes Viana	R\$ 1.250,00	2005	(ROCHA, 2008)
	Idália Torres	R\$ 3.900,00	2006	(ROCHA, 2008)
	José Lopes Viana	R\$ 1.020,00	2006	(ROCHA, 2008)
	Jardim Valéria	R\$ 3.186,00	2007	(ROCHA, 2008)
	Construção de escola - Valéria	R\$ 111.755,68	1999	Planilha Arquivo OP
	Construção de creche	R\$ 90.000,00	1999	Planilha Arquivo OP
Patagônia, Kadija, Comveima, Antonio Brito	Maria Santana	R\$ 280,00	2004	(ROCHA, 2008)
	Raimundo Nova	R\$ 14.564,76	2004	(ROCHA, 2008)
	São Cristóvão	R\$ 950,00	2004	(ROCHA, 2008)
	Padre Aguiar	R\$ 850,00	2005	(ROCHA, 2008)
	Rainha da Paz	R\$ 1.000,00	2006	(ROCHA, 2008)
	Milton Almeida Santos	R\$ 487.017,35	2007	(ROCHA, 2008)

	Ossário no local	R\$ 135.000,00	2015	Portal PMVC
	Pavimentação asfáltica a vias que funcionam como corredores de ônibus no loteamento Conveima	R\$ 2.000.000,00	2013	Portal PMVC
	Cisterna Kadija	R\$ 20.000,00	2000	Planilha Arquivo OP
	Rua Amélia Rodrigues	R\$ 62.092,00	2002	Planilha Arquivo OP
	Construção unidade de saúde - Conveima	R\$ 107.113,79	1999	Planilha Arquivo OP
	Meio-fio e melhoria da Rua Amélia Rodrigues	R\$ 29.994,59	1999	Planilha Arquivo OP
	Meio-fio e melhoria da Rua Aurelino Leal	R\$ 29.994,59	1999	Planilha Arquivo OP
Bairro Brasil	Maria Rogaciana	R\$ 18.572,92	2004	(ROCHA, 2008)
	Péricles Gusmão	R\$ 18.456,77	2004	(ROCHA, 2008)
	Ita David de Castro	R\$ 3.660,00	2004	(ROCHA, 2008)
	Péricles Gusmão	R\$ 6.118,71	2004	(ROCHA, 2008)
	Ita David de Castro	R\$ 2.150,00	2005	(ROCHA, 2008)
	Maria Rogaciana	R\$ 5.750,00	2006	(ROCHA, 2008)
	Péricles Gusmão	R\$ 2.788,00	2007	(ROCHA, 2008)
	Unidade de saúde Praça do carvão-bairro brasil	R\$ 68.000,00	2015	Portal PMVC
	Avenida Frei Benjamim, compreendido entre as	R\$ 492.688,63	2012	Portal PMVC

	avenidas Alagoas e Brasília			
	Creche zona oeste	R\$ 113.000,00	2000	Planilha Arquivo OP
	Recuperação calçamento ruas	R\$ 33.600,00	2000	Planilha Arquivo OP
	Escola Ita David de castro	R\$ 300.000,00	2010	Vídeo institucional
Zabelê - Ipanema, Cidade maravilhosa, Senhorinha Cairo, Miro Cairo, Vila Serrana	Gildásio de Castro	R\$ 80,00	2003	(ROCHA, 2008)
	Frei Serafim do Amparo	R\$ 24.236,26	2003	(ROCHA, 2008)
	Lizete Pimentel Mármore	R\$ 106.035,90	2003	(ROCHA, 2008)
	Paulo Freire (CAIC)	R\$ 9.314,70	2003	(ROCHA, 2008)
	Urbis V	R\$ 143,60	2004	(ROCHA, 2008)
	Paulo Freire (CAIC)	R\$ 78.906,01	2004	(ROCHA, 2008)
	Lizete Pimentel Mármore	R\$ 14.732,11	2004	(ROCHA, 2008)
	Paulo Freire (CAIC)	R\$ 6.160,00	2004	(ROCHA, 2008)
	Gildásio Pereira	R\$ 860,00	2005	(ROCHA, 2008)
	Lisete Pimentel Mármore	R\$ 16.850,00	2007	(ROCHA, 2008)
	academia da saúde - cid maravilhosa	R\$ 173.035,90	2015	Portal PMVC
	Creche Gelasio Alves senhorinha Cairo	R\$ 1.481.456,00	2013	Portal PMVC
	Pavimentação Miro Cairo avenida radial	R\$ 1.000.000,00	2013	Portal PMVC
Asfaltamento em pista dupla c/construção de	R\$ 14.000,00	2002	Planilha Arquivo OP	

	mine terminal p/ ônibus			
	Urbis IV	R\$ 50.000,00	2002	Planilha Arquivo OP
	Rua Jose pequeno - Ipanema	R\$ 69.789,00	2002	Planilha Arquivo OP
	Recuperação de iluminação Ipanema	R\$ 8.000,00	1999	Planilha Arquivo OP
	Construção de escola Vila Serrana	R\$ 140.303,02	1999	Planilha Arquivo OP
Ibirapuera –	Maria Célia Ferraz	R\$ 263,50	2004	(ROCHA, 2008)
Bruno Bacelar, Alvorada	Zica Pedral	R\$ 1.000,00	2006	(ROCHA, 2008)
	Reforma e a ampliação da Escola Municipal Zica Pedral	R\$ 137.844,05	2011	Portal PMVC
	Construção da Creche Municipal Zilda Arns Neumann – Bruno, Ibirapuera	R\$ 288.358,35	2011	Portal PMVC
	Avenida Guanambi	R\$ 61.596,00	2002	Planilha Arquivo OP
	Pavimentação Av Barreiras	R\$ 83.282,00	2002	Planilha Arquivo OP
	Ponte e pavimentação da Avenida Portugal, Bruno Bacelar	R\$ 400.000,00	2014	Portal PMVC
	Construção da Escola Municipal Padre Isidoro.	R\$ 1.500.000,00	2013	Portal PMVC

	Drenagem dos loteamentos Pombal e Nenzinha Santos	R\$ 2.020.304,20	2013	Portal PMVC
	Cascalhamento Alvorada	R\$ 65.000,00	2000	Planilha Arquivo OP
	Pavimentação	R\$ 2.000.000,00	2010	Vídeo institucional
	Construção de Escola – Bruno Bacelar	R\$ 140.303,00	1999	Planilha Arquivo OP
	Pavimentação da Av. Serrinha	R\$ 41.800,00	2010	Planilha Arquivo OP
Guarani, Periperi	Guimarães Passos	R\$ 67.188,32	2003	(ROCHA, 2008)
	Maria Conceição Meira Barros	R\$ 3.606,77	2003	(ROCHA, 2008)
	Guimarães passos	R\$ 9.893,25	2005	(ROCHA, 2008)
	Iara Cairo de Azevedo	R\$ 360,00	2005	(ROCHA, 2008)
	Maria Conceição Meira Barros	R\$ 516,25	2005	(ROCHA, 2008)
	Iara Cairo de Azevedo	R\$ 700,00	2006	(ROCHA, 2008)
	Guimarães Passos	R\$ 1.400,00	2007	(ROCHA, 2008)
	Quadra	R\$ 732.000,00	2015	Portal PMVC
	Campo do murilinho	R\$ 156.000,00	2015	Portal PMVC
	Construção do muro da Escola I. Cairo	R\$ 9.470,90	2000	Planilha Arquivo OP
	Travessa palmares	R\$ 17.112,54	1999	Planilha Arquivo OP
	Calçamento periperi	R\$ 345.000,00	2015	Portal PMVC

	Recup. Em pedras da 1ª Trav. Da rua Nova	R\$ 25.534,00	2002	Planilha Arquivo OP
	Recup. Em pedras da Trav. Palmares	R\$ 17.112,54	2000	Planilha Arquivo OP
Espírito Santo-	Urbis VI	R\$ 297,00	2003	(ROCHA, 2008)
Urbis VI,	Helena Cristália Ferreira	R\$ 350,00	2003	(ROCHA, 2008)
Guanabara, Morada Real, Vila América	Zuleima Cotrim	R\$ 23.960,38	2004	(ROCHA, 2008)
	Helena Cristália	R\$ 1.496,35	2005	(ROCHA, 2008)
	Zuleima Cotrim	R\$ 4.919,81	2005	(ROCHA, 2008)
	Helena Cristália Ferreira	R\$ 822,00	2006	(ROCHA, 2008)
	José Mozar Tanajura	R\$ 197.606,69	2006	(ROCHA, 2008)
	Helena Cristália Ferreira	R\$ 2.500,00	2007	(ROCHA, 2008)
	José Mozart Tanajura	R\$ 18.123,00	2007	(ROCHA, 2008)
	Avenida Filipinas	R\$ 136.603,00	2002	Planilha Arquivo OP
	Pavimentação Av central Urbis vi	R\$ 50.000,00	2003	Planilha Arquivo OP
	Revitalização da Praça Urbis VI, pavimentação da Avenida Urbis VI e a pavimentação de 16 vias do Loteamento Morada Real	R\$ 5.288.520,90	2012	Portal PMVC
	Construção de quadra de	R\$ 24.300,00	1999	Planilha Arquivo OP

	esportes Urbis VI			
Veredinha	Ampliação da unidade de saúde	R\$ 106.000,00	2013	Portal PMVC
	Quadra veredinha	R\$ 193.000,00	2015	Portal PMVC
	Recuperação de praça e reforma do mercado	R\$ 10.000,00	2002	Planilha Arquivo OP
	Unidade de saúde velame	R\$ 45.000,00	2014	Portal PMVC
	Tobias Barreto	R\$ 8.476,80	2003	(ROCHA, 2008)
	Benedito Fortunato da França	R\$ 2.180,00	2004	(ROCHA, 2008)
	Pavimentação de vias em Veredinha	R\$ 375.340,00	-	Lei informação
	Tobias Barreto	R\$ 2.500,00	2005	(ROCHA, 2008)
	Baixão	R\$ 4.330,00	2007	(ROCHA, 2008)
Inhobim, Matinha	Ampliação da escola	R\$ 22.000,00	2000	Planilha Arquivo OP
	Intervenção cemitério matinha	R\$ 4.500,00	2014	Portal PMVC
	Construção casa de parto	R\$ 174.510,00	2002	Planilha Arquivo OP
	Paulo Setúbal	R\$ 13.360,59	2003	(ROCHA, 2008)
	Afonso Hoffman	R\$ 550,00	2003	(ROCHA, 2008)
	Corredor do Rio Pardo	R\$ 550,00	2003	(ROCHA, 2008)
	Genny Fernandes Rosa	R\$ 275,00	2003	(ROCHA, 2008)
	Paulo Setúbal	R\$ 2.500,00	2004	(ROCHA, 2008)
	Fazenda Queimada	R\$ 700,00	2005	(ROCHA, 2008)
	Afonso Hoffman	R\$ 634,93	2006	(ROCHA, 2008)

José Gonçalves	Moisés Meira	R\$ 40.689,83	2003	(ROCHA, 2008)
	Ursula	R\$ 2.286,60	2003	(ROCHA, 2008)
	Alice Veloso	R\$ 7.159,40	2003	(ROCHA, 2008)
	Coronel Gugé	R\$ 160,00	2003	(ROCHA, 2008)
	Eustáquio Bleza Serrano	R\$ 500,00	2003	(ROCHA, 2008)
	Fernando Spinola	R\$ 1.312,00	2003	(ROCHA, 2008)
	Franklin Ferraz	R\$ 1.347,00	2003	(ROCHA, 2008)
	Gustavo Alves da Silva	R\$ 700,00	2003	(ROCHA, 2008)
	Inocêncio Santos	R\$ 1.970,50	2003	(ROCHA, 2008)
	Joaquim Viana de Andrade	R\$ 1.612,50	2003	(ROCHA, 2008)
	Laurentino Meira	R\$ 3.279,50	2003	(ROCHA, 2008)
	Leopoldo Miguez	R\$ 1.909,20	2003	(ROCHA, 2008)
	Lírio dos Vales	R\$ 1.000,00	2003	(ROCHA, 2008)
	Maria Amélia Ribeiro	R\$ 2.646,50	2003	(ROCHA, 2008)
	Miguelzinho Gonçalves	R\$ 1.349,40	2003	(ROCHA, 2008)
	Paulino Santos	R\$ 1.000,00	2003	(ROCHA, 2008)
	Leopoldo Miguel	R\$ 1.710,00	2003	(ROCHA, 2008)
	Raul Pompéia	R\$ 2.100,00	2003	(ROCHA, 2008)
	Artur Saldanha	R\$ 4.151,00	2005	(ROCHA, 2008)
	Isaías Alves	R\$ 3.230,00	2005	(ROCHA, 2008)
Laudinor Brasil	R\$ 1.850,00	2005	(ROCHA, 2008)	
Miguelzinho Gonçalves	R\$ 125,05	2005	(ROCHA, 2008)	
Sinzoca	R\$ 3.000,00	2005	(ROCHA, 2008)	

	Reforma do Posto Médico caiçara	R\$ 8.000,00	2000	Planilha Arquivo OP
	Barragem no povoado de Boi Preto	R\$ 143.000,00	2014	Portal PMVC
	Pavimentação da Rua Nossa Senhora da Conceição	R\$ 500.000,00	2016	Portal PMVC
	Unidade de saúde roseira	R\$ 50.000,00	2015	Portal PMVC
	Casa de parto	R\$ 163.190,00	2003	Planilha Arquivo OP
	Pavimentação da Rua Nossa Senhora da Conceição	R\$ 500.000,00	2016	Portal PMVC
Felícia, Morada dos Pássaros, Jardim Guanabara, Ipanema	33 ruas pavimentadas no Loteamento Morada dos Pássaros, por indicação do OP	R\$ 5.000.000,00	2013	Portal PMVC
	Unidade de saúde Morada dos pássaros	R\$ 390.000,00	2015	Portal PMVC
	Rua T e B Morada dos Pássaros	R\$ 79.000,00	2015	Planilha Arquivo OP
Iguá	Abel Viana	R\$ 213,00	2003	(ROCHA, 2008)
	Belmiro Braga	R\$ 661,00	2003	(ROCHA, 2008)
	Erasthostenes Menezes	R\$ 1.258,70	2003	(ROCHA, 2008)
	Felix Pacheco	R\$ 150,00	2003	(ROCHA, 2008)
	Medeiros de Albuquerque	R\$ 759,00	2003	(ROCHA, 2008)
	Belmiro Braga	R\$ 496,20	2003	(ROCHA, 2008)
	Casimiro de Abreu	R\$ 9.760,87	2003	(ROCHA, 2008)

	Casimiro de Abreu	R\$ 140,00	2003	(ROCHA, 2008)
	Ampliação da unidade de Saúde	R\$ 156.190,00	2015	Portal PMVC
	Ampliação unidade de saúde cachoeira dos porcos	R\$ 60.000,00	2015	Portal PMVC
	Unidade da Saúde lagoa formosa	R\$ 100.000,00	2014	Portal PMVC
	Quadra (não finalizada)	R\$ 633.080,91	2015	Transparência (Tesouro Nacional)
	Construção da Praça pública	R\$ 15.000,00	2003	Planilha Arquivo OP
Cercadinho	Rui Barbosa	R\$ 9.257,60	2007	(ROCHA, 2008)
	Edmundo Ferraz dos Santos	R\$ 1.311,74	2007	(ROCHA, 2008)
	Cortesia	R\$ 900,00	2007	(ROCHA, 2008)
	Fábio Henrique II	R\$ 540,00	2007	(ROCHA, 2008)
	Praça de Cercadinho	R\$ 104.142,40	2014	Portal PMVC
	Ampliação de unidade de saúde cercadinho	R\$ 144.000,00	2015	Portal PMVC
Cabeceira da Jibóia, Limeira, Santa Marta, Barrocas, Jeribá	Maria Leal	R\$ 90.575,74	2003	(ROCHA, 2008)
	Dom Climério Andrade	R\$ 750,00	2003	(ROCHA, 2008)
	Maria Leal	R\$ 3.483,78	2003	(ROCHA, 2008)
	Santa Marta	R\$ 1.500,00	2003	(ROCHA, 2008)
	Maria Leal	R\$ 2.700,00	2003	(ROCHA, 2008)
	Nestor Fonseca	R\$ 2.700,00	2006	(ROCHA, 2008)
	Augusto Alves	R\$ 1.795,08	2003	(ROCHA, 2008)

	Domingos de Oliveira	R\$ 3.677,30	2003	(ROCHA, 2008)
	Espírito Santo	R\$ 4.848,18	2003	(ROCHA, 2008)
	Fazendinha	R\$ 1.792,98	2003	(ROCHA, 2008)
	José Maximiliano	R\$ 1.958,18	2003	(ROCHA, 2008)
	Riachinho	R\$ 1.394,05	2003	(ROCHA, 2008)
	São Thomaz Aquino	R\$ 2.226,88	2003	(ROCHA, 2008)
	Espírito Santo	R\$ 150,00	2003	(ROCHA, 2008)
	Domingos de Oliveira	R\$ 2.000,00	2007	(ROCHA, 2008)
	Domingos de Oliveira	R\$ 5.350,00	2007	(ROCHA, 2008)
	Ampliação da Escola em barrocas	R\$ 150.000,00	2015	Portal PMVC
	Unidade de saúde barrocas	R\$ 47.000,00	2013	Portal PMVC
	Ponte Jeribá	R\$ 100.000,00	2016	Portal PMVC
	Unidade de saúde Periquito	R\$ 60.000,00	2014	Portal PMVC
Pradoso	Agenor Viana de Moraes	R\$ 350,00	2003	(ROCHA, 2008)
	Antônio Moura	R\$ 720,00	2003	(ROCHA, 2008)
	Eunápio Moreira dos Santos	R\$ 130,00	2003	(ROCHA, 2008)
	Fazenda Braga	R\$ 983,50	2003	(ROCHA, 2008)
	José Rodrigues do Prado	R\$ 3.306,65	2003	(ROCHA, 2008)
	Dom Pedro I	R\$ 1.000,00	2003	(ROCHA, 2008)
	Jorge Amado	R\$ 900,00	2003	(ROCHA, 2008)
	Teófilo Lemos	R\$ 6.853,28	2003	(ROCHA, 2008)
	José Rodrigues do Prado	R\$ 650,00	2005	(ROCHA, 2008)
	Dom Bosco	R\$ 2.000,00	2005	(ROCHA, 2008)

	Retiro	R\$ 1.500,00	2006	(ROCHA, 2008)
	Retiro	R\$ 325,00	2006	(ROCHA, 2008)
	José Rodrigues do Prado	R\$ 4.550,00	2007	(ROCHA, 2008)
	Ampliação da Unidade de saúde (pradoso e capinal)	R\$ 245.000,00	2015	Portal PMVC
	Unidade de Saúde maria clemência	R\$ 47.000,00	2013	Portal PMVC
	Ampliação da escola	R\$ 40.000,00	1999	Planilha Arquivo OP
São João da Vitória, Poço Verde	Antônio Machado	R\$ 22.982,38	2003	(ROCHA, 2008)
	John Kennedy	R\$ 1.902,00	2003	(ROCHA, 2008)
	Antônio Machado	R\$ 7.105,48	2003	(ROCHA, 2008)
	Nossa Senhora das Graças	R\$ 250,00	2005	(ROCHA, 2008)
	Antonio Machado Ribeiro	R\$ 3.500,00	2007	(ROCHA, 2008)
	Posto de saúde Corta Lote	R\$ 52.000,00	2015	Portal PMVC
	Posto de saúde Poço Verde	R\$ 60.000,00	2015	Portal PMVC
Bate-pé, São Joaquim	Agenor Oliveira	R\$ 1.065,00	2003	(ROCHA, 2008)
	Clemente José dos Santos	R\$ 788,80	2003	(ROCHA, 2008)
	Euripedes Peri Rosa	R\$ 10.688,29	2003	(ROCHA, 2008)
	João Manoel dos Santos	R\$ 577,90	2003	(ROCHA, 2008)
	João Moraes	R\$ 250,90	2003	(ROCHA, 2008)
	Joaquim Froes	R\$ 292,70	2003	(ROCHA, 2008)
	Leone Ferreira	R\$ 1.470,00	2003	(ROCHA, 2008)

Matinha	R\$ 1.800,00	2003	(ROCHA, 2008)
Nateliano Rodrigues do Prado	R\$ 250,90	2003	(ROCHA, 2008)
Pau Ferro	R\$ 798,40	2003	(ROCHA, 2008)
São Mateus	R\$ 600,00	2003	(ROCHA, 2008)
Venceslau Ribeiro do Prado	R\$ 410,90	2003	(ROCHA, 2008)
Clemente José dos Santos	R\$ 1.800,00	2004	(ROCHA, 2008)
Euclides Dantas	R\$ 1.150,00	2004	(ROCHA, 2008)
Oriosvaldo Silva Pontes	R\$ 2.380,00	2004	(ROCHA, 2008)
Antonio Moura	R\$ 1.111,82	2006	(ROCHA, 2008)
Eunápio Moreira	R\$ 1.500,00	2006	(ROCHA, 2008)
Euclides Dantas	R\$ 865,28	2006	(ROCHA, 2008)
Oriosvaldo Silva Pontes	R\$ 769,12	2006	(ROCHA, 2008)
São Mateus	R\$ 402,06	2006	(ROCHA, 2008)
Ampliação unidade de saúde são joaquim	R\$ 160.000,00	2013	Portal PMVC
Reforma da Casa de Parto Normal	R\$ 163.930,00	2002	Planilha Arquivo OP
Quadra no povoado de São Joaquim	R\$ 88.000,00	2015	Portal PMVC
Unidade de saúde matinha	R\$ 60.000,00	2014	Portal PMVC
Unidade de saúde Braga	R\$ 60.000,00	2014	Portal PMVC
Ampliação escola Bate-pé Euripedes	R\$ 140.000,00	2010	Portal PMVC
Marlene Flores	R\$ 7.480,99	2003	(ROCHA, 2008)

Lagoa das Flores, Choça, Nova Cidade	Fazenda Arame	R\$ 500,00	2003	(ROCHA, 2008)
	Beatriz Hoffman	R\$ 1.593,04	2003	(ROCHA, 2008)
	Marlene Flores	R\$ 3.520,60	2003	(ROCHA, 2008)
	Carlos Gomes	R\$ 900,00	2003	(ROCHA, 2008)
	Gildásio Cairo	R\$ 1.400,00	2007	(ROCHA, 2008)
	Fazenda Arame	R\$ 925,35	2007	(ROCHA, 2008)
	Gildásio Cairo dos Santos	R\$ 1.089,22	2007	(ROCHA, 2008)
	Marlene Flores	R\$ 2.114,00	2007	(ROCHA, 2008)
	Ampliação da Escola A. H. Thoma nova cidade	R\$ 21.500,00	2000	Planilha Arquivo OP
	Pavimentação Rua Claudio botelho (nova cidade)	R\$ 34.717,00	2002	Planilha Arquivo OP
	Escola Municipal Robert Kennedy choça	R\$ 720.229,75	2015	Portal PMVC
	Espaço de lazer (Nova Cidade)	R\$ 255.000,00	2013	Blog da Bia
	Posto de saúde nova cidade	R\$ 390.000,00	2015	Portal PMVC
	Ampliação da escola lagoa das flores	R\$ 18.000,00	2000	Planilha Arquivo OP
Quadra nova cidade	R\$ 255.000,00	2013	Portal PMVC	
Dantilândia	Josias Casaes França	R\$ 160,00	2003	(ROCHA, 2008)
	Reforma do posto de saúde	R\$ 81.645,00	2015	Portal PMVC
	Escola municipal Josias Casais	R\$ 781.000,00	2013	Portal PMVC
	Quadra Simão	R\$ 82.283,63	2015	Portal Transparência

Campinhos, Simão	Pontilhao	R\$ 132.000,00	2002	Planilha Arquivo OP
	Pavimentação Jadiel Matos	R\$ 300.000,00	2013	Portal PMVC
	Recup. de Rede de iluminação	R\$ 3.000,00	2000	Planilha Arquivo OP
	Encascalhament o da estrada	R\$ 5.000,00	1999	Planilha Arquivo OP
São Sebastião	Euclides da Cunha	R\$ 4.880,00	2003	(ROCHA, 2008)
	São Domingos	R\$ 40,00	2003	(ROCHA, 2008)
	São Domingos I	R\$ 900,00	2003	(ROCHA, 2008)
	Ernesto Che Guevara	R\$ 800,00	2003	(ROCHA, 2008)
	Euclides da Cunha	R\$ 450,00	2003	(ROCHA, 2008)
	Baixa da Fartura	R\$ 304,00	2003	(ROCHA, 2008)
	Robert Kennedy	R\$ 3.300,00	2003	(ROCHA, 2008)
	São Domingos	R\$ 300,00	2003	(ROCHA, 2008)
	Euclides da Cunha	R\$ 3.680,00	2003	(ROCHA, 2008)
	Escola Municipal Padre Isidoro estiva	R\$ 1.000.000,00	2014	Portal PMVC
	Escola Municipal Euclides da Cunha	R\$ 1.200.000,00	2013	Portal PMVC
	Total	R\$ 45.799.474,27		

Fonte: PMVC, ROCHA (2008). Elaborado pelo autor

Já a Tabela 11, demonstra a relação entre o total dos investimentos *per capita* de cada região em reais, constante no ciclo do OP, e os indicadores de renda e analfabetismo, buscando evidenciar eventuais correlações. Considerou-se os bairros e distritos reconhecidos pelo IBGE, e a regionalização correspondente dos territórios do OP predominante ao longo dos anos (ver anexo 4). Por isso, algumas áreas, que no período inicial de organização do OP (quando a cidade não dispunha da atual dimensão geográfica e populacional) situavam demandas em outros bairros,

apresentaram baixa adesão e captação de recursos. Diante disso, essas áreas não foram consideradas na síntese abaixo. Foi o caso do bairro Recreio (próximo ao bairro Candeias), e do bairro Centro, por exemplo.

Os indicadores de população, renda e alfabetização são oriundos do Censo de 2010. Podem ser observadas diferenças significativas na distribuição de investimentos do OP *per capita* entre as regiões de Vitória da Conquista, sobretudo se consideradas apenas as áreas de maior e menor investimento.

Tabela 11 - Distribuição dos investimentos do OP total e *per capita*, segundo as regiões do OP, população, rendimento nominal médio em salários mínimos*, e analfabetismo.

Região	Número de Salários Mínimos	Investimentos do OP <i>per capita</i>	Investimento total através do OP	População	Taxa (%) de Analfabetismo em maiores de 5 anos
Alto Maron	2,35	R\$ 209,34	R\$ 4.501.621,80	21.504	10,50%
Jurema	2,35	R\$ 26,69	R\$ 155.846,97	5.840	10,20%
Nossa Senhora Aparecida	1,57	R\$ 67,36	R\$ 297.000,00	4.409	20,60%
Boa Vista	1,96	R\$ 85,83	R\$ 1.090.000,00	12.700	15,60%
Cruzeiro	1,59	R\$ 106,43	R\$ 1.010.000,00	9.490	21%
Candeias	7,07	R\$ 71,20	R\$ 1.205.549,97	16.933	2,40%
Jatobá	1,22	R\$ 29,95	R\$ 234.567,70	7.833	24,40%
Patagônia	1,96	R\$ 96,53	R\$ 2.888.857,08	29.928	16,30%
Bairro Brasil	2,49	R\$ 46,51	R\$ 1.064.785,00	22.896	7,60%
Zabelê	2	R\$ 117,72	R\$ 3.193.902,50	27.132	10,40%
Ibirapuera	2,54	R\$ 367,37	R\$ 6.739.751,10	18.346	9,20%
Guarani	2	R\$ 144,00	R\$ 1.385.894,97	9.624	11,30%
Espírito Santo	2	R\$ 427,66	R\$ 5.749.499,13	13.444	14,30%
Veredinha	1	R\$ 163,29	R\$ 746.826,80	2.268	31,40%
Inhobim	1	R\$ 36,53	R\$ 219.580,52	6.011	35,70%
José Gonçalves	1,13	R\$ 246,22	R\$ 1.449.278,48	5.886	27%
Felícia	2,94	R\$ 799,33	R\$ 5.469.000,00	6.842	7,10%
Iguá	1	R\$ 253,88	R\$ 977.709,68	3.851	28,30%
Cercadinho	1	R\$ 130,21	R\$ 260.151,74	1.998	32%
Cabeceira da Jiboia	1	R\$ 102,95	R\$ 383.902,17	3.729	34,60%
Pradoso	1,27	R\$ 109,96	R\$ 355.268,43	3.231	24,90%
São João da Vitória	1	R\$ 62,50	R\$ 147.739,00	2.364	32,90%
Bate-pé	1	R\$ 176,19	R\$ 700.902,00	3.978	32,80%
Lagoa das Flores	1,59	R\$ 299,96	R\$ 1.713.969,95	5.714	18,70%
Dantilândia	1,13	R\$ 578,29	R\$ 862.805,00	1.492	21,10%
Campinhos	1,41	R\$ 107,83	R\$ 527.163,00	4.889	31,40%
São Sebastião	1,22	R\$ 700,43	R\$ 2.219.654,00	3.169	23%

Total	R\$ 45.699.474,27
--------------	-------------------

*O salário mínimo usado como referência do período é de R\$ 510,00, em vigor em 2010.

Fonte: PMVC. Rocha (2008). População e dados de renda utilizada para cálculo: 2010 (IBGE, censo demográfico). Elaborado pelo autor.

O que mais desperta atenção nas Tabelas 10 e 11 é o baixo volume de investimentos do OP nos bairros: Jurema (área próxima ao Centro e com indicadores de alfabetização e renda superior aos demais bairros), Candeias (região mais nobre do município), Bairro Brasil (um dos mais populosos), Jatobá (um dos mais vulneráveis), e também em São João da Vitória e Inhobim, zona rural do município. Verifica-se que, embora os investimentos *per capita* do Candeias sejam baixos, ainda assim a região captou valores maiores que algumas áreas e distritos que apresentam expressivos índices de vulnerabilidade socioeconômica. Como a participação dos moradores da região Candeias é pequena, entende-se que há mais razões para esse episódio, além da ausência de um planejamento social de prioridades do OP. A primeira é que alguns dos bairros mais vulneráveis são expressivamente populosos e tendem a apresentar valores *per capita* reduzidos. A segunda explicação é que a caracterização regional do OP é bastante ampla e com isso, regiões adjacentes ao núcleo do Candeias acabaram se incorporando às unidades territoriais. Essas regiões adjacentes são originárias da expansão populacional e imobiliária do município, e nesse sentido não dispunham dos mesmos moldes de urbanização encontrada na Avenida Olívia Flores, símbolo do bairro mais nobre de Vitória da Conquista. Portanto, também demandavam constantes investimentos de infraestrutura. Ainda assim, resta explicar a razoabilidade da baixa aplicação de recursos do OP em áreas cujos índices de vulnerabilidade são notáveis.

Por outro lado, o maior investimento por habitante é destinado a região de São Sebastião, seguido pela Felícia, que ocupa uma notável posição entre o menor e o maior rendimento mensal. Os valores do Felícia mostraram-se extremamente superiores ao das demais regiões, em razão da sua baixa população e do alto volume de investimentos em ruas pavimentadas no loteamento Morada dos Pássaros, na ordem de R\$ 5 milhões, por indicação do OP. O território do Felícia concentra ainda as áreas do Jardim Guanabara, que também já deu nome às plenárias.

É intrigante que a região do bairro Felícia seja uma das que mais captou recursos por meio do OP, mesmo tendo sua população com indicadores socioeconômicos acima da média dos bairros da cidade. A explicação pode estar no crescimento do município na última década, visto que as obras do OP naquela região estavam direcionadas para loteamentos específicos, como é o caso do Loteamento Morada dos Pássaros. A Avenida Juracy Magalhães, que corta o bairro Felícia, tem como atração imobiliária o Shopping Conquista Sul, importante

empreendimento econômico e de serviços do município na última década. Inaugurado em 2006, o empreendimento na região sul do município, atraiu diversos investimentos públicos e privados além de novos moradores de classe média que adquiriram habitações na região em desenvolvimento. Esse “efeito migratório” para zona sul do município contribuiu para a elevação dos indicadores da região até então pouco povoada, e, logo, carente de instalações de infraestrutura. O poder público interveio na área do bairro Felícia após a implantação do Shopping, realizando obras como a duplicação da Avenida Juracy Magalhães, por exemplo. A ação melhorou a fluidez do tráfego e veio acompanhada de outras iniciativas, como a construção de um canteiro central na pista e sinalização de trânsito, tornando a avenida uma das principais vias de circulação da cidade. Conseqüentemente, foram deslocados para o seu entorno novos empreendimentos comerciais e residenciais.

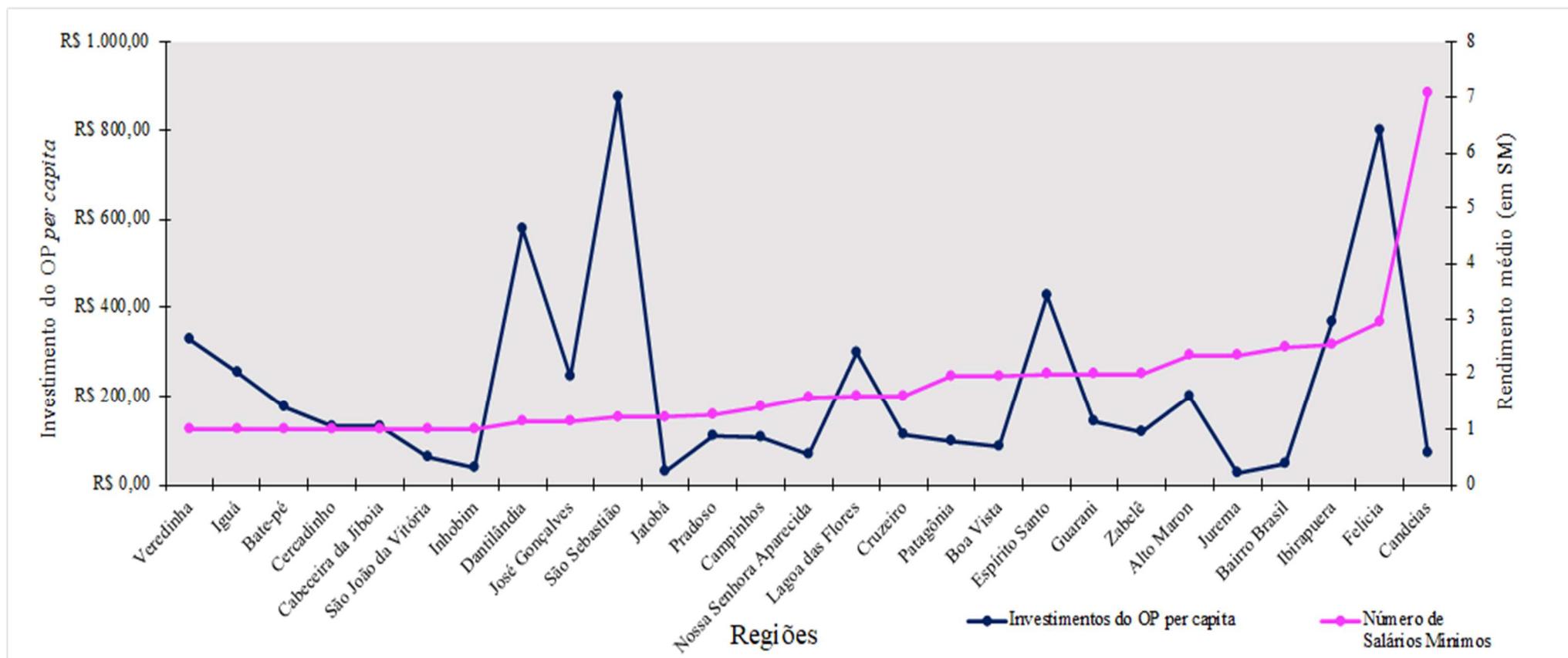
Ao passo que a região com maior investimento total no OP, o Ibirapuera, também não se encontra no ranking das áreas mais pobres no critério renda. Contudo, como o Ibirapuera é um bairro mais populoso, São Sebastião, Felícia, Dantilândia e a região do Espírito Santo o supera no demonstrativo de valores *per capita*. Nesse sentido, é possível concluir que as regiões mais pobres não são necessariamente as de maior investimento no OP de Vitória da Conquista, mas a maior porção de investimentos também não pertenceu aos bairros mais ricos.

O efeito redistributivo é notado pontualmente em alguns territórios, como é o caso dos distritos de São Sebastião e Dantilândia que ocuparam posição de destaque no volume de investimentos *per capita*. As áreas apresentam alguns dos piores índices de renda do município e taxa de analfabetismo superiores a 20%. Já o bairro Espírito Santo, que ocupa a 4ª posição no critério de investimento por habitante, está em uma faixa de renda e analfabetismo intermediária. Como podemos observar nesses exemplos, há um meio termo na efetividade do efeito redistributivo, que atinge parcialmente a determinadas zonas do município. Essa situação intermediária ressalta a importância das prefeituras adotarem critérios sociais conjugados aos instrumentos de participação para eficácia socioeconômica na distribuição dos recursos.

Para que se comprove o efeito redistributivo, é necessário que os dados socioeconômicos, como renda e alfabetização, demonstrem uma relação com o investimento do OP *per capita*. Quanto maior é essa proporção, maior será o investimento por habitante. O gráfico abaixo exhibe a relação entre o total do investimento *per capita* constante em cada região, em reais, no período de efetividade de investimento do OP⁶⁶ e o indicador de salário mínimo médio, que de forma geral é uniforme nos territórios, em torno de dois salários mínimos.

⁶⁶ Difere do período total que se inicia em 1997, visto que nos anos iniciais naturalmente não havia obras do OP.

Gráfico 9: Distribuição de investimentos do OP *per capita* e rendimento nominal médio em salários mínimos por domicílio, segundo as regiões de Vitória da Conquista (Ciclo do OP: 1999 – 2016)



Como pode ser observado, o OP teve um efeito redistributivo restrito. Há uma associação negativa entre a renda da região e o volume de investimento *per capita* em apenas parte das áreas. Constatou-se que não há uma correlação uniforme entre tais dados, o que evidencia que o OP não foi suficientemente capaz de canalizar prioritariamente os investimentos públicos em obras de infraestrutura para as regionais com menor renda mensal dos chefes de domicílios. Contudo, é importante destacar que com exceção do Felícia, os bairros com melhores indicadores socioeconômicos tiveram reduzida captação de recursos com o OP. O fenômeno do efeito redistributivo se apresenta no gráfico quando há substantivo intervalo nos espaços da linha superior, relativa aos investimentos *per capita* (linha rosa) e a linha inferior (azul), relativa ao número de salários mínimos médios por domicílio. Assim, é possível concluir que o OP funcionou como um instrumento de distribuição de renda parcial, visto que, embora os efeitos não tenham se generalizado, a prevalência dos territórios que captaram maior volume de investimentos por habitante é de áreas mais carentes.

Avaliando os efeitos redistributivos nas regiões como um todo (Gráfico 10 e 11), verifica-se que há uma associação positiva entre a porcentagem de analfabetismo dos habitantes com o montante de investimento *per capita* em algumas regiões, como foi o caso da comunidade de São Sebastião. Aplicando-se testes de significância (Pearson), confirmou-se que os resultados encontrados na correlação entre as variáveis investimento *per capita* e analfabetismo são relevantes. Por outro lado, a relação das variáveis investimento *per capita* e rendimento médio por região demonstrou-se pouco significativa. Tal resultado reforça a tese de que, embora houvesse boa vontade do executivo, o planejamento do poder público ficou aquém, no quesito justiça social, do atendimento das demandas. Assumindo essa premissa, infere-se que o OP, de forma geral, acabou se tornando um instrumento de resposta das demandas mais imediatas de infraestrutura e serviços de uma cidade que estava em constante expansão, especialmente na zona sul, que mesmo com moradores de perfil socioeconômico híbrido, concentrou o maior montante de recursos.

Em virtude das expressivas mudanças, observadas no formato institucional das regiões do OP quanto aos critérios de enquadramento territorial em relação aos dados disponíveis por região do Censo, a avaliação dos investimentos entre as regiões foi conduzida considerando as similaridades, bem como os bairros reconhecidos da época. Por isso excluiu-se da avaliação a região do Capinal, que era considerada uma região do OP na metodologia da prefeitura, mas não dispunha do mesmo reconhecimento pelo IBGE e assim não foi possível obter os dados socioeconômicos específicos da comunidade. Já a região do OP da Urbis VI está configurada no IBGE como pertencente ao bairro Espírito Santo e por isso, consideramos essa denominação.

Gráfico 10: Relação entre a distribuição de investimentos do OP *per capita* e o nível de renda das regiões de Vitória da Conquista: (1999-2016)

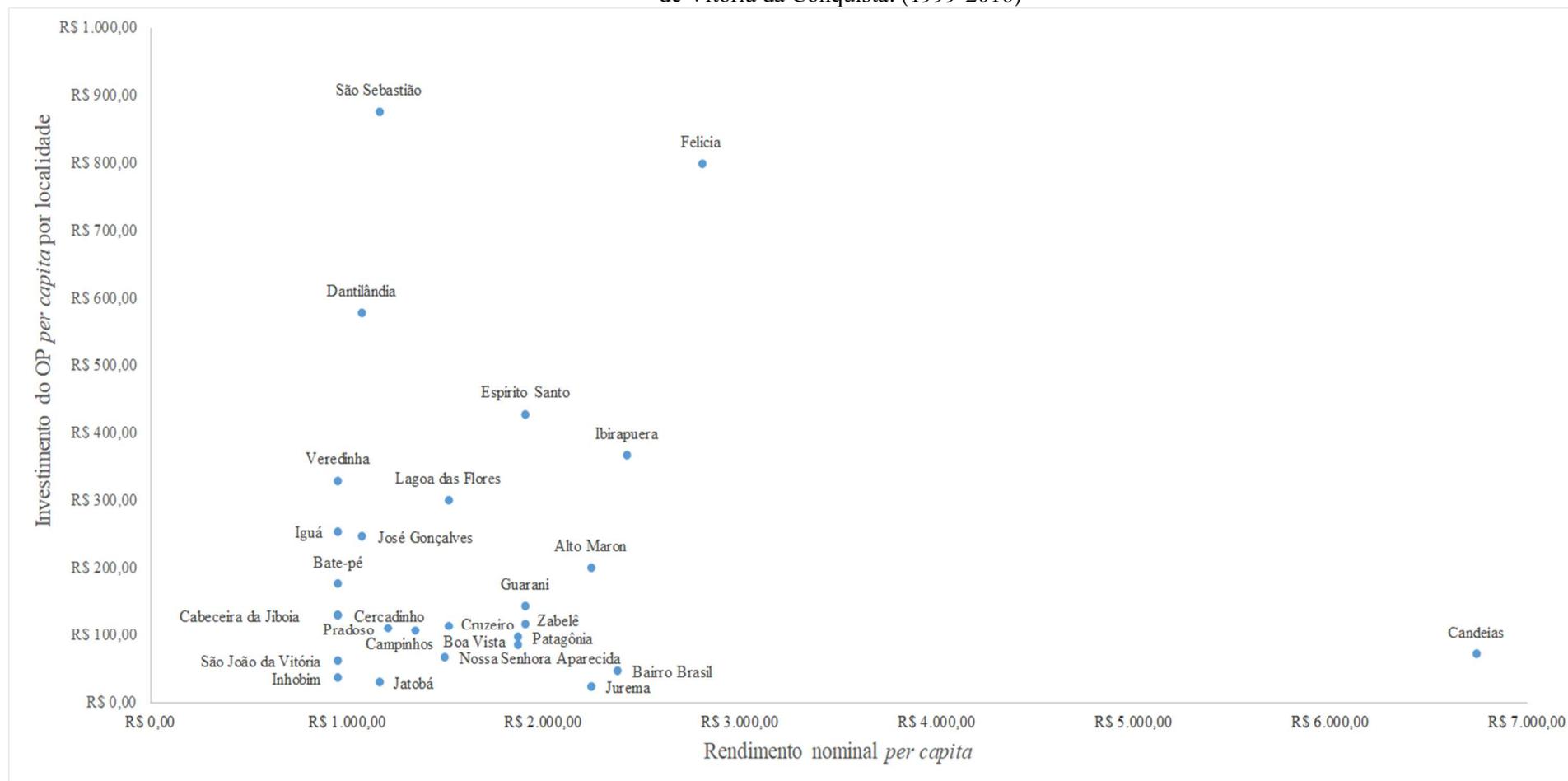
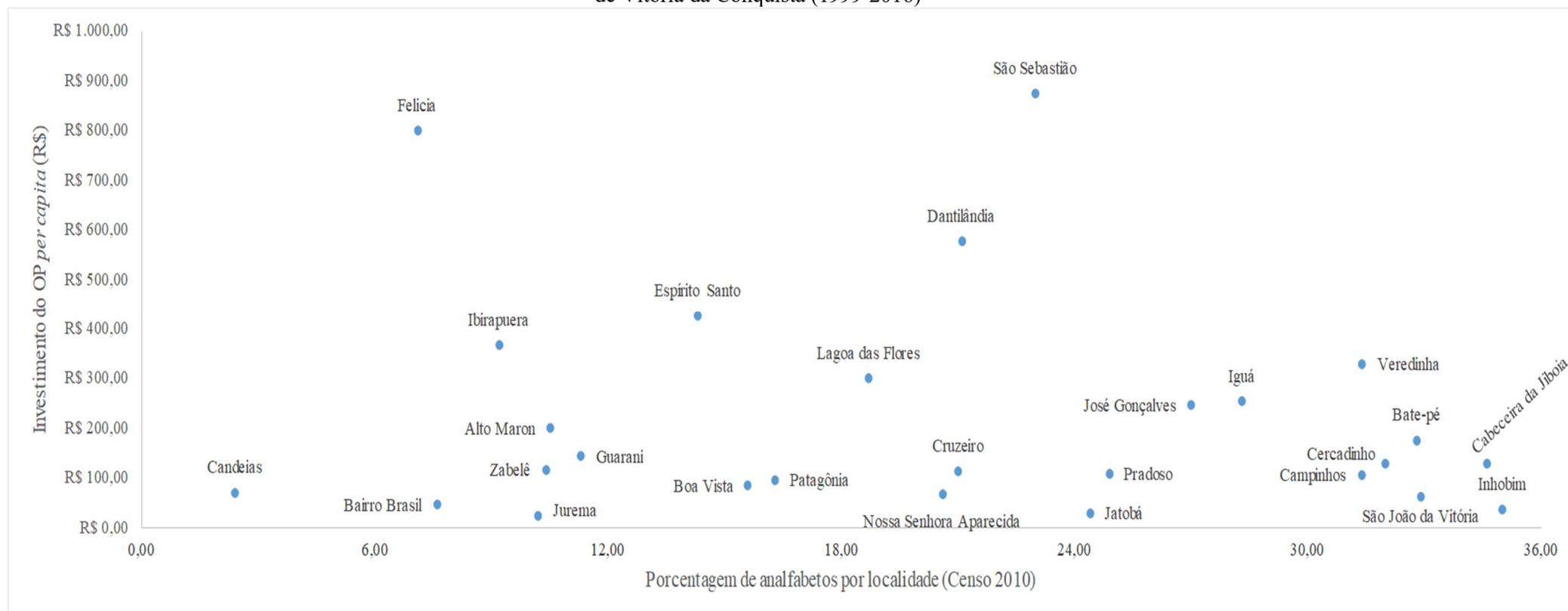


Gráfico 11: Relação entre a distribuição de investimentos do OP per capita e a taxa de analfabetismo das regiões de Vitória da Conquista (1999-2016)



Para os efeitos se generalizarem, as regiões mais pobres deveriam ocupar a parte superior direita do Gráfico 11, que é referente à interseção dos indicadores de alta captação de investimentos *per capita* e de altas taxas de analfabetismo. Tal como ocorreu na região do OP de São Sebastião e de Dantilândia. As limitações redistributivas são visíveis ao observar-se que as regionais com maior percentual de analfabetismo (Inhobim, Cabeceira da Jiboia, São João da Vitória e Bate-Pé) não foram aquelas onde o investimento *per capita* foi maior.

Já no Gráfico 10, que considera os indicadores de renda, seria necessário que as regiões mais periféricas ocupassem o trecho superior esquerdo. No entanto, verifica-se que há uma dispersão muito nítida entre regiões de indicadores semelhantes.

Análise similar foi realizada, considerando apenas o levantamento de demandas do OP na educação entre 2002 a 2007, realizado por Rocha (2008) e a partir desta chegamos a um resultado de efeito redistributivo relativamente mais amplo. Embora seja referente a uma única pasta (educação), e a um intervalo de tempo menor, na década anterior, os dados tabulados nos gráficos facilitam a compreensão da evolução dos investimentos durante o ciclo do OP e visibiliza o fluxo do efeito redistributivo ao longo dos anos. É possível observar que, embora a efetividade do instrumento até ali tenha sido deficiente, os resultados redistributivos eram mais claros, visto que os bairros com melhor nível de renda receberam poucos recursos do OP; e áreas mais vulneráveis, como o distrito de São João da Vitória e o bairro Espírito Santo, captaram mais investimentos.

Outros elementos poderiam substanciar ainda mais esta análise, como a porcentagem da população com esgotamento sanitário inadequado. Porém, percebeu-se que o município já dispunha de indicadores positivos em saneamento básico, ocupando uma posição de destaque nesse quesito no cenário nacional (tema já apresentado em seção anterior). Sendo assim, a adição desse indicador seria de pouco valor estatístico para visibilizar eventuais contrastes entre as regiões do município.

Naquele intervalo de tempo, a região do Candeias, mais nobre, não captou nenhum recurso com o OP, o que reforça a tese que apontamos de “OP demandista”, tornando os efeitos redistributivos desse intervalo mais visíveis (Tabela 12). Naturalmente, a população dos bairros que historicamente já dispunham de maior infraestrutura e serviços, apresentam menos demandas do que os moradores de comunidades periféricas. Em outras palavras, quanto maior a carência infraestrutural, maior tende a ser o volume de investimento. É importante registrar que a diferença quantitativa dos bairros na Tabela a seguir em relação às Tabelas 10 e 11, ocorre devido à divisão territorial e seus núcleos populacionais do município no respectivo período (2002-2007).

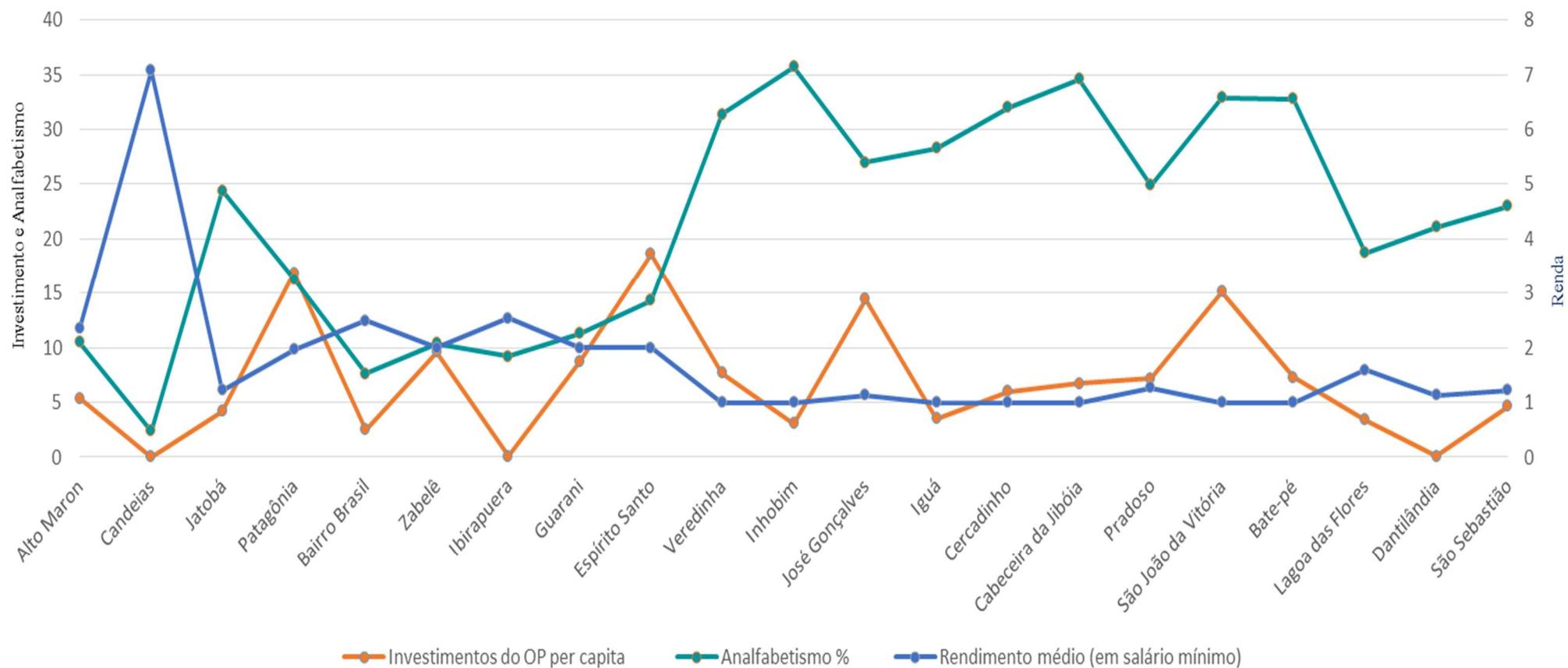
Tabela 12 - População, rendimento médio em salários mínimos*, analfabetismo e distribuição de investimentos do OP em Educação *per capita*, segundo as regiões do OP (2002-2007).

Distribuição dos Investimentos <i>per capita</i> em Educação (2002 – 2007)					
Região	Renda média mês em (SM) *	Investimento em Educação através do OP (R\$)	População	Analfabetismo %	Investimentos do OP <i>per capita</i> (R\$)
Alto Maron	2,35	115.577,00	21.504	10,5	5,374674479
Candeias	7,07	0	16.933	2,4	0
Jatobá	1,22	32.812,02	7.833	24,4	4,188946764
Patagônia	1,96	504.662,11	29.928	16,3	16,86254043
Bairro Brasil	2,49	57.505,40	22.896	7,6	2,511591544
Zabelê	2	260.518,58	27.132	10,4	9,601893705
Ibirapuera	2,54	1.263,50	18.346	9,2	0,068870598
Guarani	2	83.664,59	9.624	11,3	8,693328138
Espirito Santo (Urbis VI)	2	250.075,23	13.444	14,3	18,60125186
Veredinha	1	17.486,80	2.268	31,4	7,710229277
Inhobim	1	18.570,52	6.011	35,7	3,089422725
José Gonçalves	1,13	85.088,47	5.886	27	14,45607713
Iguá	1	13.438,77	3.851	28,3	3,489683199
Cercadinho	1	12.009,34	1.998	32	6,010680681
Cabeceira da Jiboia (Limeira)	1	25.192,65	3.729	34,6	6,755872888
Pradoso	1,27	23.268,43	3.231	24,9	7,201618694
São João da Vitória	1	35.739,86	2.364	32,9	15,11838409
Bate-pé	1	28.972,07	3.978	32,8	7,283074409
Lagoa das Flores	1,59	19.523,20	5.714	18,7	3,416730837
Dantilândia	1,13	160,00	1.492	21,1	0,107238606
São Sebastião	1,22	14.654,00	3.169	23	4,624171663

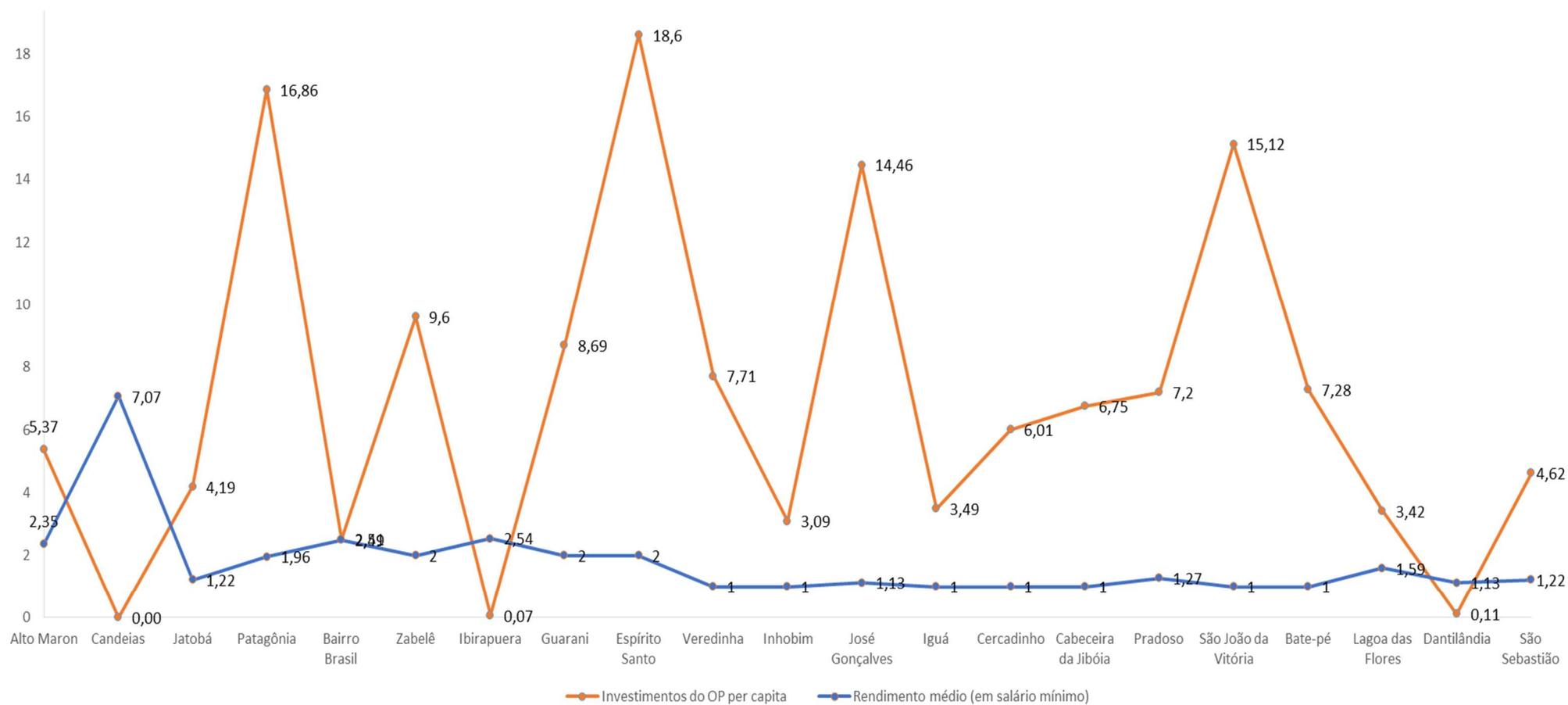
Fonte: Rocha (2008). População e dados de renda utilizada para cálculo: 2010 (IBGE, censo demográfico).

*O salário mínimo usado como referência do período é de R\$ 510,00, em vigor em 2010

Gráfico 12: Distribuição de investimentos do OP *per capita*, renda em SM, e taxa de analfabetismo (%), segundo as regiões de Vitória da Conquista (Educação: 2002 – 2007)



Fonte: IBGE – Censo 2010, Rocha (2008). Elaborado pelo autor.

Gráfico 13: Distribuição de investimentos do OP *per capita* e rendimento médio nominal em SM, segundo as regiões de Vitória da Conquista (Educação: 2002 – 2007)

Fonte: IBGE Censo 2010, Rocha (2008). Elaborado pelo autor.

Apesar da linha de rendimento ser muito uniforme, os dados analisados do período demonstram, na maioria das regiões carentes, uma relação negativa entre o investimento *per capita* e o rendimento médio em salário mínimo, que é inversamente proporcional. Ou seja, no gráfico 12 verificou-se que as regiões de menor renda média mensal (linha laranja) e de taxa de analfabetismo alta (linha verde turquesa), são as que alcançaram o maior volume de investimento *per capita* tais como: Patagônia, Espírito Santo, José Gonçalves e São José da Vitória. Enquanto que a região do Candeias, de maior renda média mensal e alfabetização, não teve investimento pelo OP. Já as regiões com renda intermediária (linha azul) como Alto Maron, Brasil e Ibirapuera, obtiveram investimento *per capita* baixo. A exceção fica por conta do distrito de Dantilândia que captou valores mínimos de recursos do OP no eixo educação, no período de 2002 até 2007. Na maioria das áreas, há uma associação positiva entre o volume de investimentos *per capita* e a taxa de analfabetismo de cada região.

Nesse sentido, é possível concluir que os efeitos redistributivos do OP em Vitória da Conquista são limitados, pois há disparidade na captação de recursos em regiões com perfil socioeconômico similar. Além disso, as áreas pobres mais populosas apresentam baixo valor *per capita* de investimento.

Do exame das demandas coletadas das atas das plenárias do Orçamento Participativo, assinalamos que uma parcela considerável não foi atendida em sua totalidade pela prefeitura. Verificou-se que a grande maioria das demandas não atendidas se deu pelo valor elevado do orçamento das mesmas, fato que poderia ser minimizado, se o processo do OP tivesse o acompanhamento de técnicos mais especializados na questão de viabilidade e previsão orçamentária, evitando, assim, a criação de expectativas na população já durante a fase deliberativa dos Congressos do OP.

A expressão efetividade (do latim, *efficere*, realizar) foi compreendida nesta pesquisa como um juízo de avaliação, que reflete a capacidade administrativa da Prefeitura de Vitória da Conquista para satisfazer as demandas reivindicadas pela comunidade no instrumento do OP. Apesar do extenso volume de demandas para análise, percebe-se que, em termos percentuais, aproximadamente 60% das demandas foram atendidas, ainda que parcialmente, ou substituídas por meio de negociação da prefeitura com os delegados no Conselho do OP. Observou-se que determinadas regiões na zona rural lograram mais êxito com o OP, visto que, considerando a proporcionalidade das populações, a captação de recursos nas áreas rurais foi mais efetiva, o que pode ser explicado pela forte participação daquela população no processo.

Conforme os números registrados, o levantamento de todo o histórico do processo constatou que a participação nas plenárias foi significativa, embora tenha ocorrido algumas oscilações por breves períodos de tempo. Com um público médio de mais de 4 mil pessoas, os números demonstram que o OP contou com uma participação linear da população, muito em virtude do engajamento de algumas lideranças que formam o Movimento Unificado de Associação de Moradores de Vitória da Conquista (MUDAMVIC). A relação percentual da população total do município com os índices de participação durante o ciclo do OP foi de aproximadamente 1,20%. A literatura de Avritzer (2003) sobre o tema, destaca que um indicador de participação inferior a 2% é insuficiente para conferir o status de representatividade de uma “democracia deliberativa”. Nesse sentido, podemos enquadrar o arranjo participativo conquistense como uma combinação de democracia representativa e democracia direta.

Concluídas essas ponderações e retomando a proposta inicialmente apresentada quanto aos aspectos da *eficácia* do instrumento, isto é, a capacidade administrativa de uma gestão para alcançar as metas estabelecidas ou resultados propostos (SANDER, 2007, p.78 apud ROCHA 2008, p.232), o OP obteve efeitos redistributivos restritos especialmente em razão do número de demandas não atendidas e detalhadas em um plano de investimento ao longo dos anos. A análise do efeito redistributivo ao longo de todo o ciclo, por meio da unidade espacial bairro e regiões do OP, aponta a ausência de uma hierarquização territorial rigorosa, conforme indicadores de renda, que orientassem a distribuição de recursos, como falha central do arranjo participativo. A implementação de um Plano de Investimentos que tivesse em vista uma estratégia de redução das desigualdades sociais na escala municipal poderia ter dado um caráter mais redistributivo e justo à experiência participativa de Vitória da Conquista

Tais falhas prejudicaram a qualificação redistributiva de forma mais ampla, haja vista que muitos outros investimentos eram realizados no município sem necessariamente passar pelo crivo do OP, o que reduziu a capacidade redistributiva do instrumento em relação ao orçamento geral do município.

Apesar das ponderações, é importante reconhecer que na contramão da imensa maioria dos municípios do nordeste do país, foram visíveis os esforços empreendidos pela Prefeitura na manutenção do instrumento. Na medida de suas possibilidades financeiras, a PMVC avançou no cumprimento das demandas apresentadas pela população no OP, correspondendo, ainda que parcialmente aos interesses e pleitos apresentados de forma contínua ao longo de 20 anos. Não poderia ser diferente, já que a bibliografia construída sobre a experiência do OP em Vitória da

Conquista aponta para uma avaliação positiva dos delegados do Orçamento Participativo quanto à legitimidade do processo.

Como descreve Carlos (2015), a escala de atuação municipal é insuficiente para gerar uma efetiva melhoria nas condições de vida e na redução das desigualdades. Primeiro porque a esfera municipal concentra apenas 15% do total das receitas públicas, contra 85% dos estados e União. E segundo pois apenas uma pequena parcela do orçamento público municipal é destinada aos investimentos do OP. No caso de Vitória da Conquista sequer existia um valor mínimo, e na inexistência de um cronograma de execução de obras do OP, em períodos de crise os investimentos do OP eram os primeiros a serem cortados. Não obstante, há limites à redistribuição progressiva característicos da economia capitalista, ainda que a distribuição de recursos públicos mediante, a prestação de serviços sociais altere significativamente o padrão de desigualdades sociais (CARLOS, 2015, p.169).

Ressalta-se que a adoção e o protagonismo de políticas redistributivas só foram possíveis a partir do marco da Constituição de 1988, que promoveu uma reforma tributária, possibilitando aos municípios ampliarem sua arrecadação com a cobrança de novos impostos e com o aumento da parcela de transferência de tributos já existentes. Apesar da conjuntura atual de falência do pacto federativo, podemos concluir que o modelo foi bem-sucedido em Vitória da Conquista que aproveitou a oportunidade de descentralização tributária desde o ano de 1997. Assim, o município conseguiu ampliar receitas para adquirir sobrevivência financeira frente às dificuldades de diálogo com o governo estadual carlista da época, além de promover uma relevante expansão dos serviços públicos, como foi possível observar nas políticas de habitação, unidades de saúde e creches, apresentadas nos capítulos anteriores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A emergência da experiência participativa em Vitória da Conquista surgiu em um contexto político no qual prevalecia uma crise administrativa e financeira da prefeitura municipal. Tal cenário, agravado pelo posto de oposição ao governo do Estado e de minoria na correlação de forças no Legislativo, incentivou a gestão, iniciada em 1997, a buscar alternativas de mobilização popular que contribuíssem no enfrentamento dessas questões, de modo a apoiar-se na sociedade civil organizada para implementar medidas administrativas e políticas sintonizadas com o programa do grupo que logrou êxito eleitoral.

A presente pesquisa visou investigar em que medida a experiência do arranjo de controle social “Orçamento Participativo” em Vitória da Conquista alcançou eficácia redistributiva na destinação dos públicos. Para caracterizar e avaliar o instrumento de controle social, recorreu-se neste trabalho a diferentes análises sobre experiências participativas verificadas no país, a exemplo dos casos de Porto Alegre, Lages, Vitória, Belo Horizonte, Recife e São Paulo.

O desenvolvimento desse trabalho só foi possível devido à antecipação do pesquisador, no sentido de acumular todos os materiais dos arquivos do OP disponíveis na prefeitura, antes da transição da gestão municipal, em 31 de dezembro de 2016 (visto que mais dados poderiam se perder em razão da não continuidade do instrumento). Recorreu-se a estratégias metodológicas como leitura bibliográfica, pesquisa documental, entrevistas que buscavam responder adequadamente à questão inicialmente proposta, além de avaliar os pressupostos (hipóteses) estabelecidos diante da realidade observada em campo.

A carência de dados sólidos e comparativos, no que diz respeito aos valores relativos e/ brutos, destinados às diversas regiões do município antes e ao longo do período do OP, dificultou o desenvolvimento de uma abordagem mais ampla do processo. Mesmo diante da escassez de informações, foi possível apresentar com base em dados quantitativos um panorama do efeito redistributivo do OP, bem como dos impactos socioespaciais do processo e da gestão do PT ao longo do ciclo dos 20 anos à frente do município.

Quanto à questão de partida dessa investigação: *as decisões tomadas pelos cidadãos nos fóruns públicos do Orçamento Participativo em Vitória da Conquista são caracterizadas por efeitos redistributivos no orçamento público local?* Foi possível aferir que o OP agregou à cultura administrativa do modelo político vigente contribuindo ainda na assertividade e sintonia comunitária nas decisões tomadas pelo executivo petista. Mas, por meio da análise do volume de investimentos por bairro e regiões do OP, não foi possível afirmar categoricamente que há um efeito redistributivo uniforme nas áreas do município ao longo do ciclo do arranjo

participativo. Adiante, é possível afirmar, sim, que o OP contribuiu com uma política redistributiva do orçamento em determinadas áreas, especialmente em comunidades rurais, e por esse motivo enquadrados como parciais os efeitos redistributivos do OP de Vitória da Conquista ao longo de duas décadas.

A literatura mais recente tem assinalado que um mesmo instrumento de participação desenvolvido em contextos político-culturais diferentes pode ter resultados diversos. Todavia, é importante ressaltar que essa avaliação representa os resultados de um estudo de caso específico, sendo necessário cautela para que tais efeitos não sejam generalizados.

Por fim, cremos que a atratividade do OP está no fato de que a própria população pode propor e decidir, a partir da partilha do poder deliberativo, não apenas sobre os programas de combate à desigualdade social, mas também sobre o futuro do município. Na condição de mecanismo de justiça social, espera-se que o OP colabore na redistribuição da riqueza municipal por meio de investimentos públicos que beneficiem os mais desfavorecidos. Nesse sentido, não é tão nítida a associação entre políticas participativas e justiça social/redistributividade, como poderíamos imaginar. Não há dúvidas que o modelo de gestão compartilhada, mapeando as necessidades das comunidades para municiar às tomadas de decisões, detém papel de destaque no sucesso obtido pelo Partido dos Trabalhadores nas sucessivas vitórias eleitorais em Vitória da Conquista no ciclo de 20 anos. Contudo, a singularidade dessa sintonia veio acompanhada de uma narrativa alegórica de altivez democrática. Adverte-se que este arranjo poderia alcançar um caráter mais satisfatório, caso o mecanismo conquistense apresentasse um percentual mínimo de investimento no OP e se os Congressos fossem realizados com maior regularidade.

REFERÊNCIAS

- ABERS, R. *Inventando a democracia*: distribuição de recursos públicos através da participação popular em Porto Alegre, RS, 1998. Disponível em: <http://empresa.portoweb.com.br/ong/cidade/texto2.htm>. Acesso em 03/09/2017.
- ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos Ideológicos de Estado: notas sobre os aparelhos ideológicos de Estado (AIE)**. Tradução de Walter José Evangelista e Maria Laura Viveiros de Castro. 2.ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985.
- ALVAREZ, Marcos César. Controle social: notas em torno de uma noção polêmica. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v.18, n.01, p.168-176, jan./mar. 2004. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000100020
- ANDRADE, I. A. de **Estado, poder local e organizações populares no Nordeste** (1978/1985). In: NASCIMENTO, E. P. do : BARREIRA, I. A. F. (ORG.). **Brasil urbano: cenários da ordem e da desordem**. Rio de Janeiro: Notrya, 1993.
- ANDRADE, I.A.L. de. **Descentralização e Poder Municipal no Nordeste: os dois lados da nova moeda**. In: XX Encontro Nacional da Anpocs. GT de Políticas Públicas. Caxambu, 1996a. _____. Políticas e Poder: o discurso da participação. São Paulo: AD Hominem; Natal: Cooperativa Cultural da UFRN, 1996b.
- ANDRADE, Juliana M. S. *Participação popular, orçamento participativo e inversão de prioridades*: a experiência de Vitória da Conquista — Bahia (1997-2002). Dissertação (mestrado em administração) — Universidade Salvador, Salvador, 2005.
- ANTUNES, Chussy. Karlla Souza Nancy Moreira de Barros Freitas2 José Francisco Ribeiro Filho. **OUVIDORIA: inter-relação entre o controle social e controle interno**.
- ARISTOTELES. **A política**. 15. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 1988.
- AVRITZER, Leonardo. **Sociedade civil, esfera pública e poder local: uma análise do orçamento participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre**. Relatório final do projeto civil *society and democratic governance*, 2000.
- AVRITZER, L. **O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico**”. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (orgs). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003, p. 13-60.
- AVRITZER, L.; SANTOS, B. S. **Para ampliar o cânone democrático**. In: SANTOS, B. S. (org.). *Democratizar a democracia*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002, p. 39-82.
- AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: civilização brasileira, 2016.
- BADIA, Miquel Caminal. **La Política como Ciencia, in Manual de Ciencia Política**, 2 ed., Madri. Tecnos. 2004

BARRETO, Raquel de Oliveira and PAULA, Ana Paula Paes de. "**Rio da Vida Coletivo**": empoderamento, emancipação e práxis. *Rev. Adm. Pública*[online]. 2014, vol.48, n.1, pp.111-130. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122014000100005>.

BECKER, Howard S. **Métodos de pesquisa em Ciências Sociais**. Tradução de Marco Estevão. 3a edição. São Paulo: Editora Hucitec, 1994.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. v. 1. 5. ed. São Paulo: Imprensa Oficial, 2004.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.

BOISIER, S.(1996). **Em busca do desenvolvimento regional**: Entre a Caixa Preta e o Projeto Político. IPEA, n. 13, jun./1996. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/ppp/pdf/ppp13.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. **Estatuto da Cidade: Lei nº 10.257**, 2001. Diário Oficial da União, Brasília, 2001.

BRASIL. **Decreto nº 3507 de 13 de junho de 2000**. Dispõe sobre padrões de qualidade do atendimento prestado aos cidadãos pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta, indireta e fundacional, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3507.htm. Acesso: em 03 set. 2015.
 . Ministério da Integração Nacional: **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Disponível em: http://www.mi.gov.br/microregioes_pndr. Acesso em: nov. 2016.
 Ministério do Trabalho e Emprego: **Relação Anual de Informações Sociais 2015**. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/portal-mte/rais/>. Acesso em: novembro de 2016.

CABANNES, Y. **Presupuesto Participativo y Finanzas Locales (2005)**. Quito: PGU – UM/HABITAT. Disponível em http://www.cigu.org/cgi-bin/cigu/GET?ACTION=VIEWDOC_C&DATA=doc_c4. Acesso em: 11 out. 2016.

CARLOS Euzeneia. **Controle social e política redistributiva no orçamento participativo** / Euzeneia Carlos. - Vitória: EDUFES, 2015.

CARDOSO, R. **Movimentos sociais urbanos: balanço crítico**. In SORJ, B., and ALMEIDA, MHT., orgs. Sociedade política no Brasil pós-61 [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. p. 313-350. ISBN: 978-85-99662-63-2.

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria política**. (equipe de trad. PUCCAMP) 2ª ed. Campinas: Papirus, 1988.

CARVALHO, Claudio Oliveira de. **Política, direito, e exclusão socioespacial**: os Planos Diretores Urbanos de 1976 e de 2007 em Vitória da Conquista-Ba. / Claudio Oliveira de

Carvalho.- Salvador, 2014. 213 f.: il. Tese. Processos Urbanos e Regionais do Desenvolvimento da UNIFACS.

CARVALHO, F. S. **Envolvimento dos moradores no Orçamento Participativo da cidade de Vitória da Conquista**: o caso do bairro Nossa Senhora Aparecida. Caderno de Ciências Sociais Aplicadas. Vitória da Conquista - BA, n. 19, p. 13-38, 2015.

COUTINHO, M. J. V. (2000). **Administração pública voltada para o cidadão**: quadro teórico-conceitual. Revista de Serviço Público Ano 51 Número 3 Jul-Set 2000. Disponível em: [http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/00-Coutinho51\(3\).pdf](http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/00-Coutinho51(3).pdf). Acesso em: 14 ago. 2017.

DAHL, Robert A. **A democracia e seus críticos**. São Paulo, Martins Fontes, 2012.

DENHAM, Diana. **The Right to Share in our Common Wealth**. 2005. (24m52s). Disponível em: <https://www.youtube.com/channel/UC9aIU7cRAB0Ow2rCJYXFX3g> . Acesso em: 02 jan. 2018.

DUARTE, Marisa R.T. **O conceito de controle social e a vinculação de recursos à educação**. Trabalho apresentado na 29ª Reunião Anual da ANPED. Caxambu, 2006. Disponível em <http://www.anped.org.br/reunioes/29ra/trabalhos/trabalho/GT05-2087--Int.pdf> . Aceso em: 10 mai. 2017.

DURKHEIM, Émile. **A divisão do Trabalho Social**. 1893 - Martins Fontes, 2012, 2ª Tiragem. EASTON David, **A Framework for Political Analysis**, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1965. Ed francesa « Catégories pour l'analyse systémique du politique », in P. Birnbaum & F. Chazel, *Sociologie politique*, Paris, A. Colin, 1972, t. 1, p. 84-104.

FEDOZZI, L. **Orçamento Participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. 3. ed. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001.

FEDOZZI et al. 2013. **Orçamento Participativo de Porto Alegre. Perfil, avaliação e percepções do público participante**. Porto Alegre: Hartmann. Disponível em: <http://www.observapoa.com.br>

FEDOZZI, L.; MARTINS, A. “**Trajetória do orçamento participativo de Porto Alegre: representação e elitização política**”. Lua Nova, São Paulo, nº 95, p. 181-223, 2015.

FERES Júnior, João. **Teoria Política Contemporânea**. São Paulo: Elsevier, 2010.

FLICK, Uwe. **Qualidade na pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

G1. **Projeto é desativado após instalação de chips em uniformes de estudantes**. Disponível em: <http://g1.globo.com/bahia/noticia/2013/10/projeto-e-desativado-apos-instalacao-de-chips-em-uniformes-de-estudantes.html>

GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de . **Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre**. 3ª ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1997.

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

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

HABERMAS, Jürgen. 1997. **Direito e Democracia: entre faticidade e validade**. Vol. I, RJ: Tempo Brasileiro.

HABERMAS, Jürgen. **Dialética e Hermenêutica - para a crítica da hermenêutica de Gadamer**. Porto Alegre: L&PM, 1987a.

_____. **Teoria de la acción comunicativa I - Racionalidad de la acción y racionalización social**. Madri: Taurus, 1987b.

IASI, Mauro Luis. **As metamorfoses da consciência de classe (o PT entre a negação e o consentimento)**. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **IBGE Cidades@. Bahia, Feira de Santana, Mapa da Pobreza e Desigualdade – Municípios Brasileiros 2003**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/link.php?codmun=291080>. Acesso em: 05 out. 2017.

IBGE Cidades@. **Bahia, Vitória da Conquista, População 2010**. Disponível <http://www.20ibge.gov.br/cidadesat/link.php?codmun=293330.%20>Acesso em: 05 out. 2017.

IBGE Cidades@. **Bahia, Vitória da Conquista, Produto Interno Bruto dos Municípios**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/link.php?codmun=293330>. Acesso em: 05 out. 2017.

IBGE Cidades@. **Estimativas populacionais para os municípios e para as Unidades da Federação brasileiros em 01.07.2016**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2015/default.shtm>. Acesso em: nov. 2016.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LESBAUPIN, I. **Poder local X exclusão social: a experiência das prefeituras democráticas no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2000.

LOCKE, J. **Coleção Os Pensadores**. São Paulo:Abril, 1973.

MARQUETTI, A. (2003). “**Participação e redistribuição: O Orçamento Participativo em Porto Alegre**”. In: AVRITZER, L. e NAVARRO, Z. (org.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo, Cortez.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: ZAHAR, 1967.

MARTINS, Helena T. de Souza. **Metodologia qualitativa de pesquisa**. Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 30, n.2, p. 289-300, maio/ago. 2014.

MEIRA, Aletícia Alves. **Participação popular no planejamento e gestão urbanos: o caso de Vitória da Conquista-BA**. Viçosa, MG, 2016. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Viçosa.

MÉSZAROS, I. **O Poder da Ideologia**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004.

MILANI, Carlos R. S. Participação social e ação pública local na Bahia. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p.215-235.

NASCIMENTO, João Gabriel Cruz. **Uma breve análise sobre a gestão financeira do município de Vitória da Conquista-Ba no período de vinte anos de administração do partido dos trabalhadores**. Geopauta, v. 1, p. 110. Disponível em: <http://periodicos2.uesb.br/index.php/geo/article/view/2328/1941>

NASSUNO, Marianne. **O Controle Social nas Organizações Sociais no Brasil**. In: PEREIRA, L. C. B.; GRAU, N. C. (orgs.). *O Público não-estatal na reforma do Estado*, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

NAVARRO, Z. (Org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 13-60.

NOVAES, Flávio Santos. **O Orçamento Participativo de Vitória da Conquista-BA: uma gestão pública societal?** 198f. 2011. Dissertação (Mestrado) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

OLIVEIRA, F. de et al. (2001). *Atas da revolução: o orçamento participativo em São Paulo*, [mimeo].

PACHECO, Regina Sílvia. **Administração Pública Gerencial: desafios oportunidades para os municípios brasileiros**. *O município no século XXI: Cenários e Perspectivas*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, ed. especial, p. 39-49, 1999.

PERFIL EMPRESARIAL CONQUISTENSE. Guia de Negócios. 2017. Disponível em: <http://www.acivic.com.br/site/perfil/perfil-download.pdf>. Acesso 04 de abril de 2018.

PERREIRA, Érico. **Estado, Sociedade Civil e Orçamento Participativo: limites, possibilidades e perspectivas para a emancipação Social**. 2012. Dissertação (Mestrado) – Programa em Ciências Sociais: cultura, desigualdade e desenvolvimento, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Cachoeira, 2012. Disponível em: <http://repositorio.ufrb.edu.br/bitstream/123456789/502/1/Dissertao%20erico.pdf>. Acesso em: jan. 2018

PNUD. **Atlas do desenvolvimento humano. Brasília**: PNUD, IPEA, FJP, 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/download/>. Acesso em: nov. 2016.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977^a.

PONTUAL, Pedro. Forum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais. **Balço das experiências de orçamento participativo nos governos locais**. Instituto Polis. N.4, 1999, p.47-50.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA (PMVC). **Como funciona o Orçamento Participativo**. Disponível em: <http://www.pmvc.ba.gov.br/como-funciona-o-orcamento-participativo/>. Acesso em: 10 set. 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA. **Relatório do Orçamento Participativo de 2000**. Coordenação do Orçamento Participativo. Vitória da Conquista, 2000.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA. **Prestação de Contas do Município (1997-2002)**. Secretaria de Finanças. Vitória da Conquista, 2002. <http://www.pmvc.ba.gov.br/wp-content/uploads/Guia-Local-de-BA-Vit%C3%B3ria-da-Conquista-Bai-Log-UOP-GU-Rec.pdf>

_____. Conselho do Orçamento Participativo. **Regimento Interno do Conselho do Orçamento Participativo**. Vitória da Conquista, 2002.

_____. Conselho do Orçamento Participativo. **Relatório dos Encontros Zonais**. Vitória da Conquista, 1999.

_____. Conselho do Orçamento Participativo. **Relatório dos Encontros Zonais**. Vitória da Conquista, 2000.

_____. Comissão de Acompanhamento Popular do Orçamento Participativo. **Regimento Interno da CAPOP**. Vitória da Conquista, 1999.

_____. Lei Nº 118 de 22 de dezembro de 1976. **Dispõe sobre o Plano Diretor Urbano de Vitória da Conquista e dá outras providências**. Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista, 1976. (Arquivo Público Municipal)

RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. Lisboa: Editora Presença, 1993.

RIBEIRO, J.U. **Política: quem manda, por que manda, como manda**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1981.

RIGITANO, Maria Eugenia. **Da política e suas atribuições**. 2002. Disponível em: <http://www.portal-rp.com.br/bibliotecavirtual/cidadania/0234.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2017.

ROCHA, A. A. e FERAZ, A. E. de Q. **Atlas geográfico de Vitória da Conquista Bahia**. Vitória da Conquista, Edição dos autores, 2015.

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

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre economia política**. Tradução de Maria Constança Peres Pissara; prefácio de Bento Prado Jr. Clássicos do pensamento político; 15. Petrópolis: Vozes. 1995.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do contrato social. Edição eletrônica: Ed. Ridendo Castigat Moreaes, 2002.

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

QUIVY, Raymond; CHAMPENHOUDT, LucVan. **Manual de Investigação em Ciências Sociais**. Lisboa: Gradiva, 1998.

SANTOS, Alexandre de Jesus. **Memória, ideologia e lutas de classes em Vitória da Conquista: a segregação socioespacial como manifestação das contradições sociais**; Vitória da Conquista, 2014. 203f. Disponível em: http://www2.uesb.br/ppg/ppgmls/wp-content/uploads/2017/06/dissert_alexandre_jesus_santos.pdf. Acesso em: jun 2018.

SÁNCHEZ, F. R. (1997). **O desafio da participação**. *Trajetória da política de participação na gestão petista da prefeitura de São Paulo – 1989/1992*. Dissertação de Maestria. São Paulo, PUC-SP.

SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

SANTOS, Mércia Boaventura. **Delegados do orçamento participativo de Vitória da Conquista- Ba**: explicação para as causas motivadoras de desistência no período de 1997 a 2011 / Mércia Boaventura Santos, 2013. 122f.: il.: Color.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, G. P; CARVALHO, C. E. **Referenciais teóricos para desenvolver instrumentos de avaliação do orçamento participativo**. Belo Horizonte: Nova economia, v 16, n 3, set/dez. 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010363512006000300003. Acesso em: 01 ago. 2017.

SIRAQUE, V. (2004). **O Controle Social da Função Administrativa do Estado: Possibilidades e Limites na Constituição de 1988**. Dissertação (Mestrado em Administração) PUC/SP, 2004. Disponível em: <http://www.siraque.com.br/monografia2004.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2015.

SOUTO, V. M. M. **Orçamento participativo em Fortaleza/CE: construção de uma nova cultura política?** (Gestão: PT – 2005 a 2008 e de 2009 a 2012) / Vanda Maria Martins Souto. – Marília, 2012. Disponível em: https://www.marilia.unesp.br/Home/PosGraduacao/CienciasSociais/Dissertacoes/SOUTO_V_M_M_ME_2013.pdf. Acesso em: 01 ago. 2016.

SOUZA, CELINA. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. São Paulo Perspec. [online]. 2001, vol.15, n.4, pp.84-97. ISSN 0102-8839. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392001000400010>.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Os orçamentos participativos e sua espacialidade: uma agenda de pesquisa**. Terra Livre. N. 15, São Paulo, 2000a, p.39-58. Mudar a cidade: Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

SPADA, Paolo. 2012. **Brazilian Participatory Budgeting Census: 1989-2012**. Disponível em: <http://participedia.net/en/content/brazilian-participatory-budgeting-census>. Acesso em: 20 ago. 2017.

TEIXEIRA, E. O local e o global: limites e desafios da participação cidadã. 3ª ed., São Paulo, Cortez, 2002. 224 p.

TEIXEIRA, A. C. C. **O OP em Pequenos Municípios Rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiência**. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs.) A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. **Evolução do eleitorado**, agosto/2016. Disponível em: <http://www.tse.gov.br>. Acesso em 10 set. 2017.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2005.
YOUNG, Iris Marion. **Representação política, identidade e minorias**. Lua Nova, 2006.

WAMPLER, B. (2003). “**Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados**”. In: AVRITZER, L. e NAVARRO, C. J. (coords.). *A Inovação Democrática no Brasil*. São Paulo, Cortez. (2004). “**Instituições, associações e interesses no orçamento participativo de São Paulo**”. In: AVRITZER, L. (coord.). *A Participação em São Paulo*. São Paulo, Editora Unesp.

WEBER, Max. **Ciência e Política: duas vocações**. 12 ed. São Paulo: Cutrix, 2004.

WEBER, M. **Economia e Sociedade. Brasília**: Editora da Universidade de Brasília, 2000.

WEFFORT, F. **Qual democracia?** São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

WEFFORT, Francisco C. **Por que democracia?** 4.ed. São Paulo: Brasiliense, 1986.

VIANA, Mario Augusto Carvalho. **Mecanismos de participação e fiscalização do orçamento público: a experiência do orçamento participativo de Vitória da Conquista**. 2009. 98 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.

ZIMMERMANN, C. R. **Protestos: eficácia versus participação**. Salvador, junho 2013. Disponível em: <http://atarde.uol.com.br/opiniao/materias/1514062-protestos-eficacia-versus-participacao>. Acesso em janeiro de 2018.

ANEXOS

ANEXO I - Mensagem ao Projeto de Lei nº 40/2015



Vitória da Conquista, 04 de dezembro de 2015.

Senhor Presidente,

Senhores Vereadores e Senhoras Vereadoras:

Estamos encaminhando a esta Egrégia Casa Legislativa o Projeto de Lei nº 40/2015 que propõe a institucionalização do Orçamento Participativo, processo de participação popular que possibilita a ampliação e transparência na elaboração e execução do Orçamento Municipal.

Desde 1997, a Prefeitura Municipal tem se utilizado deste instrumento para informar e capacitar a população nas questões financeiras, revelando em plenárias os valores disponíveis, a distribuição dos recursos por atividades e decidindo conjuntamente as prioridades de obras e serviços em benefício da coletividade.

É importante ressaltar que esse processo altamente democrático nunca se opôs e muito menos questionou o papel institucional da Câmara de Vereadores na análise, alterações e aprovação final da peça orçamentária. As resoluções aprovadas no Congresso do Orçamento Participativo e as emendas parlamentares são elementos fundamentais no aperfeiçoamento e enriquecimento do documento legal que vai autorizar e orientar a aplicação do dinheiro público no exercício. Inclusive, não se pode esquecer da presença de inúmeros vereadores nas plenárias populares regionais, colaborando e auxiliando bastante a interação entre a administração municipal e a população.

Em Vitória da Conquista, o OP está consolidado e tornou-se um instrumento indispensável na política de participação popular nas questões de governo. Inúmeras tomadas de decisões originaram-se dessa forma e revelaram-se altamente corretas, atendendo a legítimas reivindicações e desejos populares. Em 2015, o OP envolveu plenárias populares que abrangeram toda

a área urbana e rural do Município, o Congresso contou com a participação de 600 (seiscentos) delegados e delegadas, votou e aprovou resoluções importantes para melhorar a qualidade de vida da população.

Entre elas, destacou-se a aprovação unânime de elaboração deste Projeto de Lei institucionalizando o OP para apreciação do Poder Legislativo e a confiança da concordância desta egrégia Casa de Leis.

Para atender a este desejo popular, contamos com o valioso e costumeiro apoio e compromisso de Vossas Excelências, para apreciar esse Projeto de Lei, votá-lo e aprová-lo com a maior brevidade possível.

Nesta oportunidade, reiteramos protesto de elevada consideração e apreço.

Atenciosamente,

Guilherme Menezes de Andrade

Prefeito

Institui o Congresso do Orçamento Participativo no âmbito do Município de Vitória da Conquista e dá outras providências.

O PREFEITO MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA, Estado da Bahia, no uso de suas atribuições legais, com arrimo no artigo 74, III, da Lei Orgânica do Município,

Faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Município de Vitória da Conquista, o Congresso do Orçamento Participativo/**OP**, como forma de ampliar e fortalecer a participação popular na elaboração e execução do Orçamento Público Municipal.

Art. 2º O Congresso do Orçamento Participativo/**OP** será realizado de 02 (dois) em 02 (dois) anos, ocorrendo sempre nos anos ímpares.

Art. 3º O Congresso do Orçamento Participativo/**OP** será precedido de plenárias populares a serem realizadas nas áreas urbana e rural do Município.

Parágrafo único. Cada plenária popular apresentará e discutirá a situação orçamentária da Administração Municipal, analisará e votará propostas de obras e serviços para a região e elegerá os delegados que representarão a plenária no Congresso do Orçamento Participativo.

Art. 4º O Congresso do Orçamento Participativo/**OP** será convocado e organizado pela Coordenação de Mobilização Social e Orçamento Participativo da Secretaria Municipal de Governo/**SEGOV**.

Art. 5º O Congresso do Orçamento Participativo/**OP**, por meio dos seus delegados titulares, discutirá e decidirá sobre as propostas originadas das plenárias populares, elegerá os membros titulares e suplentes do Conselho do OP, que por sua vez escolherá a sua Diretoria Executiva.

Art. 6º O Executivo Municipal publicará o Decreto de convocação de cada Congresso, apresentará as normas, a metodologia, a programação das plenárias e a Comissão Organizadora que elaborará o seu Regimento Interno.

Art. 7º As despesas com a organização e realização do Congresso do Orçamento Participativo ocorrerão por conta de dotação específica da Secretaria Municipal de Governo.

Art. 8º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, ficando revogadas as disposições em contrário.

Vitória da Conquista - BA, 04 de dezembro de 2015.

Guilherme Menezes de Andrade

ANEXO II - Investimentos educacionais da PMVC (Planilha geral por ano – ROCHA, 2008).

Investimentos educacionais realizados em 2003 e 2007

PLENÁRIA	ANO	INVESTIMENTO EDUCACIONAL		NOME DA UNIDADE ESCOLAR BENEFICIADA	DETALHAMENTO DO INVESTIMENTO REALIZADO	VALOR
		NATUREZA	AÇÃO			
Alto Maron	2003	Escola	Reforma/Ampliação	Antonia Cavalcante	Modificações na instalação elétrica e ampliação na estrutura física	R\$ 36.903,78
		Escola	Reforma	Cláudio Manoel da Costa	Reparos na estrutura física e instalação hidráulica, revisão do telhado e pintura	R\$ 10.591,22
		Escola	Reforma/Construção	Lycia Pedral	Reparos na estrutura física e telhado, construção de sala da coordenação e pintura	R\$ 15.869,36
		Escola	Reforma	Mãe Vitória de Petu	Reforma da escola	R\$ 23.147,17
	2004	Escola	Reforma/Desapropriação	Mãe Vitória de Petu	Reparos na estrutura física, muro e passeio, grade proteção e desapropriação de terreno	R\$ 18.976,92
		Escola	Reforma	Lycia Pedral	Pequenos reparos na estrutura física e laje	R\$ 341,85
		Escola	Reforma	Antonia Cavalcante	Reforma da escola	R\$ 9.146,70
	2007	Escola	Reforma	Cláudio Manoel da Costa	Reparos nas instalações físicas e banheiro e construção de rampa	R\$ 600,00

Jatobá	2003	Escola	Ampliação	Edvanda Maria Teixeira	Ampliação da estrutura física	R\$ 10.361,81
		Escola	Reforma	Idália Torres	Reparos na pintura	R\$ 680,00
		Escola	Reforma/Construção	Jardim Valeria	Reparos na estrutura física, construção de sala de coordenação e pintura	R\$ 2.130,20
		Escola	Construção	Zélia Saldanha	Construção da escola (termo aditivo ao contrato)	R\$ 6.354,09
		Escola	Reforma	Zélia Saldanha	Pequenos reparos na instalação elétrica	R\$ 479,92
	2004	Escola	Construção	Zélia Saldanha	Construção de cisterna	R\$ 1.500,00
	2005	Escola	Reforma/Construção	Jardim Valeria	Reparos na estrutura física, construção de fossa e instalação hidrosanitária	R\$ 1.950,00
		Escola	Reforma/Construção	José Lopes Viana	Reparos na instalação hidrosanitária e construção de fossa	R\$ 1.250,00
	2006	Escola	Reforma/Construção	Idália Torres	Reparos em telhado, construção de muro e calçada, ampliação de secretaria e pintura	R\$ 3.900,00
		Escola	Reforma	José Lopes Viana	Reparos na estrutura física	R\$ 1.020,00
	2007	Escola	Construção	Jardim Valéria	Construção de fossa	R\$ 3.186,00
	2003	Escola	Reforma	Maria Santana	Reparos na estrutura física em depósito de merenda	R\$ 280,00
		Escola	Ampliação	Raimundo Nova	Ampliação da escola	R\$ 14.564,76
Escola		Reforma	São Cristóvão	Reparos na estrutura física	R\$ 950,00	

Patagônia	2005	Escola	Construção	Padre Aguiar	Construção de fossa	R\$ 850,00
	2006	Escola	Construção	Rainha da Paz	Construção de muro	R\$ 1.000,00
	2007	Escola	Construção	Milton Almeida Santos	Construção da escola	R\$ 487.017,35
Bairro Brasil	2003	Escola	Reforma/Construção	Maria Rogaciana	Reparos estrutura física e telhado, ampliação de sala, caixa d'água, piso e pintura	R\$ 18.572,92
		Escola	Reforma/Ampliação	Péricles Gusmão	Reparos piso, porta e grades, ampliação sala, construção passeio, alambrado e pintura	R\$ 18.456,77
		Escola	Reforma	Ita David de Castro	Reparos na estrutura elétrica e hidro-sanitária	R\$ 3.660,00
	2004	Escola	Reforma	Péricles Gusmão	Reparos na estrutura física, telhado, instalação hidráulica, elétrica e pintura	R\$ 6.118,71
	2006	Escola	Reforma	Ita David de Castro	Reparos na estrutura física	R\$ 2.150,00
	2007	Escola	Reforma/Construção	Maria Rogaciana	Reparos hidráulicos, construção de cozinha e depósito, pintura e acessibilidade	R\$ 5.750,00
		Escola	Reforma/Construção	Péricles Gusmão	Ampliação da secretaria, construção de caixa d'água e adequação de sanitários	R\$ 2.788,00
		Escola	Reforma	Gildásio de Castro	Pequenos reparos na estrutura física	R\$ 80,00
		Escola	Reforma/Ampliação	Frei Serafim do Amparo	Ampliação da estrutura física e reforma	R\$ 24.236,26

Zabelê	2003	Escola	Reforma/Ampliação	Lizete Pimentel Mármore	Ampliação e reparos na estrutura física e instalação elétrica	R\$ 106.035,90
		Escola	Construção	Paulo Freire (CAIC)	Construção de sistema de abastecimento de água	R\$ 9.314,70
		Escola	Reforma	Urbis V	Reparos na pintura de quadra poliesportiva	R\$ 143,60
	2004	Escola	Construção	Paulo Freire (CAIC)	Construção de poço artesiano e instalação hidráulica e pintura da escola	R\$ 78.906,01
		Escola	Reforma	Lizete Pimentel Mármore	Reparos na estrutura física	R\$ 14.732,11
		Creche	Construção	Paulo Freire (CAIC)	Construção de poço artesiano	R\$ 6.160,00
	2005	Escola	Construção	Gildásio Pereira	Construção de fossa	R\$ 860,00
2007	Escola	Reforma	Lisete Pimentel Mármore	Reparos na estrutura física (adaptação para acessibilidade física)	R\$ 16.850	
Ibirapuera	2004	Escola	Construção	Maria Célia Ferraz	Construção de bancos de alvenaria para o pátio da escola	R\$ 263,50
	2006	Escola	Reforma	Zica Pedral	Reparos na estrutura física de paredes, cerâmica, passeio e pintura parcial	R\$ 1.000,00

ANEXO III -

Relação do total de Obras públicas municipais realizadas entre 2010 - 2016. *

*não necessariamente pelo OP

RELAÇÃO DAS OBRAS POR SECRETARIA	
Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana – SEINFRA	
Obra	Valor (R\$)
Execução de limpeza, demolição e construção do muro de blocos na área doada pelo DNIT ao município, localizada na Av Brumado.	159.606,73
Construção de 01 (uma) casa popular padrão A, na Rua Visconde de Mauá - Guarani.	82.507,13
Construção de 17 (dezesete) unidades residenciais localizadas no Bairro São Pedro.	480.479,09
Construção do muro da Praça Cultural, no fundo do Mercado de Artesanato.	121.055,44
Construção de 01 (uma) casa popular padrão B1, na Rua A, Loteamento João Siqueira - Conquistinha.	55.583,48
Reconstrução de duas casas populares Padrão E, no povoado de Duas vendas - Distrito de Cabeceira, zona rural.	64.393,48
Urbanização da Praça Mary Gleide, Jardim candeias.	250.991,69
Urbanização da Praça Dão Barros.	199.162,73
Execução e instalação do gradil do Centro de Comércio Popular.	23.156,32
Secretaria Municipal de Agricultura e Desenvolvimento Rural - SEMAGRI	
Obra	Valor (R\$)
Construção da Fábrica de Temperos, no loteamento Chácara Lagoa das Flores.	471.908,93
Secretaria Municipal de Educação – SMED	
Obra	Valor (R\$)
Reforma e ampliação na Escola Municipal de São Sebastião.	1.656.634,11
Reforma e ampliação na Escola Municipal de Lycia Pedral.	981.971,46
Reforma e ampliação na Escola Municipal de Iza Medeiros e Construção de uma Creche no Senhorinha Cairo.	1.481.456,18
Construção der Escola Infantil (Tipo C) – Comveima	887.703,48
Construção der Escola Infantil (Tipo C) - Morada Real	909.203,48
Construção der Escola Infantil (Tipo C) - Miro Cairo	950.809,07
Construção der Escola Infantil (Tipo C) - Vila América	796.185,27
Construção der Escola Infantil (Tipo C) - Recanto das Águas	954.348,26
Construção der Escola Infantil (Tipo C) – Panorama	789.000,00
Construção der Escola Infantil (Tipo C) – Simão	888.286,35
Construção der Escola Infantil (Tipo C) - Lagoa das Flores	782.500,00
Construção do Centro audiovisual Glauber Rocha - 1º etapa	1.863.266,23
Construção do Centro audiovisual Glauber Rocha - 2º etapa	3.047.311,56

Construção de Quadra poliesportiva com vestiário - Escola Municipal Erasthóstenes Menezes	633.080,91
Construção de Quadra poliesportiva com vestiário - Escola Municipal Maria Leal.	618.708,08
Construção de Quadra poliesportiva com vestiário - Escola Municipal Lycia Pedral	519.900,00
Construção de Quadra poliesportiva com vestiário - Escola Municipal Anisio Teixeira	542.637,65
Construção de Quadra poliesportiva com vestiário - Escola Municipal Frei Serafim do Amaro	489.750,00
Construção de Quadra poliesportiva com vestiário - Escola Municipal Moises Meira	616.799,67
Construção de Quadra poliesportiva com vestiário - Escola Municipal Lisete Mármore	536.155,87
Reforma e ampliação da Escola Municipal Maria Célia Ferraz	1.330.325,73
Construção de Quadra poliesportiva com vestiário - Escola Municipal zelia Saldanha	593.222,90
Reforma e ampliação da Escola Municipal Roberto Kennedy	720.229,75
Reforma e ampliação da Escola Municipal Padre Isidoro	1.560.124,33
Reforma e ampliação da Escola Municipal Eurípedes Peri Rosa	140.209,55
Construção do Centro audiovisual Glauber Rocha - 3º etapa	673.489,20
Construção de Quadra poliesportiva com vestiário - Escola Municipal Fábio Henrique	617.930,79
Construção de Quadra poliesportiva com vestiário - Escola Municipal Mozart Tanajura	539.273,84
Construção der Escola Infantil (Tipo C) – Patagônia	1.119.602,06
Recuperação do muro limítrofe da Escola Municipal Mãe de Vitória de Petu.	82.197,24
Secretaria Municipal de Cultura, Turismo, Esporte e Lazer – SECTEL	
Obra	Valor (R\$)
Quadra Poliesportiva - Vila América	178.695,68
Reforma da Quadra da Urbis I	38.030,66
Reforma do Estádio Edvaldo Flores	340.328,73
Construção de 02 quadras poliesportivas - Veredinha e Lagoa de José Luis.	387.321,86
Quadra Poliesportiva – Guarani	232.806,43
Urbanização e alambrado no campo do Nelson	107.216,62
Reforma do Estádio Edvaldo Flores - grama sintética e vestiários	905.066,51
Construção da Praça PEC/PAC (CEUS)	1.740.000,72
Modernização do campo de futebol Murilinho	149.959,47
Construção de uma quadra e melhorias no campo de terra da Praça Dão Barros	2.111.162,84
Urbanização do Edvaldo Flores	804.289,72
Urbanização do Edvaldo Flores – complementação	50.581,37
Alambrado e Pintura na Quadra de Campo Formoso	88.864,76
Construção de quadra no Povoado do Baixão e Reforma do Campo de futebol na Cidade Maravilhosa.	360.296,09
Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social – SEMDES	

Obra	Valor (R\$)
Restaurante Popular	844.253,85
Reforma do Centro Integrado da Criança e do Adolescente	744.832,68
Reforma da Casa de Acolhimento - Bartolomeu de Gusmão	658.815,14
Reforma da Casa de Acolhimento – Centro	46.811,33
Construção do Centro POP	511.789,18
Construção CREAS	390.689,44
Terraplanagem do CREAS	35.566,10
Secretaria Municipal de Meio-Ambiente – SEMMA	
Obra	Valor (R\$)
Revitalização do Poço Escuro	70.243,06
Reforma e ampliação CETAS	312.108,50
Secretaria Municipal de Trabalho, Renda e Desenvolvimento Econômico – SEMTRE	
Obra	Valor (R\$)
Reforma do pavimento superior do mercado municipal	350.932,11
Secretaria Municipal de Saúde - SMS	
Obra	Valor (R\$)
Construção Unidade de Saúde Lagoa Formosa	136.422,34
Reforma Unidades de Saúde: Abelhas, Gameleira, Deus Dará, Matinha e Roseiras.	210.000,00
Construção de 11 postos de saúde zona rural: Matinha, Laranjeiras, Braga, São Joaquim, Periquito, Barracos, Barreiro, Ribeirão, Muquem, Maria Clemência e Veredinha)	568.038,84
Construção Unidade de Saúde Nossa Senhora Aparecida	201.753,73
Reforma de Unidades de Saúde: Jardim Valéria, Miro Cairo, panorama, Bruno Bacelar, Nelson Barros, Vila Serrana, Inhobim, Hugo de Castro Lima, São João da Vitória, Conveima I e São Vicente)	504.485,60
Construção Academia da Saúde - Vila Serrana	182.966,29
Construção Academia da Saúde - Bairro Brasil	180.617,40
Construção Unidade de Saúde Morada dos Pássaros	411.353,34
Construção Unidade de Saúde CSU	631.529,91
Construção Unidade de Saúde Nova Cidade	421.149,47
Ampliação do Hospital Esaú Matos	446.856,77
Reforma Unidades de Saúde: Poço Verde, Caldeirão, Cachoeira dos Porcos, campo Formoso e Dantilância	290.416,69
Reforma da Farmácia Saúde da família	631.529,91
Ampliação e Reforma CEMERF	1.041.325,66
Reforma Unidade Saúde Dantilândia	81.645,00
Reforma e ampliação da Unidade de Policlínica de Atenção Dr. Ademário Silva Santos	177.010,00
Reforma e ampliação da Unidade de Saúde da família - Capinal	111.654,69
Construção do CAPS III – Felícia	952.689,70
Construção do CAPS III – Sumaré	749.044,63
Construção da Unidade de Acolhimento Infantil - Felícia	588.586,79
Construção da Unidade de Acolhimento Adulto - Felícia	587.871,48

Ampliação do Posto de Saúde de Iguá	156.694,26
-------------------------------------	------------

Fonte: Lei de Acesso à Informação. SIC:

<http://www.transparenciaconquista.ba.gov.br/sic/solicitacoes/ver/id/303>

ANEXO IV – Desenho institucional das Plenárias (2013)



Calendário das Plenárias Zona Urbana - MARÇO DE 2013

05 Março TERÇA	18h 30	Vila América Escola M. José Mozart Tanajura	Ecozania, Loteamento Porto Seguro
07 Março QUINTA	18h 30	Urbis VI Escola M. Fidelcina Carvalho Santos	Morada Real, Renato Magalhães, Assentamento União, Refúgio dos Pássaros, Vila Elisa, Santa Mônica, MTD Santo Antônio
12 Março TERÇA	18h 30	Petrópolis Escola M. Mãe Vitória de Petú	Cruzeiro, Pedrinhas
12 Março TERÇA	18h 30	Alto Maron Creche Vivendo e Aprendendo	Panorama I
14 Março TERÇA	18h 30	Alto da Colina Creche Nova Esperança	Panorama II, Santa Cecília
19 Março TERÇA	18h 30	Zabelê Escola M. Paulo Freire (CAIC)	Cidade Maravilhosa, Urbis IV e V, Bateias II
21 Março QUINTA	18h 30	Vila Bonita Área de Eventos do Vila Bonita	Vila Sul
21 Março QUINTA	18h 30	Conveima I Escola M. Maria Santana	Vila da Conquista, Antonio Brito, Desmembramento Beatriz, Loteamento Curitiba, Vila da Conquista II
26 Março TERÇA	18h 30	Kadija Escola M. Raimundo Bahia Nova	Conjunto da Vitória, Parque Mongóios, Vila da Conquista I, IV e V





Calendário das Plenárias Zona Urbana - ABRIL DE 2013

02 ABRIL TERÇA	18h 30	Jardim Valéria Escola M. Edivanda Teixeira	Conveima II, Morada Nova, Terezinha, Jatobá, Jardim Sudoeste, Copacabana
02 ABRIL TERÇA	18h 30	Simão Escola M. Idália Torres	Simão
02 ABRIL TERÇA	18h 30	Campinhos Escola M. José Lopes Viana	Os 3 Condomínios
04 ABRIL QUINTA	18h 30	Cidade Modelo Escola M. São Cristovão	São Pedro, Loteamento Serrinha
04 ABRIL QUINTA	18h 30	Patagônia Escola M. Rainha da Paz	Kadija, Lateral do DERBA
09 ABRIL TERÇA	18h 30	Sumaré Escola M. Maria da Conceição Meira Barros	São Vicente, Centro, Iracema
11 ABRIL QUINTA	18h 30	Nova Cidade Escola M. Dr. Antonio Helder Thomaz	Alto da Bela Vista, Vivenda da Serra, América Unida, Veloso
16 ABRIL TERÇA	18h 30	Jurema Escola M. Pedro Francisco de Moraes	Jurema, Ipanema, Boa Vista, Lot. Leblon, Quinca Brito
18 ABRIL QUINTA	18h 30	Morada dos Pássaros Escola Seminário Thompson	Morada dos Pássaros I, II e III, Vila Marina, Alameda, Recanto dos Pássaros
18 ABRIL QUINTA	18h 30	Jardim Guanabara Escola M. Zulema Cotrim	Felícia, Ipanema
18 ABRIL QUINTA	18h 30	Guarani Escola M. Guimarães Passos	Guarani, Nossa Senhora Aparecida
23 ABRIL TERÇA	18h 30	Brasil Escola M. Maria Rogaciana	Santa Cruz, Urbis II e III, Bateias I, Santa Helena, Nossa Senhora de Lourdes
23 ABRIL TERÇA	18h 30	Alegria Escola Irmã Barbosa	Brasil, Santa Helena
25 ABRIL QUINTA	18h 30	Ibirapuera Escola M. Prof. Ridalva de Melo	Nenzinha Santos, Alvorada
30 ABRIL TERÇA	18h 30	Miro Cairo Escola M. Elizete Pimentel Mármore	Condomínios Flamboyant, Jacarandá, Senhorinha Cairo, Av. Paulista
30 ABRIL TERÇA	18h 30	Henriqueta Prates Escola M. Gildásio Castro	Recanto das Águas, Laje Grande, Terra do Remanso



Calendário das Plenárias Zona Urbana - MAIO DE 2013

07 Maio TERÇA	18h 30	Vila Serrana Escola M. Frei Serafim	Vila Serrana I, II, III e IV, Senhorinha Cairo, Sobradinho, Idalina Veloso, Lot. Serrana
09 Maio QUINTA	18h 30	Bruno Bacelar Escola M. Zica Pedral	Nenzinha Santos
16 Maio QUINTA	18h 30	Recreio Escola Creche União e Força	Urbis I e II, Jardim Candeias, Conquistinha, Alto da Boa Vista, Vila São José, Campo São Luiz
21 Maio TERÇA	18h 30	Esplanada do Parque Espaço Plunct	Loteamento Conquistense, Boa Vista, Esplanada do Parque, Jardim Guanabara
23 Maio QUINTA	18h 30	Nossa Senhora Aparecida Centro Inf. Frei Adriano Santos	México, N. S. Aparecida



Calendário das Plenárias Zona Rural - 2013

02/03 Sábado	15h	ROSEIRA	Escola M. Aício Veloso
03/03 Domingo	15h	JOSÉ GONÇALVES	Escola M. Moises Meira
09/03 Sábado	15h	BOQUEIRÃO	Escola M. Lírios dos Vales
09/03 Sábado	19h	ASSENTAMENTO TIGRE	Escola M. Assentamento Tigre
10/03 Domingo	15h	BAIXA DO MUQUÉM	Escola M. Ester Blezer
16/03 Sábado	15h	GAMELEIRA	Escola M. Francisco de Assis
16/03 Sábado	15h	BATE PÉ	Escola M. Eurípedes Peri Rosa
17/03 Domingo	15h	CAIÇARA	Escola M. Miguel Cândido
18/03 Segunda	18h30	LAGOA DAS FLORES	Escola M. Marlene Flores
23/03 Sábado	15h	OLHO D'ÁGUA DOS MONTEIROS	Escola M. Joaquim Frões
24/03 Domingo	15h	LAGOA FORMOSA I E II	Escola M. São Vicente de Paulo
06/04 Sábado	15h	VEREDINHA	Escola M. Tobias Barreto
07/04 Domingo	15h	PRADOSO	Escola M. José Rodrigues do Prado
13/04 Domingo	15h	SALOBRO	Escola M. Olho D'água da Serra
14/04 Domingo	15h	CERCADINHO	Escola M. Ruy Barbosa
14/04 Domingo	18h	CALDEIRÃO	Escola M. Fábio Henrique
20/04 Sábado	15h	ABELHAS	Escola M. Manoel Martins
20/04 Sábado	18h	MATINHA	Escola M. Afonso Hofman
21/04 Domingo	15h	BATUQUE	Escola M. Antonio Machado
21/04 Domingo	15h	INHOBIM	Escola M. Paulo Setúbal
27/04 Sábado	16h	PÉ DE GALINHA	Escola M. Medeiros de Albuquerque
27/04 Sábado	18h	POÇO VERDE	Escola M. John Kennedy
28/04 Domingo	15h	LIMEIRA	Escola M. Domingos de Oliveira
28/04 Domingo	18h30	CABECEIRA DA JIBÓIA	Escola M. Eulálio Leite
04/05 Sábado	15h	CABECEIRA	Escola M. Francisco Vasconcelos
05/05 Domingo	15h	CAPINAL	Escola M. Maria Leal
11/05 Sábado	18h	SÃO SEBASTIÃO	Escola M. Euclides da Cunha
14/05 Terça	19h	CHÁCARA GUARANI	Escola M. Almerentina Costa
18/05 Sábado	19h	ESTIVA	Escola M. Padre Isidoro
19/05 Domingo	15h	IGUÁ	Escola M. Erasthóstenes Menezes

