

A atuação e o papel do líder comunitário e do delegado no orçamento participativo: a experiência de Vila Velha/ES

Cristiano das Neves Bodart

Doutorando em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP); Professor da Faculdade Novo Milênio
(cristianobodart@hotmail.com)

Elisangela Lemos de Oliveira

Graduada em Administração pela Faculdade Novo Milênio
(lylalemos@hotmail.com)

Resumo

O presente artigo tem por objetivo discutir a atuação e o papel dos líderes comunitários e dos delegados do orçamento participativo (OP) no processo de inclusão da comunidade nesse espaço institucionalizado de participação social na gestão pública. Para operacionalização dessa discussão, tomou-se por estudo de caso a experiência do OP de Vila Velha/ES. Para a coleta de dados foram utilizados documentos e entrevistas semiestruturadas à diversos atores envolvidos na prática do OP. Identificamos que, diferentemente de outras experiências, no OP de Vila Velha o líder comunitário faz parte de forma oficial do OP, auxiliando os delegados na tarefa de mobilização social nas atividades em torno do orçamento municipal, utilizando-se de diversos canais de comunicação, inclusive as redes sociais.

Palavras-chave

representantes comunitários; delegados; administração pública; orçamento participativo; mobilização social.

Abstract

This article seeks to discuss the performance and role of community leaders and delegates of the participatory budget (PB) in the process of community inclusion in this institutionalized space of social participation in public management. For the implementation of this discussion, the experience of the PB of Vila Velha, ES, was taken as a case study. For data collection, documents and semi-structured interviews of various actors involved in the practice of PB were utilized. We found that different from other experiences, in the PB of Vila Velha, the community leader is officially a part of the PB, assisting the delegates in the task of social mobilization in the activities centered on the municipal budget, making use of diverse channels of communication, including social networks.

Keywords

community representatives; delegates; public administration; participatory budget; social mobilization.

Introdução

Por meio da participação social em espaços institucionalizados, tais como no Orçamento Participativo (OP), nos Conselhos Municipais e nas Audiências Públicas, os cidadãos podem intervir na tomada de decisão do gestor público, influenciando, orientando e decidindo os rumos que serão tomados pelo Executivo Municipal a fim de que suas ações sejam mais eficientes e eficazes no atendimento das demandas da sociedade, assim como, proporcionar maior legitimidade na condução do orçamento municipal. Além disso, a participação da população tem sido apontada como uma prática pedagógica, tornando o indivíduo um cidadão mais consciente de seus direitos e deveres.

A participação da sociedade na gestão pública é um direito assegurado pela Constituição Federal de 1988, a qual foi base para que diversas leis fossem promulgadas no sentido garantir aos cidadãos o direito de participar da formulação e fiscalização das políticas públicas nas três esferas federativas. No entanto, para que isso ocorra de maneira eficiente, é necessário que o cidadão tenha consciência de seu papel na sociedade e esteja motivado a participar das questões de interesse público. Esse engajamento pode se dar por diversas motivações, sejam elas individuais ou coletivas. No caso dos orçamentos participativos, é comum atribuir ao delegado eleito para representar as comunidades a função de mobilizar os demais cidadãos em torno das atividades do Orçamento Participativo.

Na esfera local, um município é constituído por vários bairros e cada um deles geralmente possui um líder comunitário (quase sempre presidente da associação de moradores). Espera-se que este se posicione como um interlocutor entre a sociedade

e o gestor público, encaminhando as reivindicações coletivas e falando em nome de toda a comunidade. No caso de municípios que adotam o orçamento participativo, alguns líderes comunitários são eleitos para representar a comunidade como “delegado do orçamento participativo”, passando a desempenhar um papel ainda mais ativo, representando quase sempre vários bairros do município e sendo um dos responsáveis em mobilizar a sociedade em torno das atividades do OP.

A partir das questões expostas, torna-se importante compreender como se dá atuação do líder comunitário e dos delegados na condução de ações ligadas a participação social na gestão pública. Assim, busca-se no presente artigo identificar e discutir a atuação e o papel dos líderes comunitários e dos delegados no processo de inclusão participativa da comunidade nas atividades ligadas ao Orçamento Participativo (OP). Por “papel” entendemos, aqui, as funções esperadas pela sociedade de um ator, no caso os líderes comunitários e os delegados do OP. Para o estudo de caso, tomou-se a experiência do OP do município de Vila Velha, no estado do Espírito Santo. Como técnica de coleta de dados foram adotadas a análise documental e entrevistas, estas realizadas com os delegados das regionais e alguns líderes comunitários dos bairros desse município.

O presente artigo estará organizado em seis seções. A primeira seção é a presente introdução. Na segunda seção é realizada uma breve apresentação do Orçamento Participativo. Na terceira seção aborda-se a atuação dos delegados no Orçamento Participativo. A quarta seção aborda a experiência do Orçamento Participativo de Vila Velha/ES, apresentando a estrutura funcional do OP. Na quinta seção apresentamos os procedimentos metodológicos para

depois identificar e discutir o papel e a atuação dos líderes comunitários e dos delegados no processo de mobilização social no Município de Vila Velha/ES. Por fim, na última seção, apresenta-se as considerações finais em torno da presente pesquisa.

1. Uma breve apresentação do orçamento participativo

Em síntese, o Orçamento Participativo (OP) constitui-se como um instrumento de gestão pública marcado pela busca da integração da comunidade com a gestão pública, quase sempre local, no que podemos chamar de cogestão. Na proposta do OP, a sociedade exerce um papel de destaque nas políticas públicas orçamentárias municipais, atuando ativamente na definição de prioridades para alocação de recursos, no debate, deliberação e fiscalização da execução de obras aprovadas através de fóruns e assembleias; em contrapartida, o gestor presta conta das ações referentes às demandas escolhidas pela sociedade civil.

O Orçamento Participativo pode ser definido como sendo

[...] uma modalidade de gestão pública fundada na participação direta da população nas diversas fases que compõem a elaboração e execução do orçamento público municipal, especialmente na indicação das prioridades para a alocação de recursos de investimentos (PONTUAL, 2000, p.68).

Bodart (2014) destaca que o OP tem sido apontado como um instrumento de democratização da gestão pública, proporcionando aos cidadãos uma maior inclusão participativa nas decisões e na fiscalização do orçamento municipal. Avritzer (2003,

p. 14-15), por sua vez, expõe uma definição bastante colaborativa para o entendimento do conceito:

O OP é uma forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa baseada em quatro elementos: a primeira característica do OP é a cessão da soberania por aqueles que a detêm como resultado de um processo representativo local. [...]; em segundo lugar o OP implica a reintrodução de elementos de participação local, tais como assembleias regionais, e de elementos de delegação, tais como os conselhos [...]; em terceiro lugar, a participação envolve um conjunto de regras que são definidas pelos próprios participantes, vinculando o OP a uma tradição de reconstituição de uma gramática social participativa na qual as regras da deliberação são determinadas pelos próprios participantes; em quarto lugar, o OP se caracteriza por uma tentativa de reversão das prioridades de distribuição de recursos públicos a nível local através de uma fórmula técnica.

Sánchez (2002) destaca que o OP é um instrumento que contribui para a formação de instituições políticas e modelos societários baseados na justiça, democracia participativa e na solidariedade.

O OP, como o que conhecemos hoje, surgiu no Brasil após o processo de democratização do país. No entanto, teve sua gênese ainda na década de 1970, sendo resultado de movimentos populares que desejavam maior controle e participação social (BODART, 2009). Essa prática ganhou forma e institucionalidade após a aprovação da Constituição de 1988 que, juntamente a Reforma do Estado, em 1995 estabeleceu novas formas de relações entre Estado e sociedade.

A articulação dos movimentos sociais foi importante para impulsionar a promulgação da

Constituição Federal de 1988, que passou a considerar os municípios como uma esfera autônoma da federação, facultando-lhe a autonomia política, administrativa e financeira, o que agregou aos municípios o papel de protagonismo, tanto na vida política, quanto na vida econômica, social e cultural (SILVA, 2005).

Para que se concretizasse no Brasil uma gestão democrática participativa, foi fundamental a existência de uma proposta de inovação nas políticas públicas, representada por um esforço de extrema importância, que visou atingir alguns parâmetros para o desenvolvimento de modelos que aprimorassem a gestão pública local, partindo do interesse por uma nova forma de gestão pública realizada de maneira articulada, integrando as demandas populares e os órgãos municipais, essa proposta deu-se o nome “Orçamento Participativo”, e foi considerada uma das inovações mais eficientes realizadas junto ao poder público local (PIRES, 2001), ao ponto de ser replicada, com algumas variações estruturais, em diversas cidades do mundo (BODART, 2009).

Avritzer (2003) ressalta que o OP foi implantado pela primeira vez no Brasil com esse nome, em 1989, na cidade de Porto Alegre (RS), sendo criado para ser um instrumento de democratização das políticas públicas. No entanto, para Souza (2000), a gênese do OP, ainda que sob outros rótulos, já haviam sido exploradas no país, porém com outros nomes. No final da década de 1970, no período da ditadura, houve experimentos nas cidades de Lages (SC), Pelotas (RS), e no Município de Vila Velha (ES), porém sem muita visibilidade, pois na época não se consolidaram como desejado devido ao tempo curto de existência, ou pelas intermitências em um contexto de centralização administrativa, típico do Regime Militar.

Marquetti (2007) classifica o orçamento participativo em cinco tipos, como apresentado no quadro 1:

Quadro 1 – Tipos de Orçamentos Participativos

Tipo	Características
Consulta Pública	Caracterizada por audiências consultivas que se dão através de encontros em regionais, onde a população participa dando sugestões, mas não deliberando sobre as decisões a serem tomadas. Não há controle das ações do gestor público.
OP Comunitário	Caracterizado pela participação dos representantes dos movimentos sociais, como ONGs, associações comunitárias, sindicatos e organizações profissionais, não havendo acessibilidade para todos os cidadãos.
OP de Baixa Intensidade	Marcado pela participação deliberativa de menos de 20% sobre o total de investimentos. Nesse tipo de OP também se realizam assembleias regionais que se centralizam através dos fóruns de delegados, os quais têm a função de monitorar a elaboração do orçamento e do plano de investimentos e serviços.
OP de Média Intensidade	Neste, a participação da sociedade é bem maior no que diz respeito a deliberação do total de investimentos do Município, sendo que o percentual de recursos destinados ao OP gira em torno de 20% a 80%, havendo uma forte tendência de existir um Fórum de Delegados e um Conselho de OP, bem como regras claras para delimitação dos interesses gerais e para a divisão dos investimentos entre as regionais. É comum existir um plano de investimentos e serviços, assim como mecanismos de controle social bem definidos.
OP de Alta intensidade	Caracterizado pela participação deliberativa da sociedade sobre mais de 80% do total de investimentos do Município, abrangendo todas as áreas ou regiões. Nesse tipo há uma forte tendência de realização de assembleias regionais e temáticas; os Fóruns de Delegados são bem organizados e o orçamento do município é elaborado sob a coordenação dos conselheiros e delegados que prezam por um orçamento que contemple as escolhas coletivas solicitadas durante o processo.

Fonte: Elaboração própria com base em Marquetti (2007).

As diversas tentativas de conceituar o Orçamento Participativo trazem suas promessas,

estas marcadas pelo aprofundamento democrático e controle social dos recursos públicos. No entanto, é importante destacar que são conceitos “carregados” de normatividades e não dão conta de toda a complexidade que envolve a prática, pois isso a importância de análises focados em experiências concretas, tal como nos propomos nesse artigo.

2. A atuação do líder comunitário e do delegado no orçamento participativo

O líder é quase sempre entendido como uma espécie de “chefe de um grupo”, pessoa responsável em trazer segurança para sua equipe, desenvolver o espírito de coletividade. Além disso, geralmente é inspirador, um bom ouvinte e comunicador e, por isso, quase sempre, respeitado e admirado pelo grupo que lidera. Um líder comunitário tem papel decisivo no processo de desenvolvimento da comunidade. Se for bem aceito, pode inspirar confiança, admiração, afeição e obediência de seus liderados e, como consequência ter um maior envolvimento e motivação dos moradores para o alcance dos resultados (HERKENHOFF, 1995), no caso dos líderes comunitários, dos resultados coletivos.

Para Herkenhoff (1995) a identidade e o papel de um líder comunitário se constroem através da tensão exercida por duas variáveis: por um lado, a necessidade de capacitação e formulação de estratégias de ações que precisam ser negociadas e apoiadas pelo campo político institucional; por outro, a consolidação da luta coletiva, que deve mobilizar militantes e recriar, na prática, a sua inclusão e aceitação pelo grupo.

Pinheiro e Borges (2012, p.2-3) destacam as funções de um líder comunitário, as quais nos ajudam a pensar as funções do líder do OP e dos delegados

na inclusão e participação da comunidade na gestão pública.

- a) Reunir as pessoas que participam da comunidade, buscando desenvolver em cada uma, a responsabilidade pela a melhoria das condições de vida, tanto de ponto de vista individual, como principalmente coletivo;
- b) Estabelecer a visão da comunidade;
- c) Diagnosticar as ameaças (atuais e futuras) e oportunidades da comunidade;
- d) Identificar as alternativas de solução para minimizar ou eliminar as ameaças e traçar ações no sentido de robustecer as oportunidades identificadas;
- e) Formular os objetivos em função das ações estabelecidas, procurando combinar fatores econômicos, ambientais e socioculturais e sempre incorporando o conceito de sustentabilidade;
- f) Posicionar as estratégias dentro das perspectivas analisadas, buscando proporcionar vantagens competitivas á comunidade;
- g) Definir, em função dos objetivos estabelecidos, os projetos que farão parte do plano global. Cada projeto deverá ter sua identificação, justificativa, ações, sendo definido seu coordenador e os demais membros da equipe, uma planificação conceitual e uma análise de exequibilidade, suas etapas de realização, seu cronograma, seu financiamento, se houver, os recursos materiais, logísticos e financeiros para sua realização e sua forma de acompanhamento e avaliação;
- h) Estabelecer planos de ação, alocando pessoas nas diversas etapas do plano, atribuindo a cada uma delas uma fatia de responsabilidade na consecução das metas estabelecidas;
- i) Definir as estratégias de ação, procurando envolver não só toda a comunidade, mas também outros segmentos da sociedade, dentro da concepção de um pacto de cooperação;
- j) Aprovar um cronograma de execução, enfatizando os prazos para reavaliação do plano ora proposto; e
- k) Estabelecer os critérios de reavaliação dos planos de ação, sua periodicidade e

metodologia. Mais do que nunca, a liderança comunitária deve ser uma liderança de equipes, onde cada um dos seus integrantes deve ter o direito de expressar-se e deve ser reconhecido como elo de cadeia que se tornará cada vez mais forte, com a maior participação de todos os seus membros em prol do desenvolvimento da localidade.

Como observado nas funções destacadas por Pinheiro e Borges (2012), o papel do líder comunitário é amplo. Além de líder, ele exerce o papel de morador em sua comunidade e, como os outros, conhece todas as necessidades e problemas vivenciados diariamente, o que pode impulsioná-lo a trabalhar cada vez mais pela melhoria da qualidade de vida de sua comunidade, exercendo influência sobre o desenvolvimento local.

A partir do exposto, entendemos aqui por líder comunitário o morador representante legítimo de seu bairro, que tem a função de mobilizar as pessoas através de lutas cotidianas, por meios dos movimentos populares e, quase sempre, responsável por encaminhar as demandas sociais do bairro e objetivos propostos pelos moradores ao poder público.

É de extrema importância entender o papel e a atuação das lideranças comunitárias junto aos movimentos sociais para termos uma compreensão mais ampla dos processos em que estão inseridos em sua comunidade (LERBACH, 2012).

Um dos pontos fortes do OP é a sua capacidade de formar novos líderes. Isso, por incentivar a participação individual dos cidadãos, independentemente se eles fazem parte de outros movimentos, como sindicatos, partidos políticos, ONGs e associações. Além disso, pode apresentar um caráter pedagógico, instruindo e informando os cidadãos sobre as maneiras de participar do gerenciamento de recursos públicos destinados ao

seu município (PONTUAL e SILVA, 1999; AVRITZER, 2003).

Além da figura do líder comunitário, há, na prática do OP, a existência de um representante escolhido nas assembleias para acompanhar as ações escolhidas pela comunidade, assim como ser um canal de contato entre a sociedade e o gestor público. Há OPs que não se apropriam da presença do líder comunitário, apenas reconhecendo a existência do Delegado. No caso do OP de Vila Velha, ambos têm papéis importantes e, de certo modo, distintos (PMVV, 2015).

Os delegados são eleitos através de um processo democrático em que os líderes comunitários escolhem o candidato que melhor os representa e as suas comunidades. O delegado geralmente é o principal canal de comunicação entre sociedade e gestores públicos na prática do OP. Dentre as funções dos delegados do OP destaca-se a responsabilidade de repassar informações aos moradores e deliberar de forma representativa as prioridades regionais e municipais (CARVALHO, 2008).

A seguir, buscamos destacar os papéis destinados aos delegados no interior de diversas experiências de orçamento participativo no Brasil. Não é possível destacar o papel e a atuação dos líderes comunitários (quando não são delegados do OP) por não ser um agente oficialmente presente nos OPs, diferentemente da experiência de Vila Velha que analisaremos à posteriori.

Fedozzi (2009), através de um estudo sobre a experiência da cultura política da cidadania dos delegados de OP de Porto Alegre (RS), observou que a mola propulsora da grande maioria dos delegados está ligada a um padrão representativo com forte apelo democrático e republicano, historicamente ausente nos governos da sociedade brasileira.

Em Cariacica, os delegados são eleitos através de assembleias e os bairros são divididos em Regionais. Os delegados mais votados participam do Conselho Municipal de Orçamento Participativo (COP) e são responsáveis por fiscalizar a execução das obras, que são priorizadas em votação através do OP (BRUCE, 2007), o que geralmente ocorre na maioria das práticas de OP no Brasil.

No caso da experiência de Serra (ES), o OP é conduzido pela Assembleia Municipal de Orçamento (AMO), que é composta pela Prefeitura, Câmara de Vereadores e a Federação das Associações de Moradores da Serra (FAMS), tendo a função de atuar junto às comissões orçamentárias. A AMO, sua coordenação, secretaria e comissão orçamentária, é eleita anualmente pelos delegados e cada uma das comissões é composta por quatro membros do movimento popular, dois vereadores e um representante da Prefeitura. Dentre as comissões, estão: Comissão de Critérios de Rateio; Comissão de Fiscalização e Acompanhamento; e Comissão de Organização e Comunicação (BODART, 2009).

Em Recife (PE), a eleição dos delegados é feita por microrregiões, através de plenárias intermediárias e temáticas e, diferentemente de outros municípios, a escolha das demandas são feitas antes da eleição dos delegados, ficando a cargo da sociedade o voto para a eleição das prioridades. Cada delegado é responsável por uma microrregião e deve votar as prioridades de sua regional. Existe ainda o Fórum Regional de Delegados, que coordena e fiscaliza a elaboração e execução do plano de investimentos, a eleição de coordenadores e conselheiros regionais, da comissão de acompanhamento de obras e da comissão de manutenção (BRAGA; BRAGA, 2005).

No caso da experiência de Belo Horizonte

(MG), a eleição dos delegados acontece em três rodadas de assembleias populares, as quais se realizam nas diversas sub-regiões da cidade. Após eleitos, os delegados participam da Caravana de Prioridades com visitas *in loco*. Após as visitas, realiza-se o Fórum Regional, onde são votadas as obras prioritárias por região e a eleição da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo (Conforça), composta por delegados eleitos no Fórum Regional, estes responsáveis pelo acompanhamento e a fiscalização do andamento das obras aprovadas em sua regional. O mandato de cada Conforça é válido até a conclusão da última obra aprovada naquele ano (AVRITZER, 2002).

Em Vitória (ES), a eleição dos delegados acontece nas plenárias microrregionais, sendo eleitos para cada uma delas cinco moradores credenciados e um delegado. Os delegados têm a função de representar a sua região na definição das prioridades de demandas, acompanhar e fiscalizar a execução das prioridades aprovadas, participando dos Fóruns Regionais, que são realizados para debater os projetos a serem aprovados e a prestação de contas para a execução dos mesmos. Além dos Fóruns Regionais de Delegados, também são instituídas eleição entre os delegados que estarão compondo o Conselho Popular de Vitória (CPV) e o Conselho Municipal do OP (COP), que, dentre outras atribuições, são responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização da execução do OP (CARLOS, 2007).

Em Porto Alegre (RS), os fóruns de delegados funcionam como instâncias colegiadas amplas, de caráter consultivo, fiscalizador e mobilizador, que se reúnem ocasionalmente com o intuito de aumentar a participação dos munícipes no OP do município, principalmente para deliberar sobre as ações de investimentos e melhorias, assim como fiscalizar a

realização das obras públicas (FEDOZZI, 2000).

No caso da experiência de São Paulo (SP), a Comissão Coordenadora do Orçamento Participativo (CCOP) era responsável por formular e executar as ações para o OP do município e, com isso, dividiu a responsabilidade para três tipos de delegados: os delegados sub-regionais; delegados regionais; e delegados para assembleia. Além dos delegados, existia o Grupo de Apoio e, acima desses atores, a Comissão para Acompanhamento da Execução Orçamentária, responsável por fiscalizar todo o processo (PIRES, 2001).

Em São Carlos (SP), o papel dos delegados é acompanhar as reuniões do Conselho, fiscalizar o trabalho dos conselheiros e auxiliá-los na divulgação à população dos assuntos tratados no conselho, além de fiscalizar o OP como um todo e acompanhar o andamento da execução das obras escolhidas. Não podem ser eleitos delegados ou conselheiros, pessoas que ocupem cargos públicos comissionados, ou que exerçam função gratificada no Executivo. As eleições dos representantes e das obras prioritárias são feitas em assembleias regionais (PONTUAL, 2000).

Carvalho (1998) destaca sobre o papel geral dos delegados quanto ao acompanhamento e fiscalização das obras públicas. Através de assembleias, os delegados geralmente discutem sobre a disponibilidade de recursos públicos e a escolha das prioridades quanto às obras públicas e investimentos da prefeitura.

Esse procedimento tende a se repetir a cada ano: realizam-se assembleias nos bairros, nas regiões e nos municípios, elegem-se as prioridades e os delegados que representarão cada região. Um 'Conselho Municipal de Orçamento' discute então a que prioridades deverão ser destinados os recursos disponíveis para o investimento e os delegados de cada

bairro ou região acompanham e fiscalizam a realização das obras aprovadas (CARVALHO, 1998, p. 4).

Grosso modo, o papel do delegado tem sido o de envolver sua comunidade, motivando-a a participar das votações de demandas que atendam o interesse coletivo, discutir com a comunidade de sua regional as ações que deverão ser priorizadas dentre as que foram levantadas e levar para votação e aprovação no OP do Município. Após as demandas aprovadas, cabe a este exercer o papel fiscalizador, acompanhando a execução das obras e investimentos destinados à sua regional.

No estudo de caso que nos propusemos a analisar, trazemos, além de uma análise do papel e da atuação do delegado do OP, uma abordagem que focaliza também outro agente oficialmente incluído na prática do OP de Vila Velha, o líder comunitário.

3. A experiência do orçamento participativo de Vila Velha

3.1. Breve histórico da experiência do orçamento participativo de Vila Velha

O município de Vila Velha foi um dos primeiros do estado do Espírito Santo, e do Brasil, a implantar a prática de participação social no orçamento público, o que se deu em 1983.

Quando o prefeito Vasco Alves assumiu a gestão municipal, em 1983, frente às pressões sociais por maior participação social na gestão pública, buscou se aproximar da população e dos movimentos sociais, criando espaços de diálogos que visavam discutir as demandas prioritárias, os impostos e o funcionamento da máquina pública, propondo uma agenda de gestão

pública mais participativa, o que se deu por meio da convocação de uma assembleia com os representantes das comunidades, responsável por oficializar e instalar o Conselho Comunitário de Vila Velha (CCVV) (BODART, 2015).

No início dos anos de 1980, em várias partes do país, os cidadãos e os movimentos sociais passaram a reivindicar de forma mais intensa seus direitos, lutando por melhores condições de saúde, educação, moradia, transporte, entre outros, como forma de legitimação do poder coletivo para garantir o controle no processo de democratização entre o Estado e a sociedade civil, o que também ocorreu em Vila Velha (PEREIRA, 2001). Agrupavam-se a esses movimentos urbanos os partidos políticos, intelectuais contrários ao regime e as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). Os agentes das CEBs tinham um papel de destaque no fortalecimento dos movimentos populares, pois inseriam nos debates com as comunidades as agendas políticas municipal, estadual e nacional (KROHLING, 1987; DOIMO, 1984).

Em 1983 existiam trinta e três associações nos bairros de Vila Velha e, no final do mesmo ano, esse número aumentou para cinquenta e cinco associações, o que se explica pela maior articulação dos movimentos sociais nesse município (VARGAS; MORANDI, 1987). No mesmo ano, foi aprovada a ampliação dos participantes e formou-se um Conselho Comunitário Provisório, onde foi eleita uma Diretoria Provisória autônoma para o Conselho Comunitário, com intuito de coordenar as reuniões (KROHLING; KROHLING, 2011; PMVV, 2014).

No ano de 1984 aconteceu a primeira Assembleia Municipal de Orçamento (AMO) com a participação de cinco mil populares. Na segunda assembleia, ocorrida em 1985, esse número chegou a dez mil participantes

(FERRI, 2009). A AMO foi se aprimorando até a sua institucionalização, que se deu por meio de sua inclusão na Lei Orgânica do Município, Lei nº 01 de 25 de outubro de 1990¹ (FERRI, 2009; BODART, 2015).

Em 1986, após a renúncia de Vasco Alves e o falecimento de seu vice, Aucélio Sampaio (que se deu logo após assumir o cargo), o presidente da Câmara Municipal, Carlos Malta de Carvalho, assumiu a prefeitura e confrontou o Conselho Comunitário de Vila Velha (CCVV), acusando-o de não representar o povo (FERRI, 2009). O prefeito posterior, Gérson Camata, também tentou questionar as opiniões e reivindicações do CCVV junto a Prefeitura, mesmo sendo ela uma entidade institucionalizada (KROHLING, 1987). Apesar das intervenções desses governos contra o Conselho Comunitário de Vila Velha, a sociedade civil organizada conseguiu juntamente aos participantes do CCVV, em março de 1984, a aprovação de um Estatuto que definiu a estrutura e autonomia da entidade (VASCONCELOS, 1996).

O Orçamento participativo de Vila Velha teve alguns impasses entre os anos de 1983 a 1987, devido a divergências entre os movimentos sociais e o Poder Público Municipal, fazendo com que a discussão do orçamento para o ano de 1988 fosse adiada pelo prefeito Carlos Malta de Carvalho, levando as lideranças comunitárias a ingressarem com uma ação na Justiça para obrigá-lo a cumprir a Lei nº 2.247/85, assim como a Lei 2.367/87, que incluiu a população na discussão, elaboração, acompanhamento e fiscalização das ações e resultados obtidos no Orçamento Participativo, instituído através da Lei 2.454/88 (VASCONCELOS, 1996; BODART, 2015).

Em 2008 na gestão do prefeito Max Filho, os bairros de Vila Velha foram

¹ Disponível em: < http://www.vilavelha.es.gov.br/midia/paginas/2_LDO.pdf > .

divididos em cinco regiões administrativas, com o objetivo de delimitar a realização de obras em cada regional. Também foi criada a eleição do Fórum de Delegados para cada uma das cinco regiões, a fim de representar a participação social na escolha dos temas priorizados.

Para Ferri (2009) após a criação das leis, a participação do povo na discussão do OP do Município de Vila Velha se tornou legítima, embora a prática do OP tivesse tido intermitências durante seu período de existência e a população não pudesse decidir sobre 100% dos recursos destinados as obras públicas, como desejável pelos movimentos sociais do município.

3.2. A estrutura funcional do orçamento participativo de Vila Velha

Atualmente o Orçamento Participativo do município de Vila Velha está inserido nas políticas públicas municipais.

O município é composto por 102 bairros agrupados em cinco regionais e cada regional é composta por diversos bairros que são delimitados para a organização do perímetro urbano. Cada delegado é responsável por uma Regional, portanto, são eleitos para o cargo cinco delegados (BODART, 2015).

O OP de Vila Velha funciona como uma ferramenta de participação popular e inclui os munícipes no processo de decisão, execução e fiscalização de investimentos e obras públicas feitas pelo Município, e é dividido em seis etapas.

Na primeira etapa, é feita uma convocação através da Assembleia Municipal do Orçamento (AMO), onde é apresentado o Calendário de Atividades do município, que inclui as assembleias regionais para

escolha das ações, o fórum único de delegados e a AMO, para apresentação do Plano Plurianual (PPA) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).

A segunda etapa é o momento da eleição e capacitação de novos delegados, a qual se dá por meio de minicursos ofertados e elaborados pela Secretária Municipal de Administração e Planejamento (SEMAD). Nessa etapa, também é feita uma atualização dos representantes das comunidades (lideranças e delegados), tornando-os legíveis para as eleições através do cadastro pelo Centro Comunitário Vila Velha (CCVV), órgão que regulamenta as Associações de Moradores e as eleições dos delegados regionais.

A terceira etapa do processo de Orçamento Participativo do município se dá pela apresentação nas Assembleias Regionais Temáticas de três ações para cada um dos sete temas estruturantes (Educação; Cultura e Esporte, Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano; Desenvolvimento Sustentável e Turismo; Prevenção e combate à violência; Saúde, e Assistência social e Cidadania).

Na quarta etapa, se discute: a) o Regimento Interno do Orçamento Participativo para os trâmites legais necessários à aprovação; b) Eleição da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização de Obras; c) Apresentação do resultado das Assembleias Regionais Temáticas para os Delegados e definição no caso de empate de ações; e d) Votação em três ações para cada um dos seis temas também segmentado por Região. Após a votação nas Assembleias Regionais Temáticas, é definida uma ação para cada tema; sendo seis ações por região, totalizando trinta ações. Somam-se a essas ações mais seis ações de cada Região votadas pelo Fórum dos Delegados, totalizando doze ações por região administrativa e sessenta ações que serão priorizadas no Orçamento Participativo do Município de Vila Velha.

Na quinta etapa, ocorre a segunda Assembleia Municipal do Orçamento (2ª AMO), em audiência pública em que são apresentados os resultados apurados do OP e no Plano Plurianual (PPA) para o ano seguinte.

Na sexta etapa, há uma audiência pública e a terceira Assembleia Municipal do Orçamento (3ª AMO), momento em que são apresentados a Lei Orçamentária Anual (LOA) com a consolidação do OP, apresentação dos gastos detalhados por programas e ações com a estimativa da receita e fixação da despesa, especificamente as demandas oriundas do processo de consulta popular pelo OP, concluindo o Ciclo do Orçamento Participativo do ano atual para o ano seguinte.

4. O papel e a atuação dos líderes comunitários e dos delegados no processo de mobilização social em Vila Velha

4.1. Procedimentos metodológicos

Objetivando analisar o papel e a atuação dos líderes e dos delegados do OP no processo de inclusão participativa da comunidade, realizamos o presente estudo de caso, tomando como objeto de análise a experiência do OP de Vila Velha, ES. Para tanto, adotamos a análise documental e entrevistas semiestruturadas a cinco delegados regionais e a cinco líderes comunitários.

Quadro 2 – Líderes Comunitários e Delegados Entrevistados

Entrevistado	Sexo	Idade	Profissão	Atuação junto à comunidade	Tempo aproximado
E1	M	48	Comerciante	Delegado	6 anos
E2	M	62	Representante	Delegado	2 anos
E3	M	43	Autônomo	Delegado	1 ano
E4	M	47	Aposentado	Delegado	4 anos
E5	M	51	Comerciário	Delegado	4 anos
E6	M	27	Servidor Público	Líder Comunitário	1 ano
E7	M	46	Servidor Público	Líder Comunitário	7 anos
E8	M	39	Vigilante	Líder Comunitário	13 anos
E9	M	60	Aposentado	Líder Comunitário	1 ano
E10	M	58	Representante	Líder Comunitário	10 anos

Fonte: Elaboração própria.

Ao longo da próxima seção, ao fazermos referência aos entrevistados, usaremos seus números correspondentes, os quais estão destacados na primeira coluna do quadro 2.

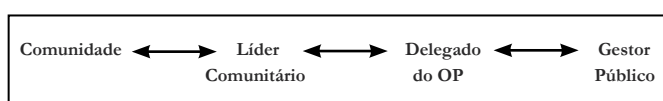
4.2. Uma emersão na realidade de Vila Velha

Na experiência de orçamento participativo de Vila Velha existem a figura do “Líder Comunitário” (representante do bairro eleito) e a figura do “Delegado” (representante da regional – conjunto de bairros – eleito). É comum os dois papéis serem representados pelo mesmo indivíduo. Os representantes são figuras essenciais para o OP, pois atuam ativamente em todo o processo. Líderes e delegados participam desempenhando funções diferentes.

O delegado é eleito pelos líderes comunitários para representar uma regional (conjunto de bairros). São responsáveis por repassar ao gestor público as demandas mais votadas por sua regional, o que ocorre nas Assembleias e Fóruns. O delegado também tem a responsabilidade de fiscalizar a execução das obras públicas do OP (PMVV, 2014).

O líder comunitário é eleito por integrantes de sua comunidade nas Assembleias Municipais do Orçamento (AMO). Este exerce um papel incentivador em sua comunidade, estimulando seus liderados a participar da tomada de decisão e a expor suas opiniões, repassando-as ao delegado da regional. Líderes e delegados participam do processo de OP de forma diferente, embora ambos atuem junto à comunidade, de acordo com suas funções representativas. Em síntese, os delegados atuam como um canal de voz dos líderes comunitários para com o Gestor Público. Os líderes comunitários, por sua vez, atuam como um canal de voz da sua comunidade para com os delegados (ver figura 1).

Figura 1 – Síntese dos papéis de cada ator na função de comunicação



Fonte: Elaboração própria.

Antes de assumir o cargo, os delegados regionais passam por um processo de capacitação, através de minicursos organizados pela equipe da SEMPLA para instruir lideranças comunitárias. Os principais minicursos são voltados ao conhecimento do Plano Diretor Municipal, da Agenda XXI, do Orçamento Público e da Economia no setor Público. Outros cursos também são disponibilizados para que as lideranças

tenham uma visão mais ampla sobre gestão pública, os quais geralmente abordam as seguintes temáticas: “Indicadores Socioeconômicos (Vila Velha em Dados)”, “Orçamento Participativo Jovem”, “Transporte Público e Mobilidade Urbana”, “Gestão Pública e de Licitações e Contratos” e “orientações de políticas públicas”.

Eu participei de Gestão Pública, mas pelo antigo, pela antiga administração do CCVV [...] eles dão cursos, e um deles é de Gestão Pública [...] Inclusive esse curso de gestão pública, que é dado por um partido político, entendeu, que eles disponibilizam para ajudar qualquer órgão[...] ele é específico para líderes comunitários, e pessoas de ONGs (sic) (Entrevistado 1).

Os entrevistados, em sua maioria, afirmaram já terem participado de cursos ofertados pela PMVV, cujo objetivo é a preparação de lideranças para atuar no OP. No entanto, o entrevistado 6 afirmou que nunca recebeu curso preparatório por parte do poder público, que estes seriam essenciais para formar as lideranças.

Sobre a questão específica do treinamento do OP, eu acho que as lideranças comunitárias estão carentes hoje de um perfil técnico, as lideranças comunitárias hoje a maior parte não tem instrução, não tem um conhecimento amplo de como funciona o poder público. Eu por exemplo conheço porque sou servidor público e tenho formação de nível superior, então, a gente acaba conhecendo. Então, a ausência dessa questão técnica é muito prejudicial, porque a liderança comunitária não sabe procurar os caminhos corretos, ou seja, são os caminhos jurídicos para tentar alcançar seus objetivos. O que por exemplo, imagina se toda liderança comunitária exigisse que de fato legalmente, até entrando na justiça que o OP fosse cumprido, não teria essa falta de compromisso por parte do poder público (sic) (Entrevistado 6).

Mesmo que algumas lideranças não tenham participado de nenhum curso de formação, muitos deles concordam que o fato de estarem envolvidos nas ações do OP, os fazem adquirir uma compreensão maior sobre sua funcionalidade e suas diretrizes, gerando um maior conhecimento em relação à gestão pública municipal.

Sim, dão um maior conhecimento, porque ao demonstrar os problemas da nossa comunidade junto ao gestor público e conversar com ele, com a câmara e os secretários, isso abre um horizonte de conhecimento sobre a gestão municipal, e isso é muito importante pra mim. Então essa interface acaba nos auxiliando, orientando sobre os caminhos a seguir em busca de melhorias para nossa comunidade (Entrevistado 9).

O entrevistado 6, um dos líderes comunitários, destaca que o envolvimento com o OP os leva a buscar maiores informações sobre a gestão pública, ainda que não venham a participar de cursos ofertados pela PMVV.

O entrevistado 3, ressalta que sua função é recolher as demandas da comunidade, as quais são levantadas como prioridade nas discussões regionais realizadas em assembleias do OP. Destaca que, após votadas e aprovadas três ações por tema, ele fiscaliza se as obras estão sendo executadas como deveriam.

Na realidade eu faço uma orientação para cada bairro, eu chego pra eles e falo o seguinte, vocês já sabem mais ou menos o que vocês querem no seu bairro, no mínimo vocês já conversaram com a comunidade de vocês, então vocês fazem uma reunião antes, vocês sabem que são 3 ações para a área social, são 3 da área tal, 3 da área da infraestrutura, então fecha a questão com seus participantes para não chegar lá, um vai votar que quer uma escola, um uma creche e o outro botar que quer um hospital, o que vai acontecer, três votos, um em cada coisa e não

vai ganhar nenhum [...] a gente orienta a apoiar o projeto de um bairro vizinho [...] é orientar os líderes a não perderem o seu voto [...] uma das piores coisas é você chegar lá e não conseguir articulação no orçamento (sic) (Entrevistado 1).

De acordo com o entrevistado 2, delegado do OP, sua participação se dá por meio do levantamento das necessidades dos bairros de sua regional e, através de sugestões das comunidades, escolhem três ações por tema, restando, depois, acompanhar se as prioridades indicadas por sua regional foram aprovadas ou não.

Fazendo interlocução com o moradores para ver as reais demandas do bairro, a gente acaba levando isso para o órgão público, para o poder público, sobre a real necessidade de uma creche por exemplo, uma escola, um posto de pronto atendimento, uma política pública de PSF, que é Programa de Saúde Familiar [...] isso é feito através de assembleia, as vezes o morador nos visita para levar um problema do bairro, a gente trabalha indicando ações para o OP (sic) (Entrevistado 6).

O entrevistado 7 enfatizou que quem decide as prioridades do OP é a comunidade e o papel do líder comunitário, do vice-líder e de mais três membros da diretoria é somente recolher as demandas do bairro e apresentar ao delegado de sua regional. Cabe a eles, também, encaminhar um ofício com as demandas da comunidade para o Secretário de Planejamento.

Quando a gente chega na comunidade, há reuniões. A prefeitura convoca as reuniões nas regiões [...] nós levantamos os problemas e votamos as prioridades, a Prefeitura já tem as informações sobre nossas demandas e sendo aprovado ela prepara um plano de trabalho das ações votadas para o ano seguinte (Entrevistado 9).

Ao falarmos sobre as lideranças representativas do OP de Vila Velha, se torna importante destacar que, antes de se candidatarem ao cargo de líder ou delegado, alguns já eram envolvidos na prática do OP. Os entrevistados 6, 7 e 8 afirmam que já participavam do OP antes de se tornarem lideranças, comparecendo frequentemente às reuniões como moradores. Notamos que alguns cidadãos atuavam, entre o intervalo de uma gestão e outra, ora como morador, ora como delegados.

[...] nas gestões anteriores, nos bairros eu já atuava na diretoria [...] no longo desses 10 anos, em toda oportunidade de participar, eu estava presente, algumas participações como morador, e algumas como delegado (sic) (Entrevistado 10).

Cada liderança representativa do OP teve um motivo que o fez se disponibilizar para as lutas em prol de sua comunidade. Em sua maioria, o motivo foi a necessidade de exigir melhorias para os bairros ou regiões em que residiam.

Eu acho que foi os problemas que a gente viveu em decorrente do bairro e que até então nenhuma solução era dada por parte dos órgãos públicos [...] Então devido a isso, eu vi a real necessidade e acabei entrando na questão da comunidade, da associação de moradores, participando de debates, de assembleias, e acabou que aí eu acabei me candidatando e acabei ganhando a eleição (Entrevistado 6).

Outros representantes já vinham de outras lutas coletivas, o que foi um ponto de partida para se envolvessem nas atividades do OP.

Minha vida toda profissional eu fui ativista da área sindical, quando eu me aposentei eu me senti na obrigação, pela minha experiência sindical, de ajudar a comunidade, então eu me disponibilizei para ajudar a reivindicar

melhorias para a comunidade (Entrevistado 9).

A importância do que ficou conhecido na literatura como “cultura cívica” se observa na narrativa do entrevistado 9.

Líderes comunitários e delegados do OP têm diferentes percepções quanto a sentirem-se respeitados em sua comunidade ou regional. Notamos que os líderes se sentem mais reconhecidos, quando comparado aos delegados. Isso se dá, de acordo com os entrevistados, devido o fato de estabelecerem um canal direto com a comunidade. Os delegados por serem um canal entre líderes e gestor público percebem que são menos reconhecidos e lembrados pela comunidade.

Pouco respeito por parte dos moradores, porque muitos não conhecem nossa função [de delegado], já que não temos contato direto com todas as comunidades como o líder têm, e respeito nenhum por parte do Gestor Público, que não reconhece nosso trabalho (sic) (Entrevistado 3).

[...] o líder comunitário é a autoridade máxima do seu bairro, então ele tem essa responsabilidade de ser o porta voz junto à câmara, ao gestor público municipal e estadual, então a comunidade tem respeito por fazer essa interlocução (sic) (Entrevistado 4).

O entrevistado 10 destaca que ser ou não respeitado na comunidade é uma situação complexa, uma vez que as relações são marcadas por consensos e dissensos, produzindo admiradores e inimigos.

Referente a eleição de delegados, as quais ocorrem nas Assembleias Regionais, um fato preponderante é que a cada dia menos pessoas se interessam em assumir a responsabilidade de ser Delegado Regional. Os motivos vão desde a falta de tempo até a falta de cumprimento das obras e serviços definidas no OP.

Que eu saiba, muita pouca gente se interessa em participar dessas eleições, a não ser em ano eleitoral que todos querem ver se ganham alguma coisa com os vereadores (Entrevistado 3).

O desinteresse em atuar como delegado fica claro na narrativa do entrevistado 1:

[...] a Prefeitura ela pergunta, alguém quer ser responsável pelo acompanhamento do OP, para acompanhar e fiscalizar? aí as pessoas levantam a mão e vão, quando tem acima de cinco (05) aí tem que fazer uma votação, quando tem menos que cinco (05), aí os que foram viram titulares (Entrevistado 1).

Para que a votação das prioridades de cada bairro sejam democráticas, os líderes e delegados do OP têm outros desafios importantes que são informar e motivar a população à participar das reuniões que definem os rumos a serem tomados, referente às obras de melhorias e investimentos, que beneficiarão a sua comunidade e a sua região.

Quanto a divulgação, as estratégias são diversas, como destacaram os entrevistados 6 e 8:

Sim, divulgamos através da nossa *fanpage*, através de jornal impresso também, de pequena circulação, jornal distribuído no bairro [...] Nas redes sociais também, o *instagram* a gente usa também para publicar algumas coisas, *twiter*, e e-mail (Entrevistado 6).

Antigamente gravávamos um CD e pagávamos algumas horas para a bicicleta rodar na comunidade divulgando sobre o OP, colamos também cartazes em postos de saúde, escolas, igrejas, em todos os lugares de aglomeração. E hoje com a tecnologia, divulgamos através de *facebook* e grupos de *whatsapp*. Comunidade informada, comunidade antenada (sic) (Entrevistado 8).

Destacou o entrevistado 7 que, além das redes sociais, as divulgações e informações também ocorrem “boca a boca”. Narra o entrevistado 8 que “a gente busca sempre envolver a comunidade, eu caminho aqui no bairro, a gente vai conversando com os moradores, a gente pega o telefone deles, fazemos grupo no *whatsapp*.”

A motivação é outro fator importante para manter a população interessada em participar do OP e acompanhar todo o seu desenrolar. Para o entrevistado 6,

[...] o OP não é nada mais do que a indicação das necessidades do bairro, então as necessidades do bairro afetam diretamente o morador, então através desse esforço, dessa prática que a gente demonstra para com o morador acaba induzindo essa participação, ainda é baixa por falta de acesso a informação por parte do morador, a participação política também, acho que de uma maneira geral é afetada hoje, então assim, o OP é uma política pública, mas não tem participação em massa dos moradores, e, muitas vezes quem puxa isso é a associação de moradores do bairro (sic).

Para o entrevistado 5, apesar de publicar cartazes, divulgar no *facebook*, tratar do assunto nas reuniões comunitárias e ligar para motivar alguns moradores à participação, as pessoas têm demonstrado um descrédito em relação ao OP, o que acaba se tornando um obstáculo à participação social.

Líderes e delegados além de induzir à participação social no OP, têm a função de estimular outros moradores a tornarem-se novas lideranças.

Essa é a nossa missão diária, é fácil motivar, o difícil é encontrar pessoas que tenham disponibilidade, responsabilidade e compromisso social para estar junto conosco nessa caminhada junto a comunidade (Entrevistado 9).

Não, porque é muito difícil, as pessoas não querem se disponibilizar, não querem doar parte de seu tempo para lutar pelo bem coletivo, não querem se aborrecer e se estressar, e também porque o OP não funciona como deveria (Entrevistado 3).

Os entrevistados 8 e 10 destacam que já conseguiram motivar pessoas que, na visão deles, foram formadoras de opinião e tinham perfil para a função, por serem lideranças natas.

Buscamos identificar a percepção dos entrevistados quanto aos benefícios de atuar como líder comunitário ou como delegado do OP. Embora haja divergências, quase todos destacaram que um dos maiores benefícios pessoais é o reconhecimento e a estima que recebem dos moradores.

De acordo com o entrevistado 9, um benefício é poder ver a administração pública atender às demandas levadas por ele, trazendo benefícios para a sua comunidade, como melhorias nas áreas da saúde, educação, infraestrutura, entre outras.

Os entrevistados 10 e 4 demonstraram estar desanimados quanto à participação. O entrevistado 10, ao ser perguntado quais os benefícios de atuar como líder comunitário, afirmou que não haveria “nenhum, só aborrecimento e dor de cabeça, falta de respeito e consideração por parte daqueles que são da oposição, que não entendem e em tudo enxergam o seu mal para com os atos dos outros”.

Nessa mesma direção, o entrevistado 4 narrou:

A gente não tem vantagem nenhuma [...] a gente vive através da doação dos parceiros, dos comerciantes, a Prefeitura em nada nos ajuda, ou seja, ao invés de ajudar ela cobra imposto de taxa de lixo, tem capela pra gente dar manutenção, temos imposto de renda pra pagar, isso deveria tudo acabar, porque uma

associação de moradores é pra benefício do bairro e eles tem que apoiar.

O entrevistado 5 destacou que sente falta do reconhecimento por parte dos órgãos públicos e que acredita que os representantes do município dão pouca importância aos líderes comunitários e aos delegados.

Buscamos identificar a percepção dos líderes e delegados quanto às dificuldades de suas atuações no orçamento participativo de Vila Velha.

Para o entrevistado 3,

[...] uma das maiores dificuldades é conseguir fiscalizar, porque nunca temos acesso ao que foi aprovado nas votações, nunca conseguimos saber se o que realmente foi votado é o que mais teve votos, porque colocamos os votos na urna, mas é a prefeitura que confere, nenhum representante do OP participa dessa conferência, então fica difícil ter esse acompanhamento, as vezes só ficamos sabemos que aquela obra era do OP quando ela já está pronta, e também a falta de diálogo com a Prefeitura, devido o Prefeito não dar abertura e não ouvir os representantes, encontramos uma barreira muito grande.

Dentre as dificuldades que os líderes e delegados enfrentam, estão a falta de informação e transparência sobre as obras e investimentos, o não cumprimento das obras já aprovadas e a falta de maior abertura de diálogo com os representantes. O entrevistado 4 afirma que falta maior diálogo com as lideranças e com as comunidades.

O entrevistado 10 afirma que uma das principais dificuldades é a falta de interesse por parte da comunidade em estar presente nas reuniões para deliberar sobre os temas de necessidade para o bairro.

Na esfera pública é comum a existência de conflitos de interesses e projetos entre os gestores e os

representantes das comunidades. Dentre os conflitos existentes, destacamos a diferente posição ocupada pelo gestor público e o líder comunitário. De um lado, está o gestor público, que precisa atender os dispositivos legais que regimentam o uso dos recursos, assim como lidar com as limitações orçamentárias e atendendo a sociedade da melhor maneira possível (ainda que seu objetivo seja perpetuar-se no poder). Do outro lado, está o líder comunitário, que tem por objetivo exigir ao máximo melhorias para sua comunidade. Frente a essa situação, dois caminhos são mais recorrentes no Brasil: i) ambos passam a atuar em parceria, numa espécie de cogestão; ii) devido as pressões e a incapacidade ou desinteresse de atender as demandas, o gestor público pratica a cooptação do líder comunitário por meio de benefícios individuais (há muitos casos em que o objetivo do líder comunitário era justamente ser cooptado).

O OP, por sua proposta, deveria mitigar as práticas de cooptação e ampliar a prática de cogestão. No entanto, isso nem sempre ocorre. Parte dos líderes comunitários e delegados do OP reconhecem a prática de cooptação, atestando que ela existiu durante todo o tempo de existência de prática de orçamento participativo em Vila Velha, outros (entrevistados 2, 7 e 10) não souberam responder com precisão se ela ocorreu ou ocorreu.

Veja bem eu não posso dizer com certeza porque nunca fizeram uma proposta diretamente a mim, mas eu já ouvi dizer de casos que aconteceram, de alguns candidatos receberem cargo comissionado ou de conseguir empregar parentes na Prefeitura através de vereadores e outros funcionários da Prefeitura, não por parte do Prefeito (Entrevistado 3).

É comum acontecer com líderes comunitários, mas eu já vi delegado com cargo comissionado [...] líder

comunitário que teve cargo oferecido por vereador [...] aí eu te falo, é uma ingerência da Prefeitura através de seus funcionários, não estou falando do Prefeito tá, estou falando da Prefeitura, do esquema que existe lá dentro da prefeitura (Entrevistado 1).

Já os entrevistados 5 e 6 ressaltam que a cooptação é uma prática recorrente. O entrevistado 6 mencionou um caso em que a liderança passou a pressionar menos o gestor público, a partir do momento em que um de seus parentes passou a trabalhar na prefeitura por meio de cargo comissionado.

Por meio das entrevistas, observamos diversos aspectos dessas complexas atividades cidadãs. Notamos que, em cada experiência pessoal, há percepções diferentes de sua inserção na disputa por interesses públicos, os quais representam. Notamos, no entanto, que os indivíduos entrevistados têm demonstrado ser uma tarefa árdua, não tendo eles o apoio que julgam necessário e precárias condições de realização de seus papéis. Afirmam que a carência de novos líderes é um obstáculo que precisa ser superado. No entanto, a demonstração de insatisfação com as práticas sociais no interior do OP nos parece não colaborar para que outros atores sociais se engajem em espaços participativos. É sintomático a necessidade de maior compromisso da gestão pública local com o OP, ampliando a transparência dos atos públicos e aprofundando o diálogo com as lideranças e delegados, a fim de agregar maior sentimento de coletividade e utilidade enquanto representante dos bairros ou das regionais do OP.

Considerações Finais

A atuação dos representantes no OP, trabalhando em conjunto com a população na busca de melhorias, possui relevante centralidade, pois agrega

as comunidades e colabora no fortalecimento da luta pela busca de um maior controle e transparência do uso dos recursos públicos. Ainda que os resultados práticos, no caso de Vila Velha, não sejam os almejados, a inexistência desses atores pode colaborar para que o aprofundamento democrático local.

Apesar do OP ter diretrizes legais que o regulamenta, sua prática tem se mostrado deficiente, o que se deve à diversos fatores, entre eles o limitado diálogo entre os líderes e os delegados do OP com o gestor público municipal e a falta de maior transparência quanto à execução das ações priorizadas no OP, o que impede uma correta fiscalização por parte dos líderes e delegados. Pelo que é exposto nas entrevistas, o OP ainda não tem tido centralidade na gestão pública municipal de Vila Velha, o que difere das promessas existentes em torno desse instrumento, as quais seriam o maior aprofundamento democrático, a participação social nas decisões das ações públicas e um maior controle sobre o uso do dinheiro público. Essa incapacidade de alcançar as potencialidades que o OP poderia propiciar, acaba desestimulando a participação de uma sociedade desacreditada nos políticos locais.

Embora os delegados e líderes comunitários contem com cursos de capacitação, estes precisam ocorrer com maior frequência e serem mais divulgados. Tais cursos corroboram para uma atuação mais eficiente desse atores.

Mesmo que haja diversas limitações que envolvem a prática da liderança comunitária, seja como líder comunitário ou como delegado do OP, esses indivíduos vêm ampliando os canais de comunicação com seus representados, o que recorrentemente acontece por meio das redes sociais, *whatsapp*, *folders*, editais, carro de som, telefone, divulgação “boca a boca”, reuniões e outras.

Ainda que haja o questionamento quanto a falta de reconhecimento (tanto da comunidade, quanto dos gestores públicos) de seus trabalhos, esses líderes destacam o reconhecimento social como um grande benefício de se atuar no OP, assim como as conquistas das demandas da comunidade representada.

Para alguns líderes, a cooptação de líderes por parte de gestores públicos, delegados e integrantes do CCVV, acabam por enfraquecer a luta social dos representantes do OP e inibe a participação dos cidadãos.

Apesar das dificuldades enfrentadas no Município junto ao OP, os líderes comunitários e delegados regionais se mantêm firmes na função, buscando exercer um papel motivador da participação social, objetivando melhorias sociais, estimulando outros moradores a se tornarem líderes e delegados e atuando como agentes fiscalizadores da gestão pública municipal.

Para que o OP do Município de Vila Velha torne-se mais efetivo, segundo os líderes e delegados do OP, é necessário ampliar a comunicação, a transparência, a participação social e o compromisso do gestor público com as demandas escolhidas nas assembleias do OP.

No OP de Vila Velha, há um destaque em dois agentes: o líder comunitário e o delegado do OP. A função do líder comunitário no OP vai além de representar seu bairro e debater as demandas. Ele mantém um canal direto com os delegados do OP (quando não são delegados), participando ativamente de reuniões para a escolha de prioridades, que visem favorecer toda a sociedade. Nesse sentido, notamos uma estratégia de descentralizar o papel de comunicador, sendo o delegado e o líder comunitário canais importantes de comunicação entre cidadãos e gestor público. Há um papel bem definido esperado pela

sociedade em relação a atuação desses atores sociais. No caso do líder comunitário, espera-se dele que se apresentem como um interlocutor entre a comunidade e o Delegado do OP e que seja capaz de motivar os cidadãos à participarem das atividades relacionadas ao OP. Com relação aos delegados, espera-se deles uma postura de fiscalizadores e de interlocutores entre líderes comunitários e o gestor público, além de colaborarem com a divulgação das atividades do OP. No entanto, nas práticas, encontramos diversas situações adversas ao desempenho de suas funções, o que dificulta a manutenção da presença desses atores nas atividades coletivas, especialmente no OP.

Certamente a presente pesquisa não traz todas as respostas necessárias para a compreensão do papel dos líderes comunitários e dos delegados na prática do OP, no entanto levanta questões urgentes e importantes, as quais, por isso, carecem ser aprofundadas em pesquisas posteriores, sobretudo ampliando o número de atores ouvidos.

Referências bibliográficas

- AVRITZER, Leonardo. **Sociedade civil, espaço público e poder local**: uma análise do orçamento participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p.17-46.
- _____. (Org.); **O orçamento participativo e a teoria democrática**: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003. p.13-60
- BODART, Cristiano das Neves (org.). **Gestão pública**: transparência, controle e participação social. Vila Velha: Faculdade Novo Milênio, 2015.
- _____. **Alocação socioespacial dos recursos públicos por meio do orçamento participativo em Serra/ES**. (Dissertação de Mestrado) Programa de Pós-Graduação em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Candido Mendes/Campos, 2009.
- _____. **Orçamento Participativo: Limites, Riscos e Potencialidades**. *Prelúdios*, Salvador, v. 2, n. 2, p. 127-147, jan./jun. 2014.
- BRAGA, Maria do Carmo. BRAGA, Silvia Helen Félix. **Gestão democrática no Recife**: o uso do Orçamento Participativo como parâmetro de análise. Trabalho de graduação do Curso de Arquitetura e Urbanismo, da Faculdade de Ciências Humanas–ESUDA, 2005. Disponível em: <http://www.humanae.esuda.com.br/index.php/humanae/article/download/57/39>. Acesso em: 09 de set. 2015.
- BRUCE, Karin Brandão. **Entre os limites da cultura política e o fortalecimento da sociedade civil**: o processo do orçamento participativo no município de Cariacica. Dissertação de Mestrado em política social Universidade Federal do Espírito Santo, 2007.
- CARLOS, Euzineia. **Orçamento participativo em Vitória/ES**: sob o signo da participação neoliberal. XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Belém, 2007.

CARVALHO, Ana Maria de. **O orçamento participativo como instrumento de gestão que favorece a efetivação da cidadania em sua plenitude.** Trabalho de Conclusão de Curso elaborado como requisito final para a conclusão da especialização do MBA em Gestão Pública, 2008.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. **Participação Social no Brasil hoje.** Revista Pólis, 1998. Disponível em: < http://www.dhnet.org.br/w3/fsmrn/fsm2002/participacao_polis.html>. Acesso em: 25 ago. 2015.

DOIMO, Ana Maria. **Movimento Social Urbano, Igreja e Participação Popular.** Petrópolis, Vozes, 1984.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo e esfera pública:** elementos para um debate conceitual. In: Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo. Vozes, 2000.

_____. **Cultura política e cidadania entre os delegados do orçamento participativo de Porto Alegre.** XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

FERRI, Mônica Freitas. **A disputa entre diferentes projetos no orçamento participativo no município de Vila Velha/ES:** radicalização da democracia ou elitismo democrático? (Dissertação de Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais da Universidade Federal do Espírito

Santo, Vitória, 2009.

HERKENHOFF, Maria Beatriz Lima. **O papel do líder comunitário.** Vitória, Secretaria de Produção e Difusão Cultura/UFES, 1995.

KROHLING, Aloísio. **ES Século 21. Poder Político e sociedade.** Vitória. 1987. Disponível em: <Rede Gazeta-Ufes-Geres-Bandes-Coplan.1987>. Acesso em: 20 de out. 2015

KROHLING, Beatriz Stella Martins; KROHLING, Aloísio. **Experiência de participação popular no Orçamento Municipal de Vila Velha na década de 80:** democracia participativa e cooptação política. Anais do Congresso Brasileiro de Sociologia, 2011.

LERBACH, Brena Costa. **Liderança e movimentos sociais:** apontamentos sobre a importância da ação do líder, 2012. Revista Simbiótica - Universidade Federal do Espírito Santo - Núcleo de Estudos e Pesquisas Indiciárias. Departamento de Ciências Sociais-ES-Brasil.

MARQUETTI, Aldamir. **Experiências de orçamento participativo no Brasil:** uma proposta de classificação. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Org.). Democracia, sociedade civil e participação. Chapecó: Argos, 2007. p.77-96.

PEREIRA, William Cezar Castilho. **Nas trilhas do trabalho comunitário e social:** teoria, método e prática, Belo Horizonte: Vozes, 2001.

- PINHEIRO, Daniel Rodriguez de Carvalho; BORGES, Ricardo Cesar de Oliveira. **A importância da liderança comunitária no processo de desenvolvimento local.** Revista GeoUECE - Programa de Pós-Graduação em Geografia da UECE Fortaleza/CE, v. 1, nº 1, p. 78-94, dez. 2012. Disponível em: <http://seer.uece.br>. Acesso em: 25 de ago. 2015.
- PIRES, Valdemir. **Orçamento participativo: o que é, para que serve, como se faz.** São Paulo: Manole, 2001.
- PMVV, Prefeitura Municipal de Vila Velha. **Orçamento participativo de Vila Velha,** 2014. Mineo.
- PONTUAL, Pedro; SILVA, Carla Cecília R. Almeida. **Participação popular nos governos petistas: trajetórias, mecanismos e caráter.** In: MAGALHÃES, I; BARRETO, L; TREVAS, V. (Orgs.). Governo e cidadania: balanços e reflexões sobre o modo petista de governar. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1999.
- PONTUAL, Pedro de Carvalho. **O processo educativo no orçamento participativo: aprendizado dos atores da sociedade civil e do estado.** 2000. Tese (Doutorado) - Universidade Católica de São Paulo, 2000. Disponível em: <https://brazilianparticipatorybudgeting.files.wordpress.com/2013/05/0optesepedropontualbvop.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2015.
- SÁNCHEZ, Félix. **Orçamento participativo: teoria e prática.** São Paulo: Cortez, 2002.
- SILVA, Maria Jocineide. **Avanços e resistências no processo de implantação do orçamento participativo: Estudo comparativo das etapas de planejamento e execução orçamentária em Olinda (PE).** 2005. 107 f. (Monografia) SESVALI/FAVIP, Caruaru, 2005.
- SOUZA, Marcelo L. de. **O orçamento participativo e sua espacialidade: uma agenda de pesquisa.** São Paulo, Terra Livre, 2000.
- VARGAS, Paulo Sérgio de Paula & MORANDI, Paulo Roberto. **Vila Velha, o poder local e a participação popular na administração municipal.** (Monografia) Trabalho de Graduação. Vitória, Universidade Federal do Espírito Santo, Agosto, 1987.
- VASCONCELOS, Virginia H. C. **Participação popular versus movimentos comunitários: o caso de Vila Velha (ES), de 1983 a 1992.** (Dissertação de Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública, Departamento de Ensino, 1996.