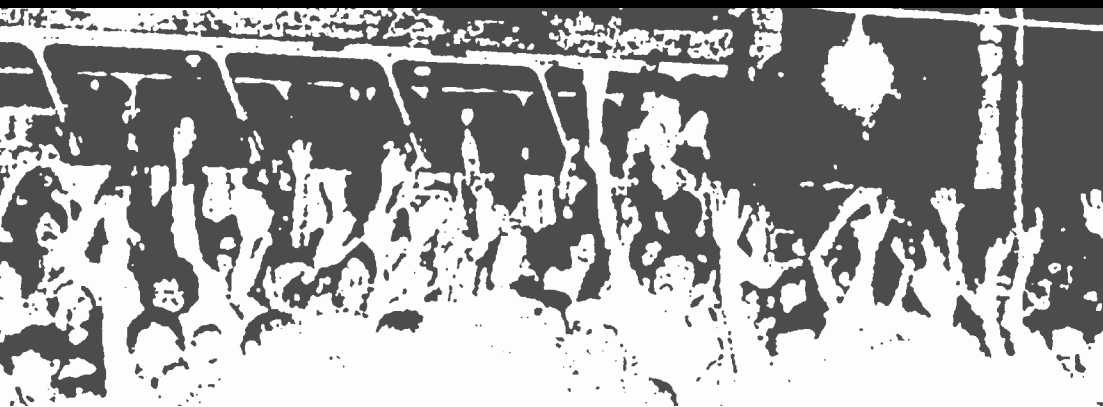


FERNANDO JOÃO PIGNATON



participação popular na elaboração de  
**ORÇAMENTOS PÚBLICOS MUNICIPAIS**

---

**A EXPERIÊNCIA DO ESPÍRITO SANTO**  
**1983 A 1994**

 **EDUFES**

**Editora da Universidade Federal do Espírito Santo (Edufes)**

**Editora filiada à Associação Brasileira das Editoras Universitárias (Abeu)**

**Av. Fernando Ferrari · 514 · Campus de Goiabeiras**

**CEP 29 075 910 · Vitória – Espírito Santo, Brasil**

**Tel.: +55 (27) 4009-7852 · E-mail: edufes@ufes.br**

**www.edufes.ufes.br**

**Reitor** | Reinaldo Centoducatte

**Vice-Reitora** | Ethel Leonor Noia Maciel

**Superintendente de Cultura e Comunicação** | Ruth de Cássia dos Reis

**Secretário de Cultura** | Rogério Borges de Oliveira

**Coordenador da Edufes** | Washington Romão dos Santos

#### **Conselho Editorial**

Agda Felipe Silva Gonçalves, Cleonara Maria Schwartz, Eneida Maria Souza Mendonça, Gilvan Ventura da Silva, Glícia Vieira dos Santos, José Armínio Ferreira, Julio César Bentivoglio, Maria Helena Costa Amorim, Rogério Borges de Oliveira, Ruth de Cássia dos Reis, Sandra Soares Della Fonte

**Secretária do Conselho Editorial** | Douglas Salomão

**Revisão de Texto** | Sandra Medeiros

**Projeto Gráfico, Diagramação e Capa** | Denise R. Pimenta

---

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)  
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

---

P632p Pignaton, Fernando João.  
Participação popular na elaboração de orçamentos públicos  
municipais : a experiência do Espírito Santo, 1983 a 1994 /  
Fernando João Pignaton. - Vitória : EDUFES, 2014.  
89 p.

ISBN: 978-85-7772-268-6

1. Participação popular. 2. Participação política. 3. Cidadania.  
4. Orçamento municipal - Espírito Santo (Estado) - 1983 - 1994.  
5. Democracia. I. Título

Fernando João Pignaton

Participação Popular na Elaboração de  
Orçamentos Públicos Municipais

---

A EXPERIÊNCIA DO ESPÍRITO SANTO - 1983 a 1994



**EDUFES**

Vitória, 2014

# ÍNDICE

APRESENTAÇÃO .....	8
--------------------	---

## 1ª PARTE

Trabalho final de especialização em políticas públicas:

O processo participativo e o poder local em Vila Velha - ES (de 1983 - 1987) .....	9
--	---

INTRODUÇÃO .....	10
------------------	----

CAPÍTULO 1 - Democracia e participação política no contexto da transição brasileira .....	15
---	----

1. Duas visões sobre democracia na transição .....	15
--	----

2. Democracia e participação política .....	19
---	----

2.1. A estratégia da democratização progressiva .....	19
---	----

2.2. A estratégia da ruptura .....	21
------------------------------------	----

3. Quadro comparativo .....	23
-----------------------------	----

4. A experiência de Vila Velha no contexto político nacional ...	24
--	----

CAPÍTULO 2 - Caracterização de cidade .....	25
1. Aspectos histórico-ocupacionais, econômicos e demográfico-espaciais .....	25
2. Aspectos Sociais, Políticos e Eleitorais .....	28
CAPÍTULO 3 - Primeiro período da experiência .....	34
CAPÍTULO 4 - Segundo período da experiência .....	41
CAPÍTULO 5 - Terceiro período da experiência .....	45
CAPÍTULO 6 - Quarto período da experiência .....	50
CAPÍTULO 7 - Quinto período da experiência .....	54
CONCLUSÃO .....	57
BIBLIOGRAFIA .....	60

## 2ª PARTE

A experiência de Vitória .....	63
1. Seu Batan e a “Turma Do Movimento Popular” .....	65
2. O futuro da participação popular .....	68
3. Orçamento público como instrumentos da cidadania .....	72
4. A experiência de elaboração e execução democrática do Orçamento Municipal de Vitória .....	75
5. Modernização, novos contextos e novo modelo de elaboração e execução de orçamentos públicos .....	80

---

1ª Parte - O Processo Participativo e o Poder Local em  
Vila Velha – ES - 1983/1987

---

## APRESENTAÇÃO

Este livro reúne, na primeira parte, meu trabalho final apresentado como pré-requisito para a conclusão do curso de especialização em Políticas Públicas, na Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes), em 1991, que trata da experiência de participação popular na elaboração do orçamento e na administração de Vila Velha de 1983 a 1987 e, na segunda parte, artigos publicados na imprensa capixaba e intervenções registradas na Folha de São Paulo e em mesa redonda, na 44ª Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), sobre a experiência participativa de Vitória.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO  
Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas,  
Departamento de Administração  
Curso de Pós-graduação em Políticas Públicas - Latu Senso

## Trabalho Final de Especialização

O PROCESSO PARTICIPATIVO E O PODER LOCAL EM  
VILA VELHA – ES  
(de 1983 a 1987)

Banca examinadora:

Antônio Carlos de Medeiros, Doutor em ciências políticas pela  
London School of Economics – L.S.E  
João Gualberto de Vasconcelos, doutorando pela École des Hautes  
Études en Sciences Sociales – Paris  
Marta Zorzal Mestre em administração pública pela Escola Brasileira  
de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas – FGV

Autor: Fernando João Pignaton  
Vitória – 1991

---

## INTRODUÇÃO

A experiência democrática de Vila Velha, de 1983 a 1987, pode ser analisada no seu todo como um processo progressivo de democratização do sistema de decisões do poder local. No entanto, o ritmo dessa democratização não foi linear e contínuo. Pelo contrário, constatou-se intervalos de recuos e estagnações que irão demarcar cinco períodos distintos de uma trajetória complexa resultante da relação entre as dimensões participativa e representativa do processo político.

O objetivo desta monografia é o estudo de como se deu a participação política dos movimentos sociais, partidos políticos, instituições e personalidades em cada um desses períodos e no conjunto do processo, tendo como perspectiva a democratização progressiva da gestão da cidade.

Este trabalho se justifica a partir da constatação das dificuldades de compreensão no seio dos atores políticos envolvidos com a democratização do poder local, a respeito da questão das formas de participação política no contexto da mediação Estado/Sociedade e da articulação entre democracia representativa e participativa.

Indefinições e confusões com relação a essas questões têm gerado grandes dificuldades para que se concretizem as

intenções e discursos dos atores políticos numa prática que estabilize o processo democrático, gere as condições para sua ampliação progressiva e contribua para a generalização das “práticas democráticas estáveis e duradouras” (O` DONELL & REIS, 1988, p.80.) de relações político-sociais.

Carlos Estevam Martins, convidado a esboçar um “balizamento teórico” sobre participação popular e o poder local para uma análise das “experiências históricas de Lajes (SC), Piracicaba (SP), Boa Esperança (ES) e outras 22 experiências mais marcantes desenvolvidas em cidades brasileiras” (HERMANN NETO, 1984, p.17), confirma essas dificuldades: “na passagem da boa intenção à prática efetiva, as pessoas descobrem, como era de se esperar, que a participação é um nó difícil de desatar... Não dispomos de teorias comprovadas, nem de modelos diretamente aplicáveis às condições de nossa realidade” (MARTINS, 1984, p.33).

Os estudos sobre as administrações municipais de atores políticos democráticos em vários pontos do Brasil (DOIMO, 1990; HERRMANN NETO, 1984; JUNQUILHO, 1989; MARTINS, 1984; VARGAS & MORANDI, 1987; VIANNA, 1989; VILLASCHI, 1985) reafirmam a natureza polêmica das questões citadas e atualizam a oportunidade desta reflexão.

A presente monografia pretende, ao analisar a experiência de Vila Velha, contribuir com a discussão sobre a relação Estado/Sociedade na perspectiva da consolidação

e ampliação democrática da gestão do poder local. Não objetiva dar uma solução definitiva para as questões, mas oferecer uma análise crítica dos avanços, limitações, originalidades e deficiências da experiência vivenciada e estudada pelo autor.

Neste sentido, empreende a pesquisa bibliográfica sobre a evolução do significado, do conteúdo e da prática da democracia, a partir do processo de transição democrática no Brasil, e interpreta o seu rebatimento na ação dos atores políticos na experiência de Vila Velha. Empreende, também, a pesquisa bibliográfica sobre as experiências de administrações municipais democrático-participativas em andamento ou já realizadas em vários Estados do Brasil, inclusive sobre a própria administração de Vila Velha.

O primeiro capítulo constitui-se em um marco teórico. Discute os resultados da investigação acerca das visões diferenciadas sobre democracia e participação política no contexto da transição brasileira. Situa a questão das relações Estado/Sociedade e da articulação entre democracia representativa participativa à luz dessas visões diferenciadas e cria a base para a interpretação da experiência em Vila Velha.

No segundo capítulo, caracteriza-se a cidade de Vila Velha levantando seus aspectos histórico-ocupacionais, demográfico-espaciais, econômicos, sociopolíticos e eleitorais.

Nos cinco capítulos seguintes aborda-se, especificamente,

a experiência de Vila Velha, de 1983 a 1987, dividida em cinco períodos correspondentes aos cinco capítulos. A periodização utilizada adota como critério a relação entre democracia representativa e participativa, sendo que cada período apresenta uma articulação entre as dimensões qualitativamente diferenciadas dos outros.

○ primeiro período cobre os primeiros meses de 1983, prolongando-se até a segunda metade do ano. Os avanços, em termos de democratização do poder municipal, são oriundos principalmente das ações e iniciativas circunscritas à dimensão representativa da democracia na cidade.

○ segundo período decorre entre a segunda metade de 1983 e a segunda metade de 1984. É o momento de grave dissociação entre a dinâmica da democracia representativa e participativa e do acúmulo de incertezas nos prospectos de democratização do poder local.

○ terceiro e mais longo começa na segunda metade de 1984, com a convocação da I Assembléia Municipal do Orçamento, e perdura até a segunda metade de 1986. Presenciou-se uma articulação cada vez mais vigorosa e produtiva entre a dimensão participativa e a representativa, impulsionando de forma original o processo democrático da cidade.

○ quarto período começa na segunda metade de 1986 e se prolonga até a fixação, pelo Tribunal Superior Eleitoral, das eleições municipais extraordinárias de 13 de dezembro de 1987. ○ retrocesso na dimensão representativa com a

posse do ex-presidente da Câmara de Vereadores, Carlos Malta de Carvalho, como prefeito tem reflexos negativos na democracia participativa, causando o maior recuo na experiência de Vila Velha.

○ quinto preenche os últimos meses de 1987, correspondendo ao processo eleitoral extraordinário. ○ resultado das eleições é a tradução, na democracia representativa, do esforço unificado de resistência realizado pelos atores democráticos na dimensão participativa.

---

## CAPÍTULO 1

### DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO CONTEXTO DA TRANSIÇÃO BRASILEIRA

Neste trabalho, a discussão sobre democracia e participação política está referenciada em duas visões básicas e principais presentes no contexto da transição brasileira. Procura-se situar a relação Estado/Sociedade e a articulação democracia representativa x participativa do ponto de vista das duas visões descritas a seguir, com o objetivo de criar um marco teórico para a análise da experiência de Vila Velha.

#### 1 - Duas Visões sobre Democracia na Transição

Para entrar no tema será preciso construir uma linha de raciocínio que remonte ao início do período da transição democrática do regime autoritário e acompanhe a evolução da construção da democracia, compreendendo assim os novos significados e conteúdos que a questão democrática vem assumindo ao longo da transição política.

O processo de transição sempre deixou à mostra seu caráter polêmico e contraditório. Se por um lado

alimentava-se da grande convergência de opiniões que rejeitava a situação autoritária existente, por outro, convivia com o enorme dissenso sobre as características da nova situação que deveria substituir a anterior. A própria “identificação da ‘situação de transição’ política” era motivo de divergências que proliferavam ainda mais quando se enfocava a questão “das dimensões e variáveis sobre as quais era preciso atuar para se imprimir uma direção às transformações em curso” (VIANNA, 1986, p.25).

Mesmo entre os segmentos do espectro político, comprometidos programaticamente com uma proposta de uma nova ordem, marcada pela incorporação dos setores socialmente excluídos, prevaleciam diferenças substanciais. Diferenças que definiam duas visões principais sobre a transição, sobre a questão democrática e sobre o tipo de protagonismo político que deveriam ter os movimentos sociais e demais agências da sociedade civil brasileira.

Numa primeira visão se aglutinavam a esquerda cristã, os remanescentes dos grupos de resistência armada à ditadura e as lideranças do novo movimento sindical dos setores de ponta que, juntos, articulavam a formação do PT, somados ao trabalhismo brizolista. Compreendiam a “transição política” no seu significado tradicional “desde Tocqueville”, ou seja, em “oposição ao da revolução” (VIANNA, 1986, p.25).



Transição se confundiria com a idéia de conservação, enquanto que a mudança se constituiria num privilégio das revoluções.

Acreditavam que "...ou a transição significava derrubada da ditadura, movida por uma frente popular que logo iniciasse um governo de largas reformas sociais, ou ela nasceria sob o estigma da conciliação e do compromisso conservador" (VIANNA, 1989, p.12).

Deriva desta visão a ênfase na mobilização política orientada exclusivamente para a confrontação, a preparação dos movimentos sociais para a criação de um poder paralelo à espera da ruptura, e a subestimação dos temas da institucionalidade democrática e da constitucionalização da vida do país, que dão forma à estratégia política da ruptura.

Numa segunda visão se juntavam o segmento da esquerda composto por socialistas filiados ao PMDB ou independentes, comunistas independentes ou filiados ao PCB, PDT e PMDB, e uma corrente de social-democratas. Acreditavam que o campo político da "revolução" vinha sendo ampliado, incorporando questões e problemas substantivos que, originalmente, surgiram num território intelectual diverso deste. "O conceito de guerra de posições, tal como em Gramsci, por exemplo, com sua noção de cerco do aparato coercitivo estatal por um bloco histórico hegemônico, consiste em importante antecipação desta incorporação. Esta antecipação assumirá forma mais desenvolvida através da categoria de socialização política, formulada por Pietro Ingrao, com expansão para democracia

participativa de massas, e que encontra sua expressão mais elaborada na teoria da passagem da democracia avançada para o socialismo” (VIANNA, 1986, p.26).

Advogavam que nas formações econômico-sociais de capitalismo autoritário como o Brasil, onde a burguesia dirigiu a modernização da sua ordem e se atrasou na incorporação das massas à cidadania, o protagonismo político das classes subalternas, desde que orientado para a institucionalidade democrática, poderia credenciá-las para esse papel inovador de incorporação. Assim, estas classes se tornariam aptas a exercer ação hegemônica na sociedade, viabilizando a democratização progressiva do Estado. Não existiria, portanto, como afirma Vianna (1986, p.27), nenhuma barreira intransponível ... “entre a democracia política e a democracia avançada, condição de trânsito para o socialismo”.

Descartavam, pois, como anacrônica, a possibilidade de um desenlace revolucionário, no sentido clássico, para a transição, visualizando duas alternativas reais. Ou a “conquista da democracia política e sua expansão contínua num processo democrático progressivo” (VIANNA, 1986, p.161), ou a “restauração do velho liberalismo elitista e excludente” (COUTINHO, 1986, p.161), com uma reforma do Estado para “liberar a economia” (VIANNA, 1986, p.21) do ônus excessivo dos fins políticos, orientados para objetivos próprios, quase autônomos, em relação à esfera econômica.

## 2 - Democracia e Participação Política

A partir desta descrição das concepções de democracia subjacentes às duas visões sobre a transição, pode-se deduzir os enfoques diferenciados de cada uma sobre a mediação Estado/ Sociedade e a articulação democracia representativa/participativa e conceitos associados como autonomia, cooptação, corporativismo e institucionalidade democrática, consubstanciando duas estratégias distintas, que serão tratadas a seguir.

### 2.1- A Estratégia da Democratização Progressiva

Na estratégia da democratização progressiva é marcante a valorização tanto das instituições democráticas liberais quanto dos embriões que irão constituir a democracia participativa, compreendendo esta como dimensão de intensificação da socialização política a ser institucionalizada.

Segundo essa estratégia, os novos seres sociais (movimentos e agências da sociedade civil), originados do processo de modernização autoritária do Brasil, sendo os protagonistas privilegiados da democracia participativa, ao formularem suas ações políticas devem ter em mente que essa dimensão só se estabelece à medida que busca o reconhecimento e a legitimação institucional. Movimento de busca que implica a interação e o diálogo com as instituições representativas constituídas da democracia.

Ou seja, para se consolidar plenamente como espaço institucional de mediação da Sociedade com o Estado, a democracia participativa reconhece e consolida a dimensão representativa como instância também legítima, para realizar esta mediação.

De acordo com Martins (1984, p.27) ... “a democracia participativa não visa a inventar a participação política ...” e se constituir em forma exclusiva de mediação Estado/Sociedade. Mas, sim, “ampliá-la”, a exemplo da conquista do sufrágio universal que não criou a participação, mas a generalizou. Ela se constitui num acréscimo enriquecedor às conquistas liberais da democracia, mas não se arroga “... o direito de ultrapassar os limites de sua compatibilidade com os demais elementos do quadro institucional da democracia representativa que deseja preservar tanto em suas partes quanto no seu todo” (Ibid, p.27)

Mas, ao mesmo tempo, produz um grande impacto ao ser introduzida como nova dimensão da relação Estado/sociedade. A democracia participativa põe em xeque, critica e exige a redefinição de todas as práticas institucionalizadas que compõem o sistema social e político pré-existente à sua plena introdução. Por mais avançado que seja, do ponto de vista do liberalismo e da democracia, “nenhum estado capitalista está preparado para atender, de imediato e sem se reformular, os requisitos funcionais da democracia participativa” (MARTINS, 1984, p.36).

Na estratégia democrática progressiva, a autonomia do movimento social se afirma pela sua capacidade de extrair vantagens do acesso ao processo decisório propiciado pela interação com as instituições representativas. À medida que supera seus próprios marcos corporativos, ascendendo dos níveis inferiores de disputas tópicas e imediatistas, para níveis superiores do planejamento e das decisões estratégicas, os movimentos sociais e agências da sociedade civil garantem uma influência permanente e duradoura nas decisões, fechando-se, assim, as portas para a administração burocrática e arbitrária de recursos públicos que municiam e viabilizam a cooptação de segmentos dos movimentos sociais e da sociedade movidos por aspirações particularistas.

## 2.2 - A Estratégia da Ruptura

Na estratégia da ruptura, a valorização se fixa exclusivamente nos atores da sociedade civil, com ênfase nos códigos organizacionais e valores dos movimentos sociais e na lógica de uma identidade referida à perspectiva de ruptura da ordem político-institucional e sua substituição por outra – revolucionária – baseada na dinâmica desses atores.

Entre as características que compõem essa identidade é flagrante a desconfiança nas instituições da democracia representativa como forma legítima de mediação Estado/

Sociedade. É o chamado “sentimento de negatividade institucional”, típico do paradigma do “movimento popular” descrito por Doimo (1990, p.38).

Partindo da hipótese de que uma ... “continuada e contundente pressão reivindicativa sobre o Estado poderia produzir transformações qualitativas na estrutura do poder” ... (DOIMO, 1990, p.38), tal paradigma prescreve a autonomia ilimitada do âmbito dos movimentos sociais e das agências da sociedade civil e a “autonomia do povo” (Ibid., p.06) em um “poder paralelo”(Ibid.) com a expectativa de um colapso do poder instituído pelo ritual democrático liberal.

A esperança é ampliar indefinidamente a dinâmica da democracia participativa a todas as esferas da relação Estado/Sociedade, tornando-a forma de mediação exclusiva. Mas o que se constata é uma ação auto-referida e indiferente ao “fazer político” dos atores da sociedade civil que se traduz, por um lado, no imobilismo destes com relação à democratização do Estado e, por outro, no espaço livre para a efetiva integração corporativa de setores dos movimentos sociais e agências da sociedade pelo sistema de poder.

### 3 - Quadro comparativo das duas visões

Neste quadro resumimos as duas visões básicas e principais descritas, presentes no contexto da transição, com suas respectivas definições em relação a conceitos e questões chaves que dizem respeito à participação política.

Quadro comparativo das duas visões		
	1ª VISÃO	2ª VISÃO
	referida na ruptura	referida na democratização progressiva
quanto à autonomia dos movimentos sociais	ilimitada e auto-referida	relativa, limitada pela autonomia da dimensão representativa
quanto à institucionalidade democrática	negatividade institucional	valoriza também os institutos de participação-liberais
quanto à democracia participativa	forma de mediação exclusiva Estado/Sociedade	forma de mediação tão importante quanto a democracia representativa
quanto à democracia representativa	forma de participação não importante	tão importante quanto a democracia participativa
quanto aos formatos de participação	valorização fixa apenas nas formas de organização da sociedade civil	valoriza movimentos da sociedade e formas representativas (ex:sufrágio)

## 4 - A Experiência de Vila Velha no Contexto Político Nacional

A experiência em foco se deu no contexto político da transição. Também em Vila Velha, a exemplo do que acontecia no país, coexistiam visões diferenciadas sobre o processo político e a participação política. Era “um nó difícil de desatar... (sem) ... teorias comprova-das, nem modelos diretamente aplicáveis às condições da realidade”. (MARTINS, 1984, p.31).

Conceitos, valores e referências integrantes das visões que protagonizaram a transição brasileira perpassaram o discurso e a ação dos atores políticos no município, como se perceberá no decorrer dos capítulos que descrevem a experiência de Vila Velha.

No capítulo seguinte, cuida-se de caracterizar, dos pontos de vista histórico-ocupacional, econômico, demográfico-espacial, social, político e eleitoral, a cidade de Vila Velha.



## CAPÍTULO 2

## CARACTERIZAÇÃO DA CIDADE

## 1- Aspectos Histórico-ocupacionais, Econômicos e Demográfico-espaciais

Fundada em 23 de maio de 1535 pelo donatário da Capitania Hereditária do Espírito Santo, Vasco Fernandes Coutinho, e batizada pelo nome de Vila Espírito Santo, só passou à condição de município de Vila Velha em janeiro de 1959. Sofreu várias tentativas de incorporação à cidade vizinha de Vitória, capital do Espírito Santo, duas delas com sucesso, mas por curto espaço de tempo, até que voltasse à condição anterior.

Até o Século XIX, compunha-se apenas do pequeno núcleo de fundação na margem sul da Baía de Vitória e povoados dispersos, com economia baseada na agricultura e pesca em colônias.

Com a instalação da linha de bonde Paul-Vila Velha (depois Estrada Jerônimo Monteiro), dos terminais das ferrovias Leopoldina e Vitória-Minas e construção da ponte Florentino Avidos, ligando Vila Velha a Vitória durante as primeiras três décadas do Século XX, criaram-se as condições para a expansão dos bairros São Torquato e Paul

e, posteriormente, Vila Garrido, Ataíde, Glória e Aribiri, acompanhando as margens da Baía de Vitória.

Na década de 50, a construção da Rodovia Carlos Lindenberg, e a aprovação de loteamentos às suas margens determinaram o surgimento de novo eixo de urbanização mais ao sul, cortando o interior do município e criando os bairros Cobilândia e Ibes, sendo decisivos na conurbação da Grande Vitória.

Mas será a partir da década de 60, com a desestruturação da economia agrícola cafeeira do Espírito Santo, que a Grande Vitória, e em especial Vila Velha, sofrerá um vertiginoso crescimento demográfico abrigando migrantes sem condições de sobrevivência no campo. Esses contingentes se instalarão nas periferias de Vila Velha em regiões alagáveis, como as bacias dos rios Marinho e Aribiri, constituindo-se graves problemas ambientais e sanitários. Ao final da década de 60 metade da população já era de migrantes.

Carente de economia própria e desenvolvida, e com uma administração sem recursos para absorver as demandas da população, em sua maior parte favelada, a cidade empobrecida vê surgir os primeiros e incipientes movimentos sociais.

Na década de 70, em ritmo de “milagre econômico”, o processo de industrialização acelerada, nucleado pelos chamados “Grandes Projetos”, agrava ainda mais a concentração urbana, provoca a ativação do setor imobiliário e de construção civil, necessários para sua

implantação, funcionando como forte atrativo de mão-de-obra. Vila Velha foi a principal receptora de migrantes, tendo absorvido 43,3% do total da Grande Vitória entre 1972 e 1977. De 122.814 habitantes, em 1970, passa a 202.847, em 1980.

Contribuíram para essa explosão demográfica a construção de conjuntos habitacionais para a população empregada de renda média, através do sistema da Companhia Habitacional do Espírito Santo (Cohab-ES) e do Instituto Nacional de Orientação às Cooperativas Habitacionais no Espírito Santo (Inocoop-ES), margeando a orla marítima rumo ao sul, a construção da Rodovia do Sol no mesmo rumo até Guarapari e o início da construção da Terceira Ponte, ligando Vila Velha a Vitória, também no eixo litorâneo.

Importante registrar a presença de grandes áreas desocupadas no interior de Vila Velha, entre os vários eixos de expansão da cidade, sob controle de poucas famílias – verdadeiras oligarquias urbanas – com grande capacidade de influência sobre o poder político local, extraindo enormes vantagens especulativas do modo de urbanização da cidade.

A Grande Vitória, paralelamente, teve sua economia terceirizada com 71% dos postos de trabalho pertencendo a este setor, em 1977, pressionando para baixo o nível de renda da população e reforçando a ocupação das periferias de Vila Velha através de assentamentos ilegais ou “espontâneos”, como Ilha dos Aires, Salamin, Rio Marinho, Divino Espírito Santo e outros.

Esses setores da população vivenciaram acirrados conflitos pela posse da terra e, à semelhança da maioria dos habitantes, graves problemas de provimento de infra-estrutura urbana. A partir do trabalho da Igreja Católica e dos partidos de esquerda, passaram a se organizar em movimentos sociais de enfrentamento com o poder econômico e de pressão sobre o Estado

## 2 - Aspectos Sociais, Políticos e Eleitorais

A partir do final da década de 70 e início de 80, a situação de precariedade urbana descrita, combinada com as novas condições políticas resultantes das sucessivas vitórias da oposição — que impulsionaram a democratização do país —, cria as condições para a emergência dos movimentos sociais de novo tipo.

Diferentemente da primeira metade da década de 70 e da década anterior, surgem aqui como fenômeno moderno, pleiteando autonomia organizacional e política diante do Estado, articulando-se numa ação abrangente e unificadora, primeiro em níveis distritais e depois municipais, visando a maximizar sua influência no processo decisório do poder municipal e em outros níveis de governo.

O Movimento pelo Direito à Moradia e de apoio às ocupações “espontâneas”, o Movimento contra o Monopólio dos Transportes Coletivos e as campanhas pela mudança dos estatutos padronizados e autoritários, impostos pelo Estado, e pela criação do Conselho Municipal dos

Movimentos Comunitários são os melhores exemplos desse novo associativismo urbano.

Como participantes ativos deste cenário de movimentação social, despontarão as forças renovadoras da composição política de Vila Velha, aproveitando-se das liberdades políticas abertas pela democratização e tendo como perspectiva as eleições municipais de 1982.

A Igreja Católica, que já dava sustentação às mobilizações comunitárias desde os tempos mais repressivos, agora intensifica sua participação e fornece substrato para o surgimento do Partido dos Trabalhadores (PT), em 1980, e de uma ala avançada do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), a partir dos trabalhos da Comissão de Justiça e Paz, que será liderada pelo futuro prefeito Vasco Alves de Oliveira Júnior.

O advogado Vasco Alves terá, durante os anos que antecedem as eleições de 1982, destacada atuação na defesa dos direitos humanos das populações periféricas, em especial junto aos movimentos por moradia e nas ocupações “espontâneas”. Terá presença política constante nos movimentos de base da Igreja e na vida social de Vila Velha, participando, também, da organização dos movimentos comunitários e associações de moradores. Tornar-se-á prefeito municipal pelo PMDB, recebendo mais de 23 mil votos.

O Partido Comunista Brasileiro (PCB), que se rearticulou no Estado a partir das intensas mobilizações do movimento estudantil universitário da época, embora ainda clandestino, também é organizado neste novo contexto de mobilização da cidade, abrigando-se no PMDB e compondo junto

com Vasco Alves a sua ala de renovação. Elege Felício Corrêa o vereador mais votado do Estado, em 1982, com aproximadamente 5 mil votos.

A composição política anterior de Vila Velha limitava-se ao Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e à Aliança Renovadora Nacional (Arena) — depois Partido Democrático Social (PDS). Esta, com peso decrescente, estava fadada a um papel inexpressivo nas eleições que se aproximavam, diante da “maré cheia” oposicionista. A cidade se caracterizava pela tradição de oposição e sintonia com o sentimento nacional anti-autoritário que grassava. Mesmo durante o regime militar teve a maioria dos prefeitos do MDB. Seria dentro do próprio PMDB que a disputa pela prefeitura se definiria em 1982.

No entanto, em nível municipal, o PMDB praticava uma política tradicional, impermeável aos movimentos sociais e aberta aos interesses oligárquicos das famílias tradicionais donas das terras urbanas e do monopólio do transporte coletivo.

O prefeito em exercício Américo Bernades (1976 - 1982), que pretendia fazer o seu sucessor por uma das sublegendas<sup>1</sup> do PMDB, pertencia justamente a uma das famílias com interesses fundiários. A segunda sublegenda estava garantida ao grupo do deputado federal Max Mauro que lançou como candidato seu

---

<sup>1</sup>: A sublegenda foi um artifício legal criado pelo regime autoritário, ainda na época da ARENA, para acomodar as divergências de sua base de sustentação no interior do seu partido. Permitia aos partidos políticos apresentarem três candidaturas ao Executivo, em sublegendas diferentes, mas na mesma sigla partidária.

irmão, vereador Francisco Mauro, pretendendo constituir uma alternativa um pouco mais avançada para capitalizar o sentimento de renovação e chegar à vitória.

Raciocínio acertado que só não foi viabilizado devido às contradições que marcavam seu grupo político. Primeiro, as suas relações de proximidade com a administração municipal em curso e, segundo, o peso do estatismo populista herdado de seu pai, Saturnino Mauro, também deputado do antigo PTB, impediram seu enraizamento nos novos movimentos sociais, pois se chocavam com as aspirações modernas por autonomia que distinguiam estes movimentos.

A experiência de relacionamento do deputado Max Mauro com o movimento social, adquirida enquanto prefeito de Vila Velha, de 1970 a 1972, é com um tipo de associativismo urbano condicionado pela ausência de liberdade política no país, criado pela intervenção do Estado junto à sociedade e com grandes dificuldades de autonomização política.

Como se vê registrado no texto-base utilizado no “Movimento pela Mudança dos Estatutos dos Movimentos Comunitários de Vila Velha”, no início dos anos 80, essas associações sofreram a intervenção da Secretaria do Trabalho e da Promoção Social (Setraps), objetivando a inclusão nos estatutos de disposições que garantissem a assessoria da Setraps sendo que, a partir disso, muitos movimentos comunitários perderam sua finalidade inicial — a participação comunitária.

O próprio deputado reivindicava em seus pronunciamentos públicos o mérito de “criador” dos movimentos comunitários de Vila Velha. Esta incompreensão sobre uma relação democrática do Estado com a Sociedade se manifesta também durante a campanha pela mudança dos estatutos dos movimentos comunitários, expressa em uma posição ambígua que apoiava a autonomia de cada movimento comunitário, isoladamente, mas se opunha à criação e autonomização do Conselho Municipal dos Movimentos Comunitários. Ambigüidade explicada pelo receio da perda do “controle” desses movimentos que “vêm desde a época do primeiro governo Max e do governo Américo Bernardes”, no município, como afirma o secretário-geral da primeira diretoria do Conselho Comunitário de Vila Velha, em entrevista a Vargas & Morandi (1987, p.110).

O sentimento de renovação política será captado pela terceira sublegenda, saindo vitoriosa das eleições com um programa que denuncia as oligarquias locais e propõe a ampla participação popular na gestão do poder municipal, não sem antes travar uma acirrada disputa na convenção do PMDB contra o veto do prefeito Américo Bernardes e do deputado Max Mauro ao direito democrático de utilizar a terceira sublegenda desse partido. Disputa que acabou de revelar as citadas contradições do grupo do deputado federal e o conservantismo do prefeito em exercício. Revelou também o caráter renovador da “Proposta Alternativa de



Governo de Participação Popular para Vila Velha” dos candidatos a prefeito Vasco Alves e vice Aurélio Sampaio.

Nesta disputa, o presidente do diretório municipal do PMDB, Aurélio Sampaio, romperá sua antiga ligação com os setores tradicionais do partido e dará decisivo apoio à ala renovadora na disputa interna pelo direito a uma sublegenda. Com este movimento credencia-se a pleitear e conseguir a candidatura a vice de Vasco Alves.

O PT, com uma organização ainda incipiente, em que pese sua crescente presença no movimento social, teve resultado eleitoral apenas residual nesse pleito, alcançando menos de mil votos, mas assinalando, simbolicamente, o apoio ao seu programa de implantação de um “Governo dos Trabalhadores” em Vila Velha.

## CAPÍTULO 3

### PRIMEIRO PERÍODO DA EXPERIÊNCIA

O primeiro período da experiência de participação popular no orçamento e na administração de Vila Velha cobre os primeiros meses de 1983, estendendo-se até a segunda metade do ano.

Os avanços em termos de democratização do poder municipal são oriundos, principalmente, de ações administrativas e iniciativas políticas circunscritas à dimensão representativa da vida política de Vila Velha. Iniciativas e ações que, apesar de conterem contradições, tiveram reflexos positivos junto aos embriões que constituiriam a democracia participativa na cidade, ou seja, os movimentos associativos comunitários, culturais e outros que viviam sua fase de organização inicial.

Segundo o primeiro presidente do Conselho Comunitário, “a eleição de Vasco representou um avanço político, um crescimento político dos bairros, (onde) começaram a surgir novas lideranças comunitárias, no início do Governo Vasco, e depois com a própria caminhada do movimento que começou a crescer sozinho.” (VARGAS & MORANDI, 1987, vol.3, p.85).

A expectativa de mudança, gerada pela vitória da “Proposta Alternativa de Governo de Participação Popular

de Vila Velha” nas eleições, se traduziu em esperança de desalojamento das oligarquias municipais e dos seus padrões de administração pública — corruptos e ineficientes — do interior do Poder Executivo e de uma presença decisiva dos movimentos sociais, em particular, dos movimentos e centros comunitários na gestão do município.

O papel apendicular, até então exercido pelo Poder Legislativo em relação ao Executivo, engendrou uma equívoca secundarização das eleições legislativas em 1982, reduzindo a exposição deste poder ao processo de renovação política vivido, dando margem à intervenção das oligarquias municipais que elegeram a maioria da nova representação parlamentar pela legenda do PDS e em muito maior número pelas sublegendas do próprio PMDB, mantendo assim importante posição em seu recuo político.

As primeiras iniciativas da nova Câmara de Vereadores, marcadas pelos métodos fisiológicos e clientelistas que informavam sua maioria, se chocaram de frente com os intentos de democratização e participação popular e geraram uma crítica maciça por parte dos prestigiados movimentos associativos à instituição legislativa, criando assim as contingências para a sua perda de influência ainda maior no processo político municipal e para seu isolamento perante a opinião pública, obtendo repercussão apenas nas tentativas sectárias e insubistentes de cassação do prefeito municipal.

Os movimentos associativos dos bairros — dado ao seu estágio organizacional, a maioria em fase de fundação ou com vida recente — possuíam uma visibilidade política circunscrita ao próprio bairro, cuidando de descobrir e fiscalizar qualquer investimento de recursos públicos a ele destinado. A criação efetiva de uma entidade municipal federada (futuro Conselho Comunitário de Vila Velha) estava ainda em andamento, como também a elaboração de uma ação política de abrangência municipal. Essas contingências dificultam objetivamente a influência ativa dos movimentos associativos no planejamento estratégico e nas decisões de âmbito municipal do poder local.

Diante das citadas contingências — organizacionais, no caso do movimento associativo, e de composição política da Câmara — que limitavam suas intervenções no processo municipal, coube ao Poder Executivo a principalidade das ações políticas, tratando de proceder as mudanças em suas estruturas, de acordo com as expectativas populares pós-eleitorais.

A ativação da Assessoria de Planejamento (com status de Secretaria Municipal); a criação da Assessoria de Ação Social (futura Secretaria); a criação do Conselho de Planejamento Administrativo com participação de todo secretariado e funcionando como centro coordenador geral da administração; a organização das finanças com a reestrutura do Cadastro Imobiliário e da Arrecadação Municipal; a decisão de dotar a Prefeitura

de infra-estrutura para realizar obras por administração direta; e a formação de um plano de atendimento às demandas emergenciais viabilizaram uma nova dinâmica e capacidade de intervenção do Poder Executivo no município, possibilitando respostas às expectativas políticas da população.

Reorganizada e revigorada, a Prefeitura toma a iniciativa do diálogo com os movimentos sociais, inaugurando um novo relacionamento com a população, sendo realizadas assembléias em todos os bairros, convocadas em conjunto com os movimentos comunitários (onde existiam) para apreciação e priorização das demandas presentes.

Este novo relacionamento se mostra positivo e estimulador da consolidação e proliferação dos movimentos associativos de bairros e outros, à medida que reconhece sua legitimidade na intermediação entre a população e o Poder Executivo. Se no “início da administração existiam 33 associações de moradores ou movimentos comunitários... (Vila Velha) ... passará a contar com 55 entidades organizadas pelos bairros ao final do ano” (VARGAS & MORANDI, 1987, vol.1, p.55 e vol.2, anexo, p.04). Mas não deixa de conter contradições e aspectos negativos.

Essas contradições decorreram da diferença de abrangência e visibilidade política entre a Prefeitura — como um ente de extensão municipal — e cada movimento comunitário isoladamente (limitado ao seu

próprio bairro), criando um espaço intermediário de administração de recursos públicos fora do controle da sociedade organizada, ainda de forma atomizada, passível de ser manipulado burocrática e arbitrariamente de dentro do Poder Executivo.

A esse papel manipulador prestaram-se as Secretarias de Ação Social e de Obras, justamente as responsáveis, respectivamente, pelos contatos com os movimentos sociais e pelo atendimento da maioria de suas demandas, organizando um “forte lobby que permitiria o desenvolvimento de um processo caracterizado pelo clientelismo e pela cooptação, favorecendo ora uma, ora outra liderança comunitária, ou lançando seus próprios candidatos políticos no município” (VARGAS & MORANDI, 1987, vol.1, p.56).

Tal política estatal não se defronta com o veto automático do chefe do Executivo, pois conferia a este sustentação — mesmo que do tipo tradicional. Esta política atingiria seu limite máximo de invasão do Estado sobre a organização da Sociedade no evento de “instalação” do Conselho Comunitário de Vila Velha, que foi convocado em nome do Poder Executivo pela Secretaria de Ação Social, em intervenção paralela e autoritária sobre a organização natural do movimento em amadurecimento e nucleado pela Comissão Pró-Federação de Vila Velha.

A negatividade desta política causou danos importantes e duradouros ao processo global da experiência, visto

da perspectiva democrática. Danos internos, traduzidos na tensão crescente no interior da equipe de governo que, em sua maioria, rejeitava tal política, e externos, na relação da Prefeitura com a entidade municipal dos movimentos associativos, que reagiu à intervenção com uma crítica radicalizada ao Poder Executivo e um afastamento político auto-referido. No momento em que esta negatividade passa a predominar sobre os efeitos positivos da abertura do diálogo com os movimentos sociais e das medidas de reorganização administrativa — a partir dos últimos meses de 1983 —, inaugura-se o segundo período da experiência de Vila Velha, que será interpretado no quarto capítulo.

Completando o quadro, este primeiro período assinala uma redução da presença política partidária do PMDB. Tendo seu Diretório Municipal sido composto antes das eleições, refletindo a situação majoritária das duas sublegendas derrotadas nas eleições de 1982, passou a ser articulado pela maioria conservadora da Câmara e declinou em influência política. Mas retirou do prefeito eleito um importante instrumento de organização política, condicionando sua ação à forma de “grupo político” ou via administração municipal.

O PT e o PCB tiveram caminhos inversos. O primeiro, minimizado pelo resultado das eleições, reiterou sua oposição a qualquer “governo” que não fosse “dos trabalhadores” e internalizou sua ação nos movimentos sociais. O PCB,

co-responsabilizado pela vitória da renovação, aplicou prioritariamente suas energias na montagem do governo e na articulação do diálogo entre este e o movimento organizado da sociedade, objetivando a consecução da “Proposta ... de Governo de Participação Popular”. No entanto, reduziu acentuadamente sua participação direta e “por dentro” dos movimentos sociais.



## CAPÍTULO 4

## SEGUNDO PERÍODO DA EXPERIÊNCIA

Este segundo período é marcado pelas conseqüências da política intervencionista que produziu o evento de “instalação” do Conselho Comunitário. Decorre entre os últimos meses de 1983 e a decisão do Poder Executivo de convocar a Assembleia Municipal do Orçamento, com todos os movimentos sociais, para a discussão democrática das prioridades de investimentos municipais na segunda metade de 1984. É o intervalo de estagnação que acumula as maiores incertezas nos prospectos de democratização da gestão do poder local.

É também momento de grave dissociação entre a dinâmica da dimensão representativa e da dimensão participativa da democracia em Vila Velha. De forma que a continuidade do processo chegou a depender, quase exclusivamente, das ações de dentro da primeira dimensão não só especificamente no interior da Prefeitura, mas também da Câmara através do minoritário “bloco democrático”<sup>2</sup> de vereadores.

Dissociação que deixa isolados do Conselho Comunitário e do Movimento Social os atores que se batiam pela

<sup>2</sup>. Formado pelos quatro vereadores, Felício Corrêa (PCB), Joel Ribeiro (PMDB), João Artém (PMDB), Olgamitho Rodrigues (PMDB) de um total de 16 membros da Câmara.

democratização dentro do Poder Executivo, como o PCB e setores independentes que estavam em confronto direto com os titulares das secretarias de Obras e de Ação Social, radicalmente contrários ao encaminhamento da discussão das verbas de investimentos do orçamento para o ano seguinte, de forma transparente, e em presença do conjunto dos movimentos associativos. Inviabilizando também, no interior do Poder Legislativo, as possibilidades de uma articulação ampliada do bloco democrático de vereadores, visando a constituir uma maioria favorável à institucionalização da discussão democrática do orçamento municipal e outras iniciativas democratizantes.

Compreendiam esses titulares que tal encaminhamento do processo decisório na Prefeitura extinguiu seu espaço de manipulação de recursos públicos que vinham controlando com a negociação de alocações orçamentárias, em separado bairro por bairro. Por conseqüência, impossibilitava a cooptação e o controle dos setores corporativos do movimento em intervenções do tipo da “instalação” do Conselho Comunitário.

A dinâmica interna da dimensão participativa se desenhava de forma a dificultar ainda mais o processo democrático.

A intervenção autoritária de “instalação” não evitou, na seqüência, a eleição de uma diretoria provisória autônoma do Conselho Comunitário, mas influenciou sua postura “radicalizando” (idem, 1987, vol.1, p.89) sua crítica ao

Poder Executivo como instituição democrática, a exemplo da “crítica maciça” que praticava em relação à instituição Poder Legislativo. A intervenção do PCB, já reduzida devido à sua dedicação prioritária à equipe de Governo, não consegue alterar os rumos no interior do movimento.

Esta posição radicalizada do Conselho Comunitário vai ao encontro da política de oposição do PT que advogava, através do seu presidente municipal, ser a discussão do orçamento uma “imposição...(do Executivo)...porque não partia de uma tomada de consciência das lideranças comunitárias” (VARGAS & MORANDI, 1987, vol.3, p.115), facilitada a aproximação pela origem comum de suas direções na militância da Igreja Católica.

É o momento de pleno vigor no direcionamento do movimento associativo de Vila Velha, da matriz política referenciada no paradigma do “movimento popular” (DOIMO, 1990, p.38), com seu “sentimento de negatividade institucional”(Ibid.). A discussão democrática e participativa do orçamento municipal é refugada pelo movimento como manobra de cooptação do poder, dedicando-se o Conselho Comunitário à construção de uma abstrata autonomia organizativa do movimento social, priorizando a luta nacional pela “Constituinte exclusiva e soberana” com participação popular. “Um erro político da direção do Conselho, que tinha a responsabilidade de estar preocupada com as questões do município”, reconhece posteriormente a secretária da diretoria do Conselho

(VARGAS & MORANDI, 1987, vol.3, p.52).

Em meio a esse nó cerrado no processo democrático municipal, o teatro de decisões estratégicas se transfere para o interior do Poder Executivo. “Havia dois grupos na Prefeitura se digladiando sobre a proposta”, afirma o presidente da primeira diretoria do Conselho Comunitário (Idem, 1987, vol.3, p.86). O prefeito, que até então administrava o enfrentamento das duas alas no interior da equipe, assiste ao aumento inédito das tensões a ponto de se colocar em risco a integridade do Governo e a viabilidade da “Proposta Alternativa de Governo de Participação Popular para Vila Velha”.

É na iminência da retirada do Governo da ala favorável ao controle democrático dos recursos orçamentários que é tomada a decisão pelo Poder Executivo de convocar, no segundo semestre de 1984, a I Assembléia Municipal do Orçamento para vigorar em 1985.

Esta decisão, de grande alcance estratégico, como se verá no próximo capítulo, embora não extinga de imediato métodos burocráticos e corporativos de relação com a sociedade e afaste seus titulares da equipe, vai abrir um novo período no processo democrático, de diálogo crescente entre a Prefeitura e o Conselho Comunitário e de articulação entre as dimensões participativa e representativa da democracia do município, com reflexos positivos inclusive no Poder Legislativo.

## CAPÍTULO 5

## TERCEIRO PERÍODO DA EXPERIÊNCIA

O terceiro período da experiência de Vila Velha, com início na I Assembléia Municipal do Orçamento, em fins de 1984, estende-se até dezembro de 1985 com a aprovação da lei municipal que institucionalizou a discussão democrática e participativa do orçamento do município, como coroamento da Campanha Cidade Democrática, que contou com 20 mil assinaturas de apoio, e encerra-se na segunda metade de 1986, com a morte do vice-prefeito Aucélio Sampaio, que assumira em lugar do prefeito Vasco Alves após sua desincompatibilização para concorrer ao mandato de deputado federal constituinte.

Foi o intervalo de maior democratização do processo decisório do poder local, sendo que alguns avanços democráticos conquistados neste período perdurarão até os dias de hoje. Presenciou-se uma articulação cada vez mais vigorosa e produtiva entre a democracia participativa e representativa com o enraizamento popular e o reforço mútuo das duas dimensões, impulsionando de forma original o processo político da cidade. Tal impulso se tornou possível pela ação convergente dos atores democráticos envolvendo instituições, personalidades, partidos políticos e movimentos sociais, como demonstraremos.

A I Assembléia Municipal do Orçamento convocada pelo prefeito municipal Vasco Alves, apesar da posição do Conselho Comunitário que “não lhe pouparia críticas”(Idem, 1987, vol.1, p.87), teve a participação de representantes eleitos nos movimentos comunitários e associações de moradores da quase totalidade dos bairros, do movimento dos transportes, do movimento cultural e de outros. Possibilitando uma divisão democrática e transparente das verbas de investimentos para o ano de 1985, facilitou em muito o trabalho de cobrança de cada movimento (e também do Conselho Comunitário, mais tarde) e dificultou crescentemente a manipulação arbitrária de recursos por parte de setores do Poder Executivo. Esta dificuldade se fez sentir ainda em 1984, reduzindo a imagem intervencionista da Prefeitura e facilitando a aproximação política com o Conselho Comunitário e outros movimentos associativos.

Com a mudança de postura do Poder Executivo precipitaram-se várias alterações positivas no quadro político. O PCB, mais liberado da disputa que travava no interior da equipe de Governo municipal, intensifica sua ação junto ao movimento social. Mesmo na clandestinidade realiza, através do PMDB Jovem, um importante seminário sobre a “Institucionalização da Elaboração Democrática do Orçamento” que contará com a presença do Conselho Comunitário, da Câmara dos Vereadores, de todos os partidos, Prefeituras e diversos movimentos associativos.

Participará ativamente da “Campanha Cidade Democrática” durante todo o ano de 1985.

Também o Partido dos Trabalhadores experimenta uma transição na sua política municipal. De uma oposição a “qualquer governo” que não seja “dos trabalhadores” pós-eleições de 1982, assume uma linha que “... conserva sua independência ao Governo Sarney, mas isto não impede que reconheça os aspectos positivos da atual administração municipal, até o momento democrático e popular”..., em seu IV Encontro Municipal, em setembro de 1985, realizado numa conjuntura política dramatizada pela tentativa de cassação do prefeito municipal pela ala conservadora da Câmara. Participa com destaque da II Assembléia Municipal do Orçamento e da Campanha Cidade Democrática.

O Conselho Comunitário, refletindo os novos alinhamentos políticos, reavalia suas prioridades e tem participação intensa na convocação, mobilização e aperfeiçoamento dos mecanismos da II Assembléia Municipal do Orçamento. São aprovadas as importantes decisões de alterar de 1% para 5% a alíquota dos impostos sobre terreno baldio, a revogação da lei que isentava as imobiliárias com grandes loteamentos de impostos e a criação e eleição da Comissão de Acompanhamento e Controle da Execução do Orçamento Municipal.

A preocupação do Conselho Comunitário, do PT e do PCB em não confundir o Poder Legislativo, com

relação à sua maioria parlamentar eventual, que se envolveu na tentativa de cassação do prefeito municipal, criou a oportunidade de novas articulações para o até então minoritário bloco democrático da Câmara. Estes, apoiando-se na pressão popular desencadeada pelo conjunto dos atores democráticos e mobilizada pela Campanha Cidade Democrática, viabilizam uma maioria favorável à tramitação da lei municipal que institucionaliza a participação popular na elaboração do orçamento do município.

Assim, será aprovada a criação da Assembléia Municipal do Orçamento da qual todos os vereadores também farão parte com direito a voto. Não será aprovada “em oposição” à instituição legislativa, mas sim, incluindo-a no processo democrático, ampliando a democracia representativa pela ação política dos atores da democracia participativa.

Esta dinâmica entre democracia representativa e participativa que permite a identidade própria e independente de cada ator democrático, isolando os atores autoritários e particularistas, estabiliza uma relação democrática entre Estado/Sociedade, no âmbito municipal, que se prolonga até a segunda metade de 1986.

Em maio de 1986, o prefeito Vasco Alves desincompatibiliza-se para se candidatar à Assembléia Nacional Constituinte, assumindo o vice-prefeito Aucélio Sampaio com o compromisso de dar continuidade à



Assembléia Municipal do Orçamento, mas vem a falecer na sua fase de encerramento.

Com a morte do vice-prefeito empossado, assumirá o presidente da Câmara, Carlos Malta<sup>3</sup>, mantendo-se ilegalmente no cargo e provocando de novo e abruptamente uma dissociação entre democracia representativa e participativa, que trataremos no sexto capítulo.

---

<sup>3</sup>. O vereador Carlos Malta de Carvalho se elegeu como integrante do grupo de vereadores que apoiou a sublegenda do candidato a prefeito que defendia a continuidade da administração anterior a 1983. Obteve cerca de 1.200 votos concentrados na região de Paul.

## CAPÍTULO 6

## QUARTO PERÍODO DA EXPERIÊNCIA

Com início na segunda metade de 1986 e término na abertura do processo eleitoral extraordinário em fins de 1987, este é o período de maior recuo na experiência democrática de Vila Velha. O retrocesso na dimensão representativa tem reflexos perigosamente negativos na dimensão participativa e no processo democrático como um todo. A nova posição da Prefeitura, através de métodos fisiológicos, desequilibra o arranjo político do Poder Legislativo, refazendo sua maioria conservadora. Agora, ao contrário do primeiro e segundo períodos, a continuidade do processo dependerá, principalmente, do resultado das ações dos atores da democracia participativa.

Assumindo o Poder Executivo em meio a incertezas sobre a duração do seu período de governo e à mobilização política gerada pela III Assembléia Municipal do Orçamento, Carlos Malta procura ganhar tempo. Inicialmente compromete-se com as decisões da Assembléia e até negocia com os movimentos a inclusão de projetos e obras, não concluídos em 1986 (devido às descontinuidades causadas pelas substituições de prefeitos), no orçamento de 1987.

Mas, à medida que assegura sua permanência na Prefeitura, por meio de vários expedientes jurídicos, o novo prefeito revela seus verdadeiros compromissos com as oligarquias da cidade e com métodos corruptos e clientelistas. Avesso aos movimentos da sociedade civil organizada, passa a atacar violentamente o Conselho Comunitário, acusando-o de ser um órgão político-partidário sem representatividade social, cooptando setores corporativos e particularistas do movimento associativo com obras e projetos fora do orçamento democraticamente discutido. Orçamento que descumpriu em sua quase totalidade.

O Poder Executivo tenta ainda organizar um arremedo de Assembléia Municipal do Orçamento com estes setores do movimento, do PMDB e do PC do B, que não se concretiza. O auge do intervencionismo estatal ocorre em junho de 1987, quando o gabinete do prefeito e o gabinete do então governador Max Mauro, com apoio do PC do B e de setores do PMDB, organizam uma chapa para tomar a entidade no I Congresso do Conselho Comunitário de Vila Velha.

No entanto, a sociedade civil resiste à intervenção do Estado, aglutinando entidades, personalidades, movimentos, sindicatos, vereadores e partidos políticos em um fórum democrático e desencadeando a campanha por eleições diretas em Vila Velha, denunciando a ilegalidade da permanência do prefeito no município. O processo jurídico, porém, é demorado, arrastando-se por meses.

Outro momento importante na luta pela manutenção dos avanços democráticos foi a decisão da diretoria do Conselho Comunitário – levada a plenário pela entidade – de ingressar na Justiça contra o prefeito para obrigá-lo a cumprir a Lei Municipal 2.247 que prevê a discussão democrática e participativa do Orçamento do Município, a partir de 15 de julho daquele ano, com a convocação da IV Assembléia Municipal do Orçamento.

Sem dúvida, o palco dos acontecimentos decisivos para o processo democrático havia se deslocado para o interior da dimensão democrática participativa. Segundo Vargas & Morandi (1987, vol.1, p.93), “o Conselho Comunitário passou a ter um papel fundamental na cidade na defesa das conquistas alcançadas nela pela população organizada no período administrativo anterior”.

O I Congresso do Conselho Comunitário realiza a eleição para a Diretoria do Conselho mais mobilizada, disputada e representativa de sua história, com grandes repercussões nos meios de comunicação, políticos e associativos da cidade e do Estado. A vitória da chapa 1, encabeçada e composta por lideranças independentes com apoio do PT e do PCB, contra a chapa do prefeito e do governador Max Mauro, se constitui na maior conquista dos atores democráticos nesse período que vinha sendo marcado pelo retrocesso. Seus efeitos políticos reequilibram o processo e revitalizam as perspectivas democráticas na cidade.

Passadas algumas semanas após o I Congresso, conclui-se o processo jurídico sobre a permanência do prefeito no cargo, sendo fixadas as eleições municipais extraordinárias para 13 de dezembro de 1987. Esta decisão assinala o início do quinto e último período, tratado no capítulo seguinte.

## CAPÍTULO 7

## QUINTO PERÍODO DA EXPERIÊNCIA

O último período da experiência democrática de Vila Velha corresponde ao processo eleitoral e abarca os meses que antecedem a eleição extraordinária de 13 de dezembro de 1987, decidida pelo Tribunal Superior Eleitoral. O resultado da eleição é a tradução vitoriosa, na dimensão representativa, do esforço unificado de resistência dos atores democráticos, realizado na dimensão participativa.

Tal eleição comprova a dissociação entre os atores da democracia representativa e a opinião pública expressa na orfandade da Prefeitura e da maioria da Câmara na campanha eleitoral, sem candidatura para assumi-las e defendê-las. O próprio PMDB, partido a que pertenciam e que contou com o apoio do governador do Estado, Max Mauro, tentou negar sua ligação com a administração Carlos Malta, lançando um integrante daqueles setores contrários à discussão democrática do orçamento e que pertencia à equipe do prefeito Vasco Alves, mas foi amplamente derrotado.

Demonstra, também, por outro lado, a solidariedade entre a opinião pública e os atores da democracia participativa, além

do apoio popular aos avanços democráticos conquistados desde 1983. As forças políticas como o PCB, o PT, o Partido Verde (PV), o setor trabalhista e outros segmentos minoritários dissidentes do PMDB, o recém-organizado Partido Socialista Brasileiro (PSB) e o ex-prefeito Vasco Alves, obtiveram 60% dos votos válidos nessa eleição.

Essa votação se constituiu na maior percentagem eleitoral conquistada pela esquerda, em eleições majoritárias, na história de Vila Velha. No entanto, encerrou aspectos negativos no campo da esquerda democrática.

A lição dos últimos anos, de convergência política numa estratégia unificada, que tinha dado certo no período de resistência ao retrocesso imposto pelo prefeito ilegal Carlos Malta e nos períodos anteriores de consolidação e avanço na experiência de Vila Velha, foi esquecida, sobrevivendo a divisão.

O PT, em torno do qual se construiu um consenso para que indicasse o candidato a prefeito, ouvindo as vozes dos seus setores mais sectários e de inspiração no exclusivismo da militância católica, impôs um veto ideológico à indicação do nome, pelo PCB, do candidato a vice na ampla frente de forças democráticas e de esquerda que se formava. Consumou-se, então, a divisão, mesmo após seguidas reuniões conjuntas de todos os setores democráticos para tentar compor a frente.

A divisão da esquerda não impediu a vitória do campo democrático, mas teria graves conseqüências no

desempenho do futuro governo municipal da coligação PT-PSB, que venceu com 40% dos votos válidos. Conseqüências que não serão aqui analisadas pois extrapolam os limites desta monografia.

O PCB receberá o apoio do Partido Verde e dos setores dissidentes do PMDB ao seu candidato a prefeito e acabará indicando, também, o candidato a vice, diante do impedimento legal a que estarão condicionados seus aliados na coligação para procederem tal indicação. Obtém 20% dos votos válidos, constituindo-se no maior percentual eleitoral do PCB que se tem notícia depois de sua legalização no país.

O ex-prefeito Vasco Alves, eleito deputado federal e membro da Assembléia Nacional Constituinte, dará apoio às duas coligações da esquerda democrática.



---

## CONCLUSÃO

Como se assinala na introdução, esta monografia empreende a pesquisa bibliográfica sobre a evolução do significado, do conteúdo e da prática da democracia, a partir do processo de transição democrática no Brasil. Situa a questão das relações Estado/Sociedade e da articulação entre democracia representativa e participativa à luz de visões diferenciadas sobre a própria transição política. Ao mesmo tempo, procura se fundamentar na visão que valoriza a democratização progressiva do processo político.

Nessa visão da questão democrática, a participação política pode se dar pela dimensão representativa da democracia, via institutos liberais, a exemplo do sufrágio universal, como também pela dimensão participativa, através de atores sociais específicos e formatos de participação próprios, em um movimento que pode ter maiores ou menores nexos de articulação e sincronia entre as duas dimensões.

A referência nessa visão norteou a interpretação da experiência de Vila Velha. Nessa interpretação, procurou-se não se deixar cercar pelas limitações de uma análise linear e contínua, sujeita a armadilhas explicativas, que não dão conta da dinâmica própria de cada uma das dimensões do processo político municipal e dos distintos períodos presentes em tal processo.

Procura-se então trabalhar no pressuposto de que, para obtermos uma compreensão global da experiência, se torna necessária uma análise particular dos vários momentos e situações de uma trajetória municipal que se mostrou complexa. Assim avaliou-se a trajetória de cada ator democrático de forma interarticulada com os demais atores presentes e em conjunto.

Bem observado, portanto, o ritmo singular da experiência de Vila Velha, que comportou intervalos de estagnações e de recuos, pode-se concluir — numa análise global — que se vivenciou um processo de democratização progressiva do sistema de decisão do Poder local.

Uma outra conclusão, de alcance mais genérico, envolvendo a articulação da democracia representativa com a democracia participativa, pode ser extraída da experiência em estudo. Diz respeito ao tipo de ação política desempenhada pelos atores da dimensão participativa com relação aos objetivos de consolidação e ampliação da democracia. Avaliando-se o processo período a período, constata-se que o dinamismo político da dimensão participativa pode ter um impacto positivo na dimensão representativa e no processo democrático, a exemplo do terceiro, quarto e quinto períodos, principalmente do terceiro. Mas, também, o impacto pode ser negativo como no primeiro e segundo períodos.

Três condições principais se colocam para um impacto positivo da dinâmica da democracia participativa na

dimensão representativa e no processo democrático. Uma é a capacidade de seus atores suplantarem o corporativismo e o particularismo no interior do movimento social, logrando a formulação de uma proposta unificada e abrangente de ação política reivindicatória.

A segunda é a superação dos dilemas sobre a interação ou não com as instituições da democracia representativa, a pretexto da preservação de uma autonomia auto-referida e do receio de cooptação dos movimentos sociais. A última é a demonstração de flexibilidade e amplitude para combinar pressão social e negociação institucional, viabilizando a armação das alianças políticas necessárias para tornarem hegemônicas, no interior das instituições, as aspirações e propostas dos movimentos sociais e agências da sociedade civil.

---

## BIBLIOGRAFIA

- 1- BOBBIO, Noberto. O futuro da democracia: defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- 2- \_\_\_\_\_ Liberalismo e democracia. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- 3- CASTELLS, Manuel. Cidade, democracia e socialismo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.
- 4- CASTORIADIS, Cornelios. A Instituição Imaginária da Sociedade. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- 5- COUTINHO, Carlos Nelson. As categorias de Gramsci e a realidade brasileira. Revista Presença, São Paulo: Caetés, setembro, 1986.
- 6- DOIMO, Ana Maria. Movimento sociais e conselhos populares: desafios da institucionalidade democrática. Outubro, 1990.
- 7- ECO, Humberto. Como se faz uma tese. São Paulo: Perspectiva, 2. ed., 1985.
- 8- ESPÍRITO SANTO SÉCULO XXI. Documento síntese – os grandes diretores do processo de transformação no Espírito Santo. Outubro, 1989.
- 9- GALEANO, Eduardo. Metodologia e pesquisa científica. São Paulo: Rabra, 1979.
- 10- HERRMANN NETO, João (org.). Democracia feita em casa. Câmara dos Deputados.

11- GRAMSCI, Antônio. *Concepção dialética da história*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 5. ed., 1984.

12- \_\_\_\_\_. *Os Intelectuais e a organização da cultura*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 4. ed., 1982.

13- \_\_\_\_\_. *Maquiável, a política e o estado moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

14- JUNQUILHO, Gelson. *Administração pública e participação social em Boa Esperança (ES) – Análise crítica de uma experiência*. Dissertação de Mestrado. Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 1989.

15- KONDER, Leandro. *O marxismo na batalha das idéias*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1984.

16- KOSIC, Karel. *Dialética do concreto*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969.

17- LAHUERTA, Milton. *Cultura e política e transição: entre a democracia e a barbárie*. Revista *Presença*. São Paulo, outubro, 1986.

18- LEFORT, Claude. *As formas da história*. São Paulo: Brasiliense, 1979.

19- MARTINS, Carlos Estevam. *Democracia feita em casa*. Brasília: C.D.I., Câmara dos Deputados, 1984.

20- MORAES, João Quartim. *Democracia e utopia: pela reforma da revolução*. Revista *Presença*, São Paulo: julho, 1987.

21- NOGUEIRA, Marco Aurélio. *O lado fraco da transição*. Revista *Presença*, São Paulo: Caetés, agosto a outubro, 1984.

22- O'DONNEL, Guilherme (Org) & REIS, Fábio Wanderlei. A democracia no Brasil – dilemas e perspectivas. São Paulo: Vértice, 1988.

23- POULANTZAS, Nicos. O estado, o poder, o socialismo. Rio de Janeiro: Graal, 2. ed., 1985.

24- SINGER, Paul & BRANT, Vinicius Caldeira. O povo em movimento. Rio de Janeiro: Vozes, 1983.

25- TOCQUEVILLE, Alexis. O antigo regime e a revolução. Brasília: Ed. UNB, 1979.

26- TOGLIATTI, Pamiro. Socialismo e democracia. Rio de Janeiro: Ilha, 1980.

27- VARGAS, Paulo Sérgio de Paula & MORANDI, Paulo Roberto. Vila Velha, o poder local e a participação popular na administração municipal. Trabalho de Graduação. Vitória, Universidade Federal do Espírito Santo, Agosto, 1987.

28- VIANNA, Luiz Werneck. Travessia: da abertura à constituinte 86. Rio de Janeiro: Taurus, 1986.

29- \_\_\_\_\_ A Transição: da constituinte à sucessão presidencial. Rio de Janeiro: Revan, 1989.

30- VILLASCHI, Alice Wanderley. Participação popular: marco teórico e análise da sua aplicação da gestão urbana. Dissertação de Mestrado, Brasília – DF, maio, 1985.

31- WEFFORT, Francisco. Por que democracia? São Paulo: Brasiliense, 1980. e Econômicas).

## 2ª PARTE – A EXPERIÊNCIA DE VITÓRIA

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO/ ORÇAMENTO POPULAR



## 1. SEU BATAN E A “TURMA DO MOVIMENTO POPULAR”<sup>4</sup>

---

Agosto 1996

Me ocorrem, após conversar com o professor Renato Pacheco, as lembranças daquelas tardes em 1985, eu procurando, Ilha de Santa Maria afora, pela sede do movimento comunitário.

-Seu Batan, conhece o seu Batan? Conhece a sede do movimento comunitário?

Quando cheguei à sede estava ele com Fátima Santos, Alexandre Passos e mais uma meia dúzia de líderes comunitários. Como diria o mestre Hermógenes: a “turma do movimento popular”<sup>5</sup>, o Conselho Popular de Vitória.

Gente querendo saber como era a participação popular no orçamento de Vila Velha. Querendo saber da lei

---

<sup>4</sup>.Artigo publicado no livro Movimentos Sociais (série Escritos de Vitória nº 20) editado pela PMV,1996.

OBS: Apesar de não estar em ordem cronológica, este texto foi colocado antes dos outros, pois retrata a migração, dentro da Região Metropolitana da Grande Vitória, da experiência de elaboração do orçamento com participação popular de Vila Velha para Vitória, através dos movimentos comunitários, onde será chamado de Orçamento Participativo e posteriormente Orçamento Popular.

municipal proposta pela Campanha Cidade Democrática que garantia ao movimento comunitário e à comunidade uma assembléia para decidir a obra do bairro. Querendo saber como ter essas garantias democráticas para as associações de moradores e a população de Vitória.

Bom, foi fácil como falar de mel pra abelhas. Estava assistindo ao vivo a organização dos primeiros esforços, que perdurariam vários anos, para a conquista do direito civil de interferir na destinação do dinheiro do município, mesmo fora do período eleitoral.

O tempo do calendário político voa rápido. Na primeira tentativa, em 1985, as forças progressistas divididas, com Vitor Buaiz pelo PT e Jairo Régis pelo PCB (depois PPS), perderam. Na segunda tentativa, em 1988, a Frente Vitória (PT, PSDB, PPS, PSB, PV, PH e PC do B) com Vitor Buaiz ganhou, e os esforços da “turma do movimento popular” começaram a dar frutos: o prefeito deu início ao chamado Orçamento Participativo. Não foram frutos passageiros, pois o governo seguinte, de Paulo Hartung (PSDB, PPS, PV, PSB), através do Orçamento Popular, faz a experiência completar dois mandatos e ganhar ares de vida longa.

Hoje, ao receber resultados de pesquisa ainda “quentinha” feita com 390 representantes de movimentos

---

<sup>5</sup> Expressão utilizada pelo militante comunista histórico Hermógenes Lima Fonseca nas reuniões do comitê estadual do PCB, para designar os militantes de esquerda que atuavam nos movimentos de bairro.

sociais e populares de todos os tipos, do município de Vitória, me lembro do Seu Batan e da “turma do movimento popular”: 82% das lideranças afirmam que o Orçamento Popular fortalece a democracia de Vitória.

A cidade ganhou mais certeza de sua experiência, de seu caminho participativo e também mais segurança de que esse caminho pode ser seguido por quem quer melhorar os serviços públicos e a máquina administrativa em qualquer governo. Oitenta e um por cento dos entrevistados se dizem a favor da implantação, com as necessárias adaptações, do modelo de Orçamento Popular no nível de governo estadual e federal.

É como se fosse mais um reconhecimento pelos anos de trabalho em defesa da cidadania da “turma do movimento popular”, do Seu Batan, ainda comandando o Conselho Popular de Vitória, e lutando para que esse reconhecimento transforme em lei o direito de participação na elaboração e execução do orçamento público.

## 2- O FUTURO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR<sup>6</sup>

---

Agosto 1992

Pesquisa realizada recentemente pela Federação dos Órgãos para Assistência Educacional (Fase)<sup>7</sup> junto às lideranças representativas da sociedade política e civil da cidade de Vitória corroboram a opinião do Prefeito Vitor Buaz, publicada nesse espaço dia 27/07/92, de que Vitória vive atualmente uma experiência de “democracia sendo exercitada na prática... e não apenas no discurso”.

Entre os entrevistados, 78,5% acreditam nos movimentos e organizações da sociedade civil e 57,1% acreditam que os partidos progressistas da Frente Vitória ganharam credibilidade política e legitimidade social como resultado do processo participativo. Por outro lado, 85% das lideranças opinaram que a sociedade organizada compartilha com a equipe

---

<sup>6</sup>. Artigo publicado no jornal A Gazeta - da Rede Gazeta (associada à Rede Globo de Comunicações), em 18 de agosto de 1992.

<sup>7</sup>. Esta pesquisa, Participação Popular na Administração de Vitória, sob minha responsabilidade técnica, fez parte de um estudo de abrangência nacional, chamado Demo-cratização da Gestão Municipal e Processo de Participação Popular Urbana em São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre e Vitória, realizada pela Fase.

de Governo a influência no processo decisório da administração municipal.

No entanto, as conclusões da pesquisa com relação ao futuro são inquietantes, deixando incertezas sobre a continuidade e o aprofundamento desse processo.

Uma dessas conclusões aponta a necessidade, que não se materializou, da união da frente de partidos progressistas. As lideranças municipais identificam nos partidos de “direita” a responsabilidade pela relação “intervencionista, clientelista e cooptadora” da Prefeitura com a sociedade civil, praticada nas administrações anteriores à Frente Vitória e, ao contrário, nos partidos “progressistas”, a continuidade da experiência atual.

Como as forças progressistas dispersaram-se entre duas candidaturas ( Paulo Hartung e João Coser), surge a única brecha possível para o “retrocesso participativo”: o crescimento dos conflitos entre os progressistas, confundindo suas identidades políticas e, por conseqüência, desorientando a sociedade, que quer a continuidade do processo participativo, mas sem identificar uma candidatura nítida e incontestada que o represente. Por esta brecha, já se insinua com desenvoltura a candidatura dos partidos conservadores galgando o segundo lugar no ranking eleitoral com 17% das intenções de voto, conforme sondagem do Centro de Estudos Sobre Questões do Desenvolvimento (CQD), publicada em 02/07/92 no jornal A Gazeta.

A outra conclusão da pesquisa aponta para a necessidade da institucionalização do processo participativo, também não-materializada. Hoje, o que garante o trânsito institucional da participação popular é o compromisso político do Prefeito e sua equipe, e não uma legislação que institua essa prática, revestindo-lhe de um caráter permanente e duradouro.

Acontece que quando as conclusões da pesquisa publicadas foram levadas pela imprensa para análise dos candidatos, todos concordaram publicamente com a institucionalização da participação popular, inclusive o da coligação conservadora (PFL, PDS, PRN, PTB E PDC). No entanto, esse mesmos partidos, durante a elaboração da Lei Orgânica, vetaram sua introdução na “Constituição Municipal”.

Essa mudança de comportamento confunde e desorienta ainda mais a percepção da sociedade, reforçando as inquietações e incertezas sobre o futuro da participação popular na capital.

Como a primeira das conclusões — a união das forças progressistas — não foi materializada e não existem indícios substantivos de que possa se viabilizar no horizonte visível, não seria o caso das duas coligações progressistas juntarem forças com os movimentos e entidades da sociedade civil, através do projeto de iniciativa popular, que já conta com mais de três mil assinaturas, recolhidas pelos últimos, e garantirem essa

preciosa conquista para o exercício da cidadania plena em Vitória?

Se isso acontecesse, a cidade teria a oportunidade de saber, ainda durante a campanha, se na hora do frigir dos ovos o que vale mesmo é o “discurso do candidato” ou a “prática dos partidos”, que até agora impediram que a modernidade democrática tivesse mais esse avanço no Município — a institucionalização do Orçamento Participativo.

Fernando João Pignaton é especialista em políticas públicas pós-graduado na Ufes.

### 3- ORÇAMENTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DA CIDADANIA<sup>8</sup>

Agosto 1992

Estudos realizados pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), comparando o desempenho dos governos municipais com o do governo federal, revelam dois dados de grande interesse. O primeiro, de que as máquinas administrativas municipais superam a da União em eficiência. O segundo, é o de que a causa desse melhor desempenho está no “patrulhamento” social, ou seja, no maior controle da sociedade sobre o planejamento e a execução do serviço prestado.

É possível que esses dois dados estejam na base de avaliações como a do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), sobre a descontinuidade que as eleições municipais poderão provocar em relação aos padrões estatizantes e à tradição centralizadora dos governos federais que presidiram o desenvolvimento nacional.

Estaria tomando impulso no tecido social brasileiro um novo protagonismo da sociedade civil, redefinindo seus espaços na reconstrução do conceito de “res pública”. E, também, se afirmando a noção de que a proximidade geográfica dos

---

<sup>8</sup> Artigo publicado no jornal diário A Gazeta - da Rede Gazeta (associada à Rede Globo de Comunicações), em agosto de 1992.



centros decisórios de governo facilitam o controle democrático dos indivíduos sobre as decisões públicas.

Como resultado, a crescente credibilidade do poder local como instância da participação política e o descrédito, também crescente, nos programas do distante governo federal.

Uma análise da forma como foram discutidos, deliberados e distribuídos os 200 bilhões de dólares, aproximadamente, que compõem o orçamento da União, à “toque de caixa”, nos dois últimos dias antes do recesso parlamentar, corroboram estas avaliações. A marginalização absoluta da sociedade teve como contrapartida um orçamento sem um planejamento governamental racional – ou qualquer projeto político global –, uma colcha de retalhos “fisiológicos” e eleitoreiros. O desdobramento, evidentemente, será a redução ainda maior da eficiência e eficácia dos gastos públicos no país, que já se encontram em níveis bastante inferiores aos dos países desenvolvidos.

Resta esperar que as avaliações do Ibase se consolidem cada vez mais no plano do poder local, instituindo na base da sociedade brasileira o “governo do cidadão”. Seria o fundamento de um novo tipo de governabilidade e estabilidade política para o futuro do país. A oportunidade de cada um conhecer o quanto ele e os outros cidadãos contribuem para a formação dos recursos públicos, de influenciar a escolha dos objetivos e prioridades em que será empregada essa contribuição, bem como de fiscalizar

o andamento de sua execução, redesenhariam a atitude do cidadão diante da coisa pública, fortalecendo a responsabilidade e a solidariedade social, e valorizando a democracia em novas bases de convivência política.

Para tanto, seria preciso que o orçamento público se transformasse de um instrumento de manipulação tecnocrática e politqueira – como está acontecendo no plano federal – em um instrumento da racionalidade democrática a serviço do cidadão. Enfim, um instrumento de cidadania.

Fernando João Pignaton é consultor  
associado do Centro de Estudos sobre  
Questão do Desenvolvimento

## 4- A EXPERIÊNCIA DE ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DEMOCRÁTICA DO ORÇAMENTO MUNICIPAL DE VITÓRIA

Junho 1994

### INTRODUÇÃO

Na experiência de Vitória, cinco balizas orientam as ações da Prefeitura no processo de discussão do orçamento municipal:

1. A administração acredita que a consolidação da democracia passa pelo aperfeiçoamento das instituições e pelo resgate da credibilidade nos sistemas de representação política. É que para isto é fundamental assegurar a participação ampla da sociedade na gestão e no controle da coisa pública nos mais diversos níveis. O cidadão, contribuinte direto e indireto tem o direito de decidir e controlar os recursos administrados pelo município.

2. A administração não faz o orçamento solitariamente. É necessário e indispensável a auscultação da sociedade, tendo em vista que o direito à participação foi uma conquista dos movimentos sociais e um compromisso político programático do prefeito eleito.

3. Para credibilidade ao processo de discussão do orçamento, a Prefeitura Municipal de Vitória quer acatar a vontade popular expressa nas reuniões e plenárias de cidadãos sem perder de vista outras instâncias de representação política, o conhecimento técnico e científico dos problemas da cidade como um todo, a visão do futuro da cidade (problemas e potencialidades estratégicas) e os limites e possibilidades reais do município para acolher demandas.

4. É indispensável a capacitação técnica, através de treinamentos específicos dos delegados e representantes da sociedade, bem como uma ação pedagógica junto a toda população que participa da elaboração dos conceitos básicos que envolvem a discussão do orçamento municipal.

5. O processo de discussão deve ser institucionalizado para se revestir de caráter permanente e duradouro.

Esses princípios dinâmicos estão expressos na metodologia do processo e servem de referência para a montagem da estrutura participativa que será descrita a seguir. Referenciam também eventuais mudanças e aperfeiçoamentos do processo participativo, como a que está em discussão atualmente sobre a introdução de mais um nível – as regiões do município – de reunião para a participação da sociedade.

---

## RELATO DA EXPERIÊNCIA<sup>9</sup>

---

Na capital do Espírito Santo, a elaboração do orçamento municipal inicia-se no primeiro semestre, com uma reunião entre representantes da Prefeitura Municipal de Vitória e do Conselho Popular de Vitória (entidade federativa de movimentos comunitários e associações de moradores) para o planejamento e a aprovação da metodologia do processo a ser deflagrado.

Na seqüência, é realizada a “I Assembléia Geral do Orçamento” com participação das lideranças de todos os bairros da cidade, ocasião em que é feita a prestação de contas da execução do orçamento do ano em curso e organizado um calendário de Assembléias por bairros para discussão das obras/ serviços prioritários do ano seguinte.

Nos meses de julho/ agosto realizam-se as Assembléias de bairros, que são convocadas e organizadas pelos Movimentos Comunitários/Associações de Moradores, apoiados por ampla

---

<sup>9</sup> Texto de referência enviado pelo Secretário de Ação Social da Prefeitura Municipal de Vitória ao colunista da Folha de São Paulo Luís Nassif sobre artigo escrito em 1o de maio de 1994, analisando o exemplo do PT em Porto Alegre como nova experiência de elaboração de orçamento público no país onde afirmava que “o que ocorre hoje em dia em Porto Alegre deveria servir de exemplo para o conjunto dos municípios brasileiros. Não há capital no país, hoje em dia, onde o conceito de cidadania foi entendido de forma tão completa e competente quanto por lá, a partir da gestão de Olívio Dutra e Tarso Genro”. A experiência da coligação PSDB, PPS, PV e PSB com Paulo Hartung, em Vitória, foi acolhida também como “exemplo” e tratada na coluna de 06 de julho de 1994.

campanha publicitária de esclarecimento e mobilização da cidade. Nelas são discutidos os indicativos técnicos da Prefeitura para as obras/ serviços de cada bairro, os critérios objetivos (ponderação do número de habitantes, infra-estrutura urbana, renda, etc.) de rateio de verbas entre bairros e a cota para investimentos de abrangência regional e municipal. A tarefa principal das assembleias de bairro é a de indicar democraticamente, pelo voto, quais são as obras que a comunidade deseja ver realizadas no bairro, e com que grau de prioridade. As assembleias elegem também um delegado de bairro e um suplente, que acompanharão e fiscalizarão a execução do orçamento municipal. Um segundo delegado é escolhido pela Diretoria do Movimento Comunitário/ Associação de Moradores.

A “II Assembleia Geral do Orçamento”, em setembro, discute e dá forma final ao plano de investimento municipal, que consubstanciará o orçamento municipal do ano seguinte, a ser enviado, para aprovação, à Câmara Municipal. Registre-se que o referido plano de investimento é – pela forma como foi “construído” – resultante da composição harmoniosa entre os indicativos apresentados pela Administração Municipal e as prioridades indicadas pelas Comunidades.

Após a votação pela Câmara de Vereadores da Lei Orçamentária, a etapa seguinte, em dezembro, é o treinamento dos delegados com as informações essenciais e práticas sobre administração tributária e financeira, formação de receita e despesa, procedimentos administrativos como desapropriação, licitação, etc., tornando-os tecnicamente

aptos para a função de acompanhamento e fiscalização dos cronogramas de obras/ serviços e da execução orçamentária.

Como se vê, a “experiência de Vitória”, quando comparada ao “exemplo de Porto Alegre”, apresenta algumas características particulares. A primeira diz respeito à “capilarização” da estrutura participativa, com as plenárias acontecendo em níveis de bairro. A segunda é de natureza histórica: a tradição da organização por bairro em Movimentos Comunitários e Associações de Moradores reservou a essas “estruturas civis” o papel de convocar e organizar a plenária dos contribuintes/cidadãos para a escolha de prioridades e, através de sua entidade federada (Conselho Popular de Vitória), a participação no planejamento e organização do processo participativo de elaboração do orçamento municipal. A terceira particularidade consiste no treinamento técnico dos delegados.

Atualmente encontra-se em negociação, entre a Prefeitura e os movimentos associativos, a elaboração de um projeto de lei, a ser enviado à Câmara, para institucionalizar o processo de elaboração democrática do orçamento municipal.

### **Fernando João Pignaton**

Nascido em Vila Velha (ES), é autor dos seguintes trabalhos: “A Participação Popular na Administração de Vitória/ES”, “Metodologia da discussão e elaboração participativa do orçamento municipal”, “Democracia, cidadania e novo modelo de elaboração do orçamento público em Vitória”, dentre outros.

## 5- MODERNIZAÇÃO, NOVOS CONTEXTOS E NOVO MODELO DE ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DE ORÇAMENTOS PÚBLICOS<sup>10</sup>

---

Julho 1994

### INTRODUÇÃO

Um novo modelo de elaboração do orçamento público começa a emergir no cenário político e administrativo brasileiro. Esse novo modelo tem como base mais nítida as experiências de elaboração e execução participativas dos orçamentos municipais e das várias cidades brasileiras, mas também se sustenta e se reflete nas circunstâncias sistêmicas das grandes mudanças modernizadoras vivenciadas pela sociedade brasileira nos últimos anos.

---

<sup>10</sup>. Este texto se constitui num resumo do material de referência que organizei, com a colagem de fragmentos de textos e artigos de vários autores, para a participação do Secretário de Ação Social da Prefeitura Municipal de Vitória em mesa redonda na Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC – em Vitória, 1994, sobre o tema “A Participação Popular na Elaboração de Orçamentos Públicos”. Entre os convidados, na condição de participantes, estavam também, Jamil Reston (do Instituto Brasileiro de Administração Municipal - Ibam), Luiza Erundina de Souza (Prefeita de São Paulo) e na de coordenador Jaerson Lucas Bezerra (do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas - Ibase).



## NOVAS CIRCUNSTÂNCIAS ECONÔMICAS

“Tal como a administração pública, a área empresarial se defronta com um universo em mudanças envolvendo maior diversidade e maior complexidade no ambiente externo. Em termos empresariais, isto implica sistemas de gestão muito mais flexíveis, com grande agilidade de se adaptar a situações novas, o que por sua vez exige muito mais autonomia dos diferentes subsistemas da empresa, circulação muito mais ampla de informações e redução de leque de hierarquias.

Em termos simplificados, gerir a mudança de forma ágil implica uma descentralização ampla das decisões. Para evitar a desarticulação e falta de coordenação que a descentralização pode gerar, a empresa passa a trabalhar em ‘times’ identificados com os objetivos definidos, criando uma dinâmica participativa. Uma empresa moderna já não pode trabalhar com a divisão tradicional entre a gerência que conhece e ordena, e o peão que a executa. As empresas trabalham inseridas em um tecido econômico muito mais interativo”.<sup>11</sup>

“Os mercados mudaram com altos investimentos na segmentação de produtos que atendam mais e mais os

---

<sup>11</sup> Ladislau Dowbor. Doutor em Ciências Econômicas pela Universidade de Varsóvia. Professor da Pontifícia Universidade Católica (PUC) de São Paulo e do Instituto Metodista de Ensino Superior e autor de numerosos trabalhos sobre planejamento econômico e social. (Trecho de artigo do Jornal Ciência Hoje, da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), 1989, ano 7).

variados tipos de consumidores, mais exigentes, críticos, sabedores do que querem e utilizando os mecanismos de defesa disponível”.<sup>12</sup>

“Não há empresa moderna hoje em dia que não crie canais permanentes de comunicação com o público, batizando seus produtos pelas exigências dos consumidores. Após as profundas transformações ocorridas nos últimos anos, no cenário empresarial, não há lugar onde o sentimento de cidadania seja mais cultuado do que no âmbito das modernas políticas de recursos humanos com a montagem de pactos de produtividade entre direção e trabalhadores, que terão possibilidade de interferir na atividade produtiva, até participar diretamente dos lucros obtidos e da gestão de empresa – algo que teve início, cresce, mas ainda não é majoritário no universo de empresas do país.”<sup>13</sup>

## NOVAS RELAÇÕES ESTADO/SOCIEDADE

“Essas mudanças se expressam em uma nova forma de representação que não é a da simples relação representante e representado clássico do liberalismo.

---

<sup>12</sup>. Francisco de Britto. Diretor de Desenvolvimento Estratégico de Wunderman Catho Johnson para a América Latina (trecho de artigo do Jornal Meio & Mensagem).

<sup>13</sup>. Luiz Nassif. Coluna de Análise Econômica do jornal Folha de São Paulo (trecho de artigos de 1o de maio e 3 de junho).

A articulação entre esfera pública e âmbito privado — de inspiração habermansiana — é a nova forma de representação que tanto o novo sindicalismo como os movimentos sociais vêm praticando. Está além, superando-a, da falsificação operada pelo fisiologismo e pelo populismo.

No primeiro caso, as grandes empreiteiras medem os interesses públicos pelo seu interesse privado: é a manipulação das concorrências. No segundo, os políticos populistas que beijam crianças pobres simulam uma intimidade que é a forma fajuta de fraudar uma relação pública que é o voto.

A nova forma, que tanto movimentos sociais quanto as câmaras setoriais exprimem, é de que interesses privados se legitimam na medida que são atravessados pelos interesses de seu adversário e ambos mediados pelo interesse dos que não são parte dessa relação privada estrita: a democratização da democracia.

É por esse processo que se pode reconstruir e redefinir Estado. A forma neoliberal tenta redefini-lo encurtando o espaço societal das outras classes, evitando que a ‘relação’ que é o Estado acolha as novas formas de representação elaboradas ao rés do chão das relações privadas, aniquilando o espaço da representação das outras classes sociais.

Em suma, o programa neoliberal é tão velho quanto a pretensão esquerdista da eliminação do adversário, tornado inimigo nas lutas conjunturais”.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Francisco de Oliveira. Presidente do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap). Professor titular do Departamento de Sociologia da Universidade Estadual de São Paulo (USP) (trecho de artigo do jornal Folha de São Paulo, de 24 de maio).

“Estamos acostumados a ver o funcionamento do Estado embasado na organização partidária: é o eixo político partidário de organização da sociedade que demonstrou ser insuficiente para sustentar um poder democrático. O desenvolvimento dos sindicatos, instância de negociação do acesso ao produto social, fortaleceu outro eixo de organização, o eixo sindical-trabalhista, baseado no espaço de organização que constitui a empresa. Quando analisamos países caracteristicamente sociais-democráticos, constatamos que souberam desenvolver esse segundo eixo, criando sistemas mais democráticos.

Quando a sociedade deixa de constituir um tecido descontínuo de trabalhadores rurais e passa a viver numa pirâmide complexa de vilas e cidades, começa naturalmente a se organizar em torno dos espaços locais, do local de residência, do que John Friedman chamou de ‘life space’, isto é, espaço de vida. O impacto político da formação desse terceiro eixo de organização de sociedade em torno de seus interesses, o eixo comunitário, marca a evolução de uma sociedade governada por ‘representantes’ para um sistema no qual a participação direta do cidadão adquire um peso muito mais importante”.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Ladislau Dowbor. Doutor em Ciências Econômicas pela Universidade de Varsóvia. Professor da Pontifícia Universidade Católica (PUC) de São Paulo e do Instituto Metodista de Ensino Superior e autor de numerosos trabalhos sobre planejamento econômico e social. (Trecho de artigo do Jornal Ciência Hoje, da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), 1989, ano 7).

<sup>16</sup> Vera Nacif. Socióloga e Professora da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes). (artigo do jornal A Gazeta/ES de julho de 1993 – Democracia e Participação Popular).

## NOVAS CIRCUNSTÂNCIAS INSTITUCIONAIS

“No âmbito institucional também assistimos a mudanças favoráveis à consolidação de canais permanentes de participação, expressos na constituição de 1988, que instituiu o plebiscito, o referendo popular e a iniciativa popular de leis, além de prever a cooperação de entidades da sociedade civil no planejamento municipal. Para auxiliar o acesso do povo à Justiça, a Constituição reforçou formas coletivas de ação, como mandato de segurança coletivo, ou mandato de junção, ação civil pública”.<sup>16</sup>

## NOVAS CIRCUNSTÂNCIAS POLÍTICAS

“Ao se refletir sobre o momento político e as eleições que vêm, há que se considerar as influências que estarão tendo nos resultados todas essas últimas experiências vividas pela sociedade brasileira, a mais marcante delas o ‘Impeachment de Collor’, a partir de quando ganhou mais ímpeto a onda ética de moralização e limpeza do poder público. Esta influência já é constatável através dos programas e promessas dos candidatos que enfatizam itens abraçados pela ‘Ação da Cidadania Contra a Miséria e Pela Vida’, e deita suas raízes em solos firmes da vida política, econômica e social do país, alterando comportamentos, interpelando e propondo alternativas ao

neoliberalismo que há mais de uma década arrasta o Brasil por crises infindáveis”.<sup>17</sup>

## NOVA REALIDADE ADMINISTRATIVA

“Estudos realizados pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), comparando o desempenho dos governos municipais com o do governo federal, revelam duas conclusões de grande interesse para a conjuntura atual ainda marcada pelos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Orçamento e pelos seus desdobramentos (orçamento de 1994 ainda não votado e o episódio das emendas do Senador Bisol). A primeira, que as máquinas administrativas municipais superam a da união em eficiência. A segunda, complementar, que a causa desse melhor desempenho está no ‘patrulhamento social’, ou seja, no maior controle da sociedade sobre o planejamento e a execução do serviço prestado.

É possível que essas duas conclusões estejam na base de avaliações como o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), coordenadas por Hebert de Souza (o Betinho), sobre a descontinuidade que estamos vivenciando em relação aos padrões estatizantes e a tradição centralizadora dos governos federais que presidiram o desenvolvimento nacional”.

---

<sup>17</sup>. Editorial Revista Democracia/PG do Ibase, vol. X, nº 2.

<sup>18</sup>. Fernando João Pignaton. Especialista em Políticas Públicas/Ufes. Consultor da Prefeitura Municipal de Vitória para discussão do orçamento (trechos de artigo de A Gazeta de agosto de 1992).

---

## CONCLUSÃO

---

“Estaria tomando impulso no tecido social brasileiro um novo protagonismo da sociedade civil, redefinindo seus espaços e funções na reconstrução do conceito de ‘rés pública’. E também se afirmando a noção de que proximidade dos centros decisórios de governo facilita o controle democrático dos indivíduos sobre as decisões públicas. O resultado é a crescente credibilidade do poder local como instância da participação política e o descrédito também crescente dos programas do distante governo federal”.<sup>19</sup>

Como expressão mais refinada desse novo protagonismo, as experiências realizadas com sucesso em dezenas de municípios brasileiros relativas à discussão e elaboração participativa dos orçamentos municipais: transparência das informações financeiras, debates de projetos e propostas concorrentes, escolha de prioridades de investimentos com participação ativa do cidadão (e das entidades representativas da sociedade que os agregam) nas decisões de políticas públicas em nível de bairro, de região e do universo municipal. Participação

---

<sup>19</sup> Fernando João Pignaton. Especialista em Políticas Públicas/Ufes. Consultor da Prefeitura Municipal de Vitória para discussão do orçamento (trechos de artigo de A Gazeta de agosto de 1992).

ampla franqueada e organizada pelo Executivo e Legislativo. Partilha das decisões e das responsabilidades pelos resultados, cooperação na fiscalização da execução configuram um novo modelo de elaboração do orçamento público em nível de governo municipal.



Esta publicação foi composta utilizando-se as famílias tipográficas  
Geometr231 e Linux Libertine.

É permitida a reprodução parcial desta obra, desde que citada a  
fonte e que não seja para qualquer fim comercial.